

Vägar till hållbara vattentjänster

*Betänkande av
Utredningen om hållbara vattentjänster*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:34

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24798-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 11 maj 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag 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. Utredaren skulle också utreda behovet av och i så fall föreslå en central tillsynsvägledande myndighet för tillämpningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster samt föreslå kostnadseffektiva styrmedel som ökar åtgärdstakten för små avlopp och återvinning av näringsämnen.

F.d. oppositionsrådet Anders Grönvall förordnades den 11 maj 2017 som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om hållbara vattentjänster (M 2017:02).

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 28 februari 2018. Genom tilläggsdirektiv den 18 december 2017 förlängdes utredningstiden till den 31 maj 2018. Genom tilläggsdirektivet har uppdraget även kommit att omfatta vissa frågor om finansiering av dagvattenhantering i ett förändrat klimat.

Som experter förordnades den 30 juni 2017 handläggaren Lena Blomqvist, Länsstyrelsen i Skåne län, rättssakkunniga Kristina Börjevik Kovaniemi, Miljö- och energidepartementet, ordföranden Åse Classon, Hela Sverige ska leva, handläggaren Pontus Cronholm, Naturvårdsverket, kanslirådet Caroline Dickson, Miljö- och energidepartementet, rättssakkunnige Håkan Eriksson, Finansdepartementet, miljöstrategen Sofie Eriksson, Sundsvalls kommun, miljösamordnaren Maria Hübinette, Kungälv kommun, juristen Nils Leine, Kammarkollegiet, departementssekreteraren

Roger Lind, Näringsdepartementet, kommunstyrelseordföranden Peter Lindroth, Karlsborgs kommun, utredaren Margareta Lundin Unger, Havs- och vattenmyndigheten, juristen Gilbert Nordenswan, Svenskt Vatten, hovrättsrådet Lars Olsson, Svea hovrätt, chefsjuristen Germund Persson, Sveriges kommuner och landsting, handläggaren Anders Rimne, Boverket, rättssakkunniga Agneta Staff, Näringsdepartementet och länsmiljöingenjören Annika Svensson, Länsstyrelsen Västra Götalands län. Caroline Dickson entledigades den 16 februari 2018 och ersattes samma dag av ämnesrådet Annika Nilsson.

Beredningsjuristen Sara Linde förordnades som sekreterare den 1 augusti 2017, systemekologen Mats Johansson förordnades som sekreterare den 1 september 2017 och juristen Åsa Talvik förordnades som sekreterare den 15 januari 2018.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter. Därutöver har utredningen biståtts av flera företrädare för andra berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Vagar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2018

Anders Grönvall

/ Sara Linde
Mats Johansson
Åsa Talvik

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	23
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter	26
1.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	27
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)	28
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster	31
1.7 Förslag till förordning om avloppsdeklarationer	32
2 Uppdragen och genomförandet	35
2.1 Direktiven	35
2.2 Utredningens arbete	37
2.3 Betänkandets disposition	39
3 Problembeskrivning och bakgrund	41
3.1 Hållbara vattentjänster	41
3.1.1 Inom planetens gränser	41

3.1.2	Miljömålen.....	44
3.1.3	Skydd av människors hälsa	49
3.2	Vattendirektivet och vattenförvaltningen.....	51
3.2.1	Den svenska vattenförvaltningen	51
3.2.2	Miljö kvalitetsnormer	52
3.2.3	Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.....	53
3.2.4	Krav på hållbara vattentjänster i åtgärdsprogrammen	54
3.3	Kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster	56
3.3.1	Historiken kring kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster	56
3.3.2	6 § vattentjänstlagen.....	59
3.3.3	Praxisutveckling	61
3.3.4	Tillsynsvägläggande myndighet för tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen	68
3.3.5	6 § vattentjänstlagen i dag.....	69
3.3.6	Kommunala va-planer	75
3.3.7	Gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp.....	84
3.3.8	Småskaliga allmänna lösningar	86
3.4	Åtgärdstakten för små avlopp.....	87
3.4.1	Små avlopp.....	87
3.4.2	Miljöbalken och tillsynen	89
3.4.3	Vilken åtgärdstakt behövs?.....	91
3.5	Avloppsrådgivning.....	96
3.6	Kretslopp och återvinning av näring från små avlopp.....	102
3.6.1	Hur återföring av näring görs möjlig.....	104
3.6.2	Miljöeffekter av återföring av näring från små avlopp.....	108
3.6.3	System för återföring av näring från små avlopp.....	110
3.6.4	Tekniklösningar för kretslopp från små avlopp ..	111
3.6.5	Insamling, behandling och spridning.....	113
3.6.6	Eget omhändertagande	116
3.6.7	Kommuners möjligheter att styra mot kretslopp från små avlopp.....	117

3.6.8	Kommunernas drivkrafter och framgångsfaktorer	119
3.6.9	Drivkrafter för fastighetsägare och lantbruket....	120
3.6.10	Hinder för införande av kretsloppssystem	121
3.7	Dagvattenhantering i ett förändrat klimat	124
3.7.1	Olika styrdokument	125
3.7.2	Åtgärder för anpassning av dagvattenhanteringen	127
3.7.3	Rådighet	129
3.7.4	Ansvar	130
3.7.5	Återkomsttider	135
3.7.6	Skäliga anspråk på säkerhet	136
3.7.7	Va-taxa för dagvatten	137
3.8	Reglering för kostnadstäckning i Danmark	141
4	Utredningens överväganden och förslag	145
4.1	Styrmedelskedja för hållbara vattentjänster	145
4.2	Nationell plattform för samverkan om hållbara vattentjänster.....	149
4.3	Tillsynsvägläddande myndighet	152
4.4	Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen	156
4.4.1	Behovet av allmänna vattentjänster	159
4.4.2	I ett större sammanhang	161
4.4.3	Vad som menas med att på ett ”annat sätt uppnå motsvarande skydd”	163
4.4.4	Finns det ett demokratiskt underskott?	168
4.4.5	Behövs begreppet snarast?	169
4.4.6	Alternativa förslag som utredningen inte gått vidare med	170
4.5	Krav på plan för allmänna vattentjänster.....	173
4.5.1	Val av lag för va-planering.....	176
4.5.2	Vad planen ska innehålla	176
4.5.3	Hur planen ska beslutas	177
4.5.4	Behov av samråd	178
4.6	Särtaxa.....	180

4.7	Styrmedel och nationella mål för små avlopp	182
4.7.1	Kostnadseffektiva styrmedel för ökad åtgärdstakt	182
4.7.2	Mål för ökad åtgärdstakt.....	185
4.8	Effektivare tillsynsarbete	189
4.8.1	Tillsynsvägledning för små avloppsanläggningar	191
4.8.2	Föreskriftsrätt för Havs- och vattenmyndigheten	193
4.8.3	Avloppsanläggning eller avloppsanordning	194
4.8.4	Länsstyrelsernas tillsynsvägledning ska utvecklas	195
4.8.5	Kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om tillsyn, taxor och prövning	197
4.8.6	Kunskapsunderlag om tekniklösningars prestanda.....	201
4.9	Införande av en avloppsdeklaration.....	203
4.9.1	Fastighetsägarens incitament och drivkrafter för åtgärder	205
4.9.2	Deklarationen ska omfatta små avloppsanläggningar	212
4.9.3	En kvalitetssäkrad kontroll.....	215
4.9.4	Vad som ska ingå i avloppsdeklarationen	218
4.9.5	System för registrering av avloppsdeklarationer	220
4.9.6	Fastighetsägares konsumenträttsliga skydd kan stärkas	221
4.9.7	Miljösanktionsavgift	222
4.10	System för insamling av uppgifter om små avlopp.....	224
4.11	Avloppsrådgivning.....	227
4.11.1	Begreppet va-rådgivning	228
4.11.2	Nationellt ansvar för va-rådgivning	230
4.11.3	Kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar	232
4.11.4	Vikten av lokal va-rådgivning	233
4.11.5	Bidrag till kommuner som ansöker om va-rådgivningsaktiviteter	235

4.11.6	Förslag som utredningen valt att inte gå vidare med	236
4.12	Kretsloppsåtgärder	237
4.12.1	Etappmål för ökat antal system för kretslopp av små avlopp	239
4.12.2	Myndigheterna ska samverka om kretsloppsanpassning av små avlopp	241
4.12.3	Vägledning och utveckling av den kommunala avfallsplaneringen	243
4.12.4	Bidrag för att utveckla kretsloppssystem	249
4.12.5	Utveckling av kretsloppsteknik och innovativa systemlösningar för små avlopp	252
4.13	Anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen	253
4.13.1	Plan för hantering av skyfall	253
4.13.2	Stödjande myndighet	258
4.13.3	Finansiering av anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen	260
4.13.4	Beskrivning av ett alternativ med servicenivå	262
4.13.5	Erfarenheter från det danska systemet	264
4.13.6	Öppna lösningar i vattentjänstlagen	265
4.13.7	Inriktningen för fortsatt utredningsarbete	265
5	Konsekvensbeskrivning	269
5.1	Allmänt om förslagens konsekvenser	269
5.2	Vilka aktörer berörs?	272
5.3	Andra avgränsningar för konsekvensbeskrivningen	274
5.4	Referensscenario och alternativ	274
5.4.1	Alternativ för dagvattenhanteringen	275
5.5	Förslagen i förhållande till EU-rätten	277
5.6	Ikraftträdande	279
5.7	Konsekvenser för fastighetsägare	279
5.7.1	Hur påverkas fastighetsägare av avloppsdeklARATIONER?	279

5.7.2	Hur många fastighetsägare berörs av avloppsdeklarationer?	281
5.7.3	Kostnad för avloppsdeklaration	284
5.7.4	Kostnad för tillsyn och för att åtgärda anläggningar.....	286
5.7.5	Miljösanktionsavgift vid utebliven avloppsdeklaration	289
5.7.6	Förändring i 6 § vattentjänstlagen.....	289
5.7.7	Plan för allmänna vattentjänster.....	291
5.7.8	Konsekvenser av övriga förslag	292
5.8	Konsekvenser för företag	294
5.8.1	Förändring i 6 § vattentjänstlagen.....	297
5.8.2	Förslaget om avloppsdeklarationer	298
5.8.3	Konsekvenser för ackrediterade besiktningsorgan av avloppsdeklarationer.....	299
5.8.4	Sysselsättning och marknadens storlek för avloppsdeklarationer	300
5.8.5	Särskilda konsekvenser för små företag av avloppsdeklarationer	301
5.8.6	Plan för allmänna vattentjänster.....	301
5.8.7	Konsekvenser av övriga förslag	302
5.8.8	Hänsyn till små företag vid reglernas utformning.....	303
5.8.9	Regleringarnas påverkan på företag i andra avseenden.....	304
5.9	Konsekvenser för kommuner	304
5.9.1	Sammanfattning	304
5.9.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	306
5.9.3	Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen	308
5.9.4	Krav på plan för allmänna vattentjänster	309
5.9.5	Belastning på de allmänna va-anläggningarna vid skyfall.....	311
5.9.6	Avloppsdeklaration	314
5.9.7	Konsekvenser av övriga förslag	320
5.10	Konsekvenser för staten.....	322
5.10.1	Sammanfattning	322

5.10.2	Konsekvenser av en nationell plattform.....	324
5.10.3	Tillsynsvägledande myndighet.....	325
5.10.4	Krav på plan för allmänna vattentjänster	325
5.10.5	Belastning på allmänna va-anläggningar vid skyfall	326
5.10.6	Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen	327
5.10.7	Mål för ökad åtgärdstakt för små avlopp	328
5.10.8	Effektivare tillsynsarbete	329
5.10.9	Avloppsdeklaration	330
5.10.10	System för insamling av uppgifter om små avlopp	333
5.10.11	Avloppsrådgivning.....	334
5.10.12	Kretsloppsåtgärder	334
6	Författningskommentar	337
6.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	337
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna vattentjänster.....	338
6.3	Förslaget till ändring i förordningen om miljösanktionsavgifter	340
6.4	Förslaget till ändring i miljötillsynsförordningen.....	340
6.5	Förslaget till ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	341
6.6	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster	342
	Särskilt yttrande	343
	Källförteckning	349
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:54	363
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:129	371

Sammanfattning

Vägar till hållbara vattentjänster

Att göra vattentjänsterna hållbara är ett ansvar som alla delar. Samhället, i det här fallet kommunen, har ett uppdrag att lösa detta när det finns ett behov av att skydda hälsa och miljö och när bebyggelsen finns i ett större sammanhang. Det är det som står i den lag som en stor del av detta betänkande kretsar kring, nämligen lagen (2016:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen).

Den ekologiska hållbarheten och hur vi tillsammans ska klara kraven för miljö och hälsa styrs av miljöbalken (1998:808). Där finns krav på kommuner och på dem som inte bor i bebyggelse i ett större sammanhang och som därför själva ansvarar för sina vattentjänster.

Vattentjänsterna är försörjning av dricksvatten och bortförande av dagvatten och spillvatten. De två sistnämnda kallas i allmänhet för avlopp. Dagvatten är det regnvatten som hamnar på hårdgjorda ytor och hus och som måste ledas bort för att det inte ska orsaka skador. Spillvatten är det som spolas ner i toaletten eller sköljs ut från duschen, tvättmaskinen och köket. För att vara ekologiskt hållbar ska hanteringen av spillvatten inte leda till övergödning och inte till spridning av kemikalier och smittämnen.

Övergödning beror på näringsämnena fosfor och kväve som är två av naturens viktigaste byggstenar. Människan har allvarligt rubbat de naturliga kretsloppen för kväve och fosfor. Att de inte kommer i kretslopp utan hamnar i sjöar, vattendrag och hav är inte långsiktigt hållbart.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv innehåller flera olika uppdrag och aspekter som alla rör vattentjänsterna och hur de ska bli mer hållbara. Utredningen har därför valt att ta namnet *Utredningen om hållbara vattentjänster*. Under arbetets gång har det stått

klart att uppdragens 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.

När kommunen är ansvarig för vattentjänsterna

Det är i 6 § vattentjänstlagen som det står att kommunen har en skyldighet att ordna vattentjänster om det behövs för skyddet av människors hälsa och miljö och om bebyggelsen ingår i ett större sammanhang. Det större sammanhanget tolkas i dag som att det gäller för minst 20 till 30 hus eller i vissa fall något färre. I praxis, det vill säga hur domstolar har tolkat lagen, har det visat sig att det i princip alltid finns ett behov av att skydda människors hälsa och miljön. Tolkningen har också varit strikt vad gäller att kommunen ska ansvara för vattentjänsterna genom allmänna anläggningar så snart bebyggelsen utgör ett större sammanhang.

Det här har lett till konflikter och problem på flera håll i landet. Några kommuner har valt att inte tillåta exploateringar och ytterligare bebyggelse på landsbygden eftersom det hade blivit dyrt att ordna vatten och avlopp, det vill säga att avgifterna för alla i kommunen skulle behöva höjas.

På många håll har fastighetsägare protesterat mot att de måste betala anläggningsavgifter, det vill säga den avgift kommunen tar ut för att ansluta fastigheter till kommunalt vatten och avlopp. I områden där fastigheterna har lågt värde är det inte alltid möjligt att låna för att finansiera den.

Det är också vanligt att fastighetsägare kräver att få bli anslutna till den allmänna anläggningen men att kommunen vill avvakta med den investeringen och i stället kräva att fastighetsägarna åtgärdar sina egna enskilda anläggningar.

Det har framställts som ett demokratiunderskott att fastighetsägare inte har möjlighet att överklaga kommunens bedömning av vilka fastigheter som ska anslutas till den allmänna va-anläggningen och få den prövad utöver en laglighetsprövning. Vattentjänstlagen riktar sig till kommunen och kräver att kommunen ska agera.

Fastighetsägare kan vända sig till länsstyrelsen som ska bedriva tillsyn över hur kommunen sköter detta och hävda att kommunen inte fullgjort sin skyldighet.

Utredningen lägger i detta betänkande ett antal förslag för att dels göra det flexiblare för kommunerna när den ska tillämpa 6 § vattentjänstlagen och dels minska demokratiunderskottet. Men utredningens utgångspunkt i arbetet är att förslagen inte ska kompromissa med skyddet för människors hälsa och miljön. Utredningen föreslår:

- Att Havs- och vattenmyndigheten ska utses till tillsynsvägleddande myndighet för länsstyrelsernas tillsyn över hur kommunerna uppfyller sin skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen. Arbetet ska göras i samarbete med Boverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket. Detta för att ge länsstyrelserna ett ökat stöd, underlätta kunskapsutbyte mellan dem och se till att tillsynen blir mer lika över landet.
- Att ett nytt stycke införs i 6 § vattentjänstlagen som ska göra att kommunerna lägger ett större fokus på att bedöma behovet av vattentjänster. Kommunen ska utreda om det finns en möjlighet att på ett annat sätt än med en allmän va-anläggning uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön.
- Att ett krav införs i vattentjänstlagen på att kommunerna ska se till att det finns en långsiktig plan för hur försörjning av vattentjänster inom kommunen ska ske och att denna plan ska beslutas av kommunfullmäktige. Den långsiktiga planen ska lämnas på samråd och granskning för att öka det demokratiska inflytandet över hur kommunen planerar för att ansluta fastigheter till kommunalt vatten och avlopp.
- Att de statliga myndigheter som arbetar med vattentjänsterna behöver samverka mer för att stödja kommunerna och styra mot hållbara vattentjänster. Utredningen föreslår därför att en plattform för detta bör bildas med Naturvårdsverket som koordinator.

När fastighetsägaren själv är ansvarig för vattentjänsterna

Fastighetsägare som inte är anslutna till det kommunala avlopps nätet har för det mesta en egen anläggning. De är enligt miljöbalken ansvariga för att deras avloppsanläggning följer de regler som finns.

Kommunen ska sedan utöva tillsyn på dessa. Många kommuner hinner inte med alla anläggningar i kommunen och i dag beräknas att det fortfarande finns 180 000 anläggningar som inte uppfyller de grundkrav för att skydda hälsa och miljö som kom redan 1969. Det finns också ett ökande antal anläggningar som har tillstånd men som tappat i funktion eller av andra anledningar inte längre uppfyller kraven i tillståndet. Varje år ökar detta antal mer än det antal anläggningar som kommunerna hinner ställa krav på eller som fastighetsägarna åtgärdar på eget initiativ.

Forskning har visat att fastighetsägarna saknar incitament för att på eget initiativ åtgärda sina avlopp. Det är ofta först när kommunen uppmärksammar brister som de åtgärdas. Dagens tillsyn och dagens system räcker inte för att öka åtgärdstakten.

Tre saker behöver enligt utredningen hända för att åtgärdstakten ska öka. Fastighetsägarens egentillsyn måste öka, fastighetsägarens incitament för att göra åtgärder måste stärkas och kommunens tillsynsarbete bli effektivare. Utredningen har flera förslag för att uppnå detta:

- Regeringen beslutar om ett etappmål i miljömålssystemet om ökad åtgärdstakt av små avlopp som inte klarar kraven i miljölagstiftningen.
- Ett krav införs på avloppsdeklaration för små avloppsanläggningar. Ett ackrediterat kontrollorgan utför en enkel kontroll och upprättar en avloppsdeklaration som fastighetsägaren skickar in till kommunen. Avloppsdeklarationen är inte tillsyn utan den ska ge fastighetsägaren information om sitt avlopp och incitament att åtgärda det för att undvika kommunala tillsynsavgifter. De ger kommunen information om vilka små avloppsanläggningar i kommunen som behöver åtgärdas och kan på så sätt effektivisera tillsynen. Fastighetsägare som inte skickar in någon deklaration ska enligt förslaget riskera miljö sanktionsavgift.

- Förbättrad avloppsrådgivning och även centraliserad avloppsrådgivning kan också effektivisera kommunernas arbete. Havs- och vattenmyndigheten föreslås få i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket utveckla en nationell rådgivning och stödja kommunerna för ökad rådgivning.
- Reglerna som kommunens tillsyn av små avlopp utgår från måste bli tydligare. Detta kan enligt Havs- och vattenmyndigheten kraftigt minska handläggningstiderna. Utredningen förslår därför att Havs- och vattenmyndigheten får föreskriftsrätt när det gäller små avlopp och att det tydliggörs att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning för små avloppsanläggningar belastade med hushållspillvatten och som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter.
- Kommunerna ska få stöd med kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte av Havs- och vattenmyndigheten vad det gäller hur tillsyn, taxor och prövning kan utformas för att ge ökad åtgärdsakt. Utredningen föreslår också att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att genomföra en satsning inriktad på hur nya e-tjänster och IT-lösningar kan effektivisera tillsynen samt ta fram ett underlag om små avloppsanläggningars tekniska prestanda som både kommuner och fastighetsägare kan få tillgång till.
- Fler kretsloppsanpassade små avlopp minskar påverkan på miljön. Kommunerna behöver ha system för att ta hand om näring från små avlopp som kan sättas i kretslopp. Ett etappmål om att öka antalet kommuner som har sådana system bör införas samt ett bidrag till kommuner för utveckling av kretslopps-system.
- Havs- och vattenmyndigheten ska hjälpa kommunerna att få kunskap om kretsloppsanpassning av små avlopp och Naturvårdsverket ska bland annat hjälpa dem med hur avfallstaxan kan användas för att styra mot fler kretsloppsanpassade anläggningar.

Dagvatten i ett förändrat klimat

Klimatförändringarna kommer att leda till ökade regnmängder och att häftiga skyfall inträffar oftare. Ett sätt att klimatanpassa är att bygga om vägar, parker och dammar i staden så att de kan ta emot, kanske fördröja, och eventuellt leda regnvattnet till våra dagvattensystem. Det kallas för öppna dagvattenlösningar, till skillnad från de vanliga slutna ledningarna och rören.

Efter flera ovanligt kraftiga skyfall i Köpenhamn och Malmö har dessa städer arbetat med särskilda skyfallsplaner för att investera i förändringar i stadsbilden som kan hantera regnmängderna. En del av dessa förändringar kan sägas vara va-anläggningar som kan bekostas av va-huvudmannen (det vill säga det kommunala bolag eller den förvaltning som har hand om vatten och avlopp) och i slutändan av de abonnenter som är anslutna via va-taxan. Andra åtgärder har finansierats med kommunala skattemedel. I Danmark ändrades lagen för att göra det möjligt för va-huvudmannen att mer än tidigare betala investeringar i öppna lösningar.

I Sverige behövs inga sådana ändringar eftersom den svenska vattentjänstlagen är teknikneutral. Det är alltså redan i dag möjligt för va-huvudmännen att finansiera öppna lösningar.

Det finns en viktig skillnad mellan Danmark och Sverige i frågan om vem som bestämmer hur mycket regn som ska kunna hanteras av den allmänna dagvattenanläggningen. I Danmark bestäms detta lokalt politiskt av kommunerna medan det i Sverige är reglerat övergripande i vattentjänstlagen och tolkat av va-huvudmännens samarbetsorganisation Svenskt Vatten. Utredningen har dock valt att inte lägga fram något förslag på att införa ett system motsvarande det i Danmark.

Utredningen menar att kommunerna behöver titta på och bedöma hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna vid skyfall ska hanteras i kommunen och därmed också hur stor del av investeringen för va-anläggningen som va-huvudmannen ska stå för och hur stor del som skattebetalarna ska finansiera. Bedömningen ska ingå i kommunernas planer för hur kommunen ska klara sin skyldighet att förse medborgarna med vattentjänster.

För att kunna göra en sådan bedömning måste kommunen skaffa sig mer kunskap och underlag om hur stor belastningen blir på de allmänna va-anläggningarna vid ett skyfall. Det kan de göra

genom en så kallad skyfallskartering som visar vilka områden som översvämmas vid extrema regn. Utredningen föreslår att Boverket ska få i uppdrag att stödja kommunerna med det underlag som behövs för att de ska kunna bedöma hur kommunen ska hantera skyfall.

En viktig fråga är hur anpassningsåtgärderna för att klara skyfall ska finansieras. Frågan för utredningen har varit om investeringar i öppna lösningar i större utsträckning än i dag skulle kunna finansieras med va-taxan. Utredningen har kommit fram till att det med dagens regler inte finns något hinder mot att finansiera en viss överkapacitet med va-taxan. Det får anses vara en nödvändig kostnad att anpassa de allmänna va-anläggningarna i våra städer och samhällen så att de kan hantera ovanligt stora regnmängder.

Frågan kring finansieringen har också en fördelningspolitisk aspekt. Va-taxan är en platt avgift som drabbar alla som ska betala va-avgift ungefär lika medan kommunalskatten bygger på procent av inkomst. Dock betalar även juridiska personer va-taxa.

Det finns också i vattentjänstlagen en möjlighet för va-huvudmannen att fondera medel för framtida nyinvesteringar. Fondering används i dag inte så ofta men fondering skulle enligt utredningen kunna användas i större utsträckning till exempel för att få till stånd öppna dagvattenanläggningar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att rubriken närmast före 26 kap. 19 § ska lyda: "Verksamhetsutövarens kontroll, miljörapport och annan dokumentation",

dels att 9 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 20 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

7 §

Avloppsvatten *skall* avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål *skall* lämpliga *avloppsanordningar* eller andra inrättningar utföras.

Regeringen får föreskriva att det *skall* vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts inrätta eller ändra sådana *avloppsanordningar* eller andra inrättningar.

Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt andra stycket.

Avloppsvatten *ska* avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål *ska* lämpliga *avloppsanläggningar* eller andra inrättningar utföras.

Regeringen får föreskriva att det *ska* vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts inrätta eller ändra sådana *avloppsanläggningar* eller andra inrättningar.

26 kap.

20 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som är verksamhetsutövare för en avloppsanläggning eller leder avloppsvatten till en sådan anläggning att till tillsynsmyndigheten lämna uppgifter om anläggningen och hur den kontrolleras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

dels att 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 6 a–6 d §§, och närmast före 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, *skall* 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.

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

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.

Planering av vattentjänster

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.

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 förslagets 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 §.

*En kommun behöver inte
ställa ut ett förslag till ändring i
planen som endast berör ett fåtal
fastighetsinnehavare eller annars
är liten.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter

dels att det införs en ny paragraf, 3 kap. 4 §, och närmast före 3 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 3 kap. 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd".

3 kap.

Förordningen om avloppsdeklarationer

4 §

För en överträdelse av 7 § förordningen (xxx:xxx) om avloppsdeklarationer genom att inte i tid lämna in en avloppsdeklaration ska en miljöstraffsavgift betalas med 3 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

3 kap.

5 §¹

Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om

1. miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken inom sitt ansvarsområde,

2. vattenskyddsområden enligt 7 kap. miljöbalken,

3. *enskilda avlopp enligt 9 kap. miljöbalken,* 3. *avloppsanläggningar för hushållsspillvatten som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter,*

4. vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, med undantag för frågor om markavvattning,

5. dumpning enligt 15 kap. miljöbalken,

6. fiske och vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde enligt 6 §, och

7. skydd av grundvatten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

¹ Senaste lydelse 2014:430.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)

dels att 13–16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det införs en ny paragraf, 47 b §, och närmast före 47 b § en ny rubrik av följande lydelse.

13 §²

Det krävs tillstånd för att

1. inrätta en *avloppsanordning* som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller
2. ansluta en vattentoalett till en befintlig *avloppsanordning*.

Det krävs en anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan *avloppsanordning* än den som avses i första stycket.

En ansökan om tillstånd enligt första stycket ska prövas av den kommunala nämnden. Ansökan prövas dock av försvarsinspektören för hälsa och miljö i de fall inspektören har tillsyn över anläggningen.

En kommun får meddela föreskrifter om att det i stället för en anmälan krävs tillstånd för att inom vissa delar av kommunen inrätta en sådan *anordning* som avses i andra stycket. Sådana föreskrifter får endast avse tillståndsplikt som behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

Det krävs tillstånd för att

1. inrätta en *avloppsanläggning* som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller
2. ansluta en vattentoalett till en befintlig *avloppsanläggning*.

Det krävs en anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan *avloppsanläggning* än den som avses i första stycket.

En kommun får meddela föreskrifter om att det i stället för en anmälan krävs tillstånd för att inom vissa delar av kommunen inrätta en sådan *anläggning* som avses i andra stycket. Sådana föreskrifter får endast avse tillståndsplikt som behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

² Senaste lydelse 2017:793.

14 §

Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådana *avloppsanordningar* som avses i 13 §, om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.

Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådana *avloppsanläggningar* som avses i 13 §, om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.

15 §³

Bestämmelserna i 13 § första och andra styckena ska inte tillämpas på en *avloppsanordning* som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) eller om *avloppsanordningen* är avsedd att föra avloppsvattnet till enbart en allmän avloppsanläggning.

Bestämmelserna i 13 § första och andra styckena ska inte tillämpas på en *avloppsanläggning* som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) eller om *avloppsanläggningen* är avsedd att föra avloppsvattnet till enbart en allmän avloppsanläggning.

16 §

Ledningarna för en *avloppsanordning* som avses i 13 § skall vara slutna, om inte den kommunala nämnden medger något annat.

Ledningarna för en *avloppsanläggning* som avses i 13 § skall vara slutna, om inte den kommunala nämnden medger något annat.

³ Senaste lydelse 2013:769

Bemyndigande för Havs- och
vattenmyndigheten

47 b §

*Havs- och vattenmyndigheten
får meddela närmare föreskrifter
om försiktighetsmått vid utsläpp
av avloppsvatten från små av-
loppsanläggningar.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 3 och 4 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av 23 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Denna förordning är meddelad med stöd av 23 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster i fråga om 2 § och 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 3 och 4 §§.

3 § Havs- och vattenmyndigheten får ge tillsynsvägledning till länsstyrelser i frågor om 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster i samverkan med Naturvårdsverket, Boverket och Livsmedelsverket.

4 § Boverket ska ge stöd åt kommuner vid arbetet med att ta fram en redogörelse enligt 6 a § andra stycket lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.7 Förslag till förordning om avloppsdeklARATIONER

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna förordning föreskrivs en skyldighet att lämna avloppsdeklARATIONER för avloppsanläggningar som är dimensionerade för hushållspillvatten med en föroreningsmängd som motsvarar högst 200 personekvivalenter.

Med hushållspillvatten avses i denna förordning spillvatten från bostäder och serviceinrättningar vilket till övervägande del härrör från människans metabolism och hushållsaktiviteter.

Förordningen är meddelad med stöd av 26 kap. 20 a § miljöbalken.

Undantag

2 § Denna förordning gäller inte

1. avloppsanläggningar som enbart består av ledningar där allt hushållspillvatten leds till en annan avloppsanläggning,
2. allmänna avloppsanläggningar enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, och
3. avloppsanläggningar som försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsyn över.

Upplysning om tillsynsmyndighet

3 § Varje kommun har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken och 2 kap. 31 § miljötillsynsförordningen, inom sitt område, ansvar för tillsynen i fråga om de avloppsanläggningar som omfattas av denna förordning.

Skyldighet att deklarerera en avloppsanläggning

4 § Den som är verksamhetsutövare för en avloppsanläggning eller leder hushållspillvatten till en sådan anläggning ska se till att det för anläggningen finns en aktuell avloppsdeklARATION.

5 § Kravet i 4 § ska tillämpas första gången vid utgången av sjunde året efter det att anläggningen fick tillstånd eller anmäldes enligt miljöbalken.

6 § En avloppsdeklaration får inte vara äldre än sju år.

7 § Avloppsdeklarationen ska lämnas in till tillsynsmyndigheten senast en månad efter det att skyldigheten enligt 5 eller 6 §§ ska vara uppfylld.

8 § En avloppsdeklaration ska vara upprättad av ett kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

9 § Tillsynsmyndigheten får bevilja anstånd med att lämna in en avloppsdeklaration om det finns särskilda skäl.

Besiktning av avloppsanläggningen

10 § Innan en avloppsdeklaration upprättas ska ett sådant kontrollorgan som anges i 8 § utföra en besiktning av avloppsanläggningen, dess utsläppspunkt och marken i anläggningens omedelbara närhet.

11 § Vid besiktningen ska alla delar av avloppsanläggningen inspekteras som är synliga eller enkelt kan kontrolleras.

Avloppsdeklarationens innehåll

12 § En avloppsdeklaration ska ange vilka tillstånd som gäller för anläggningen eller om anläggningen anmälts till tillsynsmyndigheten.

13 § En avloppsdeklaration ska innehålla en beskrivning av hur anläggningen är utformad och hur den används.

Beskrivningen av anläggningens utformning ska innehålla uppgift om

1. eventuell ansluten vattentoalett,
2. vilken typ och mängd av hushållspillvatten anläggningen belastas med
3. vilken typ och mängd av hushållspillvatten anläggningen är dimensionerad för, och
4. iakttagelser från besiktningen.

14 § En avloppsdeklaration ska innehålla en bedömning av avloppsanläggningens funktion i förhållande till anläggningens tillstånd eller anmälan.

Bemyndiganden

15 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ackrediteras för uppgiften enligt 8 §.

16 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur avloppsdeklarationen ska utformas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Kravet i 4 § ska tillämpas tidigast den 1 januari 2027.

2 Uppdragen och genomförandet

2.1 Direktiven

I det ursprungliga direktivet har regeringen angett tre områden för utredningen att se över. Det första handlar om 6 § vattentjänstlagen och dess tillämpning. Det andra om en eventuell tillsynsvägleddande myndighet beträffande samma paragraf. Det tredje uppdraget handlar om små avlopp och hur åtgärdstakten och återvinningen av näringsämnen kan öka. I utredningens tilläggsdirektiv tillkom vissa frågor om finansiering av dagvattenåtgärder.

En utgångspunkt för utredningens arbete ska vara att det ska vara enkelt för den enskilde fastighetsägaren att göra rätt genom korrekt tillgänglig information om lämplig va-lösning utifrån de lokala förutsättningarna.

Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster regleras i 6 § vattentjänstlagen. I direktivet framhålls att kostnaden för att ordna vattentjänster för fastigheter på landsbygderna upplevs som betydande av kommunerna. Därför upplevs paragrafen av vissa kommuner som ett hinder för nybyggnation på landsbygderna. Det kan också vara så att kommuner avstår från att ålägga fastighetsägare att åtgärda avlopp i områden där man planerar att ansluta till ett verksamhetsområde. Utredningens uppdrag är därför att undersöka möjligheten att i större utsträckning ge utrymme för enskilda alternativ när dessa kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och en sådan lösning är förenlig med intresset av en god hushållning med naturresurser. Detta utifrån utgångspunkten att det kan bli billigare för den enskilde fastighetsägaren att ordna va genom en enskild lösning eller genom samverkan mellan fastighetsägare. Utredningen ska därför se över möjligheten för kommunerna att besluta om va-samverkan, analysera hur praxis har utvecklats vad gäller kommunens ansvar för att tillgodose be-

hovan av en allmän va-anläggning utan negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön och lämna förslag på en ändamålsenlig ändring.

Havs- och vattenmyndigheten har påtalat att det inte finns någon central tillsynsvägledande myndighet gällande 6 § vattentjänstlagen. Länsstyrelsernas arbete som tillsynsmyndigheter skulle kunna underlättas av att handläggningen blir mer enhetlig. Sedan Statens va-nämnd upphörde som myndighet har en kunskapsbank för tillsynsmyndigheterna i tillsynsfrågor och ett stöd till länsstyrelserna försvunnit. Utredningens uppgift är att se över om det finns ett behov av en tillsynsvägledande myndighet och i så fall lämna förslag på vilken central myndighet som bör få den uppgiften.

Det tredje delområdet berör hur åtgärdstakten och återvinningen av näringsämnen kan öka avseende små avlopp. I direktivet anges att utredningen ska analysera vilket eller vilka styrmedel som har bäst förutsättningar för att vara verkningsfulla och kostnadseffektiva i syfte att öka åtgärdstakten för små avlopp. Detta eftersom arbetet med att byta ut och ersätta undermåliga små avlopp går mycket långsamt. Förbättrad rådgivning skulle kunna underlätta för fastighetsägare. Utredningen ska därför analysera hur avlopps-rådgivningen ska bli bättre. I direktivet konstateras också att små avlopp kan utgöra källan för lokala kretslopp av växtnäring. Utredningen ska därför analysera hur återvinning av näringsämnen kan öka och föreslå författningsändringar med syfte att öka återvinning och kretslopp av näringsämnen från små avlopp.

Utredningens tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen i december 2017 anger att ett förändrat klimat med bland annat ökad nederbörd kräver en förändrad dagvattenhantering. Utredningen ska därför utreda vilka möjligheter som finns att anlägga öppna dagvattenlösningar och andra anpassningsåtgärder enligt vattentjänstlagen samt identifiera hinder i vattentjänstlagen och annan lagstiftning som försvårar anläggandet av anpassningsåtgärder.

För att hantera effekterna av ökad nederbörd behöver va-anläggningen klara skyfall. Det råder osäkerhet om i vilken omfattning va-avgifter kan användas för finansiering av åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat. Utredningen ska därför undersöka om det går att finansiera anpassningsåtgärder genom va-taxan samt, om detta inte är möjligt, utreda om det finns andra modeller

för kostnadstäckning. Enligt 30 § vattentjänstlagen får avgifterna inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Utredningen ska vidare analysera hur va-huvudmannens skyldighet att tillgodose skäliga anspråk på säkerhet förhåller sig till överkapacitet.

Köpenhamn drabbades av ett skyfall 2011. Staden har därefter antagit en skyfallsplan. Den huvudsakliga finansieringen av åtgärderna enligt skyfallsplanen sker genom en höjning av avgifterna för dagvattenhanteringen. Utredningen ska redovisa hur denna reglering för kostnadstäckning av anpassningsåtgärder ser ut i Danmark samt ta ställning till om erfarenheterna från den danska regleringen bör leda till förändringar i den svenska regleringen.

Utredningen ska i sitt arbete beakta andra nyligen presenterade utredningar på området.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har till sin hjälp haft en expertgrupp med ett mycket brett spektrum av erfarenheter av va-frågor. På detta sätt har kunskap tagits till vara från Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet, Finansdepartementet, länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland, kommunerna Kungälv, Karlsborg och Sundsvall, myndigheterna Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Svea hovrätt, Kammarkollegiet och Naturvårdsverket samt organisationerna Sveriges kommuner och landsting (SKL), Svenskt Vatten och Hela Sverige ska leva. Utredningen har genomfört sex möten med expertgruppen. Utöver det har experterna bistått utredningen på olika sätt.

Utredningen har i dagvattenfrågorna även biståtts av en referensgrupp. I denna grupp har Kristina Hall, Va-syd, Lennart Lorick, Falkenbergs kommun, Eva Vall, Stockholm Vatten och Avfall, Tommy Danielsson, Kristianstads kommun, Lotta Andersson, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Christer Stenmark, Vatten och Avfallskompetens i Norr (Umeå och Vindelns kommuner) och Erik Bern, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ingått.

Under utredningstiden har utredningen besökt Norrtälje, Kungälv och Södertälje kommuner samt haft ett möte med

Malung-Sälens kommun. Särskilt för frågorna kring dagvatten har utredningen besökt Malmö kommun och Va-syd samt gjort en studieresa till Danmark. Utredningen har även haft möten med representanter från Villaägarna, VVS-fabrikanternas råd, Jordägarna, Branschorganisationen för EN-godkända minireningsverk, Hela Sverige ska leva, Lantbrukarnas Riksförbund, Avfall Sverige, SKL:s samhällsbyggnadsutskott, SKL:s miljöchefsnätverk, Svenskt Vatten, ledamöterna i riksdagens miljö- och jordbruksutskott och civilutskott samt representanter för olika grupperingar med fastighetsägare som engagerat sig i frågan om va-utbyggnad. Utredningen har även rådgjort med Lantmäteriet och Naturvårdsverket i frågor som rör myndigheten. Vad gäller dagvattenfrågan har utredningen särskilt haft möten med Svensk Försäkring, Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag. I Danmark besökte utredningen Köpenhamns kommun och va-huvudman (HOFOR) samt Miljøstyrelsen vid Miljø- og Fødevareministeriet. Utredningen har även haft kontakt med två andra danska kommuner samt Forsyningssekretariatet vid Konkurrens- och Forbrugerstyrelsen som ansvarar för frågor om medfinansiering av anpassningsåtgärder för skyfall.

I arbetet med konsekvensanalysen har Jens Mentzer, Havs- och vattenmyndigheten, samt Samhällsekonomenheten vid Naturvårdsverket bistått utredningen och bidragit med samhällsekonomisk kompetens. Ett av utredningens expertmöten hölls i Göteborg i nära samarbete med Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen har genom deltagande i två utbildningar anordnade av Vaguiden inhämtat ytterligare kunskap och erfarenheter från kommuner, länsstyrelser och myndigheter. På konferensen *Vatten, avlopp, kretslopp* i Gävle i mars 2018 presenterade utredningen delar av förslagen och fick möjlighet att diskutera aktuella frågor under olika former med andra deltagare.

För frågor gällande kretsloppsanpassning av små avlopp har utredningen låtit konsulten Marika Palmér Rivera, Ekologigruppen, ta fram en rapport. En kunskapssammanställning till utredningens frågor om dagvatten har tagits fram av Karin Carlsson, Anna Dahlman Petri och Jane Hjelmqvist på WSP Sverige. WSP har även bistått utredningen i arbetet med konsekvensanalysen.

Utredningen har bedrivits med öppenhet gentemot de aktörer som på olika sätt arbetar med utredningens frågeställningar. Information

har därför löpande publicerats på utredningens facebookside och utredningen har även svarat på frågor från allmänhet och media.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en redovisning av de författningsändringar utredningen föreslår i kapitel 1. I kapitel 3 beskrivs de övergripande miljöproblem som är ursprunget till utredningens uppdrag, en beskrivning och analys av de problem som tas upp i direktiven, andra för utredningen viktiga aspekter och den lagstiftning som gäller på området i dag. Utredningens överväganden, slutsatser och förslag finns i kapitel 4 medan kapitel 5 innehåller konsekvensbeskrivningen. Författningskommentarer finns i kapitel 6.

3 Problembeskrivning och bakgrund

3.1 Hållbara vattentjänster

Vattnet är en grundläggande resurs för den mänskliga civilisationen och det är helt livsavgörande att den hanteras hållbart. När befolkningen ökar och samhällen förtätas följer med det utmaningen att försä bfolkningen med vattentjänster utan att det drabbar människors hälsa och miljön.

Alla utredningens uppdrag har i grunden samma mål: att skapa hållbara vattentjänster som klarar våra krav på skydd för hälsa och miljö. Vattentjänsterna definieras i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster som vattenförsörjning och avlopp. Med vattenförsörjning menas tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning (dricksvatten). I avlopp ingår bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats (dagvatten), bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning (spillvatten).

De utredningsuppdrag och problemen som beskrivs i utredningens direktiv är sammanlänkade och beroende av varandra. Därför behöver de lösas i ett sammanhang. I kapitel fyra beskrivs den styrmedelskedja som utredningen föreslår.

3.1.1 Inom planetens gränser

Flera av dagens stora miljöproblem beror på att människan på olika sätt satt de naturliga kretsloppen ur spel vilket ökat belastningen på miljön. Detta skapar i förlängningen storskaliga förändringar i ekosystemen.

Ursprungligen handlade utmaningen att skapa hållbara vattentjänster om att undvika hälsoproblem. I dag har människans sätt att lösa behovet av vattentjänsterna en stor del i att hon inte lever inom planetens gränser.

Professor Johan Rockström vid Stockholms universitet skrev 2009 tillsammans med en stor grupp forskare världen över en artikel i tidningen *Nature* som fått stor uppmärksamhet internationellt.¹ Artikeln "A safe operating space for humanity" sammanfattar nutida miljöforskning i ett nytt begrepp – nio planetära gränser. Synsättet bygger på konstaterandet att människan påverkar planetens system och riskerar att försätta dem i irreversibel obalans.

En av de gränser som redan i dag överskrids är flödena av näringsämnena fosfor och kväve. Övergödning, eller eutrofiering innebär att sjöar, vattendrag och hav tillförs näringsämnen i form av fosfor och kväve vilket startar en ökad tillväxt av fintrådiga alger och växtplankton. När dessa sedan dör och faller till botten kan syrebrist uppstå och bottenlevande växter och djur kan slås ut.

Kvävets kretslopp är en grundläggande förutsättning för allt liv och kväve är en helt nödvändig byggsten i växter och djurs proteiner och DNA. I kretsloppet återanvänds kväveatomerna hela tiden. Växterna tillgodogör sig kväve genom att ta upp oorganiskt kväve ur jord eller vatten. Djur får i sig kvävet genom att äta växter eller andra djur.

När växter och djur dör och bryts ned eller när de släpper ifrån sig urin och avföring återförs kvävet till jorden. En del av kvävet blir till kvävgas och avgår till luften. Men balansen upprätthålls genom att kvävefixerande bakterier kan omvandla rent kväve till närsalter igen.

När människan på konstgjord väg tar kväve från atmosfären för att skapa närsalter, syntetisk mineralgödsel, till sina odlingar uppstår en obalans i kvävet kretslopp. Dessutom ger tillverkningsprocessen relativt stora utsläpp av växthusgaser, cirka 5,3 kg CO₂-ekvivalenter per kilo kväve.² Rockström et al. menade i sin artikel att den gräns som naturen tål är ungefär 35 miljoner ton kväve per år. Enligt forskarnas senaste beräkningar från 2015 är den nuva-

¹ Rockström et al. *A safe operation space for humanity*. *Nature*. vol. 461. 24 september 2009.

² Jenssen, T.K., Kongshaug, G. *Energy Consumption and Greenhouse Gas Emissions in Fertiliser Production*. Proceedings 509. International Fertiliser Society. London, UK. 2003.

rande produktionen av mineralgödselkväve 150 miljoner ton per år. Det är mer än vad alla jordens egna processer producerar för att skapa närsalter från kvävgas.

Detta nya reaktiva och konstgjorda kväve som människan sprider bland annat genom konstgödning hamnar i viss grad till slut i ekosystemen. Det bidrar till övergödning i hav, sjöar och vattendrag, och ackumuleras i marksystem. En del läcker som nya gaser till atmosfären, till exempel lustgas som är en mycket stark växthusgas. Klimatförändringarna beror alltså inte bara på en kraftig obalans i kolets kretslopp utan även på en obalans i kvävet kretslopp.

Fosfors kretslopp är en mer långsam process än kvävet. Fosfor finns mineraliserat i berggrunden men till skillnad från kväve har fosfor ingen gasfas. Flödena är därför begränsade till mark, vatten och biologiska processer. Fosfor binds hårdare i marken än kväve. Fosfor har en hög kemisk reaktionsförmåga och finns därför inte som fritt grundämne i naturen. Genom vittring sprids fosfor ut i naturens korta kretsloppssystem. Återmineralisering av fosfor tar miljontals år. Fosfor sprids som fosfater i mark och vatten och tas upp av växter. Fosfor är en grundläggande byggsten för allt liv i DNA, RNA och i cellerna. Växternas förmåga att ta upp fosfor är således avgörande för allt liv. Djuren tillgodogör sig fosfor genom att äta växter eller andra djur. Fosfor återförs till mark och vatten genom djurens avföring och urin samt när växter och djur dör och bryts ner.

När människan bryter mineraliserat fosfor och sprider som konstgödning på sina odlingar tillförs mer fosfor till det naturliga kretsloppet. Det råder delade meningar om hur lång tid det tar innan den fossila fosfor tar slut men en god uppskattning utifrån kända tillgängliga reserver och dagens brytningshastighet är cirka 300–400 år.³ Eftersom de stora fosforreserverna är koncentrerade till framför allt Marocko, Kina och Mellanöstern är tillgången på fosfatmineral också en geo- och säkerhetspolitisk fråga. EU driver därför frågan om en hållbar användning av fosfor.⁴

Läckaget av fosfor från mark till vatten varierar mycket geografiskt, bland annat beroende på typ av jordar. Det handlar om

³ Naturvårdsverket. *Hållbar återföring av fosfor*. Rapport 6580, september 2013.

⁴ Ibid.

jordart, fosforinnehåll i marken, marklutning, vegetation, närheten till vattendrag och hur grundvattnet och ytvattnet rör sig (hydrologin). Kväve och fosfor som finns i avfall, slam, restprodukter och stallgödsel måste tas om hand lokalt och återföras till de jordar där mat och djurfoder odlas för att kretsloppet ska slutas.

En forskningsrapport beställd av Naturvårdsverket visar att Sverige behöver minska den inhemska konsumtionen av mineralgödselkväve med två tredjedelar om den regionala planetära gränsen⁵ ska klaras.⁶

Den globala livsmedelsproduktionen är i dag beroende av billigt fosfat i form av konstgödsel eller mineralgödsel. Beroendet har ökat när befolkningen ökat och dessutom, framför allt i industriländerna, övergått till en mer köttrik och resurskrävande kost.⁷

Människor bor i stor utsträckning samlade i städer och tätorter och avloppen påverkar miljön lokalt. Att skapa system där utsläppen av näringsämnen sker lokalt för att skapa mer kretsloppsanpassade system ter sig som en mycket stor utmaning.

FN tecknade 2015 en överenskommelse som innehåller mål för hållbar utveckling, Agenda 2030. Där kommer forskningen kring kretsloppen till uttryck. I mål 6.3 klargörs att vattenkvaliteten måste förbättras, att andelen obehandlat avloppsvatten ska halveras till 2030 och att återvinningen väsentligt ska öka.⁸ I mål 14.1 ska alla slags föroreningar i havet, exempelvis näringsämnen, förebyggas och avsevärt minska.

3.1.2 Miljömålen

Riksdagen har beslutat om 16 miljö kvalitetsmål. Miljömålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som ska nås och de ska vara riktmärken för arbetet att lösa våra miljöproblem. Det finns också ett övergripande generationsmål som innebär att nästa gene-

⁵ Behovet av regionala planetära gränsen introducerades i en ny artikel av Rockströms forskargrupp 2015: Steffen et al. *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*. Science. 15 jan 2015.

⁶ Nykvist, Persson, Moberg, Persson, Cornell, Rockström. *National Environment Performance on Planetary Boundaries. A study for the Swedish EPA*. Rapport 6576. 2013

⁷ Cordell D. *The Story of Phosphorus: Sustainability implications of global phosphorus scarcity for food security*. Linköpings universitet. 2010.

⁸ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/17-globala-mal-for-hallbar-utveckling/>

ration ska få ta emot ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Till miljömålen finns dessutom ett flertal etappmål som är steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljö-kvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen har en annan indelning och utgångspunkt än Rockströms planetära gränser men likväl täcker miljömålen in samma miljöproblem.

Flera miljömål riskerar sämre måluppfyllelse i olika grad med anledning av hur samhället hanterar sina vattentjänster. Dessa är *Ingen övergödning*, *God bebyggd miljö*, *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans* samt *Levande kust och skärgård*.

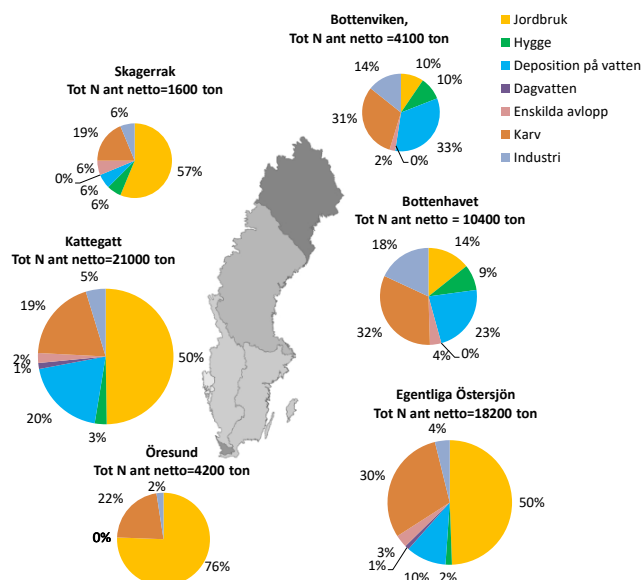
Naturvårdsverket gör vart fjärde år en fördjupad utvärdering av miljömålen. I 2015 års fördjupade utvärdering konstateras att miljömålet *Ingen övergödning* inte kommer att klaras med existerande beslutade styrmedel och åtgärder till mååret 2020.⁹ Naturvårdsverket konstaterar att belastningen av näringsämnen minskar.¹⁰ I vissa områden minskar även övergödningssymtomen. Problemet är dock fortfarande stort i stora delar av Sverige. Det tar lång tid för miljön att återhämta sig även om belastningen minskar.

I Sverige är jordbruket den största mänskliga källan till utsläpp av kväve och fosfor som orsakar övergödning. Övriga källor är kommunala och enskilda avlopp, skogsbruk, luftbaserade utsläpp från trafik, industrier och från dagvatten. Olika källor har olika stor betydelse i olika havsbassänger (se figur 3.1 och 3.2).

⁹ Naturvårdsverket. *Styr med sikte på miljömålen*. Rapport 6666. oktober 2015.

¹⁰ Naturvårdsverket. *Mål i sikte – Analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering*. Rapport 6662. maj 2015.

Figur 3.1 Källfördelning för mänsklig nettobelastning av kväve till havsbassängerna



Källa: Naturvårdsverket och SMED.

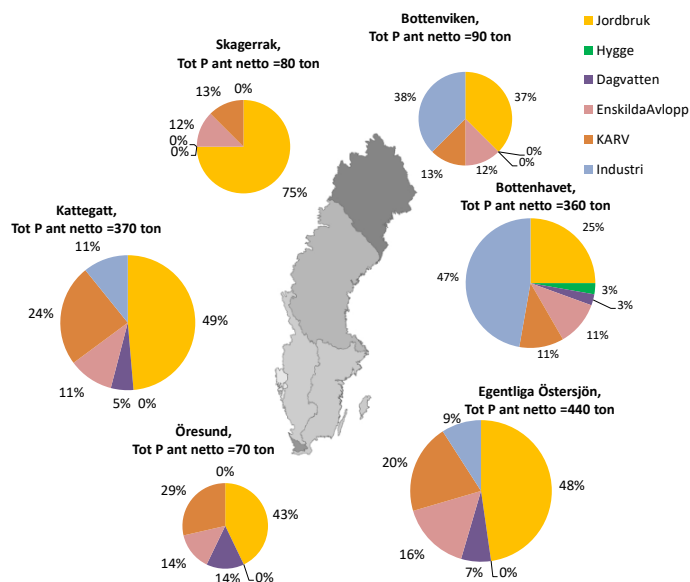
Enligt Helsingforskonventionen¹¹, som är den överenskommelse som länderna kring Östersjön tecknat om hur havsmiljön i Östersjön ska kunna skyddas och förbättras, ska Sverige minska sin belastning av fosfor med 530 ton och av kväve med 9 245 ton. Enligt Naturvårdsverket har Sverige uppnått målen för kväve medan minskningen av fosfor går långsammare.

Den negativa påverkan av fosfor och kväve har under lång tid lett till stora områden med syrefria bottenar i Östersjön. Även om tillförseln minskar så dröjer effekterna. Enligt Havsmiljöinstitutets årliga rapport om havsmiljön så är ytan av syrefria bottenar i det egentliga Östersjön nu nära tre gånger så stor som vid millennieskiftet.¹² Totalhalterna av näringsämnen i ytvattnet är högre än i början av 1970-talet.

¹¹ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area. Handhas av Baltic Marine Environment Protection Commission även kallad HELCOM.

¹² Havsmiljöinstitutet *Havet 2015/2016*.

Figur 3.2 Källfördelning för mänsklig nettobelastning av fosfor till havsbassängerna



Källa: Naturvårdsverket och SMED.

Östersjön har även en stor internbelastning av fosfor, det vill säga den fosfor som frigörs från bottenarna. Det beror dels på fosfor som ackumulerats under 1900-talet och som härstammar från gamla mänskliga utsläpp och dels på det faktum att låga syrehalter kan minska effektiviteten i att begrava fosfor i sediment.¹³

Östersjöcentrum vid Stockholms universitet har visat att fosfor ansamlas på land i stora mängder och att den mängden fortfarande ökar. Även om utsläppen av fosfor från exempelvis avlopp avtar eller upphör så kommer marken att läcka fosfor under decennier. Enligt forskare på Östersjöcentrum står den landackumulerade fosfor i hela Östersjöns avrinningsområde i nuläget för ungefär halva tillförseln av fosfor till Östersjön. Men om tillförseln av fosfor till land minskar så minskar även tillförseln till havet.

¹³ Stockholms universitet Östersjöcentrum. *Internbelastning av fosfor – gamla synder som spökar*. Policy Brief. januari 2017.

Utsläppen av övergödande ämnen ger effekter också på landmiljön. Markens kemi påverkas vilket betyder förändringar i ekosystemen. Arter som är mer beroende av kväve ökar sin utbredning på bekostnad av andra. Dessa problem är störst i södra Sverige på grund av att det atmosfäriska nedfallet är större där. Om skogsmark utsätts för mer kväve än den kan ta upp naturligt läcker den näring till omgivande vattendrag. I dag klarar den mesta skogen i Sverige att ta emot påverkan från kväve. I sydvästligaste delarna av landet indikerar dock mätningar att nitratkväve läcker från skogsmark till sjöar, vattendrag och till grundvattenförekomster.¹⁴

Effekterna av övergödningen i insjöar och andra sötvtattenförekomster liknar mycket den som drabbar havet. Det finns dock en viss skillnad i vilket av de båda ämnena kväve och fosfor som är mest begränsande. Förenklat är fosfor mer begränsande för tillväxten i sötvtattensjöar. Men sambandet mellan de båda ämnena är komplicerat. Det är också skillnad på hur näringsrika och näringsfattiga (eutrofa och oligotrofa) sjöar påverkas.

Eftersom fosfor rör sig långsammare genom miljön får utsläpp av till exempel spillvatten större negativ effekt på miljön lokalt och mindre i hav och vattendrag långt från utsläppskällan jämfört med kväve. Fosfor i orenat avloppsvatten och dagvatten kan få stora effekter på känsliga närområden. Det kan synas tydligt i instängda vikar i havet och i eutrofa sjöar.

Enligt vattendirektivet¹⁵ ska de svenska vattendragens ekologiska status klassificeras. Enligt den senaste bedömningen från vattenmyndigheterna (2015) är det 13 procent av de vattendrag som klassats och 10 procent av de sjöar som klassats som inte uppfyller kraven i vattendirektivet på god ekologisk status.¹⁶ Det är en försämring jämfört med den förra bedömningen (2009). Dock är det nästan en tredjedel av sjöarna och hälften av vattendragen som ännu inte klassats.

Effekten av dåligt fungerande avloppsanläggningar är uppenbar på miljömålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans* och

¹⁴ Naturvårdsverket. *Mål i sikte – Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering*. Rapport 6662. maj 2015.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹⁶ Naturvårdsverket. *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018*. Rapport 6804. mars 2018.

Levande kust och skärgård genom försämrad vattenkvalitet och svårigheter att uppfylla kraven i vattendirektivet på god ekologisk status. Kommunerna står ofta även inför problem med grundvattenet och påverkan på miljömålet *Grundvatten av god kvalitet*. Bristfälliga små avloppsanläggningar gör att avloppsvatten tränger in i grundvattenmagasin eller förorenar grundvattentäcker. Dricksvattenutredningen har i sitt betänkande betonat risken att många små avlopp med otillräcklig rening medför risk för smitta om dricksvatten förorenas.¹⁷

3.1.3 Skydd av människors hälsa

Ursprunget till behovet att ordna vattentjänsterna i allmän regi kom inte från upptäckten av små avlopps miljöpåverkan utan från risker med hälsan. Problemen dök upp i Sverige när bebyggelsen blev tätare. När till exempel bakterier från avlopp förorenade dricksvattnet eller bad- och tvättvattnet så uppstod ett behov att gemensamt se till att avloppet togs om hand.

Samma problem finns i dag i länder med hög tillväxttakt. I Agenda 2030-målet *Rent vatten och sanitet* konstateras att orenat avlopp från industri och hushåll leder till att vatten förorenas och skapar en ohälsosam miljö som särskilt drabbar människor som lever i fattigdom. Också produktionen av livsmedel kan skadas av orenat avloppsvatten. Ett av delmålen kopplat till detta är att senast 2030 uppnå allmän och rättvis tillgång till säkert och ekonomiskt överkomligt dricksvatten.

I Sverige hade hälsoskyddsnämnderna i kommunerna redan vid 1800-talets slut ett visst ansvar att se till att avloppsvattnet från bebyggelsen togs omhand. Detta för att inte skapa hälsoproblem och sprida smitta genom bland annat dricksvattnet. Kravet utvecklades också i 1919 års hälsoskyddsstadgor. Det var först i och med 1918-års vattenlag som genomfördes först på 1940-talet som miljökravet kom med.

I och med 1955 års va-lag fick Sverige en samlad lagstiftning och reglering mellan fastighetsägare som skulle använda en allmän va-anläggning och det allmänna. Kommunerna fick ansvaret att

¹⁷SOU 2016:32. Dricksvattenutredningen. *En trygg dricksvattenförsörjning*.

förse medborgarna med vattentjänster för att förebygga sanitär olägenhet, det vill säga skydda deras hälsa.¹⁸ Ännu tydligare regler för att minska utsläpp av förorenat vatten i syfte att skydda miljön kom i 1969 års miljöskyddslag vilken kom samtidigt som statsbidrag delades ut för att bygga kommunala reningsverk. Dagens miljöbalk trädde i kraft 1999.¹⁹

Även om samhällsdebatten ofta fokuserar på miljöproblemen med våra avlopp så är än i dag ett väl fungerande avloppssystem för spillvatten, dagvatten och dräneringsvatten viktigt för hälsan. Att behovet fortfarande är aktuellt stod klart i november 2010 när 27 000 människor i Östersund drabbades av att dricksvattnet var förorenat av *Cryptosporidium*, en encellig parasit.²⁰

Socialstyrelsen gjorde 2007 en sammanställning av dricksvattenkvaliteten i egna brunnar.²¹ Det visade sig att nästan 35 procent av de grävda brunnarna hade vatten som inte var tjänligt att dricka. Bland bergborrhade brunnar hade tio procent otjänligt vatten. För höga halter av mikroorganismer, till exempel bakterier, var den vanligaste orsaken till att vattnet klassades som otjänligt. Skadliga mikroorganismer kan ge akuta hälsoeffekter, främst mag- och tarmsjukdomar, men också i mer sällsynta fall orsaka allvarliga kroniska skador hos vissa individer. Mikroorganismerna kan komma från jordbruk, djurhållning, enskilda avlopp och industrier.

Dricksvatten i enskilda brunnar kan också innehålla skadliga kemiska ämnen som finns naturligt i vattnet och som gör det olämpligt att dricka. Det kan handla till exempel om uran, arsenik, radon och fluorid. En annan orsak till otjänligt vatten är nitrit som kan komma från avlopp eller djurhållning. Också de material som används i brunnar, vattenledningar och kranar, kan ge ifrån sig till exempel koppar och bly. En annan orsak till kemisk förorening av brunnar är bekämpningsmedel från jordbruket. För dessa ämnen finns hälsomässigt grundade gränsvärden.

I kustnära områden och i områden som legat under hav den senaste tiden kan höga halter av natrium och klorid tyda på ett överuttag av grundvatten i området. Havsvatten kan då tränga in i brunnarna.

¹⁸ SOU 2004:64. Vattentjänstslagsutredningen. *Allmänna vattentjänster*.

¹⁹ Havs- och vattenmyndigheten. *Juridiken kring vatten och avlopp*. Rapport 2015:15.

²⁰ [https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-](https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/utbrottsarkiv/cryptosporidium-ostersund-2010)

[beredskap/utbrott/utbrottsarkiv/cryptosporidium-ostersund-2010](https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/utbrottsarkiv/cryptosporidium-ostersund-2010)

²¹ Socialstyrelsen. *Dricksvatten från enskilda vattentäkter. Ett nationellt tillsynsprojekt*. 2007.

3.2 Vattendirektivet och vattenförvaltningen

Vattenförvaltningen i Sverige bedrivs i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten. Vattendirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen). I direktivet illustreras hur viktigt vatten är för vårt samhälle och för våra ekosystem med orden: ”Vatten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant.”

Vattendirektivet vilar på två grundpelare nämligen att värna ett naturligt växt- och djurliv i vatten och att säkerställa tillgången på rent vatten för dricksvattenproduktion. Genom att vattenfrågorna reglerats på EU-nivå i direktivet görs bedömningar på samma sätt för hela EU:s vatten. Miljöregleringar i EU är en viktig förutsättning för den gemensamma marknaden. Inget land ska kunna ta sig konkurrensfördelar genom lägre miljökrav.

En utgångspunkt i vattendirektivet är att vattnet ska förvaltas i avrinningsområden och vattendistrikt eftersom vatten rör sig efter de naturgivna gränserna och inte inom lands-, läns- eller kommungränser. En annan viktig del i vattendirektivet är att kunskap om lokala förhållanden samt människors engagemang ska tas tillvara.

3.2.1 Den svenska vattenförvaltningen²²

Den svenska vattenförvaltningen är uppdelad i fem vattendistrikt utifrån de fem huvudsakliga havsbassängerna vilket gör att den avviker från uppdelningen i län och kommuner. Både län, kommuner och avrinningsområden kan därför tillhöra mer än ett vattendistrikt. För varje vattendistrikt finns en utpekad länsstyrelse som är vattenmyndighet, med en vattendelegation. Vattendelegationerna är utsedda av regeringen och består av sakkunniga från länsstyrelser, kommuner och andra instanser men även representanter från näringslivet och de politiska partierna. Vart sjätte år fastställer vattendelegationerna i varje vattendistrikt en förvaltningsplan med åtgärdsprogram samt miljökvalitetsnormer för distriktets vatten-

²² En översyn av vattenförvaltningen pågår i utredningen Översyn av vattenförvaltningens organisation. Dir 2017:96.

förekomster. Den nuvarande perioden pågår under 2016–2021. Vattenmyndigheterna ska också se till att det för respektive vattendistrikt görs en beskrivning och analys av karaktärsdragen för områdets vattenförekomster, en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på yt- och grundvattnets tillstånd samt en ekonomisk analys av vattenanvändningen.²³

3.2.2 Miljökvalitetsnormer

I vattendirektivet används begreppen miljömål och miljökvalitetsnormer. Miljömål är mål som handlar om vattnets status och fastställs enligt direktivets artikel 4. Med miljökvalitetsnormer menas att koncentrationen av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen inte bör överskridas i vatten, sediment eller bland växter och djur för att skydda människors hälsa och miljön.

Sverige har valt att skriva in direktivets miljömål som miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. En sådan miljökvalitetsnorm är en bestämmelse om hur miljön bör eller ska vara beskaffad i olika avseenden. Miljökvalitetsnormerna för vatten har därmed betydelse för vilka krav som kan ställas utifrån 5 kap. miljöbalken, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt andra bestämmelser om skydd för miljön i miljöbalken.

De övergripande miljökvalitetsnormerna anges i vattenförvaltningsförordningen som ett generellt krav på:

- att tillståndet inte får försämrats,
- att ytvatten ska uppnå god ytvattenstatus,
- att konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska uppnå god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus,
- att grundvatten ska uppnå god grundvattenstatus.

Vattenmyndigheterna ska klassificera ekologisk status för varje ytvattenförekomst. Den fastställda statusen ska som huvudregel

²³ 3 kap. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

uppnås senast år 2021. Det finns möjlighet att göra vissa avvikelser och undantag. Var och en av de fem regionala vattenmyndigheterna ska fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden.

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för yt- respektive grundvatten ska bestämmas. Vattenmyndigheterna får meddela närmare föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla i vattendistriktet. I föreskrifterna anges de kvalitetskrav som vattenmyndigheten fastställt för varje yt- respektive grundvattenförekomst och när dessa ska uppnås. Data för vattenförekomsterna sammanställs i VISS, Vatteninformationssystem i Sverige.

Miljökvalitetsnormerna är riktade till myndigheter och kommuner som enligt miljöbalken är ansvariga för att de följs och att de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet genomförs.²⁴ Myndigheter och kommuner är skyldiga att genomföra åtgärderna i åtgärdsprogrammet.²⁵ De ger dock ingen styrning i sig för enskilda fastighetsägare eller verksamhetsutövare. De får effekt för den enskilde först efter att de i flera steg omvandlas till olika former av krav som rikts mot verksamhetsutövare av andra myndigheter²⁶. Bedömningen av vilka krav som kan ställas i det enskilda fallet avgörs genom tillämpning av reglerna i framför allt miljöbalken.

3.2.3 Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Förvaltningsplaner ska innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.²⁷

Baserat på innehållet i förvaltningsplanen tar vattenmyndigheterna sedan fram åtgärdsprogram. Dessa är riktade till myndigheter och kommuner som har ansvar för att vidta de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram är bindande för kommuner och myndigheter enligt miljö-

²⁴ 5 kap. 3 § miljöbalken.

²⁵ 5 kap. 8 § miljöbalken samt 27 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

²⁶ Naturvårdsverket. *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*. 2011, s. 4 och 15.

²⁷ 5 kap. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

balken. Det finns dock inga sanktioner för den kommun eller myndighet som inte klarar av att följa de krav som ställs på dem i programmen. Det finns inte heller några tillsynsåtgärder. Åtgärdsprogrammen är med andra ord tänkta att ha en vägledande funktion för kommuner och myndigheter att arbeta utifrån.²⁸ Hur arbetet går följs upp av vattenmyndigheterna vilka rapporterar till Havs- och vattenmyndigheten som i sin tur rapporterar till Europeiska kommissionen. Åtgärdsprogrammen ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.²⁹ Många åtgärder träffar och påverkar direkt de frågor som utredningen ska undersöka och ge förslag till.

3.2.4 Krav på hållbara vattentjänster i åtgärdsprogrammen

Kommunernas åtgärder

Enligt åtgärdsprogrammen för 2016–2021 ska kommunerna vidta vissa åtgärder. Åtgärderna består bland annat i krav på kommunerna att bedriva tillsyn så att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas och att utsläppen av kväve, fosfor och växtskyddsmedel från vissa verksamheter minskar. Likaså ska tillsyn ske över avloppsledningar och reningsverk så att utsläppen av näringsämnen och prioriterade och särskilda förorenande ämnen minskar. Detta gäller även små avlopp där kommunen ska ställa krav på begränsade utsläpp av fosfor och kväve där det behövs samt prioritera tillsynen av små avlopp. Kommunerna ska också säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen. Vad gäller planering ska kommunerna genomföra sin översikts- och detaljplanering samt prövning enligt plan- och bygglagen (2010:900) så att den bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Kommunerna ska också upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner samt dagvattenplaner för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

²⁸ Naturvårdsverket. *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*. 2011, s. 4 och 16–17.

²⁹ 5 kap. 6 § miljöbalken.

Länsstyrelsernas åtgärder

I åtgärdsprogrammen finns sammantaget tolv åtgärder som berör länsstyrelserna. I dessa ställs krav på länsstyrelserna genom vägledning och tillsyn till kommunerna. Denna ska säkerställa att verksamhetsutövare som påverkar vattenmiljön genomför egenkontroll med mera. Det omfattar inte bara små avlopp utan också dagvatten och dricksvatten. Länsstyrelserna ska också utveckla sin vägledning till kommunerna om prövning och tillsyn av enskilda avlopp.

Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt konstaterar i motiveringen till åtgärd 8 till exempel att åtgärder i distriktet för att minska fosforbelastningen från små enskilda avlopp behöver vidtas för närmare 500 vattenförekomster. Detta för att bidra till minskade utsläpp så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna nås. Enligt vattenmyndighetens bedömning är dock åtgärds-takten för låg. Det krävs därför en förstärkning av tillgängliga styrmedel för att kunna uppnå en åtgärdstakt som säkerställer att enskilda avlopp har tillräcklig rening för att över tid bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas.³⁰

Några statliga myndigheters åtgärder

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt åtgärdsprogrammen fortsätta att arbeta med utveckling av styrmedel så att utsläppen av kväve och fosfor från enskilda avlopp minskar samt med frågor kring prövning och tillsyn av enskilda avlopp. Myndigheten ska också fortsätta att utveckla sin vägledning till länsstyrelser och kommuner.

Naturvårdsverket ska enligt åtgärdsprogrammen bland annat identifiera behovet av och föreslå eller utveckla förändrade eller nya styrmedel för dagvattenhantering, samt utarbeta tillsynsvägledning avseende dagvattenhantering till länsstyrelser och kommuner. Åtgärden ska genomföras i samverkan med Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och Trafikverket samt med länsstyrelser och kommuner.

³⁰ Vattenmyndigheten Norra Östersjön. *Förvaltningsplan Norra Östersjöns Vattendistrikt 2016–2021*.

Boverket ska vägleda länsstyrelser och kommuner om fysisk planering enligt plan- och bygglagen. Verket behöver enligt åtgärdsprogrammen särskilt utveckla vägledningen till länsstyrelserna och kommunerna om hur miljökvalitetsnormerna för vatten tillämpas i detaljplaner, områdesbestämmelser och översiktsplanering.

3.3 Kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster

3.3.1 Historiken kring kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster

Kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster kom till i lagen (1955:314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Där står att det är kommunen som ska ombesörja eller se till att allmän vatten- och avloppsanläggning kommer till stånd om vattenförsörjning och avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang på grund av sanitär olägenhet. Anläggningen skulle komma till stånd så snart omständigheterna medgav det. Vad som kunde utgöra ett större sammanhang specificerades inte. I förarbetena, framgår ändå att ett antal av 20–30 anslutna fastigheter kan tänkas utgöra ett antagbart minimum, som dock bör kunna minskas, om bebyggelsen ligger så samlad, att sanitära synpunkter i högre grad gör sig gällande.³¹

Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar trädde i kraft 1970 och medförde vissa ändringar. Den huvudsakliga strukturen förblev dock densamma. Vad gällde kommunernas skyldighet att inrätta allmänna va-anläggningar omformulerades kravet till att gälla om, med hänsyn till hälsoskyddet, vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse behöver ordnas i ett större sammanhang. I de fallen skulle kommunen sörja för eller se till att en allmän va-anläggning kom till stånd så snart det kunde ske.

Genom 1970 års lag inrättades Statens va-nämnd (Va-nämnden). Va-nämndens uppdrag var att utgöra en central prövningsmyndighet för va-frågor. Bestämmelserna kring Va-nämnden bröts senare ut till lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

³¹ Kungl. Maj:ts proposition 1955:121. *Förslag till lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*, s. 61.

Va-lagsutredningen

I juni 2004 lämnade Va-lagsutredningen sitt betänkande Allmänna vattentjänster, SOU 2004:64. I utredningen behandlades frågan om privatiseringar av va-anläggningar och utredningen gjorde också en allmän översyn över va-lagstiftningen. Översynen resulterade i ett förslag på en ny lag som benämndes lag om allmänna vattentjänster.

Vid tiden för Va-lagsutredningen hade enstaka kommuner överlåtit drift, underhåll eller ägande på privata aktörer. Va-lagsutredningen konstaterade dock att va-försörjningen utgör ett naturligt monopol och att tillgång till vattentjänster är ett primärbehov och en förutsättning för en tillfredsställande levnadsstandard. För att finansiera va-anläggningar används en självkostnadsprincip och avgifterna får inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att va-huvudmannen³² ska kunna ordna och driva va-anläggningen. Va-lagsutredningen fann därför att det inte skulle finnas något utrymme för en privatisering eller kommersialisering av de allmänna vattentjänsterna.

Va-samverkan i Va-lagsutredningen

Ett av Va-lagsutredningens förslag var att kommunen skulle kunna besluta att fastighetsägarna skulle samarbeta om utförande och drift av en va-anläggning när detta ansågs lämpligare än att inrätta en allmän va-anläggning. Samarbetet skulle ske i form av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149). Innan kommunen fattade beslut i frågan skulle en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen göras. Det var tänkt att vara ett sätt för kommunen att uppfylla sin skyldighet att se till att en va-anläggning skulle komma till stånd utan att inrätta en allmän va-anläggning. Kommunens ansvar skulle dock kvarstå om lösningen med en gemensamhetsanläggning skulle visa sig inte fungera som det var tänkt.

³² Va-huvudman=den som äger och ansvarar för drift och underhåll av allmän va-anläggning.

Regeringens bedömning av va-samverkan

Regeringen gjorde bedömningen att några bestämmelser om att kommunen skulle kunna besluta om va-samverkan inte skulle införas.³³ Som skäl för den bedömningen anförde regeringen i huvudsak följande. Det finns gott om exempel på att fastighetsägare samverkar i va-frågor även om förutsättningarna för den kommunala utbyggnadsskyldigheten i och för sig varit uppfyllda. När fastighetsägarna inte är överens är förutsättningarna för samverkan dock små. Eftersom kommunens ansvar för va-försörjningen kvarstår om det senare skulle visa sig att gemensamhetsanläggningen inte fungerar, kan det finnas en viss kommunal skepsis mot att stödja gemensamhetsanläggningar även när fastighetsägarna är överens om en samverkan. Det blir i regel mer kostsamt att i efterhand inrätta en allmän va-anläggning. Det finns många exempel på gemensamhetsanläggningar där inbördes konflikter mellan deltagarna har försvårat för verksamheten. Klander av stämmobeslut drar ofta mycket höga kostnader. Även ett överklagande av ett kommunalt beslut om va-samverkan kan leda till utdragna och kostsamma processer. Det är därför mycket viktigt, inte minst med hänsyn till det allmänna intresset, att förmågan att samarbeta finns från början och kan förväntas bestå på lång sikt. Det kan ifrågasättas om va-samverkan mellan fastighetsägare verkligen är ett enklare och mer rationellt alternativ för kommunen, särskilt om en sådan samverkan påtvingas fastighetsägarna mot deras vilja. Några remissinstanser ifrågasatte också det rimliga i att kommunen, som ofta har andra intressen än användarna, ska ha rätten att avgöra frågan om en va-samverkan är lämpligare än en allmän va-anläggning. Regeringen menade att bara den omständigheten att det inte helt säkert går att utesluta att kommunens egenintresse kan komma att styra eller i vart fall påverka avgörandet riskerar att medföra att allmänheten förlorar tilltro till systemet, oavsett om beslutet om va-samverkan kan överklagas. Regeringen menade också att förslaget skulle kunna medföra att fastighetsägarna tvingas ta ansvaret för alltför stora och komplicerade anläggningar.

Regeringen kom efter detta resonemang till slutsatsen att när förutsättningarna är sådana att kommunen behöver se till att vat-

³³ Regeringens proposition 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 37 ff

tentjänster ordnas och fastighetsägarna inte själva kan enas om att de vill lösa va-frågorna på egen hand, är det mest rimligt att kommunen fullgör sitt ansvar med en allmän anläggning.³⁴

Utredningen har funnit att det resonemang som regeringen förde kring va-samverkan i prop. 2005/06:78 ligger fast. Några nya omständigheter eller förutsättningar som ändrar utgångspunkterna för diskussionen har inte kommit fram. Utredningen bedömer därför att det inte finns några förutsättningar för att i dagens läge upprepa Va-lagsutredningens förslag och föreslå att det ska lagstiftas om att tvångsvis ordna va genom samverkan mellan fastighetsägare.

Vattentjänstlagen

Riksdagen beslutade om en ny lag (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) baserad på propositionen 2005/06:78. Frågan om kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster placerades i 6 §. I den nya lagen skulle inte längre anläggningens huvudman besluta i frågan om hur verksamhetsområdet för anläggningen skulle avgränsas. Regeringen fann att i praktiken rör det sig om ett mot berörda sakägare riktat förvaltningsbeslut. Ansvaret för att bestämma hur verksamhetsområdet skulle se ut skulle därför ligga hos kommunen i stället för hos va-huvudmannen. Ärenden som rör vilka områden som ska omfattas av verksamhetsområdet bereds ofta inom flera förvaltningar.

I första paragrafen anges att lagen syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

3.3.2 6 § vattentjänstlagen

Bestämmelsen om kommunens skyldighet att ordna vattentjänster skiljer sig från andra lagkonstruktioner och ligger mellan miljöfrågorna och planeringsfrågorna, med drag från båda. Beslut om verksamhetsområde för allmänt va enligt 6 § vattentjänstlagen fattas i de flesta kommuner av kommunfullmäktige. Besluten kan överkla-

³⁴ Regeringens proposition 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 38.

gas enligt reglerna om laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det innebär att endast beslutets laglighet prövas och att det endast kan godkännas eller upphävas, inte ändras. Till den enskilda fastighetsägaren uppkommer ett förhållande först när kommunen (va-huvudmannen) byggt ut den allmänna anläggningen och upprättat en förbindelsepunkt samt informerat fastighetsägaren om det. Genom denna information uppstår principiellt en avgiftsskyldighet för fastighetsägaren. Denna avgiftsskyldighet kan prövas enligt tvistereglererna i vattentjänstlagen.

När vattentjänstlagen trädde i kraft 2006 moderniserades paragrafen men de avgörande idéerna såsom ”i ett större sammanhang” och att behovet ska ordnas ”snarast” behölls. Skyddet för miljön infördes som ett nytt kriterium för när skyldigheten att bygga ut allmänt va skulle inträda. Vattenförsörjning eller avlopp ska ordnas i ett större sammanhang inte bara om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa utan även med hänsyn till skyddet för miljön. I och med det nya kriteriet utvidgades kommunernas skyldighet att ordna vatten och avlopp något. För att det så kallade miljörekvisitet ska anses vara uppfyllt krävs dock enligt förarbetsuttalanden att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön.³⁵ I åtminstone ett fall har rekvisitet till skydd för miljön fått avgörande betydelse.

År 2015 var cirka 1 500 000 fastigheter i Sverige anslutna till allmänt va varav cirka 135 000 fritidsfastigheter.³⁶ Cirka 950 000 fastigheter är inte anslutna, varav cirka 450 000 fritidsfastigheter. Eftersom det allmänna va-nätet i stor utsträckning är utbyggt i tätorter och städer aktualiseras frågor om kommunens skyldighet att ordna vattentjänster främst i omvandlingsområden, vid förtätningar utanför befintliga verksamhetsområden och vid exploateringar.

³⁵ Regeringens proposition 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster* s. 45.

³⁶ Statistiska Centralbyrån. Statistikdatabasen. Vatten- och avloppsförhållanden.

Tillsynen

Av 51 § vattentjänstlagen framgår att länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen ska enligt förarbetena till lagen vaka över och verka för att kommunen ordnar och vidmakthåller en allmän va-anläggning där det behövs.

I dag kan fastighetsägare och andra som menar att det finns ett behov av att en eller flera vattentjänster ska lösas med allmänt huvudmannaskap vända sig till länsstyrelsen. Detta i form av en förfrågan om att ett tillsynsärende ska startas utifrån 51 § vattentjänstlagen. Länsstyrelsen kan då förelägga kommunen att inrätta ett verksamhetsområde för en eller flera vattentjänster.

3.3.3 Praxisutveckling

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur praxis har utvecklats vad gäller kommunens ansvar för att tillgodose behovet av en allmän va-anläggning. Varje område har sina unika förutsättningar vad gäller storlek, bebyggelsestruktur, permanentningsgrad, geologi, närhet till känsliga recipienter med mera. Därför kan det ibland vara svårt att bedöma till vilken grad ett avgörande kan vara vägledande för andra fall.

Domstolsprövningarna enligt 6 § vattentjänstlagen uppkommer när länsstyrelsen beslutat om att förelägga eller inte förelägga en kommun att låta vissa fastigheter omfattas av verksamhetsområdet. Endast kommunen kan överklaga sådana beslut. Det är också möjligt att som fastighetsägare initiera en process hos en mark- och miljödomstol för att få kommunens skyldighet att ordna vattentjänster prövad.

Va-nämnden lades ner den 31 december 2015 och alla öppna ärenden fördelades då på landets mark- och miljödomstolar som sedan dess är första instans i dessa mål.

Människors hälsa

Människors hälsa var länge det avgörande skälet för kommunens ansvar för vattentjänsterna. I avgöranden kring tiden för ikraftträdandet av 1970 års va-lag noterar Regeringsrätten att när fastighetens avlopp inte kan lösas godtagbart ur sanitär synpunkt genom markinfiltration eller när en förenings vatten blivit otjänligt ska kommunen åläggas ansvar för att svara för utbyggnad av avloppsledningar och vattenförsörjning.³⁷

Begreppet ”om det behövs” omfattar såväl redan uppkomna olägenheter som risken för framtida olägenheter. I ett avgörande som gällde ett område i Knivsta kommun fann Va-nämnden och Mark- och miljööverdomstolen att det inte krävdes att hälsomässiga olägenheter skulle ha uppstått utan det räckte med att det fanns en risk för olägenheter.³⁸

Miljön

Miljön har blivit ett allt viktigare skäl för åtgärder vilket kanske allra tydligast illustreras med själva införandet av rekvisitet i lagstiftningen i samband med vattentjänstlagens tillkomst. I flertalet nyare avgöranden anges både hälso- och miljöskäl utan att någon mer noggrann särskiljning görs i domarna. Miljöskälet kan dock i sig väga så tungt att antalet fastigheter som är berörda får en underordnad betydelse.

Så var fallet i Eslövs kommun, i ett område som bestod av två delar. Området söder om ån omfattades av kommunens verksamhetsområde för avlopp. Området norr om ån (ett par hundra meter från befintligt verksamhetsområde) bestod av cirka tio fastigheter som redan sedan tidigare betjänades av kommunens dricksvattenanläggning. En förening för de boende anmälde behov av en allmän avloppsanläggning till länsstyrelsen som förelade kommunen att inrätta ett verksamhetsområde. Kommunen överklagade beslutet. Nedströms områdena fanns ett bestånd av den tjockskaliga mållarmusslan som nationellt klassificerades som starkt hotad och också

³⁷ RÅ 1971 not S 54 och RÅ 1968 not s. 76.

³⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 mars 2012 i mål nr M 2403–11.

var upptagen i EU:s livsmiljödirektiv³⁹ och därmed fredad enligt den svenska artskyddsförordningen (2007:845). Målarmusslan är känslig för övergödning och ytterligare eutrofiering av ån borde undvikas. Va-nämnden konstaterade att det inte påverkade bedömningen att den omgivande jordbruksmarken sannolikt försämrade vattenkvaliteten i ån mer än de enskilda avloppen. Målarmusslans skyddsvärde och den relativa närheten till det befintliga verksamhetsområdet gjorde att kommunen ansågs vara skyldig att innefatta även de aktuella fastigheterna i verksamhetsområdet för avlopp. Mark- och miljööverdomstolen ändrade beslutet endast vad gällde tiden för fullgörande.⁴⁰

Större sammanhang

Vad som utgör ett större sammanhang har varit en diskussionsfråga ända sedan begreppet infördes i lagstiftningen. Trots departementschefens relativt försiktiga uttalande i propositionen till 1955 års lag så har skrivningen levt vidare. Departementschefen skrev då att ett antal av 20–30 anslutna fastigheter kan tänkas utgöra ett antagbart minimum, som dock bör kunna minskas, om bebyggelsen ligger så samlad, att sanitära synpunkter i högre grad gör sig gällande.

Helt tydligt framgick bedömningen av antalet hus i ett fall där länsstyrelsen hade förelagt Klippans kommun att bygga ut va till tre nya områden. I område A fanns ett 15-tal fastigheter och området gränsade till ett befintligt verksamhetsområde för va. I område B och C fanns 23 respektive 17 fastigheter. Områdena hade delvis stora tomter och inget av områdena bedömdes ha en sådan samlad bebyggelse som normalt krävs för utbyggnadsskyldighet. Område A ansågs ha ett så nära samband med verksamhetsområdet att fastigheternas va-frågor bör lösas i det större sammanhanget med den bebyggelsen.⁴¹

I någon mån kan avgöranden i frågan om större sammanhang delas upp mellan områden som i sig utgör ett större sammanhang och

³⁹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (kallas också art- och habitatdirektivet).

⁴⁰ Miljööverdomstolens dom den 8 juni 2010 i mål nr M 7788-09.

⁴¹ Va-nämndens beslut 2015-03-19, BVa 28.

enstaka fastigheter eller mindre grupper av fastigheter som har ett sådant planmässigt samband med bebyggelse som redan ingår i ett verksamhetsområde. Instanserna har i vissa fall bedömt att de senare också ska ingå i det större sammanhanget som verksamhetsområdet utgör. I ett äldre, ofta citerat, fall från Torslunda kommun 1967 begärde en fastighetsägare att hans fastighet skulle förse med vatten- och avloppsledningar. Fastigheten hade fyra lägenheter och låg 250–300 meter från ett befintligt verksamhetsområde. Länsstyrelsen lämnade överklagandet utan bifall. Regeringsrätten konstaterade att det framgick att avsaknaden av avlopp orsakade en sanitär olägenhet. Vattenförsörjning och avlopp kunde inte lämpligen ordnas genom enskilda anläggningar. Kommunen ansågs vara skyldig att se till att vatten- och avloppsanläggningar kom till stånd.⁴²

I ett nyare fall från 2009 uppgav Vansbro kommun att fastigheterna i ett område låg glest och i grupper om en till tre med runt 100 meters mellanrum och utgjorde därför inte en grupp på 20–30 fastigheter. Det befintliga verksamhetsområdet låg maximalt 800 meter bort. Länsstyrelsen förelade kommunen om att inrätta ett verksamhetsområde efter begäran från fastighetsägarna. Eftersom cirka 40 fastigheter hade bristande avloppslösningar och avståndet till ett befintligt verksamhetsområde inte var särskilt stort bedömde Va-nämnden att det fanns sådana förtjänster med att ordna avlopp i ett större sammanhang att förutsättningarna var uppfyllda. Detta trots att det inte förelåg hinder för att lösa avloppsfrågorna enskilt. Elva fastigheter hade behov av dricksvattenförsörjning. Eftersom det fanns ett befintligt verksamhetsområde på måttligt avstånd samt att övervägande skäl talade för att avloppstjänsten skulle ordnas i ett större sammanhang framstod det som lämpligast att även ordna dricksvattentjänsten i ett större sammanhang.⁴³

Det faktiska och planmässiga sambandet har haft större betydelse än det exakta avståndet till verksamhetsområdet. I Kungsbacka kommun låg ett verksamhetsområde cirka 150–200 meter från fastigheten. Fastighetsägaren yrkade att kommunen skulle bestämma verksamhetsområde för va så att fastigheten skulle omfattas. Fastigheten hade ett stort behov av både vatten och avlopp

⁴² RÅ 1967 not I 64.

⁴³ Miljööverdomstolens dom den 30 december 2009 i mål nr M 4062-09.

på både hälsomässiga och miljömässiga grunder och Va-nämnden bedömde att ett kommunalt utbyggnadsansvar därför kom ifråga.⁴⁴

I ett fall som rörde fastighetsägare i Upplands Väsby kom domstolen till motsatt slutsats. Det handlade om tre fastigheter som hade en avloppsanläggning som i sig var godkänd. Anläggningens utsläppspunkt kunde dock inte utnyttjas. Fastigheterna skiljdes från närmast möjliga anslutning till kommunens nät 150 meter bort av en jordbruksfastighet och en tvåfilig länsväg. Mark- och miljööverdomstolen fann att det inte var visat att en annan utsläppspunkt eller andra enskilda avloppsanordningar inte kunde ordnas för fastigheterna. Kommunen ansågs därför inte ha någon utbyggnadsskyldighet.⁴⁵

När kommunen redan agerat

Valdemarsviks kommun hade dragit en avloppsledning till ett mindre område med 10–15 fastigheter utanför verksamhetsområdet och uppmanat fastighetsägarna att ansluta sig via ett avtal. En fastighetsägare begärde att fastigheten skulle omfattas av verksamhetsområdet. Va-nämnden fann att det fanns både hälsomässiga och miljömässiga risker som motiverade att området skulle omfattas av kommunens verksamhetsområde för avlopp.⁴⁶

Även i andra fall har Va-nämnden konstaterat att kommunen redan på något sätt bedömt att en anslutning behövs och ordnat en sådan till det kommunala nätet på avtalsgrund. Va-nämnden har då konstaterat att brukare inte ska behöva acceptera anslutningsförhållanden som inte regleras av va-lagstiftningen. Fastigheterna ansågs i ett sådant fall i Ekerö kommun ha ett faktiskt och även planmässigt samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att va-frågorna borde lösas i det större sammanhanget med denna. Eftersom fastigheterna behövde såväl vatten- som avloppstjänst och av både sanitära skäl och miljöskäl måste vara anslutna till kommunens nät för att tillgodose behoven och att detta ordnats av va-huvudmannen, skulle de sökande fastigheterna även omfattas av verksamhetsområdet.⁴⁷

⁴⁴ Va-nämndens beslut 2010-03-01, BVa 13.

⁴⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 november 2017 i mål nr M 3852-17.

⁴⁶ Va-nämndens beslut 2009-02-23, BVa 3.

⁴⁷ Va-nämnden beslut 2010-10-11, BVa 68.

Va-planer har betydelse

Va-nämnden har konstaterat att en va-plan kan vara tillräcklig för att motivera en viss utbyggnadsordning och att Va-nämnden normalt sett inte bör överpröva i vilken ordning utbyggnader till områden ska ske. Tranås kommun hade en va-plan vari det framgick att va skulle dras fram till områden i en viss takt och ordning. Länsstyrelsens föreläggande om att utbyggnad skulle ske tidigare än enligt planen ändrades därför i enlighet med kommunens va-plan.⁴⁸

Om kommunen varit otydlig i sin planering eller planeringen inte haft tillräcklig omfattning har dock Va-nämnden beslutat efter det underlag som funnits. I Trosa kommun fanns vid tidpunkten inte något samlat dokument för va-planer eller egentlig utbyggnadsplan. Det fanns däremot en investeringsbudget för en viss tid. Va-nämnden fann då att det inte fanns miljö- eller hälsomässiga skäl för att frångå den planering kommunen ändå gjort. Det aktuella området skulle tas in i planeringen direkt efter de som nu fanns med.⁴⁹

Utbyggnadsskyldighet gäller även i områden med områdesbestämmelser

I vissa kommuner har det funnits en vilja att behålla områden som fritidshusområden. Anledningar till det kan vara att kommunen vill behålla karaktären men också att den inte klarar att tillgodose området med annan samhällsservice som exempelvis förskolor och hemtjänst. Sådan vilja har ibland uttryckts genom att området omfattas av områdesbestämmelser. I ett sådant område i Hammarö kommun fanns cirka 20 bebyggda fastigheter med avloppsanordningar med varierande status. Området låg nära Vänerns strand och vissa fastigheter omfattades av risk för översvämning. Det var cirka 350–500 meter till ett befintligt verksamhetsområde för kommunens va-anläggning. Mellan området och va-anläggningen fanns även ett annat område som hade stora behov av anslutning till den kommunala anläggningen. Va-nämnden fann att det relativt korta avståndet till befintligt verksamhetsområde i kombination med situationen i det närmare belägna området medförde att en utbygg-

⁴⁸ Va-nämnden beslut 2012-10-17, BVa 64.

⁴⁹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2013 i mål nr M 1803-13.

nad borde kunna ses som ett led i ett större utbyggnadssammanhang för båda områdena. Kommunen konstaterades därför ha skyldighet att låta verksamhetsområdet omfatta de berörda fastigheterna.⁵⁰

Betydelsen av gemensamhetsanläggningar

Kommunerna arbetar på mycket olika sätt med gemensamhetsanläggningar för va. Vissa kommuner är mycket aktiva med att uppmuntra till inrättandet av gemensamhetsanläggningar medan andra inte förordar sådana lösningar. I ett område i Knivsta kommun, där en gemensamhetsanläggning byggts ut till ungefär halva området, fann Va-nämnden och Mark- och miljööverdomstolen att lösningen inte uppfyllde kommunens skyldighet att tillgodose behovet för hela området med en kommunal anläggning.⁵¹ Den praktiska konsekvensen blev att kommunen löste in anläggningen inklusive ledningar och det reningsverk som byggts för att sedan planera att byta ut reningsverket till ett större.⁵² I ett annat område, i Nordanstigs kommun, ville en majoritet av fastighetsägarna prova att själva bygga ut en gemensamhetsanläggning. Va-nämnden fann att en kommun inte kan undgå ansvar att ordna vattentjänster om det föreligger behov därtill och att vattentjänstlagen innebär en ovillkorlig skyldighet i de fallen. Va-nämnden konstaterar dock även att vattentjänstlagens reglering inte innebär att en utbyggnadsskyldighet ska föreligga för ett område som helt betjänas av en väl fungerande gemensam va-anläggning som ägs och drivs av fastighetsägarna.⁵³

Det är viktigt att tänka på att det måste föreligga eller förväntas uppstå ett miljömässigt eller hälsomässigt behov av att lösa va-frågorna i ett större sammanhang för att skyldigheten ska inträda. Det räcker inte med att fastigheterna utgör ett större sammanhang utan det kan mycket väl finnas goda möjligheter för att lösa avloppsfrågan med lokala lösningar och god tillgång till dricksvatten. I ett fall hade länsstyrelsen förelagt Ludvika kommun att innefatta ett

⁵⁰ Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 februari 2012 i mål nr M 8381–11.

⁵¹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 mars 2012 i mål nr M 2403–11.

⁵² E-post från Maria Broström, Roslagsvatten, 2018-02-12.

⁵³ Va-nämndens beslut 2012-08-09, BVa 49.

område med 96 fastigheter varav 78 bebyggda i verksamhetsområdet för va. Va-nämnden fann att det rörde sig om ett större sammanhang men att riskerna inte var sådana att det motiverade utbyggnad. Inte heller fanns stöd för att motivera en utbyggnad av miljöskäl. Länsstyrelsens föreläggande upphävdes därför.⁵⁴

3.3.4 Tillsynsvägledande myndighet för tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen

Havs- och vattenmyndigheten har påpekat att det inte finns någon utpekad tillsynsvägledande myndighet gällande tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen. Beträffande kommunens skyldighet att ordna allmänt va handlar det ofta om bedömningsfrågor där det råder stor osäkerhet. Inom detta område ställs krav på särskild juridisk kunskap både hos länsstyrelser och kommuner.

I brist på tillsynsvägledning har länsstyrelserna genom Miljösamverkan Sverige tagit fram stöd för handläggarna.⁵⁵ Syftet med handläggarstödet har bland annat varit att underlätta länsstyrelsernas fortsatta tillsyn och få en ökad samsyn mellan länsstyrelserna.

Havs- och vattenmyndigheten har i en skrivelse 2016 till Miljö- och energidepartementet konstaterat att länsstyrelsernas tillsyn av 6 § vattentjänstlagen varierar både vad det gäller effektiviteten i tillsynen, resursallokering samt hur ärendena handläggs i olika län.⁵⁶ Havs- och vattenmyndigheten har stöd i sin slutsats i den sammanställning och analys som myndigheten gjort av länsstyrelsernas regeringsuppdrag att redovisa tillsynsarbetet enligt 51 § vattentjänstlagen.⁵⁷ Enligt analysen varierade mängden nedlagd tid 2015 från "inte alls" till 866 timmar. Bristande resurser gör att tillsynen huvudsakligen är händelsestyrd utifrån klagomål. De flesta länsstyrelser har ingen sammanställning av antalet områden i länets kommuner där allmänna vattentjänster behöver ordnas enligt 6 § vattentjänstlagen. I takt med att kommunerna tar fram vplaner ökar dock kunskapen. Flera länsstyrelser uppger i den upp-

⁵⁴ Va-nämndens beslut 2015-07-30, BVa 77.

⁵⁵ Miljösamverkan Sverige. *Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster. Ett handläggarstöd för länsstyrelserna*. 2014-10-17.

⁵⁶ Havs- och vattenmyndigheten. *Behov av tillsynsvägledande myndighet beträffande länsstyrelsernas tillsyn av 6 § lagen om allmänna vattentjänster*. Skrivelse Dnr 344-16. 2016-12-01.

⁵⁷ Havs- och vattenmyndigheten. *Redovisning av uppdrag 26*. 2016.

följning Havs- och vattenmyndigheten gjort att de önskar arbeta mer förebyggande med frågan och vill både ge stöd och ha en dialog med kommunerna. Detta för att kommunerna i sin tur ska kunna bedriva en långsiktig planering för va-försörjning och prioritera resurserna där det behövs mest. Det finns enligt uppföljningen ett behov av stöd för att underlätta länsstyrelsernas fortsatta tillsyn och även för att få till stånd en ökad samsyn mellan länsstyrelserna.

Det finns också ett behov av vägledning kring strategisk va-planering som inbegriper fler frågor än 6 § i vattentjänstlagen. Några länsstyrelser ger i dag vägledning och stöd till kommuner vad gäller va-planering och strategiska vägval men detta sker på respektive länsstyrelses eget initiativ. En utpekad central tillsynsvägledande myndighet skulle ha bättre förutsättningar för att samordna vägledningen. Eftersom det finns ett tydligt samband mellan tillsyn och åtgärder avseende va-frågor, reglerade i miljöbalken och vattentjänstlagen men även enligt plan- och bygglagen, är det viktigt att tillsynsvägledningen sker på ett samordnat sätt.

3.3.5 6 § vattentjänstlagen i dag

Vattentjänstlagen innebär en skyldighet för kommunen att ordna allmänt va om förutsättningarna i 6 § vattentjänstlagen är uppfyllda. Historiskt och även i dag brister många kommuner vad gäller utbyggnad av va till områden som är i behov av vattentjänster. Bedömningen av behovet av vattentjänster är i grunden objektiv. Det saknar betydelse om fastighetsägaren vill ha allmänt va eller inte. Fastighetsägarens vilja kan dock ändå få betydelse beroende på hur denne väljer att driva sin sak. Ur kommunens perspektiv är vattentjänstlagen i hög grad en lag som möjliggör utbyggnad av det allmänna va-nätet. Lagen kan dock även användas för att tvinga kommunen att bygga ut de allmänna vattentjänsterna trots att detta blir kostsamt för kommunen eller för va-kollektivet. Tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen orsakar i dessa frågor en hel del konflikter ute i landet och påverkar därför den sociala hållbarheten vad gäller hur samhället löser behovet av allmänna vattentjänster.

I vattentjänstlagen finns några paragrafer som anknyter till beslut enligt 6 § och som påverkar hur slutresultatet blir för berörda fastighetsägare.

I vattentjänstlagen finns en bestämmelse i 9 § som anger att verksamhetsområdet får inskränkas om en fastighet uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §. Paragrafen ger ingen rättighet för en enskild att inte omfattas av verksamhetsområden utan innebär en möjlighet för kommunen, om förutsättningarna är uppfyllda, att inskränka verksamhetsområdet.⁵⁸

I 24 § vattentjänstlagen anges att en fastighetsägare ska betala avgifter för en allmän va-anläggning, om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Särskild hänsyn ska tas till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser. Om fastigheten är obebyggd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, ska bedömningen göras som om fastigheten vore bebyggd i enlighet med planen om det inte finns särskilda skäl för en annan bedömning.

Va-nämnden har i flera fall konstaterat att enbart förhållandet att huvudmannen byggt ut den allmänna va-anläggningen i ett område inte automatiskt medför att fastigheterna där kan debiteras en avgift. Avgiftsskyldigheten ska i princip vara motiverad av den enskilda fastighetens behov av de vattentjänster som erbjuds. Bedömning av avgiftsskyldigheten ska ske utifrån hur fastigheten på sikt kan komma att användas och med bortseende från fastighetsägarrens särskilda uppfattning om fastighetens användning. Obebyggda tomter som i detaljplan pekats ut som avsedda för boende har ansetts ha behov av att anslutas. Än så länge har ingen enskild avloppsanläggning som prövats uppnått de krav som kan ställas utifrån bestämmelserna i 24 §. Dricksvattenanläggningar kan däremot ofta godtas.

⁵⁸ Va-nämndens beslut 2013-12-13, BVa 99.

Konsekvenser för fastighetsägare av enskilt eller allmänt va

Beroende på om va-anläggningen är enskild eller allmän betalar fastighetsägarna på olika sätt för anläggning och drift. Enskilt va finansieras och betalas av den som är verksamhetsutövare, det vill säga exempelvis fastighetsägare, samfällighetsföreningar och företag. För allmänt va betalar fastighetsägaren själv för installation och underhåll som sker på den egna fastigheten. Va-huvudmannen tar sedan ut en initial anläggningsavgift för anslutningen till det allmänna va-systemet. Därefter betalar fastighetsägaren i princip enbart löpande den gällande bruksavgiften. I områden vilka över tiden omvandlas och blir aktuella för att anslutas till den allmänna va-anläggningen betyder detta en övergång från ett enskilt ansvar för skötsel av vattentjänsterna till en form där det allmänna tar en stor del av ansvaret. En fastighetsägare med en enskild va-anläggning som inte uppfyller lagens krav är ansvarig för att investera och underhålla va-anläggningen så att den klarar kraven. Detta gäller även fastigheter i väntan på allmänt va. Kommunernas riktlinjer kring detta varierar men exempelvis innebär Örebro kommuns riktlinjer att områden som planeras anslutas till allmänt va inom tio år inte prioriteras i kommunens tillsyn av små avlopp.⁵⁹ I områden som ska få allmänt va på längre sikt, det vill säga om mer än tio år bedrivs i Örebro tillsyn aktivt. Allmänt gäller att endast om det handlar om korta eller mycket korta tidsintervall kan det eventuellt ses som skäligt att fortsatt släppa ut smittämnen och övergödande ämnen från sin avloppsanläggning utan vidare åtgärd. På samma sätt är det också rimligt att verksamhetsutövaren kontinuerligt återinvesterar eller bygger en helt ny avloppsanläggning när det behövs. Hur ofta en anläggning behöver förbättras och återinvesteras i varierar stort beroende på tekniklösning och situation. Havs- och vattenmyndigheten, branschaktörer och flera andra experter använder i samband med beräkning av hållbar åtgärdstakt bedömningen att en genomsnittlig teknisk livslängd för en småskalig avloppsanläggning kan vara cirka 20 år.

⁵⁹ Örebro kommun. *Riktlinjer och bedömningsgrunder för vatten- och avloppsplanering*. Uppdatering 2017.

När fastighetsägare önskar allmänt va

Anledningar till att fastighetsägare vill ansluta sig till det allmänna va-nätet kan vara att dricksvattnet i området inte räcker till eller har bristande kvalitet eller att avloppsanläggningarna inte är godkända och därför kommer att kräva stora investeringar. Skälen kan alltså basera sig på ett stort behov men också åtminstone delvis på ekonomiska avvägningar. En egen avloppsanläggning innebär en stor investering och den behöver underhåll och har en begränsad livslängd. Även om kommunens anläggningsavgift är högre än kostnaden för en investering i en ny egen anläggning, bedömer många fastighetsägare att en anslutning till allmänt va är ett ekonomiskt mer fördelaktigt alternativ. Detta eftersom anslutningen till en allmän anläggning gäller så länge behovet finns och höjer värdet på fastigheten bestående. En egen anläggning minskar däremot i värde årligen och leder också i många fall till kostnader för skötsel, underhåll och egenkontroll.

Det finns många exempel på när fastighetsägare vänt sig till länsstyrelsen och på så sätt initierat en utredning av behovet av att ordna allmänt va i ett område. I de fall länsstyrelsen ansett att det funnits ett behov som kommunen ska tillgodose och därför gått vidare med ett föreläggande, har det i vissa fall inneburit kostsamma utbyggnader och omprioriteringar i kommunernas va-planering.

Det räcker i princip med att en enskild fastighetsägare i området vänder sig till länsstyrelsen, för att länsstyrelsen ska undersöka behovet av allmänt va. Någon samsyn i området behöver inte finnas eftersom länsstyrelsen ser till behovet av en allmän lösning i relation till 6 § vattentjänstlagen. I kommunerna hanteras risken att vakkollektivet behöver finansiera en stor oplanerad investering på olika sätt. Vissa kommuner väljer att inte exploatera några nya områden som skulle kunna kräva allmänt va. Detta kan exempelvis ske genom att detaljplaner inte tas fram eller att bygglov inte beviljas på landsbygden, eller i närheten av befintlig bebyggelse. Detta innebär ett principiellt problem eftersom byggande och utveckling i landsbygdsområden hämmas. Detta problematiserades i Landsbygdskommitténs slutbetänkande.⁶⁰

⁶⁰ SOU 2017:1. Parlamentariska landsbygdskommittén. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*

En va-utbyggnad möjliggör i större utsträckning ökat permanentboende i fritidshusområden. Andelen permanentboende ökar ofta när vattentillgången blir säkrare och när det blir möjligt med vattentoalett om det inte funnits tidigare. Med permanentboende kommer även krav på annan samhällelig service såsom exempelvis förskolor vilket kan upplevas som problematiskt för kommunerna.

När fastighetsägare inte önskar allmänt va

Det finns tillfällen då kommuner anser att allmänt va ska dras ut till ett eller flera områden men där en eller flera fastighetsägare motsätter sig detta. På flera platser i landet har det uppstått konflikter mellan kommuner och fastighetsägare när fastighetsägare motsätter sig anslutning till allmänt va. Fastighetsägare har upplevt sig förbigångna och rättslösa när kommunen fattar beslut om att utvidga verksamhetsområdet till att omfatta deras fastigheter. Den totala kostnaden för att ansluta till det allmänna ledningsnätet kan förutom anslutningsavgiften också innefatta kostnader för ledningar på den egna fastigheten. Fastigheternas värde i olika delar av landet skiljer sig mycket åt och det kan innebära svårigheter med att exempelvis låna pengar med fastigheten som säkerhet för att finansiera anslutningen till det kommunala va-nätet.

Den som anser att det redan finns en bra avloppsanläggning och bra dricksvatten på fastigheten kan uppfatta kommunens beslut om verksamhetsområde som onödigt och ingripande. I Orsa kommun framkom i samband med arbetet med va-planen att det fanns ett stort motstånd till en planerad anslutning till det allmänna va-nätet i några byar i kommunens södra delar. Fastighetsägarna skrev protestlistor och frågan uppmärksammades mycket i media. Fastighetsägarna var oroliga för höga anläggningskostnader och menade att de själva med enskilda anläggningar kunde klara behovet av vattentjänster. Kommunen beslutade därför att avvakta och utreda vidare. Länsstyrelsen beslutade emellertid om föreläggande att kommunen enligt 6 § vattentjänstlagen skulle inrätta ett verksamhetsområde för allmänt va. Kommunen överklagade till mark- och

miljödomstolen som upphävde länsstyrelsens föreläggande. Domstolens beslut har vunnit laga kraft.⁶¹

I Smedjebacken i Dalarna begärde ett antal fastighetsägare att länsstyrelsen i sin roll som tillsynsmyndighet skulle upphäva kommunens beslut att inrätta verksamhetsområde i bland annat byn Torrbo. När länsstyrelsen lämnade deras krav utan åtgärd överklagade fastighetsägarna länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. De menade att kommunens agerande var maktmissbruk och ett orättfärdigt sätt för kommunen att få ett större avgiftsunderlag för va-utbyggnaden. Domstolen menade emellertid att länsstyrelsen gjort rätt och att det inte ingår i länsstyrelsens tillsyn av 6 § vattentjänstlagen att ingripa om kommunen fastställer ett större verksamhetsområde än vad kommunen är skyldig till.⁶²

Möjligheten att undvika betalningsskyldighet vad gäller anslutningen till den allmänna avloppsanläggningen är liten medan det finns större möjlighet vad gäller dricksvattnet. Ett fall från Ekerö kommun visar på att det är oklart vad det innebär att behovet kan tillgodoses bättre på annat sätt. Den i målet aktuella anläggningen separerade urin som tillsammans med BDT⁶³-vattnet UV-behandlades och släpptes till en slamavskiljare och infiltration som mynnade i ett dike. Ytterligare fosforfälla kunde monteras på anordningen. Fekalierna togs omhand i trummor där de bröts ner till jord som användes i trädgården. Va-nämnden fann i sina skäl att miljöaspekten är viktig men det är inte avgörande vilken lösning som är mest kretsloppsanpassad. I första hand motiveras utbyggnaden av en allmän va-anläggning av hälsoskyddsskäl. Vid bedömningen ska även hänsyn tas till vad modern boendestandard kan kräva. Av betydelse är också sådana omständigheter som eventuella framtida förändringar av fastighetens användningssätt eller ägarförhållanden samt rent ekonomiska överväganden. Området ansågs typiskt sett ha behov av en gemensam avloppslösning, även om detta inte i sig helt uteslöt att en enskild anläggning kunde vara bättre. Va-nämnden fann att det inte var visat att näringsämnen från urinen tillvaratogs på ett kretsloppsanpassat sätt och att behovet av spillvattentjänster kunde tillgodoses på ett

⁶¹ Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 25 januari 2018 i mål nr M 3819-17.

⁶² Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 22 mars 2018 i mål nr M 3198-17.

⁶³ BDT= Bad, Disk och Toalett

bättre sätt genom den egna anläggningen. Anslutning till kommunens dricksvattenanläggning behövdes inte.⁶⁴

Eftersom det än så länge är oklart om det i praktiken finns någon enskild avloppslösning som kan anses uppnå de krav som ställs i 24 § vattentjänstlagen så kan användningen av enskilda avloppslösningar i de allra flesta fall vara ett alternativ endast utanför verksamhetsområdena. Detta ställer i sin tur krav på att det är tydligt för den enskilde om och när fastigheten kan komma att omfattas av ett sådant.

3.3.6 Kommunala va-planer

Det finns i dag inget direkt lagkrav på att varje kommun ska ha en va-plan. Men som framgår av avsnitt 3.2.3 ovan ska kommunerna enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram bedriva en va-planering samt upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner för att miljö-kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Åtgärden behöver genomföras i samverkan med länsstyrelserna och ska vara vidtagen senast 2019. Myndigheter och kommuner är enligt miljöbalken skyldiga att vidta de åtgärder som är fastställda i åtgärdsprogrammet.⁶⁵ I Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets vägledning om kommunal va-planering understryks att kommunerna behöver ha en långsiktig va-planering som omfattar hela kommunen.⁶⁶ I vägledningen definierades begreppet kommunal va-plan som ett styrdokument som beskriver hur va-försörjningen ska ordnas i hela kommunen, det vill säga både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde.

I vägledningen står också att kommunerna genom en strategisk va-planering kan hantera skärpta miljökrav, klimatförändringar och ökade förväntningar på att kommunen ska ordna va-försörjningen. Trots att det inte finns något lagkrav angående va-planer har en stor andel av landets kommuner tagit fram planer för va-försörjningen och olika typer av styrdokument för arbetet med va-frågor. Dessa planer kan givetvis variera i ambitionsnivå och kvalitet.

Landets kommuner har kommit olika långt i sitt arbete vad gäller frågor som rör planering för tillämpningen av 6 § vatten-

⁶⁴ Va-nämndens beslut 2013-06-05, BVa 40.

⁶⁵ 5 kap. 8 § miljöbalken.

⁶⁶ Havs- och vattenmyndigheten. *Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus*. Rapport 2014:1.

tjänstlagen. I vissa fall kan tillsynen av enskilda avlopp vara lågt prioriterad. Även för de som arbetat mer med frågorna handlar det om komplexa bedömningar och det är vanligt att kommunerna avvaktar med utbyggnadsplaner på grund av osäkerhet.

Bland de kommuner som har en va-plan skiljer sig synen på små avloppsanläggningar ofta åt. Vissa kommuner är försiktiga med att göra tillsyn på dessa i områden som väntar på allmänt va. Andra har konstaterat att det kommer dröja minst 10–15 år innan utbyggnad sker och bedriver därför aktiv tillsyn under tiden.

Utan en va-planering har kommunerna svårt att till exempel hantera va-försörjning inom omvandlingsområden och i skärgård/kustnära områden, nå god ekologisk och kemisk status i grundvatten, sjöar och vattendrag, säkerställa en långsiktig dricks-vattenförsörjning, möjliggöra och utveckla system för återföring av växtnäring och tillvarata andra resurser ur avloppsvattnet. Dessutom är det svårt att ha god planeringsberedskap och identifiera och tydliggöra strategiska frågor, det vill säga problem och utmaningar med koppling till vatten och avlopp. Det behövs också en va-planering för hela kommunens geografiska yta för att kunna få ett beslutsunderlag inför utvecklingen av såväl va-taxan för de som är anslutna till den allmänna va-anläggningen som för tillsyns- och avfallstaxor för fastigheter med enskilt vatten och avlopp.⁶⁷

Det är också viktigt att planera för hur kommunens dagvattenhantering ska utvecklas med tanke på de utmaningar samhället står inför i och med klimatförändringarna.

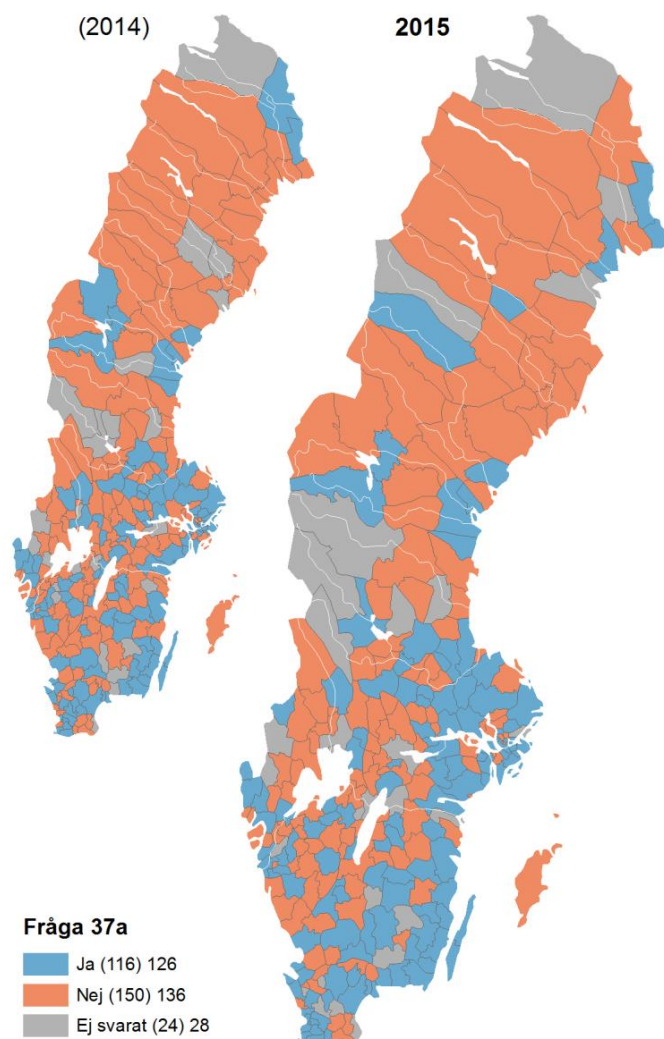
Många kommuner har en va-planering

Vid den årliga uppföljningen av arbetet med åtgärdsprogrammen som vattenmyndigheterna gjorde 2015/2016 ställdes frågan om kommunen har någon form av övergripande och strategisk vatten- och avloppsvattenplan. 126 kommuner svarade att de hade en sådan. Motsvarande siffra för år 2014 var 116 kommuner. På en följdfråga svarade 88 kommuner att de hade för avsikt att ta fram någon form av övergripande strategisk vatten- och avloppsvattenplan under år 2016.⁶⁸

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Vattenmyndigheterna i samverkan. *Sammanställning av myndigheternas och kommunernas redovisning av genomförda åtgärder 2015. 2016.*

Figur 3.3 Kommunernas svar på frågan "Har kommunen någon form av övergripande/strategisk vatten- och avloppsvattenplan?"



Källa: Vattenmyndigheterna i samverkan 2016. Sammanställning av myndigheternas och kommunernas redovisning av genomförda åtgärder 2015.

I de mer detaljerade svaren från kommunerna så hänvisar kommunerna till styrdokument och va-planer av olika slag och ibland är det oklart vad dessa styrdokument innehåller. Uppföljningen visar att det redan finns ett etablerat eller påbörjat arbete med övergripande va-planering i de flesta av landets kommuner. Sedan år 2015 har sannolikt än fler blivit färdiga eller kommit igång med arbetet. I vad mån de olika kommunerna har utvecklat handlingsplaner för alla vattentjänster och både för allmänt och enskilt va är svårt att utläsa. Det är också svårt att veta om kommunerna politiskt beslutat om vilka områden som är prioriterade för va-utbyggnad på kort respektive längre sikt.

I exempelvis Finland, Norge och Danmark finns krav på att ta fram kommunala va-planer. Dessa behandlar i första hand hur de allmänna va-anläggningarna ska förvaltas och utvecklas. I Danmark och Norge ställs krav på separata planer för dricksvatten- och spillvattenförsörjning och i Finland finns krav på så kallade utvecklingsplaner för va vilka omfattar enbart den allmänna va-anläggningen och inte va i hela kommunen. I våra grannländer har också den regionala styrningen av de allmänna va-anläggningarna en tydligare påverkan på va-planeringen.

Utveckling av kommunal va-planering

Kommunal va-planering är inte något nytt och planering för va pågår och har pågått under många år. Va-frågor har i mycket varierande omfattning fått utrymme i kommunernas översiktsplanering och i många fall har va-frågorna helt saknats eller enbart omnämnts i övergripande kommunala planeringsdokument.

I ett fåtal kommuner har va tagits med tidigt som en viktig del i den fysiska planeringen, ofta som en följd av att de etablerat ett förvaltningsövergripande arbete om va-frågor och utvecklat olika typer av strategiska styrdokument för va. Flera kommuner, bland andra Gotland, Trelleborg, Alingsås, Kungälv, Värmdö och Norrtälje, tog fram denna typ av dokument redan i början på 2000-talet. Detta var ofta en följd av att de sett behov av att ta ett samlat grepp för att lösa dricksvattenförsörjning eller flera va-tjänster i omvandlingsområden. Dessa första generationens va-planer eller snarare va-utbyggnadsplaner utvecklades ofta utan samverkan mellan kommunens olika

verksamheter och hade många olika benämningar: va-strategi, va-policy, va-program, handlingsplan för va och så vidare.

I de kommuner som aktivt bedrivit någon form av va-planering har det inledningsvis skett utifrån respektive förvaltnings uppdrag och prioriteringar. Detta har gjort att både form och avgränsning samt ambitionsnivå har varierat stort mellan kommunerna. Det förvaltningsövergripande samarbetet mellan kommunens olika förvaltningar och mellan förvaltningar och politikerna var i många fall dåligt utvecklat vilket hämmade eller försenade va-planeringen. I första hand har initiativ tagits som en del i va-huvudmannens planering för den allmänna va-försörjningen.

Alla kommunala va-huvudmän måste planera för drift, underhåll och förnyelse av ledningssystem och reningsanläggningar. Dessutom tillkommer eventuell va-utbyggnad och andra åtgärder. Planering är alltså nödvändigt för att tillhandahålla de allmänna vattentjänsterna. Parallellt med detta har miljönämnd och miljökontor planering för tillsyn och prövning av småskaliga enskilda avloppsanläggningar och i vissa fall även dricksvattenanläggningar. Utöver detta ska avfallsenheten arbeta med hur avloppsfraktioner från små avlopp kan tas om hand på ett hållbart sätt. Arbetet med avloppsfraktioner är ofta inte särskilt utvecklat, utan kommuner eller va-huvudmän transporterar och tömmer många gånger avloppsfraktionerna från enskilda avlopp i de kommunala reningsverken.

Kommunförbundet Stockholms län lyfte år 2004 fram och poängterade behovet av förvaltningsövergripande arbete i va-frågor i en rapport som sammanfattade kunskapsläget och som dessutom presenterade konkreta förslag på aktiviteter på nationell, regional och kommunal nivå. Budskapet fick stor spridning och intresset för att arbeta tillsammans inom kommunerna har sedan dess stadigt ökat.⁶⁹

Under de senaste tio åren har behovet av en samlad planering för all va-försörjning inom en kommun blivit allt tydligare och mycket utvecklingsarbete och flera kunskapssammanställningar har gjorts. Efter det att vattentjänstlagen trädde i kraft år 2007 har förväntningarna från fastighetsägarna på att kommunen ska ordna va-försörjning genom allmänt va blivit tydligare. Det finns flera av

⁶⁹ Kommunförbundet Stockholms län. *Förutsättningar för kommunernas arbete med småskaliga va-system*. 2004.

varandra oberoende men samverkande orsaker till detta. Vissa ändringar genomfördes i den nya vattentjänstlagen och strykningen av förslaget om va-samverkan tydliggjorde kommunens ansvar. Det är möjligt att också den då nya så kallade LTA-tekniken⁷⁰ för ledningsdragning bidrog till att det i högre grad blev ekonomiskt möjligt att bygga ut va-ledningar i områden vilka annars skulle vara alltför kostsamma. Ytterligare andra orsaker är att kommunerna började lägga större fokus på tillsyn av små avlopp samt ett gradvist ökande av att permanent bosätta sig i fritidshusområden (omvandlingsområden) utanför de allmänna va-systemen.

Efter att den nya lagen om allmänna vattentjänster trädde i kraft har flera publikationer och rapporter tydliggjort utvecklingen av kommunal va-planering. Länsstyrelsen i Skåne län publicerade redan år 2004 en rapport med fokus på de juridiska aspekterna av va-planeringen.⁷¹ Rapporten har senare utvecklats och uppdaterats till att bli "Juridiken kring vatten och avlopp" som Havs- och vattenmyndigheten publicerat.

Att va-planering behövs för hela kommunen, inte bara inom verksamhetsområdet påtalade Svenskt Vatten Utveckling i en rapport 2008. I den lyfts tydligt fram att ett väl utvecklat samarbete mellan berörda förvaltningar och mellan tjänstemän och politiker är en förutsättning för att va-planeringen ska bli väl förankrad och effektiv.⁷²

I en rapport publicerad av Länsstyrelsen i Stockholms län lämnades förslag på hur en kommunal va-plan på ett strukturerat sätt kan utvecklas.⁷³ Rapporten togs fram som ett stöd för att upprätta vatten- och avloppsvattenplaner eftersom vattenmyndigheterna ställt upp krav på sådana. I en rapport från Sveriges geologiska undersökning lades fokus på hur kommuner kan planera för en god regional och kommunal vattenförsörjning.⁷⁴

⁷⁰ Lättryckavloppsvattensystem (LTA-system) innebär ett grenat rörsystem med små pumpstationer nära på fastigheten som skickar iväg avloppsvatten till det allmänna nätet.

⁷¹ Länsstyrelsen i Skåne län. *Planera vatten och avlopp – Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till*. Rapport 2008:44.

⁷² Svenskt Vatten Utveckling. *Handbok om VA i omvandlingsområden*. Rapport nr 2008-11.

⁷³ Länsstyrelsen i Stockholms län. *Kommunal VA-planering – Manual med tips och checklistor*. Rapport 2009:07.

⁷⁴ SGU. *Vattenförsörjningsplan – identifiering av vattenresurser viktiga för dricksvattenförsörjning*. Rapport 2009:24.

I Danmark och Finland finns lagkrav på kommunala va-planer. I ett utvecklingsprojekt finansierat av Svenskt Vatten konstaterades att ett sådant system inte är att föredra i Sverige.⁷⁵ En satsning på att sprida erfarenheter och goda exempel tillsammans med etablerandet av någon form av morötter för de kommuner som tar fram styrdokument för va-planering vore mer effektivt och skulle tas emot på ett bättre sätt i kommunerna, menade Svenskt Vatten.

Nationell vägledning om kommunal va-planering

En nationell vägledning om kommunal va-planering togs fram 2014 av Havs- och vattenmyndigheten.⁷⁶ Den hade som syfte att ge stöd till de många kommuner som påbörjat sin va-planering och att förtydliga vad åtgärd 37 i det dåvarande åtgärdsprogrammet betydde.⁷⁷ Arbetet att ta fram vägledningen gjordes i bred samverkan mellan nationella myndigheter, länsstyrelser och branschorganisationer. Vägledningen redovisar dels den definition av kommunal va-plan som presenterats ovan och dels ett utvecklat arbetssätt för hur kommunerna steg för steg kan utveckla och besluta om en kommunal heltäckande va-plan.⁷⁸

Utgångspunkten för vägledningen är att kommunal va-planering ska omfatta hela kommunen, inom och utanför verksamhetsområdet för allmänna vattentjänster. Syftet är att nå en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar va-försörjning i hela kommunen. Va-planeringen behöver sätta in kommunen i dess geografiska sammanhang. Inom kommunens gränser delas va-planeringen naturligt in i två huvuddelar nämligen den allmänna va-försörjningen inom verksamhetsområdet respektive va-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde.

I den nationella vägledningen beskrivs hur va-planeringen kan utvecklas steg för steg fram till ett genomförande och kontinuerlig uppföljning:

⁷⁵ Svenskt Vatten Utveckling. *Kommunala VA-planer – en kunskapsöversikt*. Rapport 2012–03.

⁷⁶ Havs- och vattenmyndigheten. *Vägledning för kommunal va-planering*. 2014:1.

⁷⁷ Motsvarar åtgärd 7 i åtgärdsprogrammen för 2016–2021.

⁷⁸ Havs- och vattenmyndigheten. *Vägledning för kommunal va-planering*. 2014:1.

- Steg 1 – Att påbörja Va-planeringen: Va-planeringen kan initieras på många olika sätt. Arbetet bör starta med ett tydligt uppdrag, helst från den politiska ledningen, till en förvaltningsövergripande arbetsgrupp, som får mandat att driva processen framåt.
- Steg 2 – Va-översikt: Va-översikten beskriver omvärldsfaktorer, nuläge, förutsättningar och framtida behov inom och utanför det nuvarande verksamhetsområdet. Va-översikten är ett underlag för den fortsatta va-planeringen men kan också i sig fungera som ett underlag till översiktsplanen. I va-översikten ska också ett antal strategiska frågor för kommunens va-planering identifieras och beskrivas.
- Steg 3 – Va-policy: I detta steg fastställs strategiska vägval, riktlinjer för hantering av olika frågor och prioriteringsgrunder i en va-policy som bör antas av kommunfullmäktige. Va-policyn är ett viktigt styrdokument i arbetet med va-planen och med översiktsplanen som helhet.
- Steg 4 – Va-plan: I detta steg utarbetas den kommunala va-planen utifrån va-översikten och va-policyn. När prioriteringsgrunder och riktlinjer är fastställda i va-policyn, är förutsättningarna goda att utforma en tydlig långsiktigt hållbar plan där det framgår hur va-försörjningen inom kommunen ska utvecklas för att kunna uppfylla framtida krav.
- Steg 5 – Genomförande och uppföljning: Det största värdet uppstår i genomförandet och den fortsatta planeringen. I detta steg implementeras va-planen genom att åtgärderna förs in i kommunens löpande budgetprocess. Det är rimligt att uppdatera va-planen åtminstone en gång per mandatperiod, det vill säga vart fjärde år. Vid varje uppdatering kan bättre underlag tillföras så att va-planen blir allt mer genomarbetad och prioriterade frågor kan då också kommuniceras till exempel översikts- och detaljplanering utifrån plan- och bygglagen.

Figur 3.4 Översiktsbild för vad en heltäckande kommunal va-planering kan eller ska omfatta

Dagvatten					
Spillvatten					
Dricksvatten	Steg 1 Att starta VA-planeringen	Steg 2 VA-översikt	Steg 3 VA-policy	Steg 4 VA-plan	Steg 5 Implementering och uppföljning
Inom nuvarande verksamhetsområde	Tydligt (politiskt) uppdrag	Känd information Nuläge	Strategiska vägval	Plan för allmän VA-försörjning	Beslut i budget-process
Inom framtida verksamhetsområde	Förvaltnings-övergripande Arbetsgrupp	Förutsättningar	Riktlinjer Prioriteringsgrunder	Plan för VA-försörjning utanför nuvarande vo	Underlag till ÖP
Utanför framtida verksamhetsområde		Strategiska frågor			Uppdatering

Källa: Vägledning för kommunal va-planering för hållbar va-försörjning och god vattenstatus. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1.

Många kommuner har påbörjat och genomfört de tre första stegen. Allt fler kommuner har nu också handlingsplaner för va i hela kommunen medan vissa kommuner enbart tar fram en va-utbyggnadsplan för allmänt va och ytterligare andra enbart arbetat fram ett styr-dokument för hur man ska arbeta med dagvatten.

Arbetet med att ta fram en va-plan kräver inte att kommunen ger medborgarna möjlighet att lämna synpunkter på planen. Den nationella vägledningen anger inte heller att det föreligger någon sådan skyldighet inför att kommunfullmäktige ska anta va-planen. Detta medför att det är först när va-planen redan har antagits som kommunmedborgarna får möjlighet att komma till tals. Möjligheten är då också begränsad till att ge sin synpunkt på konkreta åtgärder som ska vidtas genom ett detaljplaneförfarande eller riktlinjer som ska ingå en översiktsplan. Möjligheten begränsas även till att omfatta bara de fastighetsägare som är direkt berörda av detaljplanen. Någon möjlighet för fastighetsägare att lämna synpunkter på till exempel framtida utbyggnadsområde för kommunalt va finns inte.

3.3.7 Gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp

Med gemensamhetsanläggningar menas enligt anläggningslagen en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem.⁷⁹ Ofta används emellertid begreppet gemensamhetsanläggningar för många andra sammanhang där man talar om anläggningar som på något sätt nyttjas av flera fastigheter. Frågan om bildandet av en gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning vilket leder fram till ett myndighetsbeslut av Lantmäteriet. Förvaltningen sker sedan i föreningsform med delat ansvar mellan medlemmarna (normalt i form av en samfällighetsförening). Det går också att bilda ekonomiska föreningar för att driva gemensamma enskilda va-anläggningar. En kommun kan inte förelägga om att en samfällighet ska bildas.

Det kan vara effektivt för fastighetsägare att investera i en gemensam anläggning tillsammans med sina grannar. Till fördelarna hör att en sådan kan innebära miljöbesparingar, lägre anläggningskostnader och lägre kostnader för framtida drift. Samverkan kan exempelvis ge vinster vid:

- gemensam va-anläggning (exempelvis ett reningsverk) utan anslutning till allmän anläggning
- gemensamma ledningar med anslutning till allmän vatten- och/eller avloppsförsörjning.

Det bör beaktas att komplicerade va-anläggningar i vissa fall kan bli svåra att förvalta för privatpersoner. Det finns även utmaningar med gemensamhetsanläggningar eftersom de kräver ett bestående långsiktigt samarbete mellan medlemmarna i samfälligheten. Det kräver också att de är engagerade för att klara egenkontroll och skötsel av anläggningen. Problem kan uppstå när kunskap och engagemang inte förs vidare vid till exempel ägarbyte.

⁷⁹ 1 § anläggningslagen (1973:1149).

Anläggningar som ägs gemensamt

Det är svårt att beräkna antalet anläggningar med gemensamt vatten eller avlopp i Sverige. Enligt en teknikenkät från SMED⁸⁰ är cirka tre procent av de 625 000 avloppen med vattentoalett i Sverige anslutna till en avloppsanläggning för mellan 25–200 personekvivalenter⁸¹, vilket skulle motsvara cirka 19 000 fastigheter.⁸² Teknikenkäten har emellertid metodproblem vad gäller just dessa uppgifter då flera kommuner missförstått enkätfrågorna och angett antalet gemensamhetsanläggningar i stället för antalet anslutna fastigheter. Dessutom inbegriper denna uppskattning enbart avloppsanläggningar med vattentoalett anslutna och inte anläggningar för BDT-rening eller dricksvattenförsörjning (det senare ingår inte i SMED:s ansvar att samla in data för). Inga av de va-anläggningar som består av anslutning till centraliserat allmänt va ingår heller, då dessa inte belastar små lokala avloppsanläggningar och därför inte är relevant för de utsläppsberäkningar som SMED gör. Denna beräkning innebär därför sannolikt en underskattning.

I en rapport från 2016 bedömdes det finnas drygt 3 000 avloppsanläggningar för 25–2 000 personekvivalenter i Sverige.⁸³ Ungefär hälften av anläggningarna var dimensionerade för 200 personekvivalenter eller färre och ytterligare knappt hälften av avloppsanläggningarna för 25–2 000 personekvivalenter är kommunala, knappt en fjärdedel ägs av samfälligheter och drygt en fjärdedel av övriga företag, enskilda, stiftelser, föreningar, myndigheter etc.

I en rapport om gemensamhetsanläggningar för va gjordes en sökning i Lantmäteriets register på vilka som hade enskilt dricksvatten eller avloppshantering som ändamål. Den försiktiga uppskattningen av antalet fastigheter anslutna till gemensamhetsanläggningar för va blev då minst 160 000.⁸⁴ Av dessa beräknades minst 50 000 vara fastigheter med gemensam småskalig vatten- och

⁸⁰ Svenska MiljöEmissionsData, ett konsortium som består av IVL, SCB, SLU och SMHI.

⁸¹ Personekvivalent (pe) = föroreningsbelastning som används vid dimensionering av enskilda avlopp och motsvarar den mängd som en person avger schablonmässigt på ett dygn.

⁸² Detta baserat på kategorierna Stora infiltrationer/markbäddar 25–200 pe respektive Reningsverk 25–200 pe i: SMED. *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Rapport NR 166. 2015.

⁸³ Palmer-Rivera, M. *Avloppsanläggningar för 25–2000 pe – en nationell översikt*. VA-Forsk. Rapport 2006:21. 2006.

⁸⁴ Johansson & Albinsson. *Gemensambetsanläggningar för va – en del i genomförandet av kommuners va-planer*. VA-guiden. Rapport 2016:01. 2016.

avloppsförsörjning. I sökningen som Lantmäteriet gjorde ingick inte andra organisationsformer såsom ekonomiska föreningar.

Antalet gemensamhetsanläggningar för va och antalet fastighetsägare som nyttjar dessa i landet är alltså svårt att bedöma med säkerhet. På kommunal nivå är det emellertid relativt lätt att genom att kombinera kommunens register med Lantmäteriets uppgifter kartlägga och registrera antalet fastigheter som är anslutna till olika former av gemensamhetsanläggningar. Detta är också något som sker i samband med många kommuners va-planering särskilt i arbetet med va-översikten.⁸⁵

Vissa kommuner arbetar för att fler samfälligheter ska bildas och att med en sådan metod göra vattentjänster i större skala tillgängliga för fler. Detta kan utöver ställningstaganden i kommunens översiktsplaner och policydokument också vara genom kommunikation från kommunens förvaltningar, va-rådgivning eller ekonomiska incitament. Exempel på hur man kan förenkla för gemensamhetsanläggningar ekonomiskt är dels genom utformningen av va taxor för anslutning till den allmänna anläggningen men också genom direkta bidrag som finns i enstaka kommuner.

3.3.8 Småskaliga allmänna lösningar

Det finns exempel på områden i landet där kommunen, i stället för att bygga en lång överföringsledning till det befintliga reningsverket valt andra lösningar för va-försörjning i allmän regi. Utöver att bygga ett lokalt reningsverk eller annan avloppsrening finns det kommuner som valt att bygga på nya sätt. Ett exempel är Trosa kommun som i ett fritidshusområde planerar att installera slutna tankar för klosettavatten och lokal BDT-rening på varje fastighet som en del av det allmänna va-systemet. Dricksvattenförsörjningen kommer fortsatt vara enskild i området. Kommunen ansvarar för tankarna och fastighetsägaren betalar anläggningsavgift och va-taxa. I Västerås pågår utbyggnad av allmänt va i ett omvandlingsområde där man dels samlar upp toalettavloppsvatten separat i ett ledningssystem för behandling och återanvändning i jordbruk och dels parallell uppsamling av BDT-vatten i ett ledningssystem för rening i en allmän lokal avloppsanläggning. Dricksvattenförsörjningen blir allmän från kommunens centrala ledningsnät.

⁸⁵ Johansson m.fl. VA-guiden. Rapport 2016:01.

3.4 Åtgärdstakten för små avlopp

3.4.1 Små avlopp

Små avloppsanläggningar⁸⁶ är oftast privatägda och kopplade till en eller några få fastigheter. Svenska Miljöemissionsdata (SMED) fick i uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten att göra en uppdatering av kunskapsläget kring de små avloppen som publicerades 2015.⁸⁷ Det vill säga hur många det finns, vilken kvalitetsnivå på rening de har och vilka effekter på miljön som kan beräknas. Med svaren från en kommunenkät som källmaterial och uppgifter från fastighetsregistret bedömer SMED att det finns cirka 691 000 små avlopp som belastas med vattentoalett. Det finns också ytterligare cirka 145 000 fastigheter med endast BDT-avlopp.⁸⁸

SMED har i en annan beräkning med fastighetsregistret som källmaterial uppskattat att antalet fastigheter som inte är anslutna till en kommunal avloppsanläggning minskat under åren 2011–2014 med cirka 1 700 per år.⁸⁹ Statistik från SCB pekar mot att det kan vara betydligt fler, möjligen mer än 5 000 fastigheter som årligen ansluts till kommunala va-anläggningar. Det är svårt att få säkra siffror på om anslutningarna sker direkt till den allmänna va-anläggningen eller till enskilda anläggningar vilka har avtal om anslutning med kommunen.

SMED:s beräkningar innebär att den årliga belastningen från små avlopp beräknas vara 295 ton fosfor och 3 066 ton kväve. Detta är en ökning med tre procent jämfört med 2011, vilket SMED menar beror på att bedömningen av hur mycket fosfor olika avloppstekniker släpper ut har förändrats.

I SMED:s rapport framgår att 26 procent av avloppsanläggningarna endast hade slamavskiljning med enklare eller ingen efterföljande rening, samt att nio procent hade okänd rening. Det skulle innebära att åtminstone cirka 180 000 små avloppsanläggningar saknar egentlig rening och därför är direkt olagliga. Ytterligare ett antal anläggningar har genom åren dimensionerats i underkant jäm-

⁸⁶ Definierat som anläggningar avsedda för upp till 200 personekvivalenter.

⁸⁷ SMED. *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Rapport NR 166. 2015.

⁸⁸ Beräkning utifrån uppgifter från SMED för fastigheter med BDT-avlopp.

⁸⁹ SMED. *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Rapport NR 166. 2015.

fört med dagens krav på avloppsanläggningar. Även andra anläggningar som från början fungerat bra men som med tiden försämrats skulle vara föremål för tillsynsåtgärder om de upptäcktes.

När Sverige 2016 rapporterade de svenska utsläppen till HELCOM⁹⁰ hade belastningen från de små avloppen beräknats. Resultaten visade att de små avloppen stod för 0,6 procent av de av människan orsakade kväveutsläppen i Östersjön, Kattegatt och Skagerack.⁹¹ Små avlopp står för utsläpp av 200 ton fosfor per år av totalt 1 330 ton av den av människan orsakade belastning, det vill säga 15 procent av de totala svenska fosforutsläppen.

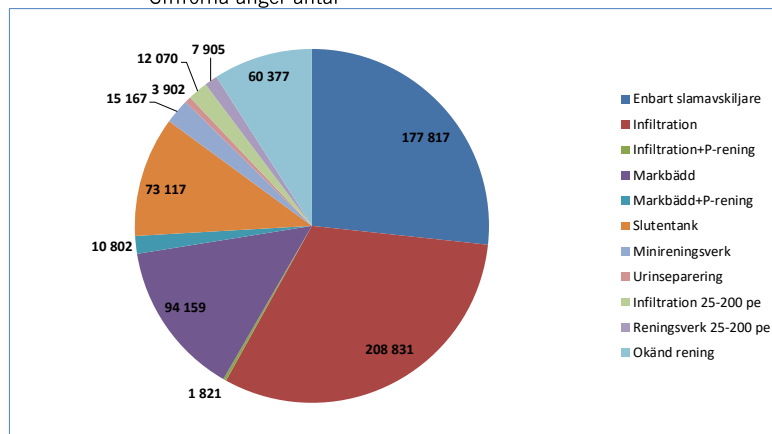
Att det finns stora osäkerheter i dessa belastningsberäkningar påpekar både SMED och Havs- och vattenmyndigheten, bland annat beroende på osäkerhet i beräkningen av retentionen. Markretentionen är den process där fosfor och kväve binds och omvandlas och antingen aldrig når, eller fördröjs på vägen till vattendraget. Osäkerheten består i att det finns en risk att bidraget av främst fosfor från små avloppsanläggningar överskattas i beräkningarna av källfördelad belastning på havet. Däremot är det visat att små avlopp kan ha stor direkt påverkan på lokala recipienter. De lokala recipienterna innefattar allt från dricksvattenbrunnar, mindre vattendrag, åar och mindre sjöar till havsvikar. Det är känt, förenklat, att fosfor har störst påverkan i sötvattensmiljöer och att kväve påverkar mest i havsmiljöer.

⁹⁰ HELCOM är det organ som hanterar Helsingforskonventionen.

⁹¹ Havs- och vattenmyndigheten. *Näringsbelastningen på Östersjön och Västerhavet 2014*. Rapport 2016:12.

Figur 3.5 Fördelning av reningsteknik för små avloppsanläggningar

Siffrorna anger antal



Källa: M. Olshammar. Utsläpp från små avlopp 2017. SMED Rapport 2018-6. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

3.4.2 Miljöbalken och tillsynen

Miljöbalken inleds med övergripande mål och hänsynsregler. Redan i portalparagrafen 1 kap. 1 § stadgas bland annat att miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter och att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. I 2 kap. 3 § miljöbalken finns krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att förhindra att en åtgärd medför skada eller olägenhet. I 2 kap. 5 § miljöbalken anges bland annat att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall och återvinna detsamma.

Utsläpp av avloppsvatten utgör miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken. Enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får regeringen besluta om tillstånds- eller anmälningsplikt. Avloppsanläggningar kategoriseras i flera nivåer beroende på storlek på anläggningen, där de största avloppsanläggningarna, för mer än 2 000 personekvivalenter, kräver tillstånd.⁹² För anläggningar dimensionerade för

⁹² 28 kap. miljöprövningsförfordningen (2013:251).

mer än 200 men högst 2000 personekvivalenter krävs däremot anmälan. De anläggningar som är dimensionerade för upp till och med 200 personekvivalenter brukar benämnas som små avloppsanläggningar. Det finns dock ytterligare uppdelningar. Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten⁹³ är skrivna för anläggningar upp till 25 personekvivalenter. Det motsvarar fem hushåll.⁹⁴ Det finns även andra gränser att förhålla sig till i vissa sammanhang. EU-standard (EN-12566) som behandlar teknik för små avloppsanläggningar har satt gränsen vid anläggningar som betjänar upp till 50 personekvivalenter.

Regeringen har i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) beslutat att det ska vara förbjudet att släppa ut avloppsvatten som inte genomgått längre gående rening än slamavskiljning i ett vattenområde samt att utan anmälan ändra befintliga avloppsanordningar.⁹⁵ I förordningen anges bland annat att det krävs tillstånd från kommunen för att inrätta en avloppsanläggning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning.⁹⁶ För andra avloppsanordningar krävs anmälan till kommunen om inte kommunen med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön meddelat föreskrifter om att det inom visst område i kommunen krävs tillstånd.

Miljösanktionsavgifter

Miljösanktionsavgifter kan påföras vid tre olika överträdelser av 13 § FMH. Om någon utan tillstånd inrättar en avloppsanordning trots att ett sådant tillstånd krävs påförs en avgift på 5 000 kronor. Avgiften är 3 000 kronor för att utan tillstånd ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning som före anslutningen inte hade någon vattentoalett ansluten eller utan att ha gjort en anmälan om att inrätta en avloppsanordning trots att en anmälan krävs.

⁹³ Hushållspillvatten = spillvatten från bostäder och serviceinrättningar.

⁹⁴ HVMFS 2016:17. *Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten.*

⁹⁵ 12 och 14 §§ förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁹⁶ 13 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljösanktionsavgifterna har som ändamål att tydliggöra vikten av att skaffa sig de tillstånd och göra de anmälningar som krävs innan åtgärder vidtas. Detta är nödvändigt för att förhindra att skador och olägenheter uppstår för människor och miljö om avloppsanläggningar installeras på fel sätt eller fel plats men också för att kommunernas tillsyn ska fungera. Miljösanktionsavgifter bidrar däremot inte till att fler undermåliga avloppsanläggningar åtgärdas.

Tillsyn av små avloppsanläggningar

Miljönämnderna i kommunerna bedriver i olika grad tillsyn över de små avloppsanläggningarna. I några kommuner har större projekt genomförts och de flesta små avloppen har fått tillsyn. En inventering av de befintliga avloppsanläggningarna har då skett, först genom arkivsökningar och enkäter och sedan genom platsbesök. I de fall avloppsanläggningen inte uppfyller de miljökrav som ställs kan verksamhetsutövaren (ofta fastighetsägaren) föreläggas att vidta åtgärder alternativt förbjudas att släppa ut avloppsvatten till anläggningen. Om verksamhetsutövaren misstänks ha gjort sig skyldig till miljöbrott ska detta åtalsanmälans. Förelägganden och förbud kan förenas med vite. Det har i praxis generellt ansetts orimligt med omedelbara förbud utan verksamhetsutövaren bör få en rimlig tid på sig att åtgärda eller byta ut anläggningen. Verksamhetsutövaren debiteras i enlighet med kommunens taxa för den tid som miljökontoret lägger ner på tillsyn.

Till sin hjälp har de kommunala tjänstemännen förutom regelverket i miljöbalken och FMH som nämnts ovan, också allmänna råd utfärdade av Havs- och vattenmyndigheten.⁹⁷

3.4.3 Vilken åtgärdstakt behövs?

I Sverige finns det, som tidigare nämnts, ett betydande antal små avloppsanläggningar, som har bristfällig eller ingen rening alls.

Dessa kan orsaka övergödning och innebär risker för människors hälsa. De kan överföra smitta till dricksvattentäkter eller till

⁹⁷ HVMFS 2016:17. Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållsspilvatten.

badvatten. De bristfälliga anläggningarna bidrar därmed till att riksdagens miljömål inte uppfylls samt till att Sverige inte uppnår kraven i vattendirektivet.

Det finns minst 180 000 avlopp som saknar rening eller som endast har enklare rening efter slamavskiljningen och därför kan betraktas som olagliga.⁹⁸ Åtgärdstakten behöver innefatta både dessa avloppsanläggningar, andra befintliga anläggningar som åtgärdas för att de inte längre uppfyller kraven samt nya anläggningar som tillkommer vid nybyggnation.⁹⁹ Det innebär att mellan 30 000–40 000 av de avlopp som har tillstånd behöver åtgärdas varje år. Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att dagens åtgärdstakt är cirka tre procent per år.¹⁰⁰ Siffran togs fram genom att dela antalet avlopp som fått nytt tillstånd under året med det totala antalet avloppsanläggningar. Enligt Havs- och vattenmyndighetens beräkningar klarar inte den åtgärdstakt som hålls i dag att kompensera för det årligen ökande antalet avlopp som stegvis bedöms tappa i funktion till exempel på grund av ökande ålder.¹⁰¹ Det innebär att antalet avlopp som behöver åtgärdas stiger till nästan 400 000 om 20 år.

Bristfälliga avloppsanläggningar åtgärdas efter att tillsynsmyndigheterna förelagt fastighetsägaren om åtgärd eller på fastighetsägarens eget initiativ. Det kan också ske genom att fastigheten ansluts till allmänt va. Med andra ord har kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen en roll i åtgärdstakten. Det är dock svårt att avgöra hur stor procent av de avloppsanläggningar som ansluts till en allmän va-anläggning som var att betrakta som bristfälliga. Havs- och vattenmyndigheten menar att en hållbar åtgärdstakt är fem procent årligen långsiktigt (räknat på en genomsnittlig livslängd för en avloppsanläggning på 20 år). På kort sikt behöver den dock uppgå till drygt sex procent för att klara en omställning av anläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav inom tidsramen tio år. I dag råder det osäkerhet kring hur många små avlopp som sammantaget finns samt hur

⁹⁸ SMED. *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Rapport NR 166. 2015.

⁹⁹ Havs- och vattenmyndigheten. *Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar*. 2013.

¹⁰⁰ Havs- och vattenmyndigheten. *Tydligare regler för små avloppsanläggningar*. 2016.

¹⁰¹ Havs och vattenmyndigheten. *Bilaga: Översiktlig styrmedelsanalys för enskilda avlopp, till rapporten Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt*. 2013.

många av dessa som inte uppfyller miljöbalkens krav. Det saknas dessutom en generellt vedertagen definition och metod för hur åtgärdstakten för små avlopp ska beräknas. Beräkningarna som gjorts tar till exempel inte hänsyn till om små avlopp åtgärdas genom att de blir en del av gemensamhetsanläggningar eller det allmänna va-systemet.

Utredningen menar dock att begreppet *hållbar* åtgärdstakt är svårhanterat i detta fall. En åtgärdstakt som är *ekologiskt hållbar* kanske ligger långt högre än fem procent årligen med hänsyn till de krav Sverige har att följa enligt de beslutade miljökvalitetsnormerna. Vad gäller små avlopp är det särskilt bråttom med tanke på det som vetenskapliga studier visat om att marken först mätas med näringsämnen innan de läcker ut i omgivande vattendrag. De positiva effekterna av en förändrad belastning kommer därmed att dröja eftersom tidigare utsläpp fortfarande finns kvar i marken.¹⁰²

Utredningen konstaterar att landets kommuner har de juridiska verktyg som behövs för att ålägga fastighetsägare att förbättra sina avloppsanläggningar så att de uppfyller lagens krav. Kommunerna har också möjlighet att avgiftsfinansiera en ökad tillsyn vilket därmed skulle leda till ökad åtgärdstakt. Det skulle dock kräva att fler miljöinspektörer anställs över hela landet.

Det har trots detta visat sig vara svårt för kommunerna att klara fem procents åtgärdstakt ur en ekonomisk hållbarhetsaspekt med dagens regelverk, incitamentsstruktur och resurser. Det skulle i medeltal innebära en fördubbling av tillsynsåtgärderna.

En annan möjlighet för att öka åtgärdstakten är ökad effektivitet i tillsynsarbetet. Inventeringsskedet skulle kunna underlättas om kommunen får bättre och snabbare tillgång till information om vilka avlopp som behöver åtgärdas. Åtgärdstakten kan också öka om själva tillsynsbesöket och efterarbetet går fortare eller vid ökad så kallad skrivbordstillsyn. Ett effektivare tillsynsarbete skulle i de flesta fall leda till lägre kostnad (beroende på kommunens taxsystem) för fastighetsägaren. Flera tillsynsinspektörer som utredningen varit i kontakt med vid besök eller på andra sätt vittnar om att den otydlighet som i dag finns kring regelverket gör arbetet mindre effektivt. Den konsekvensanalys som Havs- och vatten-

¹⁰² Baltic Sea Center. *The internal phosphorus load – recycles old sins*. Stockholms universitet, oktober 2016.

myndigheten gjort kring möjligheten att göra om reglerna i de allmänna råden till föreskrift eller förordning har visat möjligheter till effektivisering i kommunernas arbete med en sådan reform.¹⁰³

Intressanta slutsatser kring åtgärdstakten drogs i ett projekt i Värmdö kommun. I ett område vid Björnöfjärden fanns cirka 200 fastigheter som bedömdes ha olagliga eller bristfälliga avloppslösningar. Projektet innebar expertstöd, va-rådgivning, subventioner och vanliga tillsynsåtgärder. Totalt sätt åtgärdade 41 procent av fastigheterna sina avlopp. Av dessa var det mindre än hälften (40 procent) som gjorde det på frivillig väg efter rådgivning och erbjudande om ekonomiskt stöd. De flesta avloppen åtgärdades i de delområden där kommunen genomförde tillsyn parallellt med projektets aktiviteter.¹⁰⁴

En av slutsatserna från projektet är alltså att fastighetsägare inte i någon högre grad frivilligt åtgärdar sina avloppsanläggningar som ett resultat av subventioner (om de inte är mycket stora) och rådgivning. För att frivilligt åtgärdande ska ske behövs tydlig kommunikation att krav på åtgärder är nära förestående samt att kommunen aktivt bedriver tillsyn.

Fastighetsägarnas incitament för åtgärder

Havs- och vattenmyndigheten har i sin styrmedelsanalys i samband med rapportering av ett regeringsuppdrag visat att det i dag saknas drivkrafter för fastighetsägare att åtgärda små avlopp som är bristfälliga samt att åtgärdstakten som följd av den kommunala tillsynen är för låg.¹⁰⁵

Det är fastighetsägaren som ansvarar för att se till att fastighetens avloppsanläggning uppfyller kraven i miljöbalken.¹⁰⁶ Men fastighetsägarna saknar ofta kunskaper om statusen på fastighetens avlopp samt vilka krav som finns. Eftersom kostnaderna för att åtgärda ett bristfälligt avlopp är stora förblir fastighetsägaren ofta

¹⁰³ Havs och vattenmyndigheten. *Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar*. 2016-10-31.

¹⁰⁴ Norström, Johansson, Kumblad, Rydin. *Erfarenheter från projektet Hjälp din vik – förbättra ditt avlopp*. Ecoloop och BalticSea 2020. 2016.

¹⁰⁵ Havs och vattenmyndigheten. *Bilaga: Översiktlig styrmedelsanalys för enskilda avlopp, till rapporten Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt*. 2013.

¹⁰⁶ 2 kap. 1 § miljöbalken.

passiv och skaffar sig inte kunskap om sitt avlopp. Detta trots att det ställs kunskapskrav enligt de allmänna hänsynsreglerna och att tillsynsmyndigheten kan kräva undersökningar.¹⁰⁷

Forskning visar att fastighetsägare är obenägna att på eget initiativ åtgärda sina avlopp.^{108, 109} Resultaten i forskningen tyder på att ekonomin är det starkaste motivet och att frågan om rättvisa mellan fastighetsägare är relativt viktig. Däremot är miljömotiv mindre viktigt för att fastighetsägare ska ta steget och åtgärda sin anläggning. Det är påverkan från tillsynsmyndigheten som främst får hushåll att vidta åtgärder.

För att kommunen ska kunna agera krävs att det finns något som indikerar att avloppsanläggningen inte uppfyller kraven. Fastighetsägaren kan vänta ut att kommunen lyfter frågan. Det finns i nuläget ingen (eller mycket liten) risk med att vara passiv. Fastighetsägaren saknar därför incitament att agera även om den misstänker eller till och med vet att anläggningen inte uppfyller kraven. Den ekonomiska vinsten med att vänta är alltså stor. För kommunen krävs ofta tillsynsbesök i fält för att identifiera de bristfälliga avloppen. Tillsynen kan också innebära arkivsökningar. Saknas information om fastighetens avlopp kan ett brev skickas ut till fastighetsägaren med frågor. Avgift kan då tas ut för arkivarbete. Detta medför både kostnader för fastighetsägarna genom tillsynsavgifter och även för skattekollektivet då detta arbete sällan uppnår full kostnadstäckning.

När kommunen hittat ett bristfälligt avlopp och förelagt fastighetsägaren att åtgärda det ligger bevisbördan hos fastighetsägaren att visa att de åtgärder som planeras är tillräckliga. Detta minskar fastighetsägarens vilja att självmant anmäla ett bristfälligt avlopp ytterligare. Även de kostnader som är kopplade till tillståndsansökan och handläggningen är avskräckande för fastighetsägaren.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar i sin styrmedelsanalys att de kommunala tillsynsavgifterna har en positiv inverkan på fastighetsägarens vilja till åtgärder medan tillståndsavgiften har en negativ inverkan.

¹⁰⁷ 26 kap. 22 § miljöbalken.

¹⁰⁸ Wallin, Molander, Johansson. *Faktorer som påverkar hushåll att minska enskilda avlopps miljöbelastning*. Chalmers tekniska högskola och Göteborgs universitet. Göteborg, 2011.

¹⁰⁹ Wallin. *Actors at the interface between socio-technical and ecological systems*. Chalmers tekniska högskola. Göteborg, 2014.

När väl kommunen fattar beslut om föreläggande och eventuellt vite följer ofta åtgärder. Då finns ett starkt incitament hos fastighetsägaren att genomföra åtgärderna.

Det nuvarande systemet fungerar alltså när ett avlopp som inte uppfyller kraven upptäcks vid tillsyn. Svagheter i systemet finns i fastighetsägarens avsaknad av incitament för att ta reda på status för sitt avlopp och lämna denna information till kommunen. Det är också en svaghet att kommunernas arbete med att utöva tillsyn sker förutsättningslöst. Ofta koncentreras det till ett avgränsat geografiskt område i taget där känsliga recipienter finns eller efter andra övergripande indikationer.

Utredningen kan konstatera att de styrmedel som föreslås för att öka åtgärdstakten av små avlopp måste innehålla tre viktiga komponenter. Fastighetsägarens egentillsyn måste bli bättre, fastighetsägarens incitament för att själv åtgärda måste bli starkare och tillsynsmyndighetens arbete måste effektiviseras. Dessa delar hänger ihop. Åtgärdstakten kan öka om incitament kan skapas så att kommunen får veta vilka avlopp det är nödvändigt att utöva tillsyn på.

3.5 Avloppsrådgivning

Avloppsrådgivning eller va-rådgivning innebär att kommunen själv eller genom andra aktörer och kanaler aktivt kommunicerar och ger råd till fastighetsägare i vatten- och avloppsfrågor. Målsättningen är ofta att fastighetsägarna själva utan krav från kommunen ska förbättra sina avlopp alternativt att underlätta processen med att ansluta sig till allmänna eller gemensamma va-anläggningar.

Den enda generellt tillgängliga och kostnadsfria informationskanal riktad till fastighetsägare som finns tillhandahålls av Va-guiden som är ett fristående bolag/aktör vilken på uppdrag av mer än 200 av landets miljökontor driver webbplatsen Avloppsguiden.se.¹¹⁰ Informationen på webbplatsen är oberoende av teknikleverantörer och branschaktörer och allt material produceras av Va-guidens redaktörer. Va-guiden har med stöd från Havs- och vattenmyndigheten tagit fram och uppdaterar en fritt tillgänglig produktöversikt för tekniklösningar för små avlopp. Dessa innehåller oberoende experters bedöm-

¹¹⁰ www.vaguiden.se

ningar av de olika produkterna samt en rad informationsfilmer riktade till fastighetsägare, entreprenörer och kommuner. De kommuner och andra myndigheter som finansierar webbplatsen har möjlighet att påverka informationen och arbetet genom en fristående användarförening. Utöver Va-guiden finns ett stort antal publikationer samt webbsidor med information om små avlopp vilka drivs av teknikleverantörer och branschaktörer.

I dag finns erfarenheter från ett tjugotal kommuner som påbörjat eller planerar någon form av va-rådgivning om små avlopp eller va i omvandlingsområden. I de va-planer som tas fram i många av landets kommuner finns ofta va-rådgivning i någon form med som förslag på aktivitet men långt ifrån alla har beslutat om eller påbörjat detta arbete. I en genomgång av kommuners styrdokument visade det sig att va-rådgivning nämndes i 55 av 169 kommuners va-policys/va-strategier och va-planer.¹¹¹ Mycket av den va-rådgivning som genomförs har startats i projektform med något eller några års intern finansiering alternativt extern delfinansiering från till exempel regeringens LOVA-bidrag.¹¹² Endast i ett fåtal kommuner är va-rådgivningen en del i den löpande budgeten för arbete med va-frågor. Utöver anställda va-rådgivare arbetar många kommuner aktivt med kommunikation och rådgivningsaktiviteter i samband med inventering och tillsyn av små avlopp samt va-utbyggnad. Detta är aktiviteter som är närliggande till de uppgifter en va-rådgivare/avloppsrådgivare har.

Det finns ännu ingen definition av vad avloppsrådgivning eller va-rådgivning är. Kommuner, bransch och myndigheter kan därför använda begreppet och mena olika saker. Några grundläggande målsättningar och utgångspunkter med va-rådgivning som lyfts fram av de aktiva kommunerna är att

- underlätta åtgärdandet av undermåliga små avlopp och förbättra den enskilda dricksvattenförsörjningen
- möjliggöra gemensamma lokala va-lösningar i områden som i dag har bristfälligt va

¹¹¹ Albinsson, M. m.fl. *Kunskapsläge och nätverksträffar – små avlopp i kretslopp och VA-rådgivning*. VA-guiden. Rapport 2017:2. 2017.

¹¹² LOVA= Lokala vattenvårdsprojekt. Se Förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

- stödja fastighetsägaren att hitta bra och kostnadseffektiva lösningar
- minska det framtida behovet av utbyggnad av kommunalt va
- stötta arbetet med att få fler kretsloppsanpassade små avlopp.

Redan för 15–20 år sedan påbörjades va-rådgivning i några kommuner. I Norrköping riktades rådgivningen till fastighetsägare som ville bilda gemensamhetsanläggningar och i Alingsås riktades den till enskilda fastighetsägare. Modellerna fick dock inte någon större spridning. I en rapport från 2011 presenteras en rad olika modeller för va-rådgivning och projektbaserad kommunikation som använts i svenska kommuner.¹¹³ De modeller och exempel som beskrivs är:

- Va-rådgivare med fokus på att lösa va-frågan i omvandlingsområden. Målet är då att få fastighetsägare att gå samman och frivilligt planera och bygga en enskild va-anläggning. Detta har genomförts både med av kommunen anställda rådgivare och med upphandlade konsulter.
- Va-rådgivare med fokus på små avlopp och med målsättningen att få fastighetsägare att åtgärda frivilligt. Detta har genomförts både med av kommunen anställda rådgivare och med upphandlade konsulter.
- Va-rådgivare på mellankommunal eller regional nivå där en personresurs arbetar i flera olika kommuner.
- Kommunikationsaktiviteter baserade på demonstrationsanläggningar eller särskilda utställningar som fastighetsägare och andra kan besöka.
- Andra kommunikationsaktiviteter med inslag av rådgivning. Detta är till exempel rådgivning riktad till specifika områden vid va-utbyggnad. Arrangemang av typen lokala Avloppsmässor eller så kallade "Avloppslördagar" vilket många kommuner genomfört.

¹¹³ Erlandsson, Å. & Johansson, M. *VA-rådgivning – Kommunala exempel och erfarenheter*. Rapport nr 2011:3. Kunskapscentrum Små Avlopp. 2011.

I många kommuner riktas va-rådgivning mot områden där det finns behov av en lösning i ett större sammanhang. De kommuner som arbetar på detta sätt har ofta gjort bedömningen att en enskild gemensam anläggning är att föredra framför en allmän både för fastighetsägarna och för kommunen. Det är emellertid oklart ur ett juridiskt perspektiv om det är lämpligt att bedriva va-rådgivning i områden som faller inom 6 § vattentjänstlagen eftersom kommunens skyldighet att ordna vattentjänster i området kan finnas kvar även om vissa avloppsanläggningar åtgärdas eller en gemensam anläggning byggs. Enligt de va-rådgivare som är aktiva i dag så är detta en av de högst prioriterade frågorna för dem att få stöd och vägledning kring.

En va-rådgivare kan fungera som ett ansikte utåt för kommunen mot fastighetsägare, entreprenörer med flera, men också vara en intern samordnare för det förvaltningsövergripande arbetet inom kommunen. I flera kommuner har personerna som anställts som va-rådgivare ganska snabbt fått en central roll i kommunens va-planering och förvaltningsövergripande arbete.

Det finns ett ökande intresse i många av landets kommuner för va-rådgivning som komplement till gängse tillsynsarbete och va-planering. Våren 2016 fanns det minst 20 kommuner som erbjöd fastighetsägare stöd i form av en va-rådgivare/avloppsrådgivare eller som drev någon form av kommunikationsprojekt kring småskaligt va.

Då mycket av den pågående va-rådgivningen är relativt nystartad och ofta bedrivs i projektform av enskilda kommuner saknas det jämförbara utvärderingar av hur väl rådgivningen uppnår projektmålen och hur kostnadseffektiv den är som styrmedel. I Värmdö kommun bedrivs rådgivning till fastighetsägare för små avlopp via telefon av en upphandlad extern konsult. Denna rådgivning har enligt kommunen resulterat i en mätbar förbättring av kvaliteten på inkomna ansökningar till miljökontoret det vill säga att antalet ansökningar som sänds tillbaka för komplettering har minskat. Detta innebär en effektivare handläggning av ärenden och att fler tillstånd kan hanteras varje år. Troligen påverkar det dock inte åtgärdstakten i sig. I stället är de som hör av sig redan på väg att genomföra åtgärder efter kommunens tillsyn eller så har de ansökt om bygglov och måste då förbättra avloppet.

I ett projekt som genomfördes av stiftelsen BalticSea 2020 under 2013–2015 i ett avgränsat område i Värmdö kommun¹¹⁴ erbjöds fastighetsägare rådgivning av en erfaren konsult om de frivilligt och inom en relativt snar framtid (ett år) ville förbättra och kretsloppsanpassa sitt avlopp. Fastighetsägarna erbjöds i detta fall också en mindre subvention om de byggde en sådan anläggning. Resultatet blev att rådgivningen skapade mervärden för fastighetsägarna och att många åtgärdade sina avlopp. De fastighetsägare som inte hade krav på sig från kommunens miljökontor om åtgärd åtgärdade dock i mindre grad frivilligt sina avlopp. Ytterligare en erfarenhet från detta projekt är att det inte är enkelt att ha en projektbaserad extern rådgivare då mycket av den formella processen innebär direkt handläggning av kommunens avloppsinspektörer eller handläggare.

Inom ramen för projektet Klart vatten på Gotland har sedan 2009 fastighetsägare i 53 socknar informerats om att se över sina avlopp. Detta är ett nytt mer kommunikationsorienterat arbetssätt än vad kommunerna normalt använder. Målet är att avloppsanläggningarna ska vara godkända inom två år från det att fastighetsägaren fått det första informationsbrevet. Hittills har det fattats beslut om tillstånd till cirka 4 000 förbättringsåtgärder. I de fall kommunens miljökontor inte fått in ansökningar för förbättringsåtgärder inom två år från det första utskicket har handläggaren gjort ett tillsynsbesök.¹¹⁵

Naturvårdsverket genomförde under 2010 och 2011 tillsynskampanjen "Små avlopp – ingen skitsak". Kampanjen var ett samarbete med kommuner och länsstyrelser och syftet var att öka åtgärdstakten av undermåliga små avlopp. Ett flertal centrala myndigheter och projektet Kunskapscentrum små avlopp medverkade också i kampanjen. Kampanjens huvudsakliga verktyg för att åstadkomma en förändring hos verksamhetsutövarna var information. Avsikten var att nå många med de begränsade resurser som fanns tillgängliga och att i stor utsträckning nå resultat genom att möjliggöra erfarenhetsutbyte mellan kommuner samt att sprida goda exempel. Kampanjen hade som huvudsakligt mål att öka den totala summan av antalet tillstånds- och anmälningsärenden för enskilda avlopp per år i de deltagande

¹¹⁴ Norström, Johansson, Kumblad, Rydin. *Erfarenheter från projektet Hjälp din vik – förbättra ditt avlopp*. Ecoloop och BalticSea 2020. 2016.

¹¹⁵ <http://www.gotland.se/klartvatten> (hämtad 2018-04-17).

kommunerna med 40 procent jämfört med 2009. Utöver detta fanns mål om hur många kommuner och länsstyrelser som skulle aktiveras i kampanjen och att det stöd som gavs skulle skapa nyttor för kommunerna. Projektet ville också efterlämna metodik och goda exempel som gör att åtgärdstakten för enskilda avlopp ökar på längre sikt.

Uppföljningen visar att inget av de kvantifierbara målen uppfyllades och det samlade antalet tillstånds- och anmälningssärenden endast ökade med tio procent. En del av det stödmaterial som togs fram har använts i stor utsträckning av kommunerna. Det gäller till exempel illustrationerna och informationsbladet till fastighetsägare om "Har du rött, gult eller grönt avlopp?".¹¹⁶ Detta informationsblad har utvecklats och sprids fortsättningsvis på den kommunfinansierade internetbaserade kunskapsplattformen Avloppsguiden. I utvärderingen lyfts fram att kommunerna upplevde att de genom den nationella satsningen och avsändaren fått ökat lokalt stöd för tillsynsinsatser för små avlopp.

I Finland initierades redan 2011 ett antal pilotprojekt inriktade på avloppsrådgivning. Detta finansierades från statlig nivå som ett sätt att möta upp det behov som fångats upp och som en alternativ väg att få fastigheter att åtgärda sina avlopp i stället för att tvinga fastighetsägare med stöd av den dåvarande lagstiftningen. En nationell satsning med utbildning av avloppsrådgivare inleddes och pilotprojekt för avloppsrådgivning startade i Egentliga Finland, Norra Österbotten och Södra Karelen. Avloppsrådgivarna var anställda på regionala och mellankommunala vattenvårdsorganisationer liknande svenska kommunförbund. I arbetet ingick bland annat möten för allmänheten, rådgivning per telefon och på nätet samt besök i fastigheter. Rådgivningen var avgiftsfri. Efter detta har den finska lagstiftningen kring små avlopp kraftigt mildrats men systemet med avloppsrådgivning med statlig finansiering lever vidare. I dag genomförs den rådgivningen av regionala kommunförbund i Finland och de har också tillsammans utvecklat information på webben i form av den så kallade Avloppsvattenguiden.¹¹⁷ De regionala vattenskyddsföreningarna är sakkunniga i avloppsvatten-

¹¹⁶ Hjelmqvist, J. *Små avlopp ingen skitsak – Uppföljning av Naturvårdsverkets tillsynskampanj för små avlopp*. Havs- och vattenmyndigheten. Rapport 2012:11. 2012.

¹¹⁷ Förbundet för vattenskyddsföreningarna i Finland.
<https://vesiensuojelu.fi/jatevesi/ingangssida/>. (Hämtad 2018-04-23).

frågor och flera erbjuder rådgivning till kunderna via telefon, evenemang eller till och med via besök hos fastighetsägarna.

Det kan konstateras att trots att intresset för och arbetet med rådgivning kring vatten och avlopp ökar i Sverige så saknas det fortfarande en ansvarig nationell aktör eller formaliserad plattform som möjliggör aktivt erfarenhetsutbyte och vägledning i frågan. Det erfarenhetsutbyte och utvecklingsarbete kring va-rådgivning som sker är huvudsakligen kopplat till den plattform och de nätverk som etablerats av Va-guiden.

3.6 Kretslopp och återvinning av näring från små avlopp

Kretsloppsprincipen finns inskriven redan i miljöbalkens portalparagraf där det står att återanvändning och återvinning ska främjas så att ett kretslopp uppnås. När EU:s avfallshierarki infördes i svensk lag förtydligades kretsloppsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken.¹¹⁸

Syftet i avfallshierarkin är att sikta mot slutna materialflöden. Det den svenska miljöbalken syftar till är att hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen ska leda mot ett mer resurshushållande samhälle och en cirkulär ekonomi.

Enligt förarbetena till 2 kap. 5 § miljöbalken bör prövningsmyndigheten vid sin bedömning av om det finns skäl att ställa krav på kretsloppsanpassning av exempelvis små avloppsanläggningar fundera över två saker:

1. Vad är det i det enskilda fallet som ger den totalt bästa effekten för att uppnå miljöbalkens mål? Det handlar alltså om att väga olika åtgärder och handlingsalternativ och deras effekter mot varandra. Det är inte alltid säkert att kretsloppsåtgärden är det bästa för att främja miljöbalkens mål.
2. Om myndigheten kommer fram till att det skulle leda till bra effekter för miljön om krav på kretsloppsåtgärder ställs, så måste också en skälighetsavvägning enligt den allmänna avvägningsregeln i 2 kap. 7 § göras för att se om det är rimligt att kräva kretsloppsanpassning.

¹¹⁸ Regeringens proposition 2015/16:166. *Avfallshierarkin*.

Det är inte några lätta avgöranden som myndigheten står inför. Det finns många osäkerhetsfaktorer och många miljöfaktorer som ska vägas mot varandra. Detta får dock enligt förarbetena inte hindra att regeln i 2 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

Havs- och vattenmyndigheten har i sina allmänna råd för små avlopp (HVMFS 2016:17) skrivit om kretsloppsprincipen i 2 kap. 5 § att "Kommuner bör skapa förutsättningar för att hushållsavfall som utgörs av avloppsfraktion nyttiggörs". Om den allmänna avvägningsregeln i 2 kap. 7 § står det:

Vid bedömningen av om det är orimligt att uppfylla funktionskraven avseende kretslopp och hushållning bör bland annat följande beaktas:

1. om de åtgärder som kraven förutsätter är i tekniskt hänseende krävande för den enskilde;
2. om det saknas förutsättningar att på lång sikt nyttiggöra avloppsfraktionerna.

Det är med andra ord så att om det finns ett inrättat system för insamling, behandling och återföring av näringsämnen så ökar troligen chansen att krav på kretsloppsanpassning som ställs vid prövning av små avlopp håller vid en domstolsprövning.

För många delar av Sverige kan det dock vara svårt att på lång sikt nyttiggöra avloppsfraktionen eftersom det saknas jordbruk med mark där avloppsfraktionen kan användas som gödningsmedel. Där kan kommunen enligt de allmänna råden inte heller ställa sådana krav.

Av några domar i mark- och miljödomstolen framgår att krav ställda utifrån kretsloppsprincipen godtagits i fall det både finns en känslig recipient och där kommunen haft ett system för inhämtning och återföring av näringsämnen till åkermark. Det finns dock fortfarande ingen praxis från Mark- och miljööverdomstolen.

3.6.1 Hur återföring av näring görs möjlig

Näringen bedöms vara den viktigaste resursen i avloppsvatten under svenska förhållanden.¹¹⁹ Möjligheten till återföring av näring från små avlopp beror på i hur hög grad näringen i avloppet samlas upp i anläggningarna på ett sätt som gör den praktiskt möjlig att transportera bort från anläggningen. Detta varierar mycket mellan olika anläggningstyper. I dagsläget består huvuddelen av de enskilda avloppsanläggningarna med ansluten vattentoalett, cirka 46 procent, av infiltrationsanläggningar eller markbäddar där mycket liten del av näringen samlas upp.¹²⁰ I stället fastläggs näringen i marken eller släpps ut i recipienten. Möjligheten för kretslopp från dessa anläggningar är därför liten. Större möjlighet till återföring av näring finns i nyare typer av avloppsanläggningar, såsom fosforfällning i slamavskiljare, minireningsverk och fosforfällor, där fosfor från avloppet samlas upp i anläggningen och därefter kan omhändertas för återföring. Dessa tekniklösningar utgör dock endast cirka sju procent av de små avloppsanläggningarna.¹²¹ Eftersom näringen främst finns i toalettavfallet ger anläggningar där hela toalettavfallet samlas upp separat i en sluten tank störst möjlighet till kretslopp. Sådan uppsamling möjliggör kretslopp av såväl fosfor som kväve och andra makro- och mikronäringsämnen.¹²² Dessa utgör cirka elva procent av antalet små avloppsanläggningar med vattentoalett.¹²³

Torra lösningar och eget omhändertagande

Utöver anläggningarna med vattentoalett finns cirka 269 000 hushåll utan vattentoalett, som främst utgörs av fritidsfastigheter.¹²⁴ Torra toaletter ger stor möjlighet till återföring av näring eftersom all näring samlas upp i toalettavfallet. Till följd av arbetsmiljöpro-

¹¹⁹ Jönsson, H. *Återvinn all växtnäring ur avloppet – inte bara fosfor! Ur Återvinna fosfor – hur bråttom är det?* Formas fokuserar 19. 2011.

¹²⁰ SMED. *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar* Norrköping: Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. 2015.

¹²¹ Ibid.

¹²² Jönsson, H, Baky, A., Jeppson, U., Hellström, D., Kärrman, E. *Composition of urine, faeces, greywater and bio-waste – for utilization in the URWARE model*. Report 2005:6. Urban Water, Chalmers. Sweden. 2005.

¹²³ SMED. *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Norrköping: Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. 2015.

¹²⁴ Ibid.

blem och andra svårigheter med insamling av latrin från torra toaletter tas dock detta framför allt omhand på den egna fastigheten.¹²⁵ Av torrtoaletterna bedöms cirka 120 000 vara försedda med urinsortering där urinen skulle kunna samlas upp i en sluten tank och hämtas av kommunens entreprenör.¹²⁶ Eftersom endast enstaka kommuner har separat hämtning av urin är det vanligast att även urinen tas omhand på den egna fastigheten.¹²⁷ Eget omhändertagande kan innebära ett hållbart kretsloppssystem om tomten är stor nog och odling bedrivs i tillräcklig omfattning. Användningen av mineralgödsel i fritidsodling bedöms vara relativt stor, och det finns således potential för avloppsfraktioner att ersätta mineralgödsel i trädgårdar och liknande.¹²⁸ Eftersom kunskapen om hur gödslingen ska utformas för att vara så effektiv som möjligt i allmänhet är låg bland fritidsodlare innebär dock eget omhändertagande av avloppsfraktioner ofta ett relativt dåligt resursutnyttjande.¹²⁹ På sjö- och kustnära tomter med tunna jordlager kan eget omhändertagande av avloppsfraktioner också leda till läckage av övergödande ämnen till vattenmiljöer.¹³⁰ Eget omhändertagande förekommer också till viss del av slam från minireningsverk med slamavvattning och av förbrukat fosforfiltermaterial.¹³¹ Omfattningen av detta är emellertid inte känd.

¹²⁵ Hjelmqvist, J., Johansson, M., Tegelberg, L. *Återföring av näring från små avlopp. En kunskapsammanställning om källsorterande avloppssystem för enskilda hus och samlad bebyggelse.* Urban Water. Rapportserie nr 2012:1. 2012.

¹²⁶ Kvarnström, E., Emilsson, K., Richert Stintzing, A., Johansson, M., Jönsson, H., af Petersens, E., Schöning, C., Christensen, J., Hellström, D., Qvarnström, L., Ridderstolpe, P., Drangert, J.O. *Urine diversion: One step towards sustainable sanitation.* Report 2006-1. Ecosanres, Stockholm Environment Institute. 2006.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Richert Stintzing, A. *Bruket av växtnäring i fritidsodlingar – kan man ersätta konstgödsel med urin?* JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik. JTI informerar Nr 102. 2003

¹²⁹ Andersson, Y. *Utvärdering av urinsortering och torrtoaletter i Tanums kommun.* Länsstyrelsen Västra Götalands län. Rapport 2008:88. 2008.

¹³⁰ Johansson, M., Johansson, M., Albinsson, M., Norström, A. *Kartläggning av fosforutsläpp från små avlopp längs den svenska Östersjökusten.* Ecoloop, på uppdrag av BalticSea 2020. Preliminär slutrapport. 2017-09-11.

¹³¹ Avfall Sverige. *Fosforfällor. Fosforfiltermaterial – ett hushållsavfall.* Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2012:03; Avfall Sverige. *Minireningsverk i enskilda avlopp.* Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2013:14.

Hantering av avloppsfraktioner från små avlopp i dag

Huvuddelen av avloppsfraktionerna hanteras dock inte på den egna fastigheten. Ansvaret för att samla in, behandla och återföra avloppsfraktioner från små avlopp ligger på kommunernas avfallsverksamhet.¹³² I dag hanteras avloppsfraktioner från huvuddelen av landets små avloppsanläggningar genom slamtömning och transport till kommunalt reningsverk för behandling.¹³³ Eftersom slammet främst består av slam från slamavskiljare innehåller det mycket lite växtnäring och stora mängder vatten, vilket innebär att det inte är intressant för biogasproduktion eller för återföring av näring.¹³⁴ Hantering av slam från små avlopp i reningsverk innebär ofta långa transporter och kostnaderna för detta ökar när många reningsverk inför högre avgifter.

ReVAQ-certifiering¹³⁵

I dagsläget är ett 40-tal större kommunala reningsverk certifierade enligt ReVAQ, vilket möjliggör spridning av slam på åkermark.¹³⁶ Många av dessa reningsverk tar också emot och behandlar slam och andra avloppsfraktioner från små avloppsanläggningar, vilket innebär att även näringen från dessa fraktioner kan återföras. Det är dock inte all näring som tas tillvara på detta sätt eftersom avloppsfraktionerna behandlas på nytt i reningsverket och endast den näring som binds i reningsverksslammet kan återföras. Förutsättningen är också att slammet från reningsverken återförs till åkermark. År 2016 var det cirka 60 procent av slammet som producerades vid ReVAQ-certifierade reningsverk som återfördes till åkermark, det vill säga cirka 25–30 procent av den totala mängden fosfor som kommer till de kommunala avloppsreningsverken.¹³⁷ Många

¹³² Naturvårdsverket. *Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd*. Handbok 2008:3, utgåva 1. juli 2008; Avfall Sverige. *Omhändertagande av fraktioner från enskilda avlopp – nulägesanalys, sammanställning och framtidsplan*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2014:15.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, 2 SPCR 178. *Certifieringsregler för System för Kvalitetssäkring av fraktioner från små avlopp*. 2012.

¹³⁵ ReVAQ= ett certifieringssystem med syfte att minska flödet av farliga ämnen till reningsverk, skapa en hållbar återföring av växtnäring samt att hantera riskerna på vägen dit

¹³⁶ RISE förteckning över certifierade produkter, <http://publiccert.extweb.sp.se/sv/Product/List/969>. 2018-01-12.

¹³⁷ Svenskt Vatten. *REVAQ Årsrapport 2016*. 2017-10-25.

ReVAQ-certifierade reningsverk tar inte emot slam från slamavskiljare, alltså huvuddelen av avloppsfraktionerna från enskilda avlopp, eftersom näringsinnehållet är så litet i förhållande till mängden oönskade ämnen att det kan påverka slamkvaliteten negativt.¹³⁸

Särskilda system för kretslopp

Ett tiotal kommuner är nära att starta igång eller har redan ett särskilt system för behandling och spridning av avloppsfraktioner från små avlopp på odlad mark.¹³⁹ Linköpings, Norrköpings och Tanums kommuner har system för lagring och spridning av urin från urinsorterande toaletter. Södertälje, Eskilstuna, Haninge, Strängnäs, Uddevalla, Västerviks och Örebro kommuner har system för behandling och spridning av toalettavlopp från slutna tankar. Norrtälje kommun har för behandling av toalettavlopp från slutna tankar och latrin från torrtoaletter och Enköpings kommun för behandling och spridning på energiskog av slam och toalettavlopp. Ytterligare knappt tio kommuner har pågående förstudier eller projekt med avsikten att bygga anläggningar för kretslopp från små avlopp.¹⁴⁰ Förbrukat fosforfiltermaterial kan inte hanteras i reningsverk och andra system för omhändertagande krävs därför.¹⁴¹ Ett fåtal kommuner, till exempel Örebro och Linköping, har inrättat system för spridning av fosforfiltermaterial på jordbruksmark. Enligt vad utredningen erfar pågår planering av sådana system i ytterligare ett antal kommuner.

Flera kommuner som saknar kretsloppssystem har påbörjat interna diskussioner om och planering av kretsloppssystem och många kommuner är intresserade av frågan. En genomsökning av knappt 80 kommunala va-planer visade att cirka 70 procent har någon skrivning om kretslopp från avlopp, exempelvis "Kommunen bör erbjuda ett system för kretsloppsanpassad hantering av avloppsfraktioner" och "Kommunen ska sträva efter att uppnå kretsloppsanpassade lösningar för såväl kommunalt som enskilt

¹³⁸ Avfall Sverige. *Omhändertagande av fraktioner från enskilda avlopp – nulägesanalys, utvärdering och framtidsplan*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2014:15.

¹³⁹ Albinsson, M, m.fl. VA-guiden. Rapport 2017:2.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Avfall Sverige. *Fosforfällor. Fosforfiltermaterial – ett hushållsavfall*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2012:03.

avlopp”.¹⁴² Det är dock svårt att säga hur nära dessa kommuner är att skapa system för återföring av avloppsfraktioner från små avlopp till åkermark.

3.6.2 Miljöeffekter av återföring av näring från små avlopp

I avloppsslam från minireningsverk återfinns cirka 70–90 procent av fosfor i det inkommande avloppsvattnet, i urin cirka 60 procent och i toalettavfall cirka 90 procent.^{143,144,145} Fosfor i avloppsslam, som i stor utsträckning är bunden till järn eller aluminium (i minireningsverk används främst aluminium), är inte lika tillgänglig för växterna som mineralgödsel.¹⁴⁶ Det är rimligt att anta att fosfor i slam till 50–70 procent ersätter mineralgödsel.¹⁴⁷ Fosfor i de källsorterade avloppsfraktionerna urin och toalettavfall anses däremot vara lika tillgänglig som mineralgödsel, vilket innebär att denna fosfor fullt ut kan ersätta mineralgödsel.¹⁴⁸

Den största potentialen för återföring av näring finns således i att samla upp allt toalettavfall. Återföringspotentialen om alla undermåliga små avloppsanläggningar ersätts med slutna tankar för toalettavfall beräknas till 150 ton fosfor per år och 1340 ton kväve per år.¹⁴⁹ Detta motsvarar drygt 1 procent av försäljningen av mineralgödsel respektive 0,7 procent av försäljningen av mineral-

¹⁴² Albinsson, M., m.fl. VA-guiden. Rapport 2017:2.

¹⁴³ Hellström, D., Jonsson, L., Sjöström, M. *Bra Små Avlopp Slutrapport. Utvärdering av 15 enskilda avloppsanläggningar*. Stockholm Vatten, R nr 13, juni 2003.

¹⁴⁴ Andersson, Y. *Utvärdering av urinsortering och torrtoaletter i Tanums kommun*. Länsstyrelsen Västra Götalands län. Rapport 2008:88.

¹⁴⁵ HVMFS 2016:17. *Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten*.

¹⁴⁶ Linderholm, K. *Fosfor och dess växttillgänglighet i slam – en litteraturstudie*. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport 2011–16.

¹⁴⁷ Tidåker, P., Kärrman, E., Baky, A., Jönsson, H. *Wastewater management integrated with farming – an environmental systems analysis of a Swedish country town*. Resources, Conservation & Recycling, 47(4):295–314. 2006; Bengtsson, M., Lundin, M., Molander, S. *Life cycle assessment of wastewater systems. Case studies of conventional treatment, urine sorting and liquid composting in three Swedish municipalities*. Report 1997:9. Technical Environmental Planning. Chalmers University of Technology. 1997.

¹⁴⁸ Jönsson, H., Nordberg, Å., Vinnerås, B. *System för återföring av fosfor i källsorterade fraktioner av urin, fekalier, matavfall och i liknande rötat samhälls- och lantbruksavfall*. Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 061. 2013.

¹⁴⁹ Ibid.

gödselkväve i Sverige under 2015/2106.¹⁵⁰ Återföring från små avlopp utgör följaktligen en liten del av växtnärlingsflödena i samhället. Om dessa avlopp behöver åtgärdas av andra skäl kan det vara en viktig åtgärd för att öka återföringen av växtnäring om det kan göras på ett kostnadseffektivt sätt. I känsliga miljöer kan krav på kretsloppssystem innebära att vattenmiljöerna effektivt avlastas från näringsämnen.¹⁵¹

Återföring av näring från små avlopp ger också andra nyttor. Små avloppsanläggningar återfinns ofta utanför tätorter och nära jordbruks- eller skogsmark, vilket ger goda förutsättningar för att minimera transporterna, och därmed användningen av fossila bränslen, när avloppsfraktioner sprids på närliggande mark.¹⁵²

Uppsamling av toalettavlopp i slutna tankar ger ytterligare fördelar. System med slutna tankar och extremt snålspolande toaletter sparar vatten, vilket är viktigt i områden med brist på grundvatten eller med risk för saltvatteninträngning. Vattenbesparingen i en vakuumtoalett jämfört med en konventionell toalett bedöms vara i storleksordningen 9,5 kubikmeter per person och år.¹⁵³ Eftersom system med återföring av toalettavlopp från slutna tankar innebär att allt toalettavlopp samlas in och hygieniseras minskar risken avsevärt för spridning av smittämnen och antibiotika-resistenta bakterier till miljön.¹⁵⁴ Detta skyddar också lokala dricksvattentäkter, vilket har stor betydelse för enskilda fastigheter där avloppsanläggning och dricksvattentäkt ofta ligger nära varandra. Separat behandling av toalettavlopp med efterföljande spridning på odlad mark minskar belastningen på reningsverken, vilket leder till minskade utsläpp av växthusgaser i samband med kväverening i storleksordningen 2–22 kg CO²-ekvivalenter per person och år.¹⁵⁵

¹⁵⁰ SCB. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/godselmedel-och-kalk/forsaljning-av-mineralgodsel-till-jord-och-tradgardsbruk/pong/tabell-och-diagram/forsaljning-av-mineralgodsel-till-jord-och-tradgardsbruk/>. Hämtad 2018-01-25.

¹⁵¹ Tidåker, P. *Integrating Farming and Wastewater Management. A System Perspective. Doctoral thesis*. Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala, Sweden. 2007.

¹⁵² Paulrud, S., von Bahr, B., Wallertz, A., Rosenqvist, H. *Slam från små avloppsanläggningar i kretslopp*. RISE Samhällsbyggnad, Energi och cirkulär ekonomi. Rapport 2017:33.

¹⁵³ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

Oönskade ämnen i avloppsvatten

Avloppsvatten innehåller också oönskade ämnen i form av till exempel smittämnen, tungmetaller, läkemedelsrester, andra organiska ämnen och mikroplaster. Smittämnen återfinns i allt toalettavfall, och behandlingsmetoder och krav med avseende på spridning är framtagna för att minimera riskerna för smittspridning.¹⁵⁶ Fördelen med återföring av näring från små avloppsanläggningar jämfört med från de stora allmänna avloppssystemen är att man kan förvänta sig lägre grad av föroreningar eftersom inte dagvatten och industriavlopp tillförs avloppsvattnet.¹⁵⁷

3.6.3 System för återföring av näring från små avlopp

Förutsättningen för återföring av näring från små avlopp är ett sammanhängande system, från tekniklösningar som möjliggör kretslopp, via insamling och behandling av avloppsfraktioner till spridning på åkermark eller annan produktiv mark. Olika aktörer har ansvar för olika delar av systemet.

Den privata fastighetsägaren är verksamhetsutövare för avloppsanläggningen och ansvarar därmed för att välja tekniklösning samt för att anläggningen installeras, drivs och underhålls på ett sådant sätt att kraven på försiktighetsmått och resurshushållning enligt miljöbalken uppfylls. Fastighetsägaren köper produkter för avloppsrening av tillverkare eller återförsäljare, anlitar maskinentreprenörer för att bygga och installera avloppsanläggningar utomhus och VVS-installatörer för eventuella installationer inomhus. Den kommunala tillsynsmyndigheten prövar att anläggningen uppfyller kraven och ger tillstånd, samt utövar tillsyn på befintliga anläggningar.

Avloppsfraktioner från enskilda hushåll definieras som hushållsavfall, vilket innebär att det är kommunen som har ansvar för insamling och hantering av avloppsfraktionen.¹⁵⁸ Ofta anlitar kommunen i sin tur en slamtömningsentreprenör för att hämta avlopps-

¹⁵⁶ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut. *Certifieringsregler för System för Kvalitetssäkring av fraktioner från små avlopp*. SPCR 178. 2012.

¹⁵⁷ Paulrud, S., m.fl. RISE Samhällsbyggnad, Energi och cirkulär ekonomi. Rapport 2017:33.

¹⁵⁸ Naturvårdsverket. *Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd*. Handbok 2008:3, utgåva 1. juli 2008.

fraktionerna på respektive fastighet och köra dem till en behandlingsanläggning.

Vid behandlingsanläggningen kan avfallsverksamheten drivas i egen regi eller genom att anlita en annan aktör. I de kommuner som inte har kretsloppssystem för enskilda avlopp körs vanligen alla avloppsfraktioner från enskilda hushåll till ett kommunalt avloppsreningsverk för behandling. Ansvarsfördelningen för behandlingsanläggningar i kretsloppssystem för små avlopp varierar mellan olika kommuner och olika anläggningar. Kommunen kan stå för hela anläggningen och dess drift och endast anlita en lantbrukare för spridning på åkermark, eller äga behandlingsanläggningen men anlita en lantbrukare (vanligen samma lantbrukare som sedan sprider avloppsfraktionen på åkermark) för hela eller delar av driften för anläggningen. Ett annat alternativ är att lantbrukaren äger och driver behandlingsanläggningen och anlitas av kommunen för både behandling och spridning av avloppsfraktionen. Det förekommer också att vavhuvudmannen äger anläggningen, som i till exempel Södertälje.¹⁵⁹

Spridning på odlingsmark sköts av en lantbrukare på uppdrag av kommunens avfallsverksamhet. Fördelningen av ansvar mellan kommunen och lantbrukaren vad gäller spridningen av avloppsfraktioner bör regleras i avtal. Vanligen ansvarar lantbrukaren för att spridning sker enligt gällande regler för gödsling av åkermark.

3.6.4 Teknisklösningar för kretslopp från små avlopp

En grundläggande förutsättning för ökad återföring av näring från små avlopp är att en större andel av avloppsanläggningarna än i dagsläget samlar upp näringen i en avloppsfraktion som på ett effektivt sätt kan transporteras, behandlas och spridas på åkermark eller annan produktiv mark. Som beskrivits ovan ger de vanligaste teknisklösningarna för små avlopp, det vill säga infiltrationsanläggningar och markbäddar, ingen möjlighet till kretslopp, såvida de inte kompletteras med kemisk fosforfällning i slamavskiljaren. Anläggningar med kemisk fällning av fosfor, minireningsverk eller kompletterande fosforfällning till markbäddar, ger ett fosforrikt

¹⁵⁹ Kärman, E., Kjerstadius, H., Davidsson, Å., Hagman, M., Dahl, S. *Källsorterande system för spillvatten och matavfall. Erfarenheter, genomförande, ekonomi och samhällsnytta*. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport 2017–04.

slam som efter hygienisering kan återföras till åkermark. I dessa anläggningar samlas dock endast en liten del av kväve och andra näringsämnen upp.¹⁶⁰ Fosforfällor, som används som komplement till markbäddar och i vissa fall som komponenter i minireningsverk, innehåller ett särskilt filtermaterial som binder fosfor och som efter lagring kan spridas på åkermark. Eftersom materialet är kalkhaltigt ger det också en kalkningseffekt.¹⁶¹ I likhet med slam innehåller det använda filtermaterialet endast mindre mängder av andra näringsämnen än fosfor, och återföringen av kväve och andra näringsämnen blir därmed låg.¹⁶² Dessa fosforfiltermaterial har dock ofta en strukturförbättrande inverkan på exempelvis täta lerjordar.

Cirka 90 procent av näringen, såväl vad gäller fosfor som kväve och andra näringsämnen, finns i toalettavfallet.¹⁶³ Tekniklösningar som samlar in hela toalettavfallet ger därför störst potential för återföring av samtliga näringsämnen. Torrtoaletter samlar upp toalettavfallet utan att det blandas upp med vatten, vilket ger möjlighet till återföring av koncentrerad växtnäring. I dagsläget finns dock inget effektivt sätt för insamling av toalettavfall från torrtoaletter, utan i stället har många kommuner avvecklat hämtning av latrin av arbetsmiljöskäl.¹⁶⁴ Toalettavfallet från dessa toaletter återförs därför främst på fastighetsägarnas egna tomter. Urinsorterande torrtoaletter, vilket är relativt vanligt eftersom det förenklar hanteringen av fekalier och minskar risken för lukt, gör att urin kan samlas upp i en tank och hämtas av kommunens slamtömningsentreprenör. Urin är ett mycket bra gödselmedel som innehåller koncentrerad växtnäring som är anpassad till många gröders behov av fosfor, kväve och andra makro- och mikronäringsämnen.¹⁶⁵ Det finns också urinsorterande vattentoaletter som på samma sätt medger uppsamling av urin i tank. Dock finns endast cirka 7 000–10 000

¹⁶⁰ Palm, O., Richert Stintzing, A. *System för kvalitetssäkring och jordbruksanvändning av källsorterade avloppsfractioner från enskilda hushåll*. JTI. JTI-rapport Kretslopp & Avfall 44. 2009.

¹⁶¹ Avfall Sverige. *Fosforfällor. Fosforfiltermaterial – ett hushållsavfall*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2012:03.

¹⁶² Palm, O. m.fl. JTI-rapport Kretslopp & Avfall 44. 2009.

¹⁶³ HVMFS 2016:17. *Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållspillvatten*.

¹⁶⁴ Länsstyrelsen Västra Götalands län. *Kretsloppsanpassning av små avlopp i Uddevalla, Stenungssund, Tjörn, Orust och Kungälv kommuner*. Rapport 2011:33.

¹⁶⁵ Kvarnström, E., m.fl. Report 2006-1. Ecosanres, Stockholm Environment Institute. 2006.

urinsorterande vattentoaletter installerade i Sverige och ett mycket litet antal har nyinstallerats de senaste åren.^{166,167}

Uppsamling av toalettavfallet i en sluten tank innebär att allt toalettavfall från fastigheten, och därmed nästan all näring, kan hämtas av kommunens slamentreprenör för behandling och spridning på åkermark. Med en vanlig vattentoalett innebär denna lösning relativt stora mängder vatten som måste hämtas från fastigheten. Utspädd växtnäring innebär också att stora mängder av det behandlade toalettavfallet måste spridas på åkermark för att ge tillräcklig näringsgiva, vilket ger ökad risk för skador på mark som är känslig för markpackning. Det finns dock enligt vad utredningen erfar system för återföring av toalettavfallet från konventionella vattentoaletter som fungerar väl. För att minska mängden vatten i toalettavfallet finns det flera modeller av extremt snålspolande toaletter för enskilda hushåll på marknaden. Dessa toaletter spolar med 0,7–1 liter per spolning i stället för 2–4 liter per spolning i konventionella snålspolande toaletter. Vakuumtoaletter har till exempel installerats i cirka 800 enskilda fastigheter i Norrtälje, Södertälje, Kungsbacka och Östhammars kommuner.¹⁶⁸

Utöver att nästan all näring från avloppet samlas in, innebär separat uppsamling av toalettavfallet/toalettavfallet också fördelen att oönskade ämnen från bad-, disk- och tvättavfallet inte blandas med växtnäringen som ska återföras till åkermark. I stället behöver en behandlingsanläggning för bad-, disk- och tvättavfallet anläggas, vanligen i form av en markbädd, en infiltrationsanläggning eller ett kompaktfilter.¹⁶⁹

3.6.5 Insamling, behandling och spridning

Flytande avloppsfraktioner, såsom slam, urin och toalettavfallet hämtas vid de enskilda fastigheterna med slambil. Införandet av kretsloppssystem, där endast vissa av avloppsfraktionerna ska tas

¹⁶⁶ af Petersens, E., Kvarnström, E., Johansson, M. Helsingborg Interreg – *Handbok om urinsortering*. Rent Vatten. 18 mars 2005

¹⁶⁷ Havs- och vattenmyndigheten. *Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar*. Havs- och vattenmyndighetens rapportering. 2016-10-31.

¹⁶⁸ af Petersens, E., Granath, M. *Utvärdering av användaraspekter av vakuumtoaletter till sluten tank*. WRS Uppsala AB. Rapport nr 2015-0743-A. 2015-05-10.

¹⁶⁹ Hjelmqvist, J., m.fl. Urban Water. Rapportserie nr 2012:1.

emot av lantbruket, innebär ofta förändringar i logistiken så att olika avloppsfraktioner hämtas för sig.¹⁷⁰ Förbrukat fosforfiltermaterial, som är en fast avloppsfraktion, töms normalt inte med slambil, utan med kranbil.¹⁷¹

Behovet av att behandla avloppsfraktionerna beror på vilken gröda som ska gödslas. Högre krav ställs på hygienisering vid spridning på livsmedelsgrödor än på energigrödor. Vid återföring av avloppsfraktioner från små avlopp till energigrödor räcker i allmänhet lagring som behandlingsmetod, vilket har tillämpats i bland annat Lunds och Enköpings kommuner.¹⁷²

Långtidslagring tillämpas som behandlingsmetod inför spridning på livsmedelsgrödor, och för urin innebär lagring i sex månader fullgod hygienisering.¹⁷³ Detta har dock visat sig vara en osäker hygieniseringsmetod för slam och toalettvatten, som kräver ytterligare försiktighetsmått vad gäller val av grödor och typ av spridning.¹⁷⁴ Slam från minireningsverk liknar i stor utsträckning slam från större kommunala reningsverk, och det ligger därför närmast till hands att behandla slam från minireningsverk i kommunala reningsverk som är ReVAQ-certifierade och föra ut slammet på åkermark därifrån.¹⁷⁵ Fosforfiltermaterial behöver i allmänhet inte hygieniseras, utan endast torkas innan användning.¹⁷⁶

Ureahygienisering är en relativt ny hygieniseringsmetod som kan tillämpas på både slam och toalettvatten.¹⁷⁷ Metoden har utvecklats för att tillämpas i befintliga gödselbrunnar vilket innebär att investeringskostnaden är relativt låg, och behandlingsmetoden är nu den vanligaste för toalettvatten. Ureahygienisering tillämpas i

¹⁷⁰ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

¹⁷¹ Avfall Sverige. *Fosforfällor. Fosforfiltermaterial – ett hushållsavfall*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2012:03.

¹⁷² Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

¹⁷³ World Health Organization. *Guidelines for the safe use of wastewater, excreta and greywater*. Volume 4 Excreta and greywater use in agriculture. 2006.

¹⁷⁴ Vinnerås, B. *Comparison of composting, storage and urea treatment for sanitising of faecal matter and manure*. Bioresource Technology 98, 3317–3321. 2007.

¹⁷⁵ Avfall Sverige. *Minireningsverk i enskilda avlopp*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2013:14.

¹⁷⁶ Avfall Sverige. *Fosforfällor. Fosforfiltermaterial – ett hushållsavfall*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2012:03.

¹⁷⁷ Nordin, A. *Nitrogen based sanitation of source separated faecal matter*. Master thesis 2006:3. Department of Biometry and Engineering, Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala. 2006; Vinnerås, B. *Comparison of composting, storage and urea treatment for sanitising of faecal matter and manure*. Bioresource Technology 98, 3317–3321. 2007.

bland annat Uddevalla, Örebro och Strängnäs kommuner.¹⁷⁸ Efter-
som metoden är ny finns det behov av ytterligare utveckling. Våt-
kompostering används för att hygienisera toalettavlopp och latrin i
tre anläggningar i Sverige. Denna metod innebär relativt höga inve-
sterings- och driftskostnader, och är inte lika flexibel som ureahy-
gienisering. Södertälje kommun använder en kombination av våt-
kompostering och ureahygienisering.¹⁷⁹

Det finns flera behandlingsmetoder för källsorterade avlopps-
fraktioner under utveckling som eventuellt kan komma att bli ak-
tuella för små avlopp framöver, till exempel rötning, ammo-
niakstripping, struvitfällning och omvänd osmos.¹⁸⁰ Även metoder
för behandling av läkemedelsrester i urin och toalettavlopp är under
utveckling.¹⁸¹

För att få ekonomi i återföring av näring från avloppsfraktioner
är det viktigt att kostnaden för hantering och spridning hålls nere.
Spridningsarealen bör därför ligga nära behandlingsanläggningen
och tidsåtgången för fyllning och spridning får inte bli för stor.¹⁸² I
de flesta system får lantbrukaren ersättning från kommunen för
spridningen, eftersom gödselvärdet i allmänhet är för lågt för att
det ska kompensera spridningskostnaden. Det förekommer dock
att lantbrukare tar emot avloppsfraktioner utan ersättning.¹⁸³

God acceptans hos de företag som köper lantbrukets produkter
är kritiskt och för detta krävs att den återförda gödselprodukten är
kvalitetssäkrad.¹⁸⁴ Ett system för kvalitetssäkring av fraktioner från
små avlopp togs fram 2012 och ägs och drivs av SP Sveriges Tek-
niska Forskningsinstitut.¹⁸⁵ Grundförutsättningen för certifiering
är att avloppsfraktionerna är hygieniskt säkra och intressanta som
gödselmedel, och att det finns en hög grad av spårbarhet i systemet.
Avloppsfraktionerna som kan certifieras delas in i sorterade frakt-

¹⁷⁸ Albinsson, M., m.fl. VA-guiden. Rapport 2017:2.

¹⁷⁹ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Richert, A., Jönsson, H., Tidåker, P., af Petersens, E., *Avloppsfraktioner från enskilda kretslopp – Kunskapssammanställning om klosettavlopp samt exempel på kretsloppsarbete i Stockholmsregionen*. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för energi och teknik. Rapport 038. 2010.

¹⁸³ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet, rapport 061. 2013.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut. *Certifieringsregler för System för Kvalitetssäkring av fraktioner från små avlopp*. SPCR 178. 2012.

ioner (toalettvatten, urin, latrin) och ej sorterade avloppsfraktioner (slam från kemisk fällning, fosforfiltermaterial).

Det finns dock branschorganisationer för livsmedelsproducenter som inte accepterar grödor gödslade med certifierade avloppsfraktioner. EU-reglerna för ekologisk odling medger inte heller användning av avloppsfraktioner som gödselmedel.¹⁸⁶

3.6.6 Eget omhändertagande

Fastighetsägare kan söka dispens från tillsynsmyndigheten för att ta hand om avloppsfraktioner på den egna fastigheten. För att medge dispens för eget omhändertagande ska den kommunala tillsynsmyndigheten göra en bedömning i varje enskilt fall, för att säkerställa att omhändertagandet kan ske på ett sätt som är miljö- och hälsomässigt acceptabelt.¹⁸⁷ Vanligast är eget omhändertagande av latrin och urin från torrtoaletter, men eget omhändertagande av avvattnat slam från minireningsverk samt fosforfiltermaterial förekommer också.

För att eget omhändertagande ska utgöra ett kretsloppssystem krävs att näringen tillgodogörs i odling och helst ersätter ett annat gödselmedel och eller/jordförbättringsmedel. Tomten behöver vara relativt stor (urin för en person räcker till cirka 300–400 kvadratmeter per år) och odlingen tillräckligt omfattande för att näringen i toalettavfall ska tas upp av grödan.¹⁸⁸ Det är också viktigt att spridningen sker vid rätt tillfälle och med rätt teknik samt att avloppsfraktionen hanteras på ett hygieniskt säkert sätt. Kontroll av detta vid beviljande av dispens är ovanligt och resurser för uppföljning saknas.

Om spridningen inte sker på rätt sätt är risken stor för näringsläckage till sjöar, vattendrag eller kustvatten. Risken är särskilt stor från sjö- och kustnära tomter med tunna jordlager.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet, rapport 061. 2013.

¹⁸⁷ Avfall Sverige. *Fosforfallor. Fosforfiltermaterial – ett bushållsavfall*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2012:03.

¹⁸⁸ Richert, A., Gensch, R., Jönsson, H., Stenström, T.-A., Dagerskog, L. *Practical Guidance on the Use of Urine in Crop Production*. Stockholm Environment Institute, EcoSanres. Report 2010-1. 2010.

¹⁸⁹ Johansson, M., m.fl. Ecoloop, på uppdrag av BalticSea 2020. Preliminär slutrapport. 2017-09-11.

3.6.7 Kommuners möjligheter att styra mot kretslopp från små avlopp

Kommunernas arbete med återföring av näring från små avlopp styrs främst av det ansvar och det regelverk som generellt gäller för hushållsavfall.¹⁹⁰ Detta innebär att kretslopp av små avlopp ska hanteras i avfallsplanen, så att avloppsfraktioner liksom andra typer av hushållsavfall hanteras i enlighet med avfallshierarkin och med utgångspunkt i de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen och andra relevanta mål och strategier.¹⁹¹

De styrmedel som finns tillgängliga för hushållsavfall kan följaktligen också tillämpas på avloppsfraktioner. Kommunernas avfallsföreskrifter reglerar insamling av avloppsfraktioner, och kan till viss del styra utformning av avloppsanläggningar. Exempelvis kan föreskrifterna ange att fosforfilter med filtermaterial i lös vikt (som tidigare var vanligt men som försvårar hämtning) inte får förekomma genom att ange att materialet ska vara förpackat.¹⁹² Det är vanligt att avfallsföreskrifterna reglerar hur nära uppställningsplatsen för slambilen avloppsanläggningen måste ligga, eftersom det är en viktig arbetsmiljöfråga för slanhämtningsentreprenörerna. Hämtningsintervall för olika avloppsfraktioner kan också regleras i avfallsföreskrifterna.¹⁹³

Avfallstaxan kan, till skillnad från va-taxan, användas som styrmedel. Avgifter kan tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.¹⁹⁴ När det gäller avloppsfraktioner innebär installationen av avloppsanläggningen så stora kostnader att kostnaden för hämtningen av avloppsfraktioner inte blir avgörande för val av avloppsanläggning. Styrning med avfallstaxan är framför allt viktig för att de som installerar system med högre kretsloppspotential inte ska få högre kostnader för hämtning av avloppsfraktioner än andra, vilket ofta annars är fallet. Ett exempel på styrning med avfallstaxan är Norr-

¹⁹⁰ Avfall Sverige. *Minireningsverk i enskilda avlopp*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2013:14.

¹⁹¹ NFS 2017:2. *Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall*.

¹⁹² Avfall Sverige. *Fosforfällor. Fosforfiltermaterial – ett hushållsavfall*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport U2012:03.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ 27 kap. 5 § miljöbalken.

köpings kommun som har ett kretsloppssystem för urin och där hämtning av 3 kubikmeter källsorterad urin kostar 150 kronor per tillfälle jämfört med 1 080 kronor per tillfälle för tre kubikmeter slam från slamavskiljare.¹⁹⁵

Avfallsplaneringen styr hur det avfall som har uppkommit ska hanteras, vilket i fallet små avlopp innebär insamling, behandling och spridning av avloppsfraktioner. Möjligheten för den avfallsansvariga nämnden att styra vilka avloppsfraktioner som uppkommer och i vilken mängd är däremot begränsade. Vilken typ av avloppsanläggningar som ska installeras och i vilken mån enskilda avlopp ska ersättas med utbyggnad av allmänt va styrs i stället av fastighetsägarnas teknikval, den kommunala miljötillsynen och va-planeringen. Planering av kretsloppssystem för små avlopp är därför i högsta grad en förvaltningsövergripande fråga, som behöver hanteras i samarbete mellan avfallsenheten, den kommunala miljötillsynen, va-huvudmannen och andra berörda delar av kommunen. Det är därför ofta fördelaktigt att integrera planeringen av kretsloppssystem för små avlopp med va-planeringen, där andra förvaltningsövergripande va-frågor hanteras.¹⁹⁶

Tillsynsmyndigheten har inte möjlighet att ange vilken teknisk lösning som ska användas, men påverkar fastighetsägarens teknikval genom att ställa krav på kretsloppsanpassning i enlighet med 2 kap. 5 § miljöbalken. En avvägning avseende kravens rimlighet enligt 2 kap. 7 § miljöbalken behöver också göras.

Ekonomiska styrmedel, till exempel avseende taxor och avgifter, fungerar bara om fastighetsägarna känner till dem. Kommunikation är därför en viktig del i att öka andelen små avlopp med kretsloppspotential.¹⁹⁷ Störst effekt får den om den är samordnad mellan alla relevanta delar av kommunen, det vill säga avfallsverksamheten, tillsynsmyndigheten, bygglovsmyndigheten och kommunikationsavdelningen.

¹⁹⁵ Norrköping Vatten och Avfall. *Renhållningstaxa för Norrköpings kommun 2018*. Antagen av kommunfullmäktige 2017-12-18.

¹⁹⁶ Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. *Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1.

¹⁹⁷ Hjelmqvist, J., Johansson, M., Tegelberg, L. *Återföring av näring från små avlopp. En kunskapssammanställning om källsorterande avloppssystem för enskilda hus och samlad bebyggelse*. Urban Water. Rapportserie nr 2012:1.

Ett fungerande kretslopp av växtnäring kräver att kommunens va- och avfallsorganisationer hittar väl fungerande samarbetsformer med lantbruket.¹⁹⁸

3.6.8 Kommunernas drivkrafter och framgångsfaktorer

Drivkraften att införa kretsloppsanpassade avloppssystem är ofta att kombinera höga krav på hälso- och miljöskydd med möjlighet till kretslopp.¹⁹⁹ Det är vanligt att det är eldsjälarna inom kommunens organisation som driver arbetet framåt. Det kan antingen vara förtröendevalda, som driver fram politiska mål för kretslopp av små avlopp, eller tjänstepersoner som driver det praktiska arbetet framåt och tar fram underlag för politiska beslut. Ett exempel är Södertälje kommun där kombinationen av stark politisk vilja och miljömässiga motiv ledde till skapandet av ett kretsloppssystem för toalettavlopp från slutna tankar.²⁰⁰

Det kan också finnas praktiska skäl till att skapa kretsloppssystem, till exempel att reningsverket nått sin kapacitetsgräns och inte kan ta emot avloppsfraktioner från små avloppsanläggningar. Dålig arbetsmiljö för förarna av slamtömningsbilar på grund av transporter med tankbil och släp på småvägar på landsbygden kan göra att man vill korta transporterna genom att skapa system för behandling och spridning av avloppsfraktioner i anslutning till områden med många enskilda avlopp.²⁰¹ Det kan också handla om en vilja att skapa affärsmöjligheter för lantbruket. Möjligheten att söka LOVA-bidrag för att skapa kretsloppssystem för avlopp kan fungera som en förstärkande drivkraft till redan existerande drivkrafter i form av politiska mål eller liknande.

Identifierade framgångsfaktorer för att införa kretsloppssystem för avlopp är att arbeta förvaltningsövergripande och ta tillvara på den kompetens och kunskap som finns i kommunen, att förankra arbetet politiskt och med kommuninvånarna, att involvera nyckelaktörer som lantbruket i ett tidigt stadium i processen och att

¹⁹⁸ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

¹⁹⁹ Albinsson, M., m.fl. VA-guiden. Rapport 2017:2.

²⁰⁰ Kärrman, E., m.fl. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport 2017-04.

²⁰¹ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

arbeta långsiktigt.²⁰² Lantbrukarnas riksförbund har identifierat tre avgörande faktorer för att få en kretsloppsanläggning för små avlopp på plats:

- en politiskt förankrad kretsloppspolicy alternativt en va-strategi med ett tydligt uttalat kretsloppsmål
- samarbete inom kommunen mellan renhållning, va och miljökontor
- avsätta resurser för att arbeta med att få till stånd kretsloppsanläggningen.²⁰³

Detta ligger i linje med forskning om institutionella förutsättningar för hållbara va-system som identifierar nyckelfaktorerna drivande och ansvarstagande aktörer, värdegemenskap mellan nyckelaktörer, handlingsutrymme i form av lagstiftning och politiskt stöd, fördelning av ansvar och risk, resurstillgång i form av pengar och kunskap, kommunikation med tilltänkta användare och en arena för deltagande och konflikthantering.²⁰⁴

3.6.9 Drivkrafter för fastighetsägare och lantbruket

Även bland fastighetsägare finns eldsjälar som inrättar kretsloppsanpassade avloppsanläggningar på eget initiativ. Dessa är dock få, och den absoluta majoriteten av fastighetsägarna åtgärdar sitt avlopp till följd av krav från tillsynsmyndigheten. Ekonomi och enkelhet styr i stor utsträckning fastighetsägarnas teknikval. Eftersom fastighetsägare i allmänhet har låg kunskap om de olika alternativen till avloppslösning får ofta råd och rekommendationer från markentreprenörer och VVS-installatörer stor betydelse för vilken teknik som väljs. Information om kretsloppslösningar till både fastighetsägare, avloppsentreprenörer och VVS-installatörer är därför viktigt för att styra mot dessa lösningar.

²⁰² Hjelmqvist, J., m.fl. Urban Water Rapportserie nr 2012:1.

²⁰³ Avfall Sverige. *Hållbart kretslopp av små avlopp*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport 2016:07.

²⁰⁴ Storbjörk, S. *Plötsligt händer det. Institutionella förutsättningar för uthålliga VA-system. Fallen Ringdansen, Surahammar och Hammarby Sjöstad*. Forskningsprogrammet Urban Water. Rapport 2003:1.

Erfarenheter har visat att det är viktigt hur bidrag för att installera kretsloppsanpassade avloppssystem är utformade för att de ska få den avsedda styrande effekten.²⁰⁵ Ofta är bidragsdelen för låg i förhållande till avloppsanläggningens totala kostnad för att bidraget ska ge någon effekt. Däremot kan bidrag, tillsammans med informations- och rådgivningsinsatser, bidra till att en viss teknisk lösning väljs till förmån för en annan teknisk lösning med motsvarande investeringskostnad.

Möjligheten att få en vattentoilet i stället för en torrtoalett, som tidigare varit det enda som varit tillåtet, har fått många fastighetsägare i Norrtälje kommun att installera vakuumtoaletter till slutna tankar. I Kungsbacka kommun har vakuumtoalett till slutna tankar varit villkor för att få bygglov till nybyggnation i områden med krav på hög skyddsnivå.²⁰⁶

Den grundläggande drivkraften hos lantbruksaktörer att medverka i kretsloppssystem för små avlopp är ofta kretsloppet i sig, det vill säga att återföra växtnäring och bidra till en långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion.²⁰⁷

I dagsläget är dock återföring av avloppsfraktioner från små avloppsanläggningar främst en entreprenadtjänst, som drivs på affärsmässiga grunder. En rimlig ersättning för spridning är därför centralt för lantbruket.²⁰⁸ Lantbrukaren kan också vara entreprenör för hämtning och transport av avloppsfraktionerna.

3.6.10 Hinder för införande av kretsloppssystem

Hinder finns såväl på en övergripande planeringsnivå som i alla delar av kretsloppssystemet.²⁰⁹ Nationella mål för återföring av näring saknas i nuläget, vilket innebär att frågan inte prioriteras politiskt i kommunernas miljöarbete och avfallsplanering.²¹⁰ Detta

²⁰⁵ Naturvårdsverket. *Avlopp i kretslopp – en utvärdering av LIP-finansierade enskilda avlopp, vassbäddar och bevattningssystem med avloppsvatten*. Rapport 5406. 2015.

²⁰⁶ af Petersens, E., Granath, M. *Utvärdering av användaraspekter av vakuumtoaletter till slutna tankar*. WRS Uppsala AB. Rapport nr 2015-0743-A. 2015-05-10.

²⁰⁷ LRF. *Varför kretslopp av enskilda små avlopp?*. 2012-03-16.

²⁰⁸ Richert, A., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för energi och teknik. Rapport 038. 2010.

²⁰⁹ Albinsson, M., m.fl. VA-guiden Rapport 2017:2.

²¹⁰ Törngren, D., Olivebrant, J. *Näring från enskilda avlopp i kretslopp –Hinder, möjligheter och framtidsutsikter. -En intervjustudie på kommunnivå i Östergötlands län. C-uppsats från Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet*. 2013.

gör också att otillräckliga resurser avsätts för att arbeta med frågan, såväl ekonomiskt som kunskapsmässigt.²¹¹ Även i kommuner som satsar på kretsloppssystem från små avlopp är finansieringen en återkommande fråga, och systemen har delvis finansierats med LOVA- eller andra bidrag.^{212,213} I kommunerna finns en stor variation i kunskap om kretslopp för små avlopp som till stor del beror på enskilda tjänstepersoners intresse och engagemang.²¹⁴

Avsaknaden av ett nationellt mål gör att kommunerna upplever att nationella aktörer inte tar ansvar för kretsloppsfrågan, och en upplevd otydlighet och upplevda risker avskräcker många kommuner från att satsa på kretsloppssystem.²¹⁵

Det finns inget etablerat sätt att organisera ett kretsloppssystem, och organisatoriska frågor är ofta en större utmaning än teknik eller övriga frågor.²¹⁶ Uppdelningen mellan avfall och va försvårar också arbetet med att skapa en organisation för kretslopp och hur ansvarsfördelningen för kretsloppssystemen ska se ut är en återkommande fråga.^{217,218} I många fall saknas ett förvaltningsövergripande arbete vad gäller kretslopp av små avlopp, och den helhetssyn över frågan som krävs för att skapa ett kretsloppssystem saknas. Helhetssynen kan också försvåras av att olika funktioner är spridda på olika kommunala bolag, som ibland delas på flera kommuner. I vissa fall har kommunen en gemensam miljömyndighet med några kommuner och gemensamt avfallsbolag med andra kommuner. När avfalls- och va-funktioner samlas i kommunala bolag kan det också innebära att kommunen saknar egen kompetens och upplevt eget mandat, medan bolagen inte arbetar med frågan om kommunen inte visar en tydlig viljeinriktning i frågan. Eftersom va-huvudmännen inte driver frågan om kretsloppssystem inom verksamhetsområdet för allmänt va, används inte de resurser i form

²¹¹ Karlsson, J. *Kommuners inställning till krav på kretslopp för enskilda avlopp*. Examensarbete för Masterexamen Miljö och Hälsoskydd 30 hp. Lunds universitet. 2015

²¹² Avfall Sverige, 2016. *Hållbart kretslopp av små avlopp*. Avfall Sverige Utveckling, rapport 2016:07.

²¹³ Hjelmqvist, J., m.fl. Urban Water. Rapportserie nr 2012:1.

²¹⁴ Karlsson, J. *Kommuners inställning till krav på kretslopp för enskilda avlopp*. Examensarbete för Masterexamen Miljö och Hälsoskydd 30 hp. Lunds universitet. 2015.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Kärrman m.fl. 2017; Richert, A., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för energi och teknik. Rapport 038. 2010.

²¹⁷ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

²¹⁸ Avfall Sverige. *Hållbart kretslopp av små avlopp*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport 2016:07.

av både kompetens och pengar som finns hos va-sidan för att driva på utvecklingen av kretsloppssystem för avlopp.

Anläggandet av kretsloppsanpassade avloppsanläggningar hindras främst av att tillsynsmyndigheterna är osäkra på tillämpningen av kretsloppskrav enligt 2 kap. 5 § miljöbalken och hur avvägningen om rimlighet enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras. Många kommuner anser att tillsynsvägledningen om detta är otillräcklig. Miljöinspektörer upplever också att ett hinder utgörs av att miljömyndigheten saknar möjlighet att förespråka en viss teknisk lösning. Fastighetsägaren hindras att välja kretsloppsanpassade avloppslösningar av flera anledningar. Okunskap hos avloppsentreprenörer och VVS-installatörer gör att de avråder från kretsloppsanpassade teknisk lösningar.²¹⁹ Standardiserade byggbeskrivningar saknas för urinsorterande vattentoaletter och vakuumtoaletter.²²⁰ Det finns också ett relativt litet utbud av olika modeller av till exempel vakuumtoaletter jämfört med konventionella toaletter, vilket fastighetsägaren kan uppleva som ett hinder. Fastighetsägare har också ofta en stark önskan om vanlig vattentoalett.²²¹

De styrmedel som finns tillgängliga vad gäller avfallstaxan tillämpas inte och extra kostnad för hämtning av kretsloppsfraktioner är ett hinder för fastighetsägaren.²²² Även kommunikation som styrmedel är lågt utnyttjat i kommunerna.

Att genom olika åtgärder aktivt styra mot kretsloppssystem innebär ett nytt sätt att arbeta för de flesta kommuner, och det råder osäkerhet om formerna för samarbete. Att hitta lantbrukare som kan ta emot avloppsfraktionen har varit en utmaning i vissa kommuner.²²³ En återkommande fråga är vad som är en rimlig ersättning till lantbrukaren som tar emot avloppsfraktionen.²²⁴ Utformningen av avtal mellan kommun och lantbrukaren är också en ny fråga som behöver lösas.

²¹⁹ Karlsson, J. *Kommuners inställning till krav på kretslopp för enskilda avlopp*. Examensarbete för Masterexamen Miljö och Hälsoskydd. Lunds universitet. 2015

²²⁰ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

²²¹ Törngren, D., Olivebrant, J. *Näring från enskilda avlopp i kretslopp –Hinder, möjligheter och framtidsutsikter. -En intervjustudie på kommunnivå i Östergötlands län*. C-uppsats från Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet. 2013.

²²² Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

²²³ Kärrman et al, 2017.

²²⁴ Avfall Sverige. *Hållbart kretslopp av små avlopp*. Avfall Sverige Utveckling. Rapport 2016:07.

För att hygienisera avloppsfraktionen behöver ofta en ny behandlingsanläggning byggas, som kräver ny kunskap om såväl teknik som former för ansvar, ägande och drift. Eftersom det inte finns någon möjlighet att ta ut anläggningsavgift i avfallstaxan måste anläggningen finansieras av hämtningsavgifterna eller bidrag och finansieringen är därför ofta en kritisk fråga.²²⁵ Potentialen för synergier med insamling, behandling och återvinning/kretslopp av matavfall utnyttjas inte.²²⁶ Det kan också vara en utmaning att säkra systemets långsiktighet, eftersom behandling och spridning av avloppsfraktioner ofta sköts av en enskild lantbrukare.

För lantbruket är den avgörande frågan möjligheten att få avsättning för avloppsgödslade grödor. Otydligt regelverk kan skapa osäkerhet. Förlorade bidrag kan ge stora konsekvenser och regelverket för detta kan behöva tydliggöras.

3.7 Dagvattenhantering i ett förändrat klimat

Samhället står inför en stor utmaning när klimatförändringarna leder till ökade kraftiga regn, skyfall. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut definierar skyfall som ett regn med regnvolum om minst 50 mm/timme eller 1 mm/minut.

De ökade regnmängderna inom ett kort tidsintervall kan leda till särskilda problem i områden där stora markytor har hårdgjorts. I dessa områden infiltreras inte regnvattnet i marken på ett naturligt sätt. Vattentjänstlagen omfattar omhändertagande av dagvatten inom samlad bebyggelse vilket innebär att vahuvsdammarna har ett visst ansvar för omhändertagandet genom att bortleda dagvatten.

Stora översvämningar på grund av häftiga regn, till exempel i Malmö 2014, har visat att bebyggelsen i många städer och tätorter inte klarar framtida skyfall. Kommunerna kan komma att behöva göra stora investeringar för att förebygga framtida skador från skyfall.

Det finns i dagsläget ingen standard eller krav för hur kraftiga skyfall en ort ska kunna hantera utan det är upp till varje kommun

²²⁵ Lindqvist, J., Larfeldt Alvé, A. *Juridisk utredning av frågor rörande hantering av matavfall och klosettavatten i projekt MACRO*. Rättsutredning. Agnes advokatbyrå. 21 september 2017.

²²⁶ Jönsson, H., m.fl. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

att besluta. Olika kommuner har kommit olika långt i sitt arbete med klimatanpassningsåtgärder.

Svensk Försäkring gör varje år en kommunranking som tittar på hur kommunerna arbetar strategiskt med klimatanpassningsåtgärder.²²⁷ Undersökningen visar att de stora kommunerna ofta har kommit längre i klimatanpassningsarbetet jämfört med de små och medelstora kommunerna. Nästan alla kommuner tror att de kommer att påverkas av klimatförändringar eller extrema väderhändelser såsom ökad nederbörd.

3.7.1 Olika styrdokument

Det finns olika typer av styrdokument som kommunerna kan arbeta med när det gäller klimatanpassningsåtgärder. Ett sådant dokument är dagvattenpolicy. Dessa policys beskriver problematiken kring dagvattnets kvalitet och hur dagvatten-frågorna kan integreras i planering och utveckling av staden. Dagvattenpolicyn tas oftast fram av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp och får på så sätt en bred förankring inom kommunen. I dessa definieras ansvar mellan kommunen, fastighetsägarna, va-huvudmannen och andra aktörer. Dagvattenpolicyn ger därmed vägledning till en motiverad kapacitet för va-anläggningen avseende anpassningsåtgärder för att hantera skyfall och större regn.

Va-plan är ett annat styrdokument i den kommunala planeringen. Va-planen innefattar planering för vattenförsörjning och bortledning av spillvatten och dagvatten. Genom va-planen ges riktlinjer för investeringar och anpassningar som motiveras som en nödvändig kostnad.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i sin vägledning för skyfallskartering angett att kommunerna behöver ha en *strukturplan för vatten* innan de kan ta fram en åtgärdsplan över vilka åtgärder som ska vidtas.²²⁸ En strukturplan för vatten beskriver hur skyfall kan hanteras ur ett avrinningsområdesperspek-

²²⁷ Thörn, P., Matschke Ekholm, H., Nilsson, Å. *Klimatanpassning 2017-så långt har kommunerna kommit. Enkätundersökning och kommunranking*. IVL Svenska Miljöinstitutet och Svensk Försäkring, 2017.

²²⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vägledning för skyfallskartering. Tips för genomförande och exempel på användning*. 2017

tiv. Strukturplanen visar var olika typåtgärder som magasinering och avledning behöver genomföras. Det kan handla om att man hindrar vattnet från att nå sårbara områden med hjälp av fysiska barriärer eller identifierar vilka vägar som kan fungera som avrinningsvägar. Strukturplanen kan användas som underlag till översikts- och detaljplaner.

Ytterligare ett styrdokument där kommunens strategi för översvämningssäkring formuleras är en klimatanpassningsplan. Samtliga länsstyrelser har tagit fram handlingsplaner för klimatanpassning. I dessa föreslås att kommunerna ska verka för att bygga upp eller vidareutveckla en tvärspektoriell organisation för att arbeta strukturerat med klimatanpassningsfrågan och verka för att klimatanpassningsperspektivet genomsyrar den kommunala verksamheten. Klimatanpassningsplaner är dock inte särskilt vanligt förekommande. Det är bara ett fåtal kommuner som har antagit en sådan.

Exemplet Malmö

Malmö kommun har efter att ha drabbats av ett skyfall 2014 kommit långt i sitt arbete med planering för att staden ska kunna hantera stora regnmängder. Malmö kommun har gjort planen *Plan för Malmös vatten*. Planens strategi och planeringsriktlinjer har integrerats i översiktsplanen i samband med att denna reviderats. Som en del av *Plan för Malmös vatten* finns en skyfallsplan. Skyfallsplanen utgår från de strategier som fastställts i *Plan för Malmös vatten* och beskriver hur samhället ska förberedas för att hantera regn som är kraftigare än vad dagvattenssystemet kan hantera. Skyfallsplanen ska kompletteras med en handlingsplan. Handlingsplanen är inriktad på ombyggnadsåtgärder för att förverkliga målen i skyfallsplanen. Därutöver håller kommunen på att ta fram en dagvattenplan. Även den ska vara en del av *Plan för Malmös vatten*. Dagvattenplanen ska behandla de regnmängder som dagvattenssystemet ska kunna hantera. Senast år 2045 ska skyfallsplaneringen ha lett till att hela Malmö kan hantera ett 100-års regn med minimala materiella och personella skador samt med ett minimum av störningar som följd.

3.7.2 Åtgärder för anpassning av dagvattenhanteringen

Klimatanpassningsutredningen hade som ett av sina deluppdrag att se över frågan om en långsiktigt hållbar dagvattenhantering. I denna del kom utredningen bland annat fram till att det finns flera definitioner av dagvatten men att det saknas skäl att definiera begreppet dagvatten i författning.²²⁹ De ökande regnmängder och även de oftare förekommande extrema regnen kommer att innebära stor belastning på dagvattensystemen. För att lyckas med hållbar dagvattenhantering behöver hela samhällsplaneringen inkluderas. Det krävs både anpassningar och satsningar på de befintliga systemen men även planering av blivande bebyggelse. Det kan göras genom att planera hur byggnader placeras höjdmässigt i förhållande till gator, avrinningsytor som kan översvämmas och öppna dagvattensystem.

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen analyserat kunskapsläget kring dagvattenproblematiken.²³⁰ I redovisningen av regeringsuppdraget pekar Naturvårdsverket ut flera problemområden som till exempel samhällsplanering och lagstiftning. Naturvårdsverket föreslog att det i en utredning skulle göras en översyn av regleringen som berör dagvatten med syfte att förtydliga, samla och utveckla.

Som Naturvårdsverket pekade på utgör samhällsplaneringen ett problem vad avser dagvattenfrågan. Det är nödvändigt att dagvattenhanteringen kommer in tidigt i planeringsprocessen. Förutsättningar för avledning och rening av dagvatten ska finnas med redan vid utformning av bebyggelse. Kommunerna och va-huvudmännen behöver därför hitta en gemensam hållning till hur de ska planera för en dagvattenhantering som ska fungera i ett framtida förändrat klimat. Vid planering av nya områden har kommunerna stora möjligheter att göra rätt för början eftersom kommunen har kontroll över planerings- och byggprocessen.

I befintliga områden är utmaningen större eftersom där redan finns infrastruktur på plats. Ändringar av dimensioner på befintliga ledningar, ökade grönytor eller tillkommande infrastruktur kan kräva stora ingrepp med tillhörande stora kostnader.

²²⁹ SOU 2017:42. Klimatanpassningsutredningen. *Vem har ansvaret?*

²³⁰ Naturvårdsverket. *Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken*. Redovisning av regeringsuppdrag. 2017-09-25.

Utöver anläggningstekniska åtgärder på dagvattensystemet finns flera andra anpassningsåtgärder som kan vidtas i förebyggande syfte, för att minska uppkomsten av dagvatten och för att minska risken för skador från översvämningar. Den del av dagvattenavrinningen som inte ryms i dagvattensystemet måste fördröjas eller avledas på ytor vid sidan av dagvattensystemet. Åtgärdsalternativ kan tas fram genom att simulera ytavrinning i bebyggelsen i kombination med dagvattensystemets kapacitet. Exempel på anpassningsåtgärder som kan vidtas utanför dagvattensystemet är

- att planera och höjdsätta ny bebyggelse så att byggnader, vägar och annan viktig infrastruktur inte översvämmas vid kraftigt regn
- att vara restriktiv med bebyggelse i områden utan avledning genom självfall
- att vara restriktiv med bebyggelse i områden som riskerar att översvämmas
- att planera för yttlig avrinning av dagvatten utanför dagvattensystemet, så kallade sekundära avrinningsvägar när dagvattensystemet är överbelastat
- att planera för, eller i befintlig bebyggelse bygga om, ytor där vatten kan samlas i samband med kraftiga regn, så kallade översvämningssytor. Översvämningssytor kan till exempel vara nedsänkta gatusektioner, idrottsplatser och parkytor.

Dessa lösningar kan ofta styras genom den kommunala planeringen.

Öppna dagvattenanläggningar kan utformas som exempelvis svackdiken, infiltrationsstråk, dagvattendammar och regnbäddar. Vilket alternativ som är lämpligast beror på vad som ska åstadkommas och vem som ansvarar för åtgärden. Öppna anläggningar kan anläggas;

- nära källan, längs vägen (trög avrinning) eller end-of-pipe (samlad fördröjning)
- på kvartersmark eller allmän platsmark
- innan eller efter förbindelsepunkt till den allmänna dagvattenanläggningen

- utformad med olika funktioner så som rening och/eller fördröjning
- dimensionerad för olika stora regn, för hantering av mindre regn eller upp till extrema regn och skyfall.

3.7.3 Rådighet

Rådighet kan innebära dels rådighet över samhällsplanering och dels rådighet över mark.

När det gäller samhällsplaneringen så har kommunen full rådighet över denna. I många kommuner är den kommunala förvaltningen också va-huvudman. I en del kommuner där va-huvudmannen är ett kommunalt bolag deltar va-huvudmannen i planeringen av ny bebyggelse och kan då påverka utformningen av dagvattenhanteringen med till exempel öppna lösningar. I kommuner där va-huvudmannen inte deltar i samhällsplaneringen kan va-huvudmannen uppleva detta som ett stort problem.

För att få till stånd öppna lösningar för dagvattenhantering krävs tillgång till markyta, men i vattentjänstlagen finns ingen reglering som ger förutsättningar för den markåtkomst som behövs. En va-huvudman kan genom ledningsrätt få rådighet över mark för att anordna vatten- och avloppsledningar. Ledningsrättslagen gäller för vatten- och avloppsledningar som ingår i en allmän va-anläggning.²³¹ Diken, kanaler eller andra öppna dagvattenanläggningar faller utanför ledningsbegreppet och ledningsrätt kan inte ges för sådana anläggningar även om de används för att leda bort vatten. Detta innebär svårigheter att anlägga öppna dagvattenanläggningar i befintlig bebyggelse på mark som kommunen inte har rådighet över.

Det är dock stor skillnad mellan olika kommuner. Vissa kommuner äger mycket mark och får på det sättet möjlighet att vidta åtgärder i befintlig bebyggelse. Andra kommuner äger väldigt lite mark och har ibland inte ens huvudmannaskap över vägar och allmän platsmark förutom i delar av centralorten. I dessa kommuner försvåras möjligheten att vidta klimatanpassningsåtgärder och framför allt anläggandet av öppna dagvattenlösningar.

²³¹ 2 § ledningsrättslag (1973:1144).

3.7.4 Ansvar

Dagvattenhanteringen berör flera aktörer utan att någon ensam har rådighet över helheten. Va-huvudmannen är en central aktör och inom kommunens organisation har olika förvaltningar ansvar och intressen som skiljer sig från varandra.

Dagvattenhanteringen berör även andra aktörer så som privata fastighetsägare, tillsynsmyndigheter, vägsamfälligheter, Trafikverket och diktningföretag.

Kommunens ansvar

Kommunen har ett ansvar enligt plan- och bygglagen att hantera dagvattenfrågor vid sin översikts- och detaljplaneläggning. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om utveckling av bebyggelsen och i den ska kommunen bedöma lämpligheten av markanvändningen genom att beakta bland annat vattenförhållanden och risk för översvämning. I en detaljplan ska hanteringen av dagvatten säkerställas och skyddsåtgärder för att motverka översvämningar ska anges vid behov. Vid planering ska hela avrinningsområdet beaktas och inte bara planområdet eftersom kringliggande fastigheter kan påverkas. I den tillsynsvägledning till länsstyrelserna som Boverket har tagit fram sägs bland annat om skyfall att som ett minimum bör ny sammanhållen bebyggelse och bebyggelse med samhällsviktig verksamhet planläggas så att den årliga sannolikheten för att bebyggelse tar skada vid översvämning är mindre än 1/100.²³²

Kommunen ska besluta om verksamhetsområde för vattentjänster om det behöver ordnas i ett större sammanhang till skydd för människors hälsa eller miljön.²³³ Skyldigheten omfattar även dagvatten.

Kommunen har enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ansvar för beredskapsplanering. Kraven omfattar risk- och sårbarhetsanalyser och förebyggande verksamheter. Skyfall och regn med hög återkomsttid, till exempel ett 100-års regn, kan vara en sådan risk som kommunens beredskapsplanering ska omfatta.

²³² Boverket. *Tillsynsvägledning avseende översvämningrisker*. Rapport 2018:8.

²³³ 6 § vattentjänstlagen.

Kommunen har enligt kommunallagen (2017:725) ett generellt ansvar för det som anses vara ”angelägenheter av allmänt intresse”. Detta innebär att kommunen har möjlighet och bör arbeta förebyggande för att skydda områden från skador i samband med skyfall, under förutsättning att ingen enskild gynnas.

Va-huvudmannens ansvar

Va-huvudmannen har ett ansvar för att ordna de ledningar och andra anläggningar som behövs för rening och bortledning av dagvatten och för att dagvattenanläggningen tillgodoser skäliga anspråk på säkerhet.²³⁴ Vattentjänstlagen ställer inga absoluta krav på nivå av säkerhet utan Svenskt Vattens publikation gällande dimensionering har godtagits som branschpraxis och har också i rättsfall tolkats motsvara skäliga anspråk på säkerhet.^{235, 236}

Va-huvudmannen kan bli skadeståndsskyldig om skyldigheterna enligt 13 § åsidosätts, det vill säga om anläggningen inte uppfyller skäliga anspråk på säkerhet.²³⁷

Vattentjänstlagen innehåller inte några föreskrifter om själva utformningen av dagvattenanläggningen utan det ges möjlighet att välja den lösning som från ekonomisk och teknisk synpunkt framstår som lämpligast.²³⁸ Detta innebär att vattentjänstlagen ger möjlighet för va-huvudmannen att anlägga öppna dagvattensystem i de fall den lösningen är den mest hållbara.

Va-huvudmannens ansvar när det gäller dricksvattenförsörjning och hushållsspillvatten är väl definierat i både lag och praxis. Någon motsvarande kvantitativ eller kvalitativ begränsning av va-huvudmannens ansvar för dagvattentjänster finns inte i dag. I en rapport på området kom författarna fram till att va-huvudmannen inte är skyldig att ta emot dagvatten som avleds från hårdgjord yta som överstiger det normala, det vill säga normaldagvatten.²³⁹ I rapporten konstaterades det vidare att va-huvudmannen inte heller är

²³⁴ 13 § vattentjänstlagen.

²³⁵ Svenskt Vatten P110. *Avledning av dag-, drän- och spillvatten*. 2016.

²³⁶ Se till exempel NJA 1991 s. 580.

²³⁷ 45 § vattentjänstlagen.

²³⁸ Vattenöverdomstolens dom DTVa 7/92.

²³⁹ Hjelmqvist, J, Sjögren, E, Blecken, G-T, Österlund, H, Rydberg, A, Hassel, A. *Att definiera normaldagvatten: förslag och resonemang*. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport 2017:12.

skyldig att ta emot dagvatten vars kvalitet inte i oväsentlig mån avviker från normaldagvatten. För dagvatten med kvalitet eller kvantitet som överstiger det som anses normalt ska abonnenten utforma anläggningar för att i erforderlig mån kunna fördröja och rena dagvattnet före utsläpp till det allmänna dagvattenssystemet.

Det finns dock många svårigheter för va-huvudmannen att utforma och ställa krav utifrån normaldagvatten. Det saknas exempelvis data för att i dag kunna definiera både normal kvalitet och kvantitet. Att dagvattnets innehåll varierar så mycket i tid och rum medför också svårigheter med att finna en definition av vad som är en normal kvalitet inom en användbar felmarginal. Vad som är normalt kan också komma att förändras med tiden. Andelen hårdgjord yta ökar vilket i kombination med förväntade effekter av klimatförändringarna leder till att större avrinning blir det normala.

Fastighetsägarens ansvar

En fastighetsägare kan vara en enskild person eller en juridisk person. En fastighetsägare är ansvarig för avvattningen på sin fastighet. Inom ett verksamhetsområde kan fastighetsägaren förvänta sig att va-huvudmannens dagvattenssystem avleder dagvattnet upp till en skälighetsnivå av säkerhet. För regn utöver den nivå va-huvudmannen är skyldig att avleda och för fastigheter som inte ligger inom ett verksamhetsområde för dagvatten, kan det generellt inte utkrävas något ansvar från kommunen eller va-huvudmannen. Det är fastighetsägarens ansvar att vidta åtgärder på fastigheten för att undvika skador. Det finns många åtgärder som fastighetsägare själv kan vidta för att förebygga skador. En relativt enkel anpassningsåtgärd är installation av baktrycksventiler i fastigheten. Ventilerna minskar risken för översvämning till följd av att vatten tränger upp ur avloppet. Till andra åtgärder hör att underlätta avrinning på tomtmark till exempel genom att undvika större områden med hård markbeläggning såsom asfalt och gatsten. Möjlighet till magasinering av regnvatten på mark kan även vara en delösning.

En fastighetsägare är enligt jordabalken ansvarig för vad denne gör på sin fastighet. Utförs åtgärder som påverkar en grannfastighet negativt, till exempel ökat eller förändrat dagvatten-flöde från fastigheten, så har den som genomfört åtgärden ansvaret för att

vidta skäliga skyddsåtgärder. Fastighetsägaren är även i relation till va-huvudmannen enligt vattentjänstlagen ansvarig för att dagvattnet är kopplat till rätt ledning. I ansvaret ingår även att se till att anläggningen fram till förbindelsepunkten fungerar som den ska.

Fastighetsägaren har även ett ansvar enligt plan- och bygglagen och Boverkets byggregler vid markarbeten. Markarbeten kan ändra dagvattenflödet från fastigheten. Marklov krävs för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt.²⁴⁰ Om schaktning, fyllning, pålning, sprängning eller andra markarbeten kan komma att påverka ledningar i mark eller andra anläggningar under mark negativt ska skaderiskerna förebyggas.²⁴¹ Vidare har regeringen lagt fram ett förslag om att det ska krävas marklov, om kommunen har bestämt det i detaljplanen, för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.²⁴²

Verksamhetsutövarens ansvar

Den som ansvarar för en dagvattenanläggning är verksamhetsutövare och har ansvar för egenkontroll av anläggningens funktion och för att utsläppet uppfyller gällande krav på rening. För den allmänna dagvattenanläggningen är va-huvudmannen verksamhetsutövare.

Dagvatten inom detaljplanelagt område ska enligt miljöbalken avledas och renas eller tas om hand så att olägenheter inte uppstår eller att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan uppnås. För att nå detta syfte ska lämpliga avloppsanordningar anordnas så att erforderlig rening eller fördröjning uppnås. En verksamhetsutövare kan även behöva vidta åtgärder för att undvika miljöskador som kan uppstå till följd av översvämningar.

²⁴⁰ 9 kap. 11 § plan- och bygglagen.

²⁴¹ 2:4 Boverkets byggregler.

²⁴² Regeringens proposition 2017/18:163. *Nationell strategi för klimatanpassning*.

Väghållarens ansvar

Vem som har ansvaret för vägar beror på vad det är för typ av väg. Ansvaret för allmänna vägar regleras i en (1971:948). Väghållare för allmänna vägar kan antingen vara staten genom Trafikverket eller en kommun.²⁴³ Kommunen är som huvudregel ansvarig för allmän platsmark vilket innefattar gator i kommunen (kommunalt huvudmannaskap) men kommunen kan i detaljplan bestämma att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt.²⁴⁴ Ansvaret för enskilda vägar regleras i anläggningslagen och i lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter om det är fråga om sådana vägar som är inrättade som eller ska anses som gemensamhetsanläggningar.

Ansvaret omfattar dels hantering av vatten från själva vägen dels vatten från uppströms liggande mark vars flöde skärs av eller på något sätt påverkas av vägen. Det är vägens ägare som normalt är skyldig att leda vatten genom vägen från uppströms liggande mark. Vägens ägare har också underhållsansvaret för sidotrummor genom utfarter och anslutningar till andra vägar i det fall trumman ligger i vägdiket och inom vägområdet. Ägaren av marken där trumman ligger bekostar trumman. Därefter tar väghållaren över underhållet.

Va-huvudmannens skyldighet omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med en allmänna va-anläggningen.²⁴⁵

Försäkringsbolagen

Försäkringsbolagen har inget formellt ansvar för klimatanpassning men spelar en viktig roll eftersom de hanterar skador som uppstår och ersätter drabbade försäkringstagare.

En hemförsäkring eller villaförsäkring består av flera olika delar. En av dem är naturskadeskydd som täcker skador från till exempel översvämningar. Den premie som försäkringstagaren betalar till försäkringsbolaget bestäms utifrån alla delarna i försäkringen. Premien baseras utifrån ett historiskt underlag det vill säga hur stora

²⁴³ 5 § väglagen.

²⁴⁴ 4 kap. 33 § och 6 kap. 21 § plan- och bygglagen.

²⁴⁵ 13 § andra stycket vattentjänstlagen.

skador har försäkringskollektivet drabbats av och inte vilka skador kommer att drabba försäkringskollektivet i framtiden.

Försäkringsavtal är ett ettårigt avtal mellan försäkringstagare och försäkringsbolag. När försäkringsperioden löper ut är det tillåtet för både försäkringstagaren och försäkringsbolaget att dra sig ur avtalsförbindelsen.

Svensk Försäkring har beräknat att de naturskaderelaterade vattenskadorna kostar de svenska försäkringsbolagen minst 300 miljoner kronor årligen. Enligt en rapport från Svenska Miljöinstitutet utgör baktrycksskador 70–80 procent av alla översvämningsskador.²⁴⁶ Baktrycksskador uppstår då vatten tränger in genom fastighetens avloppsenheter på grund av uppdämning av vatten i avloppssystemet. Uppdämningen kan orsakas av tillfällig kapacitetsbrist i det allmänna avloppssystemet på grund av kraftig nederbörd.

Vid en översvämningsskada reglerar försäkringsbolaget alla kostnader. Efter att ersättning har betalats ut bedömer försäkringsbolaget om bolaget via regress kan göra anspråk på ekonomisk ersättning från va-huvudmannen för de inträffade skadorna. Om skadan beror på en brist i va-systemet riktar försäkringsbolaget en regresstalan mot va-huvudmannen. Självrisken som fastighetsägaren får betala uppgår i regel till cirka 10 000 kronor. Det beloppet kan fastighetsägaren sedan kräva av va-huvudmannen om översvämningsskadan orsakades av brister i va-systemet. Orsakades skadan inte av brister i va-systemet får fastighetsägaren stå för den kostnaden själv.

3.7.5 Återkomsttider

Återkomsttid är ett begrepp som används för att beskriva hur pass vanlig eller ovanligt en händelse är. Återkomsttid är ett mått på hur ofta förekomsten av extrema naturliga händelser kan förväntas. Med en händelses återkomsttid menas att händelsen i genomsnitt inträffar eller överträffas en gång under denna tid. Ett värde som har en återkomsttid på 100 år uppnås eller överträffas i genomsnitt en gång per 100 år. Återkomsttider beräknas statistiskt och vanligen utifrån de högsta värdena för varje år. Värdena antas vara oberoende och följa

²⁴⁶ Olshammar, M, Baresel, C. *Vattenskador orsakade av baktryck i avloppssystemet – erfarenheter, regler, hantering och tekniska lösningar*. IVL Svenska Miljöinstitutet och Svensk Försäkring. Rapport: B2029. mars 2012.

samma sannolikhetsfördelning. Vid statistisk återkomsttidsanalys kan i princip återkomsttider över 100 år beräknas. Det är dock mycket ovanligt att ha tillgång till så långa mätserier. Eftersom återkomsttider beräknas på uppmätta data förutses ett beteende som, över tid, är likartat. Om klimatet blir alltmer nederbördsrikt ändras det statistiska underlaget så att en ovanligt nederbördsrik händelse i det torrare klimatet blir mindre ovanlig i det blötare klimatet. Eftersom klimatet nu är i förändring går det inte att baserat på äldre mätdata bedöma återkomsttider i framtiden. För detta behövs analyser av klimat-scenarier som beskriver det framtida klimatet.²⁴⁷

3.7.6 Skäliga anspråk på säkerhet

Vattentjänstlagen innehåller vissa allmänna bestämmelser om hur en allmän va-anläggning ska ordnas och drivas utan att definiera några absoluta kravnivåer. Svenskt Vatten har i sina branschriktlinjer rekommenderade minimikrav på återkomsttider för regn vid dimensionering av system. Dessa har i praxis ansetts motsvara skäliga anspråk på säkerhet. I nuvarande branschriktlinjer ligger minimikrav för återkomsttider för regn vid dimensionering av nya dagvattensystem vid 10-års återkomsttid för gles bostadsbebyggelse, 20-års för tät bostadsbebyggelse och 30-års för centrum och affärsområden. De angivna återkomsttiderna är enbart minimikrav och det står därmed va-huvudmannen fritt att dimensionera dagvattensystemet, eller delar av det, med högre dimension.²⁴⁸

För att åtgärderna ska kunna finansieras genom va-taxan krävs att åtgärderna är att anse som nödvändiga. I de fall åtgärderna inte kan anses som nödvändiga utgör vattentjänstlagen inget hinder för kommunen att skattefinansiera sin va-verksamhet. Klimatanpassningsutredningen kom fram till att avgiftsfinansiering inte kan anses möjlig för investeringar avseende dagvattenhanteringen som skulle ge anläggningen en kraftig ”överkapacitet” i förhållande till va-huvudmannens skyldigheter att tillgodose skäliga anspråk på säkerhet i förhållande till risken för översvämning.²⁴⁹ Men exakt var denna gräns går får enligt Klimatanpassningsutredningen antas vara

²⁴⁷ SMHI:s hemsida www.smhi.se/kunskapsbanken/aterkomsttider (hämtad 2018-04-17).

²⁴⁸ Svenskt Vatten P110. *Avledning av dag-, drän- och spillvatten*. 2016.

²⁴⁹ SOU 2017:42. Klimatanpassningsutredningen. *Vem har ansvaret?*

beroende av en mängd olika förhållanden som är olika för varje specifikt område. Det råder därmed en osäkerhet kring hur mycket va-huvudmannen kan "ta i" och när överkapacitet har uppstått.

Som framgår ovan finns det ingen utpekad ansvarig aktör för att samordna eller ordna anpassningsåtgärder för regn med återkomst-tid från det som bedöms vara skälig nivå av säkerhet, upp till de nivåer kommuner är skyldiga att ha kris och beredskapsplanering för. För att dessa anpassningsåtgärder ska vidtas krävs därför i dag en gemensam målbild och interna överenskommelser inom kommunen avseende planering, genomförande, drift och skötsel.

3.7.7 Va-taxa för dagvatten

Det är möjligt att låta va-taxan finansiera åtgärder för att hantera större dagvattenflöden under förutsättning att det kan anses vara en nödvändig kostnad för att den allmänna anläggningen ska uppfylla sitt ändamål och uppfylla skäliga anspråk på säkerhet. Va-taxan gäller inom det geografiska område där vattentjänsten levereras, verksamhetsområdet. Det är kommunfullmäktige som beslutar om verksamhetsområdet, finansiering och taxa.

Vattentjänster för dagvatten delas upp i två typer, dels tjänsten avledning från kvartersmark (*dagvatten fastighet*) och dels avledning från allmän platsmark (*dagvatten gata*). För allmän platsmark finns det två typer av avgiftsskyldiga, dels fastighetsägarna och dels den som är allmän platsmarkshållare. För avgiftsskyldighet behöver inte en förbindelsepunkt ha upprättats för dagvattentjänsten. Avgiftsskyldigheten ges av att va-huvudmannen har ordnat en anläggning och att den är i funktion. Avgifter för *dagvatten gata* får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.²⁵⁰ Detta ställer krav på att va-huvudmannen ska kunna visa vad just den vattentjänsten kostar.

Fördelningen av kostnaden för *dagvatten gata* mellan fastighetsägare och allmän platsmarkshållare ska ske enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.²⁵¹

²⁵⁰ 30 § vattentjänstlagen.

²⁵¹ 31 § vattentjänstlagen.

Hantering av dagvattenavgifter i va-taxan i dag

Kommunerna får enligt vattentjänstlagen meddela föreskrifter om taxan där avgifternas belopp och hur avgifterna ska beräknas ska framgå. Taxan gäller endast inom verksamhetsområdet för vattentjänsten. Avgiftsskyldigheten är reglerad så att antingen har man tjänsten eller så har man den inte. Det är stor skillnad mellan olika kommuner. I en tätbefolkad kommun som Stockholm omfattar verksamhetsområdet hela kommunen och alla vattentjänster. I en geografiskt stor kommun är det i stället långt ifrån all mark och bebyggelse som omfattas och olika delar av kommunen kan ha olika tjänster.

Avgifter får endast tas ut från taxekollektivet så att de täcker de nödvändiga kostnader som krävs för att driva och ordna den allmänna anläggningen.²⁵² Huvudprincipen för vad som avses med nödvändiga kostnader är att avgifterna ska bekosta sådant som kommer hela va-kollektivet till godo.

Kostnaderna ska fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Det finns krav på att va-verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkning redovisas särskilt.²⁵³ För att kunna fördela rätt kostnader via va-taxan till va-kollektivet, måste kostnaden för varje vattentjänst identifieras och avgift beräknas. Det är också nödvändigt att särskilja vilka kunder som ska betala dagvattenavgift det vill säga ligger inom verksamhetsområdet och om det finns en anläggning i funktion för dem.

Det förekommer i praktiken fyra olika sätt att finansiera årliga kostnader för den allmänna dagvattenhanteringen:²⁵⁴

1. Genom uttag av brukningsavgifter för ändamålet *dagvatten gata* av fastighetsägare samt av Trafikverket och den som underhåller kommunala allmänna platser.
2. Genom ett kommunalskattefinansierat tillskott direkt till va-verksamhetens budget, det vill säga att det finns ett intäktsslag i form av skattetillskott som täcker va-verksamhetens kostnad för bortledning av vatten från gator och andra allmänna platser.

²⁵² 30 § vattentjänstlagen.

²⁵³ 50 § vattentjänstlagen.

²⁵⁴ Eklund, M. *Regnpengen – VA-taxa med dagvattenavgift som styr mot hållbar dagvattenhantering*. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport 2017-17, s. 51.

3. Genom uttag av bruksavgifter för ändamålet *dagvatten fastighet* av kommunen såsom ägare av de fastigheter där de allmänna platser ligger som nyttjar den allmänna va-anläggningen. Denna finansieringsmetod är inte att rekommendera eftersom den innebär att kommunen blir avgiftspliktig för hela kostnaden för bortledning av vatten från alla gator och vägar, såväl från lokalgator som från de av Trafikverkets vägar som ligger på fastigheter som ägs av kommunen.
4. Genom uttag av för hög bruksavgift för något eller flera av ändamålen *dagvatten fastighet*, spillvatten och vatten, så att de avgifterna täcker va-verksamhetens kostnad för bortledning av vatten från gator och andra allmänna platser. Denna finansieringsmetod strider dock mot 30 § vattentjänstlagen.

En allmän förutsättning för va-verksamheten är kommunallagens självkostnadsprincip. Va-nämnden har dock i flera sammanhang understrukt att vattentjänstlagen inte talar om självkostnad utan om nödvändiga kostnader. Avgifter får endast tas ut från kollektivet så att de täcker de nödvändiga kostnader som krävs för att driva och ordna med den allmänna anläggningen. När 1970-års va-lag infördes utgick lagstiftaren från att va-verksamheten liksom tidigare skulle skattefinansieras i betydande utsträckning. Det ansågs därför inte angeläget att i alla delar precisera vad som utgör en nödvändig kostnad, vilket har medfört att det lämnats ett relativt stort utrymme åt rättstillämpningen att vid behov göra sådana preciseringar.

Med nödvändiga kostnader menas att kostnaderna framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål. I avgiftsunderlaget får inte räknas in kostnader som hänför sig till andra ändamål eller till en omotiverad överkapacitet.²⁵⁵ Det råder osäkerhet om vad som är nödvändig kostnad i dagvattensammanhang eftersom detta inte har prövats av domstol.

Eftersom ansvaret för dagvattnets kvalitet och kvantitet, och därmed vad som kan anses som en motiverad överkapacitet, är oklart har allt fler kommuner tagit fram lokala dagvattenpolicies.

²⁵⁵ SOU 2004:64. Vattentjänstlagsutredningen. *Allmänna vattentjänster*.

Exempel på anpassningsåtgärder i va-taxan

Va-taxan används redan i dag för att finansiera konsekvenser av översvämningar. Dels genom den uttolkning av branschstandard som blivit rättspraxis. Dels genom domar där skadeståndsanspråket avseende anläggningens kapacitet vid översvämningar prövats. Va-taxan används också till olika incitamentslösningar för fastighetsägare och väghållare i syfte att få dessa att bidra till en hållbar dagvattenhantering.

I takt med ökade kunskaper om klimatförändringar eller förändrad stadsutveckling har branschpraxis avseende krav på nya dagvattensystem förändrats. Detta har medfört behov av justering av va-taxan för att täcka ökade kostnader för dagvatten. Anpassningsåtgärder i anläggningens kapacitet för att undvika översvämningar är åtgärder som kan finansieras via va-taxan, upp till skäligt anspråk på säkerhet. Det är tydligt reglerat i vattentjänstlagen att användarna av vattentjänsterna endast ska bekosta vattentjänsterna. Va-taxan får därmed inte användas till att betala andra kommunala nyttigheter såsom gestaltning av parkytor, bullerdämpning eller ytor för rekreation.

För att slippa avgiftsskyldighet för verksamhetsområde *dagvatten fastighet* måste fastighetsägare kunna visa att denne kan lösa frågan bättre på annat sätt.²⁵⁶ Det kan ibland ske genom naturlig avrinning till något vattendrag eller genom bra förutsättningar för infiltrering. En del kommuner har sådana taxebestämmelser där avgift bara tas ut av dem som brukar anläggningen. Det ger då incitament att inte ansluta fastigheten eftersom fastighetsägaren då slipper hela avgiften för *dagvatten fastighet*. Avgiften för *dagvatten fastighet* är oftast inte särskilt hög och får därför inte i sig någon betydande styrande effekt.

Va-huvudmannen har möjlighet att sätta en lägre avgift i taxan för fastighetsägare och väghållare som genom sin markanvändning och egna anordningar minskar dagvattenbelastningen.²⁵⁷ Detta brukar ibland ske genom olika kampanjer där fastighetsägare som kopplar bort stuprörsanslutningarna och i stället leder vattnet ut på gräsmatta eller andra lämpliga ytor kan få avdrag på va-taxan. Det

²⁵⁶ 24 och 25 §§ vattentjänstlagen.

²⁵⁷ 31 § andra stycket vattentjänstlagen.

är dock svårt för va-huvudmannen att hitta en nivå på avgiftsminskningen som ger en styrande effekt och som samtidigt kan visa att åtgärderna ger en motsvarande minskning av kostnaderna. Detta beror dels på att avgiften inte är så hög att den enskilda investeringen lönar sig, dels att huvudmannen fortfarande levererar tjänsten och är skyldig att ta emot upp till skäligt anspråk på säkerhet och att det är resurskrävande.

Ett annat problem är att ett generellt avdrag för tjänsten har en potentiell styrande effekt på alla inom kollektivet och inte specifikt styrande där åtgärderna faktiskt skulle göra nytta. Detta eftersom det är ett frivilligt åtagande för fastighetsägaren.

Brukningsavgifterna har studerats i en rapport.²⁵⁸ Av studerade kommuner innehåller 13 va-taxor incitament i form av reducerad brukningsavgift för fastighetsägare och väghållare som gjort anpassningsåtgärder inom sin fastighet eller sitt vägområde för att minska belastningen av dagvatten på den allmänna anläggningen. Rapporten visar att dagvatten utgör i genomsnitt 12 procent av total va-kostnad och 12 procent av totala va-intäkter. Eftersom dagvattenandelen endast utgör drygt en tiondel av va-huvudmannens totala kostnader har va-taxan sannolikt en begränsad effekt som styrmedel i riktning mot en mer hållbar dagvattenhantering.

3.8 Reglering för kostnadstäckning i Danmark

Under somrarna 2010 och 2011 inträffade tre stora skyfall över Köpenhamnsområdet vilka resulterade i stora översvämningar med skador runt om i staden. Efter dessa händelser har ett arbete påbörjats för att minimera skador till följd av intensiv korttidsnederbörd.

Genom lagändringar samt tillkomsten av förordningen *Bekantgørelse nr 89 om spildevandsforsyningsselskabernes medfinansiering af kommunale og private projekter* har va-huvudmännen getts möjlighet att medfinansiera skyfallsåtgärder i Danmark. Åtgärderna kan vara sådana som normalt ligger utanför va-huvudmannens ansvarsområde. Regleringen möjliggör för va-huvudmannen att medfinan-

²⁵⁸ Eklund, M. *Regnpenge – Va-taxa med dagvattenavgift som styr mot hållbar dagvattenhantering*. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport 2017-17.

siera projekt där till exempel gator byggs om så att de kan avleda regnvatten vid översvämningar. Som grund ligger kommunens skyfallsplan där riskområden pekats ut. Alla kommuner i Danmark ska ha en skyfallsplan. Skyfallsplanen är inte juridiskt bindande vare sig för kommunen, va-huvudmannen eller privata fastighetsägare. Kommunen ska i skyfallsplanen fastställa en servicenivå, det vill säga en accepterad nivå för översvämningar som är samhällsekonomiskt lönsam. I Köpenhamn resulterade gjorda samhällsekonomiska analyser i att den accepterade nivån för översvämningar bestämdes till tio cm på gator vid ett 100-års regn.²⁵⁹

Åtgärderna i skyfallsplanen finansieras genom offentliga och privata medel. En förutsättning för att va-huvudmannen ska kunna vara med och finansiera en åtgärd är att området pekas ut som skyfallskänsligt och i behov av åtgärd i skyfallsplanen.

Kommunen, som är projektägare, upptar ett lån för finansiering av projektet och va-huvudmannen betalar upp till 75 procent av kostnaden. De kommunala lånegarantierna har förlängts från 25 år till 40 år. Inför genomförandet av ett projekt ska kommunen och va-huvudmannen ingå ett avtal. Ett projekt kan till exempel bestå i ombyggnation av en gata som pekats ut som skyfallskänslig och i behov av åtgärd i kommunens skyfallsplan. I avtalet ska utförande, drift och underhåll regleras. Det ska även specificeras i detalj vilka kostnader som ska betalas av va-huvudmannen respektive projektägaren. Avtalet reglerar också va-huvudmannens betalning till projektägaren samt övriga upplysningar som behövs för kontroll av de ekonomiska ramarna. Avtalet ska sedan godkännas av Forsyningssektariet vid Konkurrens- och Forbrugerstyrelsen. För att avtalet ska godkännas krävs att projektet blir billigare än traditionella dagvattenlösningar.

I Köpenhamn kommer va-taxan till följd av de ökade investeringarna att höjas med cirka 1 100 danska kronor per år för en villaägare och med cirka 700 danska kronor per år för en lägenhetsinnehavare.

En översyn av medfinansieringsreglerna pågår för tillfället. Översynen ska analysera om va-huvudmannen blir överkompenserad genom tillskottet från medfinansieringsprojektet. Överkompensation skulle kunna ske i de fall där den allmänna va-anläggningen blir avlastad genom att ett medfinansieringsprojekt tar hand om allt

²⁵⁹ Köpenhamns kommun (2012), *Københavns kommunes skybrudsplan 2012*.

vatten. Va-huvudmannen har då i sina ekonomiska ramar räknat med dels kostnader för den allmänna va-anläggningen dels tillägget från medfinansieringsprojektet. Översynen ska även undersöka om etableringen av nya medfinansieringsprojekt har avstannat på grund av att va-huvudmannen bara kan finansiera kostnader upp till 75 procent. Därutöver ska översynen titta på om va-huvudmannen ska kunna vara projektägare. För närvarande är det bara kommunen och privata aktörer som kan vara projektägare.

4 Utredningens överväganden och förslag

4.1 Styrmedelskedja för hållbara vattentjänster

De problem och miljöutmaningar som beskrivs i kapitel 3 är i hög grad sammankopplade och beroende av varandra. Åtgärder för att lösa ett av problemen får därför konsekvenser för ett annat. Till exempel påverkar de förslag för ökad åtgärdstakt för små avlopp, som utredningen redovisar nedan, både på kort och lång sikt kommunernas planering för att lösa va i ett större sammanhang med en allmän va-anläggning. Utredningens förslag om ändringar i 6 § lag (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) kommer både kräva och möjliggöra att nya typer av hållbara enskilda va-lösningar kommer till stånd. Utredningens mål har därför varit att lägga fram förslag som utgör en kedja av åtgärder vilka tillsammans styr mot utredningens övergripande uppdrag, en styrmedelskedja för hållbara vattentjänster. Detta avsnitt ska visa hur förslagen hänger ihop. De förslag som utredningen lämnar utvecklas i efterföljande avsnitt (4.2–4.13).

Det sätt samhället väljer att uppfylla behovet av vattentjänster på har betydelse för både miljön och människors hälsa. Väl fungerande vattentjänster är också en viktig del av välfärd och service både i och kring städer och på landsbygden. Tillgång till hållbara vattentjänster utanför den samlade bebyggelsen skapar möjlighet att bo och verka på landsbygden och i mer glest befolkade områden. Därför har utredningen haft som en central målsättning att lämna förslag som skapar förutsättningar för hållbara vattentjänster över hela landet.

En grundprincip för utredningens arbete med att ta fram förslag har varit att oavsett om de rör enskilda eller allmänna va-lösningar så behöver de säkerställa skyddet av människors hälsa och miljön.

Detta är också något som tydligt lyfts fram såväl i vattentjänstlagen som i miljöbalken. Detta innebär att de som är verksamhetsutövare, för enskilt va, ofta en fastighetsägare eller en förening, och för allmänt va, kommuners va-huvudman¹, är ansvariga för att va-anläggningarna inte bara har de tillstånd som krävs utan att de också följer kraven i dem.

Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster är väl förankrad politiskt och tydliggjord sedan efterkrigstiden i svensk lag. Ansvaret är dock avgränsat till bebyggelse i ett större sammanhang och ska endast i vissa fall gälla enstaka hus och mindre grupperingar av hus utanför tätorter. Det är också va-kollektivet, det vill säga de som använder vattentjänsterna, och inte skattebetalarna, som ska bekosta de allmänna va-anläggningarna dricksvattenreningen, avloppsreningen, visst omhändertagande och rening av dagvatten etcetera.

Utredningen kan konstatera att utvecklingen har påverkat försörjningen av vattentjänster i Sverige både i stor och liten skala vilket skapar nya möjligheter men också utmaningar. Det handlar såväl om teknisk utveckling kring små avloppsanläggningar som den kraftigt förändrade befolkningsstrukturen i Sverige med ökat tryck på boende i tillväxtregioner och relativt sett lägre fastighetspriser på andra håll. Detta kan var en del i orsaken till de konflikter och problem som uppstått kring kommunal utbyggnad av vattentjänster.

För att lösa dessa problem föreslår utredningen för det första en förändring av 6 § vattentjänstlagen i syfte att göra det mer flexibelt för om och hur kommunen ska inrätta ett verksamhetsområde för allmänt va. Förslaget innebär att kommunen fortfarande kommer att ha ansvaret för va-försörjningen i de områden som uppfyller kraven i paragrafen och att det fortfarande är enbart kommunen som kommer att göra bedömningar och fatta beslut kring detta. Däremot föreslår utredningen att kommunen, innan beslutet fattas, ska göra en bedömning av om behovet kan tillgodoses på annat sätt med motsvarande skydd för människors hälsa och miljön. Det ger en möjlighet att i befintlig bebyggelse åtgärda bristfälliga va-anläggningar i stället för att bygga ut allmänt va, och att i ny bebyggelse acceptera enskilda va-lösningar, om det efter utredning bedöms vara en sammantaget motsvarande lösning.

¹ Va-huvudman = den som äger och ansvarar för drift och underhåll av allmän va-anläggning.

För det andra föreslår utredningen att kommunen ska besluta om en plan för hur försörjning av vattentjänster inom kommunen ska ske. För att åtgärda det demokratiska underskottet kring hur den kommunala utbyggnaden beslutas föreslår utredningen att planen ska bli föremål för samråd och granskning innan den beslutas av fullmäktige. Utredningen föreslår att krav om detta införs i vattentjänstlagen. Samrådet kan också minska länsstyrelsens behov av tillsyn och föreläggande eftersom länsstyrelsens synpunkter kommit med i samrådet. I planen ska också ingå en bedömning av hur kommunen ska klara en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna vid skyfall.

För att denna förändring ska bli möjlig behöver åtgärdandet och egenkontrollen av enskilda avlopp bli bättre. Kommunens tillsyn behöver också bli effektivare. I dag har många kommuner en situation där de med nuvarande resurser för tillsyn inte klarar en hållbar åtgärdstakt för de befintliga bristfälliga små avloppen. Utredningen vill göra det möjligt för kommunerna att effektivisera sin tillsyn. Det ska ske med hjälp av flera förslag som innefattar tillsynsvägledning, förtydliganden av befintlig lagtext och en delegation av föreskriftsrätt till Havs- och vattenmyndigheten. Föreskriftsrätten är tänkt att leda till införandet av tydligare regler för små avloppsanläggningar.

Utredningen lämnar förslag på flera åtgärder som styr mot ökad åtgärdstakt. Det handlar exempelvis om att sätta mål för ökad åtgärdstakt som kan styra samhällets åtgärder. Men även bättre rådgivning till fastighetsägare kring små avlopp kan bidra till en effektivare handläggning i kommunerna. Rådgivning och kommunikation är också en viktig del i kommunernas arbete med va i samlad bebyggelse oavsett om detta blir i form av enskilda eller allmänna va-lösningar. Utredningen lämnar därför förslag på hur en sådan rådgivning kan utformas.

Utredningen föreslår även att fastighetsägarnas eget ansvar för sina små avloppsanläggningar förtydligas genom införandet av ett krav på avloppsdeklaration. Det kan ge fastighetsägarna ökad kunskap om sitt avlopp och tydliggöra det ansvar de har som verksamhetsutövare samt underlätta för dem att utöva det ansvar de har för egenkontroll. Samtidigt kommer kommunerna få ett strukturerat kunskapsunderlag med status för de små avloppen och

över tiden kommer detta underlätta för den löpande tillsyn som kommunerna ska bedriva på små avlopp.

Ett system med avloppsdeklARATIONER skulle kunna leda till fler egna initiativ och åtgärder från fastighetsägarna. Det kan också hjälpa till att skapa en förståelse för att de krav på åtgärder som myndigheten i förekommande fall ställer är väl grundade i miljöbalken. Detta kommer sammantaget styra mot en ökad åtgärdstakt och en effektivare tillsyn. Inflödet av avloppsdeklARATIONER till kommunerna kommer att kräva en delvis förändrad handläggning på kommunerna.

Som en följd av utredningens föreslagna ändringar i vattentjänstlagen kommer länsstyrelserna i högre grad behöva samordna sin verksamhet, dra lärdom av varandra och utveckla tillsynen. För att underlätta länsstyrelsernas arbete med tillsyn av hur kommunen fullgör skyldigheterna enligt 6 § vattentjänstlagen behövs en tillsynsvägledande myndighet. Utredningen menar att eftersom tillsynen kring 6 § vattentjänstlagen rör samtliga vattentjänster och både stora och små anläggningar så bör uppgiften inte skötas av en ensam myndighet. Vägledningen bör i stället utvecklas och ske i en samverkansform mellan flera myndigheter där en myndighet får huvudansvaret för arbetet.

En ökad åtgärdstakt för de små avloppen är nödvändig för arbetet med att nå de svenska miljömålen, för att nå vattendirektivets² mål om god ekologisk status och för att möjliggöra en trygg och säker enskild dricksvattenförsörjning. Fler kretsloppsanpassade avlopp kan också stödja arbetet med att nå miljömålen. Det behövs dessutom en förändrad lagstiftning vad gäller kommunens skyldighet att tillhandahålla allmänna vattentjänster som kan främja bostadsbyggande och underlätta möjligheterna att bo och verka på landsbygden.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

4.2 Nationell plattform för samverkan om hållbara vattentjänster

Utredningen gör bedömningen att det behövs en ny nationell plattform för en formaliserad samverkan mellan nationella myndigheter för utveckling av hållbara vattentjänster.

Utredningens bedömning är att en lämplig myndighet för att koordinera en sådan nationell plattform är Naturvårdsverket och att myndigheten därför bör få i uppdrag att utveckla en sådan plattform.

I denna samverkan bör också Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, och Livsmedelsverket aktivt delta och ytterligare myndigheter bör kunna adjungeras. Även berörda organisationer bör kunna delta i samverkan.

Utredningen har funnit att samtliga myndigheter som på olika sätt arbetar med vattentjänster behöver samverka mer i en rad frågor. Denna samverkan behöver ske på ett formaliserat sätt för att uppnå resultat.

De senaste åren har flera statliga utredningar och rapporter från regeringsuppdrag pekat på ett behov av samordning. Exempelvis har Dricksvattenutredningen³ och Klimatanpassningsutredningen⁴ betonat sådana behov både på lokal och central nivå. Behovet av nationell samordning lyfts dessutom fram i rapporteringen av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag om styrmedel för ökad åtgärds-takt för små avlopp 2013⁵ samt Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om dagvatten från 2017.⁶ I Dricksvatten-utredningens betänkande beskrivs hur organisation, ansvar och styrning av dricksvattenfrågorna ser ut och det konstateras att den inte är fullt ut ändamålsenlig eller effektiv. Dricksvatten-utredningen menade att det sammantaget pekar på att justeringar kan behöva vidtas och i betänkandet beskrivs också tydligt den koppling som finns mellan avloppsfrågor och dricks-

³ SOU 2016:32. Dricksvattenutredningen. *En trygg dricksvattenförsörjning*.

⁴ SOU 2017:42. Klimatanpassningsutredningen. *Vem har ansvaret?*

⁵ Havs- och vattenmyndigheten, 2013. *Styrmedel för en hållbar åtgärds-takt av små avlopps-anläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp Havs- och vattenmyndig-hetens rapportering 2013-09-13*.

⁶ Naturvårdsverket, 2017. *Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken. Redovisning av regeringsuppdrag, skrivelse 2017-09-25*.

vattenfrågor. Några närmare förslag kring detta utvecklades emellertid inte i betänkandet. Klimatanpassningsutredningen, som inte enbart behandlade frågor kopplade till vattentjänster, drog slutsatsen att ansvaret för klimatanpassning är utspritt mellan olika myndigheter och att den bristande samordningen mellan myndigheter leder till problem. Klimatanpassningsproblematiken har stor betydelse för alla de allmänna och enskilda vattentjänsterna. Havs- och vattenmyndigheten beskrev i rapporteringen av regeringsuppdraget 2013 behovet av ett nationellt nätverk för avloppsfrågor. Detta skulle kunna fungera som en oberoende mötesplats för samverkan och utbyte av kunskap. Utgångspunkten var det då etablerade nationella dricksvattennätverket som Livsmedelsverket ansvarar för. Det är detta dricksvattennätverk som regeringen nu beslutat att ytterligare utveckla och formalisera i form av ett dricksvattenråd. Naturvårdsverket pekar i sitt regeringsuppdrag om dagvatten på tre förslag på fortsatt arbete med dagvattenaspekterna:

- en utredning om regleringen kring dagvatten
- ökat kunskapsbehov vad gäller föroreningar och reningsteknik
- förstärkt vägledning för dagvatten som leds till de allmänna va-anläggningarna.

Utredningens slutsats är att de tillsynsvägläddande myndigheterna Boverket, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten tillsammans behöver stärka vägledningen kring dagvattenfrågor. I dag saknas instruktioner eller tydliga uppdrag att göra detta.

Sammantaget är utredningens bild att den statliga styrningen är långt ifrån samordnad. De ansvariga myndigheterna och aktörerna saknar uppdrag och instruktioner att aktivt samverka och samordna sig, utöver i dricksvattenfrågor. Dessa brister medför otydligheter och problem för såväl länsstyrelser som kommuner i deras dagliga arbete med att säkerställa hållbara allmänna och enskilda vattentjänster. Det finns inte heller någon formaliserad nationell mötesplats eller forum för diskussioner om helheten i och inriktning på arbetet med hållbara vattentjänster. För att få till stånd en effektiv och ändamålsenlig statlig styrning av allmänna och enskilda vattentjänster är ett lämpligt första steg på vägen mot mer hållbara vattentjänster den plattform och samverkan som utredningen föreslår.

Regeringen gav våren 2018 Livsmedelsverket i uppdrag att inleda arbetet med att inrätta ett nationellt dricksvattenråd som enbart ska hantera en av vattentjänsterna. Utredningen menar att det finns anledning för regeringen att överväga ett mer samlat samarbete kring samtliga vattentjänster. Utredningen har övervägt möjligheten att föreslå att alla vattentjänster samlas under ett va-råd som skulle ersätta det planerade dricksvattenrådet för att uppnå den samordning som skulle behövas på området. Samtidigt är det emellertid lämpligt att det nya dricksvattenrådet får börja arbeta och så småningom utvärdera sitt uppdrag. I stället vill utredningen uppmärksamma regeringen på att samverkan kring hållbara vatten-tjänster, vilken också inkluderar spillvatten, dagvatten och hante-ring av kraftigt ökade regnmängder på grund av klimatförändringar, behöver komma till stånd på nationell nivå. Det behövs ett vidare arbete för att utveckla detaljer och former för ett sådant samarbete.

Utredningen föreslår att det som ett första steg inrättas en platt-form för formaliserad samverkan mellan nationella myndigheter för utveckling av hållbara vattentjänster. I denna samverkan bör Natur-vårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket och Livs-medelsverket aktivt delta. Uppdraget att utforma denna plattform kan lämnas till Naturvårdsverket. Ytterligare myndigheter bör kunna adjungeras till denna samverkansplattform och även organisationer skulle kunna bjudas in för samverkan. De nationella myndigheterna tillsammans med till exempel organisationer som Svenskt Vatten, Sveriges kommuner och landsting, Villaägarna och Lantbrukarnas riksförbund kan då få möjlighet att diskutera helheten vad gäller den nationella utvecklingen mot mer hållbara vattentjänster. Inte minst vad det gäller effekterna av ett förändrat klimat. Utredningen menar att detta första steg sedan kan utvärderas. Utvärderingen kan avgöra om en ytterligare formalisering av samarbetet är lämplig, om Dricks-vattenrådet och plattformen för hållbara vattentjänster bör slås ihop till ett va-råd eller om de ska fortsätta verka parallellt. Utredningens övriga förslag kommer förhoppningsvis kunna leda till mer effektiv va-planering, ökad åtgärdstakt för små avlopp och en fungerande planering för anpassningsåtgärder kopplade till stora regnmängder. Dessa förslag kan öka behovet av nationell samordning.

4.3 Tillsynsvägledande myndighet

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska vara central tillsynsvägledande myndighet för kommunens skyldighet enligt vattentjänstlagen att ordna allmänna vattentjänster.

Tillsynsvägledningen ska samordnas med och utvecklas i samarbete med Naturvårdsverket, Boverket och Livsmedelsverket. Samarbete ska ske inom ramen för ett formaliserat nätverk lett av Havs- och vattenmyndigheten.

I dag saknas en central myndighet för tillsynsvägledning för länsstyrelsernas tillsyn vad gäller 6 § vattentjänstlagen. Havs- och vattenmyndigheten har, i en skrivelse till Miljö- och energidepartementet, gjort bedömningen att det finns ett behov av ett utpekande av en sådan myndighet.⁷ Havs- och vattenmyndigheten konstaterar också att länsstyrelsernas tillsyn av 6 § vattentjänstlagen varierar både vad det gäller effektiviteten i tillsynen, resursallokering samt hur ärendena handläggs i olika län. Havs- och vattenmyndigheten har kommit till denna slutsats utifrån den sammanställning och analys som myndigheten gjort av länsstyrelsernas regeringsuppdrag att redovisa tillsynsarbete enligt 51 § vattentjänstlagen.⁸ Det framgår av 2016 års uppföljning att sju länsstyrelser får bedömningen väl godkänt. Dessa har lagt mer än 200 timmar på stöd till kommunerna i deras va-planering. Sex länsstyrelser har lagt mer än 50 timmar och åtta länsstyrelser har lagt mindre än 50 timmar. Detta stämmer väl överens med den bild utredningen fått efter dialog med nationella myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

Det finns ett stort behov av en mer enhetlig tillsyn och kommunerna behöver i större utsträckning få kunskap och ändamålsenligt stöd. De ändringar i vattentjänstlagen som utredningen föreslår kommer att ställa högre krav på kommunernas planering och de bedömningar som krävs innan beslut om verksamhetsområde för va fattas. Behovet av en central tillsynsvägledande myndighet och ökad samverkan mellan länsstyrelserna kommer därför att vara

⁷ Havs- och vattenmyndigheten. *Behov av tillsynsvägledande myndighet beträffande länsstyrelsernas tillsyn av 6 § lagens om allmänna vattentjänster*. Skrivelse Dnr 344-16. 2016-12-01.

⁸ Havs- och vattenmyndigheten. *Redovisning av uppdrag 26*. 2016.

särskilt viktigt under de första åren efter införandet av de ändringar som utredningen föreslår.

Länsstyrelserna ska enligt 51 § vattentjänstlagen bedriva tillsyn av hur kommunerna uppfyller 6 § vattentjänstlagen. Tillsynen gäller alltså inte hela vattentjänstlagen utan endast bedömningar enligt 6 §. Frågan om kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning är nära kopplad till frågan om små avloppsanläggningar och det stora behovet av att åtgärda anläggningar som tappat i funktion eller som saknar tillfredsställande rening. Bedömningar utifrån 6 § vattentjänstlagen rör ofta områden där åtgärdsbehovet är stort, exempelvis fritidshusområden som omvandlas till permanentboende, och där frågor om att inrätta verksamhetsområde och allmän va-försörjning aktualiseras.

Förslag på central tillsynsvägladande myndighet

Det finns många aspekter att ta hänsyn till vid valet av ansvarig myndighet för central tillsynsvägladning eftersom frågor kopplade till kommunens skyldighet att ordna vattentjänster berör flera nationella myndigheters ansvarsområden och kompetenser.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten blir central tillsynsvägladande myndighet för kommunernas skyldighet att ordna allmänt vatten och avlopp enligt 6 § vattentjänstlagen.

Bakgrunden till detta ställningstagande är att utredningen med sitt förslag på ändringar i vattentjänstlagen vill möjliggöra en större flexibilitet genom bedömning av om det är möjligt att uppfylla behovet av en va-försörjning med hänsyn till skyddet av människors hälsa och miljön på annat sätt än med en allmän anläggning. Hälsoskydds- och miljöeffekter från befintliga små avlopp är ofta avgörande vid beslut om att inrätta verksamhetsområden för vatten och avlopp. Utredningen bedömer att den expertkunskap som Havs- och vattenmyndigheten besitter som central tillsynsvägladande myndighet för tillsyn och prövning av små avlopp enligt miljöbalken är mycket viktig för att på bästa sätt hantera uppgifterna som ges till den tillsynsvägladande myndigheten för 6 § vattentjänstlagen. Havs- och vattenmyndigheten har utöver rollen som central tillsynsvägladande myndighet för små avlopp också arbetat med att beskriva hur länsstyrelser och kommuner kan arbeta strategiskt med va-frågor ur

ett bredare perspektiv. Myndigheten har bland annat ansvarat för ett samarbete med Naturvårdsverket och flera andra aktörer som tagit fram en vägledning för kommunal va-planering. Vidare är Havs- och vattenmyndigheten vägledningsansvarig för arbetet med vattenförvaltningen i vilket va-frågorna har en mycket viktig roll. Där lyfts både små avlopp och va-planering fram som viktiga åtgärdsområden för att nå god ekologisk status för vatten. Utöver detta är Havs- och vattenmyndigheten också nationellt ansvarig myndighet för arbetet med skydd av dricksvattentäkter. Myndigheten har sedan den bildades utvecklat kapacitet att samarbeta med andra myndigheter och nyckelaktörer inom va-frågor.

Utredningen ser samtidigt att det finns goda argument även för att utse Naturvårdsverket som central tillsynsvägläddande myndighet för tillsynen av 6 § vattentjänstlagen. Naturvårdsverket är i dag tillsynsvägläddande myndighet för tillsynen av de allmänna avloppssystemen och dagvattenanläggningarna i frågor som härrör från miljöbalken. Naturvårdsverket har sedan lång tid arbetat med va-frågor och samverkat med andra myndigheter och nyckelaktörer och är också en större myndighet med mer resurser. Naturvårdsverket har en utvecklad tillsynsvägläddning och dialog med länsstyrelserna vad gäller till exempel provning av allmänna avloppsanläggningar. Myndigheten har nyligen genomfört ett regeringsuppdrag om dagvattenfrågor vilka också utgör en del av provningen enligt 6 § vattentjänstlagen. Ytterligare ett argument för att Naturvårdsverket vore lämplig som ansvarig myndighet är att vattentjänstlagen huvudsakligen berör de allmänna va-anläggningarna och den långsiktiga driften och utvecklingen av dessa. Naturvårdsverket har den sammantaget största kompetensen kring allmänt va av de nationella myndigheterna.

Boverket skulle också kunna vara ett alternativ som nationellt vägläddande myndighet. Boverket är ansvarig myndighet för vägläddning till länsstyrelser och kommuner bland annat vad gäller översikts- och detaljplanering vilket är av stor betydelse för vatten- och avloppsfrågorna. Utredningen ser att planeringsaspekterna kopplade till vatten och avlopp är centrala och föreslår att alla kommuner ska ha en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Med anledning av detta har Boverkets roll som en viktig aktör i dessa frågor uppmärksamats, särskilt vad gäller dagvattenhanteringen vid skyfall. Utredningen lämnar dock inte några förslag på

ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) utan föreslår enbart revideringar i vattentjänstlagen. Eftersom Boverket inte har något direkt ansvar för vattentjänstlagens tillämpning och inte heller någon särskild kompetens vad gäller de miljö- och hälsofrågor som aktualiseras där, är det inte lämpligt att myndigheten får ansvaret som central tillsynsvägledande myndighet för 6 § vattentjänstlagen.

Livsmedelsverket är i dag ansvarigt för dricksvattenfrågor, ett nationellt dricksvattennätverk och den nationella krisberedskapsgruppen VAKA. Det pågår även arbete med att skapa ett dricksvattenråd. Myndigheten besitter hög kompetens inom dricksvattenfrågor men har inte särskild spetskompetens vad gäller vattentjänsterna spillvatten och dagvatten.

Sammanfattningsvis är Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket lämpliga kandidater för att vara central tillsynsvägledande myndighet för 6 § vattentjänstlagen medan varken Livsmedelsverket eller Boverket kan sägas ha den övergripande och samlade kompetensen kring miljö- och hälsofrågor som utredningen anser vara nödvändig. Utredningen har valt att prioritera kompetens vad gäller bedömningen av behovet av allmänna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Det är särskilt viktigt att den centrala tillsynsvägledande myndigheten har gedigen kompetens vad gäller små avlopp och behovet av att skydda människors hälsa och miljön från problem relaterade till detta. Utredningen konstaterar att Havs- och vattenmyndigheten som central tillsynsvägledande myndighet behöver ha kontinuerlig dialog med och tillgång till stöd från de övriga tre myndigheterna.

Samverkan mellan nationella myndigheter om vägledning vad gäller 6 § vattentjänstlagen

Efter dialog med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Boverket har utredningen funnit att oavsett vilken myndighet som utses så kräver en effektiv tillsynsvägledning ett utvecklat och helst formaliserat samarbete mellan de fyra aktuella nationella myndigheterna. De kunskaper kring dricksvattenförsörjning, små avloppsanläggningar, allmänt va, dagvatten och bostadsplanering som dessa myndigheter besitter är omistliga i arbetet med tillsynsvägledningen. Det är också viktigt att såväl länsstyrelser och kommuner som andra aktörer och organisationer med hög kompetens

kan inkluderas i och bidra till tillsynsvägledning och kunskapsutveckling.

Ett nätverk med liknande syfte och organisation har tidigare etablerats på uppdrag av regeringen vad gäller dricksvatten, vilket Livsmedelsverket fått ett utpekat samordningsansvar för. Särskilt fokus för det nationella nätverket för dricksvatten är anpassningar till klimatförändringar och kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning.⁹

Enligt 3 kap. 1 § 2 stycket miljötillsynsförordningen ska tillsynsvägledande myndigheter aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. Utredningen har dock funnit att detta krav inte är tillräckligt för att uppnå den nivå av samarbete som utredningen bedömer krävs vad gäller 6 § vattentjänstlagen.

Utredningen föreslår att samarbete mellan nationella myndigheter vad gäller 6 § vattentjänstlagen ska ske i form av ett formaliserat nätverk som Havs- och vattenmyndigheten får ansvar för att samordna och utveckla former för. Utöver ansvaret som central tillsynsvägledande myndighet ska myndigheten också samordna vägledningen med Boverket, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och andra aktörer. Dessa myndigheter bör dessutom i sina regleringsbrev få i uppdrag att aktivt delta i detta nätverk och i det tillsynsvägledande arbetet i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten.

4.4 Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen

Utredningen föreslår ett tillägg till 6 § vattentjänstlagen som innebär att särskild hänsyn ska tas till möjligheten att på ett annat sätt uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön vid bedömningen av om ett behov av allmänna vattentjänster föreligger.

⁹ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

Utredningen föreslår en förändring i 6 § vattentjänstlagen i syfte att skapa förutsättningar för flexibilitet och transparens i hur kommunens bedömning av behovet av allmänna vattentjänster görs. Utvecklingen bör påverkas så att vattentjänsterna i Sverige hanteras på ett sätt som är hållbart ur såväl ett miljöhänses som ur ett ekonomiskt och socialt perspektiv.

Utredningen har uppfattat att uppdraget är att lämna förslag som skapar ökad flexibilitet i lagstiftningen vad gäller vem som ska ansvara för va-anläggningar som i dagsläget befinner sig utanför befintligt verksamhetsområde för allmänt va. Utredningen har i avsnitt 3.3.1 konstaterat att det inte är lämpligt att öppna upp för kommunerna att besluta om tvångsvis anslutning av fastighetsägare till gemensamhetsanläggningar för va, så kallad va-samverkan.

Det är inte ovanligt att berörda intressenter har olika uppfattning om hur, när och om en allmän va-anläggning ska inrättas i ett område. Såväl kommuner som va-huvudmän och fastighetsägare kan se både möjligheter och nackdelar med olika lösningar. På många håll i landet finns stora behov och önskemål om allmänt va och enskilda fastighetsägare driver på kommunen för att den ska besluta om ett nytt verksamhetsområde eller en utvidgning av ett befintligt. På andra håll anser fastighetsägare att kommunen inte ska besluta om verksamhetsområde som omfattar deras fastigheter. Eftersom kommunens beslut om verksamhetsområde får avgörande konsekvenser för både samhällsplanering och skyddet av människors hälsa och miljön innehåller lagen också flera hänsynstaganden som inte är av teknisk och naturvetenskaplig karaktär. Planeringsfrågor som ligger nära och i varierande grad påverkas av va-försörjning och utbyggnad av den allmänna va-anläggningen är till exempel områdets karaktär och demografi, påverkan på det rörliga friluftslivet över tiden, behovet av ökad samhällsservice samt vägar och annan infrastruktur som kan behöva förstärkas. Utredningens förslag omfattar såväl befintlig som blivande bebyggelse och kan komma att påverka områden på olika sätt.

Vad gäller kommunens ansvar för utbyggnad av allmänt va till områden där det finns ett klarlagt behov av allmänt va kan utredningen konstatera att de verktyg som behövs finns på plats. Länsstyrelsen har möjlighet att förelägga en kommun att bygga ut allmänt va om kommunen inte tar sitt ansvar. Utredningen har inte funnit skäl att ändra på denna grundläggande ansats.

Utredningen konstaterar att 6 § vattentjänstlagen är en paragraf som är uppbyggd på ett komplicerat sätt. Den innehåller många delar och begrepp som är avgörande för tillämpningen. Det finns ett behov av att förtydliga paragrafen språkligt. En sådan förändring riskerar dock att medföra oförutsedda förändringar i tillämpningen av paragrafen med svårutredda konsekvenser. Utredningen föreslår därför inga förändringar i paragrafens uppbyggnad. I stället innefattar förslaget en förändring i form av ett förtydligande tillägg till den bedömning av behovet av allmänna vattentjänster som ska göras redan i dag. Ett mål med att lägga större vikt vid bedömningen är att det blir tydligare för kommunerna att det är behovet av allmänt va som ska avgöra om sådant ska byggas, inte endast antalet fastigheter. Det finns visst stöd för att en bedömning av behovet är viktig redan i dag. Mark- och miljööverdomstolen har i en dom funnit att det inte fanns behov av allmänna vattentjänster i ett område med tre fastigheter som låg relativt nära ett verksamhetsområde.¹⁰ Domstolen fann att det inte var visat att behovet av skydd för människors hälsa eller miljön var tillräckligt stort för att kommunen skulle åläggas att tillhandahålla vatten och avlopp för fastigheterna genom att utöka verksamhetsområdet till att omfatta de aktuella fastigheterna. Utredningens bedömning är att det förslag utredningen lämnar också gör det möjligt för kommunerna att ta hänsyn till alla tre aspekterna av hållbarhet vid beslut om vattentjänster: miljömässiga, ekonomiska och sociala. Kommunerna bör också underlätta för enskilda gemensamma vatanläggningar när dessa kan uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön.

Utredningen kan konstatera att alla vattentjänster omfattas av 6 § vattentjänstlagen och att det är viktigt att göra den bedömning utredningen föreslår oavsett vilken vattentjänst det handlar om. Det är dock tydligt att vattentjänsterna måste bedömas efter sina olika förutsättningar. Förutsättningarna för att ordna dricksvatten kan skilja sig från möjligheterna att ordna en avloppsanläggning. Vad gäller dagvatten är det särskilt viktigt att ta hänsyn till vilka möjligheter enskilda fastighetsägare har att ta hand om dagvattnet på fastigheten och om detta kan säkerställas.

¹⁰ Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 november 2017 i mål nr M 3852-17.

Utredningens föreslagna tillägg ger inte kommunen någon rätt att ställa krav på att fastighetsägare ska ordna enskilda avloppsanläggningar med stöd av vattentjänstlagen. Krav på enskilda avloppsanläggningar kan dock ställas med grund i reglerna i miljöbalken.

Utredningen har sett över flera alternativa formuleringar och kommer att redogöra för några av dem i ett senare avsnitt.

4.4.1 Behovet av allmänna vattentjänster

I dag är allmänt va utbyggt i stor omfattning i städer och tätorter i Sverige. I de allra flesta kommuner finns det dock områden som inte har allmänt va. En vanlig praktisk tillämpning av 6 § vattentjänstlagen är i fritidshusområden, där det sker en inflyttning av permanentboende, så kallade omvandlingsområden. Det finns också befintlig bebyggelse med stor del permanentboende som inte anslutits till kommunalt va. Även mindre tillkommande ny bebyggelse berörs. När ett område blir aktuellt för frågan om behov av allmänt va måste en bedömning av det behovet göras.

Det är viktigt att klargöra vad ordet *behov* betyder i detta sammanhang. Det handlar om det behov av allmänt va som anges i 6 § vattentjänstlagen. Det behovet uppkommer om bebyggelsen utgör ett större sammanhang och om det behövs för skyddet av människors hälsa och miljön. Det handlar alltså inte om ett behov av vatten och avlopp eftersom det behovet i princip alltid finns för permanentboende.

Utredningen har funnit att den domstolspraxis som finns ofta tolkas av kommunerna så att fokus i högre grad läggs på om områden utgör ett större sammanhang än på om det finns ett behov av att ordna vattentjänster i ett större sammanhang. Detta har utredningen även erfarit i samtal med kommuntjänstemän. Den bedömning utredningen gjort är att om ett område till exempel består av mer än 30 fastigheter och att någon eller några av dessa i nuläget har bristande vatten- eller avloppsanläggningar bör det inte per automatik innebära att området är i behov av en allmän va-lösning. I stället anser utredningen att kommunen i ett sådant läge ska ta särskild hänsyn till om det är möjligt att lösa områdets behov av va-tjänster på något annat sätt än med en allmän anläggning förutsatt att motsvarande skydd för hälsa och miljön kan uppnås.

Om det finns förutsättningar för och i ett större perspektiv är samhällsekonomiskt effektivt att fastighetsägare i ett område själva åtgärdar sina anläggningar eller på eget initiativ inrättar en gemensam anläggning ska kommunen överväga att inte bygga ut den allmänna va-anläggningen. Kommunen kan i stället utöva tillsyn för att om möjligt förbättra de enskilda va-anläggningarna och eventuellt också bidra med initialt stöd genom exempelvis va-rådgivning till fastighetsägare som vill göra någon form av gemensam va-anläggning. En förutsättning för detta är att de enskilda lösningar som föreslås uppfyller de krav som ställs för att skydda människors hälsa och miljön. Bedömningen av om ett enskilt huvudmannaskap är lämpligt måste göras samlat för hela det aktuella området och inte för enskilda fastigheter. Innan beslut tas bör därför en utredning genomföras av kommunen och med deltagande av alla berörda förvaltningar samt inbegripa dialog med fastighetsägare i området.

Vid bedömningen av om det är *möjligt* att ordna vattentjänsterna på ett annat sätt är det viktigt att även ta hänsyn till om de föreslagna åtgärderna är lämpliga eller önskvärda för fastighetsägare, kommunen och andra aktörer. Utöver hälso- och miljöaspekterna måste det även finnas juridiska förutsättningar för åtgärderna.

Långsiktigheten i en lösning med enskilt huvudmannaskap ska i första hand, precis som i dag, säkerställas genom krav på verksamhetsutövarnas egenkontroll och kommunens tillsyn enligt miljöbalken.

Behovet skiljer sig mellan olika vattentjänster

Bedömningen av behovet omfattar alla vattentjänster. Eftersom behoven skiljer sig åt i olika områden så kommer även bedömningarna att skilja sig åt. Ingen plats har exakt samma förutsättningar vad gäller exempelvis tillgång på dricksvatten, förekomst av skyddade arter eller geologi. Tillgång till rent vatten i tillräcklig mängd kan många gånger vara helt avgörande för behovet av allmänna vattentjänster. Saknas sådan tillgång minskar möjligheterna att hitta en alternativ lösning drastiskt. Vad gäller dricksvattenanläggningar som levererar tio kubikmeter vatten eller mer per dag eller försörjer 50 personer eller fler ställs särskilda krav relaterade till livsmedels-säkerhet. Dessa kan vara svåra för gemene man att hantera och där-

för är det viktigt att förutsättningarna för en hållbar försörjning bedöms. Det finns inga hinder mot att kommunen beslutar om verksamhetsområde för en av vattentjänsterna, till exempel dricksvattenförsörjning, och låter övriga fortsatt ha enskilt huvudmannaskap.

Utredningen erfar att kommuner i många fall också beslutar om verksamhetsområde för dricksvatten när bedömningen visat att det är en allmän avloppsanläggning som behövs. Detta sker även när behovet av dricksvatten inte är tillräckligt för att separat aktualisera ett verksamhetsområde. Utgångspunkten för dessa beslut är ofta att det bedöms som praktiskt och ekonomiskt fördelaktigt för va-huvudmannen och därmed hela va-kollektivet. Även fastighetsägare upplever det ofta som positivt att få tillgång till allmänt dricksvatten och accepterar att betala för det i samband med att en anläggningsavgift för avlopp tas ut.

Hitills har kommunerna i liten utsträckning utrett behovet av att ordna lösningar för dagvatten i exempelvis omvandlingsområden. När klimatet förändras är det viktigt att kommunerna utreder behovet av en övergripande lösning för dagvatten samtidigt som behovet av dricksvatten och spillvatten utreds.

Även om utredningen anser att bedömningen av behovet av de allmänna vattentjänsterna ska göras var för sig har utredningen förståelse för att kommuner och va-huvudmän inte kan bortse från de samordningsvinster som en samordnad utbyggnad av vattentjänster kan medföra. Det kan också handla om att kostnaden för att i framtiden behöva komplettera ledningsdragning och anläggning för ytterligare en vattentjänst blir stor. Det viktiga är emellertid att vattentjänsterna i större utsträckning hanteras utifrån alla tre hållbarhetsperspektiven.

4.4.2 I ett större sammanhang

Ett av nyckelbegreppen i 6 § vattentjänstlagen är begreppet *i ett större sammanhang*. Utredningen har från flera håll fått veta att begreppet och den praxis som finns upplevs som oklar eftersom det inte går att säga exakt vad som utgör ett större sammanhang. Utredningen kan konstatera att det är en fråga lagstiftaren medveten oklarhet som möjliggör bedömningar i de enskilda fallen. Det finns

flera andra begrepp i svensk lagstiftning som beskriver ett förhållande mellan en grupp av hus. I plan- och bygglagen används begreppet *sammanhållen bebyggelse* som ett av flera kriterier som kan medföra ett krav på detaljplan. En sammanhållen bebyggelse definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen som bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Utredningen har funnit att en utbyggnad av va i ett äldre område sällan medför att området detaljplaneras eller att detaljplanen görs om. Utredningen ser inte heller att det är önskvärt att det införs ett krav på detaljplanering av områden där allmänt va ska byggas ut då det kan försena utbyggnaderna ytterligare. Däremot är det tydligt att det kan finnas behov av att detaljplanera ett område där allmänt va ska byggas om det inte finns en detaljplan sedan tidigare. Särskilt aktuellt kan det vara om utbyggnaden av allmänt va kan tänkas leda till en betydande utveckling eller förändring av området. I 4 kap. 2 § plan- och bygglagen anges bland annat att detaljplanering ska ske för en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. Utredningen har övervägt men inte funnit anledning att ändra eller ta bort begreppet *i ett större sammanhang*. Någon exakt siffra för när en bebyggelse utgör ett större sammanhang kommer inte att kunna definieras eftersom förutsättningarna varierar från plats till plats. Begreppet är inte heller fristående från behovet av allmänna vattentjänster i 6 § vattentjänstlagen och kan därför inte bedömas separat.

Det har funnits en oro för att utredningens förslag som möjliggör ökad flexibilitet vad gäller huvudmannaskapet skulle kunna innebära en ökad privatisering av större gemensamma va-anläggningar. Utredningen konstaterar dock att kommunens grundläggande skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen finns kvar även efter ett beslut att inte inrätta verksamhetsområde. Om förutsättningarna som legat till grund för beslutet ändras kan en ny bedömning behövas. Kommunen måste vid sin bedömning av behovet av att ordna va i ett större sammanhang ta särskild hänsyn till om det kan lösas på annat sätt. Ansvar för bedömningen ligger kvar hos kommunen och om det inte är lämpligt att lösa va-frågan på annat sätt ska kommunen ordna va.

I vissa fall måste avloppsvattendirektivet¹¹ beaktas vid bedömningar av om ett område ska anslutas till allmänt va. Där finns bestämmelser som rör tätbebyggelse med utsläpp motsvarande minst 2 000 personekvivalenter.¹²

4.4.3 Vad som menas med att på ett "annat sätt uppnå motsvarande skydd"

Bedömningen enligt 6 § vattentjänstlagen ska i huvudsak göras på samma sätt som tidigare. Det finns dock främst två tydliga exempel där utredningens förslag öppnar för en förändring. I det ena fallet finns ett område där några av de enskilda anläggningarna inte uppfyller miljöbalkens krav eller krav vad gäller kvaliteten på dricksvatten. Kommunen ska då bedöma om det är möjligt att med hjälp av exempelvis tillsynsåtgärder höja funktionen hos dessa så att området som helhet uppnår kraven. På så sätt kan ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön uppnås på ett annat sätt. Detta är möjligt i dag om tillsynsåtgärderna utförs utan att någon bedömning sker enligt 6 § vattentjänstlagen. Uttalanden i både förarbeten och praxis är tydliga med att kommunens skyldighet att ordna vattentjänster är absolut om det vid tidpunkten för beslutet finns ett behov. Någon möjlighet att ta ställning till potentiella förbättringar finns i regel inte. Utredningens målsättning är att nansera detta och att öppna för att ta med sådana förbättringar i bedömningen. Om det är tillräckligt för att uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön att exempelvis någon eller några enskilda avloppsanläggningar åtgärdas så ska kommunen ha möjlighet att förelägga om sådana åtgärder. Kommunen ska kunna göra detta i stället för att tvingas bygga ut den allmänna va-anläggningen även när frågan om förhållandet till 6 § vattentjänstlagen har väckts.

Den andra situationen som bör beskrivas är när ett område efter granskning faller inom ramen för 6 § vattentjänstlagen och åtgärder på små enskilda anläggningar inte bedöms vara tillräckligt. Om det då finns intresse och kapacitet för att lösa frågan om va enskilt men

¹¹ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

¹² Personekvivalent = föroreningsbelastning som används vid dimensionering av enskilda avlopp och motsvarar den mängd som en person avger schablonmässigt på ett dygn.

i ett större sammanhang så ska kommunen ha möjlighet att överväga denna möjlighet.

För att det ska vara möjligt att konstatera om behovet kan tillgodoses på ett annat sätt måste kommunen utreda det specifika områdets möjligheter och svårigheter både vad gäller organisationsformer och tekniska lösningar. I utredningen måste kommunen också ta hänsyn till den långsiktiga planeringen för området. Om området exempelvis står inför en expansion eller stor inflyttning av permanentboende bör långsiktigheten och samhällsplaneringen vägas in i bedömningen.

Det finns inte någon möjlighet att genom vattentjänstlagen tvinga en fastighetsägare att ansluta sig till den allmänna va-anläggningen. Fastighetsägaren kan dock bli skyldig att betala anläggningsavgiften. Om det är motiverat med hänsyn till reglerna i miljöbalken kan dock kommunen med hänvisning till de bestämmelserna tvinga en fastighetsägare att ansluta sitt avlopp till den allmänna anläggningen. Miljöbalken kan också användas som grund för att förelägga en fastighetsägare att åtgärda en avloppsanläggning som bedömts vara bristfällig.

Annat sätt – tekniken

Utredningen konstaterar att vattentjänstlagen i grunden har ett teknikneutralt förhållningssätt. Det betyder att det kan vara möjligt att uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön med olika tekniklösningar. Vid tillståndsgivning måste specifika krav på de enskilda lösningar som övervägs formuleras med en sådan tydlighet att förutsättningar finns för en varaktig funktion. En kommun ska inte i ett senare skede behöva ta över ansvaret för enskilda anläggningar enbart för att anläggningarna är dåligt lokaliserade, att anläggandet och den tekniska utformningen är av bristande kvalitet eller för att drift och underhåll åsidosatts.

Historiskt har det i praktiken avgjorts om det är möjligt att lösa va-frågorna enskilt genom en bedömning av om det är möjligt med en infiltrationsanläggning för avloppet. På senare tid har utvecklingen av tekniska lösningar gått framåt och det har tagits fram flera typer av småskaliga tekniklösningar med hög prestanda som kan skydda människors hälsa och miljön. Dessa lösningar fungerar

även för enstaka eller ett fåtal fastigheter. Utredningen konstaterar att det vore önskvärt om utvecklingen leder till mer robusta och lättskötta anläggningar med bättre teknisk prestanda som även uppfyller kraven på rening över tid.

För att uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön krävs att det finns teknik som säkerställer en långsiktig lösning utanför verksamhetsområdet.

Annat sätt – organisationen

Utredningen konstaterar att förslaget öppnar för ett ökat antal gemensamma anläggningar för såväl dricksvatten som spillvatten och eventuellt också dagvatten i framtiden. Även där det är möjligt att tekniskt sett ordna va-anläggningar som motsvarar den allmänna anläggningen krävs att enskilda eller en organisation kan sköta och underhålla dem. Gemensamma anläggningar för va sköts ofta genom en samfällighetsförening men det finns också andra typer av föreningar. Det förekommer även att enskilda gemensamma va-anläggningar drivs i bolagsform på samma sätt som till exempel är vanligt för bredband. Det är viktigt att kommunen beskriver de förutsättningar som behöver uppfyllas för att en enskild organisation långsiktigt ska kunna anses ha tillräcklig kapacitet och kunskap för drift av den aktuella va-anläggningen.

Utredningen erfar att kunskapen om och erfarenheterna av att arbeta med och planera för gemensamma va-anläggningar skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. Ur såväl ett tillsyns- som ett va-planerings- respektive ett bebyggelseutvecklingsperspektiv ställer detta sätt att organisera va stora krav på kommunen. Utredningen menar att kunskapsstöd vad gäller gemensamt va är en av flera viktiga frågor som behöver inkluderas i arbetet med att på nationell nivå ge kommuner och fastighetsägare stöd vad gäller va-rådgivning.

När kommunen har fattat beslut om verksamhetsområde finns inga hinder mot att ordna va med småskaliga lösningar som va-huvudmannen driver. Det står va-huvudmannen fritt att välja den lösning som anses vara lämpligast på varje plats. En anläggning som består av många små avloppsanläggningar som va-huvudmannen sköter kan sannolikt vara en stabilare lösning över tid än liknande enskilda anläggningar. Det kan dock ifrågasättas om det i sådant fall fanns ett behov av att ordna va i ett större sammanhang.

Motsvarande

Utredningen ser att begreppet *motsvarande* innefattar flera aspekter. För att kunna bedöma om något är motsvarande behövs ett eller flera objekt att jämföra med. Dessutom krävs en bedömning av de sammanvägda effekterna på människors hälsa och miljön.

Bedömningen bör för det specifika området ske i relation till det system för leverans av dricksvatten respektive bortledning och rening av avloppsvatten (spillvatten respektive dagvatten) som finns eller inom en relativt snar framtid kommer att byggas. I tidigare praxis har hänvisats till att en allmän anläggning för till exempel spillvatten- eller dagvattenrening alltid kan anses vara bättre ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt än en enskild anläggning. Såväl enskilda som allmänna avloppsanläggningars funktion eller prestanda varierar dock beroende på de lokala förhållandena. Den aktuella allmänna va-anläggningen inklusive de förbättringar som planeras under de närmaste åren bör användas som jämförelseobjekt vid bedömningen om enskilt va uppnår motsvarande skydd för människors hälsa och miljön.

I detta sammanhang bör också en jämförelse av konsekvenser för andra dricksvattentäkter och recipienter beaktas. Det bör även beaktas om miljökvalitetsnormerna efterföljs. Exempelvis får påverkan på recipienten för den allmänna anläggningen jämföras med påverkan på den recipient som sker vid ett lokalt utsläpp. I fråga om bedömningen i sig kan utredningen konstatera att vad gäller avloppsrening innebär begreppet motsvarande att påverkan på mark och vatten ska vara likvärdig men att de faktiska utsläppen, till exempel mätt som utsläpp av en viss mängd smittämnen eller övergödande ämnen, inte behöver vara lika.

Ekonomi

Flera aktörer har uttryckt oro för de kostnader som utbyggnad av allmänt va kan föra med sig. Landsbygdskommittén¹³ skriver att den nuvarande va-lagstiftningen har blivit ett betydande hinder för byggande av bostäder i landsbygderna. Det finns exempel där

¹³ SOU 2017:1. Parlamentariska landsbygdskommittén. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*

kommuner tvekat inför eller till och med avstått från bostadsbyggande på grund av de kostnader som bedömts följa av ett allmänt huvudmannaskap.¹⁴ Regeringen har föreslagit att resurser ska avsättas för att stödja kommunerna i vägledningsarbetet så att bosättning på landsbygderna underlättas.¹⁵ Ur va-kollektivets synvinkel är det viktigt att de investeringar som görs har kostnadstäckning och att de inte medför stora höjningar av va-taxan för övriga medlemmar. Möjligheten att använda särtaxa finns men om kostnaden för en framtida anslutning bedöms som orimligt stor för fastighetsägare och exploatörer blir projekten ändå inte genomförbara. Utredningens förslag innebär att det ska tas särskild hänsyn till andra alternativ när bedömning av behovet av en allmän va-anläggning görs. Detta kommer att öppna möjligheter för att väga in ekonomiska aspekter för både kommun och för fastighetsägare inom ramen för de bedömningar som kommunen gör. Exempelvis kan hänsyn tas till följande aspekter vid bedömning av hur kostnads-effektiva olika lösningar är:

- kostnaden för den enskilde för en lokal småskalig lösning för både vatten och avlopp
- kostnaden för anslutning till kommunalt va och en eventuell överföringsledning till en allmän va-anläggning
- kostnaden för en lokal samfälld eller allmän lösning
- kostnader som uppkommer för tillsyn av de olika anläggningarna.

Detta förutsätter att de alternativ som övervägs och jämförs ger motsvarande långsiktiga skydd för människors hälsa och miljön som den allmänna va-anläggningen. Förslaget visar också på möjligheten att utreda om det finns andra tekniska och organisatoriska lösningar som på ett mer fördelaktigt sätt kan tillhandahålla de vattentjänster som behöver ordnas i ett större sammanhang än de konventionella med överföringsledningar och allmänt huvudmannaskap. Detta är möjligt redan med befintlig lagstiftning men få

¹⁴ Inspel till de bostadspolitiska samtalen. Brev från 23 kommunalråd till bostads- och digitaliseringsminister Peter Eriksson. 2016-06-17.

¹⁵ Regeringens proposition 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder*

kommuner har använt sig av den möjligheten. Målsättningen är att det ska vara möjligt att välja den mest samhällsekonomiskt gynnsamma lösningen för va, en lösning som då också gynnar bostadsbyggandet.

4.4.4 Finns det ett demokratiskt underskott?

Vattentjänstlagen är som framgått i kapitel 3 en lag som riktar sig till kommunen och reglerar den skyldighet kommunen har att förse medborgarna med vattentjänster. Möjligheterna att överklaga beslut enligt lagen är begränsade. Det finns inte heller krav som reglerar processen innan ett beslut om verksamhetsområde fattas, såsom krav på samråd eller utställning. Ett beslut om verksamhetsområde kan därför formellt endast påverkas genom de allmänna valen av folkets företrädare i kommunen.

Att förändra vattentjänstlagen så att den också ger fastighetsägaren ökade rättigheter är ett uppdrag som skulle kräva en helt ny utformning och inriktning på lagen. En sådan ny utformning skulle kräva en mycket djupgående analys av vilka konsekvenser det får.

När en kommun fattar beslut om verksamhetsområde kan det överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning. Det innebär att varje kommunmedlem har möjlighet att klaga inom tre veckor och få beslutets laglighet prövad. Däremot innebär en laglighetsprövning inte en prövning av beslutets lämplighet. Fastighetsägare har därför mycket liten lagstadgad möjlighet att påverka de beslut enligt 6 § vattentjänstlagen som indirekt berör deras fastigheter. Det finns dock en möjlighet att som enskild fastighetsägare slippa att betala anläggningsavgiften om den enskilda anläggningen uppnår kraven i 24 § vattentjänstlagen. I dessa fall omfattas fastighetsägaren av verksamhetsområdet men är inte ansluten till en eller flera av de allmänna vattentjänsterna. Det innebär att fastighetsägaren vid ett senare tillfälle kan anvisas en förbindelsepunkt och efter att då gällande avgift erlagts kopplas på den allmänna anläggningen. Avgiften är antagligen den i särklass största anledningen till att en fastighetsägare inte vill omfattas av ett verksamhetsområde. I debatten före och under den tid som utredningen pågått har det ofta anförts att det behövs en möjlighet att överklaga beslut om att inrätta verksamhetsområden.

För att få till stånd ett verksamhetsområde kan enskilda vända sig till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har möjlighet att enligt 51 § vattentjänstlagen förelägga kommunen att inrätta ett verksamhetsområde. Ett sådant beslut kan enligt 52 § vattentjänstlagen endast överklagas av kommunen. Det innebär att ett beslut att inte förelägga om verksamhetsområde inte kan överklagas. Enskilda har också möjlighet att inleda en process mot kommunen genom ett så kallat stämningsmål vid en mark- och miljödomstol för att eventuellt kunna få ett beslut om att deras fastighet ska omfattas av verksamhetsområdet. Domstolen bedömer då fastighetens behov av en anslutning.

Utredningen kan inte utesluta att det kan inträffa att en kommun önskar bygga ut allmänt va där det egentligen inte finns behov av sådant enligt 6 § vattentjänstlagen. Då handlar det ofta om att kommunen och va-huvudmannen vill inkludera ytterligare fastigheter i ett verksamhetsområde för att med hjälp av fler anläggningsavgifter uppnå en högre grad av kostnadstäckning för utbyggnaden. Utredningens förslag på förändringar i vattentjänstlagen ger kommunen skyldighet att bedöma om det finns ett behov av anslutning till allmänt va och om det finns enskilda lösningar som ger motsvarande miljö- och hälsoskydd.

Utredningens förslag i avsnitt 4.5 ger också fastighetsägare möjlighet att påverka kommunens beslut vad gäller hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sin skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen.

4.4.5 Behövs begreppet snarast?

I 6 § vattentjänstlagen anges att en kommun ska se till att en allmän va-anläggning ordnas snarast om anläggningen behövs. I vanligt juridiskt språkbruk används begreppet snarast för att beskriva hur snart något ska göras. Begreppet tar i denna mening inte särskilt stor hänsyn till hur möjligheterna för den som adresseras ser ut. På det viset skiljer sig ordet från det ofta synonyma uttrycket ”så snart det kan ske”. Vattentjänstlagen utgår med den här tolkningen ifrån att en allmän va-anläggning ska uppföras omedelbart när ett beslut om verksamhetsområde har fattats. Det är förstås inte praktiskt möjligt eller rimligt att detta sker utan planering. Det är ofta långt ifrån möjligt för en va-huvudman att omedelbart påbörja en ut-

byggnad. Det krävs såväl planering som marktillgång och tillgång till arbetskraft vilket begränsar möjligheterna och tar tid. Dessutom krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet och ofta vattenverksamhet samt en viss planering för eventuella överklaganden. Denna fråga diskuterades i förarbetena till den nuvarande lagen. Med anledning av detta infördes också bestämmelser i 17 § vattentjänstlagen som stadgar att huvudmannen får vänta med att utföra de anläggnings- eller utbyggnadsarbeten som är nödvändiga för att fastighetsägaren ska kunna använda va-anläggningen, om arbetena behöver samordnas med andra arbeten och samordningen annars skulle väsentligt försvåras, och utförs i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan. Praxis har efter detta utvecklats åt en generös tolkning av begreppet snarast. I fall där kommunen inte haft någon va-planering eller området i fråga inte omfattats av planeringen har instanserna gett kommunen en viss tid för att ansluta området till den allmänna va-anläggningen. När en va-utbyggnadsplan funnits har den tid som kommunen lämnats för att bygga ut anläggningen i vissa fall varit omkring sex år. Det finns exempel på områden där länsstyrelsen förelagt kommunen att ansluta ett visst område men där kommunen fått ännu längre tid på sig. Det kan ifrågasättas om betydelsen av ordet snarast omfattar en så lång tidsperiod som runt tio år. Begreppet snarast är dock i någon mån åtgärdsdrivande eftersom det ändå sätter viss press på kommuner och tydliggör ansvaret och skyldigheten att ordna vattentjänster. Sammantaget har utredningen funnit att uttrycket inte vållar stora problem i tillämpningen och att det därför inte finns skäl att ändra det.

4.4.6 Alternativa förslag som utredningen inte gått vidare med

Ett förfarande som anknyter till plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen finns bestämmelser om samråd. Från flera håll har utredningen tagit del av önskemål om att det vore önskvärt med ett tydligare demokratiskt inflytande för kommunens invånare över processen med inrättande av verksamhetsområden för allmänt va. Utredningen kan konstatera att det som upplevs som en brist i den demokratiska processen är ett vägval lagstiftaren gjort där va i första hand ses som en skyldighet för kommunen (under vissa

förutsättningar) och därför inte hanteras som andra planeringsfrågor.

Utredningen har övervägt att föreslå bestämmelser för inrättande av verksamhetsområde som liknar det som finns i plan- och bygglagen för detaljplaner eller för översiktsplaner. Målet skulle vara att samordna vattentjänstlagens regler med plan- och bygglagens regler. Detaljplaner ger förenklat uttryckt juridiskt bindande rättigheter vad gäller vad som får byggas medan översiktsplaner inte ger några rättigheter. Sådana bestämmelser skulle till exempel innebära krav på samråd, granskning och utställning av förslaget till verksamhetsområde för vatten och avlopp. Om det beslutade verksamhetsområdet efter ett sådant förfarande skulle bli juridiskt bindande gentemot varje enskild fastighetsägare skulle det också innebära att det behövs en möjlighet för en enskild fastighetsägare att överklaga det beslutet. Det finns tydliga fördelar med att öka insynen i de beslut som föregår ett verksamhetsområde för va. En mer transparent beslutsprocess med någon form av samråd skulle potentiellt kunna leda till mer genomarbetade beslut och eventuellt skulle en sådan förändring medföra att kommunens va-planering vävs ihop med bebyggelseplaneringen på ett förtjänstfullt sätt.

Utredningen har dock konstaterat flera svårigheter med ett sådant system. Att på så sätt samordna vattentjänstlagen och plan- och bygglagens regelverk skulle bli mycket komplicerat och det är svårt att klargöra konsekvenserna av ett sådant förslag. Utredningen har inte haft tid och resurser att göra en tillräckligt genomarbetad analys av hur en sådan förändring av vattentjänstlagen skulle kunna utformas och vilka konsekvenser den skulle få. Det är till exempel osäkert hur den långsiktiga planeringen och utbyggnaden av allmänt va skulle utvecklas. Vid en eventuell utformning av ett sådant system måste hänsyn också tas till att länsstyrelsen kan förelägga en kommun att ordna verksamhetsområde och att länsstyrelsen inte tillämpar någon särskild planeringsprocess inför sådana beslut.

Det finns däremot ingenting som hindrar kommuner att på eget initiativ redan i dag genomföra en tidig kommunikation och dialog samt samrådsinriktade aktiviteter vad gäller planerad va-utbyggnad. Detta sker också redan i dag på frivillig basis i flera av landets kommuner. Ofta kombineras detta med eller följs av va-rådgivningsaktiviteter i samband med projektering och genomförande av

en va-utbyggnad. I kapitel 4.5 föreslår utredningen att kommunen ska ha en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 §. Denna plan ska föregås av ett samråd.

En rimlighetsavvägning

Utredningen har övervägt om det ska införas en rimlighetsavvägning i 6 § vattentjänstlagen. En rimlighetsavvägning skulle ge möjlighet att väga de åtgärder som ska vidtas mot bland annat de kostnader som det skulle medföra. Rimlighetsavvägningar utförs exempelvis enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått ska då vägas mot kostnaderna för att genomföra dem. I miljöbalkens rimlighetsavvägningar är det generellt en verksamhetsutövare som får en fördel av att bedriva en verksamhet och därför ska vidta skyddsåtgärder för att inte orsaka skador på miljön.

En rimlighetsavvägning i 6 § vattentjänstlagen skulle bli komplicerad eftersom det är flera aktörer involverade. Va-huvudmannen, kommunen (som kan härbärgera flera olika intressen i vissa fall), och fastighetsägaren kan ha olika syn på vad som är rimligt och skäligt. Frågan om för vem det ska vara rimligt med en va-utbyggnad uppkommer därför. Ur va-huvudmannens synvinkel är det möjligt att göra en strikt va-ekonomisk beräkning för att avgöra om en utbyggnad eller annan åtgärd är rimlig. Beslutet om att bygga ut eller inte bygga ut en allmän va-anläggning får dock konsekvenser på flera andra områden vilka är svårare att väga in i en rimlighetsavvägning. Aspekter som skulle behöva vägas in kan vara exempelvis de samhällsekonomiska aspekterna samt säkerheten hos och nyttan med olika anläggningar. Många fastighetsägare värderar även den förändring av området som en va-utbyggnad innebär, både på kort och lång sikt. En annan svårighet med en rimlighetsavvägning är att den görs när ett behov av en allmän anläggning redan konstaterats. Behovet av den allmänna anläggningen kommer att finnas kvar även om bygget av den skulle bedömas orimligt efter en avvägning. Det är oklart hur människors hälsa och miljö i så fall skulle kunna skyddas.

4.5 Krav på plan för allmänna vattentjänster

Utredningen föreslår att det för varje kommun ska finnas en av kommunfullmäktige fastställd plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen.

Innan planen antas ska kommunen samråda med de fastighetsinnehavare och myndigheter som har ett väsentligt intresse i saken samt ställa ut förslaget för granskning.

Utredningen föreslår att alla kommuner ska ha en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Den plan som utredningen föreslår kan mycket väl motsvaras av kommunen beslutade styrdokument för va-planering. Exempelvis finns i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ett krav på att kommunerna ska upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner. I miljöbalken finns i sin tur ett krav på att kommunerna ska följa åtgärdsprogrammen.¹⁶ Med vatten- och avloppsvattenplan menar vattenmyndigheterna en plan för hela kommunens yta och alla vattentjänster. Detta med referens till Havs- och vattenmyndighetens vägledning om kommunal va-planering. Den plan som utredningen föreslår kan mycket väl inrymmas i en sådan vatten- och avloppsvattenplan som åtgärdsprogrammen föreskriver.

I vattentjänstlagen nämns att va-huvudmannen kan ha en utbyggnadsplan. Den handlar om takten för utbyggnad av allmänna vattentjänster och kan användas av va-huvudmannen för att svara på när utbyggnaden når en viss fastighet. En utbyggnadsplan i form av en lista med en beslutad tidsplan för utbyggnad till olika områden motsvarar inte den plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen som utredningen föreslår. Det är viktigt att poängtera att en utbyggnadsplan utgör en viktig del av den föreslagna planen.

För att kommunerna ska kunna uppfylla de åtaganden och de krav som framgår av vattentjänstlagen behöver de planera för detta.

¹⁶ 5 kap. 8 § miljöbalken.

En sådan va-planering som utmynnar i politiskt antagna styrdokument medför en rad fördelar för kommunerna. Det tydliggör de befintliga krav som finns i lagstiftningen och visar på det ansvar kommunen har att på kort och lång sikt styra och säkerställa vattentjänster för kommuninvånarna. Det möjliggör samtidigt en tydlig kommunikation till kommuninvånare om den planerade allmänna respektive enskilda va-försörjningen. Särskilt viktigt blir detta i de sammanhang då kommunen behöver göra vägval om organisation och teknisk lösning för va-försörjning i områden som ligger utanför allmänt verksamhetsområde för vatten och avlopp. Denna typ av beslut behöver baseras på bedömningar av vilka organisatoriska och tekniska lösningar som är rimliga och genomförbara. Utredningen föreslår därför att alla kommuner ska ha en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen.

Eftersom vattenmyndigheternas åtgärdsprogram endast sträcker sig över sex år är det inte säkert att de krav som i dag följer av åtgärdsprogrammen kommer att återfinnas i åtgärdsprogrammen efter år 2021. Eftersom ett beslut om en plan är ett långsiktigt åtagande finns det enligt utredningen ett behov av att införa ett krav på planering direkt i lag. Det är också tydligare gentemot kommunerna att en sådan skyldighet regleras i lag i stället för att framgå av åtgärdsprogrammen. Redan i dag är det många kommuner som beslutar om planer för va. Dessa planer har betydelse för beslut om när och i vilka områden allmänt va ska tillhandahållas. I praxis har fastslagits att det är viktigt att länsstyrelserna tar hänsyn till den planering kommunerna gjort när de gör bedömningar utifrån 6 § vattentjänstlagen. Endast om kommunen gjort en olämplig eller dåligt underbyggd bedömning har Va-nämnden funnit att länsstyrelsen bör frånga kommunens va-planering.

Utredningen ser därmed flera effektiviseringsvinster för kommunerna med en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Det kan underlätta för kommunen att klara sina skyldigheter enligt 6 § vattentjänstlagen och minska länsstyrelsens behov av tillsyn och föreläggande enligt 51 § vattentjänstlagen. Planen kan också underlätta den demokratiska förankringen av utbyggnaden av allmänt va.

En plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen kommer att omfattas av kravet i 6 kap. 3 § miljöbalken om att göra en strategisk miljöbedömning om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta innebär att om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen bland annat ta fram en miljökonsekvensbeskrivning.

Tas en plan fram för kommunens skyldighet att i dag och i framtiden ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen innebär detta att kommunen i hög grad uppfyller de krav som i dag ställs i åtgärd 7 i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Skillnaden är att den va-plan som åsyftas i åtgärdsprogrammet tydligt utgår från att planeringen och planen ska gälla hela kommunens geografiska yta.

Ett tydligare krav i lag på att en plan ska arbetas fram och beslutas av kommunerna är emellertid ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen i förhållande till kravet i åtgärdsprogrammen. Utredningen anser emellertid att det är nödvändigt att kommunerna har en plan för hur de långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Detta både med hänsyn till utbyggnadstakten av de allmänna va-anläggningarna och till behovet av att göra en bedömning av hur ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid ett förändrat klimat. Va-utbyggnad och klimatanpassning innebär ofta mycket stora investeringar och med en väl underbyggd och långsiktig planering kan risker för suboptimering och ofullständigt utredda beslut om åtgärder undvikas.

Ytterligare en parallell till förslaget om att kommunerna ska ha en plan för va är att dricksvattenutredningen föreslagit en ny 50 a § i vattentjänstlagen om att va-huvudmannen ska se till att det finns förnyelse- och underhållsplaner specifikt för dricksvattenförsörjning.

Plan eller planering

Utredningen har övervägt ett förslag på krav att kommuner ska ha en va-planering i stället för ett krav på att kommunen ska ha en fastställd plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Utredningen har valt att föreslå att kommunen ska ha en plan

i stället för endast planering för att det ska bli tydligare för kommunen vilka krav som gäller och vad det är för styrdokument som efterfrågas. Det som vidare talar för kravet på en plan i stället för planering är att en plan är något som kan vara mer konkret i beskrivningen av sitt innehåll än vad som gäller för innehållet i en planering och att den kan bli föremål för ett konkret samråd med medborgarna.

4.5.1 Val av lag för va-planering

Kommunal planläggning av mark och vatten regleras i plan- och bygglagen. Där finns bestämmelser om bland annat översiktsplanering och detaljplanering. Utöver reglerna i plan- och bygglagen finns det regler om krav på en plan i exempelvis väglagen (1971:948) där den som avser bygga en väg ska upprätta en vägplan, och i miljöbalken vad gäller kravet på renhållningsordning som ska innehålla en avfallsplan.¹⁷

Vattentjänstlagen är en lag som kan beskrivas ligga mellan planeringslagstiftningen och miljölagstiftningen. Den innehåller främst processuella bestämmelser som reglerar ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och brukaren av den allmänna va-anläggningen. Att föra in ett krav på planering i vattentjänstlagen innebär något nytt i en lag som inte tidigare reglerat sådana frågor. Utredningen konstaterar dock att det är i vattentjänstlagen som den allmänna va-anläggningen regleras. Lagens portalparagraf anger att den syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. En plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen bidrar till detta.

4.5.2 Vad planen ska innehålla

Planen ska behandla alla vattentjänster vilket även inkluderar dagvattenhanteringen. Utredningens förslag innebär endast krav på en plan som hanterar kommunens skyldighet vad gäller de befintliga och i framtiden tillkommande allmänna va-anläggningarna. Tids-

¹⁷ 15 kap. 41 § miljöbalken.

perspektivet bör inte vara alltför snävt men inte heller sträcka sig mycket längre i tiden än kommunens löpande översiktsplanering. Utredningen anser att 12 år kan vara ett rimligt tidsperspektiv för en sådan plan. Detta överensstämmer med Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens vägledning om kommunal va-planering.

Utredningen redogör i avsnitt 4.13.1 för behovet av att kommunen gör en bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall. Detta bör ingå i den plan som föreslås att kommunerna ska ta fram. Utredningen kan konstatera att det även kan finnas andra områden kopplade till klimatanpassning och vatten som möjligen skulle kunna tas med i planen. Exempel på detta är brist på dricksvatten eller förebyggande arbete och hantering av översvämningar på grund av stigande vatten. Dessa områden omfattas inte av de förslag utredningen presenterar i avsnitt 4.13.1 vilket helt fokuserar på förebyggande skyfallsrelaterat arbete. Det finns dock inget som hindrar att kommunen på eget initiativ har med även andra frågor eller områden i planen än de som omfattas av utredningens förslag. Det kan finnas flera fördelar för den kommun som väljer att planera för alla vattentjänster i hela kommunen.

4.5.3 Hur planen ska beslutas

Planen ska fastställas av kommunfullmäktige. Utredningen har funnit att detta är viktigt för att planen ska få en politisk förankring i kommunen. Eftersom planen ska gälla över en lång tidsperiod är det viktigt att en majoritet i kommunfullmäktige står bakom den.

Genom planen kan kommunen styra vilka områden som ska anslutas till de allmänna va-anläggningarna och vilka som inte ska det. Även när i tid områden ska anslutas bör regleras i planen. Detta ger berörda kommuninvånare något att förhålla sig till. En plan enligt utredningens förslag kan vidare ge kommunen en möjlighet att på ett bättre sätt samla planeringen för alla vattentjänster samt skaffa sig planeringsberedskap för hur vattentjänsterna kan säkras för kommuninvånarna.

4.5.4 Behov av samråd

Utredningen har i avsnitt 3.3.6 konstaterat att kommunen vid nuvarande regler inte har någon skyldighet att låta medborgarna komma till tals innan en va-policy eller liknande dokument beslutas. Som utredningen vidare har beskrivit i avsnitt 4.4.4 ovan har fastighetsägare mycket liten lagstadgad möjlighet att påverka de beslut enligt 6 § vattentjänstlagen som indirekt berör deras fastigheter. Detta är enligt utredningen en brist utifrån ett demokratiskt perspektiv. För att minska detta demokratiunderskott föreslår utredningen att allmänheten bör få möjlighet att ge synpunkter på kommunens förslag på plan enligt den föreslagna 6 a § vattentjänstlagen. Sådan möjlighet finns i andra lagstiftningar som reglerar antagande av kommunala planer exempelvis i miljöbalken vad gäller kommunens antagande av renhållningsordning.¹⁸ Utredningen kan inte se några skäl till att allmänheten inte skulle ges möjlighet att lämna synpunkter när det gäller kommunens förslag på en plan enligt 6 a § vattentjänstlagen. Tvärtom kan det finnas fastighetsägare i områden som enligt planen är framtida utbyggnadsområden som bör få möjlighet att komma till tals. Det kan till exempel röra sig om fastighetsägare i områden där det finns olika åsikter om hur vattentjänsterna ska anordnas och där det kan finnas olika tänkbara möjligheter att lösa vatten- eller avloppsfrågan. Det är därför viktigt att det ges möjlighet att lämna synpunkter på planen. Utredningens mening är att detta också kan underlätta för kommunen när väl arbetet med utbyggnaden och inrättandet av verksamhetsområdet ska inledas.

Att låta planen vara föremål för samråd är också i linje med EU-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.¹⁹ Direktivet har implementerats i svensk lag genom bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar för planer och program i miljöbalken.²⁰

Kommunens arbete med att ta fram en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen kan vad gäller förfarandet jämföras med

¹⁸ 15 kap. 42 § miljöbalken.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

²⁰ 6 kap. 3–19 §§ miljöbalken.

kommunens arbete med att ta fram översiktsplan och renhållningsordning. Det rör sig i båda fallen om ett stort geografiskt område som ska planeras och det gäller planering för en lång tidsperiod.

När kommunen ska ta fram en översiktsplan eller en renhållningsordning ska kommunen ha ett bredare samråd med fastighetsägare som har ett väsentligt intresse i saken. Detta till skillnad från de mer specificerade krav på vilka som ska delta i samråd inför beslut om detaljplan. Utredningen anser att när det gäller en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen, ska samråd ske på samma sätt som vid framtagande av översiktsplan och renhållningsordning, det vill säga med de fastighetsinnehavare som har ett väsentligt intresse i saken.

Kommunen ska vid framtagandet av en plan som föreslås enligt 6 a § även samråda med de myndigheter som har ett väsentligt intresse av planen. Ett exempel på en sådan myndighet är länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska utöva tillsyn att kommunen fullgör sin skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen att tillgodose behovet av vattentjänster.²¹ Genom samrådet kommer länsstyrelsen att få möjlighet att ge sin syn på hur kommunen bör planera för att uppfylla sin skyldighet att tillgodose behovet av vattentjänster. Utredningen bedömer att detta väsentligt kommer att förenkla kommunens arbete med att uppfylla sin skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen.

Innan förslaget till kommunens plan antas av kommunfullmäktige ska det ställas ut för granskning. Kommunmedlemmar och andra berörda får på så sätt möjlighet att påverka planens utformning.

Att kräva att kommunen ska samråda med de fastighetsinnehavare och myndigheter som har ett väsentligt intresse av planen samt ställa ut planen för granskning innebär ytterligare administrativt arbete för kommunen och ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Rutinen för samråd och utställning innebär dock inget nytt arbetssätt för kommunen. Som framgår ovan är kommunen redan skyldig att ha ett samråds- och granskningsförfarande vid antagande av andra planer. Kommunen har möjlighet att samordna arbetet med planen med till exempel översiktsplanen. Länsstyrelsen kan delta i samråd och granskning vilket kan minska behovet av

²¹ 51 § vattentjänstlagen.

förelägganden enligt 51 § vattentjänstlagen vilket i sin tur kan komma att skapa en större förutsägbarhet för kommunernas planering.

Några särskilda regler för överklagande införs inte utan överklagande av planen får ske enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen. Endast kommunmedlemmar kan överklaga beslutet. Detta innebär att planen inte kan överklagas av miljöorganisationer med hänvisning till Århuskonventionen.²²

I många kommuner som i dag har en va-plan, är va-planen ett levande dokument där vissa delar uppdateras regelbundet. Införandet av ett krav på samrådsförfarande kan leda till att planen inte uppdateras lika ofta eftersom det är ett förhållandevis omfattande arbete att hålla samråd och ställa ut en plan. Utredningen menar att det är nödvändigt att ha en brett förankrad plan. Det finns ingen motsats mellan väl förankrade beslut om en plan enligt 6 a § vattentjänstlagen och en kontinuerlig förvaltningsövergripande va-planering.

4.6 Särtaxa

Utredningen föreslår att frågan om i vilken utsträckning särtaxa för anslutning till vattentjänster kan användas ska utredas i ett särskilt sammanhang.

Särtaxa innebär att när vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna. Särtaxa regleras i 31 § vattentjänstlagen.

Många kommuner och va-huvudmän har för utredningen vittnat om att möjligheten att använda särtaxa är mycket begränsad. Ordet ”avsevärd”, i bestämmelsen om särtaxa i 1970 års lag om allmänna vatten och avloppsanläggningar, ersattes 1996 med det nuvarande begreppet ”beaktansvärd”. Enligt propositionen ansåg regeringen

²² UN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

redan då att kraven i rättspraxis blivit alltför högt ställda.²³ Flera kommuner uppger att de tolkar domstolsavgöranden vad gäller särtaxa som att det i de flesta fall inte är möjligt att införa särtaxa.²⁴ Svenskt Vatten anser också att det är svårt för va-huvudmannen att visa vilka jämförande kostnader den haft vid utbyggnation till områden med normalt看. Detta gör att va-huvudmannen inte haft möjlighet att ta ut särtaxa för ett mer svårtillgängligt område.²⁵ Det blir därmed ekonomiskt riskfyllt för va-huvudmannen att grunda sina investeringsbeslut på möjligheten att ta ut särtaxa för att få tillräcklig kostnadstäckning vid va-utbyggnad. Fastighetsägare som ska anslutas till allmänt va har nämligen ett starkt ekonomiskt intresse att överklaga beslut om särtaxa. Eftersom fastighetsägarna historiskt ofta har vunnit gehör med sina överklaganden kan det vara så att va-huvudmän och kommuner inte vågar bygga investeringskalkylen på att det går att ta ut särtaxa. Konsekvensen av detta är att exploateringar utanför existerande verksamhetsområde för vatten och avlopp inte ses som lika positiva för kommunen som helhet och som direkt negativa för va-huvudmannen.

Utredningen menar att det finns behov att utreda om ändringen av 31 § vattentjänstlagen fått den effekt regeringen avsåg. Det ligger emellertid inte inom den här utredningens uppdrag och det har inte funnits tid eller resurser för utredningen att på eget initiativ utreda detta. Utredningen föreslår därför att detta utreds i ett särskilt sammanhang. En fråga för en sådan utredning skulle kunna vara att ta fram förslag på eventuella ändringar i vattentjänstlagen i syfte att öka möjligheterna att använda särtaxa.

²³ Regeringens proposition 1995/96:188. *Avgifter enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*. S. 13.

²⁴ Se exempelvis mark- och miljödomstolens vid Umeå tingsrätt dom den 12 april 2016 i mål nr M 47–16.

²⁵ Svenskt Vatten. *Lagen om allmänna vattentjänster 10 år – Svenskt Vattens förslag på vidareutveckling och förbättring*. 2017.

4.7 Styrmedel och nationella mål för små avlopp

4.7.1 Kostnadseffektiva styrmedel för ökad åtgärdstakt

Utredningens uppdrag har varit att ta fram kostnadseffektiva styrmedel för att öka åtgärdstakten för små avlopp. I problembeskrivningen (kap 3) konstaterar utredningen att dagens åtgärdstakt är för låg. Det finns ett ökande antal anläggningar som har tillstånd men som tappat i funktion eller av andra anledningar inte längre uppfyller kraven i tillståndet. Varje år ökar detta antal mer än det antal anläggningar som kommunerna hinner ställa krav på eller som fastighetsägarna åtgärdar på eget initiativ. Det antal fastigheter om årligen ansluts till allmänna va-anläggningar eller gemensamma avloppsanläggningar kompenserar inte för detta. Sålunda ökar år för år antalet små avlopp som behöver tillsyn och någon form av åtgärder. Åtgärdstakten, mätt som antalet små avlopp per år som antingen på något sätt åtgärdas eller som myndigheterna säkert genom tillsyn kan konstatera uppfyller miljöbalkens krav, behöver öka kraftigt. Det ökande antalet är långt ifrån tillfredsställande då det redan i dag uppskattningsvis finns 180 000 små avlopp som inte uppfyller de krav som ställdes i miljölagstiftningen redan 1969. Utvecklingen mot väl fungerande och hållbara små avloppsanläggningar behöver i stället vändas så att det snabbt går mot en situation där alla små avlopp i Sverige med säkerhet kan bedömas uppfylla de krav som ställts upp i miljöbalken.

Bland myndigheter, forskare och experter i branschen finns olika bedömningar av hur stor negativ miljöeffekt små avlopp medför. Olika aktörer kommunicerar samtidigt helt motsatta bilder av och uppgifter om hur prioriterade miljöproblemen med utsläpp från små avlopp är. Utgångspunkten för om en avloppsanläggning medför liten eller stor miljöpåverkan är ur miljöbalkens perspektiv hur situationen på platsen och närheten till yt- och grundvattenrecipienter ser ut. Med anläggningens miljöpåverkan avses om den bidrar till utsläpp av syretärande eller övergödande ämnen. På lokal nivå för enskilda fastigheter kan samma utsläpp från en avloppsanläggning medföra helt skilda konsekvenser för miljön. I vissa fall är risken för övergödning mycket liten medan den i andra kan vara påtaglig.

De lokala variationerna tas inte med i de beräkningsmodeller som kan användas för bedömningar på regional och nationell nivå.

Dessa innehåller förenklingar och schabloner som inte är överförbara på varje enskilt fall. I medeltal förväntas de ge en någorlunda rättvisande bedömning av utsläppens storlek. Det har riktats kritik mot dessa bland annat för att de ska underskatta markens retentionskapacitet, det vill säga hur mycket fosfor som naturligt binds i mark efter utsläpp från en enklare traditionell avloppsanläggning (markbädd eller infiltration). Samtidigt kritiseras modellerna för att i stället underskatta utsläppen och överskatta retentionen i kust- och skärgårdsområden eller i närheten av sjöar och vattendrag. I nuläget finns det inte tillförlitliga, beprövade modeller som enkelt och till en rimlig kostnad kan göra denna typ av bedömningar i enskilda fall eller för mindre avrinningsområden.

Det är också mycket viktigt att understryka att alla små avlopp innebär någon form av risk för smittspridning. Det är därför viktigt att krav på tillräcklig rening vad gäller bakterier, virus och andra smittämnen ställs på alla små avlopp oavsett om det finns en övergödningsproblematik eller inte.

Utredningen ser sammantaget att det fortsatt finns stöd för att ställa krav på avskiljning och rening av såväl smittämnen som syretärande ämnen och fosfor för små avloppsanläggningar. Om dessa krav i det enskilda fallet inte är skäligen ska tillsynsmyndigheten, det vill säga kommunernas miljönämnd, kunna göra andra bedömningar. De små avlopp som inte har någon egentlig avloppsrening och de avlopp som inte längre har den funktion som de ursprungligen var tänkta att ha, uppfyller inte miljöbalkens krav och behöver någon form av åtgärd. För dessa behöver antingen verksamhetsutövaren frivilligt ta ansvar för att söka tillstånd alternativt göra en anmälan utifrån miljöbalken för att sedan åtgärda avloppet alternativt behöver kommunernas miljömyndigheter utöva tillsyn och ställa krav på åtgärdande.

Föreslagna styrmedel för ökad åtgärdstakt för små avlopp

I Havs- och vattenmyndighetens rapportering av regeringsuppdraget om ökad åtgärdstakt finns ett förslag om recipientskatt.²⁶ Resonemanget i förslaget bygger dels på principen att förorenaren ska betala och dels på att övergödningen beror på en överutnyttjad resurs (recipienten). Huvudsyftet är också att skapa ett incitament för fastighetsägare att åtgärda avlopp eftersom förslaget innebär en skattebefrielse för den som åtgärdar sitt avlopp. Utredningen ser flera svårigheter med förslaget och en del av dessa har också uppmärksammats av remissinstanserna. Systemet skulle kräva att ett fullständigt register över alla små avloppsanläggningar finns på plats innan det hade gått att genomföra. Det finns sammanvägt också stora politiska problem med förslaget som behöver analyseras, till exempel att det är en skatt som i stor utsträckning drabbar landsbygdsbefolkningen och att en subvention ges till de som följer lagkrav. Det skulle, bedömer utredningen, bli betydande problem att skapa den politiska förankring av förslaget som skulle krävas för att göra det realiserbart. Sammanvägt har utredningen, givet de resurser och den tid som utredningen haft till sitt förfogande, gjort bedömningen att det inte var en framkomlig väg att utreda förslaget om recipientskatt vidare.

För att hantera frågan om de små avloppen inom nuvarande lagstiftning skulle det krävas en större satsning på tillsyn i alla landets kommuner för att arbeta av tillsynsunderskottet. Ett sådant arbete skulle innebära behov av betydligt mer resurser och kräva att hårda styrmedel användes gentemot fastighetsägare. Utredningen har i stället valt att utgå från den tillsynsresurs som finns i dag och försökt hitta redskap att göra den effektivare och samtidigt öka fastighetsägarnas egna incitament. Över tiden kommer mer resurser för tillsyn behövas för att säkerställa att alla små avlopp uppfyller miljöbalkens krav.

Utifrån detta resonemang lämnar i stället utredningen ett antal förslag som tillsammans bedöms ge en kostnadseffektiv styrning mot hållbara små avloppsanläggningar.

²⁶ Havs- och vattenmyndigheten. *Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar*. 2013.

Miljökrav på allmänna anläggningar

Utredningen vill också påpeka att det är väsentligt att de kommunala anläggningarna uppfyller miljöbalkens krav och underhålls på ett bra sätt. Det är också pedagogiskt viktigt för att kommunens tillsynsarbete med de små avloppen ska kunna motiveras. Det handlar om kommunens och myndighetens trovärdighet gentemot de fastighetsägare som av miljö- och hälsoskäl åläggs stora kostnader för att åtgärda sina små avlopp.

4.7.2 Mål för ökad åtgärdstakt

Utredningen föreslår 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.

Utredningen föreslår 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.

Förslag om etappmål för ökad åtgärdstakt för små avlopp

Utredningen föreslår att regeringen beslutar om ett etappmål i miljömålssystemet i syfte att öka åtgärdstakten för små avlopp. Detta ska vara steg på vägen för att nå miljökvalitetsmålen, särskilt målet *Ingen övergödning*. Det föreslagna etappmålet kopplar också till flera av generationsmålets strecksatser.

Ansvarig myndighet för detta etappmål föreslås vara Havs- och vattenmyndigheten.

Etappmålet för ökad åtgärdstakt för små avlopp ska innebära att:

- insatser ska vidtas så att åtgärdstakten för små avlopp år 2027 är i genomsnitt fem procent
- insatser ska vidtas så att det år 2023 finns förutsättningar för alla kommuner att planera för tillsyn av alla små avloppsanläggningar som riskerar att inte uppfylla miljöbalkens krav eller som kommunen inte har tillräcklig kunskap om.

Etappmålen är steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål. De visar vad Sverige kan göra och tydliggör var insatser bör sättas in. Etappmålen anger inte önskade tillstånd för miljön, utan de läggs fast i miljökvalitetsmålen med preciseringar.

I detta sammanhang behöver det förtydligas att etappmålen som beslutas av regeringen inte kan riktas direkt till kommunerna. Samtidigt är det kommunerna som har ansvaret för tillsynen av de små avloppen. De föreslagna etappmålen blir därför främst styrande för statens och regeringens arbete med att stödja kommunerna i detta arbete och arbetet med att utforma lagstiftning och regelverk på ett sätt som gör att etappmålen kan nås och tillsynen effektiviseras. Utredningen kommer i efterföljande avsnitt ge förslag på verktyg för att öka åtgärdstakten.

För kommunerna kan etappmålen ses som en ledstjärna. Hur kommunerna arbetar med tillsynen och vilka mål de sätter upp är upp till dem själva att besluta.

Begreppet åtgärdstakt

Utredningen föreslår vidare att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån utvecklar en metodik för att mäta och följa upp åtgärdstakt för små avlopp.

Begreppet åtgärdstakt för små avlopp och vad som menas med hållbar åtgärdstakt är inte definierat och det finns ingen vedertagen metodik för att mäta och följa upp detta. Utredningen ser det som angeläget att på nationell nivå definiera vad som menas med åtgärdstakt och hur den ska följas upp. Detta är en förutsättning för att förslagen om etappmål för små avlopp i miljömålssystemet ska kunna användas.

Hållbar åtgärdstakt för små avlopp är ett begrepp som introducerades i Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag från 2013. Havs- och vattenmyndigheten föreslår där att en hållbar åtgärdstakt bör vara fem procent per år, baserat på ett antagande om att en genomsnittlig livslängd för små avloppsanläggningar kan antas vara cirka 20 år. Det finns givetvis en stor variation mellan olika tekniklösningar och lokala förutsättningar. Havs- och vattenmyndigheten presenterar åtgärdstakt som det antalet små avlopp

som åtgärdas varje år dividerat med det totala antalet små avlopp i landet. Hur detta ska mätas och vad som ingår i detta är inte närmare definierat.

Branschorganisationen VVS-fabrikanterna genomför varje år en mätning och undersökning av åtgärdstakten för små avlopp. Organisationen skickar ut en enkät till alla kommuners miljökontor och ställer frågan:

Hur många tillstånd (inkl. anmälan) avseende enskilt avlopp (BDT samt WC+BDT) beviljades i er kommun/kommuner under 20XX?

Resultatet för 2017 resulterade i en bedömd åtgärdstakt på 2,3 procent²⁷. Det finns brister i detta sätt att mäta åtgärdstakt och även om nationella myndigheter eller kommuner skulle överta sättet att beräkna skulle det inte vara en fullt rättvisande bedömning av åtgärdstakten för små avlopp eller ett lämpligt mått att styra mot. Dels baseras det på en enkät till kommuner och inte faktiskt dataunderlag från till exempel ärendehanteringssystem och dels så mäts bara de nyanlagda avlopp som krävt tillstånd eller anmälan. De små avlopp som efter tillsyn från miljömyndigheten kan konstateras uppfylla miljöbalkens krav räknas inte in, inte heller de avlopp där det enbart gjorts mindre ändringar som godkänts av miljömyndigheten. Att miljömyndigheten fått kunskap om och inlemmat dessa fastigheter i sin tillsyn är värt att få med i mätningen av åtgärdstakt även om det i fysisk mening inte medfört några åtgärder eller ny- och ombyggnationer. Slutligen finns inte små avlopp som åtgärdas genom kommunal va-utbyggnad eller de som ingår i bildandet av gemensamma va-anläggningar i detta sätt att mäta. Utredningen menar att begreppet åtgärdstakt bör definieras och mätas på ett mer utförligt sätt som presenteras nedan.

²⁷ VVS-fabrikanterna. *Åtgärdstakt för små avlopp – Kommunundersökning 2018*. <http://www.vvsfabrikanterna.se/verksamheten/intressegrupper/gruppen-for-sma-avlopp/atgardstakt-for-sma-avlopp---kommunundersokning>. Hämtad 2018-04-06.

Förslag på hur åtgärdstakt ska beräknas

Utredningen föreslår att åtgärdstakt för små avlopp bör beräknas som summan per år av antalet fastigheter med åtgärdade små avlopp (med belastning på högst 200 personekvivalenter). Summan beräknas genom att lägga samman:

- a) befintliga avloppsanläggningar med tillstånd eller anmälan vilka efter miljömyndighetens tillsyn bedöms fortsatt kunna uppfylla miljöbalkens krav utan åtgärd
- b) befintliga avloppsanläggningar som vidtar tillstånds- eller anmälningspliktig åtgärd, till exempel kompletteringar och förbättringar
- c) fastigheter med befintliga små avloppsanläggningar som ansluts till en allmän avloppsanläggning
- d) fastigheter med befintliga små avloppsanläggningar som ansluts till gemensamma anläggningar. I detta ingår både de fastigheter som ansluts till gemensamma enskilda avloppsanläggningar med lokal rening och till anläggningar med så kallade avtalslösningar vilka i sin tur ansluts till allmänna avloppsanläggningar
- e) tillkommande fastigheter med små avlopp som kräver tillstånd eller omfattas av anmälningsplikt eller som ansluts till en gemensam avloppsanläggning
- f) tillkommande fastigheter med små avlopp som ansluts till en allmän avloppsanläggning.

Åtgärdstakten kan beräknas på såväl kommunal som regional eller nationell nivå. Den kan uttryckas som antalet fastigheter per år enligt ovan men gärna också i procentform som andelen fastigheter summerat enligt ovan av det totala antalet fastigheter med små enskilda avlopp. Det senare sättet att beskriva åtgärdstakten ligger nära det som Havs- och vattenmyndigheten tidigare presenterat som förslag på åtgärdstakt för små avlopp.

Ett motsvarande nyckeltal skulle också kunna beräknas för enskild dricksvattenförsörjning men detta ligger utanför det uppdrag som utredningen fått om att lämna förslag för att uppnå ökad åtgärdstakt för små avlopp.

4.8 Effektivare tillsynsarbete

Utredningen föreslår att arbetet med att utveckla en effektivare tillsyn av små avloppsanläggningar ska ges ökad prioritet på nationell nivå. Detta innebär att en rad förslag läggs fram:

- Det tydliggörs att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning för små avloppsanläggningar belastade med hushållsspillvatten och som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter.
- Havs- och vattenmyndigheten får föreskriftsrätt i frågor rörande försiktighetsmått kopplade till avloppsanläggningar dimensionerade för högst 200 personekvivalenter. Myndigheten ges i uppdrag att ta fram nya föreskrifter om krav på dessa avloppsanläggningar.
- Begreppet *avloppsanordning* ändras till *avloppsanläggning* i relevanta författningar.
- Länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla sin tillsynsvägledning. Tillsynsvägledningen ska innehålla såväl det nuvarande behovet av tillsyn av små avlopp som ett förväntat ökat behov som följer av de förslag som utredningen presenterar.
- Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att koordinera och tillsammans med Naturvårdsverket, Länsstyrelserna och andra aktörer som Sveriges kommuner och landsting, Miljösamverkan Sverige med flera genomföra en flerårig satsning på kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om hur tillsyn, taxor och prövning kan utformas för att styra mot ökad åtgärdstakt och kretsloppsanpassning av små avlopp. I denna satsning bör också inbegripas frågor om hur e-tjänster och IT-lösningar kan effektivisera kommunernas tillsyn och prövning integreras.
- Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram och ansvara för att ett aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda finns tillgängligt för kommuner, fastighetsägare och företag. Detta bör innehålla information om tekniska lösningar för små avlopps funktion vad gäller miljö- och hälsoskydd samt resurshushållning.

Tillsyn av små avloppsanläggningar är ett arbete som måste pågå ständigt. Anläggningarna åldras och kan i varierande grad tappa i funktion. Belastningen kan förändras i samband med försäljning eller ändrat nyttjande av bostaden. Dessutom kan andra viktiga förutsättningar som till exempel servicenivå också förändras. För att öka åtgärdstakten och på sikt nå en situation där de små avloppen inte utgör ett hot mot människors hälsa och miljön är den kommunala tillsynen utifrån miljöbalken det viktigaste styrmedlet. I dag finns ett mycket stort antal små avloppsanläggningar vilka antingen inte uppfyller miljöbalkens krav eller där anläggningens status är osäker. Denna situation är en följd av att tillsynen på området under många år varit otillräcklig. De förslag som presenteras här är en samlad satsning på att effektivisera och över tiden utveckla tillsynen. Förslagen är nödvändiga för att öka åtgärdstakten, för att fokusera på de sämsta avloppen i de känsligaste miljöerna och för att på sikt ställa om till mer hållbara små avlopp i landet.

Det som är av högst prioritet i detta arbete är att stärka och utöka tillsynen av små avlopp. Tillsynen varierar stort mellan kommuner och en del kommuner har i dag en hög grad av åtgärdande medan andra ligger långt ifrån att arbeta ifatt det tillsynunderskott som över tiden byggts upp. Ur ett helhetsperspektiv är emellertid graden av tillsyn och åtgärdstakten för små avlopp alltför liten i relation till antalet små avlopp och deras nuvarande status. Tillsynen av små avlopp är ett kommunalt ansvar och styrs av politiska beslut på kommunal nivå. I det kommunala arbetet kommer det alltid att krävas prioriteringar bland frågor. Det är nationella och regionala myndigheters ansvar att dels vägleda om vad som krävs av kommunerna i deras roll som myndighet och dels att tillhandahålla lämpligt stöd för att kommunerna ska kunna genomföra sina åtgärden.

I flera sammanhang har en kraftigt ökad tillsyn av små avlopp förts fram som lösning för ovan nämnda situation. Den tillsynskampanj som Naturvårdsverket genomförde 2009–2010 skulle med mjuka styrmedel, informationsinsatser och erfarenhetsutbyte öka tillsynen och åtgärdstakten på små avlopp. Vad som skett sedan dess är att några kommuner har fattat politiska beslut om att satsa på utökad tillsyn med målet att alla icke godkända små avlopp i kommunen ska inspekteras och att brister ska åtgärdas. Många kommuner har också efter politiska beslut ökat resurserna och

tillsynsinsatserna medan flera andra fortfarande har långt kvar till att avsätta resurser som medför en tillräckligt hög grad av tillsyn och åtgärdstakt. Detta beror ofta på att de har en hög grundläggande arbetsbelastning i form av prövning av nya ansökningar om små avlopp från ny- eller ombyggnation och att kommunen inte har resurser eller prioriterar att bedriva omfattande tillsyn. Det finns dessutom ett stort antal kommuner vilka inte förändrat sina ambitioner i särskilt hög grad, det vill säga som inte aktivt styr mot en ökad tillsyn och hållbar åtgärdstakt.

En snabbt påtvingad tillsynssatsning för att åtgärda små avlopp kan också innebära ökade kostnader för fastighetsägarna. Detta eftersom de tillgängliga entreprenörerna inte hinner möta lokalt ökad efterfrågan. En effektiv tillsyn behöver i stället kombineras med åtgärder som stimulerar verksamhetsutövaren att själv vidta åtgärder.

Utredningen föreslår därför en ökad satsning på att utveckla en effektivare tillsyn. Dessutom föreslås ett krav på avloppsdeklaration vilket utvecklas under avsnitt 4.9 nedan.

4.8.1 Tillsynsvägledning för små avloppsanläggningar

Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit att myndighetens uppdrag ska förtydligas så att det klart framgår att Havs- och vattenmyndigheten har tillsynsvägledningsansvaret för små avloppsanläggningar dimensionerade för upp till och med 200 personkvivalenter, som tar emot hushållspillvatten.²⁸ Hushållspillvatten definieras i avloppsvattendirektivet som spillvatten från hushåll och serviceinrättningar, vilket till övervägande del härrör från människans metabolism och hushållsaktiviteter. Havs- och vattenmyndigheten har i sina allmänna råd definierat hushållspillvatten som spillvatten från bostäder och serviceinrättningar, vilket till övervägande del utgörs av toalettvatten eller bad-, disk- och tvättvatten. Gränsdragningen mellan myndigheternas ansvarsområden på detta område regleras i miljötillsynsförordningen (2011:13). Förordningen är uppbyggd så att Naturvårdsverket ansvarar för de

²⁸ Havs och vattenmyndigheten. *Tydligare regler för små avloppsanläggningar*. 2016-09-09, s. 20.

områden som inte ålagts någon annan myndighet. Förändringar i Havs- och vattenmyndighetens uppdrag får därför konsekvenser även för Naturvårdsverket.

I dagsläget ansvarar enligt miljötillsynsförordningen Havs- och vattenmyndigheten för tillsynsvägledning vad gäller *enskilda avlopp*. I vattentjänstlagen har begreppen *allmän va-anläggning* och *enskild anläggning* definierats. En *allmän va-anläggning* är en anläggning som en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande över. En *enskild anläggning* är en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte ingår i en allmän va-anläggning. I vattentjänstlagen är det den organisatoriska formen som avgör. Begreppet *enskilda avlopp* har kommit att användas på i stort sett samma sätt som begreppet *små avloppsanläggningar*. Dessa kan därför även drivas som en del av en *allmän va-anläggning*. Oavsett organisatorisk form provas och handläggs de små avloppsanläggningarna av kommunernas miljönämnder. Det är oklart om begreppet *enskilda avlopp* så som det anges i miljötillsynsförordningen ursprungligen var tänkt att omfatta endast avloppsanläggningar i enskild regi (oavsett storlek) eller små avloppsanläggningar.

I nuläget är ansvarsfördelningen mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket otydlig. Havs- och vattenmyndigheten tillsynsvägleder i dag i frågor om avlopp för hushållsspillvatten upp till 200 personekvivalenter. I praktiken handlar det om avlopp för hushållsspillvatten som omfattas av tillståndskrav eller anmälningskrav enligt 13–14 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De flesta av dessa avlopp har enskilt huvudmannaskap men inte alla. Inom ramen för detta arbete har Havs- och vattenmyndigheten också publicerat allmänna råd som avgränsats till att omfatta avlopp upp till 25 personekvivalenter.²⁹ Den avgränsningen härstammar ifrån de allmänna råd som Naturvårdsverket tidigare gav ut.³⁰ Avloppsanläggningar över 200 personekvivalenter omfattas av anmälningsplikt och för dessa har Naturvårdsverket tillsynsvägledningsansvar. Dessa kan organisatoriskt både vara enskilda anläggningar och allmänna anläggningar.

²⁹ HVMFS 2016:17. *Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten.*

³⁰ NFS 2006:7. *Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten.*

4.8.2 Föreskriftsrätt för Havs- och vattenmyndigheten

Utredningen menar att en del i styrmedelskedjan och arbetet med att få till stånd en effektiv tillsyn är att det regelverk beträffande små avlopp som finns i Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd lyfts upp i regelhierarkin. Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit att flera av reglerna i de allmänna råden flyttas in i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.³¹ 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 vissa delar av vägledning och 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. Det framgår av den konsekvensanalys som myndigheten har gjort.³² Med bindande regler och en kontinuerlig nationell tillsynsvägledning minskar behovet av egna tolkningar hos miljönämnder och enskilda handläggare. Dessutom ökar samsynen mellan olika kommuner vilket leder till ökad effektivitet och förbättrad rättssäkerhet.

Havs- och vattenmyndigheten har i två rapporter år 2013 och 2016 lämnat förslag till styrmedel och tydligare regler för små avloppsanläggningar. Redan 2011 begärde också myndigheten att få föreskriftsrätt för området små avlopp.

Rapporten 'Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar' lämnades 2013 som svar på ett regeringsuppdrag. I denna presenterade myndigheten bland annat idéer på ett skattesystem och ett avgiftssystem som styrmedel för att öka åtgärdstakten.

I rapporten 'Tydligare regler för små avloppsanläggningar' lämnades förslag på att ta in delar av de allmänna råden kring små avlopp i en förordning. Bland annat föreslogs

³¹ Havs- och vattenmyndigheten. *Tydligare regler för små avloppsanläggningar*. 2016-09-09.

³² Havs- och vattenmyndigheten. *Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar*. 2016-10-31.

- att känsliga områden ska pekas ut med hjälp av ett nationellt bedömningsunderlag
- att kravet på rening av fosfor skärps i områden med övergödningssproblem och sänks där risken för påverkan är liten
- att krav införs genom certifiering av de som anlägger avloppsanläggningar
- att krav på opartisk kontroll vid nyinstallationer och kontinuerlig kontroll av anläggningar i drift införs.

Flera kommunala miljöinspektörer som utredningen talat med hävdar att avsaknaden av tydliga regler både väsentligt försvårar deras arbete i dag och medför längre handläggningstider. Detta medför i sin tur att åtgärdstakten blir lägre.

Havs- och vattenmyndighetens rapporter har remissbehandlats och regeringen har därefter meddelat sin avsikt att återkomma till frågan. För närvarande kommer regeringen inte att gå vidare med förslagen.

4.8.3 Avloppsanläggning eller avloppsanordning

De lagar, förordningar och allmänna råd som berör små avloppsanläggningar använder olika begrepp för detta. Utredningen har valt att genomgående använda begreppet *avloppsanläggning*. Det är också det begrepp som Havs- och vattenmyndigheten förordar i sina rapporter från 2013 och 2016. I 9 kap. miljöbalken återfinns begreppet *avloppsanordning* men också begreppet *andra inrättningar*. *Andra inrättningar* kan vara exempelvis förmultningstoaletter. I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd står det *avloppsanläggning* i rubriken före relevanta paragrafer medan *avloppsanordning* anges i paragraferna. Begreppet *avloppsanläggning* återfinns i till exempel vattentjänstlagen och Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten. Enligt Havs- och vattenmyndighetens förslag till definition i regeringsuppdraget från 2013 är en avloppsanläggning ”de samverkande komponenter som ingår i en komplett konstruktion vars syfte är att behandla hushållspillvatten samt urin och fekalier, såsom rörledningar, slamavskiljare,

slutna tankar, infiltrationsanordningar, markbäddar, reningsverk och liknande anordningar”.³³

Utredningen ansluter sig till Havs- och vattenmyndighetens förslag på definition och instämmer i att begreppsanvändningen bör göras enhetlig. Utredningen har inte funnit att det förekommer någon definierbar skillnad i den faktiska användningen av begreppen avloppsanläggning och avloppsanordning. Begreppen har med andra ord samma användningsområde och omfattar samma saker. I valet av begrepp har utredningen funnit att begreppet *avloppsanläggning* är tydligare än begreppet *avloppsanordning*. Eftersom bestämmelserna i frågor rörande små avlopp i hög grad berör allmänheten bör det tydligaste begreppet användas genomgående. Utredningen föreslår därför att begreppet *avloppsanläggning* ska användas i miljöbalken och därmed också i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt i den föreslagna förordningen om avloppsdeklarationer.

4.8.4 Länsstyrelsernas tillsynsvägledning ska utvecklas

För att kommunernas tillsyn ska bli effektiv och enhetlig är behovet stort av tillsynsvägledning från länsstyrelserna. Frågan om små avlopp har sedan 1987, då de numera ersatta allmänna råden från Naturvårdsverket publicerades, haft låg prioritet på nationell nivå. Inte heller när miljöbalken infördes 1998 prioriterades de små avloppen. Det krävdes ett uppdrag i ett regleringsbrev från miljödepartementet för att Naturvårdsverket 2006 skulle uppdatera sina allmänna råd och 2008 ta fram en handbok till dessa. Små avlopp har alltså under en lång rad år inte lyfts fram som prioriterade på nationell nivå eller från länsstyrelsernas sida. En följd av detta är att frågan också fått låg prioritet i många kommuners tillsynsplanering. Efter att ansvaret för tillsynsvägledning flyttades till Havs- och vattenmyndigheten 2011 har aktiviteten ökat både vad gäller vägledning och kunskapshöjande åtgärder och projekt. På senare år har alltmer vägledning utvecklats och ny kunskap kommit fram och det genomförs återkommande handläggarträffar för alla länsstyrelser vad gäller små avlopp och länsstyrelserna

³³ Havs- och vattenmyndigheten. *Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar*. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp. 2013.

genomför i sin tur handläggartreffen för kommunerna. Situationen är dock fortfarande sådan att många länsstyrelser har en förhållandevis liten grad av tillsynsvägledning om små avlopp i relation till hur stort tillsynsbehovet är. Utredningen har haft dialog med kommuner från hela landet och i många län vänder kommunernas miljökontor sig ofta i stället direkt till Havs- och vattenmyndigheten eller till andra kunskapskällor för att få svar på frågor, diskutera hur olika ärenden ska bedömas och få råd. Exempelvis har Va-guiden en e-postlista som används för erfarenhetsutbyte mellan miljöinspektörer i kommunerna. Allt fler erfarenhetsutbyten har också utvecklats via regionala miljösamverkansprojekt, vilka baseras på kommunala initiativ och med finansiering från kommunerna. I en del län saknas fortfarande denna typ av regional samverkan och erfarenhetsutbyte kring tillsyn och små avlopp.

Regeringen har i de senaste årens regleringsbrev till länsstyrelserna tydligt påtalat behovet av att länsstyrelserna utvecklar sin tillsynsvägledning till kommunerna om både små avlopp och vad gäller kommunernas skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen.

Utredningen bedömer det som mycket viktigt att landets länsstyrelser dels aktivt bedriver tillsynsvägledning och dels kan fungera som dialogpartner och förmedlare av kunskap för sina kommuner. Det kan till exempel ske med utgångspunkt i uppföljningsmått och indikatorer som kopplar till de av utredningen föreslagna miljömålen om åtgärdstakt för små avlopp.

Utredningens förslag innebär att länsstyrelserna får ett uppdrag att aktivt utveckla sin tillsynsvägledning så att den möter upp såväl det nuvarande behovet av tillsyn av små avlopp som det ökande behov som kan förutses uppstå om de förslag som utredningen presenterar genomförs och tillsynen och åtgärdstakten ökar. I de senaste årens regleringsbrev har åtgärder liknande detta formulerats år för år. För detta kommer länsstyrelserna behöva rekrytera och knyta till sig kompetens inom området småskaligt vatten och avlopp. Regeringen har i budgeten för 2018–2020 beslutat om utökade medel till länsstyrelserna där vissa delar uttalat ska gå till resurser för att arbeta med tillsyn och stöd till kommunerna också vad gäller små avlopp. Denna typ av resursförstärkning behövs för att länsstyrelserna ska kunna utöka sin verksamhet till en nivå som kan möta upp såväl det nuvarande som de framtida behoven av tillsynsvägledning hos kommunerna.

4.8.5 Kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om tillsyn, taxor och prövning

Havs- och vattenmyndigheten arbetar aktivt med vägledning vad gäller effektiv tillsyn och prövning av små avlopp. Myndigheten har en webbplats med mycket rapporter och med en väl utvecklad del med frågor och svar samt ett nyhetsbrev. De senaste åren har mycket av myndighetens resurser lagts på regeringsuppdrag dels kring förslag till ny förordning vilken levererades 2016 dels kring styrmedel för ökad åtgärdstakt som levererades 2013. Myndigheten har under flera år fördelat medel till utvecklingsprojekt med syfte att ta fram kunskap och nya verktyg för att underlätta kommunernas arbete med att åtgärda små avlopp. I de vägledningar om tillsyn som tagits fram 2015³⁴ respektive den om tillståndsprövning för små avlopp som tas fram under 2018 finns samlat både exempel på hur kommuner arbetar men också konkreta råd och mallar till kommunernas miljökontor. I detta arbete har myndigheten arbetat nära kommuner och även samverkat med avloppsguidens användarförening som samlar fler än 220 av landets miljökontor. Ute i landets kommuner pågår mycket arbete med tillsyn och många frågor lyfts, vilka inte omedelbart kan besvaras eller mötas upp av länsstyrelserna eller Havs- och vattenmyndigheten. I flera län har denna typ av arbete fångats upp av organisationer för miljösamverkan, där det sker ett regionalt erfarenhetsutbyte om tillsyns- och tillståndsfrågor.

För att komma vidare i detta initialt viktiga utvecklingsarbete föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att koordinera och tillsammans med Naturvårdsverket, länsstyrelser och andra aktörer som Sveriges kommuner och landsting, Miljösamverkan Sverige med flera, 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.

³⁴ Havs- och vattenmyndigheten. *Vägledning och exempel för effektiv tillsyn av små avlopp*. Rapport 2015:1. 2015.

Att använda taxor som incitament för åtgärd

Det saknas i dag några egentliga ekonomiska incitament för fastighetsägare med små avlopp att åtgärda ett avlopp som inte fungerar. De ekonomiska styrmedel som redan i dag finns på plats och som till viss del också används i kommunerna är taxorna för tillsyn och tillstånd för små avlopp. Många kommuner använder detta för att väcka intresse och med tanken att ett initialt motiverande erbjudande ska få fastighetsägare att själva ansöka om tillstånd eller göra en anmälan innan en eventuell tillsynsavgift tas ut i samband med tillsynsbesök. Detta har i vissa kommuner fungerat bra och upplevts som positivt medan det i andra områden inte inneburit lika stark drivkraft. Svagheten i att enbart använda reducerad tillsynstaxa som morot är att det till att börja med enbart når fastighetsägare som har små avlopp i områden vilka står inför omedelbar inventering och tillsyn. Den är inte heller en återkommande kostnad. Fastighetsägare kan bli mer motiverade om ett väl fungerande avlopp med tillstånd skulle få en årlig kostnadsminskning jämfört med ett bristfälligt avlopp. Det har utvecklats en rad olika varianter på hur kommuner använt tillsyns- och tillståndsavgifter för att på olika sätt motivera och underlätta för fastighetsägare att göra åtgärder innan respektive efter tillsynsbesök.

Nedan ges några olika exempel:

- I en kommun betalar fastighetsägaren inte för tillsynen direkt utan först i och med tillståndsansökan att åtgärda avloppet. Den som ansöker efter att ha fått ett föreläggande betalar för tre timmars extra handläggning jämfört med de som har tagit ett eget initiativ och skickat in en ansökan utan att de fått ett föreläggande. Detta gör att frivillig ansökan innan tillsyn och föreläggande premieras.
- I en annan kommun inleds tillsyn och inventering med ett informationsmöte för fastighetsägare i ett område och sedan påbörjas tillsynen först ett år senare. Om underlag som styrker fungerande avlopp skickas in och besök på plats inte behövs blir avgiften motsvarande en timme. Om besök på plats behövs så ska fastighetsägaren betala den högre avgiften på motsvarande tre timmar. Till detta kommer sedan tillståndsavgift. Detta gör att frivilligt åtgärdande och fungerande avlopp och egenkontroll premieras.

- I en tredje kommun används en enkät vid starten av inventering av ett område där fastighetsägaren själv klassar sitt avlopp som rött, gult eller grönt. De som ansöker om nytt avlopp innan inventeringen påbörjats behöver inte betala något för inventeringen. Fastighetsägare som klassar sitt avlopp som "rött" på enkäten, det vill säga har avlopp som inte uppfyller miljöbalkens krav, inventeras inte utan de får föreläggande om utsläppsförbud direkt och debiteras två timmar. De som skickat in enkät och som inventeras i fält debiteras två timmar. De som inte skickar in enkät och som inventeras i fält debiteras fyra timmar. Till detta kommer sedan tillståndavgift. På detta sätt premieras frivilligt åtgärdande och egenkontroll framför fastighetsägare som avvaktar.
- I en fjärde kommun tas det betalt för avloppstillsyn utifrån en fastställd taxa som motsvarar tre timmars handläggningstid. I tiden inkluderas platsbesök, förberedelser, beslutsskrivning med mera. Om uppföljande tillsynsbesök krävs, exempelvis vid föreläggande om åtgärd, inkluderas det inte i den ordinarie tillsynsavgiften ovan utan timtaxa tas då för den nedlagda tiden.
- Ytterligare en kommun har infört en särskild riskbaserad tillsynstaxa för nya teknislösningar till exempel minireningsverk, vilka kräver ökade tillsynsinsatser till exempel som en följd av särskilda villkor i tillstånden. Detta utgår från att kommunerna behöver ha kostnadstäckning för de anläggningar som behöver återkommande tillsyn och premierar robusta anläggningar med mindre tillsynsbehov.

En genomtänkt utveckling av tillsyns- och tillståndstaxa bland landets kommuner skulle kunna skapa ett ekonomiskt incitament till att fastighetsägare åtgärdar sitt avlopp frivilligt. Det finns inget i lagstiftningen i dag som hindrar kommunen från att utveckla nya taxemodeller. Det är viktigt att poängtera att det enbart är i avfallstaxan som kommunen har möjlighet att tillämpa en direkt miljöstyrande kostnadssättning, det vill säga premiera vissa typer av systemlösningar. I dag sker denna typ av utveckling av tillsyns- och prövningstaxor för små avlopp parallellt i kommunerna och långt ifrån i alla kommuner. Det saknas sammanhang där kunskapsutbyte och utveckling av sådana nya taxemodeller kan ske. I kombination

med en väl genomtänkt taxekonstruktion för slamtömning och andra avloppsfraktioner från små avlopp skulle tydliga ekonomiska incitament för att frivilligt åtgärda och välja mer kretsloppsanpassade avloppslösningar kunna utformas. Med väl utformade taxor vilka är årligt återkommande ökar möjligheten att en frivillig åtgärd ses långsiktigt lönsam eller i varje fall mindre kostsam än att vänta på att kommunen ska utöva tillsyn och tvinga fram en åtgärd.

Kommunerna kan givetvis själva i samverkan med sina nationella organisationer i första hand Sveriges kommuner och landsting och Avfall Sverige utveckla nya taxemodeller. Men utredningen bedömer att också stöd och erfarenhetsutbyte via de nationella myndigheterna är viktigt.

Satsning på att utveckla e-tjänster, IT-lösningar och digitalt kunskapsstöd

I det förslag på satsning på kunskapshöjande åtgärder och erfarenhetsutbyte som presenterats ovan bör tydligt fokus läggas på frågor om hur e-tjänster och IT-lösningar kan effektivisera kommunernas tillsyn och prövning. Det finns exempel på att enskilda kommuner börjat driva utvecklingsarbete genom att ta fram egna webbapplikationer för tillsyn i fält till sina ärendehanteringssystem eller genom att utveckla egna e-tjänster för tillståndsansökan för små avlopp via webben. Utvecklingsarbete kring detta sker i hög grad parallellt och erfarenhetsutbytet inom e-tjänster och IT-lösningar för små avlopp är inte särskilt stort.

Erfarenheter från en kommun med ett mycket stort antal små avlopp pekar på att en väl utvecklad och genomtänkt e-tjänst för ansökan om tillstånd för små avlopp kan minska tidsåtgången med så mycket som 1–2 timmar per ärende. En sådan effektivisering besparar både fastighetsägarna kostnader och frigör resurser för annat tillsyns- och prövningsarbete på miljökontoren. I nuläget drivs utvecklingsarbete i dessa frågor av enskilda kommuner som har hög kapacitet och möjlighet att ta tillvara ny kunskap och nya möjligheter till effektivisering. Utvecklingsarbetet sker ofta i nära samarbete med de företag som tillhandahåller ärendehanteringssystem och inte andra kommuner. Den kunskap och de ofta kommunspecifika lösningar och applikationer som tas fram blir då tyvärr inte omedelbart tillgängliga för andra kommuner. Spridningen

av kunskapen och erfarenheterna blir långsam. Dessutom utvecklas de nya lösningarna framför allt i kommuner med god kompetens inom digitalisering och väl utvecklade rutiner och organisation för ärendehantering. Det finns enligt utredningen ett behov av att ta tillvara den potential till effektivisering och utveckling som finns vad gäller tillsyn av små avlopp. För detta ändamål behöver en specifik satsning komma till stånd. I satsningen bör länsstyrelserna involveras eftersom de arbetar mycket närmare kommunerna än nationella myndigheter och redan i dag i sin tillsynsvägledning har möjlighet att initiera erfarenhetsutbyte i viktiga frågor.

4.8.6 Kunskapsunderlag om tekniklösningars prestanda

I många av de kontakter utredningen haft med handläggare på de kommunala miljökontoren och i flera av remissvaren på Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag påtalas behovet av att utveckla och tillhandahålla information om tekniklösningars prestanda och funktion vad gäller hygien, miljöskyddsaspekter och även vad gäller kretslopp och resurshushållning. Styrelsen för Avloppsguidens användarförening har i kontakter med utredningen angett detta som en prioriterad fråga för föreningens medlemmar.

I nuläget saknas denna typ av oberoende underlag eller lista på vilken prestanda olika tekniklösningar har. I dag söker och samlar handläggare på miljökontoren i hög grad själva denna kunskap och detta underlag för sina bedömningar i de enskilda fallen. Detta ställer höga kompetenskrav på miljöinspektörerna, leder till extra arbete och troligen till att miljökontoren gör sinsemellan olika värderingar av prestanda hos samma tekniklösningar. Det skulle därför innebära en effektivisering av kommunens arbete om en statlig myndighet kunde bistå med detta.

I den kommande vägledningen om tillståndsprövning av små avlopp som Havs- och vattenmyndigheten arbetar med kommer mer utvecklat stöd till miljökontoren att ges i dessa frågor. Vägledningen innehåller dock ingen genomgång av tekniklösningars prestanda. Den kunskap på området som finns i dag är huvudsakligen i form av de rapporter med tekniska utvärderingar för vissa avloppsanläggningar som Havs- och vattenmyndigheten och Länsstyrelsen i Västra Götaland publicerat, den handbok kopplad till de nu er-

satta allmänna råden som Naturvårdsverket publicerade 2008 samt den "Produktöversikt" och generella information som publicerats på webben av Avloppsguiden/Va-guiden.

Utöver detta sker kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan miljöinspektörer i olika forum. Exempelvis i samband med länsstyrelsernas tillsynsvägledning och handläggartreffen eller via den "Avloppslista", en miljömyndighetsintern epost-lista, som Avloppsguiden/Va-guiden administrerar.

Boverket är marknadskontrollmyndighet för byggprodukter som tillhandahålls på den svenska marknaden. Boverkets ansvar omfattar både produkter som omfattas av en harmoniserad standard under byggproduktförordningen³⁵ och de som inte omfattas av en harmoniserad standard.³⁶ Produkter som omfattas av en harmoniserad standard ska av tillverkaren vara bedömda enligt metoderna i den harmoniserade standarden och tillverkaren ska upprätta en prestandadeklaration och därefter CE-märka produkten. Exempel på produkter som omfattas av den harmoniserade standardserien EN 12566 är slamavskiljare och förtillverkade avloppsanläggningar, minireningsverk. Standarderna omfattar inte produkter som enbart renar BDT-vatten³⁷. Därutöver finns det två tekniska rapporter om infiltrationsanläggningar och markbäddar, men de omfattar inte bedömningsmetoder för produkter och kan därmed inte användas för CE-märkning.³⁸ I dag är ingen nationell myndighet ansvarig för att sammanställa och genom oberoende experter faktagranska prestanda för alla på marknaden tillgängliga tekniklösningar för små avlopp eller för att tillgängliggöra denna typ av information till kommuner, fastighetsägare och bransch.

Med bakgrund i ovanstående resonemang föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att i samarbete med Konsumentverket ta fram och ansvara för att ett aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda finns tillgängligt för kommuner, fastighetsägare och bransch. Detta bör innehålla information om de vanligaste förekommande tekniska

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG.

³⁶ Kommunikation med Tove Korske, Boverket den 25 april 2018.

³⁷ BDT=Bad, Disk och Tvätt

³⁸ Boverket. Marknadskontroll av minireningsverk. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/>. Hämtad 2018-04-11.

lösningarna för små avlopp samt deras förväntade prestanda vad gäller miljö- och hälsoskydd samt resurshushållning. Arbetet med att ta fram detta kunskapsunderlag bör ske i dialog med myndigheter och branschaktörer samt kan med fördel inkludera såväl kunskap från nordiska och europeiska länder.

4.9 Införande av en avloppsdeklaration

Utredningen föreslår en ny förordning med krav på att en avloppsdeklaration ska upprättas för små avloppsanläggningar. Förordningen ska inrättas under miljöbalken genom ett nytt bemyndigande för regeringen.

Med det övergripande målet att öka och långsiktigt upprätthålla en hållbar åtgärdstakt för små avlopp föreslår utredningen att det ska införas ett krav på en avloppsdeklaration för små avloppsanläggningar. För att åtgärdstakten ska kunna öka bedömer utredningen att fler fastighetsägare på eget initiativ måste åtgärda sina bristfälliga avloppsanläggningar. Det krävs också en effektivisering av kommunens tillsynsarbete. Målsättningen med ett krav på att alla som innehar små avlopp ska lämna in en avloppsdeklaration till tillsynsmyndigheten är att denna effektivare kan få kunskap om alla små avlopp i respektive kommun. Syftet är också att hjälpa fastighetsägarna att uppfylla den egenkontroll de är skyldiga att utföra samt att ge dem ett incitament att agera. Det skapas dessutom ett system för att främja hållbara avloppslösningar som ger ordning och reda i processerna.

Utredningen föreslår att ett ackrediterat kontrollorgan genomför en besiktning och upprättar en avloppsdeklaration. Avloppsdeklarationen är inte en tillsynsåtgärd eller myndighetsutövning. I stället ska den fungera som ett redskap för att ge både fastighetsägaren och kommunen information. Fastighetsägaren ska sedan skicka in deklarationen till kommunen.

Syftet är att skapa ett kostnadseffektivt styrmedel både ur samhällets, fastighetsägares och företagares perspektiv. Systemet kan jämföras med andra typer av inspektioner såsom energideklARATIONER, ventilationskontroller och sotning. En viktig skillnad är dock

att avloppsanläggningar är en miljöfarlig verksamhet och därför kan komma att bli föremål för tillsyn från tillsynsmyndigheten.

I miljöbalken finns redan flertalet bestämmelser som innehåller krav på verksamhetsutövare för miljöfarliga verksamheter, särskilt jämförbart är kravet på miljörapporter. Eftersom små avlopp är en sådan miljöfarlig verksamhet omfattas de av samma regler som betydligt större och inte lika vanligt förekommande verksamheter.

Ett syfte med avloppsdeklarationen är att efter de sju år som fastighetsägare har på sig att ordna en avloppsdeklaration kommer det stora flertalet små avloppsanläggningar finnas i kommunernas system och vara kontrollerade. På så sätt kommer det också vara möjligt att få en överblick över anläggningarnas status i ett specifikt område.

Avloppsdeklarationen innebär att privata aktörer kommer att utföra en inventering av alla små avloppsanläggningar som ett komplement till att kommunens resurser används till det. Genom detta minskar behovet av att utöva samtidig tillsyn av fastigheter i hela områden. Det görs i dag för att fastighetsägare ska uppleva det som mer rättvist.

Utredningen har funnit att kommunerna, såsom tillsynsmyndigheter, i många fall haft svårt att hitta metoder för att öka åtgärdstakten för de små avloppen. Kommunerna behöver få ytterligare ett verktyg för att ha möjlighet att hålla reda på den stora mängd anläggningar som finns och för att kunna arbeta effektivare.

En del inspektörer som utredningen talat med vittnar om att ungefär hälften av de avloppsanläggningar där tillsyn utförs föranleder någon typ av myndighetsåtgärd från kommunens sida. Det råder uppenbart en stor variation på olika håll i landet och någon detaljerad statistik över detta har utredningen inte haft tillgång till.

Utredningen bedömer att tillgången till de inkomna avloppsdeklarationerna kommer att göra kommunens tillsyn effektivare eftersom den då kan fokusera på de avloppsanläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav. I stället för att utöva tillsyn på fastigheter som inte lämnat in en avloppsdeklaration kan kommunen uppmana fastighetsägare att lämna in en deklaration och på så sätt arbeta med och utnyttja det nya systemet. Utredningen ser även möjligheter för kommunerna att anpassa sina taxesystem till det nya systemet med avloppsdeklarationer.

Avloppsdeklarationen kommer att medföra en viss kostnad för fastighetsägare. Kostnaden kan komma att variera över landet och den kommer att bestämmas av en marknad. Kostnaden för fastighetsägaren måste jämföras med kostnader för kommunal tillsyn och sättas i relation till kostnaden för att anlägga nya avloppsanläggningar. En mer utförlig redogörelse för konsekvenserna av förslaget om avloppsdeklarationer finns i kapitel 5.

Sammantaget är utredningens bedömning att förslaget om krav på avloppsdeklaration bidrar till att det blir enklare för fastighetsägare att göra rätt när det kommer till frågor om små avloppsanläggningar.

4.9.1 Fastighetsägarens incitament och drivkrafter för åtgärder

Ett viktigt syfte med avloppsdeklarationen är att fastighetsägarna ska få kunskap om hur deras små avlopp ser ut och i viss mån hur de fungerar. Detta är också vad fastighetsägaren som verksamhetsutövare är skyldig att göra som en del i egenkontrollen av sitt avlopp.

I nuläget saknar många fastighetsägare både kunskap om sin avloppsanläggning och motivation att åtgärda eventuella brister i den. Utredningens målsättning har varit att skapa ett styrmedel som syftar till att ge ökad kunskap och motivation samt en tydlig valsituation och som därigenom påverkar fastighetsägarens beteende.

I kapitel 3 har utredningen redogjort för att fastighetsägare i dag inte agerar för att åtgärda sina dåliga avlopp på eget initiativ utan först när kommunens tillsyn uppmärksammar problemet. Kommunens verktyg för att förelägga fastighetsägaren fungerar och förelagda åtgärder utförs i stor utsträckning. Detta bekräftas av Are Wallins och Sverker Molanders forskning som bedrivits på Chalmers.³⁹ De samtal som utredningen haft med miljöinspektörer på flera håll i landet samt experter på Havs- och vattenmyndigheten styrker också detta. Dessa insikter är viktiga vid utformningen av ett effektivt styrmedel.

³⁹ Wallin, *Actors at the interface between socio-technical and ecological systems*. Chalmers tekniska högskola. Göteborg, 2014.

Utredningen har koncentrerat sig på styrmedel som leder till att fastighetsägaren själv tar initiativet till åtgärder utan att tillsynsmyndigheten behöver agera och som dessutom kan effektivisera tillsynsarbetet på kort och lång sikt.

Den forskning som sammanställts av Naturvårdsverket i en rapport om nudging i miljöpolitiken visar hur viktigt det man kallar "valsituationen" är för att ett styrmedel ska ha effekt.⁴⁰ Rapporten citerar nobelpristagaren Daniel Kahnemans forskning om det mänskliga valet. Utredningen kan konstatera att fastighetsägarna inte agerar eftersom de i nuläget sällan eller aldrig ställs inför en sådan valsituation och därför inte heller behöver inhämta någon kunskap om sitt avlopp.

I dag är situationen sådan att det är först när kommunens tillsyn uppmärksammar fastighetsägarna om deras avlopp, som de ställs inför en valsituation. Få fastighetsägare vill egentligen orsaka risker för eller påverka på människors hälsa och miljö. De förstår i de allra flesta fall i denna situation att det rationella beslutet är att åtgärda sitt eventuellt dåliga avlopp. Problemet är oftast inte en generell ovilja eller ett underkännande av lagreglerna utan det handlar om avsaknaden av en konkret valsituation, ett tydliggörande av att fastighetsägaren behöver ta ställning till sitt avlopp. I dag tvingas inte fastighetsägare att ta ställning till om avloppet ska åtgärdas och då blir i stället valsituationen oklar och eventuella beslut skjuts på framtiden. Avloppsdeklarationens syfte är att tidigarelägga avgörandet och skapa en konkret valsituation på samma sätt som sker när kommunen genomför tillsyn. I dagsläget kan ett tillsynsbesök från kommunen i många fall annars dröja mer än både 10 och 15 år.

Att anlita en oberoende expert för att utföra avloppsdeklarationen har potential att ge lika stark motivation och förståelse hos fastighetsägaren som ett besök från en kommunal miljöinspektör. I båda fallen kommer fastighetsägaren ställas inför en valsituation. Självklart har ett besök av den kommunala inspektören mycket starkare effekt. Inspektören har som myndighetsperson möjlighet att vidta åtgärder med stöd av miljöbalken som till exempel förelägganden eller förbud.

⁴⁰ Naturvårdsverket. *Nudging Ett verktyg för hållbara beteenden?*. Rapport 6642. 2014.

Den fastighetsägare som genom en avloppsdeklaration fått kunskap om brister i sin avloppsanläggning ställs inför valsituationen att antingen åtgärda avloppet direkt eller vänta tills kommunens tillsyn kommer och då riskera ytterligare tillsynsavgifter.

Naturvårdsverket beskriver i sin rapport om nudging flera verktyg för att påverka beteendet. Ett av dessa handlar om den sociala normen. Den metoden innebär att klarlägga vad som är det normala och vad som förväntas av dig som individ. När en oberoende expert tydliggör vilka eventuella brister avloppsanläggningen har, om den saknar tillstånd och kräver någon form av åtgärd blir fastighetsägaren medveten om det. Även om fastighetsägaren egentligen kände till sakläget från början skapas en drivkraft på grund av att någon utifrån påpekat och känner till detta. Grundat i Naturvårdsverkets slutsatser kan utredningen konstatera att utformningen av informationen i avloppsdeklarationen och vilka ord som används är viktigt för resultatet av detta styrmedel. Den sociala normen behöver tydliggöras, till exempel vad som är de grundläggande kraven för att ett avlopp ska vara lagligt och vad som krävs i det specifika området och planeringssituationen. För att utnyttja den drivkraft som avloppsdeklarationen skapar är det också viktigt att fastighetsägaren själv ansvarar för att deklarationen skickas till kommunen. Ett sådant krav har visat sig vara en stark drivkraft för eget åtgärdande från flera genomförda åtgärdssatsningar och projekt som kommenteras nedan.

Ett annat viktigt redskap som Naturvårdsverket redogör för i sin rapport och som kan användas i samband med avloppsdeklarationen, handlar om förenkling och inramning av informationen för att påverka beteende i en viss riktning. Avloppsdeklarationen ställer alltså fastighetsägaren inför ett val som tidigare varit ospecificerat och outtalat. Kunskapen om den egna anläggningen har ofta varit oklar och svårtolkad i frågan om vad den borde leda till. Med hjälp av avloppsdeklarationen blir den nu klar och ger slutsatser om en åtgärd behövs eller inte. Informationen och resultatet av deklarationen måste därför vara tydligt och inte mångfacetterat. För att bli effektiv är det viktigt att deklarationens bedömning resulterar i ett mindre antal kategorier till exempel:

- grön för att anläggningen har förutsättningar att uppfylla miljöbalkens krav
- gul för att det behövs någon typ av komplettering eller åtgärd för att ha förutsättningar att uppfylla miljöbalkens krav
- röd för att anläggningen i hög grad saknar förutsättningar att uppfylla miljöbalkens krav och att åtgärder krävs.

Avloppsdeklarationen kommer att ge fastighetsägare med en anläggning som bedöms ha brister möjlighet att förekomma kommunens tillsyn och ansöka om tillstånd för att åtgärda och förbättra eller inrätta en ny avloppsanläggning. Om en fastighetsägare på eget initiativ åtgärdar sin avloppsanläggning minskar eller uteblir behovet för kommunen att ta ut tillsynsavgift. Möjligheten till minskad kostnad är en drivkraft till eget åtgärdande hos fastighetsägaren som bör utnyttjas av kommunen vid utformningen av tillsynstaxorna.

Avloppsdeklarationens möjlighet att öka åtgärdstakten

Att bedöma hur människor beter sig vid införande av en reglering som bygger på beteendevetenskapligt grundade idéer är mycket svårt. Förslaget om avloppsdeklaration utnyttjar som framgått ovan flera olika moment. För dessa kan jämförelser i beteendevetenskaplig forskning hittas var för sig och utifrån dessa går det att göra antaganden om effekter. Ett av verktygen handlar om att påminna om den sociala normen. Ett exempel på det som ofta nämns i litteraturen är när den engelska skattemyndigheten ändrade utformningen av sina påminnelsebrev för försenade skatteinbetalningar till att beskriva hur få det var som slarvade med inbetalningen. Detta ökade inbetalningarna med 15 procent.

På Irland beslutades 2012 om en lagstiftning om små avloppsanläggningar för att minska utsläppen till yt- och grundvatten och en nationell plan för tillsyn, *National Inspection Plan*, togs fram av den nationella miljömyndigheten.⁴¹ Tillsynsplanen innehöll en

⁴¹ Hynds, P., Naughton, O. & O'Neill, O. *Efficacy of a National Hydrological Risk Communication Strategy: Domestic Wastewater Treatment Systems in the Republic of Ireland*. Journal of Hydrology, no. 558. 2017.

mycket låg frekvens av tillsyn, 1 000 hushåll av totalt 440 000 skulle inspekteras varje år. Fokus lades i stället på en omfattande nationell informationssatsning med radio, tv, tidningar, sociala media etcetera där ett antal nyckelbudskap och motiverande information skulle nå alla fastighetsägare. I praktiken fick irländarna höra mycket om att de måste åtgärda och ta hand om sina små avlopp via media. Väldigt få hade kontakt med lokala myndigheter eller andra som kunde berätta om varför detta var viktigt just i deras situation och hur åtgärdandet skulle ske på lokal nivå. En forskargrupp följde upp denna kampanj och resultatet var nedslående. Få fastighetsägare åtgärdade sina avlopp, många fick till och med en minskad motivation till att åtgärda. På vissa håll blev fastighetsägare till och med så arga att de aktivt motarbetade tillsyn och åtgärdande. Anledningen till detta dåliga resultat tror forskarna beror på flera saker. Dels att det finns ett generellt lågt förtroende för miljömyndigheter på Irland och att informationssatsningen inte tog hänsyn till detta. Myndigheten tog inte heller hänsyn till hur förutsättningarna såg ut för de fastighetsägare som skulle betala för åtgärdandet och eventuellt nya avlopp. Under den period som kampanjen genomfördes var till exempel den irländska ekonomin mycket svag och människor hade följaktligen mindre inkomster och svårt att prioritera vatten- och miljöfrågor i relation till annat. Forskarnas förslag på hur satsningen i stället borde ha genomförts var att det hade behövts en bättre målgruppsanalys och att fokus skulle lagts på lokala möten och information nära och direkt till de berörda fastighetsägarna. Det hade även behövts en större satsning på inspektion och tillsyn för att motivera fastighetsägare att genomföra åtgärder.

Utredningen ser att dessa slutsatser i hög grad också är giltiga för svenska förhållanden och gör bedömningen att förslaget om avloppsdeklaration på flera sätt är i överensstämmelse med de rekommendationer som lämnas av de irländska forskarna. Information, beslut och vägval kommer med utredningens förslag att ske på den lokala nivån, av fastighetsägarna själva och de kommer få möjlighet till möten och dialog med experter som tittat på deras avloppsanläggningar.

En djupare genomgång av vilka studier som finns på området internationellt samt att bedöma relevansen för förslaget om avloppsdeklaration, hade varit resurskrävande och det är osäkert om

det hade gett något användbart resultat. Det hade då handlat om regleringar på andra områden än det utredningen rör och många andra faktorer skulle påverka en sådan slutsats.

Utredningen har i stället valt att titta på två svenska studier på va-området som visar på möjligheterna med åtgärder för att få fastighetsägare att agera på eget initiativ.

Projektet "Klart Vatten" på Gotland innebär att fastighetsägaren tydligt informeras om de kostnader som tillsynen kan innebära och fördelen med att åtgärda avloppet själv utan tillsyn. Samhällsbyggnadsförvaltningen informerar om detta, begär in uppgifter om avloppen i ett område och ger husägarna en väl tilltagen tidsfrist att göra frivilliga åtgärder. Samtidigt är kommunen tydlig med att de husägare som inte agerar får tillsynsbesök vilket leder till avgifter för tillsyn och efterföljande förelägganden där det behövs. Projektet utnyttjar således ett av de verktyg, det om sociala normer, som avloppsdeklarationen också använder. De cirka 60 procent av fastigheterna som utifrån arkivinventering bedöms ha behov av åtgärd kontaktas och inom två år har 9 av 10 av dessa hört av sig till kommunen självmant. Övriga får ett tillsynsbesök. Totalt har 7 500 fastigheter fått utskicket sedan starten 2010, 4 073 har sökt och fått nytt tillstånd. Inte alla av de som kontaktat kommunen eller som fått tillsyn har bedömts vara i behov av ett nytt tillstånd.⁴²

I projektet "Hjälp din vik" studerades en grupp fastighetsägare i Värmdö kommun som blev föremål för information och rådgivning och ett mindre ekonomiskt stöd.⁴³ Av dessa blev också cirka hälften föremål för tillsyn. I gruppen som fick tillsyn och krav från kommunen åtgärdade en betydligt större andel (80 procent) av fastighetsägarna sina avlopp än de som enbart fick information och möjlighet till bidrag (40 procent) gjorde. Detta trots att samtliga i de båda grupperna var utvalda för att deras avlopp misstänktes vara bristfälliga. De flesta hade troligen fått en röd eller gul markering om en avloppsdeklaration enligt utredningens förslag genomförts.

I projektet "Hjälp din vik" på Värmdö störs jämförelsen av att fastighetsägarna haft en mycket större informationspåverkan och rådgivning än med utredningens förslag innehåller samt det faktum

⁴² Samtal med Carin Södergren, projektledare. Samt www.gotland.se/klartvatten

⁴³ Norström, Johansson, Kumblad och Rydin *Erfarenheter från projektet Hjälp din vik – förbättra ditt avlopp* EcoLoop och BalticSea 2020 2016.

att de kunnat utnyttja ett ekonomiskt stöd. För att få bidraget krävdes dock tekniklösningar som var kretsloppsanpassade. Detta minskade troligen åtgärdstakten eftersom detta var utöver den kravnivå som miljökontoret ställde.

Sammanvägt visar de båda exemplen på ett stöd för att de metoder som förslaget om avloppsdeklaration innebär har potential att ge resultat.

Utredningen konstaterar dock att avgörande för att förslaget med avloppsdeklaration ska ge resultat är att det finns en stark och effektiv tillsynsmyndighet. Om det blir klart för fastighetsägaren att någon tillsynsåtgärd med anledning av att kommunen får information om en ”röd-markerad” avloppsdeklaration inte är trolig kommer frivilliga åtgärder att utebli eller skjutas på framtiden.

Tillsyn i USA av små avlopp

I USA har respektive delstat möjlighet att välja hur den vill arbeta med tillsyn, prövning och uppföljning av små enskilda avlopp. Den nationella miljömyndigheten har utarbetat fem olika frivilliga management models som delstaterna kan välja att tillämpa.⁴⁴ En av dessa, Model 3: Operating permits, har stora likheter med det system vi har i Sverige med tillståndsprövning och funktionsbaserade krav. Där ställer myndigheterna specifika och mätbara krav på avloppsanläggningarna och fastighetsägarna är skyldiga att anlita experter från företag för att göra besiktningar till exempel vart tredje år. I de delstater som infört denna modell är fastighetsägaren skyldig att skicka in så kallade compliance monitoring reports, det vill säga inspektionsrapporter.⁴⁵ Detta system liknar i hög grad det som skulle finnas på plats i Sverige vid genomförandet av utredningens förslag om avloppsdeklarationer.

⁴⁴ U.S. Environmental Protection Agency, Office of water, 2003. *Voluntary National Guidelines for Management of Onsite and Clustered (Decentralized) Wastewater Treatment Systems* https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-06/documents/septic_guidelines.pdf (hämtad 2018-04-27).

⁴⁵ U.S. Environmental Protection Agency, 2002. *A Homeowner's Guide to Septic System* http://www.nawt.org/documents/homeowner_guide_long_customize.pdf (hämtad 2018-04-27)

4.9.2 Deklarationen ska omfatta små avloppsanläggningar

Förordningens tillämpningsområde

Reglerna om avloppsdeklaration ska tillämpas på avloppsanläggningar för hushållsspillvatten som är dimensionerade för upp till och med 200 personekvivalenter. Hushållsspillvatten definieras i avloppsvattendirektivet som spillvatten från hushåll och serviceinrättningar, vilket till övervägande del härrör från människans metabolism och hushållsaktiviteter. Dessa anläggningar omfattas av krav på tillstånd eller anmälan i enlighet med 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Havs- och vattenmyndigheten är tillsynsvägledande myndighet för majoriteten av dessa anläggningar. Avloppsanläggningar som är dimensionerade för större belastning än 200 personekvivalenter omfattas i stället av regler om krav på tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Naturvårdsverket har det tillsynsvägledande ansvaret för dessa anläggningar.

Deklarationsskyldigheten omfattar alla typer av avloppsanläggningar som tar emot spillvatten från hushåll eller liknande (hushållsspillvatten). Anläggningar som endast tar emot vatten från bad, disk och tvätt (BDT-vatten), omfattas därför. För de fastigheter som saknar rinnande vatten och därför inte har någon avloppsanläggning tillkommer inget nytt krav. Dagvattenanläggningar omfattas inte heller. Utredningen har funnit att det är viktigt att kontrollera även BDT-anläggningar för att även där kunna upptäcka felaktigheter. Exempel på detta är att vattentoalett installerats till en BDT-anläggning utan att miljömyndigheten underrättats eller att BDT-anläggningen belastas med mycket större flöde på grund av att fastigheten omvandlats från fritidsboende till permanent boende. Under de sju år som skiljer deklarationstillfällena åt kan stora förändringar vad gäller BDT-anläggningars nyttjande, belastning och funktion förväntas vara relativt vanliga, åtminstone i så kallade omvandlingsområden eller i områden som ligger nära tätorter och där det är attraktivt att antingen bosätta sig permanent eller att tillbringa fler dagar per år i sitt fritidshus. Det är dock viktigt att eventuella åtgärder endast genomförs om det är rimligt med hänsyn till anläggningens påverkan på människors hälsa och miljön.

Små avloppsanläggningar kan ägas av privatpersoner men också av exempelvis kommuner, företag eller samfälligheter. Sådana anläggningar som ägs av kommuner kan exempelvis finnas vid skolor, kursgårdar och äldreboenden. Det är storleken och inte organisationsformen som är avgörande. Utredningen föreslår dock att anläggningar som är allmänna anläggningar enligt vattentjänstlagen inte ska omfattas av skyldigheten. Allmänna anläggningar kan undantas eftersom va-huvudmän i allmänhet får anses ha kapacitet för att hantera egenkontrollen av sina små avloppsanläggningar på ett professionellt sätt. Även vad gäller valet av avloppsanläggning på varje enskild plats bör va-huvudmannen ha god kompetens att avgöra vilken som är lämplig. Va-huvudmannen är inte att jämföras med fastighetsägare utan är att se som verksamhetsutövare för vatten- och avloppstjänster.

Avloppsanläggningar som står under tillsyn av Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska inte omfattas av kravet på avloppsdeklaration. Dessa anläggningar kan vara placerade inom skyddsobjekt och får kontrolleras inom ramen för försvarsinspektörens tillsynsarbete.

Skyldigheten att lämna in en avloppsdeklaration

Det är verksamhetsutövaren för en avloppsanläggning och den som leder avloppsvatten till en sådan anläggning som ansvarar för att avloppsdeklarationen lämnas in. Vad gäller en avloppsanläggning som betjänar ett enstaka hushåll är det normalt den som äger avloppsanläggningen. I de flesta fall är ägaren av anläggningen också ägaren till fastigheten.⁴⁶ Omständigheter i det enskilda fallet kan dock göra att andra ansvarar för deklarationen. Om avloppsanläggningen finns på en fastighet som upplåts med tomträtt eller arrenderas kan det vara arrendatorn eller tomträttshavaren som ansvarar för att lämna in deklarationen.⁴⁷

För avloppsanläggningar som betjänar flera hushåll eller fastigheter gäller att alla som leder avloppsvatten till anläggningen ansva-

⁴⁶ Som ägare till fastighet anses även de som anges i 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

⁴⁷ Av språkliga skäl kommer den person som är ansvarig för inlämnandet benämnas fastighetsägaren.

rar för att en deklaration lämnas in för sin tomt eller fastighet. Anledningen till att ansvaret delas mellan de som på så sätt använder anläggningen är att organisationsformerna för dessa anläggningar kan variera kraftigt. Incitamenten för att upprätta en deklaration i samråd med övriga som använder anläggningen bör vara stora. Många anläggningar drivs av samfällighetsföreningar men det förekommer även ekonomiska föreningar eller mindre formellt organiserade sammanslutningar. På senare tid har även några privata företag börjat erbjuda tjänster som innefattar anläggande och drift av avloppsanläggningar. Utredningen konstaterar att deklarationen med fördel kan samordnas av dessa aktörer men att ansvaret för att den lämnas in relaterat till den egna fastigheten eller tomten ligger hos varje delägare eller medlem. Det är viktigt att den tekniska utformningen av ett system för inlämning möter upp behovet av att kunna lämna en avloppsdeklaration för avloppsanläggningar som används av flera på ett bra sätt.

När en deklaration ska upprättas

Utredningen föreslår att en avloppsdeklaration ska upprättas för alla äldre anläggningar inom sju år från att förordningen träder i kraft. Alla nya anläggningar ska deklarerars inom sju år från beslutet om tillstånd eller från anmälan. Efter det första deklarationstillfället ska alla anläggningar deklarerars på nytt vart sjunde år. Utredningen har funnit att sju år är en rimlig avvägning av de motstående intressen hos fastighetsägare och miljö som finns. Experter och andra som utredningen haft kontakt med har föreslagit att en deklaration ska genomföras allt ifrån vart tredje till vart tionde år och externa aktörer har hävdats att 20 år skulle vara en lämplig frekvens för att deklarerera sitt avlopp.

I det första skedet är målet med deklarationen att kartlägga alla små avlopp i landet. När kommunerna har kunskap om alla små avlopp vidtar en återkommande kontroll för att upprätthålla kunskapsnivån.

Funktionen hos små avloppsanläggningar varierar över tiden och kan minska med stigande ålder på anläggningen. Försämringen av funktionen är inte direkt relaterat till anläggningens ålder utan varierar beroende på teknisk lösning, drift och underhållsnivå samt

belastningsgrad. Vissa anläggningar har visat sig förlora sin förväntade funktion på grund av utslitna komponenter eller otillräckliga mängder filtermaterial redan inom 3–5 år. Samtidigt kan delar i avloppsanläggningar ha betydligt längre teknisk livslängd förutsatt att de belastas i enlighet med den ursprungliga dimensioneringen. Exempelvis kan slamavskiljare och tankar fungera i mer än 50 år och väl lokaliserade och anlagda markbäddar och infiltrationer i mer än 20 år. Sammantaget är begreppet teknisk livslängd svårt att definiera. Havs- och vattenmyndigheten har i sina beräkningar om åtgärdstakt utgått från en antagen genomsnittlig teknisk livslängd på 20 år för små avloppsanläggningar. Detta är i ljuset av vad som presenterats ovan om olika anläggningars livslängd givetvis ett grovt antagande men kan ändå ses som en rimlig utgångspunkt för beräkningar kring avloppsanläggningars genomsnittliga tekniska livslängd. Till detta kan läggas att en avloppsanläggnings ekonomiska livslängd, det vill säga avskrivningstiden, ofta bestäms till tio år.

Utredningen bedömer det som viktigt att egenkontrollen säkerställs under hela anläggningens livstid och att det är rimligt att anläggningen åtminstone kontrolleras några gånger under sin tekniska livslängd. Mer robusta anläggningstyper kan antas klara sig så länge som 15–20 år medan andra visat sig förlora sin förväntade funktion redan inom 3–5 år. Detta inte bara på grund av eventuella tekniska fel eller brister utan i första hand för att belastningen på en anläggning kan förändras kraftigt vid till exempel ägarbyten eller förändrade familjeförhållanden och detta medför ofta att anläggningens funktion inte blir tillräckligt bra trots att de tekniska komponenterna inte på något sätt gått sönder. Det kan också handla om att rutiner för skötsel och underhåll slutat fungera i till exempel en gemensamhetsanläggning.

4.9.3 En kvalitetssäkrad kontroll

Ett mål med att införa krav på avloppsdeklarationer är att öka kunskapen om små avlopp hos i första hand fastighetsägare. Kravet innebär ett formaliserat sätt att både informera om det ansvar fastighetsägaren har för sitt avlopp och ge stöd till fastighetsägaren att uppfylla de krav på egenkontroll som miljöbalken ställer på alla

verksamhetsutövare. Dessutom möjliggör inrapporteringen av avloppsdeklarationen att i första hand kommunen men också andra myndigheter kan få en bättre kunskap om status på de små avloppen i ett visst område eller i kommunen. Vidare möjliggör avloppsdeklarationen att status för de små avloppen beskrivs och rapporteras på ett enhetligt sätt av en sakkunnig.

Många kommuner använder och har använt både vanliga enkäter såväl som den av Avloppsguiden utvecklade broschyren och enkäten "Är ditt avlopp rött, gult eller grönt?". Nackdelen med dessa är att det är fastighetsägarna, vilka vanligtvis är lekmän vad gäller avloppsfrågor, som besvarar frågorna och inte en oberoende expert. Utredningen kan konstatera att avloppsdeklarationerna måste kvalitetssäkras för att uppnå de mål som satts upp. I detta sammanhang kan kvalitetssäkring ske genom en personcertifiering eller genom användning av ackrediterade kontrollorgan. Metoderna får olika konsekvenser på vissa områden och i valet har utredningen särskilt fokuserat på att de tjänster som kommer att erbjudas ska nå ut i hela Sverige.

Ett krav på personcertifiering innebär att varje person som ska utföra en uppgift ska genomgå en examination. Krav på oberoende finns inte inbyggt i systemet för personcertifiering. Vad gäller exempelvis energideklarationer finns dock lagkrav på detta. När det gäller ackrediterade kontrollorgan ansvarar dessa för kompetensen hos sina medarbetare. Krav på oberoende specificeras då genom en skala där typ A innebär mest långtgående oberoende och typ C är minst långtgående. Personcertifiering används både för utförande av kvalificerade arbetsuppgifter som exempelvis svetsning och för olika typer av inspektioner och kontroller. Ackrediterade kontrollorgan utför främst besiktningar av olika slag.

Utredningen har funnit att en avloppsdeklaration ska upprättas av ett ackrediterat kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. En regelbunden granskning av kompetens och genomförandet av besiktningen säkras i och med detta av ackrediteringsorganet Swedac. Det ackrediterade kontrollorganet ansvarar för att dess personal har tillräcklig kompetens och

oberoende för att upprätta avloppsdeklarationer. Utredningen föreslår att kontrollorganet ska vara av typ C enligt ISO/IEC 17020 vilket innebär att service, underhåll och besiktning får utföras av samma person. Service och underhåll måste dock avslutas innan en besiktning. Utredningen gör bedömningen att en sådan grad av oberoende är en lämplig avvägning gentemot kostnaden för fastighetsägaren. Havs- och vattenmyndigheten har möjlighet att se över om kretsen av de som ska kunna upprätta avloppsdeklarationer bör begränsas på något sätt.

Det ackrediterade kontrollorganet är en privat aktör och besiktningen medför inte någon myndighetsutövning mot enskild.

Ett alternativ med självdeklarerad avloppsdeklaration

Utredningen har också analyserat en alternativ utformning av avloppsdeklarationen som en självdeklaration, det vill säga att fastighetsägaren själv skulle fylla i och lämna in den. Det skulle manifestera kravet på fastighetsägarens egenkontroll enligt miljöbalken på ett tydligt sätt.

Ett problem med en sådan utformning är att deklarationen då sannolikt inte skulle kunna bidra med tillräckligt mycket information för att underlätta kommunens tillsyn. Utformningen av en sådan deklaration skulle behöva bli för enkel. Kommunala inspektörer som utredningen talat med konstaterar att många fastighetsägars kunskap om sina egna avloppsanläggningar är bristfällig. Erfarenheten är därför att upplysningarna som lämnas riskerar att vara felaktiga i hög grad. En sådan självdeklarerad avloppsdeklaration blir med andra ord ingen hjälp för kommunen i valet av vilka fastigheter som tillsynen bör riktas mot. Inte heller ökar fastighetsägarers kunskap om sin avloppsanläggning i någon särskild utsträckning.

Det kan argumenteras att kommunen i alla fall skulle få en kartläggning av vilka avloppsanläggningar som finns i kommunen och vilka som är utan tillstånd. Utredningen bedömer dock att fastighetsägarers kunskap ofta brister även där och att nyttan av en sådan deklaration därför blir mycket liten. Kommunen skulle då ändå behöva hantera en stor mängd deklarationer men det skulle inte bli så mycket lättare att bedöma var tillsyn bör utföras. Deklaration-

na riskerar då att endast bli en administrativ börda. Utredningens bedömning är att ett sådant styrmedel därför inte skulle styra mot ökad åtgärdstakt. De drivkrafter som finns i utredningens förslag uppkommer inte med en självdeklarerad avloppsdeklaration. Grundslutsatsen som också bekräftas i forskning är att fastighetsägaren behöver ta experthjälp för att klara sin egenkontroll.⁴⁸

4.9.4 Vad som ska ingå i avloppsdeklarationen

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att meddela föreskrifter om hur avloppsdeklarationen ska utformas. Uppdraget innefattar vilka uppgifter som ska lämnas in och på vilket sätt det ska göras. Syftet är att göra insamlingen av uppgifter enkel, effektiv och säker. Möjligheten finns att vissa uppgifter bör lämnas på ett enkelt sätt med tydligt definierade val.

Den som utför besiktningen (experten) har till uppgift att beskriva den aktuella avloppsanläggningen på ett sådant sätt att kommunens inspektörer kan avgöra om anläggningen behöver tillsyn eller inte.

Experten har flera uppgifter som ska utföras innan en deklaration kan upprättas. Först behöver experten eller fastighetsägaren ta fram de tillstånd eller anmälningar som gäller för anläggningen. Dokumenten kan ge värdefull information om var anläggningen finns, hur den är beskaffad och vilka krav som den ska uppfylla. Det kan i vissa fall finnas andra beslut som gäller anläggningen exempelvis äldre förelägganden som spelat ut sin roll. Dessa dokument behöver inte tas fram.

Innan deklarationen upprättas ska experten också göra en besiktning av avloppsanläggningen på plats. Det är lämpligt om fastighetsägaren deltar vid besiktningen för att få kunskap om anläggningen. Experten behöver i annat fall ha kommunikation med fastighetsägaren för att samla in vissa uppgifter om anläggningen, installationer i huset och hur stor belastningen är. Syftet med besiktningen är att på plats kunna kontrollera vad som faktiskt finns på fastigheten och för att kunna göra en övergripande bedömning

⁴⁸ Wallin. *Actors at the interface between socio-technical and ecological systems*. Chalmers tekniska högskola. Göteborg. 2014

av om anläggningen kan förväntas fungera. Det ska inte handla om en funktionskontroll i egentlig mening eftersom experten inte ska ta några prover eller göra åverkan på anläggningen. Det är viktigt att besiktningen endast ger den information som tillsynsmyndigheten respektive fastighetsägaren har nytta av och inte blir onödigt kostsam.

Priset för deklarationen kommer att avgöras på en konkurrensutsatt marknad. Utredningen anser därför att det är viktigt att kraven på vad som ska ingå i besiktningen inte blir onödigt omfattande och att tiden som krävs för att upprätta en avloppsdeklaration på så sätt begränsas. Det är också viktigt att det finns experter att anlita i hela landet och att det är möjligt att samarbeta med andra fastighetsägare för att minimera kostnaden. Uppskattningar vad gäller kostnaden återfinns i kapitel 5.

Experterna ska vid besiktningen kontrollera anläggningen okulärt och i de delar som är lätt åtkomliga. Kontrollen ska göras i relation till hur anläggningen enligt gällande tillstånd eller anmälan har anlagts, förutsatt att sådant finns. Experterna ska notera om det exempelvis finns brister i form av trasiga eller saknade delar, synliga skador, växtlighet som indikerar läckage, luktolägenhet eller oönskat stående vatten. Experterna ska även notera vissa sakuppgifter såsom om vattentoilet är ansluten, vilken typ av hushållsspillvatten som belastar anläggningen och vilken belastning den tar emot. Vad gäller hushållsspillvattnets typ och mängd kan det vara relevant att samla in information om det exempelvis finns diskmaskin, tvättmaskin eller större badkar inkopplade, hur många personer som använder anläggningen samt om eventuellt dricksvattenfilters backspolning eller dag- och dränvatten är kopplat till avloppsanläggningen.

I avloppsdeklarationen ska experten slutligen indikera vilken status avloppsanläggningen har genom en bedömning av avloppsanläggningens funktion i förhållande till anläggningens tillstånd eller anmälan. Utredningen anser att denna bedömning bör vara mycket enkelt utformad för att snabbt kunna ge både fastighetsägaren och kommunen en uppfattning om hur anläggningen kan förväntas fungera. Bedömningen bör därför anges på en skala. Skalan kan exempelvis utformas så att grön indikerar ett fungerande avlopp med tillstånd eller anmälan som uppfyller miljöbalkens krav, gul för anläggning som har tillstånd och huvudsakligen fungerar i enlighet med

detta men behöver någon form av mindre komplettering för att klara miljöbalkens och tillståndets krav eller röd som betyder att anläggningen antingen saknar tillstånd eller anmälan alternativt behöver åtgärdas för att kunna klara miljöbalkens krav. Saknas tillstånd eller anmälan för avloppsanläggningen bör bedömningen alltid bli att den inte överensstämmer med de krav som miljöbalken ställer.

Avloppsdeklarationerna är ett verktyg som det finns möjlighet att förändra i takt med att bristfälliga avloppsanläggningar åtgärdas. Det ska vara möjligt att ändra inriktning på kontrollerna beroende på teknikutveckling och det behov av åtgärder som identifieras av regionala och nationella myndigheter.

4.9.5 System för registrering av avloppsdeklarationer

För att kommunen ska ha möjlighet att följa upp de inkomna avloppsdeklarationerna på ett effektivt sätt krävs en möjlighet att inrätta ett register över dessa. I utredningens förslag om avloppsdeklarationer finns dock inget krav på en nationell teknisk lösning för insamling och bearbetning. Det är varje kommuns ansvar att ha ett system för hur deklarationerna ska tas emot. Utredningen har inte funnit det önskvärt att i detta läge reglera hur ett nationellt system skulle se ut samt tvinga kommunerna att använda detta. En risk med ett sådant förfarande är att systemet inte skulle bli kompatibelt med kommunernas ärendehanteringssystem och därför innebära dubbelregistreringar och inte användas. Utredningen har föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten får föreskriftsrätt i frågor om hur avloppsdeklarationen ska utformas. Den exakta utformningen av avloppsdeklarationerna beror av vilken teknisk lösning som används för att upprätta och samla in deklarationerna.

Utredningen förordar att ett system tas fram för att göra det möjligt att lämna in och hantera deklarationerna elektroniskt på ett enhetligt sätt för hela landet. Det är viktigt att ett sådant system kan samverka med de ärendehanteringssystem som kommunerna använder för att minska risken för dubbelregistrering. Havs- och vattenmyndigheten arbetar redan i dag med frågan om ett system för registrering av uppgifter om små avlopp inom ramen för den nationella satsningen "Digitalt först – för smartare miljöinforma-

tion”.⁴⁹ Utredningen bedömer därför att Havs- och vattenmyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram ett system för digital hantering av avloppsdeklarationerna som samspelar med övriga projekt på området och även syftar till att underlätta för den som ska deklarerat. Ambitionen bör vara att systemet får ett sådant format att det möjliggör anslutning till användarvänliga digitala funktioner liknande dem som företag kan använda på www.verksamt.se.

Vissa dataskyddsfrågor

Ett införande av avloppsdeklarationer kommer att innebära att vissa personuppgifter behöver behandlas. Eftersom EU:s dataskyddsförordning⁵⁰ träder ikraft i maj 2018 är det en förutsättning att avloppsdeklarationerna kan hanteras och även i praktiken hanteras i enlighet med den. Det är viktigt att inte fler uppgifter än nödvändigt samlas in. Vissa personuppgifter måste oundvikligen behandlas då det är nödvändigt att knyta informationen om avloppet till en fastighetsbeteckning samt att ange en eller flera kontaktpersoner för anläggningen respektive fastigheten.

4.9.6 Fastighetsägares konsumenträttsliga skydd kan stärkas

Det finns både aktuella utvecklingsprojekt⁵¹ och pågående forskning⁵² som indikerar att såväl många nya avloppsanläggningar som äldre inte fungerar som de ska. Det är ett stort problem när det kommer till miljö- och hälsoskydd men också ur ett konsumentperspektiv. Om en nyanlagd avloppsanläggning inte fungerar som den ska har kunden inte fått vad den betalat för. Det rör sig om mycket pengar för en enskild fastighetsägare och det har hittills varit svårt eller dyrt att kontrollera funktionen på ett tillförlitligt

⁴⁹ Digitalt först. <http://www.digitaltforst.se/>

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmänt dataskyddsförordning).

⁵¹ Avloppsguidens användarförening. *Metodutveckling för likriktad tillsyn av minireningsverk och andra prefabricerade avloppsanläggningar*. 2014.

⁵² Herrman, I. m.fl. Slutrapport av projektet *Fosforfällor för små avlopp: hur länge fungerar de?* och *Bakterientläpp från små avlopp*. Luleå Tekniska Universitet. 2017.

sätt. I och med införandet av en avloppsdeklaration öppnas en möjlighet för konsumenten att beställa en enkel men oberoende besiktning av avloppsanläggningen. Med hjälp av den kan konsumenten sedan ställa krav på anläggaren om det finns misstanke om att anläggningen inte fungerar som utlovat. Finns det särskilda skäl kan ytterligare funktionskontroll och mätningar initieras av fastighetsägaren som en del i den egenkontroll alla verksamhetsutövare ansvarar för. Denna möjlighet bör i förlängningen även gynna seriösa och professionella leverantörer och anläggare.

Avloppsdeklarationen ger en möjlighet för den som överväger att köpa en fastighet som inte är ansluten till allmänt va att få oberoende information om fastighetens avloppsanläggning. Utredningen bedömer utifrån hänsyn till de informationskrav som åligger mäklare att en mäklare vid försäljning kommer bli skyldig att informera om det finns en avloppsdeklaration eller inte för fastigheten, att informera säljaren om möjligheten till att genomföra en avloppsdeklaration och även delge köparen den senaste avloppsdeklarationen.⁵³

4.9.7 Miljösanktionsavgift

Miljösanktionsavgifter är särskilda administrativa avgifter och regleras i 30 kap. miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter. En miljösanktionsavgift kan beslutas mot den som bedriver verksamhet som faller inom ramen för miljöbalken. Avgiften ska avskräcka från vissa överträdelser som beskrivs i förordningen. Storleken på avgiften ska framgå av förordningen och ska vara minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

Utredningen bedömer att det är nödvändigt att koppla en sanktion till avloppsdeklarationerna. För det fall den som ska lämna in en avloppsdeklaration inte fullgör skyldigheten i tid ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om miljösanktionsavgift. Denna konstruktion har funnits exempelvis vad gäller kontroll av cisterner.⁵⁴ Avgiftens storlek

⁵³ 16 § fastighetsmäklarlagen (2011:666) och Fastighetsmäklarinspektionen. Rådgivnings- och upplysningsskyldigheten. <http://www.fmi.se/default.aspx?id=8327>. Hämtad 2018-04-12.

⁵⁴ Naturvårdsverkets föreskrifter. NFS 2003:24. Föreskrifterna kommer att ändras genom NFS 2017:05 och då samverka med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter.

bör ligga i nivå med de som nu finns i fråga om avloppsanläggningar. Utredningen har därför funnit att 3 000 kronor är en lämplig avgift för den aktuella överträdelsen. Kravet att lämna in en avloppsdeklaration kvarstår även när en miljöstraffavgift aktualiserats.

Rätten att vara passiv

Miljötillsynsutredningen redogjorde i sitt betänkande för rätten att vara passiv och hur den förhåller sig till verksamhetsutövers egenkontroll och uppgiftsskyldighet.⁵⁵ Runt om i landet finns små avloppsanläggningar som inte uppfyller de lagkrav som infördes redan 1969 och andra som av olika skäl inte uppfyller miljöbalkens krav. Att med hjälp av en avloppsdeklaration beskriva sin avloppsanläggning kan därför i vissa fall innebära att det kommer fram uppgifter som kan användas för att beivra brott och leda till åtalsanmälan. Verksamhetsutövers egenkontroll och uppgiftsskyldigheten är samtidigt viktiga förutsättningar för att miljöbalkens system ska fungera och för att tillsynen ska vara effektiv. I artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) återfinns begreppet rättvis rättegång vilket inkluderar en rätt att vara passiv.

Vad gäller kravet att lämna avloppsdeklaration handlar det om ett begränsat tvång där straffen även i allvarliga fall får anses begränsade. Några fastighetsägare som dömts för miljöbrott på grund av en bristfällig avloppsanläggning har ålagts från 60 till 100 dagsböter.⁵⁶ Utredningens förslag innebär inte några avsteg från den rådande systematiken på miljörättens område. Avloppsdeklarationer kan utifrån dessa aspekter jämföras med cisternkontroller. Avloppsdeklarationernas syfte är att skydda ett angeläget allmänt intresse, nämligen människors hälsa och miljön. Detta innebär att kravet på deklaration är proportionellt och inte i strid mot Europakonventionen.

⁵⁵ SOU 2017:63. Miljötillsynsutredningen. *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*. s. 323 ff.

⁵⁶ Se exempelvis Helsingborgs tingsrätts dom den 15 april 2014 i mål nr B 1155-14, Eskilstuna tingsrätts dom den 8 december 2011 i mål nr B 1466-11, Falu tingsrätts dom den 17 december 2009 i mål nr B2423-09 och Blekinge tingsrätts dom den 17 juni 2009 i mål nr B 2844-08.

4.10 System för insamling av uppgifter om små avlopp

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att utveckla ett system för insamling av uppgifter om små avlopp.

Utredningen föreslår att en fördjupad juridisk utredning om registrering, införande och ansvar för uppgifter om små avlopp ska genomföras i samband med detta arbete.

I dag finns ingen nationellt heltäckande statistik med uppgifter om små avlopp. Inte heller länsstyrelser eller vattenmyndigheter har tillgång till ett nationellt dataunderlag om exempelvis hur många små avlopp det finns, var de är placerade, var de har sin utsläppspunkt och vilken status de har. Detsamma gäller i många men inte i alla kommuner. Skillnaden är stor mellan kommunerna vad gäller hur stor andel av de små avloppen som finns registrerade och digitalt sammanställda i en form som gör det möjligt att använda uppgifterna för tillsynsplanering och kommunal va-planering.

Det finns en rad behov som skulle kunna mötas med ett digitalt system för insamling av vissa uppgifter om små avlopp. Bland annat:

- att kunna mäta och följa upp åtgärdstakt för små avlopp, till exempel mot de mål som utredningen föreslagit, och för att göra den rapportering som krävs till exempel enligt vattendirektivet
- att på ett enkelt sätt registrera uppgifter från avloppsdeklARATIONER
- att i en framtid utveckla nationella system med avgifter eller skatt som medför ökade kostnader för avlopp som inte uppfyller miljöbalkens krav
- att på kommunal nivå få tillgång till ett planeringsunderlag som kan användas i tillsynsplanering, va-planering och översikts- och detaljplanering.

I en rapport finansierad av Havs- och vattenmyndigheten identifieras fyra olika användningsområden för information om de små avloppen i en kommun, i ett visst avrinningsområde eller i hela landet.⁵⁷ Dessa är:

- underlag för kommunal tillsynsplanering och tillsynsarbete
- underlag för länsstyrelsernas tillsynsvägledning, både vad gäller arbete med små avlopp utifrån miljöbalken men också vad gäller arbetet med tillsyn av arbete med 6 § vattentjänstlagen
- underlag till belastningsberäkningar framför allt på regional och nationell nivå men även också på kommunal nivå
- underlag till va-planering i kommuner.

Rapporten ger också förslag på ett antal uppgifter om små avloppsanläggningar vilka dels är möjliga, dels är relativt enkla och viktiga att registrera för någon av de ovan nämnda syftena.

Ett register kan läggas upp på flera olika sätt och innehålla olika typer av information beroende på vilka syften som ska uppnås. Syftet att samla statistiska uppgifter på nationell nivå för att möjliggöra noggranna beräkningar av åtgärdstakt kan exempelvis uppnås på flera sätt. Med ett decentraliserat system kan kommunerna exempelvis ta in avloppsdeklarationer på ett sätt så att det är enkelt att lämna statistikuppgifter vidare men som också är kompatibelt med kommunens ärendehanteringssystem. Med ett nationellt system skulle avloppsdeklarationerna kunna tas in i ett centralt system dit kommunerna har tillgång. Innan ett system tas i bruk måste nyttan med och hinder för de övervägda systemen analyseras. Det finns många tekniska och juridiska frågor som behöver utredas. Utredningen föreslår därför en fördjupad juridisk utredning om registrering av uppgifter om små avlopp som bland annat bör utreda vad som krävs för att myndigheter ska kunna samla in och hantera personuppgifter och andra uppgifter samt i vilken mån sådan hantering är ändamålsenlig.

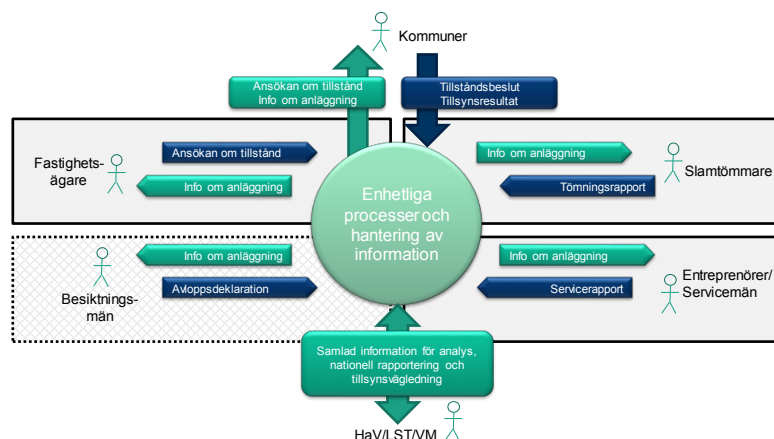
Havs- och vattenmyndigheten har inför 2018 initierat ett arbete för att undersöka möjligheten att etablera en enhetlig digital hante-

⁵⁷ Hjelmqvist J. et al. *Förslag till system för registrering av uppgifter om små avlopp – Slutrapport*. WSP och Ecoloop. 2017.

ring hos kommunerna och att nationellt samla in vissa uppgifter om små avlopp. Detta är en del i programmet ”Vatten och hav” inom den nationella satsningen ”Digitalt först – för smartare miljöinformation”.⁵⁸

Utgångspunkten för detta är bland annat förslagen i den ovan redovisade rapporten om registrering av uppgifter om små avlopp. Ambitionen är att under våren 2018 utreda, förankra och beskriva en modell för hur detta ska utformas och organiseras och att det sedan under hösten 2018 ska byggas och etableras en digital infrastruktur för insamling, sammanställning och hantering av dessa uppgifter.

Figur 4.1 Potentiella användare och uppgifter i ett nationellt system för insamling av uppgifter om små avlopp



Källa: Havs- och vattenmyndigheten, Niklas Ambervik.

Detta är ett mycket lovbart initiativ men det finns i dag inga beslut, uppdrag eller bemyndiganden åt Havs- och vattenmyndigheten eller någon annan myndighet att över längre tid ansvara för och upprätthålla detta system för insamling och lagring av uppgifter. Utredningen bedömer därför att den myndighet som i den fördjupade utredningen bedöms lämpligast bör ges i uppdrag att ansvara

⁵⁸ Naturvårdsverket. *Smartare miljöinformation – Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först*. 2016.

också för den långsiktiga driften och utvecklingen av detta system för registrering. En mycket viktig uppgift i detta arbete är att utreda hur de krav som ställs på ett sådant system ska efterlevas utifrån den europeiska dataskyddsförordningen och den svenska dataskyddslagstiftningen.

Det är också viktigt att registrering och insamling av uppgifter på kommunal nivå sammantaget skapar större nyttor och effektiviseringsvinster än den extra tid och arbetsinsats som i varje fall initialt kan komma att krävas.

4.11 Avloppsrådgivning

Utredningen lämnar förslag för att förbättra avloppsrådgivningen för fastighetsägare.

- Regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och tillsammans med Konsumentverket etablera en organisation för va-rådgivning till fastighetsägare vad gäller små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten och enskild dricksvattenförsörjning. Utveckling och etablering av va-rådgivningen ska ske i samarbete med Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Lantmäteriet, Boverket samt Sveriges geologiska undersökning.
- Havs- och vattenmyndigheten föreslås få i uppdrag att ta fram en vägledning och ett kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar för hushållsspillvatten med kommunerna som målgrupp. Myndigheten ska i detta arbete involvera Naturvårdsverket och Lantmäteriet och andra myndigheter som befinns lämpliga.
- Regeringen utreder möjligheten till ett nationellt stöd till kommunerna för va-rådgivning enligt samma modell som stödet för energirådgivning eller beslutar att befintliga anslag för åtgärder för bättre vattenmiljö (till exempel LOVA-bidragen) utformas så att de möjliggör för kommuner att söka medel för att utveckla och etablera va-rådgivning.

Det är svårt för fastighetsägare att skaffa sig bra information för att få vägledning vid beslut om att åtgärda sitt avlopp. Fastighetsägare och verksamhetsutövare för små avloppsanläggningar behöver mer information. Detta lyfts bland annat av Havs- och vattenmyndigheten och i flera andra rapporter om små avlopp och va-rådgivning.^{59, 60, 61} Fastighetsägaren är verksamhetsutövare och därmed ansvarig för sin avloppsanläggnings funktion och att den följer lagstiftningen. Miljöbalken ställer krav på att verksamhetsutövaren har kunskap om sin anläggning. I praktiken är dock fastighetsägaren mycket sällan kunnig i dessa frågor och har i de flesta fall aldrig investerat i någon typ av avloppsanläggning. Att åtgärda en bristfällig anläggning innebär också en stor investering, kostnaden kan variera mellan 50 000–200 000 kronor enbart för anläggandet och därutöver tillkommer årliga driftskostnader.

4.11.1 Begreppet va-rådgivning

Investeringar i små avloppsanläggningar är ofta förknippade med investeringar i eller översyn av dricksvattenförsörjningen. Utredningens uppdrag som det är formulerat i utredningsdirektivet är att föreslå hur avloppsrådgivningen kan förbättras. Utredningen har dock funnit att det ofta finns en starkare drivkraft hos fastighetsägare att åtgärda och betala för sin dricksvattenförsörjning än för sin avloppsrening. Det är därför effektivt att inkludera dricksvattenfrågan i den rådgivning och kommunikation som genomförs i syfte att åtgärda bristfälliga små avloppsanläggningar. De förslag som presenteras och diskuteras här utgår därför från att det bedrivs en va-rådgivning och inte enbart en rådgivning avgränsad till avloppsanläggningar.

I nuläget finns ingen statligt organiserad rådgivning om små avlopp eller små dricksvattenanläggningar. Varken Konsumentverket eller någon av de sektorsansvariga myndigheterna Havs- och

⁵⁹ Havs- och vattenmyndigheten. *Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp*. 2013.

⁶⁰ Erlandsson, Å. & Johansson, M. *VA-rådgivning – Kommunala exempel och erfarenheter*. Kunskapscentrum Små Avlopp. Rapport nr 2011:3.

⁶¹ Wallin m fl. *Faktorer som påverkar hushåll att minska enskilda avlopps miljöbelastning. Resultat från intervjuer med hushåll, gräventreprenörer och miljöskyddsinspektörer*. ESA Report No. 2011:4. 2011.

vattenmyndigheten (små avlopp), Naturvårdsverket (avfalls- och kretsloppsfrågor), Livsmedelsverket (enskilt dricksvatten), Lantmäteriet (samfällighetsföreningar och gemensamhetsanläggningar) och Sveriges geologiska undersökning (grundvattenfrågor) har detta som uppdrag eller del av sin löpande verksamhet. Det finns och pågår kommunikationsaktiviteter på nationell nivå riktad till fastighetsägare med enskilt vatten och avlopp, framför allt från Livsmedelsverket och Sveriges geologiska undersökning angående dricksvattenfrågor och om avloppsfrågor via det kommunfinansierade initiativet Va-guiden/Avloppsguiden.

På kommunal nivå sker kontinuerligt information och kommunikation med fastighetsägare kring små avlopp och i va-frågor. Detta är i grunden inte rådgivning utan utförs som en del i myndighetsarbete eller i samband med planering eller va-huvudmannens tillhandahållande av vattentjänster. Vad gäller små avlopp är det kraftigt begränsat vilken typ av råd som kan ges från tjänstemän från miljökontoren eftersom dessa också arbetar med tillsyn och prövning av små avlopp. Vad gäller enskilt dricksvatten fungerar ofta miljökontoren som någon form av rådgivare till fastighetsägare och kommuner erbjuder ofta möjlighet att lämna in dricksvattenprover för analys till rabatterat pris och så vidare. Ett ökande antal kommuner har redan eller planerar att anställa avlopps- eller va-rådgivare med syftet att förbättra kommunikationen. En genomgång som organisationen Va-guiden gjort av kommunala va-planer under 2016 visade att 55 av 169 kommuner hade va-rådgivning med som förslag på aktivitet i sina va-planer.⁶² Det finns i dag ingen sammanställning av hur många av dessa kommuner som beslutat att genomföra rådgivning och på vilket sätt och med vilken ambitionsnivå detta i så fall ska ske.

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå åtgärder som gör det enkelt för fastighetsägare att göra rätt när de ska åtgärda sina små avlopp. I nuläget är situationen komplicerad för fastighetsägarna eftersom det ställs stora krav på dem som verksamhetsutövare och eftersom de ofta saknar sakkunskap. Som konsument är fastighetsägaren i en utsatt position i relation till både branschaktörer och lokala miljömyndigheter. Detta pekar på att åtgärder för att stärka

⁶² Albinsson, M. m fl. *Kunskapsläge och nätverkesträffar – små avlopp i kretslopp och VA-rådgivning*. VA-guiden. Rapport 2017:2.

fastighetsägarna och förbättra situationen genom rådgivning, information och kommunikation blir viktiga. Även om allt fler kommuner satsar på att öka åtgärdstakten genom tillsyn, genom att få till stånd fler gemensamma anläggningar eller genom att ansluta fler till den kommunala va-anläggningen, så räcker inte detta hela vägen för att få till stånd en snabb förändring.

De beslutsprocesser som enskilda fastighetsägare har kring sina avlopp är ofta utdragna i tiden och påverkas i hög grad av andra beslut och förutsättningar som till exempel eventuell ombyggnad eller renovering, ägarbyte, ekonomiska förutsättningar etcetera. En va-rådgivning är i sig inte något som blir direkt åtgärdsdrivande men den kan i hög grad underlätta kommunernas tillsynsarbete och därmed skynda på processerna.

Utredningen konstaterar att va-rådgivning har en outnyttjad potential och att ett aktivt stöd och stimulans kan påverka fastighetsägarna att i högre grad frivilligt åtgärda sina avlopp. Detta besparar fastighetsägaren kostnader vad gäller tillsynsavgifter och frigör dessutom resurser hos kommunerna för att utöva tillsyn eller prövning av andra avloppsanläggningar. I nuläget finns i de flesta fall inga särskilda incitament för fastighetsägare att frivilligt åtgärda, vilket leder till att de väntar på att kommunen ska utföra tillsyn och tvinga fram åtgärder. Det är alltså både enklare och billigare för fastighetsägare att inte göra något, vilket är en både oönskad och kontraproduktiv situation. En utökad och förbättrad va-rådgivning kan tillsammans med den av utredningen föreslagna avloppsdeklarationen vara en av flera kostnadseffektiva åtgärder som ändrar detta.

4.11.2 Nationellt ansvar för va-rådgivning

Utredningen menar att staten kan ta ett ansvar för sådan va-rådgivning som är gemensam för hela landet, vilket skett på flera andra områden. Det kräver dock finansiering via statsbudgeten vilket måste vägas mot andra nödvändiga satsningar och reformer. Det mest kostnadseffektiva för samhället i stort är att samordna en del av den övergripande information som behövs på nationell nivå och samtidigt verka för ett effektivt erfarenhetsutbyte mellan kommuner, myndigheter och branschaktörer.

Det finns också ett behov av att rådgivning utvecklas som är likvärdig för hela landet. Detta är särskilt viktigt vad gäller hur miljölagstiftningen tillämpas vid prövning och tillsyn samt olika tekniklösningars prestanda.

Regeringen bör därför ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att etablera en va-rådgivning. Utveckling, etablering och beslut om organisation för drift av denna va-rådgivning ska ske i samarbete med Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Boverket, Sveriges geologiska undersökning samt Konsumentverket.

Den nationella va-rådgivningen ska ge viss direkt information och rådgivning till fastighetsägare via internet, andra digitala kontaktytor och om det bedöms som effektivt per telefon. Rådgivningen kan stimulera erfarenhetsutbyte mellan kommuner, ta fram informationsmaterial och sprida exempel på beprövade arbetssätt etcetera. Den kommer också kunna bli en kunskapskälla för Havs- och vattenmyndigheten i sitt övriga arbete med små avlopp och för Livsmedelsverket i arbetet med enskild dricksvattenförsörjning.

I stället för att satsa på ett generellt stöd till va-rådgivning är det rimligare och troligen också på kort sikt mer kostnadseffektivt att på nationell nivå samordna en del av den övergripande konsumentorienterade information som efterfrågas av fastighetsägare, entreprenörer och kommuner. Samtidigt finns möjlighet att verka för ett effektivt erfarenhetsutbyte mellan kommuner, myndigheter och branschaktörer. Detta liknar det upplägg med rådgivning som under ett flertal år utvecklats i Finland.⁶³ Detta skulle kunna ge stöd både till de kommuner som redan är i gång med att tillhandahålla rådgivning och samtidigt inspirera och stötta de kommuner som i nuläget står inför eller planerar att utveckla någon form av va-rådgivning. Den nationella va-rådgivningen bör inte specifikt avgränsas till en viss form av va-rådgivning då behoven och förutsättningar varierar mycket mellan olika kommuner. Den information som tas fram bör vara så konkret att den direkt kan användas av kommunerna i deras löpande arbete och verksamhet. Denna typ av satsning skulle innebära en relativt sett liten årlig kostnad på nationell nivå jämfört med en bredare va-rådgivningssatsning med alla kommuner som målgrupp.

⁶³ Finska miljöministeriet, 2011. *Pilotprojekt inleder avloppsvattenrådgivningens utvecklingsarbete*. Pressmeddelande 2011-02-03.

Utredningens förslag är att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utreda och föreslå organisation och finansiering av en nationell va-rådgivning. Denna kan ha ett externt orienterat gränssnitt relativt konsumenter och fastighetsägare med möjlighet för fastighetsägare att ställa frågor via telefon eller internet. Erfarenheterna kan sedan exempelvis sammanfattas i *Frågor och svar* på en webbplats. Rådgivningen kan också ha verksamhet med kommuner och framför allt kommunala va-rådgivare som målgrupp. I detta skulle ingå att stimulera erfarenhetsutbyte, ta fram informationsmaterial som kan användas av alla kommuner i landet, sprida exempel på beprövade arbetssätt samt inte minst hålla i uppföljning och utvärdering av vad va-rådgivning både kostar och vilka nyttor den skapar. Det är viktigt att rådgivningen innefattar att ge fastighetsägarna kunskap om hur vatten- och avloppsanläggningar bör skötas såväl som vad som är viktigt att tänka på vid nyinstallation. Såväl den föreslagna utredningen som utveckling och drift av en framtida va-rådgivning bör genomföras i nära samarbete med Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning, Boverket samt Konsumentverket.

Erfarenheterna från rådgivningen kommer också att kunna ge Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter viktig kunskap kring småskaligt vatten- och avlopp som myndigheterna får nytta av i sitt övriga arbete på området. I Havs- och vattenmyndighetens framtida tillsynsvägledning kring 6 § vattentjänstlagen, enligt utredningens förslag, och i arbete med att stödja den kommunala va-planeringen bör den tydliggöra vikten av att kommunerna använder rådgivning och kommunikation som verktyg i åtgärdandet av små avlopp. Detsamma gäller i utvecklingen av vaförsörjning i områden som i dag inte har allmänna vattentjänster. Havs- och vattenmyndigheten kan då också bidra till ökat erfarenhetsutbyte och spridande av goda exempel.

4.11.3 Kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar

Det är möjligt att de förslag på ändringar i 6 § vattentjänstlagen som utredningen lämnar kommer medföra ett ökat behov av va-rådgivning och kommunikation kring gemensamma va-lösningar av olika slag. Detta bör då samordnas med eller till och med ingå som

en del i det nationella arbete med va-rådgivning som föreslås. Främst kommer gemensambetsanläggningar med hushållsspillvatten att beröras.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås därför få i uppdrag att ta fram en vägledning och ett kunskapsunderlag om gemensambetsanläggningar för hushållsspillvatten med kommunerna som målgrupp. Detta eftersom utredningen bedömer det som viktigt att den va-rådgivning som utformas på nationell nivå också tar hänsyn till de fastighetsägare vilka i dag har gemensamma va-lösningar i någon form. I en rapport uppskattas att så många som 160 000 fastigheter har enskilt gemensamt va.⁶⁴ Till detta kommer fastigheter som av olika anledningar i framtiden ser nytta och behov av att lösa va gemensamt. I dag saknas det en etablerad samverkan eller plattform för arbetet med dessa frågor, vilket konstaterats i rapporter finansierade av Havs- och vattenmyndigheten. Arbetet bör därför samordnas med uppdraget om va-rådgivning och myndigheten ska i detta arbete involvera Naturvårdsverket och Lantmäteriet och andra lämpliga myndigheter. De kunskapshöjande aktiviteterna bör riktas i första hand till de kommuner som redan i dag har ett stort antal gemensamma va-lösningar av olika slag samt de kommuner som i sin va-planering ser behov av eller till och med aktivt väljer att utveckla arbetet med enskilda gemensamma va-lösningar. Detta kan vara en del av de vägval och strategier som kommuner gör inom ramen för sin va-planering och bedömningar om kommunens ansvar att lösa va i ett större sammanhang enligt vattentjänstlagen exempelvis i omvandlingsområden eller fritids-
husområden.

4.11.4 Vikten av lokal va-rådgivning

Rådgivning om små avloppsanläggningar, enskild dricksvattenförsörjning och andra vattentjänster riktad till fastighetsägare behöver i stor utsträckning ske med lokal förankring för att vara effektiv. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har i sin vägledning om kommunal va-planering lyft fram och pekat på att råd-

⁶⁴ Johansson & Albinsson. *Gemensambetsanläggningar för va - en del i genomförandet av kommuners va-planer*. VA-guiden. Rapport 2016:01.

givning kan ha stora nyttor och att kommunen i sin va-planering bör överväga om va-rådgivning i någon form är lämplig.⁶⁵ Dessutom har Havs- och vattenmyndigheten finansierat projekt som syftar till att beskriva goda exempel på hur kommuner arbetar med va-rådgivning och skapa nätverk för kommuner och aktörer som vill effektivisera tillsynsarbete och va-utbyggnad och möta upp behovet av konsumentstöd kring frågor om små avlopp.

Det finns flera exempel på att rådgivning med utgångspunkt i lokala förutsättningar skapar nyttor både för fastighetsägare, tillsynsmyndigheter och va-ansvariga i kommunerna. I Västerviks kommun har den va-rådgivare som arbetat med fokus på att få till stånd gemensamhetsanläggningar för va möjliggjort etablering av va-försörjning i mindre byar vilka haft låg prioritet för att bli del av den allmänna va-anläggningen. Den va-rådgivare som arbetar på kommunförbundet Miljösamverkan Östra Skaraborg har en tydlig och aktiv del i kommunens kommunikation med fastighetsägare både i samband med utbyggnad av den allmänna va-anläggningen och vid tillsyn av små avlopp. I Värmdö kommun har en extern konsult anlitats för att ge rådgivning om små avlopp via telefon till fastighetsägare. Detta gör att avloppsinspektörerna dels får in bättre tillståndsansökningar och dels inte behöver lägga sin arbetstid på att svara på de vanligaste frågorna från fastighetsägarna.

Ökad rådgivning och kommunikationsinsatser kan bidra till att fler dåliga små avlopp åtgärdas samt även öka förståelsen för varför åtgärder behövs. Det kan underlätta genomförandefasen, både för myndighetsarbete och vid utbyggnad av allmänt va. En effektiv rådgivning och kommunikation som samordnas med myndighetsarbete, va-planering och utveckling av de allmänna va-anläggningarna har stor potential att bidra till ökad åtgärdstakt för små avlopp och att det blir enklare för fastighetsägarna att göra rätt.

⁶⁵ Havs- och Vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. *Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus*. Rapport 2014:1.

4.11.5 Bidrag till kommuner som ansöker om va-rådgivningsaktiviteter

För ett effektivt myndighetsarbete är det alltså lämpligt att bedriva kommunikation med och rådgivning till fastighetsägare på den lokala nivån. Denna behöver utformas för varje kommun och planeringssituation. Det skulle underlätta om de kommuner som särskilt satsar på va-rådgivning också kan få ekonomiskt stöd för arbete utöver den vägledning från nationell nivå som beskrivits ovan. Mindre kommuner som identifierat behovet av rådgivning men som i dag saknar resurser och kapacitet att själva utveckla en effektiv rådgivning skulle ha stor nytta av stöd för att etablera kommunal va-rådgivning i den form de själva finner är bäst. Det kan vara i egen regi, i samarbete med grannkommuner eller i regional samverkan.

Ett bidrag skulle kunna utformas med samma utgångspunkt som de stöd och bidrag som i dag finns för kommunal energi- och klimatrådgivning. Bidraget är baserat på antal hushåll i olika kategorier och får variera mellan 50 000–2 miljoner kronor per kommun och år. Detta finns reglerat i en särskild förordning och Statens energimyndighet har beslutat om föreskrifter och administrerar bidraget.^{66, 67} Budgeten för Statens energimyndighets bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning är cirka 100 miljoner kronor per år.⁶⁸

Ett generellt bidrag till kommunal va-rådgivning som möjliggör för flertalet av landets kommuner att etablera en kontinuerlig och effektiv va-rådgivning skulle möjligen hamna i en liknande storleksordning som energi- och klimatrådgivningen, det vill säga en årlig kostnad de inledande åren om 50–100 miljoner kronor. En statlig myndighet behöver dessutom förordnas för att hantera denna typ av bidrag. På samma sätt som energi- och klimatrådgivningen utvecklats under de senaste 40 åren behöver också former för va-rådgivning samt strukturerad uppföljning och utvärdering av nyttor och kostnader göras. Utredningens slutsats är att det finns tillräckliga skäl för att kommunerna ska kunna söka statligt bidrag för va-rådgivning på samma sätt som för energi- och klimatrådgivning men utredningen har inte kunnat prioritera arbetet med att ta fram

⁶⁶ Förordning (2016:385) om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning.

⁶⁷ STEMFS 2016:3. *Statens energimyndighets föreskrifter om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning.*

⁶⁸ Statens energimyndighets budgetunderlag för åren 2017–2019. dnr 2015-1757.

förslag på ny förordning för ett sådant bidrag. I stället är det något som regeringen får väga mot andra satsningar i sitt budgetarbete.

Det som däremot är möjligt att göra inom befintliga budgetanslag är att omforma reglerna för redan befintliga stöd för bättre vattenmiljö, till exempel LOVA-bidragen, så att de möjliggör för kommuner att söka medel för att utveckla och bedriva va-rådgivning.

4.11.6 Förslag som utredningen valt att inte gå vidare med

Krav på va-rådgivning i va-planering och myndighetsutövning

Staten skulle kunna ställa krav på att kommunikation och rådgivning ska ingå i kommunal va-planering och att kommunikation och rådgivning ska utgöra en del i tillsyns- och provningsarbetet från miljökontoret.

Detta skulle innebära en detaljerad styrning vad gäller kommunernas va-planering och myndighetsutövande vilket utredningen menar inte är önskvärt och utredningen bedömer att det inte heller skulle vara kostnadseffektivt. Behovet av kommunikation och rådgivning i va-frågor varierar mellan kommuner och ett generellt krav är då inte att föredra. I kommuner där behovet av tillsyn och va-utbyggnad är litet är det mindre prioriterat att ta med rådgivning i va-planeringen. Att ställa kravet på rådgivning på de kommunala miljömyndigheterna är också i sig komplicerat. Eftersom dessa fattar beslut i enskilda tillsyns- och tillståndsärenden kan de inte på ett enkelt sätt ge råd och stöd i någon större utsträckning utan att riskera hamna i en jävsliknande situation.

Utredningen anser alltså att denna typ av generellt krav på hur kommunerna ska bedriva sin va-planering och myndighetsutövning skulle inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Va-rådgivning och kommunikation finns dessutom utpekade som viktiga aspekter i den vägledning för kommunal va-planering som tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten. Denna vägledning kan utvecklas utan att det ställs direkta krav på vilket innehåll en va-planering ska ha. Direkta krav gentemot kommunerna är inte heller den väg som valts vad gäller rådgivning för energi- och klimatåtgärder.

Inga särskilda åtgärder kopplade till va-rådgivning

Det hade varit möjligt för utredningen att inte föreslå några ytterligare åtgärder eller satsningar på va-rådgivning och därmed överlåta till kommuner och branschaktörer att själva finansiera och utveckla former för rådgivning för små avlopp och va utanför den allmänna va-anläggningen.

Detta alternativ skulle innebära att nationella myndigheter inte engagerar sig i va-rådgivningen. Konsekvensen av detta skulle troligen vara att ett mindre antal kommuner som har tillräcklig kapacitet och resurser att utveckla nya arbetssätt och avsätta särskilda medel till kommunikation skulle bedriva va-rådgivning medan det stora flertalet kommuner inte skulle göra satsningar av dessa slag.

4.12 Kretsloppsåtgärder

Utredningen föreslår flera åtgärder för att öka kretslopp av näringsämnen från små avlopp:

- Ett etappmål i miljömålssystemet införs om att ett ökat antal kommuner har system för omhändertagande och kretslopp av näring från små avlopp. Naturvårdsverket föreslås bli ansvarig myndighet för detta etappmål.
- Tillsynsvägledningen till kommunerna ska öka vad gäller tillämpningen av kretsloppskrav vid prövning av små avloppsanläggningar. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska samverka i detta arbete och genomföra kunskapshöjande åtgärder med kommuner och länsstyrelser som målgrupp.
- Naturvårdsverket får i uppdrag att dels utveckla och vägleda kommunerna i arbetet med kretslopp och återföring av näring från små avlopp inom ramen för deras avfallsplanering och dels att ge vägledning till kommunerna i hur avfallstaxan kan användas för att styra mot kretsloppsanpassade avlopp.
- Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda utformning och införande av ett bidrag till kommuner, fastighetsägare och andra som vill utveckla kretsloppsanpassade system för små avlopp.

- Vinnova får i uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket göra en satsning på utveckling av kretsloppsteknik och innovativa systemlösningar för små avlopp.

Enligt utredningsdirektivet ska utredningen utreda hur kretslopp och näringsåtervinning från små avlopp kan stimuleras. Utredningen kan konstatera att det inte är något som kan lösas enbart genom miljökrav på fastighetsägare med små avloppsanläggningar. Risken finns att det inte kommer att ske någon kretsloppsanpassning om det inte samtidigt ställs krav på kommunerna. Kraven bör omfatta hur kommunerna organiserar och beslutar om taxor för avfallshandtering från små avlopp, det vill säga det som i dag kallas slam- och latrintömning. En utgångspunkt är att kretsloppsanpassning tas med i vägledning till kommunernas miljökontor om hur krav kan och ska formuleras vid tillståndsprövningen och hur lokala förhållanden kan möjliggöra olika lösningar. Det finns lagstöd och möjligheter att införa styrmedel eller ställa krav på hur hanteringen av avloppsfraktioner från små avlopp ska ske. I grunden finns redan ett sådant krav genom EU:s avfallshierarki vilken kommer i uttryck i 2 kap. 5 § miljöbalken.

Det är dock utredningens uppfattning att styrmedel måste beakta att det kan vara svårt att få nytta av avloppsfraktionen i de delar av Sverige där det saknas jordbruksmark som har behov av avloppsfraktionen som gödningsmedel. Det gör att generella krav på kommunerna inte är möjliga. Enligt utredningsdirektivet ska utredningen också föreslå författningsändringar med syfte att öka återvinning och kretslopp av näringsämnen från små avlopp. Några förslag på författningsändringar kopplade till kretsloppsanpassning presenteras inte i utredningens betänkande. Utredningen föreslår dock att Havs- och vattenmyndigheten ska få närmare föreskriftsrätt vad gäller försiktighetsmått kopplade till små avlopp. Det är utredningens bedömning att eventuella regler som styr kretsloppsanpassning av små avlopp lämpligen inarbetas samlat med övriga nya regler för små avlopp. Detta arbete behöver ske i nära samverkan mellan i första hand Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. En viktig komponent i ett sådant arbete är att definiera vad som menas med ett kretsloppsanpassat småskaligt avlopp som även gör det kostnadseffektivt för fastighetsägaren att

på rätt sätt ta hand om näringsämnena. Utredningen har även kommit till slutsatsen att flera förslag som leder till kostnads-effektiv styrning mot ökad kretsloppsanpassning av små avlopp kan genomföras utan författningsändringar.

4.12.1 Etappmål för ökat antal system för kretslopp av små avlopp

Utredningen föreslår att regeringen beslutar om ett etappmål i miljömålssystemet i syfte att öka det antal kommuner som har system för omhändertagande och kretslopp av näring från små avlopp. Detta ska vara steg på vägen för att nå miljökvalitetsmålen, särskilt målet *God bebyggd miljö* men också *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning*. Det föreslagna etappmålet kopplar också till flera av generationsmålets strecksatser, bland annat till den om att kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.

Ansvarig myndighet för detta etappmål föreslås vara Naturvårdsverket.

Etappmålet för ökad åtgärdsakt för små avlopp ska innebära att:

- insatser ska vidtas så att det år 2023 finns förutsättningar för att 50 procent av alla kommuner har ett etablerat system för kretslopp av växtnäring från små avlopp.

En viktig förutsättning för att kretslopp från små avlopp ska komma till stånd är att det finns ett system organiserat av kommunen som möjliggör för fastighetsägaren att enkelt och utan stora kostnader få sina avloppsfraktioner omhändertagna, behandlade och nyttjade som gödning på odlad mark. Om inte detta finns på plats är motivationen till kretsloppsanpassning av förklarliga skäl liten hos fastighetsägaren. I vissa fall, där det är förenligt med skyddet för människors hälsa och miljön, kan ett eget omhändertagande av avloppsfraktioner godkännas. Det är svårt för miljönämnden att motivera särskilda krav på kretsloppsanpassning av små avlopp utifrån miljöbalkens hänsynsregler om det inte finns förutsättningar för att de nya avloppsfraktioner som produceras kan nyttjas i lantbruket. För att uppfylla detta krav behöver kommunen som en del i sin roll som avfalls-

ansvarig möjliggöra att avloppsfraktioner från små avloppsanläggningar med viss eller hög kretsloppspotential kan tas om hand. Dessa ska transporteras, behandlas och återföras till åkermark. Exempel på denna typ av system finns i ett tiotal svenska kommuner och ytterligare ett antal planerar att införa detta. Om avloppsfraktioner med växtnäring förs till ett kommunalt avloppsreningsverk och det slam som uppstår i avloppsreningen återförs till odlad mark ska detta kunna räknas som att kommunen har ett system för kretslopp. Om det inte sker återföring av slam från reningsverk ska en sådan hantering inte ses som ett system för kretslopp av näring från små avlopp. Det finns i dag inga hinder i lagar och regler för att denna typ av system ordnas av kommunen. Det finns dessutom möjlighet att via avfallstaxan både styra mot mer miljö- och resurshushållande system. Det kan i sin tur medföra att det blir mindre kostsamt för en fastighetsägare som vill installera ett kretsloppsanpassat avlopp.

Mål för kretslopp av växtnäring från små avlopp

En möjlighet för att öka återföringen av näring från små avloppsanläggningar är att utforma ett nationellt mål. Det skulle kunna bli ett viktigt styrmedel som ger kommunerna en tydlig signal om att arbeta med frågan. Det skulle underlätta kommunernas arbete med att formulera mål i va-strategier/va-policys, va-planer och i avfallsplaner. Avsaknaden av ett nationellt mål för återföring av näring från avlopp gör att frågan om kretslopp från avlopp och avfall riskerar att prioriteras ned av kommunerna, eftersom många andra frågor som rör avlopp är kopplade till nationella miljömål eller konkreta lagkrav.

Regeringen bereder under utredningens arbete ett förslag på nationellt mål för återföring av fosfor och eventuellt andra näringsämnen från avlopp och avfall. Utredningen ser det som viktigt att regeringen i den beredningen särskilt uppmärksammar frågor om kretslopp av avloppsfraktioner från små avlopp.

I redovisningen av regeringsuppdraget om fosforåterföring föreslog Naturvårdsverket etappmål för återföring av näring från avlopp och avfall. Etappmålet angav att minst 40 procent av fosfor och minst 10 procent av kvävet i avlopp ska tas tillvara och återföras som växtnäring till åkermark senast år 2018.

Naturvårdsverkets förslag till etappmål har ännu inte antagits, och ett nationellt mål för återföring av växtnäring från avlopp saknas således. Ett antal kommuner har antagit egna mål och riktlinjer för återföring av näring från små avlopp men enligt vad utredningen erfar saknar flertalet kommuner denna typ av politiskt beslutade mål.

Utredningen anser att den formulering av etappmålet för återföring av växtnäring som Naturvårdsverket föreslagit fungerar väl också för styrning av återföring av näring från små avlopp under förutsättning att möjligheter till kommunalt eller lokalt/eget omhändertagande finns. Avloppsfraktioner ska med andra ord kunna användas både av lantbrukare och av landsbygdsbor för de egna odlingarna. För att säkerställa en helhetssyn på kretslopp från avlopp bör såväl allmänna avloppsanläggningar som små avlopp omfattas av samma nationella mål för näringsåterföring. För att det nationella målet ska få önskad effekt behöver det följas upp regelbundet på såväl nationell som kommunal nivå, förslagsvis på samma sätt som andra nationella miljömål.

4.12.2 Myndigheterna ska samverka om kretsloppsanpassning av små avlopp

Utredningen bedömer att det finns behov av utökad tillsynsvägledning om tillämpningen av kretsloppskrav vid prövning av små avloppsanläggningar. Tillsynsvägledningen bör hantera frågor om hur möjligheten att ställa kretsloppskrav på små avlopp beror på om det finns system för hantering och återföring av näring från små avlopp i kommunen. Den bör också omfatta hur avvägningen mellan eventuella merkostnader för kretsloppsanpassade avlopp och nyttan med kretslopp ska göras. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska samverka i detta arbete och genomföra kunskapshöjande åtgärder med kommuner och länsstyrelser som målgrupp. Havs- och vattenmyndigheten har det nationella tillsynsvägledningsansvaret för små avlopp, medan Naturvårdsverket har ansvar för vägledning vad gäller avfallshantering och därmed för frågor kopplade till kretslopp för små avlopp. Dessutom har Naturvårdsverket tillsynsvägledningsansvaret för avloppsanläggningar med en belastning över 200 personekvivalenter. Dessa frågor behöver hanteras tillsammans för att möjliggöra ökad återföring av

näring från små avlopp. Samverkan mellan myndigheterna sker i dagsläget, men utredningen har identifierat ett behov av ökad samverkan kopplat till ett behov av ökad vägledning och stöd till kommunerna i denna fråga.

Samverkan bör också ske med andra myndigheter som berörs av frågan exempelvis Jordbruksverket vad gäller lantbruksaspekter och spridning av avloppsfraktioner på åkermark, Boverket vad gäller fysisk planering och länsstyrelserna vad gäller planering och tillsynsvägledning. Viktiga aktörer att inkludera i detta arbete är också Avfall Sverige, Svenskt Vatten och Sveriges kommuner och landsting.

Utredningen ser behov av att Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna utökar sin vägledning och sitt stöd till kommunerna avseende vilka krav som utifrån miljöbalken kan ställas på återföring av näring från små avlopp. Vägledning behövs till exempel om hur de kommunala tillsynsmyndigheterna kan formulera kretsloppskrav på små avlopp vid prövning av små avloppsanläggningar. Detta eftersom eventuella krav på resurshushållning i enlighet med 2 kap. 5 § miljöbalken då alltid ska övervägas. Det råder dock stor osäkerhet vid landets kommunala miljömyndigheter om vilka krav med avseende på kretslopp som är rimliga att ställa på små avloppsanläggningar med hänsyn till skälighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Otillräcklig tillsynsvägledning i denna fråga gör att tillämpningen av 2 kap. 5 § miljöbalken varierar stort mellan olika kommuner, vilket i sin tur på sikt riskerar att urholka fastighetsägarnas förtroende för de kommunala miljömyndigheterna. Dessutom behövs vägledning för att kommunerna i högre grad ska inkludera kretsloppsanpassning av små avlopp i sin va-planering, i sitt åtgärdsarbete och i sin avfallsplanering.

Även om många kommuner har övergripande formuleringar om kretsloppsanpassning av små avlopp i sina va-planer eller va-policys är det få kommuner som har arbetat med kretslopp från små avlopp på ett konkret sätt i va-planeringen. Kretslopp från små avlopp är en förvaltningsövergripande fråga som berör avfallsansvariga, den kommunala tillsynsmyndigheten, va-huvudmannen och kommunens strategiska planering. Här ser utredningen ett behov av kunskapshöjande åtgärder till exempel utbildningar, kommunikation av goda exempel samt erfarenhetsåterföring från kommuner som gått före i arbete med kretsloppssystem för små avlopp. Frågan har också en stark koppling till andra strategiska va-frågor

såsom utbyggnad av allmänt va och kretslopp från den allmänna va-anläggningen. Det är därför viktigt att kretslopp från små avlopp också hanteras i kommunens va-planering och ingår i de kommunala va-planerna. Detta är också ett kostnadseffektivt sätt att arbeta med frågan eftersom den på så sätt integreras i en befintlig kommunal process. Tidigare myndighetsvägledning om va-planering har enligt vad utredningen erfar fått stort genomslag i kommunernas arbete.

4.12.3 Vägledning och utveckling av den kommunala avfallsplaneringen

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att utveckla och vägleda kommunerna i arbetet med kretslopp av små avlopp inom ramen för deras avfallsplanering. Den vägledning som tas fram bör också inkludera stöd till kommunerna i hur avfallstaxan kan användas för att styra mot kretsloppsanpassade avlopp. Avloppsfraktioner från enskilda hushåll klassas som hushållsavfall och ingår därför i kommunernas avfallsansvar och avfallsplanering.⁶⁹ Fokus i avfallsplanen bör vara att nå högre i avfallshierarkin, vilket för avloppsfraktionerna innebär att de bör återföras till odlad mark.⁷⁰ Kommunerna behöver därmed arbeta med system för återföring av näring från små avlopp till odlad mark i sin avfallsplanering. Detta sker dock i dagsläget endast i ett fåtal kommuner.⁷¹ I vissa kommuner saknas också den möjligheten. Kretslopp av avloppsfraktioner innebär delvis andra frågeställningar än kretslopp av det fasta avfallet, och kompetens kring avloppsfrågor saknas ofta i kommunernas avfallsorganisation.

Möjligheten att med avfallstaxan styra mot lösningar som ger större miljönytta omfattar också avloppsfraktioner från enskilda hushåll och kan därmed användas för att styra mot kretsloppsanpassade små avlopp. Det är dock relativt ovanligt att kommunerna tillämpar detta. Utredningen bedömer att det beror både på att de inte arbetat med frågan om kretsloppssystem för små avlopp

⁶⁹ Naturvårdsverket. *Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd*. Handbok 2008:3.

⁷⁰ Naturvårdsverket. *Kommunal avfallsplanering. Vägledning om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall*. Rapport 6760. april 2017.

⁷¹ Albinsson, M., Johansson, M., af Petersens, E. *Rapport från projektet Kunskapsläge och nätverksträffar – små avlopp i kretslopp och VA-rådgivning*. VA-guiden. Rapport 2017:2.

och på att kunskap om tillgängliga styrmedel saknas. Dessutom finns det oklarheter i vad som menas med kretsloppsanpassade små avlopp och vilken typ av tekniklösningar som i kommunernas olika planeringssituationer resulterar i god resurshushållning. Vägledning från Naturvårdsverket skulle medföra att redan befintliga regler och styrmedel tillämpas mer effektivt. Naturvårdsverket bör därför få ett uppdrag att genomföra sådan vägledning, i nära samarbete med Havs- och vattenmyndigheten och branschorganisationerna Sveriges kommuner och landsting och Avfall Sverige.

Införandet av kretsloppssystem för små avlopp innebär nya samarbeten på kommunal nivå, till exempel med lokala lantbruksaktörer, och nya tekniklösningar för behandling av avloppsfraktioner. De kommuner som har infört kretsloppssystem har i de flesta fall delvis finansierat det extra utvecklingsarbete som krävs med extern finansiering, exempelvis LOVA-bidrag, eftersom det är svårt att inrymma detta inledande utvecklingsarbete inom ramen för den ordinarie verksamheten.⁷² Dessa kommuner har byggt upp stor kunskap om kretsloppssystem för små avlopp, men eftersom erfarenhetsutbytet mellan kommuner är litet i denna fråga kommer kunskapen inte andra kommuner till del i särskilt hög grad. Naturvårdsverket kan här spela en viktig roll i att identifiera och sprida goda exempel och viktiga erfarenheter som gjorts av de kommuner som gått före.

Naturvårdsverket bör också få i uppdrag att tydligare inkludera planeringen av kretsloppssystem för små avlopp i myndighetens befintliga vägledning om avfallsplanering.⁷³ Den kommunala avfallshanteringen bör utformas så att kretsloppspotentialen i små avloppsanläggningar tas till vara. Kommunerna bör ansvara för att system för hantering av en eller flera avloppsfraktioner från enskilda avlopp finns tillgängliga och att dessa innebär att näringen i avloppsfraktionerna ersätter annat gödselmedel på odlad mark. Systemen för hantering av avloppsfraktioner från små avlopp bör i sin utformning styras mot att:

⁷² Hjelmqvist, J., Johansson, M., Tegelberg, L. *Återföring av näring från små avlopp. En kunskapsammansättning om källsorterande avloppssystem för enskilda hus och samlad bebyggelse.* Urban Water. Rapportserie nr 2012:1.

⁷³ Naturvårdsverket. *Kommunal avfallsplanering. Vägledning om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall.* Rapport 6760. april 2017.

- avloppsfraktionernas innehåll av oönskade ämnen minimeras
- avloppsfraktionerna behandlas så att de blir hygieniskt säkra
- avloppsfraktionerna kvalitetssäkras.

Förslag till definition av kretsloppsanpassat avlopp

Utredningen ser ett behov av en definition av vad som avses med kretsloppsanpassade små avlopp. Detta behövs för att kommunerna ska kunna styra och göra vägval i sin avfallsplanering, va-planering och även i viss mån vid tillståndsprövning av små avlopp. En på nationell nivå utformad och vedertagen definition kan användas som utgångspunkt för att till exempel utforma avfallstaxor, vilket beskrivits ovan. Utredningen lämnar inget förslag på att inkludera en sådan definition i lag utan menar att detta bör utvecklas och inkluderas inom ramen för den vägledning som Naturvårdsverket behöver utveckla vad gäller hantering av avloppsfraktioner från små avlopp.

Begreppet *kretsloppsanpassat avlopp* används ofta såväl av kommuner som myndigheter i arbete och diskussioner kring att öka återföringen av näring från små avlopp.⁷⁴ Utredningen har identifierat ett behov av en enhetlig definition av begreppet när det tillämpas för prövning och tillsyn av enskilda avlopp och i kommunernas avfalls- och va-planering.

Huvudsyftet med ett kretsloppsanpassat avlopp är återföring av näring från avlopp så att det kan ersätta annat gödselmedel, främst mineralgödsel. Detta innebär att den avloppsfraktion som samlas upp från små avlopp sedan efter eventuell behandling måste svara mot lantbrukets behov och krav vad gäller kvalitet på gödselmedlet/avloppsfraktionen.

Utredningen har utvecklat ett förslag till en teknikneutral definition av kretsloppsanpassade små avlopp. Grundkraven i förslaget till definition är utformade för att säkerställa att avloppsfraktionen innehåller så lite oönskade ämnen som möjligt, samtidigt som näringsinnehållet är tillräckligt för att säkerställa en effektiv användning som gödselmedel.

⁷⁴ Albinsson, M., Johansson, M., af Petersens, E. *Rapport från projektet Kunskapsläge och nätverksräfflar - små avlopp i kretslopp och VA-rådgivning*. VA-guiden. Rapport 2017:2.

Exempel på hur en definition av kretsloppsanpassade små avlopp kan utformas

Hela eller delar av den avloppsfraktion som genereras från hushållet ska kunna ersätta annat gödselmedel. Definitionen utgår från följande grundkrav på avloppsanläggningen:

- tillförseln av oönskade ämnen till avloppsanläggningen har minimerats
- avloppsfraktionen är möjlig att behandla så att den blir hygieniskt säker
- avloppsfraktionen innehåller tillräckligt koncentrerad växtnäring, så att den till en rimlig kostnad, arbetsinsats och energitågång kan användas som gödselmedel.

Anläggning med hög kretsloppspotential definieras som: anläggningen är utformad så att minst 80 procent av den totala mängden fosfor och minst 70 procent av den totala mängden kväve i avloppsvattnet samlas upp i enlighet med grundkraven. Huvuddelen av den insamlade mängden fosfor och kväve ska vara växttillgänglig.

Anläggning med viss kretsloppspotential definieras som: anläggningen är utformad så att minst 40 procent av den totala mängden fosfor och minst 10 procent av den totala mängden kväve, eller minst 60 procent av den totala mängden fosfor, i avloppsvattnet samlas upp i enlighet med grundkraven.

Att tillförseln av oönskade ämnen till avloppsanläggningen har minimerats innebär att hushållets beteende och anläggningens utformning så långt det är möjligt bidrar till att minska mängden oönskade ämnen i avloppsfraktionen. Detta sker framför allt genom så kallat uppströmsarbete vilket innebär att hushållen är medvetna om att giftiga och farliga ämnen inte ska tillföras avloppet och att dag- och dränvatten inte tillförs avloppsanläggningen. Hur kommunikation kring detta kan utformas på ett effektivt sätt finns det stor kunskap om inom landets kommuner framför allt de

som medverkat i ReVAQ-certifiering⁷⁵ av kommunala avloppsreningsverks slamhantering där uppströmsarbete är en central del.⁷⁶ Separat hantering av bad-, disk- och tvättvatten bidrar också till att minska mängden oönskade ämnen i den näringsrika avloppsfraktionen.⁷⁷

För att användas som gödselmedel behöver avloppsfraktionen vara fri från smittämnen. Detta säkerställs genom behandling i en central behandlingsanläggning, med undantag för eget omhändertagande då fastighetsägaren själv säkerställer att avloppsfraktionen inte riskerar att sprida smittor. Grundkravet innebär att avloppsfraktionen ska vara möjlig att hygienisera med någon typ av behandling. Behandlingslösningen måste dock inte finnas i den aktuella kommunen för att en enskild avloppsanläggning ska anses ha kretsloppspotential.

En viktig förutsättning för ett kretsloppssystem är att avloppsfraktionerna som ska ersätta annat gödselmedel är tillräckligt koncentrerade för att möjliggöra en tillräckligt effektiv insamling, behandling och spridning. Alltför utspädd näring kan exempelvis ge problem med markpackning vid spridning på åkermark.⁷⁸

Kraven för nivån *viss kretsloppspotential* utgår från förslaget till nationellt mål för återföring av växtnäring från avlopp, som är att minst 40 procent av fosfor och minst 10 procent av kvävet i avloppet ska återföras till åkermark.⁷⁹ Alternativt kan anläggningar som medger en högre grad av återföring av fosfor, men inte av kväve, anses ha en viss kretsloppspotential. Kravet på uppsamling av 60 procent fosfor utgår från delmålet i det tidigare miljömålssystemet som angav att senast år 2015 skulle minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.⁸⁰ Kraven för nivån *hög kretsloppspotential* är utformade utifrån vad som är möjligt att

⁷⁵ ReVAQ= ett certifieringssystem med syfte att minska flödet av farliga ämnen till reningsverk, skapa en hållbar återföring av växtnäring samt att hantera riskerna på vägen dit

⁷⁶ Svenskt Vatten. Årsrapport Revaq 2016. 2017.

⁷⁷ Archer, D-E. *Utvärdering av system för BDT-vattenrening med avseende på resurseffektiva städer och hållbar urban livsstil inom EVAA-projektet och H+ området*. Helsingborg, oktober 2012.

⁷⁸ Tidåker, P. *Integrating Farming and Wastewater Management. A System Perspective*. Doctoral thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala, Sweden. 2007.

⁷⁹ Naturvårdsverket. *Hållbar återföring av fosfor. Naturvårdsverkets redovisning av ett uppdrag från regeringen*. Rapport 6580. september 2013.

⁸⁰ Ibid.

åstadkomma med bästa tillgängliga teknik för kretslopp av små avlopp på den svenska marknaden.

Definitionen utgår från funktionskrav som är teknikneutrala för att möjliggöra teknikutveckling men detta kan sedan på kommunal nivå översättas till att krav på eller stöd tillämpas för vissa teknikutlösningar eller alternativt till särskild taxa. Etablerade teknikutlösningar för små avloppsanläggningar på den svenska marknaden i nuläget som uppfyller kraven för viss kretsloppspotential är flertalet fabrikat av minireningsverk, kompletterande lösningar för kemisk fällning, de flesta fosforfällorna med fosforbindande material och urinsorterande toaletter. De anläggningar som samlar in hela toalettfraktionen, det vill säga sluten tank för toalettvattnet eller torrtoalett, har hög kretsloppspotential.⁸¹ För att torrtoalett ska uppfylla kraven gäller dock att det finns ett uppsamlingssystem i kommunen som kan hantera torrt toalettavfall/latin eller att fastighetsägaren kan visa att eget omhändertagande sker så att näringen tas tillvara och att toalettavfallet ersätter annat gödselmedel.

De teknikutlösningar som har hög kretsloppspotential har också andra nyttor. Dessa nyttor har inte varit utgångspunkt för utformande av definitionen, utan utgör en bonus vid anläggandet av avloppslösningar med hög kretsloppspotential.

Anläggningar som är utformade så att mindre än 40 procent av den totala mängden fosfor och mindre än 10 procent av den totala mängden kväve i avloppsvattnet samlas upp i enlighet med grundkraven, har enligt förslaget till definition ingen kretsloppspotential. Detta gäller exempelvis infiltrationsanläggningar och markbäddar samt anläggningar som samlar in toalettavfallet på ett sådant sätt att näringen inte blir växttillgänglig eller inte går att samla in, behandla och sprida på ett effektivt sätt.

Den föreslagna definitionen bedöms också kunna användas som utgångspunkt för att tydligare utforma krav på kretsloppsanpassning av små avlopp i en eventuell kommande föreskrift om små avlopp.

Förslaget till definition har också flera andra användningsområden. Vid prövning och tillsyn av enskilda avlopp underlättar defi-

⁸¹ Jönsson, H., Nordberg, Å., Vinnerås, B. *System för återföring av fosfor i källsorterade fraktion av urin, fekalier, matavfall och i liknande rotat samhälls- och lantbruksavfall*. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 061. 2013.

nitionen miljömyndighetens avvägningar utifrån 2 kap. 5 § miljöbalken eftersom kraven med avseende på viss och hög kretsloppspotential kan översättas till teknikkraV. Ökad tillsynsvägledning krävs för att förtydliga i vilken utsträckning det krävs ett kommunalt system för återföring för att ställa kretsloppskrav vid prövning.

I kommunernas va-planering kan definitionen användas som utgångspunkt för vilka krav på kretsloppsanpassning som ska tillämpas inom kommunen, och vilken typ av kommunalt kretsloppssystem för små avlopp kommunen ska bygga upp. Den kan också användas som underlag för strategiska beslut om hur avfallstaxan ska utformas för att styra mot kretsloppslösningar för små avlopp.

Definitionen kan användas för rapportering av status för kretslopp från små avlopp på nationell nivå, till exempel vid insamling av data om kommunernas arbete med små avlopp. Den kan också användas för kommunernas egen rapportering och uppföljning gällande små avlopp.

I samband med eventuella framtida subventioner eller bidrag för att styra mot kretsloppslösningar för små avlopp kan förslaget till definition av kretsloppsanpassat avlopp utgöra en grund för att bevilja bidrag. Kommunspecifika bidrag eller stöd till fastighetsägare bör om de införs kopplas till det eller de system den aktuella kommunen har för återföring av avloppsfraktioner från små avlopp.

Definitionen kan också användas i marknadsöversikter och liknande över produkter på den svenska marknaden, där olika nivåer på kretsloppspotential kan anges för produkterna. På så sätt tydliggörs kretsloppsaspekten för de fastighetsägare som ska installera en ny avloppsanläggning. I samband med avloppsdeklarationer kan definitionen användas för att ange anläggningens kretsloppspotential.

4.12.4 Bidrag för att utveckla kretsloppssystem

Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att utreda utformning och införande av ett bidrag till kommuner, fastighetsägare och andra som vill utveckla kretsloppsanpassade system för små avlopp. Naturvårdsverkets förslag på system för bidrag ska ligga till grund för ett eventuellt beslut från regeringen om en satsning på kretsloppssystem för små avlopp. Bidraget ska i första hand riktas till kommuner, men möjligen också vara öppet för fastighetsägare

och andra som vill utveckla och investera i kretsloppssystem för små avlopp.

Det finns i dag ett fåtal kommunala system för återföring av näring från små avlopp som är i drift eller i planeringsskede. Huvuddelen av dessa projekt har tillkommit med stöd av statliga bidrag, främst LOVA-bidrag. Bidragen har varit en viktig drivkraft och har i många fall också varit helt avgörande för systemens tillkomst.⁸² Utredningen har identifierat ett behov av stöd till kommunerna för att de även fortsättningsvis ska utveckla och investera i kretsloppssystem. Att skapa ett kretsloppssystem för små avlopp är en fråga som måste hanteras vid sidan av kommunernas dagliga avfallsarbete och processen med att samla olika aktörer tar tid och kräver därför ytterligare finansiering. Det saknas dessutom möjlighet att ta ut anläggningsavgift i kommunernas avfallstaxa, vilket innebär att alla anläggningskostnader måste finansieras med hämtningsavgifter vilket är svårt när nya systemlösningar byggs upp.

Förslaget på bidrag ska möjliggöra för kommuner att söka statlig delfinansiering samt för att bygga upp kommunala system (investeringar, konsultstöd, arbetstid). Stöd bör också kunna beviljas för demonstrationsanläggningar med kretsloppsanpassad avloppsteknik. Till skillnad från dagens LOVA-bidrag bör bidraget vara tydligare kopplat till kretsloppssystem, ge en kontinuitet i utvecklingsarbetet och ge större möjlighet att söka bidrag som löper över flera år och som vid behov är lätta att förlänga. I utredningen bör också möjligheterna att bredda bidraget till att också inkludera fastighetsägare och andra aktörer till exempel lantbruksnära företag som vill utveckla och investera i kretsloppssystem för små avlopp. Detta bör avgränsas så att de projekt som ges bidrag tydligt möjliggör och driver på utveckling mot ökad kretsloppsanpassning, ger spridningseffekter eller lägger grunden för och möjliggör framtida uppskalning av kretsloppssystem för små avlopp. Utredningen förordar inte utvecklingen av ett generellt bidrag till fastighetsägare som kretsloppsanpassar sina avlopp även om detta kan vara en möjlig framtida satsning.

⁸² Hjelmqvist, J., Johansson, M., Tegelberg, L. *Återföring av näring från små avlopp. En kunskapssammanställning om källsorterande avloppssystem för enskilda hus och samlad bebyggelse*. Urban Water. Rapportserie nr 2012:1

Inför införandet av ett särskilt bidrag för kommunala kretsloppssystem bör erfarenheterna av att finansiera kretsloppsanpassade avlopp med LOVA-bidrag utvärderas. Slutsatserna vad gäller bidrag till kommunerna från Naturvårdsverkets rapportering av ett tidigare regeringsuppdrag om ekonomiska bidrag för enskilda avlopp samt från utvärderingen av LIP-bidragen bör också tas tillvara.^{83, 84}

Förslag som utredningen valt att inte gå vidare med

Utredningen har övervägt möjligheten att föreslå ett uppdrag till nationella myndigheter om att ta fram ett generellt förslag till utformning av bidrag till enskilda fastighetsägare för installation av kretsloppsanpassade avlopp. En enskild avloppsanläggning kan innebära en relativt stor investering för en enskild fastighetsägare. Bidrag till fastighetsägare för att installera enskilda avlopp har tidigare utretts av Naturvårdsverket.⁸⁵ Utredningen bedömer dock att det inte är lämpligt att bevilja bidrag för något som fastighetsägaren helt eller delvis enligt lag är skyldig att göra. Lagstiftningen ställer också krav på kretsloppsanpassning i enlighet med 2 kap. 5 § miljöbalken i det fall kostnaden är skäligen i förhållande till nyttan enligt proportionalitetsprincipen i 2 kap. 7 § miljöbalken. I praktiken är det ofta svårt att avgöra vad som är en skäligen merkostnad för en enskild fastighetsägare i förhållande till den samhällsnytta som ökat kretslopp av växtnäring ger. Det är dock inte alltid som ett kretsloppsanpassat avlopp medför merkostnader. Det skulle med andra ord bli svårt att ange en lämplig andel av kostnaden för en anläggning för ett sådant bidrag.

⁸³ Naturvårdsverket. *Avrapportering av regeringsuppdrag om förslag till ekonomiska bidrag som stimulerar användningen av effektiv teknik för att minska utsläppen från enskilda avlopp*. Dnr: 522-374-06 Rm. 2006.

⁸⁴ Naturvårdsverket. *Avlopp i kretslopp – en utvärdering av LIP-finansierade enskilda avlopp, vassbäddar och bevattningssystem med avloppsvatten*. Rapport 5406. 2005.

⁸⁵ Naturvårdsverket. *Avrapportering av regeringsuppdrag om förslag till ekonomiska bidrag som stimulerar användningen av effektiv teknik för att minska utsläppen från enskilda avlopp*. Dnr: 522-374-06 Rm. 2006.

4.12.5 Utveckling av kretsloppsteknik och innovativa systemlösningar för små avlopp

Utredningen föreslår att Vinnova får i uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket göra en satsning på utveckling av kretsloppsteknik och innovativa systemlösningar för små avlopp.

Även om det finns väl fungerande tekniklösningar för kretsloppsanpassade avloppssystem på marknaden i dag finns behov av teknikutveckling för att effektivisera och förbättra tekniklösningar för såväl insamling som behandling och återföring av avloppsfraktioner. Till exempel finns det ett tydligt behov av tekniklösningar och produkter som har hög kretsloppspotential och som inte kräver ombyggnad av befintliga fastigheter med vattentoalett installerat.

Den satsning som föreslås är tänkt att i likhet med andra tematiska satsningar som Vinnova genomför, göra det möjligt för marknadsaktörer, kommuner och andra att söka statligt ekonomiskt stöd för att utveckla produkter och systemlösningar som ökar kretsloppspotentialen hos små avlopp. I dagsläget försvåras teknikutvecklingen av kretsloppssystem för små avlopp av att marknaden är för liten för att motivera de utvecklingskostnader som krävs.⁸⁶ Ett exempel på detta är att det saknas minireningsverk och andra prefabricerade lösningar för att rena ett blandat avloppsvatten vilket avskiljer och möjliggör ett kretslopp av både fosfor och kväve samt andra näringsämnen. När kretsloppskrav inte ställs så skapas inte heller någon efterfrågan för denna typ av produktutveckling.

Internationellt pågår en mycket snabb teknikutveckling som i vissa fall gör det möjligt att till och med återanvända avloppsvatten som en resurs för bevattning eller återanvändning i hushållet. Ett annat exempel är utvecklingen av extremt snålspolande toaletter. Framtagandet av former för gjutning av nya porslinstoaletter innebär relativt stora initiala investeringar, vilka är svåra att genomföra på endast marknadsmässiga grunder på en osäker marknad. Ett tredje exempel är utvecklingen av enkla och billiga

⁸⁶ Sylwan, I., Eveborn, D., Ulmanen, J. *Future Toilet Fashion. En förstudie om stimuleringsåtgärder för systeminnovationer inom avloppshantering*. JTI-Institutet för jordbruks- och miljöteknik. 2014.

lösningar för bad-, disk- och tvättvatten som minskar kostnaden för ett avloppssystem med hög kretsloppspotential genom separat insamling av toalettavlopp. Dessa är också intressanta att utveckla för återanvändning av renat avloppsvatten på fastigheten. Avsaknaden av teknikutveckling, testning och marknadsintroduktion förhindrar samtidigt att marknaden för kretsloppsanpassade avloppssystem växer. Detta eftersom osäkerhet kring nya teknikutvecklingars funktion leder till att kommunala satsningar på kretsloppsanpassade avlopp uteblir.

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.

Extrem korttidsnederbörd förväntas bli vanligare och öka i intensitet i framtiden. En rapport från Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut visar att intensiteten beräknas öka med omkring 10–50 procent till slutet av seklet för ett 10-års regn.⁸⁷ Ökningens storlek beror på framtida utsläpp av växthusgaser samt den geografiska positionen. De största ökningarna förväntas för skyfall med kort varaktighet. Riskerna är något högre för sydvästra Sverige och något mindre för norra Sverige. I princip är dock alla kommuner utsatta för risk för översvämningar från skyfall. Det är därför viktigt att kommunerna arbetar aktivt med frågan hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras i kommunen. Hur hårt en kommun drabbas beror på bebyggelsens täthet, topografi, nuvarande dagvattenhantering, andel hårdgjorda ytor med mera. Det finns i dagsläget inte någon

⁸⁷ Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. *Extremregn i nuvarande och framtida klimat. Analyser av observationer och framtidsscenarier*. Rapport Klimatologi 47. 2017.

standard eller krav för hur kraftiga skyfall ett samhälle ska kunna hantera utan det är upp till varje kommun att besluta. Boverket har gett ut en tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker men den gäller bara vid ny bebyggelse.⁸⁸ Kommunerna har kommit olika långt i sitt arbete kring anpassningsåtgärder. Det finns även kommuner där arbetet ännu inte har påbörjats.

Dagvattensystemet är till för att avleda vatten genom ledningar och öppna diken. Vid skyfall utsätts dagvattensystemet för en stor belastning som de befintliga allmänna va-anläggningarna inte alltid klarar av.

Kommunen måste skaffa sig kunskap om hur stor belastningen blir på de allmänna va-anläggningarna vid ett skyfall. För att få den kunskapen kan kommunen behöva göra en skyfallskartering. En skyfallskartering visar vilka områden som översvämmas vid extrema regn när markens infiltrationsförmåga och dagvattenssystemets kapacitet inte räcker till. Resultatet är ett kartunderlag som visar översvämningsutbredning, vattendjup, flödesvägar och strömningshastighet.

Underlaget ger vägledning till vilken kapacitet som är motiverad för den allmänna va-anläggningen och vilka åtgärder som behöver vidtas av kommunen och va-huvudmannen för att hantera skyfall i kommunen.

Behovet av en plan för hantering av skyfall

Regeringen har i propositionen Nationell strategi för klimatanpassning föreslagit en ändring i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen. Ändringen innebär att kommunen i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den bebyggda miljön till följd av översvämnningar, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.⁸⁹

Den föreslagna ändringen sätter fokus på att kommunen, för att kunna ge sin syn på risken för skador till följd av översvämnningar på grund av skyfall, behöver ta fram ett underlag för sin bedömning. Ett sådant underlag skulle kunna vara en skyfallskartering för

⁸⁸ Boverket. *Tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker*. Rapport 2018:8.

⁸⁹ Regeringens proposition 2017/18:163 *Nationell strategi för klimatanpassning*.

att se vilka delar av en tätort där det kommer att uppstå problem med översvämning vid ett skyfall. Den föreslagna ändringen i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen tar sikte på att kommunen vid översiktsplaneringen ska bli medveten om vilken risk för skador på bebyggda miljöer som föreligger vid bland annat ett skyfall. Kommunen kommer genom den föreslagna ändringen i plan- och bygglagen att bli uppmärksam på risken för skador på bebyggda miljöer vid skyfall. Genom att riskerna tydliggörs får kommunen också vetskap om hur stora vattenmängder som kommer att belasta de allmänna va-anläggningarna om inga andra åtgärder vidtas. Samhället behöver anpassas så att det klarar av att hantera de regnmängder som uppstår vid ett skyfall. Som ett led i detta måste kommunen och va-huvudmannen se över både hur den bebyggda miljön och de allmänna va-anläggningarna ska kunna anpassas.

Hanteringen av dagvatten från allmän platsmark ingår som en del i kommunens skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen. I avsnitt 4.5 föreslår utredningen att kommunerna ska ha en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sin skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Utredningen föreslår att det som en del av kommunens plan för vattentjänsterna ska finnas en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

En sådan redogörelse kan liknas vid det som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sin vägledning för skyfallskartering kallar för *strukturplan för vatten*.⁹⁰

Utredningen föreslår att skyfall ska definieras i enlighet med den definition som Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har fastslagit, det vill säga ett regn med regnvolym om minst 50 mm/timme eller 1 mm/minut. Utredningen har övervägt att i stället använda regn med en viss återkomsttid vid bedömningen av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras. Det är dock svårt att bestämma vilken återkomsttid som bedömningen ska avse. Med ökade nederbördsmängder ändras också hur ofta förekomsten av extrema naturliga händelser kan förväntas inträffa.

⁹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vägledning för skyfallskartering. Tips för genomförande och exempel på användning*. 2017.

Redogörelsen som utredningen föreslår kan vara en integrerad del i kommunens plan men den kan också utgöra ett separat dokument i form av ett underdokument till planen. Hur kommunen väljer att presentera redogörelsen blir upp till kommunen. Det avgörande är att redogörelsen med kommunens bedömning finns med i planen i någon form.

Utredningen har valt att kommunens bedömning ska omfatta begreppet allmänna va-anläggningar och inte enbart allmänna dagvattenanläggningar. Detta eftersom det i dag råder en oklar avgränsning mellan dagvatten och övriga vattentjänster.⁹¹ Ett skyfall kan direkt eller indirekt även ha en påverkan på dricksvatten och spillvatten. Ambitionen är att kommunerna ska styra mot en helhet i sin planering av allmänna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Om kommunens bedömning skulle avgränsas till allmänna dagvattenanläggningar finns en risk för att andra viktiga aspekter missas eller prioriteras bort. I urbana tätorter där skyfall orsakar de största problemen hänger oftast alla vattentjänster ihop och i praktiken finns endast små praktiska skillnader för kommunerna.

Utredningens förslag löser inte hela frågan med de problem som skyfall förorsakar utan kommunerna behöver ta hänsyn till detta i hela samhällsplaneringen. Den föreslagna ändringen i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen att kommunen i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för översvämning vid bland annat skyfall kommer att utgöra ett bra underlag för redogörelsen. I de kommuner som framöver ska ta fram en ny översiktsplan kan det bli tvärtom, det vill säga att redogörelsen blir ett bra underlag för översiktsplanen.

Genom en bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras får kommunen ett underlag för att se om utformningen av mark som är allmän platsmark behöver ändras för att temporärt kunna hantera vatten eller leda om vatten. Det kan handla om att anlägga till exempel sekundära avrinningsvägar eller översvämningssytor, men alla typer av anpassningsåtgärder och dagvattenanläggningar kan bli aktuella. Kommunen får genom bedömningen således underlag för att se om några åtgärder behöver vidtas innan vattnet når rörledningssystemet. Underlaget kan även användas för att ta ställning till om någon detaljplan be-

⁹¹ Naturvårdsverket. *Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken*. Redovisning av regeringsuppdrag. 2017.

höver ändras. Redogörelsen blir därmed enligt utredningen ett verktyg för kommunen att arbeta vidare med för att anpassa bebyggd miljö till ett förändrat klimat.

Plan- och bygglagen eller vattentjänstlagen

Planering för att anpassa samhället till ökade regnmängder har i dag ingen tydlig plats i lagstiftningen. Frågan skulle kunna regleras i plan- och bygglagen men även i vattentjänstlagen beroende på vilket syftet är och vad man vill åstadkomma.

Det som talar för att frågan ska regleras i plan- och bygglagen är att det rör sig om samhällsplanering. Kommunen ska planera för hur samhället ska kunna hantera ett skyfall. Planeringen kan gälla byggnation, infrastruktur med mera. Det som talar emot är att plan- och bygglagen inte kan användas för att faktiskt reglera hur regn ska kunna hanteras. Det som också talar emot att reglera frågan i plan- och bygglagen är att finansiering av åtgärder inte kan regleras inom ramen för plan- och bygglagen. Plan- och bygglagen ställer inte heller några krav på genomförandet av själva åtgärderna.

Kommunen har enligt vattentjänstlagen en skyldighet att ordna allmänna vattentjänster. Vattentjänstlagen syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.⁹² I detta ingår även hantering av dagvatten. Finansieringen av vattentjänsterna sker genom va-avgifter vilket regleras i vattentjänstlagen. Utredningen föreslår i avsnitt 4.5 att kommunerna ska ha en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Eftersom planeringen av alla vattentjänster hänger ihop är det naturligt att även vattentjänsten dagvatten ingår i den föreslagna planen. Detta är skäl som talar för att det är mest lämpligt att reglera frågan i vattentjänstlagen. Utredningen anser därför att förslaget att kommunen ska göra en bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras vid skyfall bör regleras i vattentjänstlagen.

⁹² 1 § vattentjänstlagen.

Utredningen föreslår i avsnitt 4.5 att alla kommuner ska ha en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sin skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. I en sådan plan ska det då också finnas en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras vid skyfall.

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.

Att ta fram en plan för hur de allmänna va-anläggningarna ska klara av att hantera stora regnmängder kräver ett bra underlag. Kommunen behöver få vetskap om hur vattnet rinner och var det finns risk för översvämning för att kunna utarbeta en plan för hur staden och de allmänna va-anläggningarna ska kunna hantera stora regnmängder. Sådant underlag kan vara en skyfallskartering. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har tagit fram en vägledning för skyfallskartering som kommunerna kan använda sig av.⁹³ Ett annat verktyg är Lantmäteriets nationella höjddatabas. Höjdmodellen är en verklighetstrogen tredimensionell modell av landskapet och som kan vara till hjälp för att se vilka vägar vattnet tar när det regnar mycket.

Det kan, trots det material som finns tillgängligt, vara betungande för mindre kommuner att ta fram en redogörelse för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras vid skyfall. Dessa kommuner kan behöva stöd i någon form.

Det finns två myndigheter vars ansvarsområden omfattar frågor som ligger nära dessa frågor om dagvatten. Det finns flera skäl som talar för vardera myndighetens lämplighet som stöd för kommunerna i arbetet med planeringen av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras vid skyfall.

⁹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vägledning för skyfallskartering. Tips för genomförande och exempel på användning*. 2017.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har tagit fram en vägledning för skyfallskartering och bör därför ha den kompetens som kan behövas för att stödja kommunerna. Enligt förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har myndigheten ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är behörig myndighet för frågor enligt översvämningsdirektivet och ska ansvara för rapportering till Europeiska gemenskapens kommission.⁹⁴ Framför allt arbetet med skydd mot olyckor talar för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör få i uppdrag att stödja kommunerna med att ta fram nödvändigt underlag. Det som talar emot att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ett sådant uppdrag är att uppgiften berör samhällsplanering mer än krisberedskap. Att stödja kommunerna med att ta fram underlag för hur de allmänna va-anläggningarna ska kunna hantera stora regnmängder är, enligt utredningen, mer en samhällsplaneringsfråga som ligger utanför myndighetens uppdrag.

Enligt förordning (2012:546) med instruktion för Boverket är Boverket en förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat bebyggd miljö och fysisk planering. Hur kommunen ska planera för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna hantera stora regnmängder är frågor som därmed berör Boverkets ansvarsområde. Boverket ska särskilt enligt sin instruktion i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd.⁹⁵ Uppgiften ligger också nära det uppdrag som regeringen i propositionen Nationell strategi för klimatanpassning föreslagit att Boverket ska få.⁹⁶ Boverket ska enligt propositionen få i uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till både ny och befintlig bebyggelse.

Utredningen anser att Boverket är den myndighet som är mest lämpad att ge kommunerna det stöd som de behöver i sin planering för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall. Utredningen föreslår därför att Boverket ges i

⁹⁴ 17 b § Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Artikel 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

⁹⁵ 3 § 3 p Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁹⁶ Regeringens proposition 2017/18:163 *Nationell strategi för klimatanpassning*.

uppdrag att stödja kommunerna i det arbetet. Stödet kan till exempel ske genom att förmedla exempel från andra kommuner. För att klara sitt uppdrag behöver Boverket ha kontinuerlig dialog med och tillgång till stöd från andra aktörer som har i uppdrag att arbeta med klimatanpassning såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsernas klimatanpassningssamordnare.

4.13.3 Finansiering av anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen

Anpassningsåtgärder för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna hantera ökade regnmängder kan med nuvarande lagstiftning finansieras genom va-taxan. Förutsättningen för det är att kostnaden anses som en nödvändig kostnad för att ordna och driva va-anläggningen.⁹⁷ Begreppet nödvändig kostnad är kopplad till att va-anläggningen ska fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.⁹⁸ Det har i förarbetena till vattentjänstlagen överlämnats till rättstillämpningen att avgöra vad som är nödvändiga kostnader⁹⁹.

Vad som är skäliga anspråk på säkerhet och därmed en kostnad som är nödvändig har utarbetats genom branschpraxis. Enligt branschpraxis är skäliga anspråk på säkerhet att va-anläggningen i befintlig bebyggelse ska klara ett 10-års regn. Detta medför att det i regel inte finns någon överkapacitet i befintliga allmänna va-anläggningar. De allmänna va-anläggningarna har inte utformats för att klara ett regn med längre återkomsttid än 10 år. Enligt utredningen kan denna praxis verka som ett hinder för att finansieringen av åtgärder sker genom va-taxan om åtgärderna medför att den allmänna va-anläggningen får en överkapacitet. 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

⁹⁷ 30 § vattentjänstlagen.

⁹⁸ 13 § vattentjänstlagen.

⁹⁹ Regeringens proposition 2005/06:78. *Allmänna vattentjänster*.

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 finns i vattentjänstlagen en möjlighet för va-huvudmannen att avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar om kriterierna i 30 § andra stycket vattentjänstlagen är uppfyllda. Kriterierna är att det ska finnas en fastställd investeringsplan, avsättningen ska avse en bestämd åtgärd, åtgärden och de beräknade kostnaderna för den ska redovisas i planen, det framgår av planen när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk och planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek. Enligt vad utredningen erfar används möjligheten till fondering i dag i liten utsträckning. Möjligheten till avsättning skulle enligt utredningen kunna användas i större utsträckning för framtida nyinvesteringar i till exempel öppna dagvattenanläggningar.

Fördelningspolitiska aspekter

Finansiering av anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen genom va-taxan kan leda till att va-huvudmannen måste höja va-avgiften. En omständighet som bör tas i beaktande är att va-avgiften är en så kallad platt avgift där alla fastigheter inom ett verksamhetsområde betalar lika mycket oavsett inkomst. Det som avgör avgiftens storlek inom varje kommun är vilka va-tjänster fastigheten har och i viss utsträckning hur stor fastigheten är samt förbrukningen av dricksvatten. Som exempel kan tas en kommun som både är en kust- och inlandskommun. Där betalar en låginkomsttagarfamilj i ett hus med lågt marknadsvärde i inlandet samma årliga va-avgift som en höginkomsttagarfamilj i en villa med högt marknadsvärde vid havet.

Sker finansieringen av anpassningsåtgärder genom kommunalskatt avgörs storleken på beloppet som den enskilde kommunmedborgaren betalar i skatt av hur hög inkomst denne har.

En annan aspekt att beakta när det gäller finansiering av anpassningsåtgärder för dagvattenhantering är att juridiska personer inte betalar någon kommunalskatt. Juridiska personer som äger fastigheter som ligger i ett verksamhetsområde betalar däremot va-avgift för vattentjänsterna. Det är inte ovanligt att de fastigheter som juridiska personer äger till stor del består av hårdgjorda ytor till exempel stora parkeringsplatser eller kontorslokaler.

Ägare till fritidsfastigheter betalar kommunalskatt i den kommun som de är folkbokförda i. Det kan vara i en annan kommun än den där fritidsfastigheten är belägen. Fritidsfastighetsägare betalar va-avgift om fritidsfastigheten ligger i ett verksamhetsområde. Det vanligaste är att fritidsfastigheter ligger utanför tätorter där det inte finns något verksamhetsområde för dagvatten. Men det förekommer att fastigheter som ligger i tätbebyggda områden inom ett verksamhetsområde används som fritidsbostad.

Redogörelsen ovan visar på att det finns fördelningspolitiska bedömningar att göra i frågan om finansieringen av anpassningsåtgärder ska ske genom va-taxan eller genom skattemedel.

4.13.4 Beskrivning av ett alternativ med servicenivå

I Danmark ska alla kommuner ha en skyfallsplan med en riskanalys. De danska kommunerna ska i skyfallsplanen fastställa en servicenivå det vill säga en accepterad nivå för översvämningar som är samhällsekonomiskt lönsam. Köpenhamn har till exempel fastslagit att en acceptabel nivå för översvämningar ligger på 10 cm på gator vid ett 100-års regn medan servicenivån vid sjukhus ligger på 3 cm.¹⁰⁰

Den servicenivå som de danska kommunerna har fastställt i skyfallsplanen är inte juridiskt bindande för kommunen eller va-huvudmannen. Detta innebär att om kommunen inte uppfyller den fastslagna servicenivån så leder detta inte till några juridiska konsekvenser för huvudmannen. Va-huvudmannen blir inte skadeståndsskyldig för översvämningsskador vid skyfall. Detta är en viktig skillnad mellan den danska och den svenska va-lagstiftningen. I Sverige kan va-huvudmannen bli ersättningsskyldig för en över-

¹⁰⁰ Köpenhamns kommun. *København's kommunes skybrudsplan 2012*.

svämningsskada på en fastighet inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde om den allmänna va-anläggningen inte tillgodoser skäligen anspråk på säkerhet.¹⁰¹

I Sverige styr begreppet skäligen anspråk på säkerhet vad den allmänna va-anläggningen ska vara dimensionerad för. Detta har i branschpraxis, som har fastslagits av Högsta Domstolen, bestämts till att den allmänna va-anläggningen i befintlig bebyggelse ska vara dimensionerad för att klara av ett 10-årsregn. Avgörandet från Högsta Domstolen är från början av 1990-talet.¹⁰² Någon nyare praxis finns inte. Samhället har förändrats sedan 1990-talet. Mer mark har bebyggts och andelen hårdgjord yta har ökat. Även klimatet har ändrats och regnen förväntas bli mer intensiva. Med de ökade regnmängder som väntar anser utredningen att de skäligen anspråk på säkerhet som den allmänna va-anläggningen ska tillgodoses i dag skulle kunna ställas högre. Utredningen anser med andra ord att det är oklart om va-anläggningens möjlighet att klara av ett 10-årsregn fortfarande motsvarar skäligen anspråk på säkerhet.

Utredningen har övervägt ett förslag om att införa ett krav att kommunerna ska fastställa vilken servicenivå som ska gälla i kommunen. Omständigheterna vad gäller topografi och hårdgjorda ytor skiljer sig mellan olika kommuner. Detta innebär att konsekvenserna av ett skyfall blir olika i olika kommuner. Ett beslut om vilken servicenivå som ska gälla i kommunen kan ses som positivt utifrån ett demokratiskt perspektiv. Servicenivån skulle ge kommuninvånarna ett besked om vad de kan förvänta sig för översvämningarnivåer på allmän platsmark vid skyfall. Servicenivån skulle också ge en möjlighet för de kommuner som vill ha en högre ambitionsnivå än vad vattentjänstlagen kräver att besluta om det.

Det finns i dag inget hinder i vattentjänstlagen att kommunen arbetar med anpassningsåtgärder utifrån en servicenivå. Men det kan ändå finnas en osäkerhet i kommunerna om huruvida det skulle kunna finnas en risk för skadeståndsansvar om servicenivån inte uppfylls. Detta kan leda till att kommunerna inte vågar besluta om en högre ambitionsnivå än vad vattentjänstlagen kräver.

Utredningen har inte inom ramen för uppdraget haft möjlighet att närmare utreda frågan om brister att uppfylla servicenivå vid

¹⁰¹ 45 § vattentjänstlagen.

¹⁰² Se NJA 1991 s. 580.

skyfall skulle kunna riskera att utlösa skadeståndsskyldighet för kommunen. Vid övervägande om att införa krav på servicenivå i kommunerna bör den frågan utredas i ytterligare.

Utredningen har därför valt att inte lägga fram något förslag om att kommunerna ska ha en fastställd servicenivå.

4.13.5 Erfarenheter från det danska systemet

I Danmark regleras va-huvudmännens medfinansiering av öppna dagvattenanläggningar genom ett särskilt system. Det finns flera omständigheter som gör att det system man valt med medfinansiering i Danmark inte direkt bör implementeras i Sverige.

I Danmark finns sedan länge en tradition av att inte ha så hög kommunalskatt. Danska kommuner får inte besluta om att höja kommunalskatten utan att riskera straffande avgifter. Detta är anledningen till att kommunerna inte kan höja skatten för att bekosta anpassningsåtgärder. För att göra det möjligt att i stället finansiera en större del av anpassningsåtgärderna genom va-avgift införde man i Danmark en förordning, *Bekantgørelse nr 89 om spildevandsforsyningsselskabernes medfinansiering af kommunale og private projekter*. Genom denna förordning kan va-huvudmannen finansiera upp till 75 procent av kostnaderna för anpassningsåtgärder.

Inför varje projekt ska va-huvudmannen och kommunen ingå ett avtal om fördelningen av kostnaderna för anpassningsåtgärderna. Avtalet måste godkännas av Forsyningssekretariatet vid den statliga myndigheten Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Utredningen erfar att detta gör att systemet blir krångligt och byråkratiskt. Det medför även att det tar lång tid innan några anpassningsåtgärder blir genomförda.

I Sverige finns inget som hindrar att kommunerna finansierar anpassningsåtgärder genom skattemedel. Det ingår i den kommunala självstyrelsen att besluta vilken skattesats som ska gälla i kommunen. Hur anpassningsåtgärder ska finansieras blir i stället, som utredningen konstaterar i avsnitt 4.13.3, en fördelningspolitisk bedömning. Det som avgör om en anpassningsåtgärd kan finansieras genom va-avgift är om kostnaden är nödvändig för att anläggningen ska uppfylla skäligen anspråk på säkerhet.

Utredningens slutsats är att ett införande av det danska medfinansieringssystemet i Sverige troligen inte skulle leda till att fler anpassningsåtgärder kommer till stånd. Detta eftersom det danska medfinansieringssystemet framstår som krångligt samt att det redan är möjligt att finansiera anpassningsåtgärder genom va-avgift samt med skattemedel. Utredningen har därför valt att inte lägga fram ett sådant förslag på system för medfinansiering.

4.13.6 Öppna lösningar i vattentjänstlagen

Åtgärder för att kunna hantera ett skyfall och förebygga skador på den bebyggda miljön kan inte bara ske genom ledningar. Anpassningsåtgärder måste också vidtas ovan mark bland annat genom öppna dagvattenanläggningar. Det finns inget hinder i vattentjänstlagen mot att anlägga öppna dagvattenanläggningar. Utredningen har övervägt ett förslag om ett förtydligande i vattentjänstlagen att öppna dagvattenanläggningar ska ingå i definitionen av va-anläggning i 2 § vattentjänstlagen. Utredningen har dock kommit till slutsatsen att ett sådant förtydligande inte är nödvändigt. Detta eftersom vattentjänstlagen är teknikneutral och öppna dagvattenanläggningar faller därför redan in under definitionen av va-anläggning i 2 § vattentjänstlagen. Det är upp till va-huvudmannen att välja den lösning som ur ekonomisk synpunkt är lämpligast i varje enskilt fall.

4.13.7 Inriktningen för fortsatt utredningsarbete

Utredningen föreslår att följande bör bli föremål för fortsatt utredningsarbete:

- Dagvattenhanteringen i ett större sammanhang.
- Möjligheter till markåtkomst för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering.

Dagvattenhanteringen i ett större sammanhang

Att anpassa samhället till ett förändrat klimat utgör ett stort problem. Efter att ha analyserat hinder och möjligheter i vatten-tjänstlagen 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. Som utredningen påpekat i avsnitt 4.13.4 bör även frågan om skadeståndsskyldighet i relation till servicenivå utredas närmare för det fall ett krav på servicenivå ska införas i kommunerna i likhet med Danmark.

Markåtkomst

Utredningen erfar att det i vissa kommuner, som har en liten andel allmän platsmark, är problem att få tillgång till mark för att anlägga öppna dagvattenanläggningar. Kommunen kan få tillgång till mark genom ledningsrätt, servitut eller genom expropriation med nyttjanderätt. Även civilrättsliga avtal kan ge åtkomst till mark. Ledningsrättslagen medger endast ledningsrätt för vatten- och avloppsledningar och inte för till exempel diken, kanaler och andra öppna anläggningar som fördröjer eller leder bort vatten.

Klimatanpassningsutredningen framförde i sitt betänkande att det bör utredas i ett särskilt sammanhang om ledningsrättslagens begränsningar till rörledningar skulle kunna utökas till andra anläggningar. I betänkandet anges som exempel magasin under mark.¹⁰³

En stor andel av marken i bebyggd miljö är privatägd i många kommuner. Detta utgör ett problem och försvårar för va-huvudmannen att vidta anpassningsåtgärder ovan mark. Tillgången till

¹⁰³ SOU 2017:42. Klimatanpassningsutredningen. *Vem har ansvaret?*, s. 361.

mark är nödvändig för att nå en långsiktigt hållbar dagvattenhantering. En möjlighet att använda privatägd mark för öppna dagvattenanläggningar innebär dock en inskränkning i äganderätten. Frågorna om markåtkomst bör därför enligt utredningen utredas i ett fastighetsrättsligt sammanhang.

5 Konsekvensbeskrivning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska ett betänkande som innehåller förslag till nya eller förändrade regler innehålla bedömningar av förslagets konsekvenser. Dessa ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av de problem som ska åtgärdas med förslagen, vilka alternativa lösningar som står till buds samt vilka effekter som kan uppstå om förslagen inte genomförs. Vidare ska beskrivningen bland annat innehålla uppgifter om vilka som berörs av regleringen, vilka kostnads- mässiga och andra konsekvenser regleringen medför samt en bedömning av om regleringen överensstämmer med EU-rätten.

5.1 Allmänt om förslagets konsekvenser

Utredningens förslag har utvecklats utifrån målet att skapa hållbara vattentjänster som klarar kraven på gott hälsoskydd och en god miljö. Vattentjänsterna definieras i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) som vattenförsörjning och avlopp. Med vattenförsörjning menas tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning (dricksvatten). I avlopp ingår bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats (dagvatten), bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning (spillvatten).

En utförlig beskrivning av problembild och utmaningar kopplade till vattenförsörjning, avlopp och dagvattenhantering ges i kapitel 3. Där presenteras de negativa konsekvenserna och effek-

terna av utsläpp av övergödande eller smittsamma ämnen. I dag finns det ett gediget faktaunderlag framtaget med utgångspunkt från avrinningsområdena som beskriver status och åtgärdsbehov för Sveriges vattenförekomster. Detta underlag motiverar förslag som skapar mer hållbara vattentjänster, mer flexibla regler för när utbyggnad av allmänt va ska ske, åtgärder för att minska utsläppen från enskilda avlopp samt effektiviserad tillsyn och ökad åtgärdstakt av små avloppsanläggningar.

Ett viktigt perspektiv när konsekvenserna av utredningens förslag ska bedömas och analyseras är i vilket sammanhang kostnaderna som kan komma att följa av utredningens förslag finns. För en fastighetsägare innebär en enskild avloppsanläggning en stor kostnad både i fasta kostnader och i löpande kostnader. Samma sak gäller för de fastigheter som ansluts till en allmän va-anläggning. Effekterna på närmiljön av en icke-fungerande anläggning är också stora. I det perspektivet är kostnaden för den föreslagna avloppsdeklarationen liten. För kommunen är kostnaden för arbetet med va-planen liten i jämförelse med de mycket stora investeringar som flera kommuner står inför i allmänna va-anläggningar som ska byggas ut. Samma sak gäller de stora ekonomiska utmaningar som kommunen står inför för att klara en dagvattenhantering i ett förändrat klimat.

I syfte att minska de små enskilda va-anläggningarnas negativa miljöpåverkan finns i huvudsak två alternativa vägar att gå:

- en snabbare utbyggnad av allmänt va
- åtgärder för att stimulera en förbättring av de enskilda va-anläggningarnas kvalitet.

Utredningens förslag bygger på en bedömning att det är målet om en bättre vattenkvalitet som är det centrala och att kommuner och enskilda bör ges bättre förutsättningar att välja den metod som bedöms som mest effektiv i det enskilda fallet. I praktiken står dessa båda alternativa vägar inte i motsatsförhållande till varandra eftersom åtgärder av båda slagen behövs. Flera av utredningens förslag syftar till att skapa förutsättningar för kommuner och fastighetsägare att välja den mest kostnadseffektiva metoden för att nå målet.

I en rapport från Svenskt Vatten Utveckling görs en skattning av kostnaderna för att ansluta omvandlingsområden till allmänt va. Exempelberäkningen baseras på antagandet att det finns minst 1 200 omvandlingsområden med behov av allmänt va och att det i genomsnitt skulle finnas 150 fastigheter i varje område.¹ Kostnaden för att ansluta alla dessa 1 200 områden under en 20-årsperiod uppskattades till cirka 29 miljarder kronor. I rapporten beräknas kostnaderna för anslutning till allmänt va variera mellan 140 000 och 200 000 kronor per fastighet. Anläggningsavgifterna varierar mellan kommunerna och kan vara både betydligt lägre och betydligt högre än detta intervall.

Det är viktigt att poängtera att om fastighetsägare inte ansluts till allmänt va och har en undermålig dricksvattenförsörjning eller avloppsvattenrening så har fastighetsägaren en skyldighet att själv bekosta en upprustning av sin befintliga anläggning. Kostnaden för detta varierar också mycket beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet och de krav som miljömyndigheten ställer på framför allt avloppsanläggningen. Det är inte rimligt att jämföra kostnader för allmänt vatten och avlopp med ett scenario där fastighetsägare med enskilda anläggningar inte behöver stå för någon kostnad alls för sitt vatten och avlopp.

Utredningen har föreslagit att det i varje kommun ska finnas en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen (plan för allmänna vattentjänster) samt att planen ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

De dagvattenmängder som ett allmänt va-system ska kunna hantera utan att vatten däms upp i stadsmiljön eller med bräddning till närliggande recipienter bedöms öka under kommande år.

Det senaste decenniet har ökade regnmängder orsakat skador i svenska kommuner. Erfarenheterna visar att kostnaderna är höga för att återställa samhällsfunktioner inklusive att enskilda drabbas hårt. Dessutom kan kostnaderna för att förebygga skador kopplade till uppdämt dagvatten i befintlig stadsmiljö även på kort sikt vara höga.

¹ Carlsson, H. m.fl., 2017. *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport augusti 2017.

Det är svårt att utan konkreta förebyggandeåtgärder räkna på hur den generella avvägningen skulle se ut vad gäller nytta och kostnader för olika aktörer. En metod skulle kunna vara att försöka beräkna samhällsnyttan i form av den riskkostnad som undviks (sannolikhet för skada * skadekostnad) om åtgärder vidtas (kostnad för att minska skador från ökad nederbörd). Dessvärre är spannet både för sannolikheten för skada och storleken på skadekostnaden fortfarande stora. En serie med känslighetsanalyser skulle därför behöva göras för att ta fram robusta siffror att ställa mot den lokala kostnaden för att förebygga skadan. Detta steg är något som skulle kunna göras inom ramen för den föreslagna planen när lokala åtgärdsförslag har konkretiserats och det finns en uppfattning om lokal sannolikhet för skada.

Genomförande av konkreta åtgärder som följd av de föreslagna kommunala planerna kommer att föregås av politisk beredning och beslut, vilket innebär att fördjupade konsekvensanalyser kommer att tas fram av respektive kommun som underlag för de investeringsbeslut som ska tas.

5.2 Vilka aktörer berörs?

Tillgång till dricksvatten av god kvalitet och problem med övergödning och smittspridning via förorenat vatten berör hela samhället och i den bemärkelsen kan det vara svårt att avgränsa vem som berörs av utredningens förslag. Detsamma gäller utredningens förslag avseende översvämningar till följd av skyfall. Det ligger i hela samhällets och alla invånares intresse att nå målet om hållbara vattentjänster.

I denna konsekvensbeskrivning avgränsas dock analysen till de aktörer som direkt eller indirekt påverkas av de konkreta åtgärder som utredningen föreslår genom förändrade intäkter och kostnader. Det innebär att förslag med innebörden att en viss fråga bör utredas ytterligare genom en ny utredning inte konsekvensbeskrivs då det inte finns ett konkret förslag att bedöma. För aktörer som enbart har liten eller en indirekt koppling till åtgärderna görs ansatser att bedöma konsekvenserna. Det finns indirekta konsekvenser som svårligen kan förutsägas eller bedömas på förhand och åtgärder som har liten ekonomisk påverkan. Exempel på detta är

allmänhet, turister och även företag verksamma inom turism samt andra vilka nyttjar enskilda eller allmänna vattentjänster från anläggningar som de själva inte äger eller har rådighet över. Detsamma gäller tjänsteföretag utan producerande verksamhet och som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken och som bedriver sin verksamhet från småhus med enskilt vatten och avlopp. Andra företag som indirekt berörs av förslagen men för vilka konsekvenserna svårigen kan beskrivas är till exempel bygg- och anläggningsföretag, husföretag, företag som inte själva äger men som hyr ut eller förmedlar boende och fritidshus utanför de allmänna va-anläggningarna. Dessutom berörs alla fastighetsägare inom och utanför verksamhetsområde för allmänt va indirekt av hur de långsiktiga strategierna och planeringen för vatten och avlopp bedrivs samt av de prioriteringar som görs. Detta eftersom det kan påverka bebyggelseutvecklingen i kommunen i stort. Det kan också påverka taxor för allmänt va, taxor för avtalslösningar med kommunens va-huvudman, taxor för fastighetsägare vad gäller både tillsyn och prövning enligt miljöbalken samt avfallstaxor.

Utifrån kriteriet att de aktörer som berörs ska vara möjliga att identifiera på förhand och att förslagen har konsekvenser för aktörens kostnader och intäkter så bedöms personer och organisationer inom nedanstående grupper vara de som främst berörs av utredningens förslag:

- fastighetsägare som inte är ansluta till allmänt va – såväl juridiska som fysiska personer
- företag inom VVS, va- och anläggningsbranschen som arbetar med enskilda avlopp eller va-utbyggnad
- kommuner – inkluderat kommunala va-bolag och samarbetsorgan
- staten – Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Swedac, Livsmedelsverket, Boverket, Statistiska centralbyrån, Konsumentverket samt Länsstyrelserna.

Konsekvensbeskrivningen är strukturerad utifrån ambitionen att göra en samlad bedömning av konsekvenserna av utredningens förslag för respektive kategori.

5.3 Andra avgränsningar för konsekvensbeskrivningen

Det finns områden specificerade i 15 § kommittéförordningen där utredningen gör bedömningen att förslagen inte medför några direkta eller indirekta konsekvenser. För dessa områden kommer inte någon mer utförlig konsekvensanalys att göras. De områden som inte beskrivs innefattar konsekvenser för:

- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet
- jämställdheten mellan kvinnor och män
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

5.4 Referensscenario och alternativ

För att fullt ut kunna jämföra, bedöma och värdera konsekvenserna av utredningens förslag behöver förslagen ställas mot ett referensscenario, ett jämförelsealternativ. En intressant frågeställning är därmed vilka effekter, konsekvenser och kostnader som alternativet att inte vidta några åtgärder alls kan komma att få? Och vilka alternativa lösningar finns för att nå målet?

Att ange ett referensscenario är mycket svårt eftersom utredningens förslag ytterst handlar om att komma tillrätta med ett åtgärdsunderskott i förhållande till en lagstiftning som redan finns på plats. I kapitel 3 och 4 beskrivs befintliga problem med tillämpningen av dagens styrmedel, i synnerhet i ljuset av det stora ackumulerade åtgärdsbehov som byggts upp under åren som gått. Utredningen har haft som utgångspunkt att en hållbar åtgärdstakt behöver uppnås inom en snar framtid för att undvika stora negativa konsekvenser för miljö och hälsa samt för arbetet med att nå de svenska miljömålen och för att nå vattendirektivets mål om god ekologisk status. Utredningens bedömning är således att alternativet att inte vidta några åtgärder kommer att medföra för låg åtgärdstakt vilket på sikt medför samhällsekonomiska kostnader till följd av försämrad miljö och hälsa. Detta skulle också stå i strid med de krav i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som är riktade mot kommuner och myndigheter. Dessa åtgärder har bedömts vara nödvändiga för att uppnå kraven i vattendirektivet. Om Sverige

inte uppfyller kraven i vattendirektivet kan detta ytterst medföra att Sverige får betala höga böter till EU.

Ett alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara en storskalig utbyggnad och anslutning till allmänt va. Utredningen bedömer dock att detta inte är en framkomlig väg. Dels finns fastighetsägare som motsätter sig en anslutning och de kostnader som en anslutning medför, dels kommer en sådan utbyggnad av allmänt va föra med sig mycket stora kostnader som kan bli ett betydande hinder för byggande av nya bostäder, inte minst i landsbygder. Krav på en storskalig utbyggnad av allmänt va är för många kommuner därför inte en kostnadseffektiv lösning.

Ytterligare ett alternativ för att uppnå hållbar åtgärdstakt är att enbart nyttja de befintliga styrmedel som finns i dag, det vill säga att kommunen beslutar om föreläggande och förbud efter tillsyn. Den möjligheten har funnits sedan miljöbalken infördes och även ännu tidigare när dagens miljö- och hälsoskydds krav på små avlopp infördes i Sverige i slutet av 1960-talet. Bakgrunden till utredningens uppdrag är dock att detta system i dag inte leder till en hållbar åtgärdstakt. Den kommunala självstyrelsen innebär att det är kommunerna som avgör hur mycket tillsyn som ska genomföras. Utredningens uppdrag har varit att föreslå statliga styrmedel som ökar åtgärdstakten. I dagens situation är det tillsynsmyndigheten, det vill säga kommunen, som måste identifiera när ett avlopp behöver åtgärdas. Egenkontrollen hos fastighetsägare generellt är närmast obefintlig.

För att kommunens tillsynsmyndigheter ska få kunskap om alla 836 000 små avlopp behöver tillsynsmyndigheten besöka alla de avlopp för vilka den saknar säkra uppgifter om avloppets status och funktion. För att få ett kunskapsunderlag motsvarande det som avloppsdeklarationerna per automatik kommer skapa vart sjunde år behöver kommunerna uppskattningsvis göra tillsynsbesök på mer än 100 000 avlopp varje år.

5.4.1 Alternativ för dagvattenhanteringen

Omvärldsanalyser bland kommuner och va-huvudmän pekar på att skyfall orsakar stora kostnader för samhället både vad gäller materiella skador på byggnader och infrastruktur och även vad

gäller produktionsbortfall och andra mer indirekta kostnader. Trots relativt hög risk för stora kostnader för kommunen, va-huvudmännen samt för medborgarna saknas tydliga drivkrafter för varje enskild aktör att i god tid förebygga kommande skador av ökade regnmängder. Den part som tar kostnaden för att agera förebyggande kommer att skapa nytta åt ett större antal aktörer som inte själva betalat för skyddet.

I ett nollalternativ, det vill säga om utredningens förslag inte läggs kommer endast de kommuner som redan tagit stora kostnader förknippade med översvämningar att satsa på planeringsåtgärder. Endast dessa kommer att planera för att klara större regnmängder med återkomsttider upp till 30 år.

Den enda möjligheten till att nollalternativet rent principiellt skulle vara bättre är att sannolikheten för ökade regnmängder och skyfall är riktigt låg. Tyvärr visar SMHI:s dataserier från 1961–2013 samt prognoser för åren 2021–2098 över förekomster av antal dagar med regnmängder över tio millimeter att stora regnmängder tydligt blivit allt vanligare samt att det ser ut att bli ännu mer vanliga framför allt längs hela västra Sverige samt längs med östkusten i framtiden.² Även förekomster av lokal 100-års tillrinning ser enligt SMHI:s körning av FN:s klimatmodeller ut att bli allt mer förekommande framför allt i södra Sverige.³

Antagande om åtgärder i de föreslagna planerna

Utredningens förslag kan antas leda till att anpassningsåtgärder för att kunna hantera skyfall kommer att vidtas i snabbare takt än vid ett nollalternativ.

Erfarenheter visar att en förutsättning för att hålla nere samhällskostnaderna för att hantera de vattenmassor som bildas vid skyfall är att det anläggs ett helhetstänk i stadsbyggnadsprocessen och vid ombyggnationer. Det gäller att skapa en gemensam norm och en transparens i vilken ambitionsnivå som våra stadsmiljöer ska klara vad gäller klimatanpassning. På så sätt stärks redan befintliga

² www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/lansanalyser#00_Sverige,precip_nGT10,ANN (hämtad 2018-04-17).

³ www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/lansanalyser#00_Sverige,HBVSv_intrans_HQloc100,ANN (hämtad 2018-04-17).

drivkrafter som finns i konstaterade ansvarsförhållanden och alla aktörer kan bli bättre beställare och kravställare av markanvändning i kommunerna.

Varje bedömning som kommer att göras i respektive kommun kommer att utgå från lokala behov och förutsättningar. I befintlig bebyggelse lär ändringar av dimensioner på befintliga ledningar, ökade grönytor eller tillkommande infrastruktur kräva stora ingrepp med tillhörande höga kostnader. Då beslut om dessa åtgärder kommer att tas under osäkerhet om sannolikheten för olika flödesmängder bör åtgärderna i hög grad vara multifunktionella. Åtgärderna kan då i stället kostnadsmässigt motiveras av den nytta som samhället får till exempel av en förstärkning av urbana ekosystemtjänster. Avrinningsvägar och översvämningssytor kommer att tjänstgöra som rekreationsytor, bullerdämpning, trafik hinder, partikelrening, erosionsskydd, biotop för vilda pollinatörer, med mera. Fördröjningsmagasin kommer även de att skapas i syfte att även stärka andra ekosystemtjänster än vattenreglering. Några vanliga åtgärder som ger dessa sidonyttor kommer att vara:

- sekundära avrinningsvägar, vattenvägar som kan nyttjas tillfälligt
- översvämningssytor på allmän platsmark (till exempel grönytor för rekreation, vegetation längs delar av stadsgator)
- fördröjningsmagasin och fler infiltrationsytor med vegetation uppströms.

Sannolikt kommer nybyggnation i synnerhet vid markomvandlingsprojekt att vara föregångare vad gäller dagvattenhantering som är dimensionerad för högre flöden än i dag. Det kommer att vara enklare och mindre kostsamt att göra åtgärder tidigt i en planeringsprocess än att i efterhand arbeta in motsvarande åtgärder i en tät befintlig bebyggelsestruktur.

5.5 Förslagen i förhållande till EU-rätten

Utredningen gör bedömningen att de föreslagna regeländringarna överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen. De frågor som utredningen lämnar förslag inom regleras endast delvis på europeisk nivå och utred-

ningens förslag syftar i stor utsträckning till att bidra till att Sverige når upp till de krav som ställs i direktiven. Ett primärt fokus för utredningen har varit att kraven i vattendirektivet⁴ ska uppnås tidigare än med nuvarande arbete. Det kan även konstateras att vattendirektivet är ett minimidirektiv. Även i art- och livsmiljödirektivet⁵ ställs krav som ofta kopplas till konsekvenser av utsläpp från små avlopp. I direktiven regleras inte hur en viss status hos miljön ska uppnås eller med vilka styrmedel.

Små minireningsverk omfattas av bestämmelserna i förordningen om byggprodukter⁶. Enligt den förordningen får inte EU-länderna och deras myndigheter efterfråga andra prövningar eller bedömningar än de som anges i en harmoniserad standard för byggprodukter. Utredningens förslag är teknikneutrala och harmonierar därför med bestämmelserna i förordningen.

Utredningens förslag kan i mycket begränsad omfattning komma att beröras av avloppsvattendirektivet.⁷ Avloppsvattendirektivet ställer vissa minimikrav vad gäller rening av avloppsvatten från tätbebyggelse vilket kan påverka vissa beslut enligt 6 § vattentjänstlagen.

Utredningens förslag om krav på en plan för allmänna vattentjänster styrs av direktivet om strategisk miljöbedömning⁸ genom att direktivet föreskriver att en strategisk miljöbedömning ska utföras för planer och program om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan i de flesta fall.

I fråga om utredningens förslag om dagvatten finns en koppling till översvämningsdirektivet⁹. Direktivet behandlar dock endast andra typer av översvämnningar såsom exempelvis stigande vatten.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, även kallad art- och habitatdirektivet.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG.

⁷ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

5.6 Ikraftträdande

Det finns anledning att ta särskild hänsyn till val av tid för ikraftträdande av utredningens förslag. Eftersom förslagen på olika sätt hänger samman och deras konsekvenser påverkar varandra är det viktigt att ikraftträdandet är avvägt.

Avloppsdeklarationens ikraftträdande är särskilt känsligt då det finns många vinster med att systemet kan starta på ett kontrollerat sätt. Utredningen har föreslagit att kravet på att lämna in en avloppsdeklaration träder i kraft sju år efter förordningen. Detta för att möjliggöra för fastighetsägare att lämna in deklarationen någon gång under dessa sju år. Syftet med detta är att i möjligaste mån sprida deklarationerna över tid för att inte belastningen på kommunerna ska bli onödigt stor. Det är också viktigt att marknaden för avloppsdeklarationer hinner utvecklas så att de ackrediterade kontrollorganen når alla fastigheter i landet som är i behov av deras tjänster. Det finns stora vinster med att kommuner informerar om avloppsdeklarationerna i samband med förordningens ikraftträdande för att möjliggöra en effektiv hantering. Utöver det konstaterar utredningen att de företag som är intresserade av att upprätta avloppsdeklarationer också har ett intresse av att informera om det nya kravet.

5.7 Konsekvenser för fastighetsägare

5.7.1 Hur påverkas fastighetsägare av avloppsdeklarationer?

Utredningen bedömer att det främst är fastighetsägare med enskilt va som direkt påverkas av utredningens förslag. Antalet fastighetsägare som har enskilt avlopp är enligt SCB:s statistik cirka 950 000. Alla dessa berörs i varierande grad av utredningens förslag. I detta antal inkluderas småhusenheter på lantbruksfastigheter. Små företag och jordbruksföretag som har små enskilda avloppsanläggningar påverkas på samma sätt som andra fastighetsägare. Även konsekvenser för företag som hyr ut fastigheter med små avloppsanläggningar innefattas i denna analys. Fastighetsägare med allmänt (kommunalt) va kan påverkas av förslagen under förutsättning att ökad åtgärdstakt leder till förändrade taxor. Detta är dock långt ifrån säkert och det är ingen självklar sak att avgöra om utredningens förslag leder till ökade eller minskade kommunala kost-

nader för va i förhållande till ett referensscenario där hållbar åtgärdstakt uppnås på annat sätt. Som påpekats tidigare handlar utredningens förslag till stor del om att åtgärda ett åtgärdsunderskott i förhållande till den lagstiftning som redan finns på plats. Utredningens förslag syftar till att skapa ökad tydlighet och bättre stöd till kommunerna att välja den mest kostnadseffektiva metoden för att åtgärda bristfälliga va-anläggningar.

Det är främst förslaget på krav på avloppsdeklaration för små avloppsanläggningar som har en direkt kostnadspåverkan för fastighetsägare med enskilt va. Det övergripande målet med förslaget är att öka åtgärdstakten för små avlopp, vilket också är syftet med flera av utredningens övriga förslag såsom effektivare tillsynsarbete, system för insamling av uppgifter om små avlopp samt ett etappmål om ökad åtgärdstakt.

Fastighetsägare med enskilt avlopp påverkas därmed främst på två sätt:

- tillkommande kostnader och administrativa uppgifter för att upprätta en avloppsdeklaration
- kostnader för att åtgärda brister till följd av förbättrad tillsyn och uppfyllelse av de krav som ställs i miljöbalken.

De senare kostnaderna för att åtgärda sitt avlopp är något som inte är en konsekvens av utredningen utan i stället följer av de krav som sedan länge ställts på små avlopp i miljöbalken. Eftersom många kommuners tillsyn inte varit tillräcklig finns det fortfarande små avloppsanläggningar som inte uppfyller de krav som ställdes redan 1969 och som fortfarande inte varit föremål för kommunens tillsyn. Därmed har många fastighetsägare inte tvingats till kostnader för åtgärdande. Många fastighetsägare har också bristande kunskaper om sina anläggningar och vilka krav som ställs och har därför inte heller frivilligt åtgärdat sina avlopp så att de uppfyller miljöbalkens krav. I praktiken kan därför utredningens förslag leda till ökade kostnader för åtgärdande eller att kostnader tidigareläggs eftersom miljöbalkens krav efterlevs på ett bättre sätt, vilket var utredningens uppdrag.

Ansvar för att många små avloppsanläggningar inte uppfyller lagens krav kan anses vara delat mellan staten, kommunerna och de enskilda fastighetsägarna. Enligt utredningens förslag innebär

kravet på en avloppsdeklaration att ett ackrediterat kontrollorgan genomför en besiktning och upprättar en deklaration. Syftet är att ge både fastighetsägaren och kommunen information och att skapa ett kostnadseffektivt styrmedel ur samhällets, fastighetsägarens och företagens perspektiv. Systemet kan jämföras med andra typer av inspektioner såsom energideklarationer och ventilationskontroller.

5.7.2 Hur många fastighetsägare berörs av avloppsdeklarationer?

Det finns cirka 950 000 fastigheter (1,2 miljoner folkbokförda personer) i Sverige utan anslutning till kommunalt avlopp. Av dessa har cirka 691 000 ansluten vattentoalett. Av de anläggningar som har vattentoalett ansluten är cirka 468 000 permanentboende och 223 000 fritidshus.¹⁰ Cirka 145 000 fastigheter har indraget vatten men är utan vattentoalett och släpper ut spillvatten från bad/disk/tvätt-avlopp, så kallat BDT-avlopp.¹¹ Fastigheter som helt saknar indraget vatten föreslås inte omfattas av kravet på avloppsdeklaration eftersom de i allmänhet saknar behov av en avloppsanläggning. Med utgångspunkt i antalet fastigheter med vattentoalett och antalet med endast BDT-avlopp finns det cirka 836 000 va-anläggningar som skulle omfattas av kravet på avloppsdeklaration.

Fastighetsägare med enskilt avlopp är ingen homogen grupp. Här finns både privatpersoner och företag. De huvudsakliga grupperna av fastighetsägare är:

- privatpersoner som äger sitt eget boende. Detta är den största gruppen och omfattar uppskattningsvis över 90 procent av fastighetsägarna. Fördelningen mellan permanentboende och fritidsboende varierar betydligt mellan kommunerna
- företag som hyr ut fastigheter, för boende och/eller till andra företag
- företag som äger fastigheterna som de bedriver verksamhet i, exempelvis jordbruksföretag.

¹⁰ SMED. *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut. 2015.

¹¹ Beräkning utifrån siffror från SMED om antal BDT-avlopp.

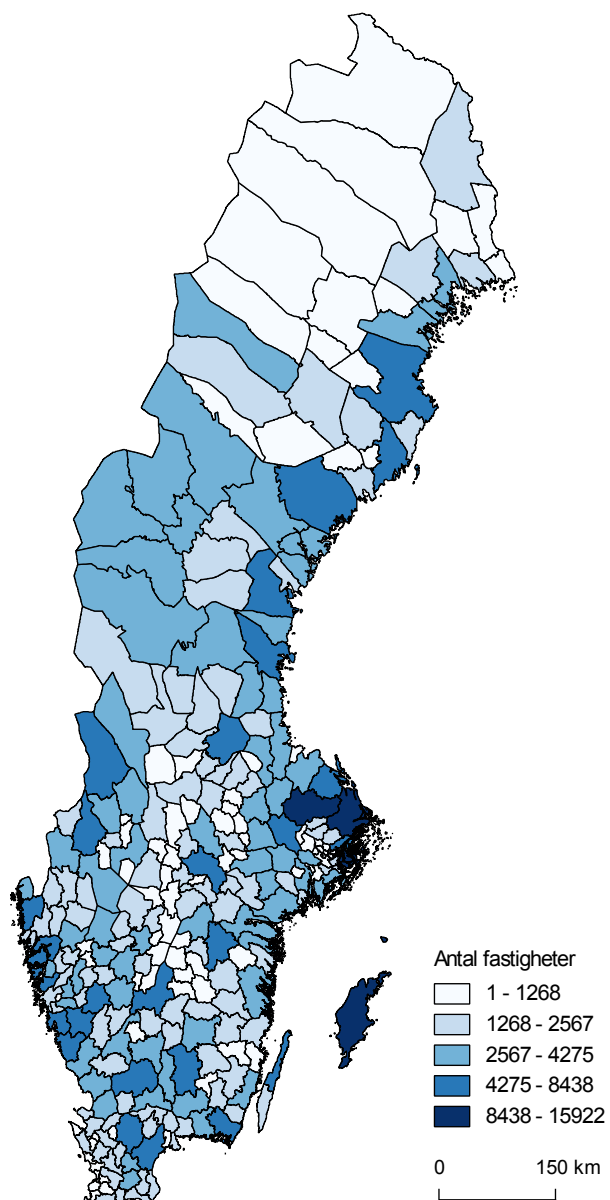
År 2016 fanns cirka 62 900 jordbruksföretag i Sverige och om närmare 100 procent av dessa uppskattas ha små avloppsanläggningar utgör de under tio procent av alla fastighetsägare med små avloppsanläggningar. Många djurägare har dock allmänt dricksvatten. De företag som hyr ut fastigheter och har små avloppsanläggningar uppskattas grovt räknat utgöra endast några få procent av det totala antalet fastighetsägare med små avloppsanläggningar. För hela Sverige saknas statistik om företag som hyr ut fastigheter. Dessa uppgifter kan finnas på kommunal nivå. Utredningens förslag kommer att underlätta för framtagandet av statistik på området i framtiden.

Jordbruksföretag och andra företag som exempelvis arbetar med produktion av livsmedel eller andra produkter omfattas av olika andra regler som innebär att kommunen utför inspektioner. Utredningen bedömer att dessa företag i något högre grad än genomsnittet har fungerande små avloppsanläggningar.

När begreppet fastighetsägare används i konsekvensutredningen görs ingen skillnad mellan om verksamhetsutövaren är en fysisk person eller om det rör sig om en juridisk person. En verksamhetsutövare med ansvar för ett avlopp behöver inte nödvändigtvis äga fastigheten utan även andra grunder för ansvaret kan förekomma. I kapitel 3 förs en mer ingående diskussion om detta.

När det gäller teknisk lösning för små avloppsanläggningar är markbaserad rening den vanligaste typen. Tekniken används i cirka 46 procent av alla små avloppsanläggningar, varav 30 procent är infiltrationer och 16 procent markbäddar. Små avlopp är vanligare i mindre tätbefolkade delar av landet samt längs kusterna medan kommunalt ledningsnät återfinns i eller nära större samhällen och städer.

Figur 5.1 Antal fastigheter med små avloppsanläggningar 2014



Källa: Havs- och vattenmyndigheten. Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar. Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2016-10-31.

5.7.3 Kostnad för avloppsdeklaration

Utredningen uppskattar att kostnaden för en avloppsdeklaration kommer att ligga i intervallet 1 500–5 000 kronor. Bedömningen bygger på vad en energideklaration kostar i dag. Kostnaden kan komma att variera över landet. Den kan påverkas av olika marknadsförutsättningar, vilken typ av avloppsanläggning som berörs, vilken status den har, vilken belastning den utsätts för samt anläggningens ålder. Innan en avloppsdeklaration upprättas ska en besiktning av avloppsanläggningen genomföras. Sannolikt kommer besiktningar i gleset bebyggda områden vara förknippade med längre restider och därför få ett högre pris än besiktningar i mer tätbebyggda områden. Detta förutsatt att närboende fastighetsägare på landsbygden inte samordnar sig i större utsträckning. I tabell 5.1 har utredningen gjort uppskattningar om vilken effekt restiden kan få på tidsåtgången för avloppsdeklarationerna.

Tabell 5.1 Tidsuppskattningar för besiktning med olika restider

	Tidsåtgång tätbebyggelse	Tidsåtgång landsbygd
Platsbesök (inkl protokoll)	1 h	1 h
Resetid inom område, inkl. förberedelser (kostnaden delas ej mellan dagens besiktningar)	20 min	40 min
Resetid till område (t/r) (kostnaden delas mellan dagens besiktningar)	1,5 h	4 h
Beräknat antal besiktning per 8 timmarsdag	6 st	4 st

Swedac bedömer att systemet med ackrediterade kontrollorgan, i stället för ett system med personcertifiering, möjliggör en bättre penetrering av landsbygd med hjälp av längre samordnade resrutter för den som ska utföra besiktningen.¹² Det valda systemet är utformat för att minska riskerna för lokalt höga priser som motiveras av bristande konkurrens samt att vissa områden helt skulle stå utan företag som erbjuder besiktningar.

¹² Telefonmöte med Magnus Pedersen, Swedac den 10 november 2017.

Enligt utredningens förslag ska avloppsdeklarationen göras vart sjunde år. Det innebär att fastighetsägare med enskilt va kommer att belastas med en ökad kostnad på cirka 200–700 kronor per år. För större anläggningar, med fler fastigheter anslutna, blir besiktningens kostnaderna högre men dessa delas å andra sidan av fler fastigheter. Kostnaden för besiktningen per fastighet beräknas bli avsevärt lägre för dessa fastigheter.

Fastighetsägarna som kollektiv beräknas bära en kostnad på 240 miljoner kronor per år. Beräkningen bygger på att dagens befintliga 836 000 enskilda va-anläggningar avloppsdeklarerar vart sjunde år till ett genomsnittligt pris om 2 000 kronor. Utifrån prisintervallet 1 500–5 000 kronor så blir den årliga kostnaden för kollektivet som helhet 180–600 miljoner kronor per år.

Fastighetsägare kommer också att behöva använda en del av sin tid för att hantera avloppsdeklarationen. De behöver informera sig om vad en avloppsdeklaration är, förstå vad som krävs av dem och boka in ett ackrediterat kontrollorgan för en besiktning. Det är också lämpligt att fastighetsägaren deltar vid besiktningen. Utredningen beräknar att den sammanlagda tiden som krävs för detta är i genomsnitt en timme per deklarationstillfälle. För en gemensam anläggning kan besiktningen ta längre tid, uppskattningsvis cirka två timmar inklusive protokollskrivning.

Särskilda konsekvenser för företag som är fastighetsägare

Företag som är fastighetsägare kan beröras på olika sätt av förslaget om avloppsdeklaration beroende på företagets verksamhet. Många företag har endast en avloppsanläggning med kapacitet som motsvarar ett normalt bostadshus. Dessa påverkas på samma sätt som fastighetsägare som inte är företag. För företag som har flera avloppsanläggningar eller en större anläggning, exempelvis företag som hyr ut stugor i stugbyar beror konsekvenserna på avloppsanläggningens utformning. Om företaget har en gemensam anläggning med kapacitet för högst 200 personekvivalenter behövs endast en avloppsdeklaration (anläggningar som är större än så omfattas inte av kravet på avloppsdeklaration). Det kan däremot ta längre tid att genomföra en besiktning av en sådan anläggning än för de minsta anläggningarna, uppskattningsvis kan det ta totalt cirka två

timmar att upprätta en sådan avloppsdeklaration. Detsamma gäller för andra gemensamma anläggningar. Om företaget har flera anläggningar dimensionerade för ett eller ett fåtal hushåll vardera behövs en avloppsdeklaration per anläggning. Tidsåtgången och kostnaden per anläggning blir då liknande den för fastighetsägare som inte är företag. Den kan bli mindre om det finns stordriftsfördelar.

5.7.4 Kostnad för tillsyn och för att åtgärda anläggningar

Den fastighetsägare som genom en avloppsdeklaration fått kunskap om brister i sin avloppsanläggning ställs inför valsituationen att antingen åtgärda avloppet direkt eller vänta tills kommunen utövar tillsyn och då riskera ytterligare tillsynsavgifter.

Tillsyn kommer att krävas för fastigheter vars avlopp fått anmärkning i deklarationen och fastighetsägaren inte självmant tar initiativ till åtgärd. Ett tillsynsbesök av denna karaktär debiteras mycket olika i kommunerna. I flera kommuner ligger taxan för avloppsinventering på drygt 2 000 kronor, vilket motsvarar två timmars handläggningsarbete.

Det sammantagna behovet i landet av tillsyn av små avloppsanläggningar bedöms omfatta åtminstone 324 000 små avlopp vilket är ungefär en tredjedel av alla små avlopp som finns. Bland de övriga två tredjedelarna finns anläggningar som kommer behöva kompletterande åtgärder inom några år. Om fastighetsägaren inte vidtar åtgärd efter tillsynsbesöket och om tillsynen bedömt att åtgärd är nödvändig, blir det aktuellt med ett föreläggande. Ett sådant föreläggande bedöms kunna handläggas på cirka 60 minuter vilket uppskattningsvis medför en avgift på cirka 1 000 kronor för fastighetsägaren. Tar handläggningen av ärendet längre tid ökar kostnaden. Om det antas att tio procent, det vill säga 32 000 fastighetsägare, föreläggs att vidta åtgärder uppstår en kostnad på 32 miljoner kronor som en direkt följd av avloppsdeklarationernas första period (fördelat på sju år). Övriga fastighetsägare antas i detta fall inte behöva ett föreläggande.

Det är viktigt att understryka att kostnaderna för tillsyn och förelägganden ovan också skulle uppstå i det referensscenario som redogjorts för tidigare. Kostnaden för förelägganden kan endast undvikas om fastighetsägare med dåliga avlopp frivilligt ansöker om

tillstånd innan myndigheten beslutat om föreläggande eller om myndigheten underlåter att ställa krav på fastighetsägaren. Det senare är i strid med miljöbalken och inte med som ett scenario i denna konsekvensanalys.

En avloppsdeklaration kan jämföras med en kontrollrapport eller motsvarande uppgifter som verksamhetsutövare har lämnat till tillsynsmyndigheten. I de fall där anläggningar saknar längre gående rening än slamavskiljare eller saknar komponenter som tillståndet kräver, kan tillsynsmyndigheten eventuellt förelägga utan att genomföra ett debiterat tillsynsbesök på plats. Det kan ge en kortare handläggningstid och därmed en lägre kostnad.

Vid det andra deklarationstillfället som uppkommer någon gång efter 8–14 år beräknar utredningen att mindre än 24 procent av fastigheterna kommer att kräva ett tillsynsbesök eller föreläggande av kommunens miljökontor.

Exempelberäkningarna och de bedömda kostnaderna ovan uppkommer enbart som en följd av att fastighetsägare inte ansöker om tillstånd eller gör en anmälan för en ny eller förbättrad avloppsanläggning innan myndigheten utövar tillsyn eller beslutar om föreläggande. Om alla fastighetsägare följde de krav som miljöbalken ställer skulle kostnaderna inte behöva uppstå. Det bör också påpekas att dessa kostnader är relativt små i relation till de kostnader som själva åtgärdandet av dåligt fungerande avlopp innebär. Dessa investeringskostnader kan uppgå till 50 000–150 000 kronor per fastighet beroende på planeringssituation och teknikval.

Det är viktigt att påpeka att utredningens förslag inte i sig påverkar ansvarsfördelningen eller vilka krav anläggningen ska uppnå. Därmed påverkas inte fastighetsägarens skyldighet att åtgärda brister i va-anläggningen i förhållande till det regelverk som gäller redan i dag. Miljöbalken ställer krav på att fastighetsägaren ska veta hur avloppsanläggningen fungerar och att den fungerar som den ska. Fastighetsägaren kan inte åberopa okunskap om anläggningens påverkan på miljö och hälsa för att undgå ansvar. Kännedomen om ansvar och krav är dock låg bland fastighetsägare vilket medför att många fastighetsägare avvaktar tillsynsmyndighetens föreläggande innan kostsamma åtgärder vidtas.

Utredningens förslag har därför egentligen ingen direkt påverkan på fastighetsägarnas kostnader för att åtgärda brister. Förslaget med avloppsdeklaration samt förbättrad tillsyn kan dock innebära

att brister upptäcks tidigare och att kostnaderna för fastighetsägarna tidigare läggs jämfört med referensscenariot. Förslagen kan således påverka när kostnaderna för fastighetsägaren infaller.

Huruvida detta påverkar storleken på fastighetsägarnas åtgärds-kostnader eller totala kostnader för anläggningen är svårt att avgöra på förhand. Tidigare upptäckt och åtgärd av brister kan i vissa fall leda till lägre kostnader om den tidigare upptäckten innebär att mindre omfattande åtgärder behöver vidtas jämfört med om åtgärden skjuts framåt i tiden. Avloppsdeklarationen kan också leda till en besparing för fastighetsägare om den påvisar problem och den nya kunskapen leder till att tillsynskostnader kan undvikas. Deklarationen leder också till att fastighetsägare med godkända avlopp i de flesta fall kan undvika tillsynskostnader. En motverkande effekt skulle dock kunna vara om ökad åtgärdstakt driver upp efterfrågan, och därmed även priset, på va-företagens tjänster och produkter. Hur den sammantagna effekten blir saknas det i dagsläget uppgifter om för att kunna göra vederhäftiga beräkningar. Som en jämförelse kan ändå sägas att investeringskostnaden för dagens åtgärdstakt på cirka två procent kan uppskattas till 1,5–2 miljarder kronor årligen. Vid en åtgärdstakt på cirka fem procent kan det beräknas att den årliga investeringskostnaden kan öka med cirka 2,5–3 miljarder kronor. Detta baseras på en genomsnittlig kostnad på 100 000 kronor för åtgärdande av små avloppsanläggningar.

Särskilda konsekvenser för företag som är fastighetsägare

Kommunernas taxa för tillsyn av små avloppsanläggningar är generellt oberoende av om ägaren är en fysisk eller juridisk person. Tillsyn och eventuella förelägganden påverkar därför företag som är fastighetsägare på samma sätt som fastighetsägare som inte är företag. Om ett företag äger flera avloppsanläggningar ökar kostnaderna vid behov av tillsyn eller förelägganden i motsvarande grad. Företag som äger gemensamma avloppsanläggningar påverkas på samma sätt som andra förvaltare av gemensamma anläggningar, såsom exempelvis samfällighetsföreningar. Eftersom tillsynen av dessa kan ta längre tid i anspråk, uppskattningsvis cirka två timmar, motsvarar det en kostnad om cirka 2 000 kronor.

5.7.5 Miljösanktionsavgift vid utebliven avloppsdeklaration

Utredningen föreslår att den som ska lämna in en avloppsdeklaration men inte fullgör skyldigheten i tid ska betala miljösanktionsavgift. Avgiftens storlek föreslås ligga i nivå med de som nu finns i fråga om avloppsanläggningar, vilket innebär 3 000 kronor. Det är viktigt att påpeka att miljösanktionsavgifter endast används om en fastighetsägare inte lämnar in en avloppsdeklaration i tid. Antaganden om hur många som inte kommer att uppfylla kravet är svåra att göra.

Utredningens förslag ger möjlighet för kommunen att besluta om miljösanktionsavgift och att använda det som ett verktyg för att förmå fastighetsägare att lämna in en avloppsdeklaration. Kommunerna tvingas dock inte till detta. Hur kommunerna och de som upprättar avloppsdeklarationer lyckas kommunicera med fastighetsägarna är av avgörande betydelse. Administrationen av en miljösanktionsavgift ska vara enkel men kommer ändå att ta en del tid för kommunen. Det kan också påverka kommunens agerande trots att det är möjligt att ta ut tillsynsavgift för den nedlagda tiden. Kommunerna har också möjlighet att välja hur de vill agera. Möjligen kommer kommunerna att välja att inte besluta om miljösanktionsavgifter och i stället prioritera dessa anläggningar i sin tillsyn. Det gör det svårt att bedöma hur många miljösanktionsavgifter kommunerna kommer ta beslut om och ännu osäkrare hur många av dessa som kommer att överklagas.

Som en exempelberäkning kan antas att kommunerna, när tiden för den första deklarationsperioden gått ut, beslutar om miljösanktionsavgift för en procent av de som är skyldiga att lämna avloppsdeklaration. Den extra kostnaden för fastighetsägarna blir då cirka 25 miljoner kronor. Kommunen kan också ta ut tillsynsavgift för den tid som läggs på administration av miljösanktionsavgifter.

5.7.6 Förändring i 6 § vattentjänstlagen

Utredningen föreslår en förändring i 6 § vattentjänstlagen i syfte att skapa förutsättningar för en flexiblere bedömning av behovet av allmänna vattentjänster. Förslaget innebär att särskild hänsyn ska tas till möjligheten att på ett annat sätt än genom anslutning och utbyggnad av allmänt va uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa

och miljön vid bedömningen av om ett behov av vattentjänster föreligger.

I dag finns ett stort men på nationell nivå okänt antal områden som skulle kunna vara aktuella för anslutning till allmänt va utifrån den nuvarande tolkningen av 6 § vattentjänstlagen. Möjligen finns det över 1 200 områden enligt en uppskattning i en rapport från Svenskt Vatten Utveckling.¹³ De kommuner som aktivt arbetar med va-utbyggnad klarar i genomsnitt ett till två sådana större va-utbyggnader per år. Utbyggnad av allmänt va tar lång tid och det finns ett behov av att ha fungerande enskilda vattentjänster också i väntan på allmänt va. Detta kan medföra ytterligare kostnader för fastighetsägare som i dag har avlopp som inte klarar miljöbalkens krav. Med det förslag på regeländring som utredningen presenterar kommer ett visst antal områden bedömas kunna undantas från att behöva allmänt va i framtiden. Hur många områden är mycket svårt att bedöma då detta i hög grad avgörs av lokala förutsättningar. För varje kommun kommer det vara möjligt att i va-planeringen identifiera områden som kan bli aktuella. Att få tillgång till allmänt va respektive få möjlighet att fortsatt ha enskilt va kan innebära både fördelar och nackdelar för fastighetsägare i dessa områden.

Den genomsnittliga kostnaden för anslutning till allmänt va ligger på 161 000 kronor.¹⁴ I den siffran är även dricksvatten inkluderat. För att uppfylla sitt ansvar enligt miljöbalken kommer fastighetsägare vilka inte erbjuds allmänna vattentjänster att i stället behöva investera i ett förbättrat enskilt avlopp. Kostnaden för en fastighet som behöver rena både toalettavlopp och BDT-vatten kan vara 150 000 kronor.¹⁵

Anslutningskostnaden till allmänt va varierar stort mellan kommuner och vid tillämpning av särtaxa även inom kommunen. Kostnaden för enskilt va varierar också stort. Även om 150 000 kronor är en kostnad för ett genomsnittsavlopp med cirka 25 års livslängd varierar kostnaderna beroende på om fastigheten ligger i normal eller hög skyddsnivå med mera. Om andra teknisklösningar till exempel torrtoalett och BDT-rening i stället väljs kan kostnaden

¹³ Carlsson, H. m fl, 2017. *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport augusti 2017.

¹⁴ Carlsson, H. m fl, 2017. *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Svenskt Vatten Utveckling Rapport augusti 2017.

¹⁵ Havs- och vattenmyndigheten *Tydligare regler för små avloppsanläggningar* 2016.

bli betydligt lägre. Dessutom är kostnader för eventuell renovering av befintlig dricksvattentäkt inte medräknad. Många fastighetsägare värdesätter också den ökade tryggheten och det minskade ansvaret som allmänt va innebär.

Även fastighetsägare som redan ingår i allmänt va kan påverkas av förslaget om förändring i vattentjänstlagen då många kommuner har haft problem med att tillämpa särtaxa så att det ger full kostnadstäckning vid va-utbyggnad. Va-kollektivet har därför ofta i praktiken hjälpt till att finansiera nya anslutningar. Denna form av medfinansiering kan sannolikt minskas genom utredningens förslag i och med att hänsyn ska tas till om frågan kan lösas på annat sätt. Fastighetsägare som redan är anslutna till allmänt va kommer därför sannolikt att påverkas positivt av utredningens förslag.

Även fastighetsägares möjligheter till bygglov kan förändras. I kapitel 4 beskrivs hur det i vissa kommuner har varit svårt att få bygglov på platser som då kan komma att behöva bli verksamhetsområden för allmänt va. Utredningens förslag till ändring kan innebära ökade möjligheter för bygglov i vissa situationer förutsatt att den planerade va-lösningen uppfyller miljöbalkens krav.

5.7.7 Plan för allmänna vattentjänster

Utredningen föreslår att det i varje kommun ska finnas en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen samt att planen ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

Kommunal planering bidrar med tydlighet och förutsägbarhet för fastighets- och markägare. Det ökar även transparensen i användningen av skattemedel. Utredningen föreslår att kommunens förslag till plan för allmänna vattentjänster ska bli föremål för samråds- och granskningsförfarande. Fastighetsägare har i dag endast en liten lagstadgad möjlighet att påverka de beslut enligt 6 § vattentjänstlagen som indirekt berör deras fastigheter. Även möjligheterna att överklaga beslut enligt lagen är begränsade. Ur ett demokratiskt perspektiv är utredningens förslag positivt eftersom fastighetsägare nu kommer att ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget till plan innan den antas av kommunfullmäktige.

Åtgärder för att anpassa samhället till klimatförändringar leder mest troligt till ökad attraktivitet lokalt. Hur snabbt åtgärderna betalar sig i ökade mark- och fastighetsvärden beror som i alla andra sammanhang på hur attraktivt läget är givet en stor rad parametrar.

Hushållen i form av va-kollektiv, skattebetalare och fastighetsköpare kommer troligtvis att vara den grupp som i slutändan finansierar en större del av de åtgärder i befintlig bebyggelse som genereras av förslaget vad gäller dagvatten. Det är å andra sidan även hushållen som drabbas av kostnader för skador på grund av ökade regnmängder i nollalternativet, det vill säga den nytta kopplat till ökade regnmängder som förslaget syftar till.

5.7.8 Konsekvenser av övriga förslag

Konsekvenser av central tillsynsvägledning om 6 § vattentjänstlagen

Indirekt bör fastighetsägare påverkas positivt av att Havs- och vattenmyndigheten får en tillsynsvägledande roll vad gäller 6 § vattentjänstlagen. Detta då det innebär att kommunerna i sitt arbete med att göra bedömningar om i vilka områden det ska erbjudas allmänt va kommer få tydligare riktlinjer.

Konsekvenser av förslag om effektivare tillsyn

Förslaget får inga direkta konsekvenser för fastighetsägare jämfört med andra alternativ där de olagliga små avloppen åtgärdas. Fastighetsägare kommer att behöva åtgärda bristfälliga avloppsanläggningar, men detta är ingen skillnad jämfört med situationen i dag. I nuläget finns dock fastighetsägare som underlåter att uppfylla de krav som ställs på dem som fastighetsägare och verksamhetsutövare.

Tillsynsvägledningen kan bidra till ökad tydlighet för fastighetsägare när det gäller förutsättningarna för tillsyn samt ökad förutsägbarhet hur kommunen kan komma att agera.

Även förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram nya föreskrifter om krav på avloppsanläggningar dimensionerade för högst 200 personekvivalenter innebär en ökad förutsägbarhet för fastighetsägare. Genom förslaget blir fastighetsägare medvetna om vilka krav som ställs på små avloppsanläggningar.

Detsamma gäller förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram ett aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda som utöver att ge stöd till kommuner och bransch också ska finnas tillgängligt för intresserade fastighetsägare.

Konsekvenser av förslag om etappmål för ökad åtgärdstakt

Förslaget får inga direkta konsekvenser för fastighetsägare. Indirekt kan ett etappmål för ökad åtgärdstakt leda till att fastighetsägare kommer att behöva åtgärda sina avlopp tidigare än vad som annars hade varit fallet. Detta på grund av att kommunerna kan komma att öka sin tillsyn.

Digitalt system för registrering av uppgifter om små avlopp

Detta system kan medföra att det blir möjligt att på ett enklare sätt få ut uppgifter om avloppssituationen på en viss fastighet. Detta kan underlätta för fastighetsägaren och även för potentiella köpare i samband med försäljning av hus med små avlopp.

Konsekvenser av förslaget om avloppsrådgivning för fastighetsägare

Genom förslaget kommer fastighetsägarna ges tillgång till bättre information och rådgivning vad gäller små avloppsanläggningar för hushållspillvatten och enskild dricksvattenförsörjning. Förslaget kommer att underlätta både ekonomiskt och tidsmässigt för fastighetsägare som ska åtgärda sina avlopp. Detta är positivt då detta oftast rör sig om en stor investering för en enskild fastighetsägare. Den särskilda vägledning till kommunerna om gemensamma avloppsanläggningar som ska tas fram kommer komma fastighetsägarna till nytta genom att kommunerna kan ge stöd och tydliga råd i planering och etablering av sådana gemensamma va-lösningar.

Kretsloppsåtgärder

Förslagen innebär att det kommer bli enklare för fastighetsägare att kunna möta upp de ambitioner och krav som ställs både när det gäller resurshushållning och kretslopp. I nuläget saknas det i många

kommuner system för återföring av avloppsfraktioner från små avlopp till åkermark. Då fler kommuner kommer utveckla detta blir det enklare och säkrare för fastighetsägarna att veta att deras investering i en kretsloppsanpassad avloppsanläggning säkert kommer komma till nytta.

5.8 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag påverkar flera olika typer av företag, men främst indirekt genom ökad efterfrågan på deras tjänster samt nya marknadsmöjligheter. De företag som direkt påverkas är främst företag som också är fastighetsägare med enskilt avlopp. Konsekvenserna för dessa företag beskrivs i avsnitt 5.7 om konsekvenser för fastighetsägare.

I detta avsnitt följer en kort beskrivning av de grupper av företag vars ekonomiska förutsättningar bedöms beröras av utredningens förslag. Det handlar främst om:

- företag som tillverkar eller levererar VVS- och va-produkter
- VVS-grossister
- företag med anläggningsmaskiner som anlägger vägar, nya vatten- och avloppsledningar, bredbandsutbyggnad och små avlopp
- slamtömningsföretag
- brunnsborrhare – särskilt med inriktning på dricksvatten.

Återförsäljare och tillverkare av små avloppsanläggningar samt gräventreprenörer och VVS-företag kan komma att påverkas av flera av förslagen genom ökad efterfrågan på deras varor och tjänster. En ökning av den årliga åtgärdstakten från dagens cirka två procent till cirka fem procent, skulle innebära att den årliga omsättningen för företag som arbetar med enskilda avloppsanläggningar i landet skulle öka med cirka 2,5–3 miljarder kronor. I nuläget kan investeringsvolymen uppskattas vara 1,5–2 miljarder kronor årligen. Detta baserat på en genomsnittlig kostnad för att åtgärda ett enskilt avlopp på 100 000 kronor. Variationerna är stora och någon statistik för just små avlopp finns inte i SCB:s statistik. Andra viktiga aktörer är tillverkare och återförsäljare av avloppsanläggningar för högst 200 personekvi-

valenter (motsvarande cirka 40 hushåll) samt slamtömningsföretag. Utredningens förslag om avloppsdeklaration medför en ny marknad för ackrediterade besiktningsföretag.

Tillverkare och leverantörer av VVS- och va-produkter

Det finns 85 företag som är medlemmar i VVS-Fabrikanternas råd, en branschförening för VVS- och va-industrin. Dessa tillverkar, importerar och exporterar VVS- och va-produkter för den svenska och internationella marknaden. Medlemsföretagen omsätter årligen cirka 20 miljarder kronor. Detta motsvarar cirka 85 procent av branschens omsättning i Sverige och sysselsätter omkring 18 000 personer.

På avloppsguiden.se finns i dag cirka 50 teknikleverantörer listade. Av teknikleverantörerna domineras marknaden till cirka 90 procent av produkter från mindre än tio företag. Resterande teknikleverantörer har förhållandevis små marknadsandelar inom små avlopp, men vissa av dessa har större andel i andra va- och infrastruktursegment på marknaden.

I Sverige levererar 30–40 företag minireningsverk, tio av dessa är medlemmar i MRV, branschorganisationen för EN-godkända minireningsverket. Företagens storlek varierar mellan en omsättning på ett par miljoner kronor till mer än 100 miljoner kronor. Vissa säljer och servar enbart minireningsverk medan andra har ett mer diversifierat utbud. Även underleverantörer i form av entreprenadföretag som servar anläggningarna samt legotillverkare påverkas av hur det går för branschen. Många av dessa företag finns på landsbygden.

Företag med anläggningsmaskiner

Cirka 3 800 företag är medlemmar i Maskinentreprenörerna, som organiserar landets företag med anläggningsmaskiner. Organisationen har cirka 60–65 procent av Sveriges företag med anläggningsmaskiner som medlemsföretag. Exempel på uppdrag är anläggning av vägar, nya vatten- och avloppsledningar, bredbandsutbyggnad och anläggande av små avlopp. Endast en del av dessa företag anlägger små avlopp. Det finns ingen uppskattning av hur många de är. Generellt utgör anläggande av avlopp en relativt liten del av branschens totala omsättning, uppskattningsvis cirka 2–3 procent.

Hur många avlopp en entreprenör anlägger varierar stort, från ett fåtal till 20–30 stycken per år. Ofta ligger denna typ av verksamhet inkluderat i andra bygg- och anläggningsjobb. En stor andel av företagen utför ett fåtal anläggningar av avlopp per år. Huvuddelen av företagen som anlägger små avloppsanläggningar bedöms vara företag med mindre än tio anställda. Medlemsföretagen har cirka 16 000 anställda och genomsnittet är fyra anställda per företag. Det genomsnittliga antalet anställda i företagen som inte är medlemmar i Maskinentreprenörerna bedöms vara något lägre. Maskinentreprenörerna har utbildat mer än 2 500 gräventreprenörer om anläggning av små avloppsanläggningar.

VVS-grossister

Svenska Rörgrossistföreningen VVS har nio medlemsföretag som omsatte över tolv miljarder kronor på den svenska marknaden år 2010. Medlemmarna är Ahlsell Sverige AB, Dahl Sverige AB, Bra Gross Sverige AB, Onninen AB, John Fredrik AB, Solar Sverige AB och AB Rörpojkarerna. Som grossister har de ett stort antal leverantörer, många kunder och ett omfattande sortiment. De tillhandahåller produkter till alla typer av byggnader och berörs i mycket liten grad av utredningens förslag. Branschens nummerbank har närmare tusen leverantörer inregistrerade och stora grossister kan ha flera tusen leverantörer. VVS-materielköpare återfinns i installatörledet, olika industrier, stat och kommun samt i detaljhandeln.

Slamtömningsföretag

De företag som slamsuger slamavskiljare eller tömmer slutna tankar samt transporterar slammet vidare för omhändertagande kan påverkas på olika sätt av utredningens förslag.

European Wenture Group AB, Ragn-Sells AB, Recycla.se och Swerock AB är medlemmar i Återvinningsindustrierna. Återvinningsindustriernas medlemmar omsätter i dag drygt 20 miljarder kronor och har mer än 6 000 anställda. Drygt tio miljoner ton avfall och återvinningsmaterial hanteras i 500 anläggningar över hela landet. Slam utgör en mycket liten del av detta.

Brunnsborrhare

Brunnsborrhare med inriktning på dricksvatten kan påverkas av utredningens förslag. Geotec har ett 80-tal företag anslutna. Sveriges Avanti-Borrhare Förening har drygt 30 medlemsföretag. De två organisationerna har lite olika inriktning på verksamheten men i grunden så stödjer de medlemmar med utbildning, opinionsbildning och certifieringsfrågor. Inom geotermisk borrhare, exempelvis bergvärme, finns ytterligare någon aktiv organisation som organiserar företag som i alla fall delvis borrar efter dricksvatten.

Hösten 2004 började brunnsborrhare certifieras. Certifikaten är personliga och det ställs krav på utbildning och yrkeserfarenhet.

5.8.1 Förändring i 6 § vattentjänstlagen

Den samlade bedömningen är att förändringen i 6 § vattentjänstlagen i stort inte förändrar den befintliga åtgärdstakten av va utanför dagens allmänna verksamhetsområden, vilket innebär att leverantörer inte påverkas utifrån dagens situation. Som tidigare nämnts, har det framtida investeringsbehovet bedömts vara större än dagens åtgärds- eller utbyggnadstakt. Möjligen kan den typ av tekniska lösningar som tillämpas vid åtgärdande och storleken på va-projekten förändras. Det är också möjligt att va-projekten och upphandlingarna kan bli mindre i omfattning vilket i sin tur skulle leda till att fler entreprenörer än de allra största företagen kan vara med och konkurrera om de lokala va-åtgärderna.

En konsekvens av att det blir fler små enskilda avloppsanläggningar i områden vilka i dag skulle kunna vara aktuella för va-utbyggnad är ökade intäkter för leverantörer av små avlopp. Det finns i dag ingen statistik kring de investeringar som görs i allmän va-utbyggnad respektive den investeringsvolym som finns för enskilt va. De genomsnittliga kostnaderna för anläggande av allmänt och enskilt avlopp är likartade och uppgår till cirka 150 000 kronor beroende på vad som räknas in. Kostnaderna skiljer sig mycket åt i olika kommuner och för olika teknikval. En exempelberäkning baserad på en rad antaganden resulterar i en ungefärlig omfördelad investeringsvolym på en miljard kronor för perioden, fördelat på cirka 100 miljoner kronor årligen. Detta baserat på antagandet att det under de närmaste tio åren i 100 av landets kommuner skulle åtgärdas och

byggas nya små enskilda avloppsanläggningar i stället för centraliserad avloppsrening i två områden med 50 fastigheter vardera. Variationerna mellan kommuner förväntas bli stora vad gäller denna typ av effekter. Sannolikt kan alltså förändringarna i 6 § vattentjänstlagen leda till en omfördelning av intäkter inom va- och anläggningsbranschen.

5.8.2 Förslaget om avloppsdeklarationer

Om miljöbalkens krav vad gäller små avlopp skulle efterlevas fullt ut skulle avloppsbranschen påverkas kraftigt positivt. Detta till följd av att många små avlopp skulle behöva åtgärdas för att uppfylla kraven. Företagen på marknaden berörs dock i mindre grad av om dessa krav uppnås med tillsyn eller om det sker genom avloppsdeklarationer. Det är volymförändringen vad gäller åtgärder som är det väsentliga. Utredningens förslag kan därför sägas ha små direkta konsekvenser för avloppsbranschen men stora indirekta konsekvenser med den ökade åtgärdestakt som utredningens förslag förväntas ge. Den ökade efterfrågan som detta kan medföra för installatörer och försäljare av små avlopp är en följd av ett underskott av åtgärder som krävs enligt lagen.

Utredningen föreslår inga förändringar i utsläpps- eller skyddsnivåer, vilket innebär en neutral påverkan på konkurrensförhållandena inom branschen. Marknadsandelar bedöms inte förändras till följd av utredningens förslag.

Förslaget om avloppsdeklarationer öppnar däremot förutsättningar för en ny marknad. Vissa företag inom branschen kommer att ges förutsättningar att bredda sitt tjänsteutbud genom att också erbjuda avloppsdeklarationer. Det gäller i första hand de företag som redan i dagsläget besöker fastighetsägare regelbundet. De skulle under samma besök även kunna erbjuda avloppsdeklarationer. Två potentiella kandidater är slamtömningsföretag och företag som gör service på avloppsanläggningar, exempelvis minireningsverk. Ytterligare beskrivning av detta återfinns under konsekvenser för besiktningsföretag.

5.8.3 Konsekvenser för ackrediterade besiktningsorgan av avloppsdeklarationer

Besiktningen ska genomföras av ett ackrediterat kontrollorgan som upprättar en deklARATION som kommunen därefter får tillgång till. Förslaget öppnar på så sätt upp för företagsetablering och konkurrens på en ny marknad.

Att bli ett ackrediterat kontrollorgan innebär en kostnad men medför också tillgång till en ny omfattande marknad med många arbetstillfällen. Den initiala kostnaden för att bli ett ackrediterat kontrollorgan och den tillkommande administrationen, är något som behöver hanteras för den organisation som är intresserad av att bli ackrediterad.

I första hand förväntas de företag som i dag är etablerade på marknaden för olika typer av besiktningar utöka sin verksamhet att även omfatta avloppsdeklarationer. Som jämförelse är cirka åtta företag med cirka 30 arbetsställen ackrediterade för kontroller av hissar. För cisternkontroller är motsvarande siffror 60 företag respektive 95 arbetsställen.¹⁶ En del är små lokala företag medan andra har många kontor utspridda i landet och bedriver en storskalig verksamhet. Några exempel på stora företag aktuella för avloppsdeklarationer skulle kunna vara Anticimex AB som i dag utför bland annat husbesiktningar och energideklarationer eller Ragn-Sells AB som utför bland annat besiktningar av cisterner och slamsugning och därmed redan i dag arbetar med olika tjänster gentemot fastighetsägare. Interesse kan även finnas bland små företag som utför husbesiktningar. Branschföreningen Sveriges Byggingenjörer har exempelvis cirka 2 700 medlemmar, huvudsakligen inom mindre företag. Flera av de större företagen har redan uppbyggda kvalitetsystem som godkänts av Swedac vilket minskar etableringskostnaden. Eftersom det handlar om en relativt omfattande marknad kan det inte uteslutas att även nya aktörer är intresserade. Det gäller i synnerhet företag som utför service av minireningsverk hos fastighetsägarna. I dagsläget utförs de flesta servicebesök av leverantörer eller tillverkare. Även de företag som enbart ägnar sig åt slamtömning kan lockas av kostnadssynergier som den tillkommande tjänsten utgör eftersom de redan besöker aktuella fastighetsägare. Dessa aktörer är

¹⁶ Swedac. Uppgifter om antal kontrollorgan och certifieringsorgan.

ofta lokala entreprenörer som bedriver slamtömning på uppdrag av kommuner antingen på egen hand eller som underentreprenörer.

Utredningen beräknar att cirka 10–30 företag från såväl serviceföretag, slamtömmare och företag som redan ackrediterats för andra uppgifter kan bli aktuella. Ett mindre antal av dessa förväntas svara för en stor andel av omsättningen på den nya marknaden. Swedac uppskattar att kostnaden för att bli ett ackrediterat kontrollorgan uppgår till cirka 50 000 kronor i ansökningsavgift. Utöver detta har företaget administrativa kostnader för att bygga upp och underhålla ett internt kvalitetssystem.¹⁷ Då avloppsdeklaration kommer att bli obligatoriskt, kommer företagen att kunna föra över kostnaden till fastighetsägarna. Utredningen bedömer att kostnaden kan rymmas inom det uppskattade priset på 1 500–5 000 kronor för upprättandet av en avloppsdeklaration.

5.8.4 Sysselsättning och marknadens storlek för avloppsdeklarationer

Vid ett scenario då den som utför besiktningen i genomsnitt hinner mellan två till sex besiktningar på en åtta-timmars arbetsdag, skulle kravet på avloppsdeklaration generera omkring 90–130 arbetstillfällen med att utföra besiktningar av små avloppsanläggningar, samt ytterligare ett antal administrativa tjänster (kundtjänst, redovisning etcetera). Arbetsuppgifterna med besiktningar är nya och det kan förväntas att fokus ligger på praktisk erfarenhet och kompetens. Företagen kommer precis som i dag att kombinera olika arbetsuppgifter för experterna, där avloppsdeklarationen är en av flera kompetenser. Därför är det sannolikt att endast ett fåtal av dagens kommunanställda tillsynspersonal kan förväntas byta arbetsgivare.

Priset för en avloppsdeklaration avgörs av en rad olika faktorer på den nya marknaden. En viktig prisbestämmande faktor är konkurrenssituationen på marknaden. På kort sikt kan prisökningar förekomma om många fastighetsägare efterfrågar en avloppsdeklaration inom ett kort tidsperiod. Utifrån utredningens bedömning att en avloppsdeklaration uppskattningsvis kan komma att kosta 1 500–5 000 kronor per besiktningstillfälle skulle marknaden om-sätta uppskattningsvis 180–600 miljoner kronor per år.

¹⁷ Telefonmöte med Magnus Pedersen, Swedac den 10 november 2017.

5.8.5 Särskilda konsekvenser för små företag av avloppsdeklarationer

En stor del av de företag som på olika sätt arbetar med va räknas som små företag. Ovan konstateras att de förändrade reglerna inte kommer att leda till några direkta merkostnader för företagen. Däremot kommer efterfrågan på företagens produkter och tjänster att öka. Detta kan innebära tillväxt inom branschen. Tillverkare av produkter kan få möjlighet att minska sin produktionskostnad per tillverkad enhet på sikt på grund av stordriftsfördelar. Detta gäller i hög grad mindre tillverkare av exempelvis minireningsverk, som i dag har relativt höga produktionskostnader på grund av små tillverkningsvolymerna. I dag är marknaden hårt pressad och har relativt liten tillväxt vilket bidrar till att det kan vara svårt för små företag att växa. Utredningens förslag kan innebära tillväxt på marknaden vilket kan öka möjligheterna för tillväxt för små företag.

Alla företag som arbetar med va kommer att behöva informera sig om hur det nya kravet på avloppsdeklaration fungerar. Information om detta kommer sannolikt att aktivt kommuniceras i hög utsträckning. Utredningen bedömer att företagen kan tillgodogöra sig denna information på ett par timmar.

Konsekvenserna för små företag som också är ägare till små avloppsanläggningar behandlas i avsnitt 5.7.

5.8.6 Plan för allmänna vattentjänster

En kommunal plan för vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen med en bedömning av hur ökade regnmängder ska hanteras bidrar med tydlighet och förutsägbarhet för företag i kommunen. En indirekt effekt av kommunens bedömning hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall är att fler anpassningsåtgärder för skyfall kommer att vidtas. Detta kan, beroende på val av åtgärd, leda till höjd va-taxa. Ökade kostnader för åtgärder leder mest troligt till ökad attraktivitet lokalt eftersom skador på företags egendom och minskad produktion på grund av skyfallsrelaterade översvämningar då kan minska.

5.8.7 Konsekvenser av övriga förslag

Konsekvenser av central tillsynsvägledning om 6 § vattentjänstlagen

De företag som eventuellt kan påverkas av dessa förslag är de vilka i dag säljer konsulttjänster till kommuner och offentliga aktörer vilka eventuellt kan se att vissa uppgifter de i dag hjälper kommuner och andra med minskar i omfattning. Detta är emellertid en mycket liten del av den omsättning konsulttjänster som i dag sker kopplat till va-sektorn.

Konsekvenser av förslag om effektivare tillsyn

Förslagen får inga direkta konsekvenser för företag. Indirekt kan en effektivare tillsyn leda till att fler fastighetsägare kommer att behöva åtgärda sina avloppsanläggningar vilket leder till mer arbete för företag i va-branschen. Förslagen bidrar till större förutsägbarhet för företag som arbetar inom va-branschen. Detta gäller såväl entreprenörer, konsulter och teknikleverantörer.

Även förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram ett aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda som ska finnas tillgängligt för bland annat va-branschen medför förenklingar för företagen.

Konsekvenser av förslag om etappmål och övriga förslag för ökad åtgärdstakt

Förslagen får inga direkta konsekvenser för företag. Indirekt kan ett etappmål för ökad åtgärdstakt leda till att fastighetsägare kommer att behöva åtgärda sina avlopp tidigare än vad som annars hade varit fallet. Detta på grund av att kommunerna kan komma att öka sin tillsyn. Att avloppen kommer att åtgärdas tidigare innebär ett eventuellt tidigareläggande av investeringar vilket medför att marknaden för små avlopp för såväl teknikleverantörer som entreprenörer växer snabbare än vad som är fallet i dag.

Digitalt system för registrering av uppgifter om små avlopp

Ett digitalt system har liten påverkan på företag utöver att det i och med detta kan komma att bli möjligt för de experter som ska genomföra de föreslagna avloppsdeklarationerna att på ett enklare sätt få ut uppgifter om avloppssituationen på en viss fastighet. Detta kan spara tid och därmed öka företagets kapacitet.

Konsekvenser av förslaget om avloppsrådgivning

Förslaget innebär positiva konsekvenser för företag då en förbättrad information och rådgivning underlättar för branschaktörer att tillgodogöra sig den senaste kunskapen om små avlopp så att de sedan kan förmedla detta till sina kunder, det vill säga fastighetsägarna. En indirekt konsekvens av förslaget är att det bör underlätta för företag genom att fastighetsägarna blir mer kunniga om sin avloppsanläggning efter att ha fått möjlighet till rådgivning. Detta gör att oseriösa företag och teknikleverantörer kommer få svårare att sälja sina produkter och tjänster på marknaden vilket är positivt.

Kretsloppsåtgärder

Lantbruksnära företag och entreprenörer kommer att kunna hitta nya affärsmöjligheter i organisation och drift av system för transport, lagring/behandling och spridning av säkra avloppsfraktioner från små avlopp. I övrigt får detta förslag små konsekvenser för företag.

5.8.8 Hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Små företag i allmänhet berörs inte av utredningens förslag. Endast små företag som är fastighetsägare och äger små avlopps-anläggningar samt små företag som arbetar med va berörs på olika sätt.

Vad gäller små företag som är fastighetsägare (exempelvis jordbruksföretag och företag som hyr ut fastigheter) saknas anledning att utforma särskilda regler i fråga om kravet på avloppsdeklaration. Utredningen uppskattar att dessa företags små avloppsanläggningar fungerar i något högre grad än andra fastighetsägares anläggningar. Behovet av att öka kunskapen runt avloppsanläggningarna bedöms

dock generellt vara lika stort i fråga om företag som för privatpersoner. Konsekvenser för små företag som är fastighetsägare behandlas under avsnitt 5.7 om konsekvenser för fastighetsägare.

Vad gäller små företag som arbetar med va har utredningen utformat samtliga regler så att de är teknikneutrala. I fråga om ackreditering av företag för upprättande av avloppsdeklarationer kan ackrediteringsförfarandet vara något mindre fördelaktigt för små företag jämfört med ett alternativ med personcertifiering. I valet av förfarande har utredningen främst tagit hänsyn till behovet av att nå ut med servicen till hela landet och därmed underlätta för de små företag som är fastighetsägare. Möjligheter finns för arrangemang där små företag arbetar under ackrediterade kontrollorgan för att minska de administrativa kostnaderna.

5.8.9 Regleringarnas påverkan på företag i andra avseenden

Förutom de konsekvenser som redan tagits upp har utredningen inte funnit att regleringarna har några konsekvenser för företag i andra avseenden.

5.9 Konsekvenser för kommuner

5.9.1 Sammanfattning

Den allmänna va-anläggningen måste enligt vattentjänstlagen organiseras så att kommuner har ett bestämmande inflytande över den. Va-huvudmännen är de som driver de allmänna va-anläggningarna vilket inkluderar avloppsreningsverk, vattenverk och ledningssystem. Ägaren utgörs vanligen av en eller flera kommuner men även andra aktörer kan vara delägare. Den vanligaste organisationsformen är en kommunal förvaltning men det förekommer även kommunala bolag och kommunalförbund med mera.

De allmänna va-anläggningarna finansieras med hjälp av taxor som va-abonnenter betalar. Det får inte röra sig om vinstdrivande verksamheter utan taxorna ska motsvara va-kollektivets kostnader.

I kapitel 3 redogör utredningen för de krav som vattenmyndigheterna ställer på kommunerna. Dessa bedöms vara nödvändiga för att Sverige ska uppfylla vattendirektivet. Kommunerna ska bland

annat prioritera tillsynen av små avlopp, upprätta och utveckla vatten- och avloppsplaner samt dagvattenplaner för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna uppnås. Utredningens förslag ska ses som konkretiseringar av hur dessa krav kan uppnås. Kostnader för kommunerna, påverkan på den kommunala självstyrelsen och utökade arbetsuppgifter för kommunerna ska ses i det sammanhanget och betraktas som konsekvenser av miljöbalkens krav på kommunerna att följa åtgärdsprogrammen. Vad det gäller planeringen så är utredningens förslag ett sätt att göra kravet från åtgärdsprogrammen tydliga och permanenta.

Flera av utredningens förslag har direkta konsekvenser för kommunerna. Dessa är främst införandet av ett krav på en plan hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen med en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall, behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen samt införande av en avloppsdeklaration.

Förslaget att ställa krav på att kommunerna ska ha en plan för allmänna va-tjänster får olika konsekvenser för olika kommuner. En konsekvens av utredningens förslag är att mer än 150 kommuner kommer behöva utveckla en mer omfattande va-planering än vad de har i dag. Det bör påpekas att detta samtidigt är en konsekvens av det krav på kommunal va-planering som återfinns i de nu gällande åtgärdsprogrammen som vattenmyndigheterna beslutade om 2016.

Förslaget om en behovsbedömning får den direkta effekten att kommunernas utredningsansvar ökar. Behovsbedömningar kommer att behöva göras även för områden som inte säkert är i behov av allmänt va. Behovsbedömningen kan medföra att behovet av vattentjänster i avlägset belägna områden eller områden där endast ett fåtal avloppsanläggningar är bristfälliga, bedöms kunna tillgodoses med enskilda lösningar.

Förslaget om införandet av en avloppsdeklaration ökar kommunernas arbetsbelastning under den första sjuårsperioden på flera sätt. Kommunerna behöver tillgängliggöra dokument i form av tillstånd till fastighetsägare och införa administrativa system för att hantera samtliga ärenden. Detta är något som det redan finns rutiner och system för i vissa kommuner medan andra saknar detta. Kostnaden för detta beräknas uppgå till 29 miljoner kronor per år.

Kommunernas administration av miljöstraffsavgifter kommer öka, men det är mycket svårt att bedöma med hur mycket. Detta beror i första hand på hur många fastighetsägare som underlåter att lämna in avloppsdeklaration och dels på i vilken grad kommunen väljer att besluta om miljöstraffsavgift. Det är kostnader som kommer att belasta fastighetsägarna via tillsynstaxan. Samtliga kostnader för avloppsdeklarationen bedöms minska i den följande sjuårscykeln.

Övriga förslag i utredningen bedöms enbart ha marginell påverkan på kommunernas kostnadsbild.

5.9.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen i flera olika riktningar.

Förändring av vattentjänstlagen

Förslaget om ett nytt andra stycke i 6 § vattentjänstlagen innebär en ökad flexibilitet för kommunerna vid beslut om verksamhetsområden. Kommunerna har efter viss utredning möjlighet att göra bedömningen om allmänt va behövs eller om ett visst område i stället kan uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön med hjälp av tillsyn enligt miljöbalken. Detta innebär en minskad statlig styrning och en ökad självstyrelse. Detta blir särskilt tydligt om den bedömning kommunen gör är tydlig och genomarbetad och därför minskar länsstyrelsens behov av att förelägga kommunen att vidta åtgärder.

Förslaget om ett krav på att kommunfullmäktige ska besluta om en plan för allmänna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen innebär en ökad statlig styrning av kommunen. I praktiken finns dock redan detta krav på kommunerna som en följd av miljöbalken och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, vilket framgått av kapitel 3.2. Precis som med nuvarande lagstiftning kommer det vara kommunens uppgift att besluta om vilka områden och vilka åtgärder som ska ingå i planen. Utredningen har dock föreslagit att en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall ska ingå i

planen. Förslaget innebär att de krav som ställs på kommunerna i översiktsplaneringen nu specificeras vad gäller skyfall.

En slutsats från den praxisgenomgång som utredningen gjort är att en kommunal plan kan öka den kommunala självstyrelsen vad gäller när och hur områden ska byggas ut med kommunalt va. Detta eftersom en sådan plan minskar länsstyrelsens behov av att utöva tillsyn.

Kraven på samråd och granskning har en påverkan på den kommunala självstyrelsen och innebär en ökad detaljstyrning av hur kommunerna ska förankra dessa beslut med medborgarna. Kraven pekar dock ut en metod som kommunerna är vana att arbeta efter och har rutiner för och som kommer att ge minskat arbete längre fram eftersom besluten blir bättre förankrade hos medborgare och myndigheter.

Avloppsdeklaration

Förslaget om en avloppsdeklaration påverkar inte den kommunala självstyrelsen utan kan snarare ses som ett nytt verktyg för kommuner för att de ska klara uppgiften att vara tillsynsmyndighet för små avloppsanläggningar som de har enligt miljöbalken. Det är kommunen som avgör hur mycket och på vilket sätt det nya verktyget ska utnyttjas. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen har potential att underlätta kommunens arbete med tillsyn av små avlopp och därmed hjälpa kommunerna att klara kravet i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram på att prioritera tillsynen av små avlopp.

Dagvattenhantering

I frågan om hur åtgärder för att hantera dagvatten i förändrat klimat ska finansieras har utredningen valt att inte lägga förslag som inskränker den kommunala självstyrelsen. I Danmark reglerar staten i större uträkning om kommunen eller va-huvudmannen ska bekosta investeringar. Utredningen menar att det för svenska kommuner finns möjligheter att avgöra vem som ska betala vad i fråga om klimatanpassningsåtgärder. Det är redan i dag möjligt för va-huvudmannen att ta ansvar för investeringar också i öppna dagvattenlösningar. Det är också möjligt för kommunen att arbeta utifrån en servicenivå för hur mycket regn staden ska kunna klara

vid skyfall. Utredningen har dock valt att inte föreslå sådana inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Övriga förslag

Utredningen lämnar flera förslag som berör vägledning och tillsynsvägledning. Dessa påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Utredningen lämnar förslag om att Havs- och vattenmyndigheten ska få möjlighet att meddela föreskrifter om försiktighetsmått vid utsläpp av avloppsvatten från små avloppsanläggningar. I dag är det varje kommunens uppgift att tolka och tillämpa miljöbalkens regler i varje beslut som rör små avloppsanläggningar. Havs- och vattenmyndighetens bemyndigande kan innebära en viss minskad möjlighet att göra tolkningar på kommunal nivå men medför en ökad möjlighet att tillämpa lagens krav på liknande sätt över landet med beaktande av lokala skillnader. Det kan också innebära förenkling och effektivisering av de kommunala tjänstemännens arbete.

5.9.3 Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen

I princip medför den föreslagna förändringen i lagstiftningen inte några resultatmässiga konsekvenser för va-huvudmännen eftersom en självkostnadsprincip som framgår av vattentjänstlagen gäller. Denna självkostnadsprincip innebär att avgifterna inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Det är dock vanligt att många va-huvudmän inte tar ut full kostnadstäckning från nyligen anslutna fastighetsägare vilket innebär att förslaget kan ändra va-huvudmännens kostnadsbild.

Förslaget kan minska kommunens åtagande något för allmänt va eftersom särskild hänsyn ska tas till om motsvarande skydd för människors hälsa och miljön kan tillgodoses på annat sätt. Det kan då innebära att behovet av vattentjänster i avlägset belägna områden eller områden där endast ett fåtal avloppsanläggningar är bristfälliga bedöms kunna tillgodoses med enskilda lösningar. Det kan ge ett lägre investeringsbehov som till viss del motsvaras av färre anläggningsavgifter. Skillnaden mot dagens situation blir mindre vad gäl-

ler dricksvatten där förutsättningarna för att tillgodose behovet enskilt i större utsträckning kan saknas.

Traditionellt har allmänt va inneburit en utbyggnad av ett gemensamt ledningsnät som är kopplat till ett avloppsreningsverk. Det finns dock inga formella hinder att ett allmänt va-ansvar även kan omfatta mer småskaliga lösningar. Flera kommuner har börjat överväga lokala va-lösningar som en möjlighet till utbyggnad av ledningsnätet.

Förslaget om en behovsbedömning får den direkta effekten att kommunernas utredningsansvar ökar, vilket bedöms kräva i genomsnitt cirka 1,5 månaders heltidsarbete (100 000 kronor) per år i varje kommun. Detta ger en total kostnad om 29 miljoner kronor per år. Behovsbedömningar kommer att behöva göras även för områden som inte säkert är i behov av allmänt va. Behovsbedömningen kan medföra att behovet av vattentjänster i avlägset belägna områden eller områden där endast ett fåtal avloppsanläggningar är bristfälliga, bedöms kunna tillgodoses med enskilda lösningar. Det kan ge ett lägre investeringsbehov som till viss del motsvaras av färre anläggningsavgifter. Skillnaden mot dagens situation blir mindre vad gäller dricksvatten där förutsättningarna för att tillgodose behovet enskilt i större utsträckning kan saknas.

Utredningen bedömer att det finns ett stort uppdämt behov av att bygga ut det allmänna va-nätet till områden där behovet av allmänt va är stort. I allmänhet klarar kommunerna av att hantera utbyggnad av allmänt va till ett nytt område per år. Utredningen finner därför anledning att anta att utbyggnadstakten för det allmänna va-nätet inte kommer att minska under lång tid framöver. Däremot ökar utredningens förslag möjligheten för kommunerna att bygga ut där behovet är som störst.

5.9.4 Krav på plan för allmänna vattentjänster

Utredningen föreslår att det för varje kommun ska finnas en av kommunfullmäktige fastställd plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Planen ska utgöra en grund för behovsbedömningar enligt 6 § vattentjänstlagen, samt tydligare redogöra för vilka områden som behöver allmänna vattentjänster.

Utifrån vattenmyndigheternas rapportering av genomförda åtgärder i åtgärdsprogrammen från 2015 antas cirka 165 kommuner behöva utveckla en mer omfattande va-planering.¹⁸ I den rapporteringen svarade 126 kommuner att de har någon form av övergripande, strategisk vatten- och avloppsvattenplan. För dessa bedömer utredningen att det nya kravet på plan inte medför särskilt stora konsekvenser. Sedan 2015 har antagligen ytterligare ett antal kommuner beslutat om en vatten- och avloppsvattenplan eller motsvarande.

Kravet på va-plan i åtgärdsprogrammen är mer omfattande än det krav på en plan för allmänna vattentjänster som utredningen föreslår. Det kan därför vara något färre kommuner som behöver utveckla sin va-planering med hänsyn till utredningens förslag. Det kommer givetvis att finnas skillnader mellan kommunerna på grund av storlek, andel av kommunen som har enskilt va och andra specifika förutsättningar. Kostnaden kommer huvudsakligen att belasta kommunbudgeten och inte va-kollektivet.

En konsekvens av utredningens förslag är att mer än 150 kommuner kommer att behöva utveckla en mer omfattande va-planering än vad de har i dag. Det bedöms kräva en kvarts årsarbetskraft (200 000 kronor) per kommun vilket ger upphov till en total kostnad om cirka 30 miljoner kronor för kommunernas va-planering som helhet. Troligen kommer kostnaderna vara större den första gången en plan för allmänna vattentjänster tas fram för att sedan i högre grad innefatta intern tid för samverkan och utredning i kommunens löpande verksamhet. Troligen kommer större revideringar eller omtag i va-planeringsarbetet behöva göras längre fram, kanske efter 10–15 år. Detta kommer då medföra en förnyad engångskostnad utöver den löpande kostnaden. Detta är samtidigt en konsekvens av det krav på kommunal va-planering som återfinns i de nu gällande åtgärdsprogrammen som vattenmyndigheterna beslutade om 2016. Planeringskostnaderna bör som tidigare nämnts sättas i relation till storleken på de investeringar i enskilda och allmänna vattentjänster som föreligger i kommunen de närmaste 10–20 åren. Det kommer vara ovanligt om det inte behöver investeras hundratals miljoner kronor i vatten och avlopp i de flesta av landets kommuner. I flera kommuner

¹⁸ Vattenmyndigheterna i samverkan. *Sammanställning av myndigheternas och kommunernas redovisning av genomförda åtgärder 2015.*

uppgår de kommande investeringskostnaderna snarare till miljarder kronor.

Utredningen föreslår att kommunens förslag till plan för de allmänna vattentjänsterna ska bli föremål för samråds- och granskningsförfarande. Ett sådant förfarande kommer att innebära ökade kostnader och ökat arbete för kommunerna. Hur stor arbetsbelastningen blir med att ta fram planen beror på förutsättningarna i kommunen samt även på hur många synpunkter som kommer in under processen. Mot detta ska ställas de konsekvenser som uppstår redan i dag på grund av bristande samråd av kommunens beslut enligt 6 § vattentjänstlagen. I de kommuner som har en dålig kommunikation med fastighetsägare inför beslut skapas ett stort merarbete för kommunens förvaltningar. Även förelägganden från länsstyrelsen att kommunen ska fullgöra sin skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen medför kostnader och merarbete för kommunen. Utredningens förslag väntas leda till att antalet förelägganden från länsstyrelserna minskar som en följd av att dessa blir delaktiga i samrådsförfarandet. Det bör i sin tur minska kommunernas kostnader och det merarbete som uppstår på grund av länsstyrelsens förelägganden.

5.9.5 Belastning på de allmänna va-anläggningarna vid skyfall

Utredningen föreslår ett krav att alla kommuner ska ha en plan för allmänna vattentjänster och att den planen ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

Kartering

Den första kostnaden som uppstår i arbetet med att kunna göra en bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall, är troligen för skyfallskartering där riskområden identifieras. Några få kommuner har redan påbörjat en sådan kartering i samband med att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för några år sedan begärde in kommunala klimatanpassningsplaner. Ytterligare andra kommuner har initierat en sådan kartering i samband med arbete med översiktsplaner eller

med va-planer. Nya höjdkartor med mer detaljerad upplösning har blivit tillgängliga för kommunerna sedan dess samtidigt som fortsatt arbete vid SMHI har skett med regionala prognoser av nederbördsmängder. På senare år har även marknaden mognat vad gäller datorsimuleringsverktyg för dagvattenhantering.

Karteringen är en engångskostnad. Kostnaden för kartering kommer att bäras av kommunerna över kommunalskatten. Det vanligaste är att kommunerna anlitar ett konsultföretag för att göra själva karteringen. Kostnaden för att göra en skyfallskartering av en större stad är cirka 500 000–600 000 kronor.¹⁹ Denna kostnad ska ställas i relation till vad det kostar att klimatanpassa samhället.

Arbete med bedömningen

När karteringen är gjord och det konstaterats att det finns bebyggda områden eller planerad bebyggelse/infrastruktur som löper förhållandevis stor risk att ställas under vatten vid skyfall vid befintlig dagvattenavlednings- och infiltreringstakt, är det dags för nästa fas i kommunens arbete. En viktig del i arbetet med att göra en bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall, är att utreda hur uppgiften kan lösas lokalt. De lokala förutsättningarna och begränsningarna kommer att avgöra vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt. Utöver rena utredningskostnader tillkommer kostnader för att genomföra samråd om planens utformning och innehåll.

Kostnaden för planutredningen kommer att bäras av kommunen över kommunalskatten.

Konsekvenser av kommunens bedömning

Det är troligt att den lokala lösningen kommer att bestå av en kombination och avvägning av både ökade dimensioner i va-anläggningen som av andra stadsplaneringsåtgärder. Lösningarna som kommunen redogör för i sin bedömning kan finansieras via va-

¹⁹ Uppgift från VA-syd vad en marköversvämningskartering innehållande arbete med ledningsnätmodeller, marköversvämningsmodeller samt sammankoppling av dessa kostat. I arbetet ingick även markmodell med höjdsanning.

taxan, via kommunal skatt, via statliga bidrag eller via EU-bidrag. Det beror på lokala omständigheter och hur ansvaret ligger för att vidta åtgärder i olika fall. Alternativt kan de finansieras via åtaganden om privat finansiering på områden som inte är kommunala, det vill säga utanför allmän platsmark. Kostnader för de åtgärder som bedöms göras genom modifiering av va-anläggningen kommer att bäras av va-huvudmannen och bekostas av va-kollektivet via va-taxa alternativt via kommunalskatten beroende på val av åtgärd.

*Konsekvenser av hantering av ökade regnmängder
i planerad bebyggelse*

Tydliga målår är bra för att förbereda alla berörda aktörer på de förväntningar som ställs från kommunen. Processer som påverkar stadsomvandling har dock ofta långa planeringscykler vilket naturligt gör att områden med nyexploatering på kort sikt kommer att vara de platser där bedömningen i kommunens redogörelse får störst genomslag. Det är också där det går att få ner åtgärdskostnaderna genom att planera för åtgärderna i ett mycket tidigt skede. I områden som nyexploateras kommer det bland annat att vara intressant att ta hänsyn till lokala förhållanden vad gäller höjdplanering av bebyggelse och infrastruktur för att optimera infiltration och avrinning, att planera för översvämningssytor samt att satsa på lokalt omhändertagande av dagvatten med infiltrerande zoner med markvegetation. Åtgärderna kommer i första hand att bekostas av markägare och det kommer sannolikt även fortsättningsvis att kompletteras med olika samarbetsavtal mellan privata och offentliga aktörer för att åstadkomma större nytta i ett geografiskt område.

*Konsekvenser av hantering av ökade regnmängder
i befintlig bebyggelse*

För att öka avledning och infiltration av dagvatten via markvegetation i befintlig bebyggelse kommer det att bli viktigt att tillvarata kreativa lösningar för att utveckla ytor och skapa mångfunktionella ytor som kan utnyttjas till ett flertal olika funktioner. Det kan exempelvis vara så kallade sekundära avrinningsvägar, det vill säga vattenvägar som kan nyttjas tillfälligt vid höga flöden. Dessa vat-

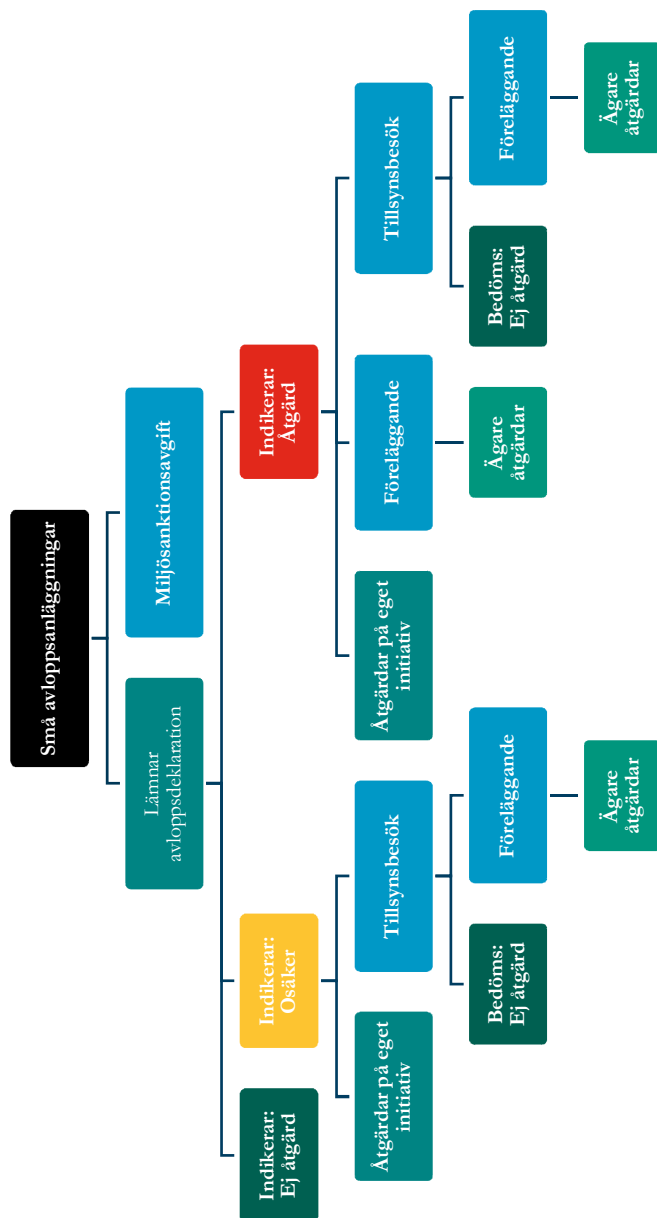
tenvägar kan under övrig tid tjänstgöra som nedsänkta gröna stråk i stadsmiljön. Det skulle också kunna vara så kallade översvämningsytor på allmän platsmark exempelvis terrasserade grönytor för rekreation, vegetation längs delar av stadsgator med diken eller anlagda parkdammar som tillfälligt kan användas som fördröjningsmagasin. Denna typ av åtgärder på allmän platsmark kommer i första hand att bekostas av kommunen över kommunalskatten.

Åtgärder som stärker ekosystemtjänster behöver en kontinuerlig skötselplan för att kunna leverera önskade samhällsnyttor i en urban miljö där slitaget stundtals kan vara intensivt. Åtgärder i befintlig stadsmiljö kommer sannolikt även fortsättningsvis att kompletteras med olika samarbetsavtal mellan privata och offentliga markägare för att åstadkomma större nytta i ett geografiskt område.

5.9.6 Avloppsdeklaration

Förslaget innebär att kommunens tillsynsarbete kan effektiviseras eftersom de inkomna avloppsdeklarationerna kan utgöra underlag för tillsynsarbetet. Utredningens förslag innebär att den kommunala inventeringsverksamheten standardiseras varför kommunens tillsynsverksamhet kan bli mer effektiv och av mer strategisk karaktär. Även kommunens myndighetsutövning underlättas då fastighetsägare besitter relevant information om sin anläggning. Hur detta påverkar kommunens kostnader på sikt är svårt att uppskatta. I stället beskrivs kostnaderna för de nya arbetsmoment som deklarationerna kommer innebära inledningsvis för kommunerna. Dessa bedöms ge en arbetstopp under den första sjuårsperioden för att redan till nästa deklaration förväntas minska betydligt.

Figur 5.2 Flödesschema för avloppsdeklaration



Förslaget om avloppsdeklaration kommer att innebära uppskattningsvis 90–130 arbetstillfällen med att utföra besiktningar av små avloppsanläggningar, samt ytterligare ett antal administrativa tjänster (kundtjänst, redovisning etcetera). Arbetsuppgifterna med besiktningar är nya och det kan förväntas att fokus ligger på praktisk erfarenhet och kompetens. De företag som väljer att ackreditera sig för uppgiften kan vara intresserade av kommunalt anställdas kompetens. Utredningen bedömer dock att företagen kommer precis som i dag kommer att kombinera olika arbetsuppgifter för de som utför besiktningar, där avloppsdeklarationen är en av flera kompetenser. Därför är det sannolikt att endast ett fåtal av dagens kommunanställda tillsynspersonal kan förväntas byta arbetsgivare.

Tillgängliggörande av tillstånd och ärendehanteringssystem

Förslaget innebär inte att det blir en uppgift för kommunerna att identifiera vilka fastigheter som ska göra avloppsdeklarationerna, utan kravet riktar sig direkt till fastighetsägarna. Kommunerna kommer dock att behöva följa upp att alla berörda fastighetsägare lämnat in en deklaration. Kommunerna behöver framför allt tillgängliggöra tillstånden för kommunens alla små avlopp eftersom fastighetsägare kan komma att behöva få tillgång till sitt tillstånd vid upprättandet av avloppsdeklarationen i de fall fastighetsägaren tappat bort detta.

Vidare behöver avloppsdeklarationerna kunna hanteras i kommunen på ett effektivt sätt. Framför allt är detta viktigt för att kommunen ska kunna kontrollera vilka fastigheter som lämnat in en avloppsdeklaration för att vid behov kunna besluta om miljö-sanktionsavgift. Kommunerna har kommit olika långt i arbetet med att upprätta ett fungerande ärendehanteringssystem som kan hantera dessa uppgifter. Det finns dock krav på register över alla miljöfarliga verksamheter i 1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen och inrättandet av ett sådant bör därför inte anses vara en direkt konsekvens av utredningens förslag. Dessa tillkommande administrativa kostnader inkluderas trots det i denna konsekvensutredning.

Utredningen uppskattar en löpande kostnad om 100 000 kronor i medeltal per kommun för utskick eller annat tillgängliggörande av avloppstillstånd samt annan administration som är nödvändig utifrån momenten som beskrivs ovan. Den totala kostnaden beräknas till 29 miljoner kronor per år.

Miljösanktionsavgift

Utredningen föreslår att en miljösanktionsavgift på 3 000 kronor ska påföras fastighetsägare som inte lämnar in en avloppsdeklaration i tid. Det är förenat med stor osäkerhet att bedöma hur många fastighetsägare som kommer att få ett beslut om miljösanktionsavgift. Det beror på om kommunerna väljer att använda det verktyg som miljösanktionsavgifterna utgör för att förmå fastighetsägarna att lämna in en avloppsdeklaration. Under den andra deklarationscykeln har alla avloppsanläggningar deklarerats en gång. Kommunen har då mer information om anläggningarna och fastighetsägarna är i större utsträckning medvetna om kravet som ställs. Det blir då sannolikt enklare för kommunen att besluta om miljösanktionsavgift. Utredningen bedömer att kommunerna då i högre utsträckning kommer välja att besluta om miljösanktionsavgifter.

Förutsatt att berörda fastigheter digitalt kan kopplas till avloppsdeklarationerna och under förutsättning att effektiva rutiner har utvecklats för hanteringen beräknas administrationen av en miljösanktionsavgift ta 30 minuter per fastighet. Som en exempelberäkning kan antas att kommunerna, när tiden för den första deklarationsperioden gått ut, beslutar om miljösanktionsavgift för en procent av de som är skyldiga att lämna avloppsdeklaration. Totalt innebär detta 4 200 timmar i kommunsektorn som helhet vilket med en vanligt använd taxa på cirka 1 000 kronor, uppgår till en kostnad om 4,2 miljoner kronor, motsvarande cirka 14 500 kronor per kommun.

Kommunens administration av miljösanktionsavgifterna belastar kommunbudgeten. Miljösanktionsavgifterna tillfaller dock inte kommunen utan går in i statsbudgeten. Kommunen kan emellertid debitera för handläggningstid i samband med miljösanktionsavgifter vilket innebär att kostnaden skjuts över på fastighetsägarna.²⁰

Tillsyn och förelägganden

Tillsyn kommer att krävas för fastigheter vars avlopp fått någon anmärkning i deklARATIONEN och om fastighetsägaren inte själv tar initiativ till åtgärd. Ett tillsynsbesök av denna karaktär debiteras

²⁰ Se till exempel taxa från och med den 1 januari 2018 för Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds verksamhet enligt miljöbalken.

mycket olika i kommunerna. I flera kommuner ligger taxan för avloppsinventering på drygt 2 000 kronor, vilket motsvarar två timmars handläggningsarbete. Behovet av tillsyn som uppstår som en följd av avloppsdeklarationerna kommer också variera stort mellan kommuner. Det mindre antal kommuner som har bedrivit tillsyn under en lång rad år och arbetat ifatt det tillsynunderskott som funnits kommer inte att få kunskap om så många fler dåliga små avlopp och inte behöva utöva särskilt mycket tillsyn under den första deklara-tionsperioden. Det stora antal kommuner som har många okända eller dåligt fungerande små avlopp kommer som en följd av avlopps-deklarationerna få ett stort antal tillkommande tillsynsärenden.

Det sammantagna behovet i landet av tillsyn av små avlopps-anläggningar bedöms omfatta åtminstone 324 000 små avlopp vilket är ungefär en tredjedel av alla de små avloppen som finns. Bland de övriga två tredjedelarna finns anläggningar vilka inom inte alltför många år kommer behöva kompletterande åtgärder. Dessa behöver kommunernas miljökontor ha planeringsberedskap för. Det betyder att det behöver finnas tillräckliga resurser för tillsyn under den första perioden med krav på avloppsdeklaration eftersom kommu-nerna kommer få kunskap om ett större antal dåligt fungerande avlopp än tidigare. Ett av syftena med avloppsdeklarationen är att kommunen ska få kunskap om och underlag för att prioritera bland de avloppsanläggningar som är i behov av tillsyn. Kommunen kan ta betalt för den tillsyn som utförs med hjälp av sin tillsynstaxa. I dag har kommunernas miljökontor utformat sina taxor för tillsyn och tillstånd på en rad olika sätt. Om fastighetsägaren inte vidtar åtgärd efter tillsynsbesöket och om tillsynen bedömt åtgärd som nödvändig, blir det aktuellt med ett föreläggande. Ett sådant före-läggande bedöms kunna handläggas på cirka 60 minuter vilket be-döms medföra en avgift på cirka 1 000 kronor för fastighetsägaren. Tar handläggningen av ärendet längre tid ökar kostnaden. En över-slagsberäkning ger att som en direkt följd av avloppsdeklaration-erna första period (fördelat på sju år) kan det antas att tio procent, det vill säga 32 000 fastighetsägare, föreläggs att vidta åtgärder till en kostnad motsvarande 32 miljoner kronor. Övriga fastighetsägare antas i detta fall inte behöva ett föreläggande. Denna kostnad ska, förutsatt att inte tillsynen är subventionerad med skattemedel, täckas av de tillsynsavgifter fastighetsägaren ska betala.

Det är viktigt att understryka att kostnaderna för tillsyn och förelägganden ovan också skulle uppstå i det referensscenario som redogjorts för tidigare. Kostnaden för förelägganden kan endast undvikas om fastighetsägare med dåliga avlopp frivilligt ansöker om tillstånd innan myndigheten beslutat om föreläggande eller om myndigheten underlåter att ställa krav på fastighetsägaren. Det senare är i strid med miljöbalken och inte med som ett scenario i denna konsekvensanalys.

En avloppsdeklaration kan jämföras med en kontrollrapport eller motsvarande uppgifter som verksamhetsutövare har lämnat till tillsynsmyndigheten. I de fall som anläggningar saknar längre gående rening än slamavskiljare eller saknar komponenter som tillståndet kräver, kan tillsynsmyndigheten eventuellt förelägga utan att genomföra ett debiterat tillsynsbesök på plats. Cirka 193 000, det vill säga cirka 60 procent av fastighetsägarna med dåligt fungerande små avlopp bedöms under den första perioden med avloppsdeklaration (fördelat på sju år) kunna få föreläggande utan ett föregående tillsynsbesök. De skulle då inte behöva betala den ovan antagna tillsynsavgiften på 2 000 kronor. En överslagsberäkning av kostnaden för föreläggandet ger att fastighetsägarna skulle betala sammanlagt 96,5 miljoner kronor. Detta baserat på att 30 minuters handläggningstid debiteras motsvarande cirka 500 kronor. Den kortare handläggningstiden för dessa förelägganden beror på att dessa ärenden i stor utsträckning kommer att vara identiska vilket ger repetitiva moment och effektiviseringsvinster.

Vid det andra deklARATIONstillfället som uppkommer någon gång efter 8–14 år beräknar utredningen att mindre än 24 procent av fastigheterna kommer att kräva ett tillsynsbesök eller föreläggande av kommunens miljökontor.

Exempelberäkningarna och de bedömda kostnaderna ovan uppkommer enbart som en följd av att fastighetsägare inte ansöker om tillstånd eller gör en anmälan för en ny eller förbättrad avloppsanläggning innan myndigheten utövar tillsyn eller beslutar om föreläggande. Om alla fastighetsägare följde de krav som miljöbalken ställer skulle kostnaderna inte uppstå. Det bör också påpekas att dessa kostnader är relativt små i relation till de kostnader som själva åtgärdandet av dåligt fungerande avlopp innebär. Dessa investeringskostnader kan uppgå till 50 000–150 000 kronor per fastighet beroende på planeringssituation och teknikval.

5.9.7 Konsekvenser av övriga förslag

Konsekvenser av central tillsynsvägledning om 6 § vattentjänstlagen

Som framgår av kapitel 3 varierar tillsyn av 6 § vattentjänstlagen mellan olika länsstyrelser. Kommunerna kommer påverkas av förslaget på ett positivt sätt eftersom det kan innebära en mer likvärdig tillsyn. Detta kommer minska osäkerheterna för kommunernas va-planering och myndighetsbeslut vilket bidrar med tydlighet för kommunerna. I övrigt förutses inte några andra egentliga konsekvenser av detta förslag för kommunerna.

Konsekvenser av förslag om effektivare tillsyn

Förslagen underlättar för kommunernas miljökontor och arbetet med tillsyn och prövning av små avlopp då det innebär en resursförstärkning och start på nationellt utvecklingsarbete och erfarenhetsutbyte i för kommunerna mycket viktiga frågor. Utveckling av mer effektiva sätt att bedriva tillsyn kan ha mycket stora effekter för kostnaderna och arbetssättet vad gäller tillsyn och prövning av små avlopp.

Även förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram ett aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda som ska finnas tillgängligt för bland annat va-branschen är positivt för kommunernas miljökontor vilka i dag lägger mycket tid på att hålla sig ajour med teknisk utveckling och prestanda för olika produkter och systemlösningar på marknaden för små avlopp.

Konsekvenser av förslag på ökad åtgärdstakt och etappmål

Förslaget får för de flesta kommunala miljömyndigheter konsekvensen att de behöver hantera fler ärenden om små avlopp per år än tidigare. Detta kan innebära ökad arbetsbelastning och behov av mer resurser och personal än tidigare. Samtidigt möjliggör en ökad åtgärdstakt att kommunen kan nå en hållbar åtgärdstakt och måluppfyllnad vad gäller att de små avloppen i kommunen uppfyller miljöbalkens krav. Dessutom bidrar det till att kommunen kan genomföra de åtgärder som bland annat vattenmyndigheternas åtgärdsprogram innehåller. Ett etappmål för ökad åtgärdstakt leder till att kommunerna får en tydlig inriktning för vad deras arbete

med små avlopp ska styra mot och motivera till satsningar på att åtgärda små avlopp vilka kanske inte annars kommit till stånd.

Digitalt system för registrering av uppgifter om små avlopp

Ett nationellt system kan till en början innebära att kommunerna behöver vidta vissa åtgärder för att öka kompatibiliteten med ett eventuellt nytt nationellt digitalt system. Det huvudsakliga utvecklingsarbetet med detta kommer att ligga på Havs- och vattenmyndigheten samt leverantörer av ärendehanteringssystem. För kommunerna kan det till en början innebära ett visst merarbete men i förlängningen kan kommunerna till exempel inte behöva det relativt omfattande arbete med att besvara nationella enkäter om små avlopp och annan rapportering till vattenmyndigheter som de gör i dag. Slutligen kan ett sådant nationellt system innebära en tydlighet i hur kommunerna på ett enhetligt sätt bör registrera uppgifter om små avlopp vilket kommer förenkla jämförelser mellan kommuner. Även kommunövergripande samarbete i gemensamma avrinningsområden kommer kunna utgå från likvärdiga dataunderlag.

Konsekvenser av förslaget om avloppsrådgivning

Förslaget innebär att det ökande antal kommuner som i dag aktivt arbetar med eller planerar för rådgivningsinsatser och kommunikation kring enskilt va kommer få ett tydligt stöd, färdigt informationsmaterial samt en central plats på webben dit man kan hänvisa både fastighetsägare och branschaktörer som söker information om små avlopp. Detta kommer att underlätta för kommunerna i arbetet med rådgivning då varje kommun inte behöver ta fram eget informationsmaterial. Dessutom kan miljökontoren hänvisa till källor utanför myndigheten för svar på konkreta teknik- och ekonomifrågor kopplade till små avlopp. För kommuner vilka inte aktivt arbetar med rådgivning kring små avlopp är förslagen neutrala. Den särskilda vägledning till kommunerna om gemensamma avloppsanläggningar som ska tas fram kommer att skapa nytta i den kommunala va-planeringen, strategiarbetet och kommunikationen med fastighetsägare. Kommunerna kan via va-rådgivare eller på annat lämpligt sätt ge stöd och tydliga råd till grupper av fastighetsägare som står i begrepp att etablera gemensamma va-lösningar.

Kretsloppsåtgärder

Vad gäller konsekvenserna för kommuner så är de olika mellan olika delar av den kommunala förvaltningen. För miljökontoren innebär förslagen på kretsloppsåtgärder dels att arbetet med att etablera system för återföring på kommunal nivå tydliggörs. Miljökontoren behöver inte, så som skett i ett flertal kommuner, i lika hög grad engagera sig i utveckling och etablering av system för återföring av avloppsfraktioner från små avlopp. I stället kan de fokusera på sin roll som myndighet. I kommuner vilka inte prioriterar kretsloppsanpassning i sitt arbete är förslagen neutrala eller försiktigt positiva då de kommer få tydligare vägledning från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i hur de bör förhålla sig till kretsloppsanpassning av små avlopp.

För avfallsansvariga i kommunerna innebär förslagen med nationella etappmål inom miljömålssystemet att de får en tydlig drivkraft och inriktning för sitt arbete. Avfallsansvariga i många kommuner behöver ta sig an en uppgift vilken de i dag inte prioriterat, men som de är ansvariga för. Förslaget på vägledning från Naturvårdsverket i detta arbete kommer ge kommunerna ett bättre stöd. Vidare kommer ett eventuellt bidrag till investeringar och utveckling av system för kretslopp från små avlopp att möjliggöra att kommunerna inte behöver stå för hela kostnaden vid utveckling och implementering av dessa nya system.

5.10 Konsekvenser för staten

5.10.1 Sammanfattning

De statliga myndigheter som huvudsakligen berörs av förslagen är Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Länsstyrelserna, Boverket och Vinnova. Även Mark och miljödomstolarna, Kammarkollegiet, Swedac samt de regionala vattenmyndigheterna påverkas men i begränsad utsträckning. En viktig bakgrund till konsekvenserna för de statliga myndigheterna är de krav som ställs på myndigheterna i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Flera av de förslag som utredningen lägger kan sägas vara konkretiseringar och konsekvenser av kraven i åtgärdsprogrammen.

Tabell 5.2 Sammanställning av kostnader av utredningens förslag för berörda statliga myndigheter

Alla kostnader i kronor

Myndighet	Initiala kostnader	Kostnader under uppstartsperiod	Årlig ökad kostnad
Havs- och vattenmyndigheten			
- Tillsynsvägledande myndighet 6 §			800 000
- Nya föreskrifter små avlopp	500 000		100 000
- Avloppsdeklaration / ackrediterad besiktning	800 000		800 000
- Komp-utveckling		500 000*	
- Tekniköversikt	500 000		200 000
- System för insamling av uppgifter	200 000		
- Avloppsrådgivning	400 000		1 500 000–3 000 000
- Vägledning gemensamhetsanläggningar	400 000		
- Tillsynsvägledning kretslopp små avlopp			200 000
Summa Havs- och vattenmyndigheten	2 800 000	500 000	3 600 000–5 100 000
Naturvårdsverket			
- Nationell plattform		400 000**	
- Tillsynsvägledning kretslopp små avlopp			200 000
- Tillsynsvägledning avfallsplanering			200 000
- Utredning av stöd till kretsloppssystem	1 000 000		
Summa Naturvårdsverket	1 000 000	400 000	400 000
Boverket			
- Vägledning skyfall			400 000
Summa Boverket			400 000
Länsstyrelserna (kostnad per länsstyrelse)			
- Tillsynsvägledning 6 § LAV		800 000**	
- Tillsynsvägledning små avlopp			800 000
Vinnova			
- Utveckling systemlösningar och kretsloppsteknik		5 000 000***	
SCB			
— Mäta åtgärdstakt	200 000		

* fördelat på fem år

** fördelat på två år

*** fördelat på tre år

Havs- och vattenmyndigheten påverkas på flera sätt av förslagen i utredningen. De mest betydande förändringarna är att myndigheten föreslås bli central tillsynsvägledande myndighet för 6 § lagen om allmänna vattentjänster, få föreskriftsrätt för små avlopp, ta fram och ansvara för utveckling av och vägleda vad gäller avloppsdeklarationer för små avlopp. Totalt ökar Havs- och vattenmyndighetens årliga kostnader med 3,6–5,1 miljoner kronor. Ytterligare 0,5 miljoner kronor krävs under en uppstartsperiod på fem år. Var rådgivningen utgör den största årliga kostnadsökningen med ett resursbehov på mellan två till fyra heltidstjänster per år.

Ytterligare resurser kommer krävas hos länsstyrelserna för tillsynsvägledning kring små avlopp, åtminstone en årsarbetskraft per länsstyrelse (800 000 kronor). Det kan också ses som en konsekvens av de krav kring vägledning till kommunerna som ställs på länsstyrelserna i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Naturvårdsverket får i uppdrag att ansvara för etableringen av en nationell plattform för hållbara vattentjänster vilken bedöms kosta cirka 400 000 kronor och att utöka sin vägledning och sitt stöd till kommunerna avseende återföring av näring från små avlopp vilket beräknas kosta 200 000 kronor per år. Dessutom får Naturvårdsverket i uppdrag att utreda bidrag till kretsloppssystem för små avlopp vilket bedöms kosta cirka en miljon kronor.

Utöver detta berörs flera andra nationella myndigheter och aktörer av utredningens förslag. Detta beskrivs närmare nedan.

5.10.2 Konsekvenser av en nationell plattform

Utredningen föreslår att en nationell plattform för samverkan kring hållbara vattentjänster mellan fyra myndigheter (Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Boverket) bildas. En initial kostnad för planering och etablering bedöms uppstå för Naturvårdsverket motsvarande en fjärdedels årsarbetskraft under två år, totalt 400 000 kronor. Det löpande arbetet förväntas ingå i dagens verksamhet för de fyra myndigheterna och medför inga tillkommande konsekvenser.

5.10.3 Tillsynsvägledande myndighet

Havs- och vattenmyndigheten föreslås bli tillsynsvägledande myndighet för 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Det kommer att medföra vissa ökade kostnader för att utarbeta ytterligare vägledning, inte minst för den behovsbedömning som utredningen föreslår samt för en kontinuerlig dialog med berörda nationella myndigheter men också kommunikation med länsstyrelser och i viss mån kommuner. Utredningen beräknar att arbetet omfattar ungefär en årsarbetskraft till en årlig kostnad motsvarande 800 000 kronor per år.

5.10.4 Krav på plan för allmänna vattentjänster

Detta förslag bedöms få mycket små konsekvenser för de statliga nationella myndigheterna utöver den vägledning som den centrala tillsynsvägledande myndigheten och det löpande arbete som respektive myndigheter i första hand Naturvårdsverket, Boverket och Livsmedelsverket redan gör.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelsen utövar i dag tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § vattentjänstlagen att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. För länsstyrelserna kommer förslaget innebära nya förutsättningar för de ärenden och det arbete som de redan ansvarar för och utför.

Utredningen föreslår att kommunen vid arbetet med en plan för allmänna vattentjänster ska samråda med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse av planen. Länsstyrelsen kommer att vara en sådan myndighet som kommunerna ska samråda med. Länsstyrelsen kommer behöva delta i granskning och samråd av de kommunala va-planerna, ett arbete som många länsstyrelser redan utför i dialog med de kommuner som tagit fram va-planer. Genom att delta i samrådet får länsstyrelsen möjlighet att ge synpunkter på kommunens förslag till plan för allmänna vattentjänster. Detta kommer att underlätta för länsstyrelsen vid tillsynsarbetet. Sannolikt kommer förslaget att kommunerna ska ha en utarbetad och förankrad plan för va innebära att de

ärenden som i framtiden prövas av länsstyrelserna blir färre i antal och att de i mindre utsträckning behöver förelägga kommunerna utifrån 51 § vattentjänstlagen.

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna

Utredningen bedömer att kravet på en kommunal plan kommer att leda till färre förelägganden från länsstyrelserna. Detta kommer i sin tur att leda till färre överklaganden till mark- och miljödomstolarna och därmed en minskad belastning på dessa.

5.10.5 Belastning på allmänna va-anläggningar vid skyfall

Konsekvenser för Boverket

Utredningen föreslår att Boverket ska ge stöd åt kommunerna i arbetet med göra en bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

Uppgiften innebär en ny stöduppgift för Boverket. Vattentjänstlagen är en lag som Boverket inte tidigare har haft uppdrag i.

Det är svårt att förutse hur mycket stöd som kommunerna kommer att behöva. Initialt när de kommuner som ännu inte har påbörjat ett sådant arbete ska komma igång med detta, kommer troligen behovet av stöd från Boverket att vara större. När väl kommunerna har gjort en sådan bedömning en gång, kommer deras behov av stöd troligen att minska.

Det finns andra aktörer som Boverket kan ta hjälp av i sitt uppdrag som stödjande myndighet, till exempel länsstyrelsernas klimatanpassningssamordnare som har till uppgift att utgöra ett stöd för länets kommuner samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som har kunskap om skyfallskarteringar.

Utredningen beräknar att arbetet för Boverket omfattar ungefär en halv årsarbetskraft till en kostnad motsvarande 400 000 kronor per år.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Det tydliggörs genom förslaget att vattentjänsten dagvatten ingår i länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 51 § vattentjänstlagen varför dialog och eventuell prövning kring detta möjligen kan bli vanligare. I dag är dagvattenärenden kopplade till 6 § vattentjänstlagen mycket sällsynta på länsstyrelsenivå. Detta bedöms kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsernas löpande arbete.

Länsstyrelserna berörs indirekt också av förslaget genom att klimatanpassningssamordnarna kan komma att medverka i Boverkets stödjande arbete.

5.10.6 Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen*Konsekvenser för länsstyrelserna*

Förslaget med förändrade krav i lagen om allmänna vattentjänster bedöms innebära en förändrad och initialt ökad vägledning och under en övergångsperiod kommer det att krävas ökade resurser hos merparten av landets länsstyrelser, uppskattningsvis ett halvt årsarbete motsvarande 400 000 kronor per länsstyrelse under två år.

Efter denna övergångsperiod bedöms detta kunna ingå i länsstyrelsernas löpande arbete med tillsyn enligt 51 § vattentjänstlagen. Antalet fastighetsägare som själva väljer att initiera processen med tillsyn från länsstyrelserna kommer troligen minska som en följd av kommunernas samråd och kommunikation kring va-planering och bättre genomförda behovsbedömningar. Konsekvensen kan bli att länsstyrelsernas arbetsinsats minskar något.

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna

Eftersom ett av syftena med ändringen i 6 § vattentjänstlagen är att tillämpningen ska bli mer flexibel för kommunerna kommer det att innebära ett behov av ny praxis och klargörande beslut från domstolarna. Detta kan inledningsvis leda till en ökning av antalet va-mål hos mark- och miljödomstolarna. Eftersom prövningen hos mark- och miljödomstolarna vad gäller 6 § vattentjänstlagen är begränsad till kommuners överklaganden av länsstyrelserns förelägganden om att bilda verksamhetsområden samt enskilda fastighets-

ägares egeninitierade mål om skyldighet för kommunen att ansluta den egna fastigheten, bedömer dock utredningen att ökningen blir begränsad och att den kan hanteras inom ramen för domstolarnas ordinarie verksamhet.

5.10.7 Mål för ökad åtgärdstakt för små avlopp

Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att vara ansvarig myndighet för etappmål i miljömålssystemet i syfte att öka åtgärdstakten för små avlopp. Myndigheten får också i uppdrag att utveckla metodik för att mäta och följa upp åtgärdstakt för små avlopp. Detta förutsätts ske som en del i myndighetens pågående arbete med miljömålsuppföljning, tillsynsvägledning och arbete med att utveckla ett system för registrering av uppgifter om små avlopp. Det ligger i linje med det uppdrag som myndigheten har i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram kring att fortsätta arbetet med att utveckla styrmedel så att utsläppen från små avlopp minskar.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket får i uppdrag att delta i utvecklingen av metodik för att följa upp åtgärdstakten för små avlopp i sin löpande verksamhet. Detta förutsätts ske som en del av myndighetens pågående arbete som tillsynsvägledande myndighet vad gäller avloppsanläggningar större än 200 personekvivalenter.

Konsekvenser för SCB

SCB får i uppdrag att delta i utvecklingen av metodik för att följa upp åtgärdstakten för små avlopp vilket beräknas kosta motsvarande en fjärdedels årsarbetskraft, det vill säga 200 000 kronor. Efter det bedöms denna typ av uppföljning kunna bli en del i SCB:s löpande verksamhet med statistikförsörjning på va- och miljöområdet.

5.10.8 Effektivare tillsynsarbete

Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning för avlopp upp till 200 personekvivalenter oavsett organisationsform. Inga ytterligare konsekvenser beräknas för detta förslag då Havs- och vattenmyndigheten redan i dag bedriver denna tillsynsvägledning. I det fall förslagen leder till en ökad åtgärdsakt kommer det kräva mer tillsynsvägledning från Havs- och vattenmyndigheten.

I det fall Havs- och vattenmyndigheten får föreskriftsrätt för området små avlopp uppkommer en initial kostnad om 500 000 kronor för att ta fram, förankra och besluta om nya föreskrifter. Ett delegerat föreskriftsansvar är dock ett långsiktigt åtagande för myndigheten. Det är därför relevant att beräkna en genomsnittlig kostnad om 100 000 kronor per år.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås koordinera en flerårig satsning (med Naturvårdsverket, Länsstyrelser, Sveriges kommuner och landsting och Miljösamverkan Sverige) på kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om hur taxor för tillsyn och prövning kan utformas för att styra mot ökad åtgärdsakt. I denna satsning bör också inbegripas frågor om hur e-tjänster och IT-lösningar kan effektivisera kommunernas tillsyn och prövning. Sammantaget är detta uppdrag en konkretisering av kravet på myndigheten i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Den fleråriga satsningen kommer att innebära ianspråktagande av arbetstid för samtliga deltagande aktörer. Mest arbetstid kommer att ligga på koordinatören, det vill säga Havs- och vattenmyndigheten, vilket bedöms uppgå till 100 000 kronor årligen i fem år. Övrig arbetstid anses ligga inom ordinarie verksamhet på respektive myndighet.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram och ansvara för en aktuell detaljerad kunskapsgenomgång om olika tekniklösningars prestanda. Denna ska basera sig på mätning och provtagningar samt även forskningsutvärdering och erfarenheter av tekniklösningar i fält. Arbetet förväntas kosta 500 000 kronor i en initial fas på två år för att sedan kunna underhållas med 200 000 kronor per år.

Utredningen föreslår att ett nytt etappmål utvecklas för åtgärdsakten för små avlopp. Havs- och vattenmyndigheten föreslås få

ansvar för uppföljningsarbetet som förväntas vara av enklare karaktär. Kostnaden beräknas kunna hanteras inom arbetet med övriga indikatorer och uppföljningar inom miljömålssystemet.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket aktivt ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor kopplade till kretslopp av små avlopp. Detta beräknas dock kunna genomföras inom Naturvårdsverkets ordinarie verksamhet och inga konsekvenser förväntas därför.

Utredningen föreslår också att Naturvårdsverket ska utveckla och över tid vägleda kommunerna i arbetet med kretslopp av små avlopp inom ramen för avfallsplaneringen. Detta förväntas Naturvårdsverket kunna göra inom befintlig verksamhet och inga ytterligare kostnader beräknas för detta uppdrag.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelserna har en viktig roll i tillsynsvägledning. Utredningen föreslår inga nya direkta uppdrag till länsstyrelserna men betonar vikten av fokus på tillsynsvägledning inom länen. I det fall förslagen ger upphov till en hållbar åtgärdsfakt uppstår den indirekta effekten att mer resurser kommer krävas till tillsynsvägledning, åtminstone en årsarbetskraft per länsstyrelse.

5.10.9 Avloppsdeklaration

Konsekvenser för Swedac

Initialt kommer det krävas en del administration för Swedac inför fastställande av reglerna för ackreditering av avloppsbesiktningsföretag. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för framtagandet av regelverk men stöd kommer att krävas från Swedac. Ett antal besiktningsorgan kommer därefter att ansöka om ackreditering av Swedac och utredningen beräknar att det rör sig om 10–30 företag.

Swedac tar ut en avgift för utförd ackreditering. Avgiften ska motsvara kostnaderna för myndighetens nedlagda tid. Ansöknings-

avgiften beräknas bli cirka 50 000 kronor för varje besiktningsföretag. Om tio företag ansöker innebär det 500 000 kronor i ökade intäkter för Swedac, vilka får antas täcka myndighetens ökade utgifter. Föreslagna besiktningsordningar bygger på redan befintliga principer, vilket gör att konsekvenserna för Swedac är relativt små. Swedac förväntas kunna genomföra detta inom befintlig organisation.²¹

Konsekvenser för mark- och miljödomstolar och Kammarkollegiet

Miljösanktionsavgifter överklagas till mark- och miljödomstolarna. Det saknas statistik på hur många miljösanktionsavgifter kopplade till små avlopp som kommunerna beslutar om och även på hur många av dessa som överklagas. Någon sådan statistik finns inte heller för liknande områden som exempelvis cisternkontroller. Det är inte möjligt att bedöma hur många miljösanktionsavgifter som kommunerna kommer att besluta om vad gäller avloppsdeklarationer.

Utredningens förslag ger möjlighet för kommunen att besluta om miljösanktionsavgift och att använda det som ett verktyg för att förmå fastighetsägare att lämna in en avloppsdeklaration. Kommunerna tvingas dock inte till detta. Hur kommunerna och de experter som utför avloppsdeklarationer lyckas kommunicera med fastighetsägarna är av avgörande betydelse. Administrationen av en miljösanktionsavgift ska vara enkel men kommer ändå att ta en del tid för kommunen. Det kan också påverka kommunens agerande trots att det är möjligt att ta ut tillsynsavgift för den nedlagda tiden. Kommunerna har också möjlighet att välja hur de vill agera. Möjligen kommer kommunerna att välja att inte besluta om miljösanktionsavgifter och i stället prioritera dessa anläggningar i sin tillsyn. Det gör det svårt att bedöma hur många miljösanktionsavgifter kommunerna kommer att ta beslut om och ännu osäkrare att bedöma hur många av dessa som kommer att överklagas.

Sammantaget utgörs konsekvenserna av den arbetstid och de resurser som kommer att krävas för domstolarna för att hantera dessa överklaganden. I den andra cykeln, när alla avloppsanläggningar har deklarerats en gång, blir det enklare att besluta om miljösanktionsavgift eftersom fler uppgifter då är tillgängliga för

²¹ Telefonmöte med Magnus Pedersen, Swedac den 10 november 2017.

tillsynsmyndigheten. Det kan då också förväntas att fastighetsägare har större kännedom om kravet på avloppsdeklaration och att fler därför lämnar in en sådan i tid.

Miljösanktionsavgifterna för utebliven avloppsdeklaration kommer i någon utsträckning att överklagas. I den händelse att det under den första eller den andra deklarationsperioden beslutas om många miljösanktionsavgifter och att en hög andel av dessa skulle överklagas kan detta eventuellt medföra en ökad belastning för mark- och miljödomstolarna jämfört med i dag. Skulle detta bli fallet behöver eventuellt hanteringen av dessa överklaganden ändras, extra resurser skjutas till eller reglerna för miljösanktionsavgifter ändras. Som en exempelberäkning kan antas att kommunerna, när tiden för den första deklarationsperioden gått ut, beslutar om miljösanktionsavgift för en procent av de som är skyldiga att lämna avloppsdeklaration. Om man antar att cirka fem procent av avgifterna överklagas ger det uppskattningsvis 420 överklaganden till mark- och miljödomstolarna fördelat på sju år. En sådan belastning bedömer utredningen att mark- och miljödomstolarna kan hantera inom ramen för sin befintliga verksamhet.

Kammarkollegiet administrerar miljösanktionsavgifterna som kommunerna beslutar om. Utredningen bedömer att myndigheten kan hantera de tillkommande miljösanktionsavgifterna inom sin ordinarie verksamhet.

Vid en ökad åtgärdstakt för små avloppsanläggningar kan antalet överklagade beslut angående tillstånd samt förelägganden för dessa komma att öka. Utredningen bedömer att även denna eventuella ökning kan hanteras inom domstolarnas ordinarie verksamhet.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Vid en ökad åtgärdstakt för små avloppsanläggningar kan antalet överklagade beslut angående tillstånd samt förelägganden för dessa komma att öka. Utredningen bedömer att denna eventuella ökning kan hanteras inom länsstyrelsernas ordinarie verksamhet.

Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten

För att skapa ett system för ackrediterad besiktning krävs att ett antal nya dokument utvecklas. Det rör sig i första hand om en föreskrift som beskriver hur besiktningarna ska redovisas. Det behövs också en beskrivning av vilka specifika krav som ska gälla för företag som vill bli ackrediterade besiktningsorgan. Arbetet med att skapa nödvändig dokumentation för att börja ackreditera företag beräknas till en tillfällig årsarbetskraft, till en initial kostnad om 800 000 kronor.

Det löpande arbetet med information, vägledning och föreskriftsuppdatering kommer att innebära arbete för Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten behöver också tillhandahålla allmän information om avloppsdeklarationer på webben. Informationen behöver rikta sig mot fastighetsägare och vara ett stöd till kommunernas informationsinsatser. För det löpande nationella myndighetsarbetet runt avloppsdeklarationer beräknas Havs- och vattenmyndigheten behöva en löpande årsarbetskraft till en kostnad om 800 000 kronor.

5.10.10 System för insamling av uppgifter om små avlopp*Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten*

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska utveckla ett system för insamling av uppgifter om små avlopp. Registret ska, förutom uppgifter om små avlopp i landet, även kunna hantera avloppsdeklarationerna. Det innebär inrapportering av uppgifter och olika insynsmöjligheter för olika aktörer. Havs- och vattenmyndighetens förstudie visar att registren bäst förvaltas på kommunnivå. Staten kan stödja med nationellt samordnade e-tjänster och andra funktioner. Kostnaden för att utveckla ett sådant stöd är inte beräknade eftersom mer utredningsarbete återstår.

5.10.11 Avloppsrådgivning

Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska få i uppdrag att starta upp va-rådgivning. Utredningen avser att Havs- och vattenmyndigheten ska bilda en kontaktyta mot både tillverkare, försäljare och kommuner såväl som fastighetsägare. För uppgifterna beräknas 2–4 årsarbetskrafter krävas beroende på hur stor vikt som läggs på mängden direktkontakt med fastighetsägare och i vilken utsträckning detta kan integreras i annan personlig konsumentrådgivning. Kostnaden för dessa arbeten beräknas till mellan 1,5–3 miljon kronor per år. I Finland där en större satsning på avloppsrådgivning för små avlopp genomförts har kostnaderna varit i ungefär samma storleksordning, det vill säga 5–6 miljoner kronor över tre år. I Finland har medlen dels gått till den statliga miljömyndigheten men i övrigt huvudsakligen till regionala organisationer (ofta kommunförbund) vilka genomfört va-rådgivning till fastighetsägare.

Kopplat till detta föreslås också att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram en vägledning och ett kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar för hushållsspillvatten med kommunerna som målgrupp. Detta ska användas i arbetet med va-rådgivning och bedöms medföra en initial kostnad om 400 000 kronor.

5.10.12 Kretsloppsåtgärder

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Ett av förslagen är en utredning om utformning och införande av bidrag till kommuner, fastighetsägare och andra som vill utveckla kretsloppsanpassade system för små avlopp. Stödet kan användas till direkta investeringar och demonstrationsanläggningar. En utredning som utvecklar inriktning och omfattning samt regler och definitioner för ett sådant stöd beräknas kosta cirka en miljon kronor. Det görs ingen uppskattning av en framtida budget för ett eventuellt stöd i denna konsekvensanalys.

Förslaget om utökad vägledning till kommuner i fråga om tillämpningen av kretsloppskrav vid prövning av små avloppsanläggningar väntas medföra kostnader om cirka 200 000 kronor.

Ett annat förslag som förväntas medföra kostnader om cirka 200 000 kronor är den utökade vägledningen till kommuner i arbetet med kretslopp och återföring av näring från små avlopp inom ramen för deras avfallsplanering samt vägledning i hur avfallstaxan kan användas.

Naturvårdsverket bedöms kunna ansvara för de föreslagna etappmålen i miljömålssystemet inom ramen för sin nuvarande verksamhet.

Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten

Förslaget om utökad vägledning till kommuner i fråga om tillämpningen av kretsloppskrav vid prövning av små avloppsanläggningar väntas medföra kostnader om cirka 200 000 kronor.

Konsekvenser för Vinnova

Vinnova får i uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket göra en satsning på utveckling av kretsloppsteknik och innovativa systemlösningar för små avlopp. En sådan satsning skulle kunna vara flerårig och inbegripa möjlighet till stöd för såväl kommuner som företag och universitet och högskolor. Kostnaden för en sådan flerårig satsning bör vara tillräckligt stor för att kunna finansiera ett flertal projekt och en budget för en period på tre år. Kostnaden bedöms behöva uppgå till minst fem miljoner kronor. Den tid Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket behöver lägga i denna aktivitet bedöms kunna ingå i de myndigheternas löpande arbete och budget.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap.

7§

Ändringarna i första och andra styckena innebär att begreppet *avloppsanordning* byts ut mot *avloppsanläggning*. Någon ändring av paragrafens tillämpning är inte avsedd. Syftet med förändringen är att begreppsanvändningen ska bli konsekvent i miljöbalken och tillhörande förordningar. Paragrafen moderniseras språkligt. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.8.3.

26 kap.

20 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är verksamhetsutövare för en avloppsanläggning eller leder avloppsvatten till en sådan anläggning att till tillsynsmyndigheten lämna uppgifter om anläggningen och hur den kontrolleras. Bemyndigandet syftar till att möjliggöra införandet av förordningen om avloppsdeklarationer. Befintliga bemyndiganden täcker inte det uppdrag som utredningen föreslår.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna vattentjänster

6 §

Paragrafens andra stycke är nytt.

I förhållande till den nuvarande bestämmelsen syftar tillägget till att öppna för en något större flexibilitet för kommunerna vid beslut enligt paragrafen.

Flexibiliteten syftar till att skapa ett utrymme för att på ett annat sätt än genom en allmän va-anläggning uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön. Ett sätt att uppnå ett motsvarande skydd som den allmänna anläggningen kan ge är genom tillsyn enligt miljöbalken som leder till att enskilda fastigheters anläggningar åtgärdas. Ett annat sätt är genom att enskilda på frivillig väg inrättar och driver en gemensam anläggning. En förutsättning för en sådan lösning är att den kan förväntas vara samhällsekonomiskt fördelaktig och på sikt hållbar sett både till de enskildas förutsättningar och den kommunala planeringen. Stycket medför ett krav på att en utredning av förutsättningarna i ett aktuellt område genomförts innan beslut om verksamhetsområde fattas. Kommunen bör kunna visa på denna utredning.

I bedömningen av vad som är ett motsvarande skydd vad gäller avloppsrening innebär begreppet motsvarande att påverkan på mark och vatten ska vara likvärdig men att de faktiska utsläppen, till exempel mätt som utsläpp av en viss mängd smittämnen eller övergödande ämnen, inte behöver vara lika.

Kommunens grundläggande skyldighet att ordna vattentjänster i enlighet med paragrafens första stycke ändras inte.

Paragrafen har moderniserats språkligt. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.4.

6 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen syftar till att tydliggöra att alla kommuner behöver planera för de allmänna vattentjänsterna genom att anta en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 §. Planen ska antas av kommunfullmäktige.

I paragrafens *andra stycke* framgår att en sådan plan ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall. Med skyfall avses sådana regnmängder som beskrivs i Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts definition av skyfall. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.5 och 4.13.1.

6 b §

Paragrafen är ny. Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om samråd och utställande av planen enligt 6 a § innan den antas.

I *andra stycket* finns bestämmelser om information om utställningen av förslaget till en sådan plan. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.5.4.

6 c §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att kommunen ska ta hänsyn till synpunkter som kommit fram vid samrådet enligt 6 b §. Detta innebär att kommunen ska redovisa hur inkomna synpunkter har beaktats.

6 d §

Paragrafen är ny. Paragrafen innehåller bestämmelser om ändringar i en plan enligt 6 a §.

6.3 Förslaget till ändring i förordningen om miljöstraffavgifter

3 kap.

4 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsens syfte är att införa en administrativ påföljd för den som inte lämnar in en avloppsdeklaration i tid. Med anledning av paragrafens införande införs även två nya rubriker i kapitlet. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.9.7.

6.4 Förslaget till ändring i miljötillsynsförordningen

3 kap.

5 §

Paragrafens tredje punkt ändras. Ändringen innebär ett förtydligande av Havs- och vattenmyndighetens uppdrag vad gäller små avlopp. Myndighetens ansvarsområde föreslås avgränsas genom en storleksangivelse vilket är tydligare än den nuvarande avgränsningen. Dessutom förtydligas att ansvaret gäller för hushållsspillvatten. Hushållsspillvatten definieras i avloppsvattendirektivet¹ som spillvatten från hushåll och serviceinrättningar, vilket till övervägande del härrör från människans metabolism och hushållsaktiviteter. Avgränsningen gäller gentemot Naturvårdsverket som ansvarar för de områden som inte särskilt anges. Förtydligandet är avsett att klargöra den avgränsning som redan i dag används av myndigheterna. Någon större förändring vad gäller myndigheternas ansvarsområden förutses därför inte i praktiken. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.8.1.

¹ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

6.5 Förslaget till ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

13 §

Ändringarna i första stycket innebär att begreppet *avloppsanordning* byts ut mot *avloppsanläggning*. I tredje stycket byts *anordning* ut mot *anläggning* med hänvisning till första stycket. Syftet med förändringen är att begreppsanvändningen ska bli konsekvent i miljöbalken och tillhörande förordningar. Någon ändring av paragrafens tillämpning är inte avsedd. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.8.3.

14 §

Ändringen innebär att begreppet *avloppsanordning* byts ut mot *avloppsanläggning*. Syftet med förändringen är att begreppsanvändningen ska bli konsekvent i miljöbalken och tillhörande förordningar. Någon ändring av paragrafens tillämpning är inte avsedd. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.8.3.

15 §

Ändringarna innebär att begreppet *avloppsanordning* byts ut mot *avloppsanläggning*. Syftet med förändringen är att begreppsanvändningen ska bli konsekvent i miljöbalken och tillhörande förordningar. Någon ändring av paragrafens tillämpning är inte avsedd. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.8.3.

16 §

Ändringen innebär att begreppet *avloppsanordning* byts ut mot *avloppsanläggning*. Syftet med förändringen är att begreppsanvändningen ska bli konsekvent i miljöbalken och tillhörande förordningar. Paragrafen moderniseras även språkligt. Någon ändring av paragrafens tillämpning är inte avsedd. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.8.3.

47 b §

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 i dag framgå av allmänna råd. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.8.2.

6.6 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster

1 §

Paragrafen har ändrats för att även innefatta de nya paragraferna.

3 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar Havs- och vattenmyndighetens möjlighet att ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna i frågor om 6 § vattentjänstlagen. Tillsynsvägledningen ska ske i samråd med Naturvårdsverket, Boverket och Livsmedelsverket eftersom dessa myndigheter också ansvarar för frågor som berörs av beslut enligt 6 § vattentjänstlagen. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.3.

4 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innefattar en skyldighet för Boverket att ge stöd till kommunerna när de ska uppfylla kravet i 6 a § andra stycket vattentjänstlagen. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 4.13.2.

Särskilt yttrande

Gilbert Nordenswan

Sammanfattning

Utredningens förslag till finansiering är otydligt, otillräckligt och missvisande. Va-taxor kan finansiera hanteringen av ökad normalnederbörd i nybebyggelse, exempelvis 20-årsregn, men inte hanteringen av skyfall, exempelvis 100- eller 200-årsregn.

Finansiering kan inte skiljas från ansvar och rådighet. Va-kollektivets va-huvudman har vare sig rådighet över åtgärderna eller ansvar för att finansiera nyttor för kommunmedborgare och verksamheter som inte ingår i kollektivet.

Utredningen skulle behövt ett bredare direktiv och längre utredningstid än det som tilläggsdirektivet medgav.

Det behövs en ordentlig översyn av hur en hållbar dagvattenhantering av skyfall ska uppnås och finansieras. Översynen bör utgå från hantering av vatten i ett avrinningsområde och även inkludera vattenbrist. Föroreningsperspektivet måste ingå. Ansvar, åtgärder och finansiering måste hänga ihop.

Inledning

Utredningen om hållbara vattentjänster har regeringens uppdrag att bland annat se över kommunens skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) och öka åtgärdstakten för enskilda avlopp. Uppdraget utökades i december 2017 till att omfatta även vilka möjligheter som finns enligt nuvarande regler att vidta åtgärder för anpassning av dagvattenhanteringen till ett förändrat klimat, föreslå hur va-taxan kan användas för att finansiera sådana anpassnings-

åtgärder och redovisa regleringen för kostnadstäckning av anpassningsåtgärder i Danmark. I samband med tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden med tre månader.

Hur samhället ska finansiera och hantera dagvatten och skyfall är en komplex frågeställning med många aktörer och flera lagstiftningar som inte hänger samman eller saknas. Det är inte en fråga som kan redas ut på några månader.

Utredningens förslag

Utredningen om hållbara vattentjänster föreslår att kommuner ska redogöra för kommunens 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.

Vidare anser utredningen att det med nuvarande lagstiftning inte finns något rättsligt hinder mot att låta va-taxan finansiera en viss överkapacitet. Det är enligt utredningen rimligt att anse att det är en nödvändig kostnad att anpassa de allmänna va-anläggningarna i befintlig bebyggelse så att de kan hantera mer än ett 10-års regn. I utredningen nämns även att va-anläggningen ska hantera skyfall.

Utredningen har inte belyst hur nyttor av dagvattenåtgärder fördelas och hur det bör påverka kostnadsansvaret. Exempelvis har alla företag, verksamheter och kommunmedborgare, sommarstugeägare med flera utanför tätbebyggelsen nytta av åtgärderna i denna eftersom service som skolor, sjukhus, räddningstjänst, butiker, kommunikationer, arbetsplatser med mera förblir tillgängliga. En del av intressenterna utanför tätbebyggelsen ingår i kommunens skattekollektiv, andra inte. I vissa kommuner kan va-kollektivet utgöra färre än 50 procent av kommuninvånarna.

Invändningar mot utredningens förslag

Avgiftskollektivet

De som betalar avgifter för den allmänna va-anläggningen är de som utgör avgiftskollektivet. Endast kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen får belasta kollektivet. För att avgiftsskyldigheten ska uppstå måste kommunen ha beslutat om verksamhetsområde för dagvatten och byggt ut en allmän dagvattenanläggning. Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas mellan de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist.

Finansieringen av åtgärderna påverkas av vem som har ansvaret att genomföra dem och vilka som har nytta av att en åtgärd genomförs. För avgiftskollektivet är det viktigt att åtgärder som enligt vattentjänstlagen inte ska utföras under huvudmannens ansvar inte heller belastar kollektivet.

Eftersom fastighetsägarna i slutändan ska stå för notan i form av va-taxa, skatt eller försäkringspremier ligger det också i deras intresse att de mest kostnadseffektiva åtgärderna genomförs. De mest effektiva åtgärderna är inte att förbättra den allmänna va-anläggningen. Dessa bör vidtas av och hos andra aktörer, exempelvis markägare utanför tätorten, fastighetsägare i tätorten, gatuhållare och samhällsplanerare.

Hur ser problematiken ut i dag?

Klimatanpassningsutredningen konstaterade att dagvattenhanteringen behöver hanteras i samhällsplaneringen och att alla aktörer som påverkar dagvattenavrinningen måste vara med och bidra med åtgärder. Tyvärr är det fortfarande oklart hur de aktörer som faktiskt påverkar dagvattenflödet, och har bäst möjlighet att göra åtgärder, ska få incitament att genomföra dessa. Ensidigt fokus på bortledning av vatten ovan eller under mark riskerar att öka belastningen av föroreningen på sjöar och vattendrag.

Det enda som är tydligt är va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen. Denna tydlighet har vuxit fram genom rättspraxis under de senaste 40 åren. Naturligtvis måste de allmänna va-anläggningarna utvecklas och vad som ska anses vara skäliga anspråk på säkerhet har

förändrats genom åren. Enligt Svenskt Vattens publikation P110 rekommenderas dimensionering vid trycklinje för marknivå för 20 och 30 års-regn i tät- och centrumbebyggelse för ny bebyggelse.

För att uppnå en hållbar dagvattenhantering måste man skilja mellan lösningar för normala flöden och hantering av skyfall. Hantering av normala flöden kan hanteras av de allmänna dagvattenanläggningarna i och ovan mark och för att kunna hantera skyfall behövs helt andra åtgärder som ligger utanför va-huvudmannens rådighet.

Brist på rådighet

De åtgärder som behövs handlar om att skapa ytor som temporärt kan hantera vatten vid kraftiga skyfall. Ytor som ytterst sällan används för hantering av vatten. Dessa temporära översvämnings- ytor kommer att vara gator, torg, parker, fotbollsplaner etc. Sådan mark kan inte räknas som en del av den allmänna va-anläggningen för att de vid ett tillfälle vart 50–100 år översvämmas.

Va-huvudmannen utgörs inte sällan av ett kommunalt bolag som även kan vara organiserat gemensamt med flera andra kommuner. Även kommunalförbund kan vara va-huvudmän. Va-huvudmannen kan inte bestämma hur gatornas utformning ska se ut och framför allt inte hur hela avrinningen ska se ut som helhet i samhället. Hur vattnet rinner ytledes vid skyfall är bara ett av många intressen som ska tas hänsyn till i den fysiska planeringen. Än mindre kan en va-huvudman vidta åtgärder utanför verksamhetsområdet och utanför kommunen i syfte att förhindra översvämning vid skyfall. Va-taxor löser därför inte finansieringen.

Va-huvudmannen saknar också rådighet över hur vattnet ska rinna innan det hamnar i va-systemen. För det behövs en smart stadsplanering som kommunen ansvarar för enligt plan- och bygglagen. Att lägga ansvaret på va-huvudmannen skulle inte leda till att de mest effektiva åtgärderna genomförs och förvaltas.

Avslutande synpunkter

Min samlade bedömning är att utredningen inte haft förutsättningar att lösa sin uppgift. Det behövs i stället en ordentlig översyn av hur samhället ska hantera vatten och dagvatten i ett förändrat klimat. I detta bör samspel mellan avrinningsområdet, bebyggelsen, skyfall och torka, föroreningar samt finansiering ingå. Det finns många frågetecken kring ansvarsgränser när samhällen breder ut sig i områden som tidigare varit naturmark eller jordbruksmark. Dagvattnet som leds ut från samhällen påverkar naturligtvis omkringliggande mark och vice versa.

Källförteckning

- af Petersens, E., Kvarnström, E., Johansson, M. (2005), *Helsingborg Interreg – Handbok om urinsortering*. Rent Vatten.
- af Petersens, E., Granath, M. (2015), *Utvärdering av användaraspekter av vakuumtoaletter till slutet tank*. WRS Uppsala AB, Rapport nr 2015–0743-A.
- Albinsson, M. m.fl. (2017), *Kunskapsläge och nätverksträffar – små avlopp i kretslopp och VA-rådgivning*. VA-guiden, Rapport 2017:2.
- Andersson, Y. (2008), *Utvärdering av urinsortering och torrtoaletter i Tanums kommun*. Länsstyrelsen Västra Götalands län, Rapport 2008:88.
- Archer, D-E. (2012), *Utvärdering av system för BDT-vattenrening med avseende på resurseffektiva städer och hållbar urban livsstil inom EVAA-projektet och H+ området, Helsingborg*.
- Avfall Sverige (2012), *Fosforfällor. Fosforfiltermaterial – ett hushållsavfall*. Avfall Sverige Utveckling, Rapport U2012:03.
- Avfall Sverige (2013), *Minireningsverk i enskilda avlopp*. Avfall Sverige Utveckling, Rapport U2013:14.
- Avfall Sverige (2014), *Omhändertagande av fraktioner från enskilda avlopp – nulägesammanställning och framtidsplan*. Avfall Sverige Utveckling, Rapport U2014:15.
- Avfall Sverige (2016), *Hållbart kretslopp av små avlopp*. Avfall Sverige Utveckling, Rapport 2016:07.
- Avloppsguidens användarförening (2014), *Metodutveckling för likriktad tillsyn av minireningsverk och andra prefabricerade avloppsanläggningar*.
- Baltic Sea Center (2016), *The internal phosphorus load – recycles old sins*, Stockholms universitet.

- Bengtsson, M., Lundin, M., Molander, S. (1997), *Life cycle assessment of wastewater systems. Case studies of conventional treatment, urine sorting and liquid composting in three Swedish municipalities*. Report 1997:9. Technical Environmental Planning. Chalmers University of Technology.
- Boverket (2018), *Tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker*, Rapport 2018:8.
- Boverket (2018), *Marknadskontroll av minireningsverk*
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/marknadskontroll/pagaende-marknadskontroll/minireningsverk> (hämtad 2018-04-11).
- Carlsson, H., m.fl. (2017), *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Svenskt Vatten Utveckling, Rapport augusti 2017.
- Cordell D. (2010), *The Story of Phosphorus: Sustainability implications of global phosphorus scarcity for food security*. Linköpings universitet.
- Dir 2017:96, *Översyn av vattenförvaltningens organisation*.
- Eklund, M. (2017), *Regnpengen – VA-taxa med dagvattenavgift som styr mot hållbar dagvattenhantering*, Svenskt Vatten Utveckling, Rapport 2017-17.
- Erlandsson, Å. & Johansson, M. (2011), *VA-rådgivning – Kommunala exempel och erfarenheter*. Kunskapscentrum Små Avlopp. Rapport nr 2011:3.
- Fastighetsmäklarinspektionen (2012), *Rådgivnings- och upplysningskyldigheten*,
<http://www.fmi.se/default.aspx?id=8327> (hämtad 2018-04-12).
- Finska miljöministeriet (2011), *Pilotprojekt inleder avloppsvattensrådgivningens utvecklingsarbete*, Pressmeddelande 2011-02-03.
- Folkhälsomyndigheten (2010),
www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/utbrottsarkiv/cryptosporidium-ostersund-2010 (hämtad 2018-04-17).
- Förbundet för vattenskyddsföreningar i Finland (2018),
www.vesiensuojelu.fi/jatevesi/ingangssida/
(hämtad 2018-04-17).

- Havs- och vattenmyndigheten (2013), *Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar*, Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp.
- Havs- och vattenmyndigheten (2014), *Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus*, Rapport 2014:1.
- Havs- och vattenmyndigheten (2015), *Vägledning och exempel för effektiv tillsyn av små avlopp*, Rapport 2015:1.
- Havs- och vattenmyndigheten (2015), *Juridiken kring vatten och avlopp*, Rapport 2015:15.
- Havs- och vattenmyndigheten (2016), *Näringsbelastningen på Östersjön och Västerhavet 2014*. Rapport 2016:12.
- Havs- och vattenmyndigheten (2016), *Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten*. HVMFS 2016:17.
- Havs- och vattenmyndigheten (2016), *Tydligare regler för små avloppsanläggningar*.
- Havs och vattenmyndigheten (2016), *Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar*.
- Havs- och vattenmyndigheten (2016), *Behov av tillsynsvägledande myndighet beträffande länsstyrelsernas tillsyn av 6 § lagen om allmänna vattentjänster*. Skrivelse Dnr 344-16.
- Havs- och vattenmyndigheten (2016), *Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar*. Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2016-10-31.
- Havs- och vattenmyndigheten (2016) *Redovisning av uppdrag 26*.
- Havsmiljöinstitutet, *Havet 2015/2016*.
- Hellström, D., Jonsson, L., Sjöström, M. (2003), *Bra Små Avlopp Slutrapport. Utvärdering av 15 enskilda avloppsanläggningar*. Stockholm Vatten, R nr 13.
- Herrman, I. m.fl. (2017), *SlutRapport av projekten Fosforfällor för små avlopp: hur länge fungerar de? och Bakterieutsläpp från små avlopp*, Luleå Tekniska Universitet.
- Hjelmqvist, J. (2012), *Små avlopp ingen skitsak – Uppföljning av Naturvårdsverkets tillsynskampanj för små avlopp*, Havs- och vattenmyndigheten, Rapport 2012:11.

- Hjelmqvist, J., Johansson, M., Tegelberg, L. (2012), *Återföring av näring från små avlopp. En kunskapssammanställning om källsorterande avloppssystem för enskilda hus och samlad bebyggelse*, Urban Water, Rapportserie nr 2012:1.
- Hjelmqvist J. et al. (2017), *Förslag till system för registrering av uppgifter om små avlopp*, Slutrapport, WSP och Ecoloop.
- Hjelmqvist, J., Sjögren, E., Blecken, G-T, Österlund, H., Rydberg, A., Hassel, A. (2017), *Att definiera normaldagvatten: förslag och resonemang*, Svenskt Vatten Utveckling, Rapport 2017:12.
- Hynds, P., Naughton, O. & O'Neill, O. (2017), *Efficacy of a National Hydrological Risk Communication Strategy: Domestic Wastewater Treatment Systems in the Republic of Ireland*, Journal of Hydrology, no. 558.
- Jenssen, T.K., Kongshaug, G. (2003), *Energy Consumption and Greenhouse Gas Emissions in Fertiliser Production*. Proceedings 509. International Fertiliser Society. London, UK.
- Johansson & Albinsson (2016), *Gemensambetsanläggningar för va – en del i genomförandet av kommuners va-planer*. VA-guiden. Rapport 2016:01.
- Johansson, M., Johansson, M., Albinsson, M., Norström, A. (2017), *Kartläggning av fosforutsläpp från små avlopp längs den svenska Östersjökusten*. Ecoloop, på uppdrag av BalticSea 2020. Preliminär slutrapport.
- Jönsson, H. (2011), *Återvinn all växtnäring ur avloppet – inte bara fosfor! Ur Återvinna fosfor – hur bråttom är det?* Formas fokuserar 19.
- Jönsson, H., Baky, A., Jeppson, U., Hellström, D., Kärrman, E. (2005), *Composition of urine, faeces, greywater and bio-waste – for utilization in the URWARE model*. Report 2005:6. Urban Water, Chalmers, Sweden.
- Jönsson, H., Nordberg, Å., Vinnerås, B. (2013), *System för återföring av fosfor i källsorterade fraktion av urin, fekalier, matavfall och i liknande rötat samhälls- och lantbruksavfall*. Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 061.
- Karlsson, J. (2015), *Kommuners inställning till krav på kretslopp för enskilda avlopp*, examensarbete för Masterexamen, Miljö och Hälsoskydd, Lunds universitet.

- Kommunförbundet Stockholms län (2004), *Förutsättningar för kommunernas arbete med småskaliga va-system*.
- Kvarnström, E., Emilsson, K., Richert Stintzing, A., Johansson, M., Jönsson, H., af Petersens, E., Schönning, C., Christensen, J., Hellström, D., Qvarnström, L., Ridderstolpe, P., Drangert, J.O. (2006), *Urine diversion: One step towards sustainable sanitation*, Report 2006-1. Ecosanres, Stockholm Environment Institute.
- Kärrman, E., Kjerstadius, H., Davidsson, Å., Hagman, M., Dahl, S. (2017), *Källsorterande system för spillvatten och matavfall. Erfarenheter, genomförande, ekonomi och samhällsnytta*. Svenskt Vatten Utveckling, Rapport 2017–04.
- Köpenhamns kommun (2012), *Københavns kommunes skybrudsplan 2012*.
- Linderholm, K. (2011), *Fosfor och dess växttillgänglighet i slam – en litteraturstudie*. Svenskt Vatten Utveckling, Rapport 2011–16.
- Lindqvist, J., Larfeldt Alvé, A. (2017), *Juridisk utredning av frågor rörande hantering av matavfall och klosettavatten i projekt MACRO*, rättsutredning, Agnes advokatbyrå.
- LRF (2012), *Varför kretslopp av enskilda små avlopp?*
- Länsstyrelsen i Skåne (2008), *Planera vatten och avlopp – Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till*, Rapport 2008:44.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2009), *Kommunal VA-planering – Manual med tips och checklistor*, Rapport 2009:07.
- Länsstyrelsen Västra Götalands län (2011), *Kretsloppsanpassning av små avlopp i Uddevalla, Stenungssund, Tjörn, Orust och Kungälv kommuner*, Rapport 2011:33.
- Miljösamverkan Sverige (2014), *Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster. Ett handläggarstöd för länsstyrelserna*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), *Vägledning för skyfallskartering. Tips för genomförande och exempel på användning*.
- Naturvårdsverket (2003), *Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd mot mark- och vattenföroreningar*, NFS 2003:24.

- Naturvårdsverket (2005), *Avlopp i kretslopp – en utvärdering av LIP-finansierade enskilda avlopp, vassbäddar och bevattningssystem med avloppsvatten*, Rapport 5406.
- Naturvårdsverket (2006), *Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten*, NFS 2006:7.
- Naturvårdsverket (2006), *Avrapportering av regeringsuppdrag om förslag till ekonomiska bidrag som stimulerar användningen av effektiv teknik för att minska utsläppen från enskilda avlopp*, Dnr: 522-374-06 Rm.
- Naturvårdsverket (2008), *Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd*, Handbok 2008:3
- Naturvårdsverket (2011), *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*.
- Naturvårdsverket (2013), *Hållbar återföring av fosfor*, Rapport 6580.
- Naturvårdsverket (2014), *Nudging Ett verktyg för hållbara beteenden?*, Rapport 6642.
- Naturvårdsverket (2015), *Avlopp i kretslopp – en utvärdering av LIP-finansierade enskilda avlopp, vassbäddar och bevattningssystem med avloppsvatten*, Rapport 5406.
- Naturvårdsverket (2015), *Mål i sikte – Analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering*, Rapport 6662.
- Naturvårdsverket (2015), *Styr med sikte på miljömålen*, Rapport 6666.
- Naturvårdsverket (2016), *Smartare miljöinformation – Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först*.
- Naturvårdsverket (2017), *Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall*, NFS 2017:2.
- Naturvårdsverket (2017), *Kommunal avfallsplanering. Vägledning om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall*, Rapport 6760.
- Naturvårdsverket (2017), *Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken*. Redovisning av regeringsuppdrag.
- Naturvårdsverket. (2018), *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018*, Rapport 6804.

- Nordin, A. (2006), *Nitrogen based sanitation of source separated faecal matter*. Master thesis 2006:3. Department of Biometry and Engineering, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Norrköping Vatten och Avfall (2017), *Renhållningstaxa för Norrköpings kommun 2018*. Antagen av kommunfullmäktige 2017-12-18.
- Norström, Johansson, Kumblad, Rydin (2016), *Erfarenheter från projektet Hjälp din vik – förbättra ditt avlopp*. Ecoloop och BalticSea 2020.
- Nykvist, Persson, Moberg, Persson, Cornell, Rockström. (2013), *National Environment Performance on Planetary Boundaries. A study for the Swedish EPA*, Rapport 6576.
- Olshammar, M, Baresel, C. (2012), *Vattenskador orsakade av baktryck i avloppssystemet-erfarenheter, regler, hantering och tekniska lösningar*, IVL Svenska Miljöinstitutet och Svensk Försäkring, Rapport: B2029.
- Olshammar, M, (2017) *Utsläpp från små avlopp*, SMED, Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut, Rapport 2018-6.
- Palm, O., Richert Stintzing, A. (2009), *System för kvalitetssäkring och jordbruksanvändning av källsorterade avloppsfraktioner från enskilda hushåll*, JTI, JTI-rapport Kretslopp & Avfall 44.
- Palmer-Rivera, M. (2006), *Avloppsanläggningar för 25–2000 pe – en nationell översikt*, VA-Forsk, Rapport 2006:21.
- Paulrud, S., von Bahr, B., Wallertz, A., Rosenqvist, H. (2017), *Slam från små avloppsanläggningar i kretslopp*. RISE Samhällsbyggnad, Energi och cirkulär ekonomi. Rapport 2017:33.
- Prop. 1955:121, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*.
- Prop. 1995/96:188, *Avgifter enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*.
- Prop. 2005/06:78, *Allmänna vattentjänster*.
- Prop. 2015/16:166, *Avfallshierarkin*.
- Prop. 2017/18:163, *Nationell strategi för klimatanpassning*.
- Prop. 2017/18:179, *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder*.

- Regeringen (2018)
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/17-globala-mal-for-hallbar-utveckling/>
(hämtad 2018-04-17).
- Region Gotland (2018) www.gotland.se/klartvatten
(hämtad 2018-04-17).
- Richert, A. (2003), *Bruket av växtnäring i fritidsodlingar – kan man ersätta konstgödsel med urin?* JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik.. JTI informerar nr 102.
- Richert, A., Jönsson, H., Tidåker, P., af Petersens, E., (2010), *Avloppsfraktioner från enskilda kretslopp – Kunskapssammanställning om klosettvattnen samt exempel på kretsloppsarbete i Stockholmsregionen*. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för energi och teknik. Rapport 038.
- Richert, A., Gensch, R., Jönsson, H., Stenström, T.-A., Dagerskog; L. (2010), *Practical Guidance on the Use of Urine in Crop Production*. Stockholm Environment Institute, EcoSanres.
Report 2010-1.
- RISE (2018) <http://publiccert.extweb.sp.se/sv/Product/List/969>.
(hämtad 2018-01-12).
- Rockström et al. A safe operation space for humanity. (2009), *Nature*. vol. 461.
- SMED (2015), *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Rapport nr 166.
- SMED (2015), *Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar*. Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut.
- Socialstyrelsen (2007), *Dricksvatten från enskilda vattentäkter Ett nationellt tillsynsprojekt*.
- SOU 2004:64, *Allmänna vattentjänster*, Betänkande av Vattentjänstlagsutredningen, Stockholm 2004.
- SOU 2016:32, *En trygg dricksvattenförsörjning*, Slutbetänkande av Dricksvattenutredningen, Stockholm 2016.
- SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*, Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén, Stockholm 2017.

- SOU 2017:42, *Vem har ansvaret?*, Betänkande av Klimatanpassningsutredningen, Stockholm 2017.
- SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, Betänkande av Miljötillsynsutredningen, Stockholm 2017.
- SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (2012), *Certifieringsregler för System för Kvalitetssäkring av fraktioner från små avlopp*. SPCR 178.
- Statens energimyndighet (2016), *Statens energimyndighets föreskrifter om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning*, STEMFS 2016:3.
- Statens energimyndighet (2015), *Statens energimyndighets budgetunderlag för åren 2017–2019*, dnr 2015-1757.
- Statistiska Centralbyrån (2015), Statistikdatabasen. Vatten- och avloppsförhållanden.
- Statistiska Centralbyrån <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/godselmedel-och-kalk/forsaljning-av-mineralgodsel-till-jord-och-tradgardsbruk/pong/tabell-och-diagram/forsaljning-av-mineralgodsel-till-jord--och-tradgardsbruk/>. (hämtad 2018-01-25).
- Steffen et al. (2015), *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*. Science.
- Stockholms universitet Östersjöcentrum. (2017), *Internbelastning av fosfor – gamla synder som spökar*. Policy Brief.
- Storbjörk, S. (2003), *Plötsligt händer det. Institutionella förutsättningar för uthålliga VA-system. Fallen Ringdansen, Surahammar och Hammarby Sjöstad*. Forskningsprogrammet Urban Water, Rapport 2003:1
- Svenskt Vatten (2016), *P110 Avledning av dag-, drän- och spillvatten*.
- Svenskt Vatten (2017), *REVAQ Årsrapport 2016*.
- Svenskt Vatten (2017), *Lagen om allmänna vattentjänster 10 år – Svenskt Vattens förslag på vidareutveckling och förbättring*.
- Svenskt Vatten Utveckling (2008), *Handbok om VA i omvandlingsområden*. Rapport nr 2008-11.

- Svenskt Vatten Utveckling (2012), *Kommunala VA-planer – en kunskapsöversikt*. Rapport 2012-03.
- Sveriges geologiska undersökning (2009), *Vattenförsörjningsplan – identifiering av vattenresurser viktiga för dricksvattenförsörjning*. Rapport 2009:24.
- Sveriges kommuner och landsting (2017), *Taxa miljöbalken*, <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/taxamiljo/miljobalken.2222.html>. (hämtad 2018-04-18).
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/lansanalyser#00_Sverige,precip_nGT10,ANN (hämtad 2018-04-17).
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/lansanalyser#00_Sverige,HBVSv_intrans_HQloc100,ANN (hämtad 2018-04-17).
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (2015), www.smhi.se/kunskapsbanken/aterkomsttider (hämtad 2018-04-17).
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (2017), *Extremregn i nuvarande och framtida klimat. Analyser av observationer och framtidsscenarier*, Rapport Klimatologi 47.
- Sylwan, I., Eveborn, D., Ulmanen, J. (2014), *Future Toilet Fashion. En förstudie om stimuleringsåtgärder för systeminnovationer inom avloppshantering*, JTI -Institutet för jordbruks- och miljöteknik.
- Thörn, P., Matschke Ekholm, H., Nilsson, Å. (2017), *Klimatanpassning 2017-så långt har kommunerna kommit. Enkätundersökning och kommunrankning*, IVL Svenska Miljöinstitutet och Svensk Försäkring.
- Tidåker, P., Kärrman, E., Baky, A., Jönsson, H. (2006), *Wastewater management integrated with farming – an environmental systems analysis of a Swedish country town*. Resources, Conservation & Recycling, 47(4):295-314.
- Tidåker, P. (2007), *Integrating Farming and Wastewater Management. A System Perspective*, doctoral thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala, Sweden.

- Törngren, D., Olivebrant, J. (2013), *Näring från enskilda avlopp i kretslopp –Hinder, möjligheter och framtidsutsikter. -En intervjustudie på kommunnivå i Östergötlands län*, C-uppsats, Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet.
- U.S. Environmental Protection Agency (2002), *A Homeowner's Guide to Septic System*
http://www.nawt.org/documents/homeowner_guide_long_customize.pdf (hämtad 2018-04-27).
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of water (2003), *Voluntary National Guidelines for Management of Onsite and Clustered (Decentralized) Wastewater Treatment Systems*
https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-06/documents/septic_guidelines.pdf (hämtad 2018-04-27).
- Va-guiden, www.vaguiden.se
- Vattenmyndigheterna i samverkan (2016), *Sammanställning av myndigheternas och kommunernas redovisning av genomförda åtgärder 2015*.
- Vattenmyndigheten Norra Östersjön. *Förvaltningsplan Norra Östersjöns Vattendistrikt 2016–2021*
- Vinnerås, B. (2007), *Comparison of composting, storage and urea treatment for sanitising of faecal matter and manure*. Bioresource Technology 98, 3317–3321.
- VVS-fabrikanterna (2018), *Åtgärdstakt för små avlopp – Kommunundersökning 2018*.
<http://www.vvsfabrikanterna.se/verksamheten/intressegrupper/gruppen-for-sma-avlopp/atgardstakt-for-sma-avlopp---kommunundersokning> (hämtad 2018-04-06).
- Wallin, Molander och Johansson. (2011), *Faktorer som påverkar hushåll att minska enskilda avlopps miljöbelastning*, Chalmers tekniska högskola och Göteborgs universitet.
- Wallin m.fl. (2011), *Faktorer som påverkar hushåll att minska enskilda avlopps miljöbelastning. Resultat från intervjuer med hushåll, gräventreprenörer och miljöskyddsinspektörer*, ESA Report No. 2011:4.
- Wallin (2014), *Actors at the interface between socio-technical and ecological systems*, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

World Health Organization (2006), *Guidelines for the safe of wastewater, excreta and greywater*. Volume 4 Excreta and greywater use in agriculture.

Örebro kommun (2017), *Riktlinjer och bedömningsgrunder för vatten- och avloppsplanering*.

Rättsfall

NJA 1991 s. 580

Miljööverdomstolens dom den 30 december 2009 i mål nr M 4062-09.

Miljööverdomstolens dom den 8 juni 2010 i mål nr M 7788-09.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 februari 2012 i mål nr M 8381-11.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 mars 2012 i mål nr M 2403-11.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2013 i mål nr M 1803-13.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 november 2017 i mål nr M 3852-17.

RÅ 1967 not I 64.

RÅ 1968 not s. 76.

RÅ 1971 not s. 54.

Vattenöverdomstolens dom DTVa 7/92.

Blekinge tingsrätts dom den 17 juni 2009 i mål nr B 2844-08.

Falu tingsrätts dom den 17 december 2009 i mål nr B2423-09.

Eskilstuna tingsrätts dom den 8 december 2011 i mål nr B 1466-11.

Helsingborgs tingsrätts dom den 15 april 2014 i mål nr B 1155-14.

Mark- och miljödomstolens vid Umeå tingsrätt dom den 12 april 2016 i mål nr M 47-16.

Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 25 januari 2018 i mål nr M 3819-17

Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 22 mars 2018 i mål nr M 3198-17

Va-nämndens beslut 2009-02-23, BVa 3.

Va-nämndens beslut 2010-03-01, BVa 13.
Va-nämnden beslut 2010-10-11, BVa 68.
Va-nämndens beslut 2012-08-09, BVa 49.
Va-nämnden beslut 2012-10-17, BVa 64.
Va-nämndens beslut 2013-06-05, BVa 40.
Va-nämndens beslut 2013-12-13, BVa 99.
Va-nämndens beslut 2015-03-19, BVa 28.
Va-nämndens beslut 2015-07-30, BVa 77.

Kommittédirektiv 2017:54

Kommunens skyldighet enligt vattentjänstlagen och frågor om små avlopp

Beslut vid regeringssammanträde den 11 maj 2017.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över kommunens skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. En utgångspunkt är att det ska vara enkelt för den enskilda fastighetsägaren att göra rätt genom korrekt tillgänglig information om lämplig va-lösning utifrån de lokala förutsättningarna. Utredaren ska bl.a. föreslå

- hur lagen om allmänna vattentjänster kan ändras avseende kommunens ansvar för vatten och avlopp i ett större sammanhang, förutsatt att ett behov är identifierat,
- en central tillsynsvägledande myndighet för kommuners skyldighet att tillhandahålla allmänna va-tjänster och tillämpningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster,
- kostnadseffektiva styrmedel som ökar åtgärdstakten för små avlopp och återvinning av näringsämnen.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

Uppdraget att se över kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster

Av 6 § lagen om allmänna vattentjänster framgår att om det med hänsyn till människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för viss befintlig eller blivande bebyggelse ska kommunen bestämma ett verksamhetsområde och se till att behovet tillgodoses genom allmän vattenförsörjning och avlopp (s.k. va-anläggning). Större sammanhang har i praxis tolkats som bebyggelse med cirka 15–25 fastigheter. I och med att kommunen bestämmer ett verksamhetsområde ska samtliga fastigheter inom detta område få tillgång till de vattentjänster som verksamhetsområdet avser.

Genom en ändring av lagen om allmänna vattentjänster som trädde i kraft 1 januari 2007 vidgades kommunens utbyggnadsskyldighet från att bara gälla när va-anläggningen behövs av hälsoskyddsskäl till att också gälla när den behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Det är emellertid först när en fastighet eller bebyggelse av sådana skäl behöver en vattentjänst och detta behov i sin tur behöver tillgodoses genom en kollektiv lösning i ett större sammanhang tillsammans med andra fastigheter i området som kommunens utbyggnadsansvar uppkommer (prop. 2005/06:78 s. 135).

Det finns exempel på att fastighetsägare samverkar i va-frågor genom att en va-anläggning inrättas som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149), och detta även i fall där förutsättningarna för den kommunala utbyggnadsskyldigheten varit uppfyllda. När enighet inte kan nås mellan fastighetsägarna är däremot förutsättningarna att få till stånd en gemensamhetsanläggning eller annan form av samverkan små, om fastigheterna ligger i ett område som omfattas av kommunens utbyggnadsskyldighet. Möjligheterna till tvångsanslutning kan begränsas av anläggningslagens villkor till skydd för enskilda intressen (prop. 2005/06:78 s. 37). Va-lagsutredningen (SOU 2004:64) föreslog att kommunerna skulle ges möjlighet att besluta om va-samverkan mellan fastighetsägare när detta är lämpligare än att ordna en allmän va-anläggning. Regeringen fann emellertid då att det inte fanns tillräckliga skäl för en särreglering i enlighet med utredningens förslag om va-samverkan.

Kostnaden för att ordna vattentjänster för fastigheter på landsbygden upplevs av kommunerna som betydande. Kommunens skyl-

dighet att ordna vattentjänster upplevs därför av vissa kommuner som ett hinder för nybyggnation på landsbygderna. En annan konsekvens av kostnaden för att ordna va på landsbygderna är, enligt vad regeringen erfarit, att kommuner avstår från att ålägga fastighetsägare att åtgärda avlopp i områden där man planerar att ansluta till ett verksamhetsområde. Skälet är att fastighetsägaren ska slippa betala en anläggning som inte behövs när kommunens anslutning är klar. För den enskilda fastighetsägaren kan det bli billigare att ordna va genom en enskild lösning eller samverkan mellan fastighetsägare, jämfört med att ansluta sig till kommunalt va. Så som lagen ser ut i dag saknas dock incitament för fastighetsägarna att ordna va genom samverkan mellan fastighetsägarna.

I syfte att kostnadseffektivt minska utsläppen från små avlopp bör alternativ till den kommunala skyldigheten att ordna allmänna vattentjänster i större sammanhang utredas. Alternativ som bör undersökas är möjligheten för kommunen att besluta om så kallad vasamverkan och möjligheten att i större utsträckning ge utrymme för enskilda alternativ när dessa kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och en sådan lösning är förenlig med intresset av en god hushållning med naturresurser. Förslagen ska också vara förenliga med en långsiktigt hållbar dagvattenhantering även om utredningen primärt är inriktad på vattenförsörjning och avloppsvatten utöver dagvatten. Regeringen tillsatte i november 2015 en särskild utredare (dir 2015:15) som bl.a. fick i uppdrag att föreslå de lagändringar som krävs för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering i syfte att göra bebyggd miljö mer översvämningssäker. Klimatanpassningsutredningens (M 2015:04) förslag, som ska presenteras senast den 31 maj 2017, ska beaktas av utredaren.

Dricksvattenutredningen menade i sitt betänkande En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32) att frågor om avlopp behöver utredas vidare, eftersom en rad aspekter kring avlopp påverkar dricksvattenförsörjningen. Bland annat pekar utredningen på att många små avlopp har otillräcklig rening och att det medför risk för smitta om dricksvatten förorenas. Dricksvattenutredningen lämnade vidare flera förslag på ändringar i lagen om allmänna vattentjänster. Det gäller förslag om att tydliggöra att kommunerna ska tillvarata möjligheten att samverka, förslag om kommunernas skyldighet att ta fram förnyelse- och underhållsplaner samt att kraven på kommun och huvudman avseende vattenförsörjning tydliggörs

genom ett tillägg i 2 §. Utredaren ska beakta dricksvattenutredningens förslag.

I Landsbygdskommitténs slutbetänkande, För Sveriges landsbygger – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1), konstateras att nuvarande va-lagstiftning har blivit ett betydande hinder för bostadsbyggandet och för möjligheterna att åtgärda ett stort antal små avloppsanläggningar. Kommittén anser därför att regeringen bör göra en översyn av va-lagstiftningen i syfte att underlätta bostadsbyggandet och öka andelen godkända avloppsanläggningar på landsbygderna.

Utredaren ska därför

- analysera hur praxis har utvecklats vad gäller kommunens ansvar för att tillgodose behovet av en allmän va-anläggning utan negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön,
- se över möjligheten för kommunerna att besluta om va-samverkan,
- vid behov lämna förslag till en ändamålsenlig ändring i lagen om allmänna vattentjänster avseende kommunens ansvar och befogenheter,
- beakta Dricksvattenutredningens förslag.

En central tillsynsmyndighet för kommuners skyldighet att ordna allmänt vatten och avlopp?

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har i sin rapport Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar från 2013 påtalat att det inte finns någon utpekad central tillsynsvägledande myndighet gällande 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Myndigheten framhåller att en central tillsynsvägledning kan underlätta länsstyrelsernas tillsynsarbete och skapa en mer enhetlig handläggning. En effektiv tillsyn och prövning är väsentlig för att klara en långsiktigt hållbar åtgärdstakt för små avlopp. Det är också viktigt med samarbete mellan kommuner och över kommun- och länsgränser. För att kommunerna ska fullfölja sitt tillsynsansvar behöver de ha kunskap och ändamålsenligt stöd.

Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för kommunernas skyldighet att ordna allmänt vatten och avlopp enligt 6 § lagen om allmänna

vattentjänster. Statens va-nämnd som tidigare prövade mål enligt lagen om allmänna vattentjänster avvecklades och upphörde som myndighet 1 januari 2016. Den verksamhet som nämnden bedrev överfördes till mark- och miljödomstolarna. Nämnden hade fungerat som kunskapsnod för tillsynsmyndigheterna för tillsynsfrågor och var ett stöd för länsstyrelserna. Länsstyrelsernas tillsyn varierar, vilket HaV påpekar i sin rapport från 2013. Tiden som länsstyrelserna lägger ner på detta arbete skiljer sig mycket. Till detta ska dock tilläggas att storleken på länen varierar och att behoven därför också varierar. För att få en enhetlig, tydlig och effektiv vägledning kring kommunala avloppsfrågor bör tillsynen samordnas av en central tillsynsvägledande myndighet.

I Klimatanpassningsutredningens uppdrag ligger också att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter och enskilda i fråga om att vidta åtgärder för att anpassa pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. Förslag från Klimatanpassningsutredningen som rör ansvarsfördelningen för va ska särskilt beaktas av utredaren.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om tillsynsvägledning behövs för att åstadkomma en likvärdig tillämpning av kommunernas skyldighet att tillhandahålla va enligt lagen om allmänna vattentjänster, och
- lämna förslag på central myndighet för detta ändamål.

Hur kan åtgärdstakten och återvinning av näringsämnen öka avseende små avlopp?

I Sverige finns cirka 250 000 små avloppsanläggningar med ingen eller dålig rening av avloppsvattnet. Ytterligare ett stort antal anläggningar har nedsatt funktion. Det orenade avloppsvattnet kan ge effekter på hälsa och miljö, förorena dricks- och badvatten och ge dålig lukt. Sju av sexton miljökvalitetsmål påverkas av utsläpp från små avlopp (begränsad klimatpåverkan, giftfri miljö, ingen övergödning, levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet, hav i balans samt levande kust och skärgård, god bebyggd miljö).

Arbetet med att åtgärda och byta ut de små avlopp som har undermålig rening sker mycket långsamt. Bara mellan en och tre pro-

cent av anläggningarna byts ut varje år. Med nuvarande takt kommer det att ta flera decennier tills de berörda anläggningarna är åtgärdade. I sin redovisning från 2013 Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar konstaterar HaV att åtgärdstakten är alltför låg och att fastighetsägarna saknar incitament för att åtgärda en undermålig anläggning. HaV föreslog också att krav på källsorterande system skulle införas vid extra hög miljöskydds- respektive hälsoskyddsnivå. Kravet på att styra mot hushållning med naturresurser finns i miljöbalken, plan- och bygglagen och i vattentjänstlagen. Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Myndigheten argumenterade för att ett kretsloppssystem med återvinning av näringsämnen skulle införas vid nybyggnation i ett område med extra hög miljöskyddsnivå. Denna bestämmelse bygger på att det finns ett system för omhändertagande och ett utpekande av särskilt känsliga områden. Utvecklingen mot kretsloppsbase- rade avloppssystem går långsamt och kan behöva stimuleras.

Att välja avloppsanläggning är en utmaning för den enskilda fastighetsägaren. I vissa kommuner har man anställt en lokal avloppsrådgivare som är skild från myndighetsutövning såsom att förelägga och pröva ansökningar. Rådgivaren vägleder enskilda fastighetsägare och de som överväger gemensamhetsanläggningar. I Finland har man infört en avgiftsfri va-rådgivning i vissa områden. Rådgivarna svarar på frågor via internet och telefon och i vissa fall ges också fastighetsspecifik rådgivning. Förbättrad rådgivning i avloppsfrågor skulle underlätta för fastighetsägaren och skulle kunna ha en positiv effekt på åtgärdstakten.

De förslag till tydligare regler för små avlopp som HaV redovisade 2013 och 2016 i rapporten Tydligare regler för små anläggningar (Havs- och vattenmyndigheten 2016) syftar till att samla och förtydliga regelverket kring små avlopp och förtydliga oklarheter i tillämpningen av befintlig lagstiftning. De föreslagna ändringarna skulle enligt myndigheten öka rättssäkerheten, samsynen och effektiviteten i kommunernas arbete med prövning och tillsyn. En effektivare tillsyn kan öka åtgärdstakten för de små avloppen. I förslaget finns en skärpning av kravet på rening av fosfor i områden med övergödningsproblem och där små avlopp står för en betydande del. Motivet till de högre kraven är att utsläppen från små avlopps-

anläggningar i dessa områden står för en betydande del av övergödningproblemet. Samtidigt föreslår myndigheten sänkta krav på rening av fosfor i områden där risken för påverkan är liten. Reningsnivåerna skulle därmed bli bättre anpassade till risken för påverkan. De särskilt känsliga områdena ska enligt förslaget pekas ut av länsstyrelsen, vattenmyndigheten eller kommunerna utifrån ett gemensamt bedömningsunderlag. HaV föreslår också krav på certifiering av de som anlägger avloppsanläggningar, krav på opartisk kontroll vid nyinstallation samt kontinuerlig kontroll av nya anläggningar i drift. Syftet med kravet på certifiering är att säkerställa att nya anläggningar klarar de krav som förutsatts vid tillståndsgivningen. Därmed kan resurser frigöras för kommunens tillsyn. HaV:s rapport från 2016 är remitterad till berörda myndigheter, organisationer och företag. Regeringen kommer att ta ställning till myndighetens förslag när remissvaren inkommit den 1 maj 2017.

Det finns skäl att utforma kostnadseffektiva styrmedel som påskyndar åtgärdstakten för de små avloppen. Utredaren ska analysera vilket eller vilka styrmedel som har bäst förutsättningar att vara verkningsfulla och kostnadseffektiva. En utgångspunkt för arbetet bör vara att reglerna ska vara enkla att tillämpa och kontrollera och inte medföra gränshandelsproblem eller på annat sätt stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden och inte negativt påverkar bostadsbyggande på landsbygderna.

Små avlopp kan utgöra källan för lokala kretslopp av växtnäring. Möjligheten att stimulera kretslopp och näringsåtervinning från små avlopp behöver utredas.

Utredaren ska föreslå

- de styrmedel som har bäst förutsättningar att vara verkningsfulla och kostnadseffektiva för att öka åtgärdstakten för små avlopp,
- hur avloppsrådgivningen kan förbättras,
- analysera hur återvinningen av näringsämnen kan öka och,
- författningsändringar med syfte att öka återvinning och kretslopp av näringsämnen från små avlopp.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de samhällsekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda inklusive miljöeffekter och effekter för näringslivet och möjligheten att tillgodose behovet av bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk. Frågan om resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter och andra statliga och kommunala aktörer ska belysas liksom andra genomförandaspekter. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Analysen ska genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad samhällsekonomisk kompetens. Om något av förslagen som utredaren lämnar påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som (enligt utredarens mening) motiverar att inskränkningen görs. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och företag. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i myndigheter, Regeringskansliet och i EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

(Miljö- och energidepartementet)

Kommittédirektiv 2017:129

Tilläggsdirektiv till Utredningen om hållbara vattentjänster (M 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2017

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 maj 2017 kommittédirektiv om kommunens skyldighet enligt vattentjänstlagen och frågor om små avlopp (dir. 2017:54). Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

Utredaren får nu dessutom i uppdrag att

- utreda vilka möjligheter som finns enligt nuvarande regler att vidta åtgärder för anpassning av dagvattenhanteringen till ett förändrat klimat,
- föreslå hur va-taxan kan användas för att finansiera sådana anpassningsåtgärder, och
- redovisa regleringen för kostnadstäckning av anpassningsåtgärder i Danmark.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2018.

Precisering av tilläggsuppdraget

Behovet av ett tilläggsuppdrag

Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42) konstaterar att effekterna av ett förändrat klimat med bl.a. ökad nederbörd kräver en förändrad dagvattenhantering. Dagens hanteringssystem i ledningar är inte konstruerade för att klara av att hantera de vattenmängder som faller vid kraftigt regn och skyfall. Dagvatten måste därför i större utsträckning hanteras genom öppna dagvattenlösningar och åtgärder för att fördröja dagvattnet innan det når avloppsledningar. Sådana lösningar syftar till att infiltrera, fördröja, transportera och hantera dagvatten. Det kan handla om infiltration av vatten i grönområden eller genom genomsläpplig markbeläggning, fördröjning av vatten till exempel genom vegetation i kombination med exempelvis magasin för uppsamling och flödesvägar, översvämningssparker eller våtmarker, till exempel buffertzoner längs vattendrag och absorption av vatten genom plantering av vegetation.

Utredningen har emellertid inte lämnat några förslag på finansiering av sådana anpassningsåtgärder.

Anpassningsåtgärder enligt nuvarande regler

Ett grundläggande problem när det gäller samhällets förmåga att hantera dagvatten är att ingen enskild aktör har egen rådighet över frågan. Det är många olika aktörer som påverkar och har ansvar för flödenas storlek, innehåll och riktning inom ett avrinningsområde.

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) reglerar skyldigheter och rättigheter mellan fastighetsägare och kommunen (inklusive va-huvudmannen). Lagen är inriktad på funktioner, och va-huvudmannen är relativt fri att utforma anläggningen på det sätt som anses mest lämpligt. Det finns till exempel möjligheter till en förbindelselös hantering av dagvatten.

Vattentjänstlagen ger inte någon möjlighet att få tillgång till mark för anordnande av va-anläggningen. Tillgång till mark, oavsett om hanteringen sker i rörledningar eller genom öppna dagvattenlösningar, är en grundläggande förutsättning för att anläggningarna ska kunna uppföras.

Utredaren ska därför

- utreda vilka möjligheter som finns att anlägga öppna dagvattenlösningar och andra anpassningsåtgärder enligt vattentjänstlagen och ta ställning till om lagen ger tillräckliga sådana möjligheter,
- identifiera hinder i vattentjänstlagen eller annan lagstiftning som försvårar anläggandet av anpassningsåtgärder, och
- föreslå inriktningen för fortsatt utredningsarbete med att anpassa lagstiftningen för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering.

Finansiering av anpassningsåtgärder

Avgiftsfinansiering av vattentjänster bygger på självkostnadsprincipen. I vattentjänstlagen kommer detta till uttryck i 30 § som fastslår att avgifterna inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Enligt 13 § ska anläggningen tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Begreppen nödvändiga kostnader och skäliga anspråk på säkerhet är inte närmare definierade i lagtext utan klarläggs huvudsakligen i rättstillämpningen. Med utgångspunkt i bl.a. Högsta domstolens avgörande NJA 1991 s. 580 (se SOU 2004:64 s. 238 f. för genomgång av praxis) råder i branschen en samsyn om att va-huvudmannen har ett ansvar för att anläggningen ska klara ett regn som inte är intensivare än ett tioårsregn, och att det inte finns något ansvar för kraftigare regn än detta.

I förhållande till risken för översvämning är frågan om anläggningens överkapacitet central. För att hantera effekterna av det regn som föll över Malmö 2014 och som kommer att bli mer vanligt i ett förändrat klimat behöver anläggningen klara skyfall och hundraårsregn. Det saknas dock praxis i frågan om avgiftsuttag för överkapacitet. Det finns därmed en osäkerhet om i vilken omfattning va-avgifter kan användas för finansiering av exempelvis översvämningsszoner mot kraftiga skyfall och andra åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat.

Utredaren ska i första hand undersöka om det går att finansiera anpassningsåtgärder genom va-taxan. I detta uppdrag ligger att bl.a. utreda och analysera förslagets förenlighet med självkostnadsprincipen. Om utredaren vid sin analys finner att finansiering genom

va-taxan inte ger tillräckligt utrymme för nödvändiga åtgärder, ska utredaren i andra hand ge förslag på andra modeller för kostnadstäckning som kan ersätta, alternativt komplettera, nuvarande system. Uppdraget är därmed avgränsat till va-taxan om finansiering är möjlig genom den.

Utredaren ska därför

- analysera hur va-huvudmannens skyldighet att tillgodose skäliga anspråk på säkerhet förhåller sig till överkapacitet,
- föreslå hur va-taxan kan användas för att finansiera åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat,
- utreda om det finns andra modeller för kostnadstäckning som kan ersätta eller komplettera nuvarande system, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kostnadstäckning för anpassningsåtgärder i Danmark

Köpenhamn drabbades av ett mycket kraftigt skyfall 2011 som orsakade stora materiella skador. En skyfallsplan har därför antagits i syfte att skyfallssäkra Köpenhamn. Den huvudsakliga finansieringen sker genom en höjning av avgifterna för dagvattenhanteringen. Åtgärderna är av skiftande karaktär. Huvudsakligen är de inriktade på att undvika att få ned dagvatten i avlopssystemet, skapa översvämningzoner och infiltreringsytor samt leda undan stora vattenmängder ovan jord. Inriktningen i Köpenhamn är att man, utan oönskade översvämningar, ska klara av ett hundraårsregn.

Utredaren ska därför

- redovisa hur regleringen för kostnadstäckning av anpassningsåtgärder ser ut i Danmark,
- ta ställning till om erfarenheter från den danska regleringen bör leda till förändringar i den svenska regleringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Det som sägs om konsekvensbeskrivning i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också dessa tilläggsdirektiv.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och företag, särskilt Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), länsstyrelser och Svenskt Vatten. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i myndigheter, Regeringskansliet och i EU.

(Miljö- och energidepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräkande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektors professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]