

Kommittédirektiv



Kommunens skyldighet enligt
vattentjänstlagen och frågor om små avlopp

Dir.
2017:54

Beslut vid regeringssammanträde den 11 maj 2017.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över kommunens skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. En utgångspunkt är att det ska vara enkelt för den enskilda fastighetsägaren att göra rätt genom korrekt tillgänglig information om lämplig va-lösning utifrån de lokala förutsättningarna. Utredaren ska bl.a. föreslå

- hur lagen om allmänna vattentjänster kan ändras avseende kommunens ansvar för vatten och avlopp i ett större sammanhang, förutsatt att ett behov är identifierat,
- en central tillsynsvägledande myndighet för kommuners skyldighet att tillhandahålla allmänna va-tjänster och tillämpningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster,
- kostnadseffektiva styrmedel som ökar åtgärdstakten för små avlopp och återvinning av näringsämnen.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

Uppdraget att se över kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster

Av 6 § lagen om allmänna vattentjänster framgår att om det med hänsyn till människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för viss befintlig eller blivande bebyggelse ska kommunen bestämma ett verksamhetsområde och se till att behovet tillgodoses genom allmän vattenförsörjning och avlopp (s.k. va-anläggning). Större sammanhang har i praxis tolkats som bebyggelse med ca 15 – 25 fastigheter. I och med att kommunen bestämmer ett verksamhetsområde ska samtliga fastigheter inom detta område få tillgång till de vattentjänster som verksamhetsområdet avser.

Genom en ändring av lagen om allmänna vattentjänster som trädde i kraft 1 januari 2007 vidgades kommunens utbyggnadsskyldighet från att bara gälla när va-anläggningen behövs av hälsoskyddsskäl till att också gälla när den behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Det är emellertid först när en fastighet eller bebyggelse av sådana skäl behöver en vattentjänst och detta behov i sin tur behöver tillgodoses genom en kollektiv lösning i ett större sammanhang tillsammans med andra fastigheter i området som kommunens utbyggnadsansvar uppkommer (prop. 2005/06:78 s. 135).

Det finns exempel på att fastighetsägare samverkar i va-frågor genom att en va-anläggning inrättas som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149), och detta även i fall där förutsättningarna för den kommunala utbyggnadsskyldigheten varit uppfyllda. När enighet inte kan nås mellan fastighetsägarna är däremot förutsättningarna att få till stånd en gemensamhetsanläggning eller annan form av samverkan små, om fastigheterna ligger i ett område som omfattas av kommunens utbyggnadsskyldighet. Möjligheterna till tvångsanslutning kan begränsas av anläggningslagens villkor till skydd för enskilda intressen (prop. 2005/06:78 s. 37). Va-lagsutredningen (SOU 2004:64) föreslog att kommunerna skulle ges möjlighet att besluta om va-samverkan mellan fastighetsägare när detta är lämpligare än att ordna en allmän va-anläggning. Regeringen

fann emellertid då att det inte fanns tillräckliga skäl för en särreglering i enlighet med utredningens förslag om va-samverkan.

Kostnaden för att ordna vattentjänster för fastigheter på landsbygderna upplevs av kommunerna som betydande. Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster upplevs därför av vissa kommuner som ett hinder för nybyggnation på landsbygderna. En annan konsekvens av kostnaden för att ordna va på landsbygderna är, enligt vad regeringen erfarit, att kommuner avstår från att ålägga fastighetsägare att åtgärda avlopp i områden där man planerar att ansluta till ett verksamhetsområde. Skälet är att fastighetsägaren ska slippa betala en anläggning som inte behövs när kommunens anslutning är klar. För den enskilda fastighetsägaren kan det bli billigare att ordna va genom en enskild lösning eller samverkan mellan fastighetsägare, jämfört med att ansluta sig till kommunalt va. Så som lagen ser ut i dag saknas dock incitament för fastighetsägarna att ordna va genom samverkan mellan fastighetsägarna.

I syfte att kostnadseffektivt minska utsläppen från små avlopp bör alternativ till den kommunala skyldigheten att ordna allmänna vattentjänster i större sammanhang utredas. Alternativ som bör undersökas är möjligheten för kommunen att besluta om så kallad va-samverkan och möjligheten att i större utsträckning ge utrymme för enskilda alternativ när dessa kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och en sådan lösning är förenlig med intresset av en god hushållning med naturresurser. Förslagen ska också vara förenliga med en långsiktigt hållbar dagvattenhantering även om utredningen primärt är inriktad på vattenförsörjning och avloppsvatten utöver dagvatten. Regeringen tillsatte i november 2015 en särskild utredare (dir 2015:15) som bl.a. fick i uppdrag att föreslå de lagändringar som krävs för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering i syfte att göra bebyggd miljö mer översvämningssäker. Klimatanpassningsutredningens (M 2015:04) förslag, som ska presenteras senast den 31 maj 2017, ska beaktas av utredaren.

Dricksvattenutredningen menade i sitt betänkande En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32) att frågor om avlopp behöver utredas vidare, eftersom en rad aspekter kring avlopp

påverkar dricksvattenförsörjningen. Bland annat pekar utredningen på att många små avlopp har otillräcklig rening och att det medför risk för smitta om dricksvatten förorenas. Dricksvattenutredningen lämnade vidare flera förslag på ändringar i lagen om allmänna vattentjänster. Det gäller förslag om att tydliggöra att kommunerna ska tillvarata möjligheten att samverka, förslag om kommunernas skyldighet att ta fram förnyelse- och underhållsplaner samt att kraven på kommun och huvudman avseende vattenförsörjning tydliggörs genom ett tillägg i 2 §. Utredaren ska beakta dricksvattenutredningens förslag.

I Landsbygdskommitténs slutbetänkande, För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1), konstateras att nuvarande va-lagstiftning har blivit ett betydande hinder för bostadsbyggandet och för möjligheterna att åtgärda ett stort antal små avlopps-anläggningar. Kommittén anser därför att regeringen bör göra en översyn av va-lagstiftningen i syfte att underlätta bostadsbyggandet och öka andelen godkända avloppsanläggningar på landsbygderna.

Utredaren ska därför

- analysera hur praxis har utvecklats vad gäller kommunens ansvar för att tillgodose behovet av en allmän va-anläggning utan negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön,
- se över möjligheten för kommunerna att besluta om va-samverkan,
- vid behov lämna förslag till en ändamålsenlig ändring i lagen om allmänna vattentjänster avseende kommunens ansvar och befogenheter,
- beakta Dricksvattenutredningens förslag.

En central tillsynsmyndighet för kommuners skyldighet att ordna allmänt vatten och avlopp?

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har i sin rapport Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar från 2013 påtalat att det inte finns någon utpekad central till-

synsvägledande myndighet gällande 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Myndigheten framhåller att en central tillsynsvägledning kan underlätta länsstyrelsernas tillsynsarbete och skapa en mer enhetlig handläggning. En effektiv tillsyn och prövning är väsentlig för att klara en långsiktigt hållbar åtgärdsstakt för små avlopp. Det är också viktigt med samarbete mellan kommuner och över kommun- och länsgränser. För att kommunerna ska fullfölja sitt tillsynsansvar behöver de ha kunskap och ändamålsenligt stöd.

Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för kommunernas skyldighet att ordna allmänt vatten och avlopp enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Statens va-nämnd som tidigare prövade mål enligt lagen om allmänna vattentjänster avvecklades och upphörde som myndighet 1 januari 2016. Den verksamhet som nämnden bedrev överfördes till mark- och miljödomstolarna. Nämnden hade fungerat som kunskapsnod för tillsynsmyndigheterna för tillsynsfrågor och var ett stöd för länsstyrelserna. Länsstyrelsernas tillsyn varierar, vilket HaV påpekar i sin rapport från 2013. Tiden som länsstyrelserna lägger ner på detta arbete skiljer sig mycket. Till detta ska dock tilläggas att storleken på länen varierar och att behoven därför också varierar. För att få en enhetlig, tydlig och effektiv vägledning kring kommunala avloppsfrågor bör tillsynen samordnas av en central tillsynsvägledande myndighet.

I Klimatanpassningsutredningens uppdrag ligger också att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter och enskilda i fråga om att vidta åtgärder för att anpassa pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. Förslag från Klimatanpassningsutredningen som rör ansvarsfördelningen för va ska särskilt beaktas av utredaren.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om tillsynsvägledning behövs för att åstadkomma en likvärdig tillämpning av kommunernas skyldighet att tillhandahålla va enligt lagen om allmänna vattentjänster, och
- lämna förslag på central myndighet för detta ändamål.

Hur kan åtgärdstakten och återvinning av näringsämnen öka avseende små avlopp?

I Sverige finns cirka 250 000 små avloppsanläggningar med ingen eller dålig rening av avloppsvattnet. Ytterligare ett stort antal anläggningar har nedsatt funktion. Det orenade avloppsvattnet kan ge effekter på hälsa och miljö, förorena dricks- och badvatten och ge dålig lukt. Sju av sexton miljö kvalitetsmål påverkas av utsläpp från små avlopp (begränsad klimatpåverkan, giftfri miljö, ingen övergödning, levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet, hav i balans samt levande kust och skärgård, god bebyggd miljö).

Arbetet med att åtgärda och byta ut de små avlopp som har undermålig rening sker mycket långsamt. Bara mellan en och tre procent av anläggningarna byts ut varje år. Med nuvarande takt kommer det att ta flera decennier tills de berörda anläggningarna är åtgärdade. I sin redovisning från 2013 Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar konstaterar HaV att åtgärdstakten är alltför låg och att fastighetsägarna saknar incitament för att åtgärda en undermålig anläggning. HaV föreslog också att krav på källsorterande system skulle införas vid extra hög miljöskydds- respektive hälso-skyddsnivå. Kravet på att styra mot hushållning med naturresurser finns i miljöbalken, plan- och bygglagen och i vattentjänstlagen. Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Myndigheten argumenterade för att ett kretsloppssystem med återvinning av näringsämnen skulle införas vid nybyggnation i ett område med extra hög miljöskyddsnivå. Denna bestämmelse bygger på att det finns ett system för omhändertagande och ett utpekande av särskilt känsliga områden. Utvecklingen mot kretsloppsbaseade avloppssystem går långsamt och kan behöva stimuleras.

Att välja avloppsanläggning är en utmaning för den enskilda fastighetsägaren. I vissa kommuner har man anställt en lokal avloppsrådgivare som är skild från myndighetsutövning såsom att förelägga och pröva ansökningar. Rådgivaren vägleder en-

skilda fastighetsägare och de som överväger gemensamhetsanläggningar. I Finland har man infört en avgiftsfri va-rådgivning i vissa områden. Rådgivarna svarar på frågor via internet och telefon och i vissa fall ges också fastighetsspecifik rådgivning. Förbättrad rådgivning i avloppsfrågor skulle underlätta för fastighetsägaren och skulle kunna ha en positiv effekt på åtgärdstakten.

De förslag till tydligare regler för små avlopp som HaV redovisade 2013 och 2016 i rapporten Tydligare regler för små anläggningar (Havs- och vattenmyndigheten 2016) syftar till att samla och förtydliga regelverket kring små avlopp och förtydliga oklarheter i tillämpningen av befintlig lagstiftning. De föreslagna ändringarna skulle enligt myndigheten öka rättssäkerheten, samsynen och effektiviteten i kommunernas arbete med prövning och tillsyn. En effektivare tillsyn kan öka åtgärdstakten för de små avloppen. I förslaget finns en skärpning av kravet på rening av fosfor i områden med övergödningsproblem och där små avlopp står för en betydande del. Motivet till de högre kraven är att utsläppen från små avloppsanläggningar i dessa områden står för en betydande del av övergödningsproblemet. Samtidigt föreslår myndigheten sänkta krav på rening av fosfor i områden där risken för påverkan är liten. Reningsnivåerna skulle därmed bli bättre anpassade till risken för påverkan. De särskilt känsliga områdena ska enligt förslaget pekas ut av länsstyrelsen, vattenmyndigheten eller kommunerna utifrån ett gemensamt bedömningsunderlag. HaV föreslår också krav på certifiering av de som anlägger avloppsanläggningar, krav på opartisk kontroll vid nyinstallation samt kontinuerlig kontroll av nya anläggningar i drift. Syftet med kravet på certifiering är att säkerställa att nya anläggningar klarar de krav som förutsatts vid tillståndsgivningen. Därmed kan resurser frigöras för kommunens tillsyn. HaV:s rapport från 2016 är remitterad till berörda myndigheter, organisationer och företag. Regeringen kommer att ta ställning till myndighetens förslag när remissvaren inkommit den 1 maj 2017.

Det finns skäl att utforma kostnadseffektiva styrmedel som påskyndar åtgärdstakten för de små avloppen. Utredaren ska analysera vilket eller vilka styrmedel som har bäst förutsätt-

ningar att vara verkningsfulla och kostnadseffektiva. En utgångspunkt för arbetet bör vara att reglerna ska vara enkla att tillämpa och kontrollera och inte medföra gränshandelsproblem eller på annat sätt stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden och inte negativt påverkar bostadsbyggande på landsbygderna.

Små avlopp kan utgöra källan för lokala kretslopp av växtnäring. Möjligheten att stimulera kretslopp och näringsåtervinning från små avlopp behöver utredas.

Utredaren ska föreslå

- de styrmedel som har bäst förutsättningar att vara verkningsfulla och kostnadseffektiva för att öka åtgärdstakten för små avlopp,
- hur avloppsrådgivningen kan förbättras,
- analysera hur återvinningen av näringsämnen kan öka och,
- författningsändringar med syfte att öka återvinning och kretslopp av näringsämnen från små avlopp.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de samhällsekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda inklusive miljöeffekter och effekter för näringslivet och möjligheten att tillgodose behovet av bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk. Frågan om resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter och andra statliga och kommunala aktörer ska belysas liksom andra genomförandeaspekter. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Analysen ska genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad samhällsekonomisk kompetens. Om något av förslagen som utredaren lämnar påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som (enligt ut-

redarens mening) motiverar att inskränkningen görs. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och företag. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i myndigheter, Regeringskansliet och i EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

(Miljö- och energidepartementet)