

Lagrådsremiss

Vägar till hållbara vattentjänster

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 februari 2022

Annika Strandhäll

Maria Jonsson
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss lämnas lagförslag som syftar till att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara vatten- och avloppslösningar samt att öka allmänhetens insyn och möjlighet till deltagande och påverkan vid den kommunala planeringen av hur behovet av allmänna vattentjänster i kommunen ska tillgodoses.

Regeringen föreslår att kommunens bedömning av behovet av en allmän vattentjänst ska bli mer flexibel. Vid behovsbedömningen ska kommunen ta särskild hänsyn till förutsättningarna för att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Förslaget syftar bl.a. till att underlätta för bostadsbyggnad på landsbygden.

Vidare föreslår regeringen att varje kommun ska ha en aktuell vattentjänstplan. Vattentjänstplanen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Planen ska även innehålla en bedömning av hur de allmänna vatanläggningarna ska hanteras vid ökad belastning på grund av skyfall.

Lagrådsremissen innehåller även förslag till ett bemyndigande som ger möjlighet att, i fråga om små enskilda avloppsanläggningar, meddela föreskrifter om skyldighet att kontrollera anläggningens funktion och att lämna vissa uppgifter till tillsynsmyndigheten.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Bestämmelsen om krav på att varje kommun ska ha en vattentjänstplan föreslås tillämpas första gången för tid efter den 31 december 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bakgrund.....	8
4.1	Rening av avlopp till skydd för människors hälsa och miljö.....	8
4.2	Vattenförvaltningen.....	9
4.3	Miljömålen	12
4.4	Miljöbalkens bestämmelser om prövningsplikt, tillsyn och kontroll av avlopp.....	13
4.5	Lagen om allmänna vattentjänster.....	14
4.6	Kommunala vatten- och avloppsplaner	15
5	En flexiblare behovsbedömning av allmänna vattentjänster	15
6	Kommunala vattentjänstplaner	21
6.1	Varje kommun ska ta fram en vattentjänstplan	21
6.2	En redogörelse för hantering av va-anläggningar vid skyfall ska ingå i vattentjänstplanen.....	26
6.3	Vattentjänstplaner ska vara föremål för samråd och granskning och omfattas av krav på strategiska miljöbedömningar	30
7	Kontroll av små enskilda avloppsanläggningar	33
8	Ikraftträdandebestämmelser	36
9	Konsekvenser.....	37
9.1	Kort om förslagen.....	37
9.2	Uppgifter om vilka som berörs av regleringen	37
9.3	Beskrivning av problemet och vad regleringen avser att uppnå	38
9.4	Förslagets påverkan på Sveriges EU-rättsliga åtaganden.....	41
9.5	Behov av särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande.....	42
9.6	Konsekvenser för kommuner	42
9.7	Konsekvenser för fastighetsägare.....	45
9.8	Konsekvenser för företag	47
9.9	Konsekvenser för staten	47
9.10	Konsekvenser för länsstyrelserna.....	47
9.11	Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna	48
10	Författningskommentar.....	49
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	49
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.....	50

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34).....	53
Bilaga 2	Betänkandets författningsförslag	58
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet av Utredningen om hållbara vattentjänster	61

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att rubriken närmast före 26 kap. 19 § ska lyda ”Verksamhets-
utövarens kontroll, miljörapport och annan dokumentation”,

dels att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 19 b §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

19 b §

*Regeringen eller den myndighet
som regeringen bestämmer får i
fråga om enskilda avlopps-
anläggningar som är dimen-
sionerade för högst 200 person-
ekvivalenter meddela föreskrifter
om*

*1. skyldighet att kontrollera
anläggningens funktion,*

*2. hur den kontroll som avses i 1
ska utföras, och*

*3. skyldighet att lämna uppgifter
till tillsynsmyndigheten om*

*a) den kontroll som utförts enligt
1, och*

*b) anläggningens utformning och
funktion.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.2 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 fyra 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

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

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och

2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

Vid bedömningen av behovet enligt första stycket ska särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Vattentjänstplan

6 a §

Det ska finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun. Planen är inte bindande.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en vattentjänstplan.

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandatperioden pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster.

6 b §

En vattentjänstplan ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses.

En vattentjänstplan ska också innehålla kommunens bedömning av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning på grund av skyfall.

6 c §

Utöver det förfarande som följer av bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar av planer och program i 6 kap. miljöbalken ska kommunen innan den antar eller ändrar en vattentjänstplan

1. på lämpligt sätt och i skälig omfattning samråda med de fastighetsägare och myndigheter som kan antas 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 anslagstavla före utställningstidens början. Informationen ska innehålla uppgift om förslaget huvudsakliga innebörd, var det ställs ut samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas.

Skyldigheten enligt första stycket 2 gäller inte förslag till ändring av en vattentjänstplan som endast berör ett fåtal fastighetsägare eller annars är av mindre betydelse.

6 d §

Kommunen ska ta hänsyn till de synpunkter som kommer in under samrådet och granskningen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Bestämmelsen i 6 a § första stycket tillämpas första gången för tid efter den 31 december 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 11 maj 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (dir. 2017:54). Utredningen antog namnet Utredningen om hållbara vattentjänster (M 2017:02). Den 18 december 2017 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden och utvidga utredningens uppdrag (dir. 2017:129).

Den 31 maj 2018 överlämnade utredningen betänkandet Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2018/01630). I denna lagrådsremiss behandlas de lagförslag som lämnas i betänkandet.

4 Bakgrund

4.1 Rening av avlopp till skydd för människors hälsa och miljö

I avloppsvatten från hushåll finns näringsämnen såsom kväve och fosfor samt olika mikroorganismer såsom bakterier och virus som kan vara patogena, det vill säga sjukdomsalstrande. Utsläpp av orenat eller bristfälligt renat avloppsvatten riskerar att leda till smittspridning som kan vara farlig för människor. Utsläpp av avloppsvatten från hushåll bidrar också till övergödningen som i stora delar av södra Sverige och längs Bottenhavets kust är omfattande. Som exempel kan nämnas att utsläpp från enskilda avlopp är den näst största källan till mänsklig belastning av fosfor till vattendrag, sjöar och kustvatten.

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 uppstod ett behov att gemensamt se till att avloppet togs om hand. 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.

I och med 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar fick kommunerna ansvaret att ordna vattentjänster för att förebygga sanitär olägenhet, det vill säga skydda människors hälsa. Den 1 juli 1970 trädde lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar i kraft. Den lagen ersattes den 1 januari 2007 av lagen (2006:412) om allmänna

vattentjänster. Jämfört med 1955 och 1970 års lagar har hänsynen till miljön fått en mera framträdande plats i 2006 års lag. För att främja en hållbar utveckling och en god resurshushållning utformades lagen om allmänna vattentjänster så att den även möjliggör sådana va-anläggningar som tillgodoser moderna krav på miljöhänsyn, se vidare avsnitt 4.5.

Som komplement till de lagar som över åren reglerat skyldigheten för kommunen att ordna allmänna vatten- och avloppsanläggningar har det i syfte att minska utsläppen av förorenat vatten från avloppsanläggningar införts krav på förprovning och reglering av utsläppsnivåer för sådana anläggningar, först genom 1969 års miljöskyddslag och sedan den 1 juli 1999 genom miljöbalken, se vidare avsnitt 4.4.

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. Socialstyrelsen gjorde 2007 en sammanställning av dricksvattenkvaliteten i egna brunnar. Det visade sig att nästan 35 procent av de grävda brunnarna hade vatten som inte var tjänligt att dricka. Bland bergborrade 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 exempelvis 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. Även 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.

4.2 Vattenförvaltningen

I december 2000 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten), vars syfte är att bevara och förbättra vattenmiljön i grundvatten och ytvatten. Genom direktivet ställs krav på medlemsstaterna att utforma en förvaltning av sina vatten. Till följd av hänvisningar till flera andra EU-direktiv medför också ramedirektivet för vatten ett krav på samordning och ett samlat genomförande av de flesta direktiv med betydelse på vattenområdet.

Sverige genomför ramedirektivet för vatten och övriga direktiv med direkt relevans för vattenförvaltningen i huvudsak med bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen (2004:660) samt före-

skrifter från Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning. Därutöver har de länsstyrelser som är vattenmyndigheter bemyndigats att meddela föreskrifter om miljö kvalitetsnormer samt beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Ramdirektivets miljömål framgår av artikel 4.1 som anger att medlemsstaterna vid genomförande av åtgärdsprogram bland annat ska

- genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla yt- och grundvattenförekomster,
- skydda, förbättra och återställa alla yt- och grundvattenförekomster i syfte att uppnå god yt- och grundvattenstatus senast år 2015,
- skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus senast år 2015,
- genomföra alla nödvändiga åtgärder för att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och på sikt se till att utsläpp av farliga prioriterade ämnen upphör, samt förebygga eller begränsa förorening av grundvatten, och
- se till att normer och mål för vissa slag av skyddade områden nås senast år 2015.

Att uppnå god vattenstatus och förebygga en försämring i medlemsstaternas vattenförekomster utgör således direktivets grundläggande miljömål och är huvudregeln för de krav som riktas mot en medlemsstat att säkerställa att dess vattenförekomster når rätt vattenstatus i rätt tid.

Direktivet innehåller dock möjligheter för medlemsstaterna att under särskilt angivna förutsättningar tillämpa undantag, såsom att ange längre tid för att nå målen, att nå mindre stränga mål eller att medge att vissa verksamheter kommer till stånd trots att de medför att målen för en viss vattenförekomst inte kan nås. Medlemsstaternas arbete med att uppnå miljömålen ska bedrivas i förvaltningscykler om sex år. Den nuvarande förvaltningscykeln sträcker sig fram till och med 2027.

Vattenförvaltningsarbetet i en förvaltningscykel inleds genom att medlemsstaterna genomför en kartläggning och analys av alla vattenförekomster för att bedöma deras status, identifiera betydande påverkanskällor, genomföra en ekonomisk analys av vattenanvändningen och göra en riskbedömning. Därefter inrättas ett system som övervakar tillståndet i vattnet. Utifrån resultatet av kartläggnings- och analysarbetet bedöms förutsättningarna för att nå god status för alla vattenförekomster och behovet att besluta om eventuella undantag och modifierade miljömål.

Den svenska vattenförvaltningen är uppdelad i fem vattendistrikt utifrån avrinningsområdena till de fem huvudsakliga havsbassängerna, vilket gör att den avviker från uppdelningen i län och kommuner. Län och kommuner 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 och andra sakkunniga från bland annat universitet, näringslivet och kommuner och regioner. Vart sjätte år ska vattendelegationerna i varje vattendistrikt fastställa en förvaltningsplan med åtgärdsprogram samt miljö kvalitetsnormer för distriktets vattenförekomster.

Miljökvalitetsnormer

Målen enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten beslutas i Sverige som myndighetsföreskrifter i form av miljökvalitetsnormer (4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen, Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter [HVMFS 2019:25] och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten [SGU-FS 2013:2] med ändringar [SGU-FS 2016:1] och [SGU-FS 2019:1]). Normerna ställer krav på att yt- och grundvattnet ska uppnå en viss kvalitet eller kvantitet vid en viss tidpunkt. Av 5 kap. 3 § miljöbalken framgår att det är myndigheter och kommuner som i sin verksamhet ska ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs. Skyldigheten att följa normerna gäller bland annat vid tillståndsprovning, tillsyn, planering och planläggning.

De övergripande miljökvalitetsnormerna anges som ett generellt krav i vattenförvaltningsförordningen enligt följande:

- 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.

Enligt den senaste kartläggningen av vattenförekomsterna som genomförts av länsstyrelserna och vattenmyndigheterna finns det drygt 2 900 ytvattenförekomster som har problem med övergödning. Påverkan från enskilda avlopp är en av orsakerna till att miljökvalitetsnormerna inte följs. Bräddning vid avloppsreningsverk och avloppsledningsnäten är bidragande orsaker till övergödningen.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Varje vattenmyndighet ska besluta en förvaltningsplan för vattendistriktet. Förvaltningsplanen ska innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta åtgärdsprogram (5 kap. 7 § miljöbalken). Mot bakgrund av innehållet i förvaltningsplanen tar vattenmyndigheterna fram åtgärdsprogram. Dessa är riktade till myndigheter och kommuner som är skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram (5 kap. 11 § miljöbalken).

Åtgärdsprogrammen ger dock ingen direkt styrning för enskilda fastighetsägare eller verksamhetsutövare utan får effekt först efter att de omvandlas till olika former av krav eller andra styrmedel som riktas mot verksamhetsutövare av tillsynsmyndigheter och provningsmyndigheter. Bedömningen av vilka krav som kan ställas i det enskilda fallet avgörs genom tillämpning av reglerna i framförallt miljöbalken.

De åtgärder som vattenmyndigheterna föreslår till åtgärdsprogrammen för nästa förvaltningscykel 2021–2027 riktade till kommunerna med betydelse för vattenförsörjning och avlopp för att följa miljökvalitetsnormerna är bland annat att kommunerna ska

- upprätta vatten- och avloppsplaner (va-planer),
- säkerställa ett långsiktigt skydd för nuvarande och framtida dricks-vattenförsörjning,
- utöka och prioritera sin tillsyn av miljöfarliga verksamheter, bland annat avloppsreningsverk med tillhörande ledningsnät och enskilda avlopp.

För att följa miljö kvalitetsnormerna föreslår vattenmyndigheterna bland annat följande åtgärder riktade till länsstyrelserna med betydelse för vattenförsörjning och avlopp:

- prioritera arbetet med långsiktigt skydd av vattentäkter,
- vidareutveckla vägledning och tillsynsvägledning till kommuner för deras arbete med tillsyn, prövning och egenkontroll,
- inom ramen för sin tillsyn enligt miljöbalken utöka och prioritera tillsyn av miljöfarliga verksamheter.

Dessutom föreslås Havs- och vattenmyndigheten fortsätta att utveckla sin vägledning om små avlopp till länsstyrelser och kommuner om vilka åtgärder som behöver genomföras för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas.

Genomförandet av åtgärdsprogrammen ska utvärderas och övervakas. Utifrån dessa resultat ska sedan förändringar övervägas och genomföras inför nästa förvaltningscykel, vilket kan avse bland annat ändrade mål eller nya eller mer anpassade åtgärder för vissa vattenförekomster. Genomförandet av ramdirektivet förutsätter en adaptiv förvaltning där såväl miljömål som åtgärdsprogram och förvaltningsplaner löpande ses över, analyseras och föranleder beslut om ändringar.

4.3 Miljömålen

Miljöpolitiken i Sverige utgår ifrån de nationella miljö kvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Sverige har ett generationsmål och sexton nationella miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål som ligger till grund för myndigheternas arbete med miljöfrågorna på nationell, regional och lokal nivå. Generationsmålet innebär att nästa generation ska få ta emot ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. De sexton miljö kvalitetsmål som beslutats av riksdagen anger den kvalitet i miljön som miljöarbetet ska leda till. Etappmål ska styra mot de samhällsförändringar som behövs för att uppnå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Hur vattenförsörjning och rening av avlopp utförs påverkar möjligheterna att bland annat nå miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, God bebyggd miljö, Giftfri miljö, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård. Till varje miljö kvalitetsmål finns preciseringar som konkretiserar innebörden av målet. Flera av preciseringarna anknyter också till miljö kvalitetsnormerna som meddelas i vattenförvaltningsarbetet enligt ramdirektivet för vatten.

Den senaste uppföljningen av de nationella miljömålen innehåller flera delar som berör vattenförsörjning och rening av avloppsvatten (Naturvårdsverket, 2021, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser, Rapport 6968). Bland annat behöver skyddet för grundvatten som används eller i framtiden förväntas användas till dricksvatten förstärkas genom ökade insatser inom miljötillsyn, samhällsplanering och vattenförvaltning. Klimatförändringar skapar nya utmaningar för vattenförsörjningen. Reningsverk och ledningsnät riskerar att behöva brädda i ökad omfattning vilket kan medföra att orenat avloppsvatten hamnar i sjöar och vattendrag. Utsläppet av fosfor och kväve från bland annat enskilda avlopp behöver minska för att minska övergödningen så att miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, och Hav i balans samt levande kust och skärgård kan nås.

4.4 Miljöbalkens bestämmelser om prövningsplikt, tillsyn och kontroll av avlopp

Avloppsvatten ska enligt 9 kap. 7 § första stycket miljöbalken 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 avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras. Bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för att inrätta eller ändra en avloppsanordning eller -anläggning återfinns i föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av bemyndiganden i 9 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken, närmare bestämt i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Enligt 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd för att inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller för att ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning. För att inrätta en annan avloppsanordning krävs det en anmälan till den kommunala nämnden. En ansökan om tillstånd ska prövas av den kommunala nämnden. Ansökan prövas dock av försvarsinspektören för hälsa och miljö i de fall inspektören har tillsyn över anläggningen.

Enligt 15 § förordningen om miljöfarlig verksamhet ska bestämmelserna i 13 § inte tillämpas på en avloppsanordning som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller om avloppsanordningen är avsedd att föra avloppsvattnet till enbart en allmän avloppsanläggning. En avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar mer än 200 personekvivalenter omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt bestämmelserna i 28 kap. miljöprövningsförordningen.

Utöver de nämnda kraven på tillstånds- och anmälningsplikt finns det vissa bestämmelser i miljöbalken som möjliggör kontroll och rapportering av avloppsanordningar och -anläggningar. Den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Bestämmelser som rör sådan egenkontroll finns i 26 kap. 19 § miljöbalken. Den som bedriver en sådan verksamhet ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla

sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Bestämmelserna i förordningen träffar enbart den som yrkesmässigt bedriver verksamheter eller åtgärder som omfattas av tillståndsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Den som bedriver en avloppsverksamhet kan också träffas av krav att årligen lämna miljörapport om verksamheten till tillsynsmyndigheten (26 kap. 20–20 a §§ miljöbalken). Ytterligare föreskrifter om miljörapportering finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Slutligen bör nämnas att tillsynsmyndigheten får förelägga den som har en avloppsanläggning att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken).

4.5 Lagen om allmänna vattentjänster

Av lagen om allmänna vattentjänster följer att en kommun är skyldig att ordna allmänna va-anläggningar om det med hänsyn till människors hälsa eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse (6 §). Om kommunen är skyldig att ordna vattentjänster ska kommunen bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning, det vill säga en va-anläggning över vilken kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande (2 §). För att skyldigheten ska inträda krävs att behovet rör fler än bara ett fåtal fastigheter. Om det finns en fastighet som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhanget får verksamhetsområdet inskränkas, om fastighetens behov av vattenförsörjning och avlopp kan ordnas på ett sätt som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön (9 §). En enskild anläggning är en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning (2 §).

En allmän va-anläggning ska ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser (10 §). Om en allmän va-anläggning innebär att vattentjänster tillhandahålls genom ledningsnät för vattenförsörjning eller avlopp, ska huvudmannen för varje fastighet inom verksamhetsområdet bestämma en förbindelsepunkt som, om det inte finns skäl för en annan placering, ska vara belägen i fastighetens omedelbara närhet (12 §). Huvudmannen ska bland annat ordna ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt (13 §).

En fastighetsägare har rätt att använda en allmän va-anläggning om fastigheten är belägen inom verksamhetsområdet och behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt (16 §).

Länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster (51 §). Bestämmelser om överklagande och prövning av va-frågor regleras i 52–57 §§. Länsstyrelsens beslut att förelägga kommunen att fullgöra sina skyldigheter enligt 6 § får överklagas av kommunen till mark- och miljödomstolen (52 §). Mark- och miljödomstolen prövar också i övrigt mål om frågor som regleras av lagen om allmänna vattentjänster eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (53 §). Kommunens beslut om verksamhetsområdets omfattning eller utvidgning kan överklagas enligt reglerna i kommunalagen (2017:725) om laglighetsprövning.

4.6 Kommunal vatten- och avloppsplaner

Det finns i dag ingen lagreglerad skyldighet för kommunen att ha en vatten- och avloppsplan. I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som trädde i kraft 2016 ställs krav på kommunerna att bedriva planering av avlopp och vatten samt upprätta och utveckla va-planer. Syftet med planerna är bland annat att bidra till att följa miljö kvalitetsnormerna vilket kommuner och myndigheter ansvarar för enligt 5 kap. 3 § miljöbalken. Planerna tydliggör var miljö kvalitetsnormerna för vatten riskerar att inte följas och var det finns behov av åtgärder.

Planering bedrivs även för att skydda dricksvatten och säkra vattentillgången. Va-planer fungerar också som underlag i samordningen av hur miljö kvalitetsnormer för vatten ska följas i kommunal planläggning, till exempel i översiktsplaneringen. Vid genomförandet av åtgärderna va-plan och dagvattenplan enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ska kommunerna samverka med berörd länsstyrelse. Vattenmyndigheterna har föreslagit motsvarande åtgärd i åtgärdsprogrammen för 2021–2027. Regeringen meddelade i december 2021 att åtgärdsprogrammen för 2021–2027 ska prövas och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5 En flexiblare behovsbedömning av allmänna vattentjänster

Regeringens förslag: En kommun ska vid bedömningen om det finns behov av en allmän vattentjänst ta särskild hänsyn till förutsättningarna att tillgodose behovet genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att kommunen ska ta särskild hänsyn till förutsätt-

ningarna att på ett annat sätt uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget, bland annat *Sveriges Kommuner och Regioner, Katrineholms kommun, Region Västerbotten, Skellefteå kommun, Sörmland vatten, Södertälje kommun* och *Vaxholms kommun*.

Södertälje kommun anser att förslaget är bra eftersom det innebär ökad flexibilitet kring hur bedömningarna av behovet av allmänna vattentjänster görs. *VVS-fabrikanternas råd* anser att det kommer att öppna upp möjligheterna för kommuner att etablera fler bostadsområden och tillgodose behov i befintliga bostadsområden eftersom alternativ till traditionella vatten- och avloppslösningar tillåts. *Österåkers kommun* och Sveriges Kommuner och Regioner framhåller att förslaget kan främja alternativa och lokala kretsloppslösningar.

Flera remissinstanser menar att det är oklart vad förslaget innebär och vad det kommer att få för konsekvenser. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att det är otydligt om kommunernas grundläggande skyldigheter att ordna vattentjänster ändras. *Boverket* understryker att lagen om allmänna vattentjänster i dag inte förhindrar att behovet tillgodoses genom enskilda lösningar och *Lantmäteriet* påpekar att det föreslagna tillägget kan skapa osäkerhet i fråga om när det blir möjligt att inrätta gemensamhetsanläggningar. *Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen), Nätverket va i tiden, VA Syd* och *WRS AB* anser att förslaget är otydligt, exempelvis om skyldigheten att utreda ökar, vad som behövs utredas, om handlingsutrymmet blir större och om annan part kan kräva en utredning av behovsbedömningen. Sveriges Kommuner och Regioner anser däremot att det inte finns anledning att styra vad som krävs i form av utredning eftersom det kan behöva anpassas efter lokala förutsättningar, underlag och utredningar som redan finns tillgängliga.

Mälarenergi AB och *Kungsbacka kommun* efterfrågar vägledning eller tydliggöranden om vilka alternativa enskilda lösningar som kan övervägas. *Karlskrona kommun, Haninge kommun, SWECO* och *VA Syd* pekar exempelvis på att förslaget kan leda till risk att flera gemensamhetsanläggningar tillkommer som inte sköts sakkunnigt och att det bland annat kan innebära osäker renande effekt, ökade kostnader och problem när kommunerna blir nödgade att ta över bristande avloppsanläggningar. *Kristianstads kommun* understryker att kommunens skyldighet att ordna allmänt va bör upphöra när det har inrättats en gemensamhetsanläggning.

Naturvårdsverket, Boverket, Gästrike Vatten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län och *Länsstyrelsen i Västmanlands län* avstyrker eller är negativa till förslaget. Naturvårdsverket avstyrker förslaget eftersom alternativa lösningar och åtgärdande redan är förenliga med nuvarande lydelse av 6 § lagen om allmänna vattentjänster och att det allmännas ansvar inte bör försvagas av ekonomiska skäl. Flera remissinstanser, bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län, understryker att effekterna av förslaget är oklara. Länsstyrelsen framför att ökad vägledning är ett bättre alternativ och tillsammans med krav på va-planering tillräckligt för att öka bostadsförsörjningen på landsbygden och för att undvika obefogade krav på utbyggnad av allmänt va. Naturvårdsverket påpekar att vad som kan utgöra ”motsvarande skydd för människors hälsa och miljön” är svårbedömt. Länsstyrelsen i Västmanlands län och *Umeå*

kommun framhåller att enskilda lösningar dessutom generellt har en högre miljöbelastning än allmänna avloppsanläggningar och att det därför kan vara svårt att uppnå motsvarande skydd för miljön med enskilt avlopp. Boverket anser inte heller att det framgår hur förslaget ökar möjligheten till enskilda va-lösningar. *Länsstyrelsen i Hallands län* motsätter sig förslaget eftersom länsstyrelsens tillsynsperspektiv inte finns med. *Sveriges advokatsamfund* menar att utformningen av andra stycket riskerar att ytterligare komplicera bedömningen, eftersom den föreslagna bestämmelsen tar sikte på en annan bedömning än den nuvarande.

Skälen för regeringens förslag

Gällande krav på kommunen att ordna allmänna va-tjänster

Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster finns i lagen om allmänna vattentjänster. Bestämmelserna 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.

Regleringen i 6 § lagen om allmänna vattentjänster innebär att om kommunen bedömer att förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda, så är kommunen skyldig att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten behöver ordnas och se till att behovet snarast och så länge behovet finns kvar tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning. Kommunen är skyldig att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd om en sådan, med hänsyn till miljö- eller hälsoskyddet, behöver ordnas i ett större sammanhang. Enligt praxis behövs det åtminstone en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning (jfr prop. 1955:121 s. 61 och prop. 2005/06:78 s. 42). En utbyggnad av en befintlig eller planerad allmän anläggning kan dock ske för betydligt färre fastigheter.

Avloppsdirektivet ställer krav på rening av avloppsvatten från tätorter

De flesta kommunala avloppsreningsverk omfattas av bestämmelserna i rådets direktiv av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG) (avloppsdirektivet). I direktivet finns bland annat krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det för alla tätorter finns ledningsnät för att ta hand om avloppsvatten från tätbebyggelse med fler än 2 000 personekvivalenter. Begreppet tätort definieras i artikel 2.4 som ett område där befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna är så koncentrerade att spillvatten från tätbebyggelse kan insamlas och ledas till ett avloppsreningsverk eller ett slutligt utläppsställe. Begreppet tätort i artikel 2.4 genomförs alltså i det svenska regelverket genom uttrycket ”i ett större sammanhang” i 6 § lagen om allmänna vattentjänster.

Begränsningen i kommunens skyldighet att ordna vattentjänster bör tydliggöras

Utredningen föreslår att 6 § lagen om allmänna vattentjänster ska kompletteras med en bestämmelse som anger att kommunen ska ta särskild hänsyn till möjligheten att uppnå syftet med bestämmelsen, det vill säga att tillgodose skyddet för människors hälsa eller miljön, genom enskilda

va-anläggningar. Ett antal remissinstanser, bland annat *Boverket*, framför att det redan med nuvarande utformning av 6 § lagen om allmänna vattentjänster är möjligt att tillgodose behovet genom enskilda lösningar. Regeringen delar bedömningen att det med nuvarande utformning inte finns något hinder mot att kommunerna beaktar enskilda anläggningar vid bedömningen av det miljö- eller hälsomässiga behovet av en vattentjänst. Som utredningen konstaterar finns det dock en osäkerhet hos många kommuner kring i vilken utsträckning enskilda anläggningar, till exempel gemensamhetsanläggningar, kan beaktas. Regeringen anser därför att bestämmelsen bör tydliggöras så att det framgår att kommunen under vissa förutsättningar inte är skyldig att tillhandahålla allmänna vattentjänster, trots att fastigheten eller bebyggelsen ingår i ett större sammanhang.

Naturvårdsverket anför att det allmännas ansvar för vattentjänster är en hörnsten för hållbara vattentjänster. Det vore därför enligt verket en olycklig utveckling om ny lagstiftning innebär att kommunen av ekonomiska skäl, i högre grad än i dag, avstår från att bygga ut det kommunala va-nätet också i relativt tätbebyggda områden. Regeringen delar *Naturvårdsverkets* uppfattning att det allmännas ansvar för vattentjänster är huvudregeln. Bestämmelsen i 6 § lagen om allmänna vattentjänster är också ett sätt för Sverige att efterleva artikel 3 i avloppsdirektivet. Det föreslagna tillägget i bestämmelsen syftar inte till att inskränka det allmännas ansvar för vattentjänster, utan till att tydliggöra vikten av en behovsbedömning utifrån tekniska, miljömässiga och samhällsekonomiska aspekter. Kommunens bedömning i det enskilda fallet bör hanteras inom ramen för kommunens planering av vattentjänster, se vidare avsnitt 6.1.

Länsstyrelsen i Hallands län menar att frågan om behovet av en vattentjänst kan hanteras på ett annat sätt än allmän va-anläggning inte ska ingå i länsstyrelsens tillsyn enligt 51 § lagen om allmänna vattentjänster. Regeringen menar att det är upp till kommunen att göra behovsbedömningen. Förslaget är inte avsett att ändra ramen för länsstyrelsens tillsyn.

Kommunen ska bedöma om det finns förutsättningar att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning

Om kommunen bedömer att förutsättningarna i 6 § lagen om allmänna vattentjänster är uppfyllda, är kommunen skyldig att ordna vattenförsörjning eller avlopp. Bestämmelsen utgår från att det finns ett behov av att ordna vattentjänster i ett större sammanhang. Regeringen anser att det bör tydliggöras att kommunen vid behovsbedömningen ska ta särskild hänsyn till förutsättningarna att genom enskilda anläggningar tillgodose behovet av en vattentjänst. Förslaget är inte avsett att ändra kommunens grundläggande ansvar för att ordna vattentjänster om det finns ett behov av att göra detta i ett större sammanhang, utan att ge utrymme för en flexiblere behovsbedömning. Det bör därför också vara kommunen som har ansvaret för att bedöma om behovet kan tillgodoses genom en enskild anläggning i stället för genom en allmän anläggning. En sådan ordning överensstämmer med vad som gäller angående en fastighetsägares rätt att använda en va-anläggning enligt 16 § lagen om allmänna vattentjänster. Den rätten är villkorad bland annat av att behovet av en vattentjänst inte bättre kan tillgodoses på annat sätt. Det är huvudmannen som har

bevisbördan för att behovet med fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna anläggningen (prop. 2005/06:78 s. 69).

Vilken skyddsnivå ska en enskild anläggning uppfylla?

Utredningen föreslår att kommunen ska beakta möjligheten att uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön vid bedömningen av om det finns behov av en allmän vattentjänst. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framför att det i praktiken inte är möjligt att uppnå motsvarande skyddsnivå för miljön med enskilda anläggningar. Även *Umeå kommun* påtalar att enskilda anläggningar generellt innebär en större miljöbelastning. Naturvårdsverket poängterar att frågan om vad som långsiktigt uppnår ”motsvarande skydd för människors hälsa och miljön” ofta är svårbedömt.

En användning av uttrycket motsvarande innebär att de krav som ställs på alternativa lösningar i praktiken måste uppfylla mycket högt ställda krav på rening. Utredningen anger att i bedömningen av vad som är ett motsvarande skydd ska påverkan på mark och vatten vara likvärdig men att de faktiska utsläppen, till exempel mätt som utsläpp av en viss mängd smittämnen eller övergödande ämnen, inte behöver vara lika (SOU 2018:34 s. 338).

Allmänna anläggningar ska som huvudregel samla och hantera stora mängder avloppsvatten med utflöde i en punkt och kraven på rening är därför högt ställda. Frågan är därför om det ska ställas motsvarande krav på en enskild anläggning jämfört med en allmän. För att nå en önskvärd vattenkvalitet kan det finnas situationer där det är tillräckligt med den rening som kan uppnås med enskilda anläggningar. Under vilka förutsättningar kommunen kan låta bli att bygga ut allmänna vattentjänster bör avgöras utifrån lokala förhållanden. Vid bedömningen av om det finns en utbyggnadsskyldighet eller inte behöver effekterna av påverkan från alternativa anläggningar analyseras. Bedömningen ska göras utifrån behovet av skydd för människors hälsa och miljön. En faktor som särskilt ska beaktas är kommunens skyldighet enligt 5 kap. 3 § miljöbalken att se till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Frågan om kommunens utbyggnadsskyldighet kan aktualiseras både i ett enskilt ärende och inom ramen för kommunens planering av allmänna vattentjänster.

Frågan är då vilket begrepp som bör användas för att tydliggöra vilka alternativa anläggningar som uppfyller kraven. Begreppet motsvarande används inte i lagen om allmänna vattentjänster. Lagen innehåller dock en möjlighet att inskränka en allmän va-anläggnings verksamhetsområde där det är uppenbart att kraven för kommunens utbyggnadsskyldighet inte är uppfyllda. Möjligheten gäller under förutsättning att fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön (9 §).

Regeringen anser att det i bestämmelsen bör anges att en enskild anläggning ska ge ett godtagbart skydd för människors hälsa och miljön och inte ett motsvarande skydd. Vilken skyddsnivå som kan godtas är en bedömning som måste göras utifrån de lokala förhållandena. Faktorer som är relevanta att beakta är de miljökvalitetsnormer för vatten som gäller samt andra förhållanden som påverkar bedömningen. För att upprätthålla

en konsekvent begreppsanvändning i lagstiftningen bör kravet avse enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Hur bedömningen ska göras bör inte regleras närmare i lagen om allmänna vattentjänster. Det finns dock ett behov av tillsynsvägledning. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett tillsynsvägledande ansvar för 6 § lagen om allmänna vattentjänster och att detta ansvar ska fullgöras i samråd med Boverket och Naturvårdsverket. Utredningens förslag i dessa delar bereds vidare i Regeringskansliet.

Vilka enskilda anläggningar kan godtas?

Ett antal remissinstanser, till exempel *Kungsbacka kommun*, påpekar att utredningens formulering kring alternativa lösningar är otydlig. I regeringens förslag tydliggörs att de lösningar som kan bli aktuella är enskilda anläggningar. I 2 § lagen om allmänna vattentjänster definieras begreppet enskild anläggning som en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning. Regeringen menar att man i det enskilda fallet måste utgå från de lokala behoven och förutsättningarna. Någon närmare reglering av denna fråga bör därför inte införas i lagen om allmänna vattentjänster.

Lantmäteriet framför att utredningens förslag riskerar att skapa osäkerhet kring i vilka situationer en gemensamhetsanläggning kan inrättas. Ett exempel är när anläggningen ligger inom allmänt verksamhetsområde, men kommunen tar på sig detta ansvar först vid ett senare tillfälle. Då uppkommer frågan om anläggningen ska förberedas för ett framtida eventuellt övertagande. Redan i dag ställs lantmäterimyndigheten inför avvägningsfrågor om den aktuella anläggningen kan tillgodose ändamålet av stadigvarande betydelse för fastigheten respektive är av väsentlig betydelse för fastigheten (1 och 5 §§ anläggningslagen [1973:1149]).

Regeringen delar bedömningen att de avvägningar som enligt anläggningslagen ska göras av lantmäterimyndigheten måste förhålla sig till kommunens ställningstagande angående behovet av allmänna vattentjänster. När ett allmänt verksamhetsområde har inrättats har dock behovet av allmänna vattentjänster redan prövats av kommunen. Förslaget om en flexiblere behovsbedömning innebär därmed inte någon ändring i förhållande till vad som gäller i dag. Regeringen bedömer dock att frågan blir aktuell på ett annat sätt i och med förslaget om vattentjänstplaner. Regeringen behandlar denna fråga under avsnitt 6.

Frågor om drift, egenkontroll och tillstånd

Karlskrona kommun framför att det finns en osäkerhet kring egenkontroll, den långsiktiga driften av och funktionen hos olika gemensamma eller enskilda lösningar. Frågor om egenkontroll regleras i 26 kap. 19 § miljöbalken. Det är den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som har ansvaret för egenkontrollen. Brister i egenkontrollen bör som i dag hanteras genom den tillsyn som bedrivs över dessa verksamheter. Förslaget om flexiblere behovsbedömning av kommunens skyldighet att tillhandahålla allmänt va är vidare endast avsedd som ett förtydligande och innebär inte någon förändring av nuvarande reglering.

Ett antal remissinstanser, som *Haninge kommun* och *SWECO*, anför att förslaget kan leda till ökade samhällskostnader vid ett eventuellt övertagande av en va-anläggning som inte sköts på ett fackmannamässigt sätt. *Kristianstads kommun* anför att kommunens skyldighet att ordna allmänt va bör upphöra när en gemensamhetsanläggning är på plats. Redan i dag gäller att fastighetsägare kan ordna va-lösningar genom samverkan trots att en kommunal utbyggnadsskyldighet skulle kunna aktualiseras. Förslagen till en flexiblare behovsbedömning innebär därmed inte någon ändring i sak. Som förslaget är utformat är det upp till kommunen att ta ställning till om en enskild anläggning ska accepteras. När en gemensamhetsanläggning är på plats saknas i regel behov av en allmän vattentjänst. Situationen kan dock ändras om anläggningen inte sköts på rätt sätt. Det blir i regel mer kostsamt att i efterhand inrätta en allmän va-anläggning. Det finns därmed en viss risk att det på sikt kan uppstå ökade samhällskostnader i det enskilda fallet. Det bör vara upp till varje kommun att väga fördelarna med att tillåta enskilda anläggningar mot risken att utbyggnadsskyldigheten aktualiseras i efterhand.

6 Kommunala vattentjänstplaner

6.1 Varje kommun ska ta fram en vattentjänstplan

Regeringens förslag: I varje kommun ska det finnas en vattentjänstplan som fastställts av kommunfullmäktige. Planen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Planen ska inte vara bindande.

Planen ska vara aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster och planens aktualitet ska prövas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag innehåller inte något uttryckligt krav på att en vattentjänstplan ska vara aktuell och har även en annan språklig utformning. Utredningen föreslår inte heller någon uttrycklig bestämmelse om att planen inte är bindande.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva och bland annat *Boverket*, *Fastighetsägarna*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Lantmäteriet*, *Linköpings kommun*, *Naturvårdsverket* och de länsstyrelser som yttrat sig över förslaget hör till dem som tillstyrker detta.

Flera remissinstanser, bland annat *Karlstads kommun*, framför att obligatoriska va-planer skulle leda till att det långsiktiga arbetet blir förutsägbart för kommunens innevånare som själva står inför valet att ombesörja sitt vatten och avlopp. *Enköpings kommun* anser att det är positivt att den föreslagna regleringen om va-planer överensstämmer med avsikten med åtgärdsprogrammet inom vattenförvaltningen.

Norrtälje kommun, *WSP Sverige AB*, *Sydvatten AB* m.fl. framför synpunkter på innehåll och omfattning av va-planerna. *Sundsvalls kommun* framhåller att det bör vara tydligt från vägledande myndighet vad

planen ska innehålla för att kravet på en va-plan ska vara uppfyllt. *Mönsterås kommun, Värmdö kommun och Sveriges Kommuner och Regioner* understryker att det är viktigt att kommunerna själva ska få bestämma hur planerna ska utformas. *Livsmedelsverket* framför att planerna bör avhandla frågor kopplade till klimatanpassning såsom brist på dricksvatten på grund av torra.

Flera remissinstanser har synpunkter på planernas giltighet, räckvidd och när planer ska vara obligatoriska. *Luleå tekniska universitet* anser att det bör tydliggöras att va-planerna ska vara vägledande och inte bindande eftersom yttre förutsättningar förändras över tid. Havs- och vattenmyndigheten framför att eventuella synpunkter från länsstyrelserna i samråds- och utställningsskedet inte får begränsa länsstyrelsens möjligheter att i ett senare skede förelägga kommunen om att besluta om kommunalt verksamhetsområde.

Sveriges Kommuner och Regioner påpekar att inte bara de som kan komma att omfattas av allmänna va-anläggningarna ska omfattas av va-planerna, utan även fastighetsägare som befinner sig i ett större sammanhang men där andra åtgärder eller enskilda lösningar kan bli alternativet till allmänna va-tjänster.

Att det bör framgå hur länge planerna ska gälla och när de behöver uppdateras lyfts av några remissinstanser, bland annat *Länsstyrelsen i Kalmar län*. Naturvårdsverket och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* påpekar att det bör finnas krav på att planen ska revideras regelbundet så att den hålls levande. WSP anser att ett 12-årigt perspektiv inte är rimligt då det ofta är på fem till sju års sikt som va-utbyggnadsplaner är mer detaljerade. *Mälarenergi AB* förespråkar en långsiktig vattentjänstplan och anser att gällande planer inte ska behöva omarbetas enbart i syfte att det tillkommer ett nytt krav med nytt bedömningsfokus.

Det har också framkommit synpunkter från remissinstanserna hur frågan bör regleras. *Arvika kommun* och *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att kravet på en av kommunfullmäktige fastställd va-plan passar bättre i plan- och bygglagstiftningen. Två remissinstanser avstyrker förslaget att obligatoriska va-planer ska införas i lagen om allmänna vattentjänster. *Nordvästra Skånes vatten och avlopp* anser i stället att ett krav på va-plan bör införas i eller sammankopplas med plan- och bygglagen, eftersom det tillsammans med skyfallshantering är en planeringsfråga. *Sveriges advokatsamfund* framför att förslaget inte överensstämmer med lagstiftningens systematik och att behovet och nyttan av samråd och granskning behöver utredas vidare. *Haninge kommun* anser att kravet på att behovet av att vattentjänster ska tillhandahållas snarast bör ändras till att de ska tillgodoses så snart det kan ske, eftersom utredningens förslag är att vattentjänstplanerna ska gälla för en så pass lång period som tolv år.

Skälen för regeringens förslag

Planering av vattentjänster

Om det finns ett behov av en allmän vattentjänst enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster ska kommunen bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast eller, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i

verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning. I detta ligger även ett övergripande ansvar för att se till att va-anläggningen underhålls och fyller sitt ändamål. En allmän va-anläggning som avses i lagen om allmänna vattentjänster är en anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse och som en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande över och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen.

Huvudregeln är alltså att en allmän va-anläggning ska komma till stånd snarast. Huvudmannen har dock rätt att följa en egen, antagen plan för att ordna en allmän va-anläggning. Enligt 17 § lagen om allmänna vattentjänster får arbetena utföras i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan (prop. 2005/06:78 s. 70).

Många kommuner har tagit fram utbyggnadsplaner. Någon generell skyldighet för kommunen att ta fram utbyggnadsplaner enligt lagen om allmänna vattentjänster finns dock inte. Det närmare innehållet i en utbyggnadsplan är inte heller närmare reglerat i lagen om allmänna vattentjänster. Den rättsliga innebörden av en utbyggnadsplan framgår dock av 17 §. Av bestämmelsen framgår att tidpunkten för när en fastighetsägares rätt att använda den allmänna va-anläggningen är beroende av i vilken ordning kommunen utför de anläggnings- eller utbyggnadsarbeten som är nödvändiga för att fastighetsägaren ska kunna använda va-anläggningen. Om kommunen väljer att ha med en utbyggnadsplan i vattentjänstplanen måste den därmed uppfylla kraven i 17 § lagen om allmänna vattentjänster.

Inom ramen för vattenförvaltningen ställs krav på kommunerna att bedriva en va-planering samt upprätta och utveckla va-planer. Skyldigheten följer av de av vattenmyndigheterna 2016 beslutade åtgärdsprogrammen. I Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets vägledning om kommunal va-planering understryks att kommunerna behöver ha en långsiktig va-planering som omfattar hela kommunen (Havs- och vattenmyndigheten. Vägledning för kommunal va-planering för hållbar försörjning och god vattenstatus, Rapport 2014:1). I vägledningen definieras begreppet kommunal va-plan som ett styrdokument som beskriver hur vatten- och avloppsförsörjningen ska ordnas i hela kommunen, det vill säga både inom och utanför det kommunala verksamhetsområdet.

I vägledningen anges också att kommunerna genom en strategisk va-planering kan hantera skärpta miljökrav, klimatförändringar och ökade förväntningar på att kommunen ska ordna va-försörjningen. En stor andel av landets kommuner har 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.

Krav på kommunala vattentjänstplaner bör införas

Landets kommuner har kommit olika långt i sitt arbete vad gäller frågor som rör planering för tillämpningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster och motsvarande gäller för de va-planer som tas fram inom ramen för kommunens arbete med vattenförvaltningen. Även för de kommuner som arbetat mer med frågorna handlar det om komplexa bedömningar och det är vanligt att kommunerna avvaktar med utbyggnadsplaner på grund av osäkerhet. För att kommunen ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt

lagen om allmänna vattentjänster behöver det finnas en planering för hur detta ska åstadkommas. Av de remissinstanser som har yttrat sig angående förslaget till krav på vattentjänstplanering är majoriteten positiva. Regeringen delar utredningens bedömning att ett utökat krav på planering av allmänna vattentjänster tydliggör de befintliga krav som finns i lagstiftningen och visar på det ansvar som kommunerna har på detta område, det vill säga att på kort och lång sikt planera för och säkerställa vattentjänster för kommuninvånarna. En långsiktig planering möjliggör en tydlig kommunikation med kommuninvånarna angående den planerade va-försörjningen. Regeringen konstaterar att det redan i dag finns krav på kommunerna att ta fram vatten- och avloppsvattenplaner genom vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Dessa program gäller dock vanligen en tidsperiod om sex år. Vilka krav som kan komma att ställas på kommunen i perioden för kommande vattenförvaltningscykel är oreglerat. Ett uttryckligt krav på att kommunerna ska ta fram vattentjänstplaner bör därför införas.

Syftet med en vattentjänstplan bör vara att redogöra för kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Denna fråga regleras i lagen om allmänna vattentjänster. Angränsande frågor om planering regleras i plan- och bygglagen (2010:900). Huvudsyftet med vattentjänstplanen är dock att ge förutsättningar för en god planering av kommunens skyldigheter att ordna allmänna vattentjänster och ge berörda insyn och möjlighet till deltagande i processen. Mot denna bakgrund bör bestämmelserna om vattentjänstplaner placeras i lagen om allmänna vattentjänster.

Vattentjänstplanen bör antas av kommunfullmäktige

Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) beslutar kommunfullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Kommunfullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i kommunallagen eller i andra författningar.

Regeringen bedömer att en vattentjänstplan får anses vara av principiell beskaffenhet för kommunen och därmed bör beslutas av kommunfullmäktige. I likhet med utredningen anser regeringen också att en vattentjänstplan bör beslutas av kommunfullmäktige för att planen ska få en politisk förankring i kommunen. Att det är kommunfullmäktige som antar planen bör uttryckligen framgå av lagen om allmänna vattentjänster.

Av 13 kap. 1 § första stycket och 13 kap. 2 § 1 kommunallagen följer att varje medlem av kommunen har rätt att få lagligheten av ett beslut av kommunfullmäktige prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

En vattentjänstplan ska vara aktuell

Ett antal remissinstanser, såsom Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västernorrlands län, framför att en vattentjänstplan bör revideras regelbundet. Även Länsstyrelsen i Kalmar län anför att det av lagstiftningen bör framgå vilken tidsperiod som planen ska avse och att det finns ett behov av bestämmelser om aktualitetsprövning. Regeringen delar uppfattningen att en vattentjänstplan måste vara aktuell och att detta bör framgå av lagstiftningen. Ett krav på att kommunfullmäktige ska pröva planens

aktualitet med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster minst en gång per mandatperiod föreslås därför.

En vattentjänstplans innehåll bör kunna anpassas efter kommunens behov och förutsättningar

Syftet med en vattentjänstplan är att kommunen ska göra en långsiktig bedömning av hur skyldigheterna i lagen om allmänna vattentjänster ska uppfyllas. För att uppfylla syftet behöver vattentjänstplanen innehålla i vart fall kommunens planering av utbyggnaden av allmänna va-tjänster, det vill säga den planering som i dag ingår i en utbyggnadsplan. Regeringen delar *Sveriges Kommuner och Regioners* uppfattning att inte bara de områden för vilka kommunen bedömer att det finns en skyldighet att ordna allmänna vattentjänster bör ingå i planen. Även de områden där kommunen har bedömt att behovet av vattentjänster i ett större sammanhang bör ordnas genom enskilda anläggningar eller på annat sätt bör framgå. Regeringen menar dock att denna skyldighet följer av den föreslagna utformningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster och att denna skyldighet inte uttryckligen behöver framgå av de bestämmelser som reglerar en vattentjänstplans innehåll.

Sveriges Kommuner och Regioner anger att planens närmare innehåll bör bestämmas av kommunerna, men anför också att en vattentjänstplan i tillägg till allmänna anläggningar också ska ange för vilka områden vattentjänster ska ordnas på annat sätt. *Norrtälje kommun* framför att en va-plan bör vara begränsad, då den på så sätt blir mer överskådlig och realistisk i förhållande till ett framtida genomförande. *Sydvatten AB* vill att planen även ska innefatta tillsynsplaner. Flera remissinstanser, såsom *WSP Sverige AB*, efterfrågar en närmare reglering av va-planens innehåll.

Regeringen konstaterar att behovet av allmänna vattentjänster och därmed också omfattningen av kommunens skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster kan se olika ut i landets kommuner. Enligt regeringens bedömning saknas därför skäl att i lagen om allmänna vattentjänster införa alltför ingående bestämmelser kring vad en vattentjänstplan ska innehålla. Det bör finnas utrymme för kommunerna att anpassa planens innehåll efter den egna kommunens behov och förutsättningar.

I många kommuner finns redan vatten- och avloppsplaner som har tagits fram enligt de krav som följer av åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen. Planernas innehåll och omfattning varierar. Även om innehållet i dessa planer inte är bindande, så framgår det av åtgärdsprogrammen att va-planering inklusive planerade va-utbyggnader med fördel kan ingå. Regeringen delar utredningens uppfattning att en utbyggnadsplan i form av en tidsplan för utbyggnad av allmänt va i olika områden inte motsvarar den vattentjänstplan som kommunen föreslås bli skyldig att ta fram. En utbyggnadsplan kan däremot utgöra en del av vattentjänstplanen.

De vatten- och avloppsvattenplaner som följer av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram rör delvis samma frågor som de av regeringen föreslagna vattentjänstplanerna och kan därför lämpligen hanteras i samma process. Något krav på sådan samordning bör dock inte införas.

En vattentjänstplan ska inte vara bindande

Ett antal remissinstanser tar upp frågan om vilken rättslig status som en vattentjänstplan som tas fram enligt lagen om allmänna vattentjänster ska ha.

När det gäller behovet av vattentjänster anser regeringen att en god planering ger förutsättningar för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster. Dock kan det vara svårt att i planeringen förutse hur bebyggelsen kommer att utvecklas under långa tidsperioder. Processen för att ta fram en vattentjänstplan är relativt omfattande. Det kan uppkomma situationer när kommunen behöver avvika från den planerade verksamheten. Förändringar i behovet av allmänna vattentjänster kan inträffa med kort varsel. Regeringen anser därför att kommunfullmäktiges beslut om vattentjänstplan bör ha karaktären av ett vägledande beslut. På motsvarande sätt som det har klargjorts att översiktsplaner inte är bindande (3 kap. 2 § tredje stycket plan- och bygglagen), anser regeringen att det bör framgå av lagen om allmänna vattentjänster att vattentjänstplaner inte är bindande.

Att en kommun har en vattentjänstplan utgör inte något hinder för länsstyrelsen att fatta tillsynsbeslut enligt 51 § lagen om allmänna vattentjänster även om en bebyggelse som omfattas av vattentjänstplanen.

Det finns ett behov av närmare vägledning

Det behov av närmare vägledning kring vattentjänstplanens innehåll som lyfts bland annat av Sundsvalls kommun bör hanteras genom att en myndighet får i uppgift att ta fram vägledning till kommunerna. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska vara central tillsynsvägledande myndighet för kommunens skyldighet att ordna vattentjänster. Utredningens förslag i denna del bereds fortsatt inom Regeringskansliet.

6.2 En redogörelse för hantering av va-anläggningar vid skyfall ska ingå i vattentjänstplanen

<p>Regeringens förslag: En vattentjänstplan ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning som uppkommer vid skyfall.</p>

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. Förslaget tillstyrks av bland annat *Havs- och vattenmyndigheten*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Göteborgs kommun*, *Skara kommun*, *Vallentuna kommun*, *VA SYD*, *Käppalaförbundet*, *Fastighetsägarna*, *HSB Riksförbund* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*.

Havs- och vattenmyndigheten framför att det är viktigt att kommunerna har kunskap om vilka effekter en ökad belastning får på den allmänna va-anläggningen eftersom högre flöden kan få negativa konsekvenser på såväl va-anläggningen som omgivande bebyggelse eller miljön. Länsstyrelsen i

Västra Götalands län framför att en plan bör leda till en ökad integration av klimatanpassningsåtgärder inom den kommunala planeringen.

Flera remissinstanser har synpunkter på vad planerna ska innehålla och planernas omfattning. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* föreslår att planen även ska inkludera en beskrivning av hur belastningen kan komma att öka på de allmänna va-anläggningarna till följd av skyfall. *Haninge kommun* föreslår att bestämmelsen ändras till att en plan ska innehålla en bedömning av hur den allmänna va-anläggningen påverkas vid ett skyfall. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att skyfallsplanerna bör utökas med krav på att beakta 100-årsregn. *Boverket* framhåller att förslaget syftar till påverkan vid skyfall men att det är en onödig begränsning eftersom en ökad belastning kan orsakas av fler faktorer än skyfall. *Livsmedelsverket* pekar på att ett ensidigt fokus på skyfall kan leda till att kommunens övriga klimatanpassning också fokuserar uteslutande på anpassning till skyfall medan inga eller begränsade resurser riktas mot anpassning till följd av andra väderfenomen som också orsakas av klimatförändringarna, såsom exempelvis torka. Göteborgs kommun anser att planen inte kan begränsas till skyldigheterna enligt lagen om allmänna vattentjänster eftersom hanteringen av påverkan på va-systemen från dagvatten och skyfall endast utgör en del av skyfalls- och dagvattenproblematiken. VA SYD anser att skyfallshantering ska kopplas till plan- och bygglagen eftersom lagen om allmänna vattentjänster inte reglerar planeringsfrågor eller markåtkomst.

Ett antal remissinstanser bland annat *Malmö kommun* och *Norrtälje kommun* avstyrker eller är negativa till förslaget. Norrtälje kommun anser att skyfallsplaner i stor utsträckning ligger utanför kommunens skyldigheter enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Flera remissinstanser påpekar att det är en bredare fråga som rör dagvatten generellt och inte bara kopplar till va-anläggningarna. *Motala kommun* framför att det behöver tas ett helhetsgrepp runt dagvatten och påpekar bland annat att en skyfallskartering inte visar var belastningsproblematiken finns i va-anläggningen. *Sveriges Kommuner och Regioner* m.fl. anser att skyfallsutredningar eller skyfallsplaner inte bara behöver omfatta de allmänna dagvattenanläggningarna, utan också den bebyggda kvartersmarken och gatu- och parkmarken. *Livsmedelsverket* anser att inte endast skyfall, utan även andra förändrade väderfenomen, ska beaktas. *WSP Sverige AB* anser att förslaget innebär en ytterligare fragmentisering av ansvar och rollfördelning inom dagvattenområdet och utgör ett hinder för genomförande av effektiva åtgärder. *Enköpings kommun* anser att dagvattenfrågan bättre hanteras i enlighet med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram eftersom bedömningar av effekten av skyfall som inte kan hanteras inom de allmänna anläggningarna då kan beaktas.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av en plan för hantering av skyfall

Bortledande av dagvatten ingår i begreppet avlopp enligt lagen om allmänna vattentjänster. Kommunen är därmed ansvarig för att säkerställa dagvattenhantering, det vill säga att leda bort dagvatten genom en allmän dagvattenanläggning som kan bestå av ledningar och öppna diken, när förutsättningarna för ansvaret är uppfyllda enligt 6 § lagen om allmänna

vattentjänster. Klimatförändringarna ställer nya krav på dagvattenanläggningarna när extrem korttidsnederbörd förväntas bli vanligare och öka i intensitet. Vid skyfall utsätts dagvattenanläggningar för en ökad belastning som de befintliga allmänna anläggningarna inte alltid klarar av. Skyfall orsakar även s.k. bräddning, det vill säga tillfälliga utsläpp av avloppsvatten via ledningsnät och avloppsreningsverk i sjöar och vattendrag, ibland helt orenat. Bräddningar bidrar till övergödningen genom extra tillförsel av kväve och fosfor och kan även påverka kvaliteten på badvatten och råvatten för dricksvattenproduktion genom ökat utsläpp av mikroorganismer. Utredningen anser därför att varje kommun behöver ha en plan för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

Ingen remissinstans har uttryckligen motsatt sig utredningens slutsats att det finns ett behov av planering för en ökad förekomst av skyfall. Regeringen delar utredningens bedömning av behovet.

Utredningen föreslår att kommunen i sin vattentjänstplan ska redogöra för sin bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall. Ett antal remissinstanser är tveksamma till utredningens förslag. Exempelvis menar *Sveriges Kommuner och Regioner* att genom att inkludera skyfallsplanen i vattentjänstplanen så omfattas enbart de allmänna vattenanläggningarna. Det är också angeläget att en skyfallsplan också innefattar den bebyggda kvartersmarken och gatu- och parkmarken. *WSP Sverige AB* menar att det skulle innebära en ytterligare fragmentering av ansvar och rollfördelning inom dagvattenområdet, vilket skulle kunna innebära ett hinder för genomförande av effektiva åtgärder.

Regeringen konstaterar att det finns bestämmelser som relaterar till skyfall i exempelvis 3 kap. 5 § plan- och bygglagen. Bestämmelsen innebär att kommunen i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den bebyggda miljön till följd av översvämningar, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Även i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram framgår att kommunen ska utveckla planer för hur dagvatten ska hanteras på kvantitet och kvalitet (dagvattenplaner). Syftet med dagvattenplanerna är att de ska bidra till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

En ökad mängd nederbörd och en ökad förekomst av skyfall kan leda till problem som hanteras i olika lagstiftningar och kräver olika åtgärder. Regeringen anser att kommunen bör ha en plan för hur de allmänna va-anläggningarnas, inklusive de allmänna dagvattenanläggningarnas, kapacitet och funktion kan upprätthållas även vid en ökad belastning på grund av skyfall. De allmänna va-anläggningarna regleras i lagen om allmänna vattentjänster. Därför anser regeringen att det i lagen om allmänna vattentjänster bör finnas ett krav på att den kommunala vattentjänstplan som föreslås bli obligatorisk även ska innehålla kommunens bedömning av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning på grund av skyfall. Regeringen bedömer att någon ändring i plan- och bygglagen inte behövs.

Vad ska bedömningen innehålla?

Utredningen föreslår att planen ska innehålla kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall. Regeringen anser att detta är en lämplig utformning av kravet, då det ger utrymme för respektive kommun att själv bestämma bedömningens närmare innehåll. Regeringen kan dock konstatera att en bedömning av hur anläggningarna ska hanteras vid skyfall förutsätter att kommunen gör en bedömning av hur anläggningarna påverkas av intensiv korttidsnederbörd.

Kommunens bedömning ska alltså omfatta belastningen på kommunens allmänna va-anläggningar, vilket är ett bredare begrepp än allmänna dagvattenanläggningar. Detta motiveras av att ett skyfall direkt eller indirekt även kan ha en påverkan på dricksvatten och spillvatten. Ambitionen är att kommunerna ska styra mot en helhet i sin planering av allmänna vattentjänster enligt lagen om allmänna vattentjänster. Om kommunens bedömning skulle avgränsas till allmänna dagvattenanläggningar finns en risk för att andra viktiga aspekter missas eller prioriteras bort. I urbana områden där skyfall orsakar de största problemen hänger oftast alla vattentjänster ihop och i praktiken finns endast små praktiska skillnader för dessa kommuner.

Regeringen föreslår inte någon närmare reglering av vattentjänstplanens innehåll, utöver bedömningen om hantering av anläggningarna vid skyfall. Det innebär att kommunen kan anpassa planens innehåll efter behov, till exempel tillföra en beskrivning av kommunens beredskap med anledning av andra väderfenomen, såsom torka.

Bedömningen hanterar inte alla frågor kopplade till skyfall

Som flera remissinstanser påpekar löser förslaget inte uttömmande de problem som skyfall kan förorsaka. Kommunerna behöver ta hänsyn till dessa frågor i hela samhällsplaneringen. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket 4 plan- och bygglagen om att kommunen i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador till följd av översvämning, som bland annat är tillämplig vid skyfall kommer att utgöra ett bra underlag för kommunens bedömning och redogörelse i vattentjänstplanen enligt lagen om allmänna vattentjänster. I de kommuner som framöver ska ta fram en ny översiktsplan kan det bli tvärtom, det vill säga att redogörelsen i vattentjänstplanen blir ett bra underlag för översiktsplanen. Det krav på planering som föreslås innebär inte något tillkommande krav på kommunen att tillhandahålla allmänna dagvattenanläggningar.

Närmare bestämmelser om hur bedömningen ska göras behövs inte

Regeringen delar utredningens uppfattning att det inte behövs några närmare bestämmelser kring processen för bedömningen av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning på grund av skyfall. Kommunen har möjlighet att inhämta nödvändig kunskap för bedömningen, exempelvis genom skyfallskartering. Resultatet av en sådan kan ge vägledning till kommunens bedömning av vilka eventuella åtgärder som kan behöva vidtas för att upprätthålla nödvändig kapacitet i dagvattenanläggningar och spillvattennät och för reningsförmågan i avloppsreningsverk.

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 eller leda om vatten. Det kan handla om att anlägga till exempel sekundära avrinningsvägar eller översvämningssytor, men många olika 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.

6.3 Vattentjänstplaner ska vara föremål för samråd och granskning och omfattas av krav på strategiska miljöbedömningar

Regeringens förslag: Utöver det förfarande som följer av miljöbalkens bestämmelser om strategiska miljöbedömningar av planer och program ska kommunen samråda med de fastighetsägare och myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av förslaget till vattentjänstplan, innan planen antas eller ändras. Vidare ska kommunen ställa ut förslaget för granskning under minst fyra veckor, om inte förslaget gäller ändring av en vattentjänstplan som endast berör ett fåtal fastighetsägare eller annars är av mindre betydelse. Kommunen ska ta hänsyn till de synpunkter som kommer in under samrådet och granskningen.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår dock inte någon bestämmelse som upplyser om att vattentjänstplanen omfattas av kraven om strategiska miljöbedömningar av planer och program enligt 6 kap. miljöbalken.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte yttrat sig över förslaget om samråd och granskning eller är positiva. Ett antal remissinstanser har synpunkter på räckvidden och formen för samrådet. *Kristianstads kommun* anser att ett samråd bör föregå ett beslut om verksamhetsområde för respektive område i stället för att det ska ske före antagande av en plan för hela kommunen. *Nordvästra Skånes vatten och avlopp* framför att fastighetsägare bör få möjlighet att efter samråd om utökning av verksamhetsområde redovisa alternativa lösningar.

En fråga som remissinstanserna också tar upp är vilka som ska inkluderas i samrådet. *Norrälje kommun* och *Göteborgs universitet* anför att den föreslagna avgränsningen av berörda fastighetsägare kan vara svår att avgöra då det förmodligen är oklart vilka fastigheter som kan komma att omfattas av kommunal va-utbyggnad. *WSP Sverige AB* påpekar att när det finns olika åsikter om hur vattentjänsterna ska ordnas ska inte bara de fastighetsägare som kan komma att omfattas av allmänna va-anläggningarna få komma till tals. *Enköpings kommun* påpekar att ett samråd med fastighetsägare är problematiskt eftersom de inte har ett helhetsperspektiv inom va-planering och att det därför är den enskildes egna önskemål som kommer att framföras.

Arvidsjaurs kommun anser att kommunen ska redovisa resultatet av samrådet och utställningen samt de förslag som dessa förfaranden gett anledning till.

Några remissinstanser är tveksamma till vad samrådet eller granskningen tillför. *Sveriges advokatsamfund* menar att det kommer att bli resurskrävande och att nyttan av samråd och granskning behöver utredas närmare. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför att de är tveksamma till vad det föreslagna utställnings- och granskningsförfarandet tillför och menar att det troligen bara blir en onödig administrativ börda.

Skälen för regeringens förslag

Förslaget till vattentjänstplaner ska bli föremål för samråd och granskning

Utredningen föreslår att kommunen ska vara skyldig att samråda sitt förslag till vattentjänstplan. Vidare föreslår utredningen att förslaget ska ställas ut för granskning, med undantag för förslag till sådana planändringar som endast berör ett fåtal fastighetsägare eller annars är av mindre betydelse. Några remissinstanser, bland annat *Länsstyrelsen i Stockholms län*, framför att kraven på framförallt granskning är för omfattande. *Norrtälje kommun* lyfter att det är svårt att avgränsa vilka fastighetsägare som har ett väsentligt intresse av planen och därmed ska ingå i samrådet.

Regeringen har stor förståelse för att bedömningen av vilka fastighetsägare som har ett väsentligt intresse av planen kan vara svår att göra och att krav på granskning kan uppfattas som omfattande och därmed resurskrävande. I ljuset av att kraven på samråd och granskning är av sådan grundläggande betydelse för att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag och en demokratisk förankring av planen inför planens slutliga utformning bör dock kravet detta till trots formuleras och avgränsas på det sätt utredningen föreslår. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att ett förslag till vattentjänstplan bör bli föremål för samråd med de fastighetsägare och myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av planen. Förslaget bör som huvudregel även ställas ut för granskning i minst fyra veckor, bland annat för att fastighetsägare som har lämnat synpunkter under samrådet ska få möjlighet att se på vilket sätt dessa synpunkter har beaktats i kommunens fortsatta arbete med planförslaget. Genom samrådsförfarandet ökar fastighetsägares möjlighet till inflytande över beslut som har direkt påverkan på deras fastigheter. Granskningsförfarandet ger även kommunmedlemmar och andra möjlighet att påverka planens omfattning. Regeringens uppfattning är därför att utredningens förslag till bestämmelser om samråd och granskning bör införas.

Hur samrådsförfarandet ska ske bör överlämnas till kommunen. Kommunen bör ha frihet att anpassa formerna för samrådet till hur omfattande och komplext förslaget till vattentjänstplan är. I många fall kan det vara lämpligt att genom kungörelse i ortstidning ge allmänheten tillfälle att lämna synpunkter på förslaget till vattentjänstplan. Berörda myndigheter och fastighetsägare bör dock vanligtvis underrättas per post. Undantag från underrättelse per post kan övervägas endast om kostnaderna skulle bli orimligt höga.

En uttrycklig skyldighet att ta hänsyn till synpunkterna i samrådet och granskningen bör införas. Detta får till följd att kommunen bör redovisa hur inkomna synpunkter har beaktats.

Vattentjänstplanerna kommer även i många fall att omfattas av krav på strategiska miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Krav på samråd kan under vissa förutsättningar utlösas även med stöd av den regleringen, se nästföljande avsnitt.

Vattentjänstplaner omfattas av bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i miljöbalken

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöbedömningar. Bestämmelserna genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet). Direktivet syftar till att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och framtagandet av planer och program så att en hållbar utveckling kan främjas.

Genom att ett krav på att kommunen ska ta fram en vattentjänstplan införs i lag så träffas sådana planer av kraven på strategiska miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken, i de fall planerna anses medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen anser att kommunerna bör uppmärksammas på detta genom en upplysning i lagen om allmänna vattentjänster.

Kraven i 6 kap. miljöbalken innebär bland annat att kommunen ska göra en bedömning av om den vattentjänstplan man avser ta fram kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt bestämmelser i 6 kap. 4–6 §§ miljöbalken och 2–4 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966). Regleringen innebär att vissa vattentjänstplaner alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, medan det för andra ska göras en undersökning av om genomförandet av planen kan komma att medföra betydande miljöpåverkan.

Undersökningen innebär att kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. Kommunen ska samråda i frågan med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av vattentjänstplanen, om kommunen inte redan i identifieringen kommer fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras (6 kap. 6 § miljöbalken). Ett sådant samråd benämns undersökningssamråd. Kommunen ska efter undersökningen avgöra frågan i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken. Av beslutet ska framgå om ett genomförande av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.

Om genomförandet av en vattentjänstplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen göra en strategisk miljöbedömning. En strategisk miljöbedömning innebär bland annat att kommunen, enligt 6 kap. 9 § miljöbalken, ska samråda om omfattningen och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen i ett s.k. avgränsningssamråd. Avgränsningssamrådet ska ske med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen (6 kap. 10 § miljöbalken). Närmare bestäm-

melser om miljöbedömningar av planer och program finns i miljöbedömningsförordningen. Kommunens möjligheter att anpassa formerna för och omfattningen av samrådet för vattentjänstplanen innebär att ett undersökningssamråd och ett avgränsningssamråd bör kunna genomföras inom ramen för samrådet om planer med den samrådsrets som anges i 6 kap. miljöbalken.

Kommunen ska informera om planförslaget på sin anslagstavla

Varje kommun ska på sin webbplats ha en anslagstavla. Kommunerna bör vara skyldiga att informera om utställningen på den anslagstavla som avses i 8 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) före utställningstidens början. Informationen bör innehålla uppgift om förslagets huvudsakliga innebörd, var det ställs ut samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas. I 8 kap. 10 § kommunallagen anges att kommunens anslagstavla bland annat ska innehålla tillkännagivanden av justerade protokoll som har förts vid fullmäktiges sammanträden.

Det kan vara lämpligt att publicera det aktuella förslaget i sin helhet på kommunens webbplats. Därigenom blir informationen snabbt spridd till en vidare krets och tillgänglig över tid. Kostnaden kan dessutom hållas nere.

7 Kontroll av små enskilda avloppsanläggningar

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska i fråga om enskilda avloppsanläggningar som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter få meddela föreskrifter om skyldighet att kontrollera anläggningens funktion och att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten om anläggningens utformning och funktion och om den kontroll som utförts. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska också få föreskriva hur kontrollen ska utföras.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att begreppet avloppsanläggningar ska användas i stället för enskilda avloppsanläggningar som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter. Vidare omfattar utredningens förslag till bemyndigande inte skyldigheten att kontrollera anläggningen och har en delvis annan språklig utformning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna kommenterar inte förslaget eller har inga invändningar mot det. *Kils kommun*, som tillstyrker förslaget, framför att det behövs styrning uppifrån för att kommunens tillsyn ska bli effektiv och för att uppgifter om avloppsanläggningarna ska komma in. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att Havs- och vattenmyndigheten bör bemyndigas att kunna föreskriva vilka uppgifter som ska lämnas och hur de ska lämnas in för att kunna utveckla och utvärdera rapporteringen i kommuner där problemen med äldre eller bristfälliga avlopp har störst betydelse. Länsstyrelsen förespråkar dock att

kravet på att lämna uppgifter inte införs nationellt utan som en möjlighet för de kommuner som vill att införa det genom lokala föreskrifter.

Skälen för regeringens förslag

Små enskilda avloppsanläggningar behöver kontrolleras

Av Svensk Miljöemissionsdatas (SMED) rapport Utsläpp från små avloppsanläggningar 2017 (Rapport NR 6. 2018) framgår att den årliga belastningen från avloppsanläggningar som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar upp till 200 personekvivalenter, s.k. små avloppsanläggningar, år 2017 beräknades vara 303 ton fosfor och 3 133 ton kväve. Av rapporten framgår att det uppskattas finnas ca 697 000 fastigheter med vattentoalett ansluten till små avloppsanläggningar i Sverige och att närmare 200 000 av dessa avloppsanläggningar endast hade slamavskiljning med enklare eller ingen efterföljande rening.

Utredningen konstaterar att de små avloppsanläggningarna som saknar egentlig rening inte uppfyller det krav på rening som följer av miljöbalken. Utredningen konstaterar vidare att dessa anläggningar behöver åtgärdas, så att det säkerställs att de är konstruerade och drivs på ett sätt som är förenligt med den befintliga kravnivån vad gäller miljöpåverkan. Vidare konstaterar utredningen att denna åtgärdstakt i dag är för låg. Regeringen delar utredningens bedömning att befintliga bristfälliga anläggningar behöver åtgärdas och att det är angeläget att åtgärdstakten ökar.

Utredningen noterar att situationen i dag är sådan att det är först när tillsynsmyndigheten, vanligen kommunen, uppmärksammar innehavare av små avlopp på brister i deras avlopp som åtgärdande sker. För att öka och långsiktigt upprätthålla en hållbar, det vill säga ökad, åtgärdstakt för små avloppsanläggningar bedömer utredningen att fler fastighetsägare på eget initiativ måste åtgärda sin bristfälliga hantering av avloppsvatten. Utredningen anser därför att det bör införas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om kontroll och uppgiftslämnande för små avlopp. Precis som *Kils kommun* delar regeringen utredningens bedömning att generella och tydligare krav på kontroll och rapportering behöver införas för små avlopp. Kraven bör enligt regeringens mening omfatta enskilda avloppsanläggningar som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter. Till skillnad från utredningen föreslår regeringen att bemyndigandet uttryckligen begränsas till att enbart omfatta anläggningar av denna storlek.

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar åtgärd har enligt 26 kap. 19 § miljöbalken en skyldighet att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön, s.k. egenkontroll. Tillsynsmyndigheten har med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken möjlighet att begära in uppgifter om egenkontrollen. Tillsynsmyndigheten har vidare en skyldighet att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalkens bestämmelser följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § miljöbalken). Kravet på kontroll av efterlevnad omfattar även avloppsanläggningars utformning, funktion, och miljöpåverkan.

Åtgärdande av små avlopp genom att tillsynsmyndigheten via förelägganden riktar krav på åtgärdande i enskilda fall är resurskrävande för

berörda myndigheter. Den som föreläggandet riktas mot är många gånger inte medveten om att den berörda avloppsanläggningen inte lever upp till miljöbalkens krav och har inte haft för avsikt att bryta mot gällande rätt. Om anläggningsinnehavaren hade varit medveten om sina skyldigheter och haft kunskap om anläggningens omgivningspåverkan hade denne på eget initiativ kunnat åtgärda eventuella brister. Tydliga krav på kontroll och rapportering kan därför i dessa fall vara ett kostnadseffektivt sätt att säkerställa regelefterlevnad.

Det bemyndigande som regeringen föreslår gör det möjligt att ställa krav i fråga om enskilda avloppsanläggningar som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter på att anläggningarnas funktion ska kontrolleras. Det kan handla om kontroll som ska utföras med visst intervall eller vid vissa händelser, såsom exempelvis vid överlåtelse av fastighet. Bemyndigandet medger också föreskrifter om hur kontrollen ska utföras. Det skulle till exempel vara möjligt att ställa krav på att kontrollen ska utföras genom besiktning av ett ackrediterat kontrollorgan.

Bemyndigandet gör det även möjligt att föreskriva om skyldigheter att i fråga om små avloppsanläggningar till tillsynsmyndigheten lämna uppgifter om utformningen av och funktionen hos anläggningarna och om den kontroll som utförts. Sådan information kan ligga till grund för tillsynsmyndighetens ställningstaganden till om och i vilken utsträckning anläggningens lokalisering påverkar den miljö- och hälsomässiga kravnivån.

Införandet av föreskrifter om kontroll bedöms bidra till ökad medvetenhet hos den som ansvarar för en avloppsanläggning om såväl den berörda anläggningens funktion som de krav som kan ställas på dess funktion och miljöpåverkan. En ökad medvetenhet om kravnivån för små avloppsanläggningar bedöms bidra till att öka åtgärdstakten när det gäller bristfälliga anläggningar och därmed minska påverkan på miljön.

Föreskrifterna bör utformas utifrån behovet av kontroll och rapportering av små avloppsanläggningar

Inför beslut om generella föreskrifter bör det noga övervägas vilka frågor som lämpar sig för sådan reglering och för vilka frågor som dagens reglering, med riktade krav i enskilda fall, är tillräcklig som styrmedel. Generella föreskrifter bör endast aktualiseras i de fall då både enskilda och det allmänna vinner på en sådan reglering. Övergripande krav på att kontrollera och rapportera en anläggnings funktion kan i vissa situationer vara av det slaget. Liknande föreskrifter finns redan i dag för ventilations-system och för eldstäder och skorstenar.

När det gäller möjligheten att införa en uppgiftsskyldighet kan det konstateras att behovet av att samla in information om befintliga avloppsanläggningar kan variera. Det finns en stor variation i fråga om kunskapen om avloppsanläggningarna mellan olika kommuner och hur omfattande tillsyn som bedrivits och bedrivs. I områden med omfattande övergödning kan behovet av att få in information om och åtgärda bristfälliga avloppsanläggningar vara större än i områden där övergödningen är liten. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför att det finns stora skillnader mellan kommunerna avseende behov av åtgärdande av äldre och bristfälliga avlopp och att kommunen bör ges möjlighet att besluta om lokala föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas och hur de ska lämnas.

Regeringen delar bilden av att det kan finnas skillnader mellan kommunerna men anser att nödvändig differentiering går att uppnå genom en regional eller nationell reglering. Genom generella forskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan krav på att lämna uppgifter om avloppsanläggningarna i tillräcklig utsträckning anpassas efter olika områdets miljö- och hälsomässiga behov.

Variationerna mellan och inom kommunerna i fråga om behovet av att få in uppgifter kan motivera ett stegvist införande av skyldigheten att kontrollera anläggningens funktion. Det kan handla om att skyldigheten till en början enbart införs vid överlåtelse av fastighet och senare utökas till en återkommande kontroll med visst intervall. Kraven bör om lämpligt också kunna avgränsas att gälla enbart vissa typer av anläggningar. Avloppsanläggningar med liten omgivningspåverkan samt olika typer av kretsloppsanläggningar bör helt eller delvis kunna undantas från krav på kontroll och rapportering.

8 Ikraftträdandebestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Bestämmelsen om att det ska finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun ska tillämpas första gången för tid efter den 31 december 2023.

Utredningens förslag avviker från regeringens på så sätt att lagändringarna enligt utredningens förslag skulle träda i kraft den 1 juli 2019.

Remissinstanserna: *Umeå kommun* anför att det behövs ett förtydligande om huruvida befintliga planer som är framtagna enligt nuvarande lagstiftning ska omfattas av eventuella krav på samråd.

Skälen för regeringens förslag: Samtliga ändringar bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2023.

De flesta kommuner har redan i dag en va-plan till följd av kravet i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. För att möjliggöra för samtliga kommuner att ta fram en vattentjänstplan och genomföra samråd och strategisk miljöbedömning avseende denna enligt bestämmelserna i 6 c–d §§ bör bestämmelsen i 6 a § första stycket om att det ska finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun tillämpas första gången för tid efter den 31 december 2023. Detta innebär att även äldre va-planer efter denna tidpunkt måste uppfylla de krav på aktualitet samt de formkrav på samråd och granskning som föreslås.

9 Konsekvenser

9.1 Kort om förslagen

Förslagen har tagits fram i syfte att skapa förutsättningar för hållbara vattentjänster över hela landet. Förslagen syftar på olika sätt till att uppnå att bristfälliga avlopp åtgärdas i en hållbar, det vill säga högre, takt än i dag. Förslagen är utformade för att upprätthålla det skydd av människors hälsa och miljön som säkerställs i annan tillämplig lagstiftning.

Förslagen i lagen om allmänna vattentjänster innebär bland annat att kommunens bedömning av behovet av en allmän vattentjänst blir mer flexibel. Detta innebär att det är sannolikt att enskilda anläggningar för vatten och avlopp (va) i större utsträckning kan utgöra fullgoda alternativ till en allmän va-anläggning för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. En flexiblere bedömning av behovet av allmän va syftar bland annat till att underlätta för bostadsbyggande på landsbygden. Enskilda va-anläggningar måste uppfylla kraven för godtagbart skydd för människors hälsa och miljön.

Det föreslås också ändringar i lagen om allmänna vattentjänster som innebär att alla kommuner senast den 1 januari 2024 ska ha en aktuell vattentjänstplan. I planen ska det ingå en bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-systemen på grund av skyfall ska hanteras. Förslagen om vattentjänstplaner innehåller också krav på samråd och granskning.

Kravet på planering av allmänna vattentjänster genom en vattentjänstplan kommer sannolikt att leda till att översynen av behovet av allmänt va påskyndas. Allmänhetens och i synnerhet berörda fastighetsägares deltagande i planeringsprocessen kommer att ge kommunfullmäktige ett förbättrat underlag för beslut om antagande av vattentjänstplan. Transparensen i beslutsprocessen ökar och likaså den berörda allmänhetens möjlighet att påverka dessa beslut.

Förslagen är inte avsedda att innebära någon inskränkning av det allmännas ansvar för vattentjänster eller en försämring av skyddet för människors hälsa och miljön.

Förslaget till bemyndigande i miljöbalken syftar till att möjliggöra föreskrifter om kontroll av små avloppsanläggningar. Förslaget syftar till att underlätta åtgärdande av brister på eget initiativ av den som driver eller på annat sätt ansvarar för en liten avloppsanläggning samt att öka åtgärdstakten när det gäller bristfälliga anläggningar och därmed minska påverkan på miljön.

Lagstiftningsärendet innehåller inga förslag om nya eller skärpta miljökrav.

9.2 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Förslagen berör framförallt kommunerna och fastighetsägare. Med fastighetsägare avses här den krets som omfattas av definitionen av fastighets-

ägare i 2 § lagen om allmänna vattentjänster, det vill säga den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomträtt, ständigt besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande. I viss mån berörs även fastighetsägare lokaliserade i närheten av men utanför en allmän va-anläggnings verksamhetsområde. Av de statliga aktörerna berörs länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Naturvårdsverket och Boverket.

9.3 Beskrivning av problemet och vad regleringen avser att uppnå

Kommunens ansvar för vattentjänsterna

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 (6 § lagen om allmänna vattentjänster). I praxis, det vill säga hur domstolar har tolkat lagen, är det fråga om ett större sammanhang vid en ansamling av 20 till 30 hus eller i vissa fall något färre. Tolkningen har också varit att det alltid finns ett behov av att skydda människors hälsa och miljön och att kommunen ska ansvara för vattentjänsterna genom allmänna anläggningar så snart bebyggelsen utgör ett större sammanhang.

Det här har lett till intressekonflikter på flera håll i landet. Några kommuner har valt att inte tillåta vissa exploateringar och ytterligare bebyggelse på landsbygden eftersom det hade blivit dyrt att ordna vatten och avlopp och va-avgifterna för alla i kommunen skulle behöva höjas. Möjligheten att använda särtaxa för va-avgifterna finns, men om kostnaden för en framtida anslutning bedöms som orimligt stor för fastighetsägare och exploatörer blir projekten ändå inte genomförbara. På andra 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, trots att de anser att det inte finns något behov av allmänna vattentjänster för deras fastigheter. I områden där fastigheterna har lågt värde är det inte alltid möjligt att belåna sin fastighet för att finansiera anläggningsavgift och andra kostnader för att ansluta fastigheten. Det förekommer också att fastighetsägare önskar att få bli anslutna till den allmänna anläggningen men kommunen vill avvakta med den investeringen och i stället kräver 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. Lagen om allmänna vattentjänster riktar sig till kommunen och kräver att kommunen ska agera när det finns ett behov av att ordna vattentjänster. Fastighetsägare kan vända sig till länsstyrelsen som ska bedriva tillsyn över hur kommunen sköter detta och hävda att kommunen inte fullgjort sin skyldighet att tillgodose behovet vattentjänster. Förutom vid prövning av skyldighet att betala anslutningsavgift enligt 25 § beaktas dock inte det motsatta förhållandet i lagen om allmänna vattentjänster, det vill säga när en fastighetsägare är oenig med kommunen

och anser att det inte finns ett behov av att ordna allmänna vattentjänster eller att det går att tillgodose ett behov med enskilda anläggningar.

Behovsbedömningen enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster

Regeringen föreslår en ändring i 6 § lagen om allmänna vattentjänster i syfte att skapa förutsättningar för en flexiblare bedömning av behovet av allmänna vattentjänster, se avsnitt 5. Förslaget innebär att kommunen vid bedömningen av om ett behov av vattentjänster föreligger ska ta särskild hänsyn till förutsättningarna för att tillgodose behovet genom en enskild va-anläggning som uppnår ett godtagbart skydd för människors hälsa och miljön. Enskilda anläggningar, antingen genom en ny anläggning eller genom åtgärdande av befintliga anläggningar, kan sannolikt utgöra fullgoda alternativ till en allmän anläggning för en viss befintlig eller blivande bebyggelse i åtskilliga fall. En flexiblare bedömning av behovet av allmänna vattentjänster kan i större utsträckning än i dag därför förväntas medge utveckling av ny bebyggelse på landsbygden där allmänt va tidigare setts som det enda alternativet. Den samhällsekonomiska effektiviteten vid anordnandet av vatten och avlopp kan också förbättras om fler alternativa lösningar kan beaktas.

Vattentjänstplaner

Genom förslaget förtydligas att det i varje kommun ska finnas en planering för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster, se avsnitt 6. Redan i dag arbetar många kommuner med vatten- och avloppsplaner (va-planer). Ett krav på vatten- och avloppsplaner finns också i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. En tydlig planering är en förutsättning för att kommunerna ska kunna upprätthålla en högre åtgärdstakt i områden där det finns ett behov av utbyggnad av vatten i avlopp i ett större sammanhang och för att uppfylla syftet med lagen om allmänna vattentjänster.

Bestämmelser kring krav på va-planering och samråd tydliggör kommunikationen mellan kommunen och enskilda kring hur va-försörjningen ska ordnas när bebyggelsen utgör ett större sammanhang. En tydlig planering är särskilt viktig då kommunen behöver göra vägval kring organisation och teknisk lösning för va-försörjning i områden som ligger utanför det allmänna verksamhetsområdet för vatten och avlopp. Planen kan också underlätta den demokratiska förankringen av utbyggnaden av allmänt va eller enskilda anläggningar.

Kontroll av små enskilda avloppsanläggningar

Åtgärdstakten för att säkerställa att små anläggningar med stöd av vilka avloppsverksamheten bedrivs behöver öka. Det behöver säkerställas att de är konstruerade och drivs på ett sätt som är förenligt med den befintliga kravnivån vad gäller verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön. Det är i dag många gånger först när kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet uppmärksammar innehavare av små avlopp på brister i deras avlopp som åtgärdande sker. För att öka och långsiktigt upprätthålla en hållbar åtgärdstakt behöver kunskapen om regelverket och anlägg-

ningarnas miljöpåverkan öka, så att fler fastighetsägare på eget initiativ åtgärdar sin bristfälliga hantering av avloppsvatten.

De föreslagna ändringarna i 6 § lagen om allmänna vattentjänster, som ger ett större utrymme för kommunen att tillåta enskilda anläggningar om de kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön, är en förändring som föreslås i syfte att öka incitamentet för åtgärdandet av enskilda avloppsanläggningar, se avsnitt 5. Som komplement till detta föreslås en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att införa krav på skyldighet att kontrollera och till tillsynsmyndigheten rapportera hur små enskilda avloppsanläggningar är utformade och hur de fungerar, se avsnitt 7. Krav på kontroll kan utgöra ett kostnadseffektivt sätt för den fastighetsägare som har en enskild anläggning att skaffa sig kunskap om sin anläggning och vid behov kunna åtgärda den, utan att tillsynsmyndigheten behöver agera. Om anläggningar åtgärdas utan att tillsynsmyndigheten behövt förelägga om rättelse innebär det en besparing för det allmänna. Att ställa krav på kontroll och rapportering innebär att man kan undvika kostsamma tillsynsprocesser för att få miljökraven att gälla för de enskilda verksamheter som tidigare inte levde upp till miljöbalkens krav. Detta innebär en minskad belastning på kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet. De konsekvenser som beskrivs här aktualiseras först när regeringen väljer att utnyttja bemyndigandet. Närmare konsekvenser av ett sådant utnyttjande är naturligen kopplat till framtida föreskrifters utformning.

Alternativ till förslagen

Nollalternativet skulle innebära att den låga åtgärdstakt som utredningen beskriver (SOU 2018:34 s. 274) sannolikt inte skulle förbättras nämnvärt. Detta skulle leda till ett fortsatt ackumulerat åtgärdsbehov.

Det finns flera alternativa sätt att uppnå syftet med de förslag som lämnas. Ett alternativ som skulle leda till en ökad åtgärdstakt är en storskalig utbyggnad av och anslutning till allmänt va. En storskalig utbyggnad av allmänt va innebär stora kostnader för kommunen och vakkollektivet. För vissa kommuner är detta sannolikt inte en kostnadseffektiv lösning.

Ett annat alternativ är att utnyttja befintliga styrmedel, vilket innebär bland annat en ökad tillsyn av kommuner och länsstyrelser. En ökad tillsyn som leder till att situationen för hälsa och miljö blir godtagbar skulle kunna vara en kostnadseffektiv lösning i vissa fall och kunna ersätta en utbyggnad av allmänt va. Frågan om i vilken omfattning tillsyn ska bedrivas är en fråga för tillsynsmyndigheten. Kostnaderna för tillsynen ska belasta verksamhetsutövaren. Det kommunala självstyret innebär att det enligt gällande reglering inte finns förutsättningar för staten att påverka omfattningen av den tillsyn som bedrivs.

Förslaget till krav på att bedöma hur en ökad belastning på va-systemen på grund av skyfall ska hanteras syftar till att kommunen ska få ett ökat kunskapsunderlag om nederbördens påverkan på va-systemen. Nollalternativet skulle innebära att kommunerna och enskilda och andra berörda inte skulle ha tillgång till samma kunskapsunderlag, vilket riskerar att leda till att åtgärder för att anpassa de allmänna va-anläggningarna inte

kommer till stånd i samma omfattning. Detta skulle i förlängningen kunna leda till ökade kostnader för kommunen och enskilda fastighetsägare.

9.4 Förslagens påverkan på Sveriges EU-rättsliga åtaganden

Förslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Förslagen syftar inte till att införliva EU-rättsliga åtaganden men bedöms bidra till att Sverige når upp till de krav som ställs i tillämplig EU-rätt.

Förslaget om ändring i lagen om allmänna vattentjänster berör i begränsad omfattning rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, på så sätt att en förbättrad planering av drift och utbyggnad av avloppshanteringen bedöms bidra till att säkerställa efterlevnaden av utsläppskrav som följer av direktivet.

Förslaget om krav på en plan för allmänna vattentjänster omfattas av krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. De föreslagna ändringarna i lagen om allmänna vattentjänster innehåller en upplysningsbestämmelse om miljöbalkens reglering av krav på strategisk miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken, vilket är det kapitel som i huvudsak införlivar de krav som följer av nyssnämnda direktiv. Genom hänvisningen säkerställs att de EU-rättsliga kraven vad gäller strategisk miljöbedömning av vattentjänstplaner efterlevs.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker innehåller krav på hantering av översvämningsrisker. Det är länsstyrelserna som ansvarar för planeringen av riskhanteringen (12 § förordningen [2009:956] om översvämningsrisker). Förslagen om att en vattentjänstplan ska innehålla en bedömning av hur en ökad belastning på allmänna va-anläggningar på grund av skyfall ska hanteras bedöms kunna bidra med värdefullt underlag vid hantering av översvämningsrisker och därmed underlätta länsstyrelsens arbete med förebyggande av sådan risk.

Såväl förslagen om ändringar i lagen om allmänna vattentjänster som förslaget till bemyndigande i miljöbalken om återkommande kontroll av avloppsanläggningar bedöms underlätta planering, kontroll och vid behov åtgärdande av utsläpp från avloppsverksamheter. Minskade utsläpp av miljöbelastande ämnen från avloppsrening såsom minskade utsläpp av övergödande ämnen bidrar till efterlevnad av de krav på uppnående eller bibehållande av den vattenstatus som följer av Sveriges EU-rättsliga åtaganden i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

9.5 Behov av särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

Det föreslås att samtliga ändringar träder i kraft den 1 januari 2023. Förslaget till bestämmelsen i 6 a § första stycket lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster om att det ska finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun ska dock tillämpas första gången för tiden efter den 31 december 2023. Kommunerna ges därmed ett års tid att ta fram utkast till, och samråda om, vattentjänstplaner.

9.6 Konsekvenser för kommuner

Behovsbedömningen enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster

Förslaget om ändring i 6 § lagen om allmänna vattentjänster innebär en ökad flexibilitet för kommunerna vid beslut om verksamhetsområden. Kommunerna har möjlighet att göra bedömningen om allmänt va behövs eller om det i ett område i stället kan uppnås ett godtagbart skydd för människors hälsa och miljön med hjälp av tillsyn av enskilda anläggningar enligt miljöbalken. Detta innebär en minskad statlig styrning och en ökad självstyrelse. Detta blir särskilt påtagligt om den bedömning som kommunen gör är tydlig och genomarbetad och därmed minskar länsstyrelsens behov av att förelägga kommunen att vidta åtgärder.

I princip medför den föreslagna förändringen i lagstiftningen inte några resultatmässiga konsekvenser för va-huvudmännen, det vill säga de som äger va-anläggningarna, eftersom den självkostnadsprincip som framgår av lagen om allmänna vattentjänster 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 va-huvudmän inte tar ut full kostnadstäckning från nyligen anslutna fastighetsägare, vilket innebär att förslaget kan ändra va-huvudmännens kostnadsbild.

Förslaget kan innebära att kommunens åtagande minskas något för allmänt va. 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 anläggningar. 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 lägre grad är avgörande vid behovsbedömningen.

Vanligtvis har allmänt va inneburit en utbyggnad av ett gemensamt ledningsnät som är kopplat till ett avloppsreningsverk. Det finns dock inga formella hinder mot att ett allmänt va-ansvar även kan omfatta mer småskaliga anläggningar som uppfyller kraven på ett godtagbart skydd för människors hälsa och miljön. Flera kommuner har i ökad grad börjat överväga lokala va-lösningar som en möjlighet till utbyggnad av ledningsnätet.

Vattentjänstplaner

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om ett krav på att kommunfullmäktige ska besluta om en vattentjänstplan innebär en ökad statlig styrning av kommunen. Förslaget innebär också att kommunen ska redogöra för sin bedömning av hur en ökad belastning på grund av skyfall på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras och att redogörelsen ska ingå i vattentjänstplanen. Det innebär att kravet på att kommunen i översiktsplanen ska redogöra för sin syn på risken för sådana skador på den byggda miljön som kan följa av klimatrelaterade översvämningar – och hur sådana risker kan minska eller upphöra – nu preciseras i fråga om kommunens syn på risken för skador på de allmänna va-anläggningarna (jfr 3 kap. 5 § första stycket 4 plan- och bygglagen [2010:900]).

Kraven på samråd och granskning har också en påverkan på den kommunala självstyrelsen och innebär en ökad detaljstyrning av hur kommunerna ska förankra dessa beslut hos medborgarna.

Det sker va-planering i kommunerna redan i dag

Kommunens befintliga skyldighet att vid behov säkerställa tillgång till allmänna vattentjänster innebär att det redan i dag sker en viss planering. Skyldigheten enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster att snarast bygga ut för de vattentjänster som lagen ställer krav på innebär indirekt ett sådant planeringsansvar. Det behöver finnas en pågående planeringsprocess, som förutsätter att det finns fakta och kunskap så att kommunen kan uppfylla sina skyldigheter att bygga ut verksamhetsområden och underhålla anläggningar. Kommunernas planer om utbyggnad av va utgör därmed en viktig del i vattentjänstplanerna. Förutsättningarna för att tillhandahålla vattentjänster är dessutom mycket viktig för kommunernas översiktsplanering och detaljplanering enligt plan- och bygglagen (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, s. 36–37, 99–100.). För varje kommun ska finnas en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Förslaget innebär att kravet på planering i 6 § formaliseras och utökas.

Det finns redan i dag ett krav på kommunal va-planering i de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna beslutade om 2016. Av samtliga kommuner har 216 (74 procent) en va-plan, eller håller på att ta fram en sådan (Vattenmyndigheterna i samverkan, 2021. Sammanställning av kommuners och myndigheters rapportering av genomförda åtgärder 2020, s. 63). Förslaget berör därför de återstående drygt 70 kommuner som behöver utveckla en mer omfattande va-planering än vad de har i dag.

Förslaget om att de kommunala planerna för de allmänna vattentjänsterna ska bli föremål för samråds- och granskningsförfarande kan innebära ökat arbete och därmed ökade kostnader för kommunerna. Förslaget väntas leda till att antalet förelägganden från länsstyrelserna minskar som en följd av att dessa blir delaktiga i samrådsförfarandet.

Det föreslås ett krav på att vattentjänstplanen ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna på grund av skyfall ska hanteras. Dagvatten är en vattentjänst enligt definitionerna i lagen om allmänna vattentjänster och ryms inom begreppet avlopp (som består av spillvatten och dagvatten). En

vattentjänstplan handlar om hur kommunen ska hantera dricksvatten och avlopp.

Utöver kommunens bedömning av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid ökad belastning på grund av skyfall innehåller förslaget om krav på vattentjänstplan ingen närmare reglering av planernas innehåll, eftersom det visats att behovet av allmänna vattentjänster och därmed också omfattningen av kommunens skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster ser olika ut i landets kommuner. Detta innebär att kommunerna utför planeringen utifrån deras respektive behov och förutsättningar inom ramen för det åliggande som redan gäller enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster.

Kartering och bedömning

Vid bedömningen av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning på grund av skyfall, kan det uppstå en kostnad om kommunen väljer att göra en skyfallskartering som innebär att riskområden identifieras. Några kommuner har redan en sådan kartering och andra kommuner har initierat en sådan kartering i samband med arbete med översiktsplaner eller med va-planer.

Om kommunen väljer att göra en kartering innebär det en engångskostnad. Kostnaden kan inte finansieras via va-avgifterna. Karteringen kan dock användas bredare än enbart att bedöma belastningen på va-anläggningarna. En viktig del i arbetet med att göra en bedömning av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning på grund av skyfall, är att utreda hur uppgiften kan lösas lokalt. De lokala förutsättningarna och begränsningarna kommer att avgöra vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt.

På senare år har marknaden utvecklats vad gäller datorsimuleringsverktyg för dagvattenhantering vilket kan förenkla arbetet med karteringen och sänka kostnaderna. Kostnaden för en kartering och bedömning av skyfall är mycket begränsad jämfört med de investeringar som många kommuner kan behöva genomföra för att åtgärda va-anläggningarna så att riskerna för skador av översvämningar vid skyfall minskar.

Att dra rör under marken, som är det traditionella sättet att hantera dagvatten, är mycket kostsamt. En kartering innebär en datasimulering som kan göras genom att höjdförhållandena i tätorterna beräknas. Av resultatet från en kartering framgår bland annat hur vattnet rör sig och var det stannar upp. En kartering kan därmed visa på var åtgärder behövs och var de mest kostnadseffektiva åtgärderna kan skapas. Genom att till exempel leda dagvattnet till fördjupningar i parkmark kan dessa ytor användas för så att vattnet kan sjunka undan eller fördröjas. En plan och ett kunskapsbaserat förhållningssätt som leder till effektiva åtgärder kommer därför att minska kostnaderna när skyfallen väl kommer. Att kunskapsbaserad planering av åtgärder kan spara mycket pengar framgår av flera rapporter (till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017. Vägledning för skyfallskartering. Tips för genomförande och exempel på användning. Rapport MSB1121).

Finansiering av utökade uppgifter

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär åligganden om nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering. Den vattentjänstplan som kommunerna nu föreslås ta fram kommer att innebära en ökad arbetsinsats, framförallt i de kommuner som ännu inte har tagit fram en va-plan till följd av kravet på va-plan i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Många kommuner har fått statsbidrag för sitt arbete med va-plan via förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, s.k. LOVA-stöd.

Regeringen bedömer att förslagen innebär en ökad kostnad för de ca 70 kommuner som ännu inte har en vattentjänstplan samt en viss ökad kostnad för övriga kommuner som behöver uppdatera sina va-planer så att de följer kravet i lagen om allmänna vattentjänster. Förslagen bedöms innebära en ökad kostnad för kommunerna med 45 miljoner kronor för år 2023 och därefter med 5 miljoner kronor per år för nödvändiga uppdateringar.

9.7 Konsekvenser för fastighetsägare

Behovsbedömningen enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster

Regeringen föreslår en ändring i 6 § lagen om allmänna vattentjänster i syfte att skapa förutsättningar för en flexiblare 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 godtagbart skydd för människors hälsa och miljön vid bedömningen av om det finns ett behov av vattentjänster.

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 § lagen om allmänna vattentjänster. En bedömning är att det finns mellan 1 200 och 1 500 områden (Carlsson H., m.fl., Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp. Svenskt Vatten Utveckling. Rapport augusti 2017). De kommuner som aktivt arbetar med va-utbyggnad klarar i genomsnitt en 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 förtydligande som föreslås bör ett visst antal områden kunna undantas från att behöva allmänt va i framtiden. Hur många områden det rör sig om är 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 2019 för anslutning till allmänt va var 144 000 kronor för en normalvilla (Svenskt vatten. Kommentarer till 2019 års taxestatistik. Rapport september 2019). 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 (bad-, disk- och tvättvatten) kan vara 150 000 kronor (Havs- och vattenmyndigheten, Tydligare regler för små avloppsanläggningar, 2016).

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 kan kostnaderna variera beroende på lokala förhållanden och om fastigheten ligger i ett område med normal eller hög skyddsnivå. Om andra tekniklösningar, till exempel torrtoalett och BDT-rening, i stället väljs kan kostnaden 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 är anslutna till allmänna vattentjänster kan påverkas av förslaget om förändring i lagen om allmänna vattentjänster, då många kommuner inte tillämpar särtaxa så att det ger full kostnadstäckning vid va-utbyggnad. Va-kollektivet har därför ofta i praktiken bidragit till att finansiera nya anslutningar. Denna extra kostnad som berör vissa fastighetsägare kan sannolikt minskas genom förslagen i och med att hänsyn ska tas till om behovet av va kan lösas på annat sätt. Fastighetsägare som redan är anslutna till allmänt va kommer därför sannolikt att påverkas positivt av förslagen.

Även fastighetsägares möjligheter att få bygglov kan förändras. Förslaget om en flexiblere bedömning av behovet av allmänna vattentjänster bör medge utveckling av ny bebyggelse på landsbygden i större utsträckning än i dag där allmänt-va tidigare setts som det enda alternativet. På grund av de stora kostnaderna för att förse vissa områden med allmänt va har nybyggnationer ibland förhindrats. Den av regeringen föreslagna ändringen kan därför innebära ökade möjligheter för att få bygglov i vissa situationer förutsatt att den planerade va-lösningen uppfyller miljöbalkens krav och kan ge ett godtagbart skydd för människors hälsa och miljön.

Vattentjänstplaner

Det föreslås att det i varje kommun ska finnas en plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster samt att planen ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning på grund av skyfall.

Kommunal planering bidrar med tydlighet och förutsägbarhet för fastighetsägare. Det ökar även transparensen i användningen av skattemedel. 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 § lagen om allmänna vattentjänster som indirekt berör deras fastigheter. Även möjligheterna att överklaga beslut enligt lagen är begränsade. Ur ett demokratiskt perspektiv är förslaget positivt, eftersom fastighetsägare nu kommer att ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget till plan innan den antas av kommunfullmäktige.

Det föreslås ett krav på att planen för allmänna vattentjänster ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall. Åtgärder för att anpassa va-systemet till ökad nederbörd leder sannolikt till ökad attraktivitet lokalt. Hur snabbt åtgärderna betalar sig i ökade fastighetsvärden beror på de upplevda riskerna och kostnaderna som kan uppstå för fastighetsägaren.

9.8 Konsekvenser för företag

Förslagen påverkar flera olika typer av företag. Byggföretag kommer att gynnas av kraven på va-planering som leder till en ökad tydlighet och förutsägbarhet, särskilt inför nybyggnation. En flexiblere behovsbedömning av allmänna vattentjänster bedöms leda till att en exploatering kan genomföras snabbare i de fall något behov av allmänt va inte bedöms föreligga.

Behovsbedömningen enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster

Den samlade bedömningen är att förändringen i 6 § lagen om allmänna vattentjänster kommer att öka åtgärdstakten utanför dagens allmänna verksamhetsområden.

En konsekvens av att det blir fler enskilda avloppsanläggningar i områden som i dag skulle kunna vara aktuella för va-utbyggnad är ökade intäkter för leverantörer av små avlopp. Sannolikt kan alltså förändringarna leda till en omfördelning av intäkter inom va- och anläggningsbranschen om efterfrågan på enskilda avlopp ökar.

Vattentjänstplaner

En kommunal plan för vattentjänster förväntas bidra med tydlighet och förutsägbarhet för företag i kommunen. Denna tydlighet bedöms leda till ökade möjligheter till investeringar.

9.9 Konsekvenser för staten

De statliga myndigheter som huvudsakligen berörs av förslagen är länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna, se nedan. Förslagets konsekvenser för staten i övrigt bedöms bli mycket begränsade och kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

9.10 Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelsen utövar i dag tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av allmänna vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten.

Enligt förslaget ska kommunen vid arbetet med en vattentjänstplan samråda med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse av planen. Länsstyrelsen är en sådan myndighet som kommunerna ska samråda med.

Länsstyrelsen kommer därmed delta i granskning och samråd av de kommunala vattentjänstplanerna, 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 om att kommunerna ska ha en utarbetad och förankrad vattentjänstplan innebära att de ärenden som i framtiden prövas av länsstyrelserna blir färre. Länsstyrelserna bedöms även i mindre utsträckning behöva förelägga kommunerna utifrån 51 § lagen om allmänna vattentjänster. De eventuella kostnader som förslaget kan medföra bedöms kunna hanteras inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

Av 12 § i förordningen (2009:956) om översvämningsrisker följer att länsstyrelserna ansvarar för planeringen av hantering av översvämningsrisker. Förslagen om att en vattentjänstplan ska innehålla en bedömning av hur en ökad belastning på allmänna va-anläggningar på grund av skyfall ska hanteras bedöms kunna bidra med värdefullt underlag vid planeringen av hur översvämningsrisker ska hanteras och därmed underlätta länsstyrelsens arbete med att förebygga sådan risk.

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.

9.11 Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna

Eftersom ett av syftena med ändringen i 6 § lagen om allmänna vattentjänster är att tillämpningen ska bli mer flexibel för kommunerna, kommer det att finnas 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 § lagen om allmänna vattentjänster är begränsad till kommuners överklaganden av länsstyrelserns förelägganden om att bilda verksamhetsområden samt enskilda fastighetsägares egeninitierade mål om skyldighet för kommunen att ansluta den egna fastigheten, bedöms dock att ökningen blir begränsad och att den kan hanteras inom ramen för domstolarnas ordinarie verksamhet.

Utredningen bedömer att kravet på en kommunal plan förväntas 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.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

26 kap.

19 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontroll och rapportering i fråga om små enskilda avloppsanläggningar.

Med enskilda avloppsanläggningar avses detsamma som i 2 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. En enskild avloppsanläggning kan utgöras av såväl en enskild anläggning som betjänar en fastighet som en samfärd anläggning som betjänar fler fastigheter. Med personekvivalent avses den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 70 gram löst syre per dygn under sju dygn (jämför Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse [NFS 2016:6]).

Av *första punkten* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att kontrollera anläggningens funktion. Med funktion avses hur väl rening sker i förhållande till anläggningens konstruktion. Funktionen är god om den faktiska reningen lever upp till de krav som rimligen kan ställas vad gäller rening från en viss typ av anläggning. Exempel på nedsatt funktion kan vara att avloppsanläggningens markbädd mättats. Att anläggningens funktion är god i förhållande till dess konstruktion medför inte per automatik att rening sker i enlighet med de krav på avloppsrening som följer av miljöbalken. Bemyndigandet ger möjlighet att meddela föreskrifter om att anläggningen ska kontrolleras med visst tidsintervall eller under särskilda omständigheter, exempelvis vid fastighetsöverlåtelse.

Andra punkten innebär en möjlighet att meddela föreskrifter om hur kontrollen enligt första punkten ska gå till, t.ex. genom särskilda krav på kompetens hos den som utför kontrollen.

Genom *tredje punkten a* införs en möjlighet att meddela föreskrifter om krav på rapportering av uppgifter om den kontroll som utförts i enlighet med föreskrifter meddelade med stöd av första punkten. Bemyndigandet kan användas för att reglera när rapportering ska ske, t.ex. med återkommande tidsintervall eller i anslutning till en viss händelse, såsom en fastighetsöverlåtelse. I *tredje punkten b* anges att uppgiftsskyldigheten även kan omfatta uppgifter om anläggningens utformning och funktion. Med anläggningens utformning avses hur den är konstruerad.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

6 §

Paragrafen reglerar kommunens skyldighet att ordna vattentjänster.

I paragrafens *första stycke* görs endast en språklig ändring.

Paragrafens *andra stycke* är nytt. Genom tillägget förtydligas under vilka förutsättningar kommunen är skyldig att tillhandahålla allmänna vattentjänster. Det finns situationer när en enskild anläggning till följd av t.ex. svårighet att dra fram vatten- och spillvattenledningar och där det dessutom finns aktörer som kan och vill driva en anläggning enskilt kan framstå som ett mer ändamålsenligt alternativ än en allmän va-anläggning. Vid bedömningen av behovet av en vattentjänst ska kommunen ta särskild hänsyn till om enskilda alternativ kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster i enlighet med paragrafens första stycke kvarstår oförändrat. Tillägget i andra stycket preciserar enbart under vilka förutsättningar kommunen inte är skyldig att tillhandahålla allmänna vattentjänster. Detta gäller när behovet av en vattentjänst i stället kan tillgodoses genom en enskild anläggning, förutsatt att detta alternativ uppfyller kraven på ett godtagbart skydd för människors hälsa eller miljön. En förutsättning för att kommunen ska kunna frångå sitt ansvar att tillhandahålla allmänna vattentjänster inom ett visst område och att en enskild anläggning i stället ska kunna godtas är att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas och att övriga krav som följer av miljöbalken och annan tillämplig lagstiftning vad gäller skyddet för hälsa och miljön kan uppfyllas.

Ett alternativ till en allmän va-anläggning kan vara att t.ex. fastighetsägarna var för sig inrättar enskilda anläggningar eller att de på frivillig väg gemensamt inrättar en sådan anläggning. Ett annat alternativ kan vara att genom tillsyn förelägga den som har en undermålig enskild avloppsanläggning att åtgärda bristerna, så att enheten kan godtas med hänsyn till skyddet för hälsa och miljön. Bestämmelsen medför att en utredning av förutsättningarna att tillåta att behovet av en vattentjänst inom ett område helt eller till viss del tillgodoses genom en enskild anläggning måste ha genomförts innan beslut om verksamhetsområde fattas. En sådan utredning görs lämpligen inom ramen för arbetet med den kommunala vattentjänstplanen enligt 6 a–6 d §§.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

6 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kommunala vattentjänstplaner.

I paragrafens *första stycke* ställs krav på att alla kommuner ska ha en aktuell vattentjänstplan. Av bestämmelsen framgår att planen inte är bindande.

Av *andra stycket* framgår att det är kommunfullmäktige som antar och ändrar en vattentjänstplan. Bestämmelsen medger inte att kommunfullmäktige delegerar frågan.

Krav på aktualitetsprövning framgår av *tredje stycket*. Kravet innebär att kommunen ska hålla vattentjänstplanen aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster i kommunen enligt 6 §. Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandatperioden pröva om vattentjänstplanen är aktuell. Kommunfullmäktige kan vid sin prövning komma fram till att planen fortfarande är aktuell och då resulterar aktualitetsprövningen inte i någon ändring av planen. Om kommunfullmäktige finner att en vattentjänstplan behöver ändras, omfattas även sådana ändringar som huvudregel av kravet på samråd och granskning enligt 6 c §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

6 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar vattentjänstplanens innehåll.

Paragrafens *första stycke* anger att en vattentjänstplan ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster i kommunen ska tillgodoses. Varje kommun får bedöma över vilken tidsperiod en vattentjänstplan ska sträcka sig, men då planen ska innehålla en långsiktig planering skulle en lämplig tidsperiod kunna vara omkring tolv år. Regleringen av vad en vattentjänstplan ska innehålla är inte uttömmande, utan det närmare innehållet lämnas till kommunerna att bestämma utifrån deras egna behov och förutsättningar. Exempelvis kan befintliga planer om hur utbyggnaden av allmänna vattentjänster ska genomföras ingå som en del av vattentjänstplanen.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att en vattentjänstplan ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid en ökad belastning på grund av skyfall. Bedömningen ska omfatta både de allmänna dagvattenanläggningarna och de övriga allmänna va-anläggningarna. Kommunen behöver t.ex. bedöma om åtgärder krävs för att anläggningarnas kapacitet ska kunna upprätthållas i händelse av skyfall. På motsvarande sätt bör kommunen bedöma om åtgärder behöver vidtas för att reningen vid avloppsanläggningarna ska kunna bibehållas på ett sätt som uppfyller hälso- och miljöskyddslagstiftningens krav. För att kunna bedöma hur de allmänna va-anläggningarna ska hanteras kan kommunen också som ett första steg behöva analysera hur anläggningarna påverkas vid skyfall.

Det är upp till kommunen att välja hur redogörelsen för kommunens bedömning ska presenteras. Redogörelsen kan vara en integrerad del av kommunens vattentjänstplan, men den kan också utgöra ett separat dokument i form av ett underdokument till planen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

6 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om samråd och granskning av ett förslag till vattentjänstplan.

Paragrafens *första stycke* inleds med en upplysning om att vattentjänstplaner omfattas av kraven på strategiska miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken.

Av *första stycket 1* framgår att kommunen på lämpligt sätt och i skälig omfattning ska samråda med de fastighetsägare och myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av planen. Kommunen bör göra en bedöm-

ning av vilka som rimligen kan tänkas ha ett väsentligt intresse. Exempel på fastighetsägare som kan tänkas ha ett väsentligt intresse av planen är fastighetsägare vars fastigheter är belägna inom eller i anslutning till områden där det vid en framtida tillämpning av 6 § och bestämmande av ett verksamhetsområde kan finnas olika tänkbara möjligheter att lösa frågorna. I bestämmelsen regleras inte hur samrådet närmare ska gå till. Den eller de som har ett väsentligt intresse av planen ska dock ges en verklig möjlighet att sätta sig in i förslaget och få tillräcklig tid att framföra sina åsikter om detta.

Av *första stycket 2* framgår att kommunen ska ställa ut ett förslag till vattentjänstplan för granskning under minst fyra veckor.

I *andra stycket* regleras krav på offentlighöjande av det förslag som ska granskas. Kommunen ska informera om utställningen på sin anslagstavla 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. Förutom själva vattentjänstplanen kan kommunen ställa ut planeringsunderlag, såsom kartmaterial och underlag för bedömningen av planens påverkan på vattenmiljön.

Av *tredje stycket* följer att en kommun inte behöver ställa ut ett förslag till ändring av vattentjänstplanen enligt första stycket 2, om planen endast berör ett fåtal fastighetsägare eller annars är av mindre betydelse. Sådana ändringar kan bli aktuella i samband med att kommunfullmäktige prövar vattentjänstplanens aktualitet. Ändringar som endast berör ett fåtal fastighetsägare eller annars är av mindre betydelse kan t.ex. vara ändrad planering för tillgodoseendet av allmänna vattentjänster till följd av mindre och avgränsade projekt för nybyggnation eller underhåll av befintligt va-nät och utbyggnad av befintliga avloppsreningsverk.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

6 d §

Paragrafen, som är ny, reglerar kommunens skyldighet att ta hänsyn till de synpunkter som kommit in under samrådet och granskningen av ett förslag till vattentjänstplan. Bestämmelsen innebär att kommunen ska redovisa hur inkomna synpunkter har beaktats.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Ikraftträdandebestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2023. Av *andra punkten* framgår dock att bestämmelsen om att varje kommun ska ha en aktuell vattentjänstplan ska tillämpas första gången för tid efter den 31 december 2023. Detta innebär att kommunerna senast under år 2023 bör ta fram, samråda och besluta en vattentjänstplan, med stöd av förfarandebestämmelserna i 6 a § andra och tredje styckena och 6 b–6 d §§, så att kravet i 6 a § första stycket kan uppfyllas för tid efter den 31 januari 2023. På motsvarande sätt bör den kommun som har en äldre vattentjänstplan säkerställa att planen uppfyller lagens krav efter den 31 januari 2023, till exempel att planen har varit föremål för samråd och granskning och antagits av kommunfullmäktige.

Sammanfattning av betänkandet *Vägar till hållbara vattentjänster* (SOU 2018:34)

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 spolats 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 uppdragets problem och lösningar är sammanlänkade och beroende av varandra. Av den anledningen behöver de lösas i ett sammanhang. Annars kan lösningen på ett problem förvärpa 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 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. Utredningen föreslår:

- Att Havs- och vattenmyndigheten ska utses till tillsynsväglädd 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 avloppsnätet 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 fort-

farande 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 person-ekvivalenter.
- 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. 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 kretsloppssystem.

- 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.

Betänkandets författningsförslag

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.

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

Bilaga 2

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

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

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och

2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

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

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 förslaget huvudsakliga innebörd, var det ställs ut samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas.

6 c §

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

6 d §

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

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.

Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet av Utredningen om hållbara vattentjänster

Efter remiss har yttranden kommit in från Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Avfall Sverige, Avloppsguidens användarförening, Boverket, Domstolsverket, Ecotech AB, Ekolagen Miljöjuridik AB, Emmaboda kommun, Enköpings kommun, Fastighetsägarna, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Gillberga utvecklingsgrupp, Gryaab AB, Gästrikre Vatten, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Haninge kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Hela Sverige Ska Leva, Huddinge kommun, Kammarkollegiet, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kemikalieinspektionen, Knivsta kommun, Konkurrensverket, Kristianstads kommun, Kungl. Tekniska högskolan, Kungsbacka kommun, Käppalaförbundet, Köpings kommun, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmäteriet, Linköpings kommun, Livsmedelsverket, Lunds universitet, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Maskinentreprenörerna, MittSverige Vatten AB, Motala kommun, MRV – branschorganisation för EN-godkända minireningsverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Mälarenergi AB, Mönsterås kommun, Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Naturvårdsverket, Nordvästra Skånes vatten och avlopp, Norrtälje kommun, Nätverket VA i tiden, Region Västerbotten, Skara kommun, Skatteverket, Skogsstyrelsen, Skärgårdarnas Riksförbund, Smedjebackens kommun, Sollefteå kommun, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statistiska Centralbyrån, Stockholms universitet, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Sundsvalls kommun, Svea Hovrätt – Mark- och miljööverdomstolen, Svensk försäkring, Svenskt vatten, Sveriges advokatsamfund, Sveriges byggindustrier, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SWECO Sverige AB, Sydsvatten, Södertälje kommun, Tillväxtverket, Trafikverket, Uppsala universitet, Vallentuna kommun, VA-syd, Vaxholms kommun, Villaägarnas Riksförbund, VVS-fabrikanternas råd, Vänersborgs tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Värmdö kommun, WRS Uppsala AB, WSP Sverige AB, Örebro kommun, och Österåkers kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från: AB Evergreen solutions, Alnarp Cleanwater Technology AB, BAGA Water Technology AB, Ecofiltration Nordic AB, Eskilstuna kommun, Föreningen VA-i-tiden, HSB Riksförbund, Katrineholms kommun, Kils kommun, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Hallands län, Mariestads, Töreboda och Gullspångs kommuner, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Sveriges jordägareförbund, Södra Roslagen miljö- och hälsoskyddsnämnd, Sörmland vatten och avfall AB,

Tranås Cementvarufabrik AB, Umeå kommun, Uppsala vatten och avfall AB, Watersystems Sverige AB, och Vilhelmina kommun.

Därutöver har synpunkter inkommit från sex stycken privatpersoner.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Borlänge kommun, Chalmers Tekniska Högskola, Ecoloop AB, Ekobyarnas Riksorganisation, Ekologiska lantbrukarna, Eslövs kommun, Förbundet Sveriges småbrukare, Gnesta kommun, Gällivare kommun, Havsmiljöinstitutet, Helsingborgs kommun, IVL Svenska miljöinstitutet AB, Karlsborgs kommun, Kiruna kommun, Konsumentverket, KRAV, Kristinehamns kommun, Kungälv kommun, Linköpings universitet, Luleå kommun, Miljömärkning Sverige AB, Naturskyddsföreningen, Norrköping vatten AB, Norrvatten, Orsa kommun, Regelrådet, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Jämtland Härjedalen, Region Värmland, Research Institutes of Sweden, Rudboda Övre VA-samfällighetsförening, Skärgårdsstiftelsen, SmåKom, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statskontoret, Stockholm Vatten AB, Sunne kommun, Svenska teknik- och designföretagen, Svenskt Näringsliv, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Sveriges konsumenter, SYVAB, Tillväxtverket, Vinnova, Visita, Världsnaturfonden i Sverige, Västra Götalands läns landsting, och Östersunds kommun.