



Datum  
2018-10-08  
Vår referens  
Mikael Kylsäter  
Strateg  
mikael.kylsater@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Remiss från Miljö- och energidepartementet - Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34) STK-2018-758**

#### **Sammanfattning**

Malmö stad har av Miljö- och energidepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet *Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34)*. Betänkandet lämnar förslag som syftar till att utveckla kommunernas övergripande va-planering, att öka åtgärdstakten av enskilda avlopp samt att stärka kommunernas beredskap för att hantera dagvatten i ett förändrat klimat.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen föreslås besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Miljö- och energidepartementet.

#### **Beslutsunderlag**

- SOU 2018:34
- Remiss från Miljö- och energidepartementet - Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34)
- Remissvar från tekniska nämnden
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 181022 Remiss från Miljö- och energidepartementet - Vägar till hållbara vattentjänster

#### **Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-10-22  
Kommunstyrelsen 2018-10-29

#### **Beslutet skickas till**

Miljö- och energidepartementet  
Tekniska nämnden

#### **Ärendet**

Malmö stad har av Miljö- och energidepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkande *Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34)*. Inom Malmö stad har ärendet remitterats till tekniska nämnden som inkommit med ett yttrande. Stadskontoret har utarbetat ett förslag till yttrande baserat på nämndens synpunkter.

## Bakgrund

Vattentjänster 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).

Den 11 maj 2017 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att se över kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. En utgångspunkt för uppdraget var 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 bland annat lämna förslag på;

- 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.

## Utredningens analys och förslag

Utredningen har strukturerat sin analys och sina förslag utifrån tre övergripande perspektiv, vilka redogörs för nedan.

### *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 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. 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 dessutom 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.

Utredningen lägger i detta betänkande ett antal förslag för att dels göra det flexibla 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.

Utredningens förslag i korthet:

- Att Havs- och vattenmyndigheten ska utses till tillsynsvägladande myndighet för länsstyrelsernas tillsyn över hur kommunerna uppfyller sin skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen.
- 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.
- Att de statliga myndigheter som arbetar med vattentjänsterna behöver samverka mer för att stödja kommunerna och styra mot hållbara vattentjänster.

*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 infördes 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.

Utredningens förslag i korthet:

- 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.
- Förbättrad avloppsrådgivning och även centraliserad avloppsrådgivning kan också effektivisera kommunernas arbete.
- Reglerna som kommunens tillsyn av små avlopp utgår från måste bli tydligare. Utredningen förslår därför att Havs- och vattenmyndigheten får föreskriftsrätt när det gäller små avlopp.
- 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 åtgärdstakt.
- 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.

- 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.

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.

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.

Utredningens förslag i korthet:

- Utredningen föreslår att kommunen ska redogöra för sin bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.
- 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.

#### **Tekniska nämndens yttrande**

Tekniska nämnden tillstyrker förslaget att ge större flexibilitet vid bedömningen enligt 6 § vattentjänstlagen för att möjliggöra gemensamma avloppslösningar utan kommunens

medverkan. Nuvarande lagstiftning leder emellanåt till krav på kostsamma anslutningar till det kommunala nätet, vilket i sin tur kan leda till att exploateringar på landsbygden ej genomförs.

Tekniska nämnden avstyrker förslaget i betänkandet om att va-planen ska utökas till att omfatta en bedömning av hur en ökad belastning på va-anläggningen ska hanteras vid skyfall. Förslaget riskerar att peka ut kommunens va-organisation som ensam ansvarig. Detta trots att de mest samhällsekonomiskt effektiva lösningarna i många fall behöver utföras av aktörer som inte har regnvattenhantering som huvudsaklig uppgift. Nämnden bedömer att den färskva lagändring gällande redovisning av kommunens syn på skyfallsutmaningen i översiktsplanen är ett tillräckligt och mer effektivt redskap.

Nämnden konstaterar att utredningen kommer till annan slutsats gällande vad va-taxan kan nyttjas till än branchorganisationen Svenskt Vatten. Därmed finns det anledning att ytterligare utreda frågan.

I betänkandet ges det inte förslag på att kommunerna ska fastslå en servicenivå. I Malmös skyfallsarbete används begreppet ”acceptabel störning” istället för servicenivå. Oavsett begrepp menar nämnden att det är viktigt att skapa en gemensam bild av vad som anses vara problem eller inte. Med en vag målbild ökar risken för missförstånd och på samma vis ökar risken för att nya utsatta områden skapas. Eftersom framgång i arbetet är helt beroende av att ett stort antal aktörer arbetar tillsammans med frågan utan att det, i dagsläget, finns juridiska krav är det problematiskt att koppla en skadeståndsskyldighet till frågeställningen.

Genom de senaste årens skyfallsrelaterade arbete i Malmö har nämnden kommit till slutsatsen att det, i de flesta fall, bästa sättet att minska översvämningsproblematiken kopplad till skyfall är att försöka hantera vattnet innan det når va-systemet. Det vill säga på ytor som temporärt kan fördröja vattnet. Det är oklart om utredningen menar att de ytor som temporärt hanterar stora mängder vatten (alltså inte normala öppna dagvattenanläggningar utan översvämningsytor vid skyfall, i form av till exempel parker, torg, parkeringsplatser) innan vattnet når va-anläggningen ska vara en del av den allmänna va-anläggningen. I Malmö anser vi inte att dessa ytor ska betraktas som en del av den allmänna va-anläggningen.

Övriga förslag i betänkandet berör inte tekniska nämndens verksamhet alls eller endast marginellt varför nämnden inte har några synpunkter rörande dessa.

### **Stadskontorets bedömning**

Stadskontoret delar tekniska nämndens synpunkter. Stadskontorets bedömning är att utredningens förslag inte kommer få några omfattande konsekvenser för kommunens ekonomi och det kommunala självstyret. Det är värt att notera att Malmö stad genom *Översiktsplan för Malmö, VA-utbyggnadsplan för Malmö, Skyfallsplan för Malmö* och *Malmös vatten* redan har en övergripande va- och skyfallsplanering i linje med vad utredningen föreslår.

### **Stadskontorets förslag**

Stadskontoret har utarbetat ett förslag till yttrande baserat på tekniska nämndens synpunkter och föreslår att kommunstyrelsen godkänner yttrandet och översänder det till Miljö- och energidepartementet.

### **Ansvariga**

Jan Haak Planeringsdirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare  
Andreas Norbrant Stadsdirektör