

li.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: li.spn@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Diarienummer LI2023/03629

Sammanfattning

Svenskt Vatten anser att många av utredningens förslag är bra. De förbättrar möjligheterna att hantera dagvatten i ny bebyggelse men reglerna förblir otillräckliga för de befintliga bebyggelserna i vilka dagvattenproblemen är störst.

Dagvatten

Svenskt Vatten tillstyrker

- den samordnade legaldefinitionen av begreppet dagvatten i vattentjänstlagen (LAV) och plan- och bygglagen samt att dagvattenhantering synliggörs som en vattentjänst i LAV. En kommande proposition bör göra tydligt att synliggörandet inte påverkar hur dränvatten och dagvatten får ledas bort.
- att kommunens planeringsansvar för dagvattenhantering i ny bebyggelse bör avse dagvatten efter nederbörd med en återkomsttid på minst 100 år. VA-huvudmannens ansvar ska avse en återkomsttid på 10 år i befintlig bebyggelse och bör avse 20 år med en klimatfaktor i ny bebyggelse. Propositionen bör göra tydligt att nya planområden behöver utformas så att dagvattenanläggningarna i de befintliga områdena inte överbelastas när äldre/befintliga system är dimensionerade för antingen 10 år eller ett flöde som är lägre än i det nya området.
- förslaget till 22 a § LAV om en förelägganderätt för kommunen kopplad till krav i detaljplaner eller vattentjänstplanen. För att göra den rätten mer effektiv föreslår vi ett tillägg i 6 b § LAV om att vattentjänstplanen ska innehålla kommunens bedömning av vilka dagvattenåtgärder som behöver genomföras.

Vi anser att

- det är bra med ett undantag för kortvarig eller tillfällig försämring vid bygg- och konstruktionsarbeten i vattenförvaltningsförordningen men vi föreslår att en fjärde punkt införs i bestämmelsen om att ta särskilda hänsyn till skyddet av dricksvattentäkter.

Svenskt Vatten är branschorganisationen för landets viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag – VA-organisationerna. Vår vision är att Sverige ska ha rent dricksvatten, friska sjöar och hav. Vi företräder alla 290 kommuners VA-organisationer. De förser 9,5 miljoner människor med rent vatten varje dag, året om.

- naturbaserade dagvattenanläggningar är viktiga åtgärder inom vattentjänsten dagvattenhantering enligt nya förslaget i LAV. Därför föreslår vi att sådana anläggningar omfattas av begreppen ”annan anläggning och byggnadsverk” i plan- och bygglagstiftningen, men utan någon bygglovsplikt.

Dricksvatten

Svenskt Vatten tillstyrker att

- länsstyrelsen får ett bemyndigande enligt 23 § andra stycket LAV att meddela föreskrifter rörande bevattningsförbud eller begränsning av vattenanvändningen eftersom beslutet kan behöva omfatta flera kommuner.

Vi anser att

- tilläggen i 23 och 43 §§ LAV och 2 § vattentjänstförordningen måste utformas så att de förtydligar och förstärker gällande rätt, särskilt vad gäller kommunens rätt att meddela föreskrifter och huvudmannens rätt att stänga av vattenförsörjningen till en fastighet.
- det av 43 § LAV bör framgå att en överträdelse av kommunens eller länsstyrelsens föreskrift eller huvudmannens anvisning om bevattningsförbud eller begränsning av vattenanvändningen alltid ska anses utgöra en väsentlig försummelse.
- skyldigheten att inrätta ett vattenskyddsområde endast bör gälla när ett sådant behövs och skyldigheten bör placeras i miljöbalken och inte i vattentjänstlagen.

Miljökvalitetsnormer

Svenskt Vatten tillstyrker

- förslagen till ändringar i 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen. Vi föreslår regeringen att snarast efter en ändring ger vattenmyndigheterna ett förnyat uppdrag att se över vilka vattenförekomster som ska få mindre stränga MKN och som ska förklaras/definieras som kraftigt modifierade. Vi uppmärksammar att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter kan motverka att regeringen ålagt vattenmyndigheterna att meddela mindre stränga MKN när regeringens reglerade villkor för det uppfylls.
- förslagen som begreppsmässigt tydliggör de olika typerna av MKN som finns och deras innebörd samt att vokabulären och begreppen i lagstiftningen ensas/begripliggörs. Exempelvis kan ”följa en MKN” betyda olika saker i olika bestämmelser men det går inte att veta. De som ska efterleva reglerna måste begripa vad som gäller.
- förslagen om införande av bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen om blandningszoner samt om undantag från försämringsförbudet för svenska verksamheter när god kemisk status inte kan uppnås på grund av utsläpp i ett annat land. Ett ändamålsenligt införande av dessa EU-regler är av väsentlig betydelse och bör ske snarast möjligt.

Vi föreslår regeringen att även genomföra artikel 3b i EU:s MKN-direktiv om rätten att få bortse från övervakningsdata som håller för låg kvalitet. Ingreppande beslut ska inte kunna fattas på dåliga underlag.

Bakgrund

Utredningen har gjort en översyn av plan- och bygglagens (PBL) regler om vatten. Syftet var att förenkla och förtydliga hur miljö kvalitetsnormer för vatten (MKN) ska få genomslag när PBL tillämpas och dagvatten ska hanteras. I uppdraget ingick att ge kommunerna verktyg för att kunna ställa krav på hållbara lösningar för dagvattenhanteringen och föreslå hur dricksvattenförsörjningen ska kunna tryggas i ett förändrat klimat när bebyggelsen utvecklas. Översynen medför även ändringar i miljöbalken och vattentjänstlagen.

Allmänt

Svenskt Vatten anser att utredningen gjort ett bra arbete och lämnat förslag som kommer leda hanteringen av dagvatten framåt. Förutom möjligheter att följa miljö kvalitetsnormer när ny bebyggelse släpps fram ger förslagen kommunen bättre förutsättningar att samtidigt begränsa konsekvenser av höga vattenflöden. För befintlig bebyggelse däremot, vilka under mycket lång tid framöver kommer fortsätta uppta störst ytor i tätorterna, innebär förslagen vissa förbättringar men dessa är långt från tillräckliga för såväl flödeshantering som MKN-uppfyllelse.

Tyvär har uppdraget för även den här utredningen varit för begränsat eftersom dagvattenhantering i ett förändrat klimat handlar om samhällsskydd och om vattenflöden i avrinningsområdena. Först då kan även tätbebyggelse skydd av vattenmiljön och genomförandet av MKN bli bättre. När perspektivet för utredningarna snävas in till miljöskydd och miljölagstiftningen blir det alltför snävt. Svenskt Vatten noterar därför med tillfredsställelse att regeringen tillsatt en ny utredning om även det större perspektivet och i sin klimatanpassningsstrategi tar upp att även utreda om dagvatten som vattentjänst bör brytas ut ur vattentjänstlagen. Vi föreslår att regeringen lyfter in den senare frågan i utredningen genom ett tilläggsdirektiv eftersom vatten från nederbörd både strömmar in i och ut från bebyggelser i avrinningsområdena som en följd av markanvändningen i varje avrinningsområde.

Huvudrubrikerna nedan följer uppdragets och betänkandets indelning.

Författningsförslagen

Svenskt Vatten anser att förslagen till författningsändringar om dagvatten är angelägna för framtida men otillräckliga för befintlig bebyggelse. Om de genomförs kan dagvatten i ny bebyggelse hanteras bättre och det blir lättare att säkerställa dricksvattenförsörjningen. Nedan förslår vi några justeringar.

I avvaktan på en särskild lagstiftning om dagvatten tillstyrker vi både att begreppen dagvatten och dagvattenhantering införs. Det är en fördel att dagvattenhantering förtydligas som en vattentjänst och bryts ut ur begreppet avlopp i LAV. Förslaget underlättar också kommunikationen mellan samhällsplanerare och de som tillhandahåller vattentjänster när definitionerna synliggörs och förtydligas på samma sätt i både plan- och bygglagen (PBL) och LAV.

Vi rekommenderar regeringen att i en eventuellt kommande proposition göra tydligt att synliggörandet i LAV av vattentjänsten dagvattenhantering inte innebär en reglering av hur dagvattenhanteringen ska gå till. VA-huvudmannen kommer få fortsätta bedöma och avgöra hur den allmänna anläggningen lämpligen utformas för att kunna fylla sitt ändamål, exempelvis kan huvudmannen fortsätta leda bort dränvatten via dagvattenledningen.

Dricksvatten

Beträffande vattenskyddsområde som oftast rör mark utanför verksamhetsområden för VA förordar vi att en skyldighet om att inrätta ett sådant bara bör gälla när det finns behov av det och skyldigheten bör placeras i miljöbalken och inte i vattentjänstlagen (LAV), som reglerar vattentjänster och VA-huvudmannens relation till fastighetsägare inom verksamhetsområden.

Utredningen föreslår att ett undantag för kortvarig eller tillfällig försämring vid bygg- och konstruktionsarbeten införs i vattenförvaltningsförordningen baserat på regler i EU:s vattendirektiv. Svenskt Vatten är i grunden positiv till förslaget men undantagsregeln bör utformas så att dricksvattendirektivets riskbaserade arbetsätt också kommer till uttryck. Risker för olyckor kan vara lika allvarliga som kontinuerliga utsläpp. Vi föreslår en fjärde punkt i förslaget till 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen om att särskilda hänsyn tas till risken för dricksvattentäcker. Sådana särskilda hänsyn vore i linje även med artikel 7.3 i vattendirektivet om att säkerställa erforderliga skydd i syfte att undvika försämring av vattentäckernas kvalitet.

Naturbaserade dagvattenlösningar

Andra kapitlet i PBL reglerar allmänna och enskilda intressen och hänsyn som ska tas vid planläggning och byggande. Förslaget om en justering av begreppet underhåll innebär att det även omfattar byggnadsverk. Vidare finns bland annat regler om krav på byggnadsverk i 3 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), Pbf. En central utgångspunkt för bestämmelserna är att det är fråga om bebyggelse eller byggnadsverk.

Enligt 1 kap. 4 § PBL och Karnov lagkommentar avses med byggnadsverk inte bara sådana byggnader och andra anläggningar som regleras i PBL utan även t.ex. vägar, järnvägar, ledningsnät, plattformar, slussar och dammar.

Det är dock oklart och antagligen inte så troligt att helt naturbaserade dagvattenanläggningar utan närmare reglering skulle anses vara byggnadsverk. Helt naturbaserade dagvattenlösningar bör ingå vid prövningen enligt 2 kap. PBL och de bör även kunna omfattas av krav på byggnadsverk enligt pbf och frågor om underhåll. Bygglovsplikt kan vara relevant för större dagvattenanläggningar som inte endast avser en liten anläggning som är till för en viss fastighets behov.

Med hänsyn till detta bör naturbaserade dagvattenanläggningar omfattas av begreppet annan anläggning och därmed även begreppet byggnadsverk i 1 kap. 4 § PBL. Regeringen bör därför överväga att lägga till naturbaserade dagvattenanläggningar i 6 kap. 1 och 2 §§ Pbf. Det är samtidigt viktigt att det inte anses planstridigt att placera dessa anläggningar inom område med detaljplan på s.k. punktprickad mark eftersom den typen av område kan vara lämplig för en naturbaserad dagvattenanläggning.

Föreskrifter vid vattenbrist

Svenskt Vatten tillstyrker delvis att tillägg görs i 23 och 43 §§ LAV samt 2 § förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster. Både länsstyrelsen och kommunen bör få meddela föreskrifter om förbud eller begränsning av dricksvattenanvändningen vid vattenbrist. Det är vidare viktigt att huvudmannen får större eller åtminstone tydligare möjlighet än idag att ingripa om föreskrifterna inte följs, oberoende av om det är kommunen eller länsstyrelsen som utfärdat dem. Bestämmelsens betydelse ökar i takt med att klimatet blir varmare.

Det är viktigt att notera att kommunens befintliga bemyndigande i 23 § LAV och 2 § vattentjänstförordningen redan omfattar en rätt för kommunen att meddela ytterligare föreskrifter om exempelvis bevattningsförbud (jfr. Karnov lagkommentar vid 23 § LAV).

I Svenskt Vattens förslag till föreskrifter (P94 punkten 5 och även i den kommande revideringen av publikationen) finns följande förslag till föreskrifter om användningen av den allmänna dricksvattenanläggningen som flertalet kommuner antagit.

"Huvudmannen har rätt att begränsa eller avbryta vattenleveransen när denne finner det nödvändigt för att förebygga person- eller egendomsskada samt för reparation, ändring, kontroll eller annan sådan åtgärd som berör huvudmannens egna eller därmed förbundna anläggningar.

Vid begränsad vattentillgång är fastighetsägare skyldig att reducera sin vattenförbrukning enligt huvudmannens anvisningar.

Vid planlagt leveransavbrott lämnar huvudmannen på lämpligt sätt meddelande om detta."

Bevattningsförbud meddelas av huvudmannen utifrån den härbestämmelsen. Huvudmannen behöver även fortsättningsvis kunna meddela bevattningsförbud etc. genom sina anvisningar. Om det föreslagna tillägget med precisering av kommunens rätt att meddela föreskrifter i 23 § andra stycket LAV och 2 § andra och tredje stycket vattentjänstförordningen görs behöver det klargöras att det endast avser att förtydliga och förstärka kommunen och huvudmannens befintliga befogenheter.

Om kommunens befintliga bemyndigande i 23 § LAV bedöms räcka bör regeringen överväga om förslaget till bestämmelsens nya andra stycke i stället ska ha följande lydelse.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen ~~eller kommunen~~ får meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.

I så fall behöver även förslaget till 2 § andra stycket vattentjänstförordningen ändras på motsvarande sätt, dvs.

Länsstyrelsen ~~eller kommunen~~ får meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.

Genomförs tillägget enligt utredningens förslag behöver det vidare framgå av en kommande proposition att avsikten är att utvidga länsstyrelsens, kommunens och huvudmannens möjligheter att förebygga och avhjälpa vattenbrist genom att ge länsstyrelsen ett bemyndigande och att det inte innebär att på annat sätt förändra eller inskränka gällande rätt.

43 § LAV skulle även behöva justeras så att bestämmelsen gäller på samma sätt som skadeståndsbestämmelserna i 45–47 §§ LAV vad gäller formuleringen *"åsidosatt en skyldighet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen"*.

För att inte skapa missförstånd om att en avstängningsåtgärd får ske avseende olika typer av åsidosättande av föreskrifter som meddelats med stöd av 23 § första stycket LAV bör 43 § första stycket 1 inte specificera/exemplifiera fler åsidosättanden som kan leda till avstängning. Bestämmelsen föreslås i denna del formuleras på följande sätt.

43 §

Huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, om

1. fastighetsägaren har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter ~~om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten som har meddelats med stöd av 23 § andra stycket, som har meddelats med stöd av lagen,~~
 2. försummelsen är väsentlig,
- Osv...

Av 43 § LAV bör även framgå att en överträdelse av en föreskrift om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten alltid ska betraktas som en väsentlig försummelse. Vikten av detta framgår av betänkandet sidan 689 men det är också angeläget att det klart framgår av lagtexten. Med hänsyn till detta föreslår vi ett nytt andra stycke i 43 § LAV med följande lydelse:

”En överträdelse av en föreskrift om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten ska anses vara en väsentlig försummelse.”

Miljökvalitetsnormer

Svenskt Vatten håller med utredningen om att Sveriges genomförande av miljömålen i vattendirektivet och havsmiljödirektivet tycks sakna motsvarighet i andra länder och att den svenska regleringen av direktiven och bristen på systematik är förvirrande (avsnitt 7.2.2). Vi bedömer att utredningens föreslagna systematik gör reglerna bättre och tydligare. Alla som ska efterleva reglerna bör ges förutsättningar att kunna förstå dem, det räcker inte att HaV, SGU och vattenmyndigheterna gör det.

Förvirrande miljökvalitetsnormer

Vi tillstyrker förslagen att kategorisera de olika slagen av MKN som gränsvärdesnormer (får inte överträdas), målsättningsnormer (ska eftersträvas eller bör följas), resultatnormer (ska uppnås vid viss tidpunkt) respektive övriga normer. Det bör alltid framgå tydligt vilka kriterier för bedömning av statusen som utgör MKN och vilka som inte gör det. Det är exempelvis otydligt om ett så kallat SFÄ (Särskilda Förorenande Ämnen) såsom ammoniak eller om en viss kvalitetsfaktor som till exempel fosfor är en MKN eller inte. Kommunikationerna mellan myndigheter och verksamhetsutövare försvåras när reglerna är otydliga om vad som ska följas eller uppnås för att begrepp används lite hur som helst.

Det är bra att utredningen lyfter fram att Sveriges genomförande av havsmiljö- och vattendirektivens miljömål som miljökvalitetsnormer (MKN) saknar motsvarighet i andra länder samt i att de svenska reglerna blir statiska när alla slagen av kvalitetsmål kallas MKN med ospecifik innebörd och att alla MKN ska ”följas” trots att betydelsen av ordet följa varierar. Ibland är ordet följa idag inriktat mot framtiden (ska uppnås) och ibland mot nuet (får inte överträdas). Exempelvis bör ny bebyggelse på tidigare naturmark så klart inte leda till att en MKN överträds men nya hårdgjorda ytor kan knappast leda till att det blir lättare att uppnå en MKN i framtiden. Motsvarande gäller när nya verksamheter ska starta. Det är som utredningen skriver att ”den svenska regleringen och icke-systematiska kategoriseringen skapar förvirring av om vad som avses och vilka krav som ska respektive bör uppfyllas”.

Mindre sträng miljö kvalitetsnorm och kraftigt modifierade vatten

Svenskt Vatten tillstyrker förslagen till ändrade ordalydelser i 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen och anser att regeringen snarast efter en ändring bör ge vattenmyndigheterna ett förnyat uppdrag att se över vilka vattenförekomster som bör få mindre stränga MKN och som bör förklaras vara kraftigt modifierade (KMV-förklaring).

Beslut om förlängd tidsfrist för att nå en MKN eller om en mindre sträng MKN bör inte fortsätta kallas för undantag varför utredningens förslag att utmönstra dagens rubricering är bra. Vattendirektivet reglerar sådana beslut som möjligheter – inte som undantag - för medlemsländerna att anpassa normgivningen efter omständigheter i naturen och samhället så att MKN blir genomförbara. Gällande svensk lagstiftning signalerar tyvärr att beslut om mindre stränga normer är att undkomma ett högre krav som egentligen borde gälla, vilket det ju inte är frågan om. Enbart artikel 4.7 i vattendirektivet (4 kap. 11 - 12 §§ vattenförvaltningsförordningen) är utformad som en rätt till undantag om vissa villkor för undantag är uppfyllda.

Vi anser också att regeringen behöver kraftfullare följa upp Havs- och vattenmyndighetens och vattenmyndigheternas lagefterlevnad, särskilt vad gäller skyldigheten att söka regeringens medgivande att utfärda förslag till föreskrifter om MKN och KMV om konsekvenserna för stat eller kommuner blir ”större än oväsentliga”, som det står i lagstiftningen¹.

Utredningen konstaterar (sidan 413) att Havs- och vattenmyndighetens (HaV) vägledning inte följer regeringen bedömning i förarbetena om att utnyttja möjligheten att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade (KMV-förklaring). Detsamma anser vi gäller beslut om att utfärda eller avstå från att utfärda en mindre sträng MKN.² När MKN är strängare än de bör vara på grund av exempelvis svaga dataunderlag eller för att tidsfristen för att nå den strängare MKN hellre förlängs blir konsekvenserna för kommunerna större än oväsentliga. Vidare konstaterar utredningen i avsnitt 10.12.5 att statens miljöövervakning är otillräcklig sedan tidigare, men varje föreskrift från HaV om ett nytt ämne förutsätter mer övervakning och då kan även statens kostnader öka mer än oväsentligt.

Beslut om en mindre sträng MKN bör snarast ersätta beslut om förlängd tidsfrist när villkoren medger en sådan MKN och HaV:s föreskrifter bör ändras. Myndigheternas genomförande av vattendirektivet att avvakta beslut om mindre sträng MKN för att i stället förlänga tidsfristen (se 4 kap. 7 § HVMFS 2019:25) bygger på en vägledning om vad och hur medlemsländer (Sveriges regering) kan göra enligt artikel 4.5 i vattendirektivet. Sverige har efter Riksdags- och regeringsbeslut utnyttjat rätten i vattendirektivet och uttryckt den i 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen och då bör HaV:s föreskrifter justeras så att de blir följsamma till den överordnade lagstiftningen. Vattenmyndigheterna ska tillämpa regeringens förordning om mindre stränga MKN när villkoren medger en sådan MKN. De svenska myndigheterna skjuter problem på framtiden och miljöskyddet försvåras om investeringsbeslut om t.ex. avloppsrening måste fattas på över tid osäkra grunder med krav som varierar. Kraven i det föreslagna avloppsdirektivet gör det ännu viktigare att beslut om MKN får rätt kravnivå.

¹ 2 § förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter

² Till exempel regeringens ärende om Uppsala avloppsreningsverk

Viktiga EU-regler som bör genomföras

Svenskt Vatten tillstyrker förslaget till 12 a § i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen om blandningszoner samt om undantag från försämringsförbudet för svenska verksamheter när god kemisk status inte kan uppnås på grund av utsläpp i ett annat land. Det är på tiden att EU-reglerna införs i Sverige.

Tillståndsbeslut ska inte behöva överklagas till domstol för att länsstyrelser och vattenmyndigheter bedömt sjöars eller åars miljöstatus med stöd av data från provtagning nära utsläppspunkter när de saknar andra data. Sverige har en skyldighet att basera vattenförvaltningens bedömningar från en operativ miljöövervakning som genererar data som är representativa för vattenförekomsten, vilket tyvärr alltför ofta inte sker. På grund av hur data tas fram, hur staten sköter Sveriges övervakning och på grund av att MKN-direktivet reglerar allt fler ämnen och striktare gränsvärden är det viktigt att införa EU-direktivets regler om blandningszoner.

Inte heller kan någon svensk recipient eller vattenförekomst uppnå god kemisk status på grund av kvicksilver som faller ner i Sverige när andra länder släppt ut det i luften. Då ska inte utbyggnad av avloppsreningsverk riskera förbud för att de i formell mening äventyrar status eftersom de inte kan rena kvicksilver, som det alltid finns mycket små mängder av i avloppsvatten. Ett förbud skulle orsaka stora problem för vattenmiljön.

Regeringen bör dessutom genomföra artikel 3b i EU:s MKN-direktiv om rätten att få bortse från övervakningsdata som håller för låg kvalitet. Inte sällan förekommer organiska ämnen i så låga halter att de i bästa fall är detekterbara (upptäcktsgräns) men inte kvantifierbara (kvalitetsgräns). Kvaliteten på sådana data är långt från acceptabelt säker för att kunna läggas till grund för väldigt ingripande beslut. Vattenvårdsförbund som ofta tar prover och förmedlar data är ideella föreningar som inte behöver följa HaV:s föreskrifter om en operativ och representativ övervakning och kvalitetssäkring av provtagning. De kan inte ens tvingas att analysera proverna på ett ackrediterat laboratorium så att analyserna kvalitetssäkras, vilket EU kräver.³

Dagvattenhantering

Svenskt Vatten stödjer att dagvatten bryts ut ur begreppet avloppsvatten. Vi instämmer också i att begreppet avloppsvatten kan behöva ses över i samtliga lagar men att översynen bör avvakta Sveriges genomförande av EU:s kommande avloppsdirektiv.

Ansvarsfördelningen

Svenskt Vatten håller med utredningen om VA-huvudmannens ansvar för hur mycket dagvatten den allmänna va-anläggningen ska klara av att leda bort, vilket - i befintlig bebyggelse bör fortsatt avse nederbörd som motsvarar en återkomsttid på minst 10 år. Den minimigränsen är extra viktig när dagvatten leds bort i kombinerade ledningssystem i vilka dagvatten och spillvatten blandas i samma ledning.

³ Jfr med EU:s direktiv om tekniska specifikationer och standardmetoder för kemisk analys och övervakning av vattenstatus (2009/90/EG)

- i ny bebyggelse bör motsvara nederbörd med en minsta återkomsttid på 20 år kombinerat med en klimatkfaktor, vilket i praktiken medför att ansvaret för framtida nya bebyggelser kommer att avse nederbördsmängder som motsvarar stigande återkomsttider i takt med att klimatet blir allt varmare.

Vi instämmer i att kommunen bör planera för att ny bebyggelse ska klara nederbörd som motsvarar en återkomsttid på minst 100 år (sid 676) och i att VA-huvudmannens ansvar vid planeringen av ny bebyggelse ska vara 20 års återkomsttid (sid 675) med en klimatkfaktor. Allt över 20 års återkomsttid blir ett ansvar för kommunen (skattekollektivet) och fastighetsägarna.

Kommunens VA-organisation kan givetvis bistå kommunen med kunskap, lösningar och drift av kommunens (skattekollektivets) anläggningar men det ska inte förväxlas med ett överfört ansvar på VA-huvudmannen (avgiftskollektivet), vars skadeståndsansvar bör vara begränsat till max 20 års återkomsttid med klimatkfaktor i ny bebyggelse och 10 år i den befintliga. Vi föreslår att roller och ansvar görs tydliga i en kommande proposition.

Planering och investeringar som tar hänsyn till en över tid varierad klimatkfaktor och ökar VA-huvudmannens planeringsansvar är nya företeelser som är nödvändiga på grund av klimatförändringarna. Om utredningens förslag genomförs vill vi därför särskilt påpeka att det av en kommande proposition behöver framgå tydligt att VA-huvudmannens (avgiftskollektivets) ansvar för hur mycket dagvatten VA-anläggningen ska klara av att leda bort från en framtida ny bebyggelse måste alltid begränsas till de framtida varierade återkomsttiderna för varje befintlig bebyggelses VA-anläggning om den nya bebyggelsens dagvatten helt eller delvis måste ledas bort genom den befintliga bebyggelsens dagvattenanläggning. Görs inte det översvämmas den befintliga bebyggelsen när anläggningarna i den överbelastas.

Om inte VA-anläggningen i den nya bebyggelsen kan leda bort dagvattnet i en annan riktning måste kommunen (skattekollektivet) och fastighetsägarna ta ansvar för att dagvattnet inte överbelastar VA-anläggningen i den befintliga bebyggelsen så att denna skadas. Kommunal fysisk planering som överbelastar välskötta VA-anläggningar som är rätt dimensionerade får konsekvenser för försäkringsbolag och fastighetsägare. Vill försäkringsbolaget få tillbaka sina utlägg till fastighetsägarna kan de driva skadeståndsprocesser mot VA-huvudmannen, som då drabbas av kostnader för att visa att anläggningen är i det skick den ska vara. Slutar försäkringsbolagen försäkra fastigheter i områden för att områdena blivit olämpligt planerade men VA-anläggningen visar sig vara i gott skick kan fastighetsvärdena och bankernas säkerheter för lån påverkas.

Det bör även framgå att VA-huvudmannen inte heller kan ta juridiskt ansvar enligt vattentjänstlagen för bortledning efter kraftiga regn av översvämmande dagvatten som strömmar in i bebyggelsen från landskapet i avrinningsområdet. Inte heller kan VA-huvudmannen ansvara för vatten som översvämmas när grundvattennivån höjs för att vattennivån i hav, sjöar eller vattendrag höjs efter kraftig eller långvarig nederbörd eller klimatförändringar. Alla sådana händelser medför kostnader som måste kunna finansieras på annat sätt än genom VA-avgifter. Regeringens nytillsatta utredning har i uppdrag att utreda en finansieringsmodell.

Svenskt Vatten instämmer helt i att kommuner inte kan ta planerings- och åtgärdsansvar för hur långa återkomsttider som helst. Vi bedömer att klimatförändringarna kommer medföra allt större risker för stora översvämningar och anser att dessa bör hanteras genom samhällets katastrofberedskap när de inträffar, vilket lär inträffa allt oftare. Vi bedömer också att det inte går att undvika att kostnaderna för att minimera en viss risknivå eller för åtgärder som motverkar dagvattnets påverkan på exempelvis miljö kvalitetsnormen god ekologisk status kommer öka och kan inom ganska kort tid bli oproportionerligt höga i befintlig bebyggelse.

Bra med förelägganderätt enligt vattentjänstlagen, men begränsad nytta

Svenskt Vatten tillstyrker förslaget till 22 a § vattentjänstlagen om en förelägganderätt för kommunen kopplad till krav i detaljplaner eller vattentjänstplanen. En sådan rätt att förelägga är ett steg framåt jämfört med att fortsätta sakna den rätten, men den föreslagna rätten får begränsad nytta i den nutida befintliga bebyggelsen.

Få eller inga detaljplaner reglerar dagvattenanläggningar idag. Vattentjänstplaner enligt vattentjänstlagen kommer visserligen att utvecklas men det kommer ta tid att ge dem ett sådan detaljinnehåll om åtgärder på varje fastighet i bebyggelsen att innehållet kan läggas till grund för förelägganden mot enskilda fastighetsägare. VA-organisationen, miljönämnden och byggnämnden har utifrån sina lagstiftningar vissa begränsade möjligheter att i samverkan ta fram sådana detaljunderlag som kommunen behöver för att utveckla sin vattentjänstplan. Tyvärr kan ändå inte vattentjänstplanerna ge ett heltäckande skydd av samhällets ekonomiska, sociala och kulturella värden från höga vattenflöden eftersom vattentjänstlagens syfte är begränsat till skyddet för människors hälsa eller miljön och planens skyfallsdel syftar följaktligen bara till att skydda VA-anläggningarna i bebyggelsen och inte till att skydda andra samhällsvärden. Motsvarande avgränsning gäller för miljöbalken. Sverige saknar en sammanhängande klimatanpassningslagstiftning för samhällsskydd mot torka och höga vattenflöden.

Vi är eniga med utredningen om att VA-huvudmannen som tjänsteleverantör inte ska kunna förelägga fastighetsägaren som tjänstemottagare att vidta åtgärder på sin fastighet. Då får huvudmannen två oförenliga roller. Visserligen får VA-huvudmannen ensidigt bestämma en förbindelsepunkt för varje fastighet och debitera avgifter som handlar om verkställighet av krav som redan är reglerade lika för alla, men de uppgifterna skiljer sig betydligt från att förelägga enligt den föreslagna 22 a § som handlar om att ställa konkreta krav på enskilda fastighetsägare vilka ska utredas och göras unika för varje fastighet.

De dagvattenåtgärder som anges i föreläggandet behöver framgå antingen av bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ha stöd i en vattentjänstplan (s 914). För att föreläggandemöjligheten ska bli effektiv bör det därför i 6 b § LAV göras ett tillägg om att vattentjänstplanen ska innehålla kommunens bedömning av vilka dagvattenåtgärder som behöver genomföras. Syftet med tillägget är att planen ska kunna ge vägledning vid tillämpning av 22 a § LAV.

Det finns situationer som en förvaltningsmyndighet behöver kunna ingripa i. Ett exempel är när en fastighetsägare missköter en anläggning för lokalt omhändertagande av dagvatten på kvartersmark – en s.k. LOD-anläggning. Finns en sådan inritad på plankartan måste VA-huvudmannen eller kommunen kunna lita på att LOD-anläggningen fungerar annars riskerar den kommunala reningsanläggningen på allmän platsmark att fel- eller överdimensioneras, alltså den anläggning som alla andra fastighetsägare i VA-kollektivet finansierar. Sådan tillsyn kommer kräva personella resurser.

Det behövs en modernare lagstiftning

Svenskt Vatten är enig med utredningen om de fortsatta utredningsbehoven. Vi håller också med utredningen om att även med den gällande regleringen i vattentjänstlagen om vattentjänstplaner så förblir hanteringen av specifika dagvattenfrågor vid regional och översiktlig planering enligt PBL oklar (sid 473).

Vi är positiva till att regeringen enligt sin klimatanpassningsstrategi vill utreda att bryta ut dagvatten ur vattentjänstlagen. Vi ser också fram emot resultaten från utredningen Ett samhälle anpassat till klimaförändringarna (Dir. 2024:31), som ska bedöma om kommunerna ska ha ett samordningsansvar för klimatanpassningsåtgärder i den bebyggda miljön och identifiera möjliga finansieringsmodeller för åtgärder. Juridiska krav på åtgärder på privat mark måste samspela med möjligheter till intrångsersättning och allt måste kopplas till regionalt eller lokalt beslutade risknivåer för översvämningar som varierar över landet. Risker för översvämningar kan inte elimineras och låg risk förutsätter större intrång på mark- och fastigheter och högre kostnader jämfört med att acceptera en hög risk med stora konsekvenser för enskilda, ekonomiska och miljömässiga värden när allt frekventare översvämningar sker.

Dricksvattenförsörjning

Svenskt Vatten stödjer utredningens bedömning av behovet av bättre reglering och övervakning av yt- och grundvattenförekomster. Detta gäller särskilt vattenuttagen. Vi har redan exempel på kommuner som behöver ta ut mer vatten för att befolkningen ökar men har fått avslag på sin ansökan. Uttagsvolymen som tillgången numera tål kan vara juridiskt in-tecknad trots att uttagsbehovet från de som en gång fick vattendomarna har sjunkit. Då kan det finnas vatten att tillgå men kommunen kommer inte åt det av juridiska skäl.

Vattenskyddsområde

Svenskt Vatten är fortsatt positivt till att det ska finnas en skyldighet att upprätta ett vattenskyddsområde när det finns ett sakligt behov av ett sådant skydd. Vi avstyrker den här utredningens förslag till generell skyldighet enbart baserat på storlek på uttaget utan hänsyn till plats, nutida eller framtida risker och till rättslig och organisatorisk lösning.

Vi håller inte med utredningen om att artikel 7 i EU:s vattendirektiv innebär en skyldighet för Sverige att inrätta vattenskyddsområden runt alla vattentäkter av viss storlek. Enligt artikeln räcker det med ett skydd som förhindrar att tåktens vattenkvalitet blir sämre och minskar reningsbehovet när dricksvatten ska framställas. För sådana vattentäkter får säkerhetszoner upprättas, vilket inte är detsamma som en skyldighet att inrätta vattenskyddsområden enligt svensk modell.

Vi förordar den rättsliga lösningen i 2016 års Dricksvattenutredning med tillägget att det ska finnas ett sakligt behov av ett sådant skyddsområde. Behoven kan se olika ut i landet och sedan betänkandet presenterades 2016 har EU:s dricksvattendirektiv ändrats. Krav om ett behovsanpassat inrättande bör framgå av miljöbalken och inte av vattentjänstlagen så som föreslås i det nu remitterade betänkandet. Vi anser att kommunen ska vara skyldig att ansöka hos länsstyrelsen om att inrätta ett vattenskyddsområde eftersom ett sådant område kan behöva finnas i flera kommuner och över länsgränsen. Vattentjänstlagen reglerar vattentjänsterna medan miljöbalken reglerar materiella krav på kommunen, vattentjänsterna och relationen till fastighetsägare medan miljöbalken är en speciallag ämnad för skydd av natur, naturresurser, miljö och hälsa. Vi anser att även länsstyrelsen ska vara beslutsmyndighet och tillstyrker att länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över inrättandeskyldigheten samt att VA-avgifterna ska finansiera kostnaderna för inrättandet.

Begreppet VA-huvudman i förslaget till bestämmelse finns inte i LAV och bör därför rättas till huvudmannen för den kommunala vattentjänsten.

Vattenförvaltningen

Svenskt Vatten anser att länsstyrelserna bör ta över vattenmyndigheternas funktion. Länsstyrelserna har bättre och naturligare förutsättningar att ta ansvaret som samrådspart i såväl planprocesser enligt PBL som tillståndprocesser enligt miljöbalken och som ansvarig myndighet för regional miljöövervakning med mera. Men som statens organisation tyvärr ser ut stödjer vi fram till dess nödlösningen (avsnitt 10.4.5) att länsstyrelsen bör avgöra om ett yttrande ska inhämtas från vattenmyndigheterna i planprocessen.

Det blir inte rimligt att verksamhetsutövare under samrådet inför en tillståndsansökan ska vända sig till länsstyrelsen i det egna länet (nr 1), vilken varit involverad i kommunens planläggning för verksamheten enligt PBL och kan verksamheten och recipientens och miljöns behov. Men mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen på länsstyrelse nr 2 kan under tillståndprocessen tvingas vända sig till vattenmyndigheten på länsstyrelse nr 3 vars kunskaper bygger på fakta och data som ska ha inhämtats från länsstyrelse nr 1.



Anders Almgren
Ordförande
Svenskt Vatten AB:s styrelse



Pär Dalhielm
VD
Svenskt Vatten AB