

Vägledning för kommunal VA-planering

för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus



Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2014-01-27

Ansvarig utgivare: Björn Risinger
Omslagsfoto: Maja Kristin Nylander
ISBN 978-91-87025-46-4

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Vägledning för kommunal VA-planering

för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1

Förord

Det finns ett stort intresse för VA-planering och mycket arbete pågår inom kommunerna med att ta fram olika planer och styrdokument. Planeringen behöver beakta ökade miljökrav, klimatförändringar, åldrad infrastruktur, dagvatten osv. Kommunen har också ett planeringsansvar även utanför VA-verksamhetsområdet. Många enskilda avlopp har allvarliga brister och riskerar att förorena dricksvatten och badvatten samt bidra till övergödningen av våra hav, sjöar och vattendrag.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har tagit fram en nationell vägledning om kommunal VA-planering i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län, Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Svenskt Vatten. Vägledningen bygger på den manual som Länsstyrelsen i Stockholms län tog fram 2009. Tanken har varit att med utgångspunkt från den, bygga vidare på de erfarenheter som samlats hos kommuner och konsulter, samt att bredda perspektivet för att även få med vattenförvaltningens krav.

I arbetsgruppen som tagit fram vägledningen har följande personer deltagit: Krister Törneke, Tyréns och Mats Johansson, Ecoloop, projektledare Margareta Lundin Unger (Havs- och vattenmyndigheten), Robert Ljunggren (Naturvårdsverket), Camilla Vesterlund (Vattenmyndigheten Bottenviken), Jean Esselström (Vattenmyndigheten Bottenhavet), Ulrika Haapaniemi (Länsstyrelsen i Stockholms län), Carmita Lundin (SKL), Peter Sörngård (Svenskt Vatten) samt Anna Åhr Evertson (Upplands Väsby kommun). Vi vill tacka alla dem som bidragit med erfarenheter och synpunkter till vägledningen.

Förhoppningen är att vägledningen ska vara ett stöd till kommunerna i deras arbete med VA-planering och hållbara vattentjänster och därmed bidra till att uppnå målet med vattenförvaltningen att alla vatten ska ha god status.

Göteborg 27/1 2014, Björn Risinger
Maria Ågren

SAMMANFATTNING	9
INLEDNING	10
Syfte	10
Vattnet i samhällsplaneringen.....	10
Kraven ökar på kommunerna.....	11
Vattenförvaltningens mål	11
KOMMUNAL VA-PLANERING.....	13
Vattenförsörjningsplan	14
Vattenskyddsområden.....	15
Drift-, underhålls- och förnyelseplan	15
Dagvattenstrategi.....	15
VA-utbyggnadsplan	16
Strategi för enskilt VA.....	16
Andra planer och begrepp	16
Översiktsplan.....	16
Vattenplan	17
MÖJLIGHETER MED KOMMUNAL VA-PLANERING	19
Underlag för översiktsplaneringen.....	19
Utveckling av den allmänna VA-anläggningen.....	19
VA-försörjning utanför verksamhetsområdet	20
Kommunens skyldighet enligt vattentjänstlagen	20
Underlätta åtgärdandet av enskilt VA	22
Resurshushållning – vatten, växtnäring och energi	22
FAKTORER SOM PÅVERKAR VA-PLANERINGEN	24
Vatten och avlopp i samhället.....	24
Nationella mål och krav.....	24
Ansvarsfördelning inom kommunen.....	26
Kommunfullmäktige ansvarar ytterst	26
Länsstyrelsens roll och ansvar.....	27
Ansvar och roller på central nivå.....	27
Naturvårdsverket.....	28
Havs- och vattenmyndigheten.....	28

KOMMUNAL VA-PLANERING – EN ÖVERSIKT	29
VA-planeringens omfattning	29
Planering för den allmänna VA-försörjningen	30
Planering för VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde	31
Prioriteringsmodeller	32
FÖRSLAG TILL ARBETSGÅNG.....	35
Steg 1 – Att påbörja VA-planeringen	35
Steg 2 – VA-översikt	36
Steg 3 – VA-policy	37
Steg 4 – VA-plan.....	38
Förnyelseplan	39
VA-utbyggnadsplan	40
Handlingsplan för områden med enskild VA-försörjning.....	40
Steg 5 – Genomförande och uppföljning.....	40
SLUTORD	42
REFERENSER	44
ORDFÖRKLARINGAR.....	45
Begrepp inom vattenförvaltningen.....	46
BILAGA 1 – FÖRSLAG TILL INNEHÅLLSFÖRTECKNING	47
BILAGA 2 – CHECKLISTOR	48
BILAGA 3 – PRIORITERINGSMODELLER	54
BILAGA 4 – VAD EN VATTENPLAN BÖR INNEHÅLLA	60
BILAGA 5 – GEMENSAMHETSANLÄGGNINGAR	61

Sammanfattning

Klimatförändringar och översvämningar, ökade miljökrav och en åldrad infrastruktur innebär ökade krav på kommunernas vatten- och avloppsverksamhet. Utanför verksamhetsområdet riskerar bristfälliga små avloppsanläggningar att sprida smittoämnen och bidra till att vattenförekomster inte uppnår god status.

Kommunerna står inför stora investeringar för att nå en hållbar VA-försörjning. En strategisk och långsiktig VA-planering som omfattar både dricksvatten, spillvatten och dagvatten blir kommunens verktyg för att lyfta fram problem och prioritera åtgärder för att kostnadseffektivt möta de utmaningar som man står inför.

Vägledningen är framtagen för att underlätta kommunernas planering för en trygg och hållbar VA-försörjning. Den ger konkreta råd för att komma igång och föreslår en stegvis planeringsprocess. Arbetssättet bygger på att börja med det som är tillgängligt, identifiera de strategiska frågorna och göra vägval inför den fortsatta planeringen.

Vägledningen beskriver de olika stegen i planeringsprocessen och vilka styrdokument den bör omfatta. VA-planeringen bör initieras med ett tydligt uppdrag till en förvaltningsövergripande arbetsgrupp med tillräckliga resurser (steg 1). Steg 2 är att utarbeta en VA-översikt som beskriver omvärldsfaktorer, nuläge, förutsättningar och framtida behov. Steg 3 är att beskriva strategiska vägval för hantering av olika frågor, som fastställs i en VA-policy. Själva VA-planen (steg 4) tas fram utifrån VA-översikten och VA-policyn och innehåller en plan för såväl den allmänna anläggningen som för VA-försörjningen utanför verksamhetsområdet. VA-planen tillämpas sedan genom att åtgärderna förs in i kommunens löpande budgetprocess. Arbetet enligt VA-planen följs sedan upp regelbundet och planen revideras lämpligen varje mandatperiod (steg 5).

En förutsättning för en lyckad VA-planering är att det finns en god kommunikation mellan politiker och tjänstemän från olika enheter inom kommunen. Det finns också ett stort värde i att samverka med länsstyrelser och grannkommuner för att utbyta erfarenheter. En väl genomförd VA-planering ger en beredskap och gör kommunen betydligt bättre rustad för att möta utmaningarna på VA-området och möjlighet att påverka utvecklingen i positiv riktning.

Inledning

Syfte

Syftet med denna vägledning är att visa hur man kan få till en bra process och samarbete i kommunens vatten- och avloppsplanering (VA-planering) och att tydliggöra kopplingen mellan planeringsprocessen och vattenförvaltningen. Vägledningen visar också hur arbetet med VA-planering kan samordnas med annan planering som behöver göras i kommunen.

Vägledningen bygger på den manual som Länsstyrelsen i Stockholms län tog fram i samråd med övriga länsstyrelser 2009¹ och ger konkreta tips och anvisningar för att komma igång med VA-planeringen.

Det finns en lång rad aspekter som på olika sätt berör VA-planering. Det är inte möjligt att fördjupa sig och ge konkreta förslag till alla dessa aspekter men i vägledningen görs en ansats att inkludera flera områden som inte berördes lika tydligt i den tidigare manualen för kommunal VA-planering. Exempel på sådana frågor är dagvatten, klimatanpassning, hushållning med naturresurser och återföring av växtnäring.

Vattnet i samhällsplaneringen

Kommunal VA-planering är inte någon ny företeelse. Planering för VA-försörjningen har pågått under många år, men i de flesta kommuner har det skett inom ramen för varje förvaltnings avgränsade uppdrag. I första hand har det rört sig om VA-huvudmannens planering för den allmänna VA-försörjningen. Att planera för utbyggnad, förnyelse och andra åtgärder är en nödvändighet för en fungerande VA-försörjning. Parallellt med detta har kommunens miljöenhet planerat tillsynen av enskilda avloppsanläggningar, avfallsenheten hur avfallet (såsom latrin och slam från trekammarbrunnar) ska tas om hand, och VA-frågor har i varierande omfattning hanterats och fått utrymme i kommunens översiktsplanering.

Under senare år har behovet av en samlad planering för all VA-försörjning inom en kommun och inom en region blivit allt tydligare. I en rapport från Svenskt Vatten Utveckling påtalas att "VA-planering behövs för hela kommunen – inte bara inom verksamhetsområdet".² Sedan lagen om allmänna vattentjänster (härefter "vattentjänstlagen") trädde i kraft 2007 har förväntningarna på att kommunen ska ordna VA-försörjningen genom en allmän anläggning ökat. Detta beror sannolikt på formuleringen i 6 § vattentjänstlagen som säger att kommunen är skyldig att ordna vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang när det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Vid förelägganden från länsstyrelserna och vid överprövning av dessa hos statens va-nämnd och i

¹ Länsstyrelsen i Stockholms län (2009). Kommunal VA-planering. Manual med tips och checklistor. Rapport 2009:07.

² Svenskt Vatten utveckling (2008). Handbok om VA i omvandlingsområden. Rapport nr 2008-11.

mark- och miljödomstolen har hänsyn tagits till i vilken utsträckning kommunerna kunnat visa på en fungerande VA-planering.

Kraven ökar på kommunerna

Sveriges kommuner står inför stora utmaningar när det gäller vatten- och avloppsförsörjningen. Hälften av Sveriges sjöar och vattendrag klarar inte kraven för god vattenstatus enligt vattendirektivet. Grundvatten riskerar att förorenas och överexploateras. Övergödning på grund av för stora utsläpp av fosfor och kväve är ett stort problem både i sjöar och i hav, särskilt i södra Östersjön. Klimatförändringar medför ökad nederbörd och kraftigare regn i Sverige. Efterföljande översvämningar kan ge utsläpp av avloppsvatten via bräddning, översvämning av betesmark och därmed ökad risk för att dricksvatten och badvatten förorenas av virus, bakterier och parasiter såsom *Cryptosporidium* och *Giardia*. Utanför städerna behöver minst 400 000 enskilda avlopp åtgärdas av både hälso- och miljöskäl³. Skyddet av Sveriges vattentäkter behöver stärkas, utsläppen av avloppsvatten minska och dagvattenhanteringen göras mer långsiktigt hållbar.

Vattenförvaltningens mål

Vattenförvaltningen bygger på EU:s ramdirektiv för vatten⁴ och lägger "golvet" för vilken kvalitet och tillgång på vatten som Sverige inte får underskrida. Vattendirektivet har sin grund i en insikt om att vi gemensamt måste vårda våra vattenresurser för en framtida hållbar vattenanvändning. Vatten som redan är bra ska bevara sin kvalitet – inga vatten får försämrats.

Tanken med vattenförvaltningen är att samhället ska jobba avrinningsområdesvis med vatten och ha en helhetssyn. Vattenförvaltningen omfattar både ytvatten (sjöar, vattendrag, kust- och övergångsvatten) och grundvatten.

Målet med vattenförvaltningen är att uppnå en god vattenstatus i samtliga vattenförekomster. Det innebär att både tillgången och kvaliteten på vatten ska vara god. Siktet är därför inställt på att så långt som möjligt vidta åtgärder som förbättrar vattenkvaliteten.

Sverige har delats in i fem vattendistrikt. En länsstyrelse i varje distrikt är utsedd till vattenmyndighet och ansvarar för beslut och samordning:

- Länsstyrelsen i Norrbottens län: Bottenvikens vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Bottenhavets vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västmanlands län: Norra Östersjöns vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Kalmar län: Södra Östersjöns vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län: Västerhavets vattendistrikt

³ Styrmedel för en hållbar åtgärdsstakt av små avloppsanläggningar. Havs- och vattenmyndigheten. 2013-09-13.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Vattenmyndigheterna fastställer miljökvalitetsnormer med kvalitetskrav för alla vattenförekomster. För de vatten som riskerar att inte uppnå god status behöver åtgärder vidtas. Statusen får inte försämrats. Miljökvalitetsnormerna för varje vattenförekomst kan sökas fram i VISS⁵. Vattenmyndigheterna beslutar om åtgärdsprogrammen för vattendistriktet. Länsstyrelsen bistår vattenmyndigheterna med att ta fram förslag. En dialog mellan dem och VA-huvudmännen om lämpliga VA-åtgärder i god tid före besluten är viktig eftersom sådana ofta tar tid och kostar pengar att genomföra och därför behöver planeras. Programmen redovisar sedan de åtgärder som kommuner och myndigheter är skyldiga att vidta för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppnås. De första programmen beslutades i december 2009 och förnyas vart sjätte år. Varje år senast den 28 februari ska kommuner och myndigheter rapportera vilka åtgärder som har vidtagits under föregående år.

I Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för samtliga fem vattendistrikt finns sex⁶ åtgärder som riktar sig till kommunerna. En av dessa, åtgärd 37, lyder: *Kommunerna behöver, i samverkan med länsstyrelserna, utveckla vatten- och avloppsvattenplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status, god kemisk status eller god kvantitativ status.*⁷

Redan innan åtgärdsprogrammet fastställdes gav Länsstyrelsen i Stockholms län i samråd med övriga länsstyrelser ut en rapport med råd till landets kommuner om hur arbetet med VA-planering kan genomföras⁸. Det arbetssätt som föreslogs i den första manualen har fått ett stort genomslag och använts i många kommuner, och på många håll finns nu erfarenheter av att använda manualen. Idag finns därför bra förutsättningar att utifrån de erfarenheter som införskaffats ta fram en central vägledning om kommunal VA-planering.

⁵ Vatteninformationssystem Sverige. Databas med alla Sveriges större sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten. www.viss.lansstyrelsen.se.

⁶ För Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt riktar sig sju åtgärder mot kommunerna.

⁷ Vattenmyndigheterna (2009). Åtgärdsprogram 2009-2015.

⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län (2009). Kommunal VA-planering. Manual med tips och checklistor. Rapport 2009:07.

Kommunal VA-planering

VA-planeringen är en del av kommunens övergripande planering. En tillkommande förutsättning för detta är reglerna om vattenförvaltning och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som syftar till att åstadkomma god ekologisk, kemisk och kvantitativ status för vatten. Detta innebär att kommunerna i högre grad behöver en vidare planering för de kommunala vattenfrågorna. I vägledningen definieras begreppet kommunal VA-plan på följande sätt:

Med kommunal VA-plan menas ett styrdokument som beskriver hur VA-försörjningen ska ordnas i hela kommunen d.v.s. både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde. Med VA-försörjning menas dricksvattenförsörjning samt omhändertagande av avloppsvatten. Avloppsvatten innefattar spillvatten samt dagvatten, ibland även dräneringsvatten.⁹

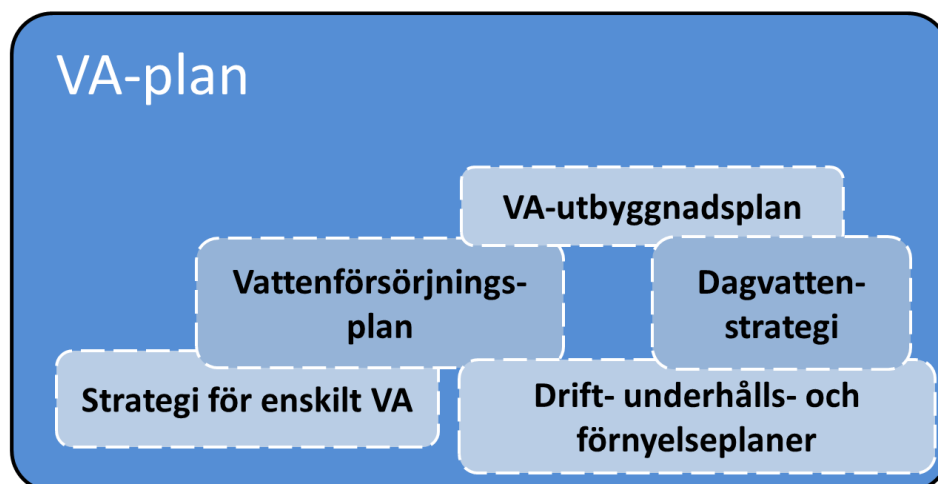
En VA-plan enligt ovanstående definition bör motsvara en ”vatten- och avloppsvattenplan” enligt åtgärd 37 i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. För att en kommunal VA-plan ska ha denna status bör följande vara uppfyllt:

- VA-planen ska tas fram genom ett förvaltningsövergripande arbete och vara väl politiskt förankrad.
- VA-planen ska innehålla en beskrivning av VA-försörjningen och dess påverkan på vattenstatus, motsvarande en VA-översikt enligt denna vägledning.
- VA-planen ska innehålla en VA-policy eller motsvarande politiskt beslutad viljeyttring med principer för prioriteringar mellan åtgärder och mellan geografiska områden.
- VA-planen ska kunna utgöra underlag för beslut om finansiering av föreslagna åtgärder.

Miljökvalitetsnormerna för vatten rör främst skyddet av miljön även om det för grundvatten finns ett hälsoperspektiv, t.ex. miljökvalitetsnormen för nitrat. Det är viktigt att VA-planeringen i lika hög utsträckning värnar skyddet för människors hälsa och livsmedelssäkerhet.

En kommunal VA-plan är inte något som krävs i vattentjänstlagen, miljöbalken eller plan- och bygglagen. Den saknar rättsligt bindande verkan och ska därför ses som kommunens egna styrmedel för att åtgärder ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. En VA-plan kan omfatta och antingen inbegripa eller tydligt kopplas till en rad andra styrdokument som t.ex. vattenförsörjningsplan, förnyelseplan för allmänt VA, dagvattenstrategi, VA-policy etc. (figur 1).

⁹ Se ordförklaringar för definition av avlopp och avloppsvatten.



Figur 1. Principiell bild som visar att en VA-plan kan innehålla ett antal strategier och styrdokument med olika avgränsningar och benämningar. Det kan finnas både fler och färre styrdokument än de som visas här.

Vattenförsörjningsplan – ett underlag i arbetet med en kommunal VA-plan

Begreppet vattenförsörjningsplan har utvecklats inom ramen för det nationella och regionala miljömålsarbetet och har fått stor spridning. Hur vattenförsörjningsplaner kan se ut och hur man kan ta fram dem beskrivs bland annat i rapporter från Sveriges Geologiska Undersökning (SGU)¹⁰ och Länsstyrelsen i Västra Götalands län¹¹. En vattenförsörjningsplan bör beskriva och lyfta fram de naturgivna vattenresurserna samt innehålla en prioritering av de viktiga resurserna med syftet att säkra tillgången på dricksvatten i ett område på lång sikt. Vattenförsörjningsplanen bör sammanställa alla behov av vatten, även för t.ex. bevattning och industriändamål. En vattenförsörjningsplan kan utgöra en del i arbetet med VA-planen, men kan också vara en fristående del som ger ett underlag till VA-planen.

Det pågår också ett arbete med regionala vattenförsörjningsplaner på flera håll i landet, oftast av länsstyrelserna men i vissa fall av kommuner i samarbete, t.ex. genom ett regionalt kommunalförbund. Dessa kopplar till och syftar också att ge underlag till kommunala VA-planer och vattenförsörjningsplaner.

En kommunal VA-plan bör utformas så att den även inrymmer väsentliga delar av det som ska ingå i en vattenförsörjningsplan vad gäller såväl tillgång som behov av vatten.

¹⁰ SGU-rapport 2009:24. Vattenförsörjningsplan – identifiering av vattenresurser viktiga för dricksvattenförsörjning.

¹¹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2006: Vattenförsörjningsplaner – inbörd och innehåll. Länsstyrelsen Västra Götalands län, Rapport nr 2006:99.

Vattenskyddsområden

Vattenskyddsområden är ett sätt att skydda aktuella och framtida vattentäkter från föroreningar och kvalitetsförsämringar med stöd av 7 kap. 21 § miljöbalken. Länsstyrelsen eller kommunfullmäktige får fastställa vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter. Ansökan kommer oftast från den förvaltning som ansvarar för den kommunala dricksvattenförsörjningen. För att uppnå syftet med vattenskyddet tas föreskrifter fram som innebär restriktioner för olika verksamheter inom vattenskyddsområdet. Behovet av skydd och eventuella ersättningsregler är två olika processer. Ersättningsreglerna finns i 31 kap. miljöbalken. Av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, åtgärd 34, framgår att kommunala dricksvattentäkter ska ha ett vattenskyddsområde. Naturvårdsverket har gett ut en handbok om vattenskyddsområden¹².

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för vägledning om prövning och tillsyn avseende vattenskyddsområden.

Drift-, underhålls- och förnyelseplan

Begreppet drift-, underhålls- och förnyelseplan (DUF) avser verksamhetsplaner för den allmänna anläggningen. I en förnyelseplan för den allmänna VA-anläggningen beskrivs både det strategiska förnyelsebehovet på längre sikt och planering av konkreta förnyelseåtgärder. Det kan avse både ledningsnät och andra delar av anläggningen.

Ett annat begrepp som används i detta sammanhang är saneringsplan. En saneringsplan avser ofta åtgärder för att minska bräddningar och tillskottsvatten till avloppsreningsverk men begreppet kan också syfta på åtgärder för att ansluta enskilda avlopp.

Dagvattenstrategi

Dagvattenhanteringen är en viktig fråga som kräver ett långsiktigt perspektiv mot bakgrund av den klimatförändring som sker. Syftet med en dagvattenstrategi är att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering med avseende på vattenkvalitet och risk för översvämningar, med hänsyn till ett förändrat klimat. Det är viktigt att komplettera med andra kommunala dokument som kan vara viktiga underlag och ställningstaganden för VA-planeringen såsom risk- och sårbarhetsanalyser och klimatanpassningsplaner.

Dagvattenstrategin bidrar till en enhetlig hantering av dagvattenfrågorna i samhällsplaneringen och vid drift och underhåll. En dagvattenstrategi behandlar dagvattenhantering vid nybyggnad, ombyggnad, ändrad markanvändning samt drift och underhåll av byggnader och anläggningar. Vägval kan då analyseras och övervägas t.ex. om dagvattnet ska hanteras i öppna system eller i kulvert. För hantering i ett öppet system krävs ytor och då kan synergier uppnås i stadsplaneringen så att vattnet också tillförs som ett stadsbyggnadselement. En viktig del i många kommuners dagvattenstrategi är en sammanställning av roll- och ansvarsfördelningen mellan det allmänna och

¹² Naturvårdsverket, 2010:5. Handbok om vattenskyddsområde.

enskilda och vilka de samhällsekonomiska kostnaderna blir för olika lösningar. I många fall utgör dikningsföretag ofta recipient för dagvatten.

Ansvarsfördelningen för kommunerna i förhållande till dikningsföretagens legala status är en viktig fråga i VA-planeringen.

Ett annat begrepp som används i detta sammanhang är dagvattenpolicy, vilket snarare avser riktlinjer och principiella ställningstaganden, analogt med VA-policy enligt denna vägledning. Även begreppet dagvattenplan förekommer, men är inte lika vanligt.

En kommunal VA-plan bör utformas så att den även inrymmer allt som ska ingå i en dagvattenstrategi.

VA-utbyggnadsplan

Begreppet VA-utbyggnadsplan avser ofta en plan för utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen, utanför nuvarande verksamhetsområde, inom en angiven planeringsperiod. VA-utbyggnadsplanen kan ses som en handlingsplan inom ramen för kommunens VA-plan. Det finns också andra benämningar på denna typ av styrdokument, t.ex. VA-strategi, och i vissa kommuner benämns detta också enbart VA-plan vilket är missvisande då det enbart berör en del av VA-försörjningen i kommunen.

Strategi för enskilt VA

Nästan alla kommuner har riktlinjer eller policydokument för enskilt VA, ofta framtagna av miljöenheten och beslutade av miljö- och hälsoskyddsnämnden. I några kommuner finns strategier för enskilt VA som inte bara är vägledande utan också innehåller roll- och ansvarsfördelning. I vissa kommuners styrdokument finns dessutom uttryckt en viljeinriktning för hur kommunen ska arbeta och en beskrivning av strategiska vägval för att förbättra situationen vad gäller enskilt VA i kommunen.

Ett styrdokument som inte är en del av VA-planen är den kommunala miljönämndens tillsynsplan som beskriver hur nämnden ska arbeta i sin roll som tillsynsmyndighet. Detta dokument är en plan för myndighetsutövning. Den måste därför vara fristående från en kommunal VA-plan även om tillsyn av VA är en viktig del i arbetet med att säkerställa en hållbar VA-försörjning.

En kommunal VA-plan bör utformas så att den även inrymmer de frågor och områden som en strategi för enskilt VA tar upp.

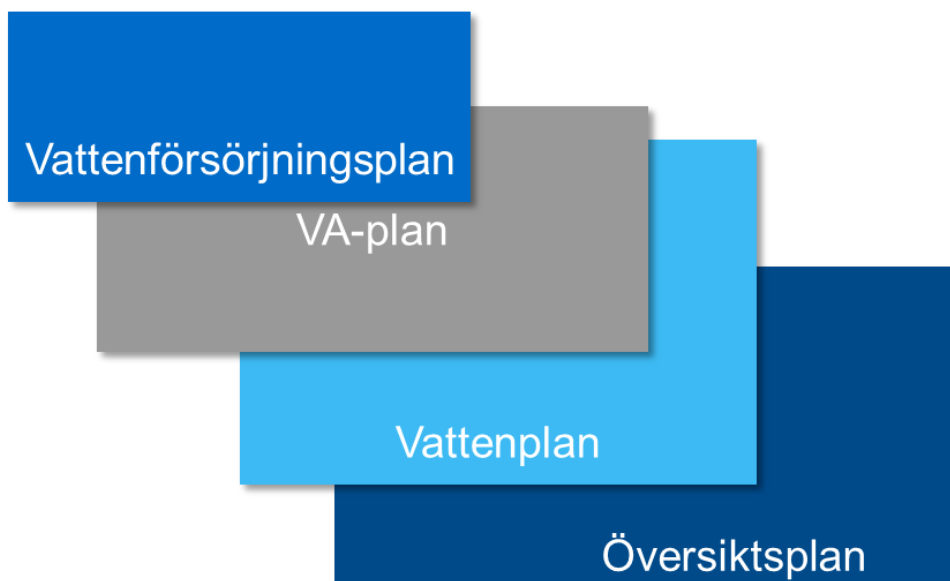
Andra planer och begrepp

Det finns även andra planer som kan relateras till VA-planeringen, såsom översiktsplan och vattenplan. VA-planen och vattenplanen kan utgöra planeringsunderlag till översiktsplanen (figur 2).

Översiktsplan

Översiktsplanen är vägledande för beslut som stödjer sig på en rad lagstiftningar. I översiktsplanen ska också avvägningar göras mellan olika allmänna intressen. Vad avser mark- och vattenanvändning är översiktsplanen det viktigaste dokumentet som kommunen fattar beslut om. En stor del av de frågeställningar som aktualiseras i VA-planeringen är direkt kopplad till

stadsutveckling och annan samlad bebyggelse men också enstaka byggnader. Dessa frågor är centrala för kommunen att fatta beslut om. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Vid denna planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet och med hänsyn till bl.a. möjligheter att ordna dricksvattenförsörjning och avlopp och möjligheter att förebygga vattenföroreningar.



Figur 2. Principiell bild som visar hur översiktsplan, vattenplan, VA-plan respektive vattenförsörjningsplan kan förhålla sig till varandra.

Vattenplan

Det saknas en vedertagen definition av kommunal vattenplan, och vattenplaner ges därför olika inriktning, innehåll och avgränsning i olika kommuner. I Nationalencyklopedin definieras vattenplanering som "planering för hushållning, utnyttjande och skydd av våra vattenresurser".

Utgångspunkten för en kommuns vattenplanering är bland annat vattenförvaltningen och de nationella miljömålen, som ibland kan vara regionalt eller lokalt nerbrutna. En kommun kan ha flera målsättningar för vattenmiljöerna, till exempel för rekreation, bevarande av höga naturvärden eller som framtida dricksvattentäkt. Planen har som syfte att tydliggöra vad kommunen ska göra för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för vatten nås, och hur man i detta arbete genomför vad som föreskrivs i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. En kommunal vattenplanering bör resultera i ett helhetsgrepp på vattenfrågorna och skapa en struktur för arbetet i kommunen, en "handlingsplan för att nå god ekologisk, kemisk och kvantitativ status". Normalt ska en vattenplan precis som en VA-plan täcka hela kommunens yta. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tagit fram en handledning om hur fysisk planering samverkar med miljökvalitetsnormer och

åtgärdsprogram för vatten¹³.Handledningen riktar sig i första hand till kommunala planerare och tjänstemän på kommunernas bygg- och miljökontor.

Det finns många olika styrdokument som liknar vattenplaner t.ex. vattenöversikt, vattenprogram eller vattenstrategi. Dessa är ofta delar av vad som kan ingå i en heltäckande vattenplan.

Varje kommun behöver en vattenplanering. Ett bra sätt att tydliggöra detta är genom en vattenplan. Denna bör utgöra ett tematiskt avgränsat underlag i översiktsplanen med fokus på vattenmiljön, specifika vattendrag, sjöar eller kust- och havsvatten. Vattenplaneringen bör också bygga på en mellankommunal samverkan i avrinningsområdet för att kunna beakta såväl ökande vattenflöden, spridning av föroreningar och möjlighet till gemensamma åtgärder. I bilaga 4 finns en beskrivning av vad en vattenplan kan och bör innehålla.

Ett begrepp som några kommuner använt för arbetet med vattenplanering är blåplan. Grundtanken är att blåplanen ska motsvara de kommunala s.k. grönsplaner som beskriver hur man kan bevara och utveckla parker, grönområden och naturvärden. Om man väljer att använda begreppet blåplan är det viktigt att man är tydlig med vad planen inbegriper och vilket syfte den har i relation till andra styrdokument.

¹³ Planera för bättre vatten – En handledning om hur fysisk planering samverkar med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, rapport nr 2012:40.

Möjligheter med kommunal VA-planering

VA-planen är kommunens egna styrmedel för att eftersträva en hållbar VA-försörjning vilket bland annat bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. VA-planering kräver till en början extra resurser men leder på sikt till att åtgärder kan genomföras på ett mer effektivt sätt och ger därför större nytta per satsad krona. Här följer några exempel på möjligheter som VA-planeringen medför och på negativa konsekvenser av att inte ha en fungerande VA-planering.

Underlag för översiktsplaneringen

I översiktsplanen görs en sammanvägning mellan olika intressen och behov i kommunen. Översiktsplanen ska innehålla underlag inför kommande beslut och beskriva kommunens överväganden om hur mark och vatten ska utnyttjas. Förutsättningarna för vatten- och avloppsförsörjning skapar möjligheter men ofta också begränsningar för kommunens bebyggelseutveckling.

Genom att arbeta med VA-planering parallellt med översiktsplaneringen kan dessa processer ge inspel och utgöra underlag för varandra. VA-planeringen kan peka på vilka hänsyn som behöver tas i planprocessen för att möjliggöra en klimatanpassad bebyggelse, förbättra dagvattenhanteringen och minska översvänningsriskerna.

I samband med att översiktsplanen ses över, vilket bör ske varje mandatperiod, bör även VA-planen uppdateras. Underlag som inte funnits tillgängligt tidigare kan arbetas in, och på detta sätt kan VA-planen successivt utvecklas och bli allt mer heltäckande.

På samma sätt bidrar VA-planen till att tydliggöra förutsättningarna för VA-försörjningen i samband med andra strategiska beslut i kommunen. En VA-plan utgör ett bra beslutsunderlag och ger därmed möjlighet till en mer demokratisk hantering av VA-frågor i kommunen.

Utveckling av den allmänna VA-anläggningen

Det finns många vinster med att ta med utvecklingen av den allmänna VA-anläggningen som en del i kommunens övergripande planering. Det blir lättare att visa vilka åtgärder i VA-anläggningen som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas. Åtgärder som krävs för en robust och klimatanpassad dricksvattenförsörjning kan lyftas fram så att de får utrymme i översiktsplaneringen. Det handlar t.ex. om ett långsiktigt skydd för nuvarande och potentiella vattentäkter, men i många fall också om utökat tekniskt samarbete mellan kommunerna med ökad leveranssäkerhet och kvalitet som följd.

Olika strategiska val underlättas genom en strategisk planering, till exempel valet mellan att rusta upp en anläggning eller att överleda till en annan anläggning. Likaså underlättas prioritering mellan åtgärder på ledningsnätet och i vatten- och avloppsreningsverken. Vägval kan också göras mot att pröva

nya tekniklösningar och organisationsformer t.ex. för att i högre grad tillvarata växtnäringssämnen ur avloppet.

Många kommuner står inför ett vägval beträffande dagvattenhanteringen, antingen bygga vidare på tekniska system med kulvertar eller att utforma hanteringen så att dagvatten kan tillåtas översvämma vissa markområden när det kommer stora mängder regn, vid skyfall eller extrema vädersituationer. Det senare kräver en annan mark- och vattenplanering där särskilda ytor måste avsättas. Samtidigt tillförs ett stadsbyggnadselement – vatten – som är positivt för upplevelse och klimat. Boverket har gett ut en skrift som visar hur man kan tänka och göra.¹⁴

Åtgärder i den allmänna VA-anläggningen kan vara mycket kostsamma. VA-planeringen ger ett tillfälle att beskriva och tydliggöra de problem och utmaningar som behovet av förnyelse av VA-anläggningen medför för VA-huvudmannen och kommunen som helhet. Den ger också ett underlag för att bedöma VA-taxans framtida utveckling.

VA-försörjning utanför verksamhetsområdet

Kommunen har ett planeringsansvar även utanför verksamhetsområdet. VA-planeringen ger möjlighet till en samlad bedömning av var, när och i vilken ordning den allmänna VA-anläggningen behöver byggas ut och var andra lösningar är mer lämpliga. Den ger möjlighet att planera för en långsiktigt hållbar VA-försörjning i områden som idag inte berörs av de allmänna vattentjänsterna. Inte minst VA-försörjningen i så kallade omvandlingsområden ställer höga krav på planering. Om utbyggnadsbehovet är stort blir prioritering och planering för VA-utbyggnad en viktig del av VA-planen.

Även i områden där det inte finns behov av allmän VA-försörjning finns ett stort värde i att planera VA-försörjningen. Flera kommuner har genom systematisk VA-rådgivning underlättat för enskilda och VA-samfälligheter att förbättra sin VA-försörjning.

Kommunens skyldighet enligt vattentjänstlagen

Alla kommuner måste hantera frågan om ansvaret för att lösa VA-försörjningen i ett större sammanhang med en allmän VA-anläggning. Detta är ett krav som följer av 6 § vattentjänstlagen:

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

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och
2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va- anläggning.

¹⁴ Mångfunktionella ytor – Klimatanpassning av befintlig bebyggd miljö i städer och tätorter genom grönstruktur. Boverket 2010.

Huvudmannen, det vill säga den som äger den allmänna anläggningen, kan vara kommunen själv eller en annan juridisk person över vilken kommunen har ”ett rättsligt bestämmande inflytande” (3 §). Det kan till exempel vara ett kommunalt bolag eller ett kommunalförbund.

För att kommunen ska vara skyldig att införliva ett nytt område i sitt verksamhetsområde för vattentjänster, ska det alltså föreligga ett behov av att i ett större sammanhang ordna med vattenförsörjning eller avlopp. Det betyder att om ett antal fastigheter har behov av dricksvatten och/eller utgör en föroreningsrisk för dricksvattentäkter eller för miljön i sig, kan kommunen bli skyldig att införliva detta område i verksamhetsområdet. Om inte kommunen beslutar om utökning av verksamhetsområdet kan länsstyrelsen med stöd i 51 § vattentjänstlagen förelägga kommunen att uppfylla sina plikter.

51 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Idag arbetar landets länsstyrelser på olika sätt med tillsyn enligt 51 § vattentjänstlagen. Spannet är stort från ett reaktivt förhållningssätt där länsstyrelsen agerar utifrån inkommande ärenden till en proaktiv tillsyn i några län.

En fungerande VA-planering ger kommunen större handlingsutrymme. Det är viktigt att kommunen skaffar sig en planeringsberedskap och identifierar potentiella ”6 §-områden”. Utan en bra planering riskerar kommunen att ställas inför förelägganden enligt 51 § vattentjänstlagen om att inrätta allmänna vattentjänster i områden där man inte avsett bygga ut allmänt VA eller där man planerat att göra det vid ett senare tillfälle. Finns ingen planering och politiskt antagen prioritering vad gäller VA-utbyggnad finns risk att myndigheten tar beslut utan hänsyn till övriga förutsättningar. Då minskar också kommunens kontroll över VA-taxans utveckling.

I vägledningen kan inte en genomgång av rättsläget eller detaljerade råd ges för hur kommuner ska hantera frågan. Entydig rättslig praxis saknas, och tolkningar av idag aktuella domar kan snabbt komma att bli inaktuella i takt med att nya domstolsbeslut och avgöranden kommer fram. Behovet av denna typ av tolkning är stort och kan förhoppningsvis tillfredsställas genom en fortsatt rapportering om och sammanställning av rättspraxis på området.¹⁵

Sammanfattningsvis kan sägas att det råder ett osäkert rättsläge. God VA-planering är kommunens möjlighet att själv påverka och styra i vilken ordning olika områden ska anslutas. Även om en VA-plan inte kan ses som en garanti så ökar den chanserna för att kommunen ska få gehör hos länsstyrelsen och statens va-nämnd för sina vägval och prioriteringar i samband med prövning av skyldighet att lösa VA-försörjningen. Detta ges också stöd för i den vägledning från länsstyrelserna och Miljösamverkan Sverige där man bland annat påtalar att:

¹⁵ De flesta av Va-nämndens beslut publiceras på www.va-namnden.se.

”En god VA-planering ger förutsättningar för att minska risken för att länsstyrelsen agerar med stöd av 51 § i LAV.”¹⁶

Underlätta åtgärdandet av enskilt VA

För många kommuner är behovet av att åtgärda det stora antalet enskilda avlopp och i vissa fall även enskilda dricksvattentäkter en stor fråga. Traditionellt har detta enbart hanterats som en fråga för miljö- och hälsoskyddsnämnden. En heltäckande kommunal VA-planering innebär en möjlighet att lyfta denna fråga från att vara en myndighets- och tillsynsfråga till att bli en viktig del i kommunens planering av mark och vatten. Vattenförsörjningsplanen kan ge ett värdefullt kunskapsunderlag. Vattenförsörjningsplanen kan t.ex. belysa de områden där de naturgivna förutsättningarna gör att vattenkvantitets- och/eller vattenkvalitetsproblem kan förväntas föreligga. En VA-planering som inte på ett bra sätt belyser enskild VA-försörjning blir i de allra flesta kommuner ett ofullständigt verktyg.

Miljöenheten har nödvändig kunskap om hur VA-situationen ser ut i områden utanför verksamhetsområdet och har därför en viktig roll i arbetet med att prioritera mellan områden aktuella för VA-utbyggnad.

VA-planeringsarbetet är också en möjlighet för kommunen att få till stånd en enhetlig kommunikation. Fastighetsägare och andra aktörer i kommunen kan få tydligare information om vilka områden som ska anslutas till den allmänna anläggningen, vad som gäller fram till dess och vad som krävs av fastighetsägare inom områden som inte kommer att anslutas. Även i detta avseende bidrar VA-planen till en förbättrad demokrati och möjlighet för medborgarna att förhålla sig till viktiga VA-frågor.

Resurshushållning – vatten, växtnäring och energi

Kravet på att styra mot hushållning med naturresurser finns såväl i miljöbalken, plan- och bygglagen som i vattentjänstlagen. Frågor som rör VA-försörjningens hållbarhet ur ett resursperspektiv är viktiga att ha med i kommunens planering. Frågan kan rymma stora utmaningar som kan påverka både planering och tekniska system i tätorter liksom utformning av den enskilda byggnaden.

I samband med att kommunen utvecklar en VA-planering bör också strategiska vägval, målsättningar och förslag till åtgärder för att förbättra hushållning med naturresurser och återföring av växtnäring lyftas upp till diskussion. VA-planen är ett bra tillfälle att konkretisera vilka strategier och åtgärder som kan vidtas. Det förvaltningsövergripande sammanhang som en VA-planering innebär skapar också förutsättningar för att hitta nya lösningar, både när det gäller organisation och teknik. Om frågan om återföring av näringsämnen behandlas i VA-planen minskar risken att frågan hamnar mellan stolarna. Alternativa lösningar som inte innebär centraliserad VA-försörjning

¹⁶ Miljösamverkan Sverige och Länsstyrelserna, 2009. Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster. En vägledning för länsstyrelserna.

är också en potential i VA-planeringen, då de kan möjliggöra att oönskade långa ledningsdragningar undviks. Utmaningen ligger i att organisera den allmänna VA-försörjningen och avfallshanteringen i kommunen på nya sätt.

Att i VA-planeringen lyfta in återföring av växtnäring och hushållning av naturresurser på ett tydligt sätt kan innebära nya lösningar för såväl enskild som allmän VA-försörjning, som i vissa fall både blir billigare och ger förbättrad resurshushållning jämfört med traditionella teknikval. Detta synsätt kan också leda till samverkan med lantbrukare och andra aktörer om återföring av avloppsfraktioner, vilket innebär andra positiva effekter.

Om kretslopps- och resurshushållningsfrågorna inte adresseras i VA-planeringen bör man se till att dessa på ett tydligt sätt hanteras inom ramen för någon annan typ av plan eller styrdokument. Annars är risken stor att kommunen inte planerar för att lösa de uppgifter man enligt lagstiftning och miljömål har ansvar för att lösa.

Faktorer som påverkar VA-planeringen

Vatten och avlopp i samhället

VA-försörjningen syftar till att tillgodose behovet av dricksvatten och vatten för andra hushållsändamål samt att avleda och rena avloppsvatten. I områden med samlad bebyggelse ingår även att avleda och omhänderta dagvatten och dränvatten så att olägenhet inte uppstår.

Inom kommunens verksamhetsområde ansvarar VA-huvudmannen för VA-försörjningen, medan ansvaret i övriga områden ligger på fastighetsägaren. Denna uppdelning mellan allmän och enskild VA-försörjning återkommer i hela denna vägledning. Det är en uppdelning av ansvaret som inte nödvändigtvis behöver styra valet av teknisk lösning. Men historiskt sett har den allmänna VA-försörjningen i regel blivit mer storskalig och tillämpar därför vanligtvis andra tekniska lösningar än den enskilda.

VA-försörjningen ska vara socialt, ekologiskt och ekonomiskt långsiktigt hållbar. Det innebär att vattenförsörjningen ska vara robust och uppfylla krav på god dricksvattenkvalitet. Avloppsvatten ska avledas utan olägenhet för människors hälsa eller miljön. VA-försörjningen ska uppfylla kraven på god resurshushållning, till exempel genom att begränsa energiförbrukningen och tillvarata avloppets växtnäringsämnen. Hållbar VA-försörjning förutsätter också att den över tiden kan anpassas till ett förändrat klimat.

Andra verksamheter som påverkar och påverkas av vattenförekomsterna är jordbruk, skogsbruk, industri och väghållning. Dessa verksamheter behöver hanteras inom ramen för en mer övergripande kommunal vattenplanering och inom miljö- och tillsynsarbetet men ingår inte i VA-planeringen. Dock finns beröringspunkter mellan potentiellt miljöstörande aktiviteter och VA-försörjningen som bör belysas, till exempel:

- förorening av vattentäkter
- industrier inom kommunens VA-verksamhetsområde
- avledning av kommunalt dagvatten till diken
- hantering av avloppsslam och uppströmsarbete

Nationella mål och krav

VA-planering är i bästa fall en iterativ process som pågår i kommunen i nära samspel med översiktsplaneringen med huvudsyfte att möta kommunens eget behov av underlag för utveckling. Men VA-planeringen kan dessutom vara ett redskap för kommunen att uppfylla en rad av de krav som ställs i lagstiftning, myndighetsbeslut och miljömål. Några viktiga yttre faktorer som påverkar kommunerna är:

- Vattentjänstlagen, anläggningslagen, plan- och bygglagen och miljöbalken
- Nationella föreskrifter, exempelvis för dricksvatten, badvatten och avloppsvattenrening
- Nationella miljömål, i första hand miljökvalitetsmålen:
 - Ingen övergödning,
 - Levande sjöar och vattendrag
 - Grundvatten av god kvalitet
 - Hav i balans samt levande kust och skärgård
 - God bebyggd miljö
 - Giftfri miljö
 - Begränsad klimatpåverkan

Mer information om miljömålen, preciseringar och etappmål kan fås från Miljömålsportalen www.miljomal.se.

Vattenförvaltningens åtgärdsprogram

I samtliga fem vattenmyndigheters åtgärdsprogram 2009–2015¹⁷ anges att: *”Kommunerna behöver, i samverkan med länsstyrelserna, utveckla vatten- och avloppsvattenplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status, god kemisk status eller god kvantitativ status.”* (åtgärd 37)

Detta är en av de åtgärder som riktar sig till kommunerna. Av de övriga kan fyra åtgärder hanteras inom ramen för VA-planeringen:

”Kommunerna behöver ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som bidrar till att en vattenförekomst inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status.” (åtgärd 33)

”Kommunerna behöver inrätta vattenskyddsområden med föreskrifter för kommunala dricksvattentäkter som behövs för dricksvattenförsörjningen, så att dricksvattentäkterna långsiktigt bibehåller en god kemisk status och god kvantitativ status.” (åtgärd 34)

”Kommunerna behöver tillse att vattentäkter som inte är kommunala, men som försörjer fler än 50 personer eller där vattenuttaget är mer än 10 m³/dag, har god kemisk status och god kvantitativ status och ett långsiktigt skydd.” (åtgärd 35)

”Kommunerna behöver utveckla sin planläggning och prövning så att MKN för vatten inte överskrivs.” (åtgärd 36)

Nästa åtgärdsprogram kommer gälla för perioden 2016–2021. Då tillkommer även åtgärdsprogram för havsmiljöförvaltningen och riskhanteringsplaner mot översvämningsrisker¹⁸. VA-planering kommer även

¹⁷ www.vattenmyndigheterna.se.

¹⁸ 12–15 §§ förordning om översvämningsrisker (SFS 2009:956).

under denna period att ses som ett viktigt verktyg för att kommunerna inom ramen för sitt ansvarsområde ska kunna uppfylla målet med vattenförvaltningen.

Ansvarsfördelning inom kommunen

Kommunen har skyldighet att fördela ansvaret internt så att de krav som finns i vattentjänstlagen, miljöbalken samt plan- och bygglagen uppfylls. Hur ansvaret för den övergripande VA-planeringen ska fördelas inom kommunen beror givetvis på kommunens organisation och arbetssätt. Det är nödvändigt att detta klargörs i ett tidigt skede så att en helhetssyn kan uppnås. Resultatet av VA-planen, och vilket genomslag den får, beror till stor del på hur projektet initieras, och vem som sedan är drivande.

De viktigaste funktionerna benämns här kommunledningskontoret, planenheten, bygglovsenheten, miljöenheten, avfallsenheten och VA-enheten. Motsvarande funktioner finns i de flesta kommuner men kan givetvis ha andra namn. Kommunledningsenheten ansvarar för styrdokument för hela kommunen och övergripande mål, miljöenheten för tillsyn och prövning av enskilda avlopp, VA-enheten för vattenskyddsområden och den allmänna VA-anläggningen och plan- och byggenheten för översiktsplanering, detaljplanering och bygglov. Att kommunens olika funktioner arbetar tillsammans är nyckeln till en framgångsrik VA-planering.

Det är inte självklart vem som bör ta initiativ till VA-planeringen. För delar av planeringen finns ett tydligt definierat ansvar men för helheten har inte lagstiftning eller myndigheter pekat ut någon, utan detta faller tillbaka på kommunen generellt. VA-enheten har ansvar för det som ligger inom verksamhetsområdet. Miljöenheten fångar genom sitt tillsynsansvar upp behov utanför verksamhetsområdet, men har inte ansvar för att genomföra några åtgärder.

Kommunfullmäktige ansvarar ytterst

Utifrån vattentjänstlagen och plan- och bygglagen har kommunfullmäktige ytterst ansvaret för att det finns en fungerande övergripande planering. Fullmäktige beslutar också om VA-taxan som påverkas av hur VA-försörjningen planeras. Det är därför en stor fördel om arbetet med kommunal VA-planering startar med ett politiskt uppdrag i direkt anslutning till översiktsplanearbetet. Om detta inte sker, har kommunledningskontoret eller planenheten likväl ansvar att starta upp arbetet. Även VA-enheten och miljöenheten har ansvar för att VA-planering sker i kommunen och kan behöva ta initiativ till detta.

Om uppdraget inte är politiskt initierat, är det viktigt att kommunpolitikerna informeras om att arbetet startat, hur processen mot en VA-plan kommer att se ut och när underlag för olika typer av beslut kommer att presenteras för politikerna. Politikerna behöver ta ställning till strategiska frågor. Det styrdokument som främst bör fastställas av kommunfullmäktige är VA-policyn. Den bör vara kortfattad och innehålla övergripande strategiska ställningstaganden.

I den mån VA-planeringen mynnar ut i ett slutdokument, en "VA-plan", kommer denna att behöva ses över och uppdateras regelbundet för att vara

aktuell. Detta sker lämpligen en gång per mandatperiod, t.ex. i samband med aktualitetsprövning av översiktsplanen. I samband med detta kan det vara aktuellt att ompröva delar av VA-policyn. Även VA-planen bör fastställas på högsta politiska nivå (kommunfullmäktige) för att konsekvenserna av olika kommunala beslut processas av samtliga berörda nämnder och blir tydliga för alla.

Den första VA-planen måste inte vara fullständig. Det är möjligt att i den första versionen fokusera på de mest aktuella VA-frågorna i kommunen för att sedan vid aktualisering och uppdatering utöka planens innehåll och fördjupa sig och lägga till frågor. På detta sätt kan VA-planen successivt utvecklas från ett inte alltför stort styrdokument till att bli en heltäckande VA-plan som hanterar alla kommunens VA-relaterade frågor. VA-planeringens perspektiv är av sin natur mycket långsiktigt. Investeringar och teknisk livslängd kan ses i både ett 50-årigt och i många fall ett 100-årigt perspektiv. Varje kommun bör ta ställning till tidsperspektivet, men det finns goda skäl att ha en tidshorisont på minst 12 år i VA-planeringen.

Länsstyrelsens roll och ansvar

Länsstyrelsen är inte bara tillsynsmyndighet och överprövande myndighet såsom beskrivits under avsnittet om kommunens ansvar enligt vattentjänstlagen. Länsstyrelsen har även en viktig roll som samtalspart och stöd i kommunernas VA-planering. Länsstyrelsen har ett ansvar att bistå med planeringsunderlag för planering av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Ett av dessa underlag bör utgöras av en regional vattenförsörjningsplan som bl.a. tydliggör vilka vattenresurser som anses viktiga ur ett regionalt perspektiv. Länsstyrelsen är dessutom en länk till andra statliga myndigheter och kan ha en samordnande roll för mellankommunal samverkan i VA-planeringen i regionen och avrinningsområdet. Dessutom finns det på länsstyrelserna mycket information, dataunderlag och annat som är användbart i VA-planeringen och genomförandet av åtgärder för att förbättra vattenmiljön. Ett exempel är den stora mängd kartunderlag och data som har samlats i den nationella databasen VISS – Vatteninformationssystem Sverige¹⁹. Då VISS enbart hanterar de vattentillgångar som omfattas av vattenförvaltningsarbetet, dvs. tillgångar av en viss storlek, måste de dock kompletteras med annan information.

Ansvar och roller på central nivå

Förutom länsstyrelserna och kommunerna finns ett antal centrala myndigheter med ansvar för olika delar av VA-försörjningen. Sedan 2010 finns ett nationellt nätverk för dricksvatten där bland annat Livsmedelsverket, Boverket, SGU och Havs- och vattenmyndigheten ingår²⁰. Det finns idag ingen myndighet som har ett utpekat ansvar för tillsynsvägledning enligt vattentjänstlagen. De centrala

¹⁹ www.viss.lansstyrelsen.se/.

²⁰ Mer information om nationella nätverket för dricksvatten finns på www.livsmedelsverket.se.

myndigheterna ska dock aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ett brett ansvar för tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. I frågor som rör avloppsanläggningar så har Naturvårdsverket ansvar för tillsynsvägledning när det gäller dagvattenanläggningar samt avloppsanläggningar för hushållsspillvatten som betjänar fler än 200 personekvivalenter (pe).

Havs- och vattenmyndigheten

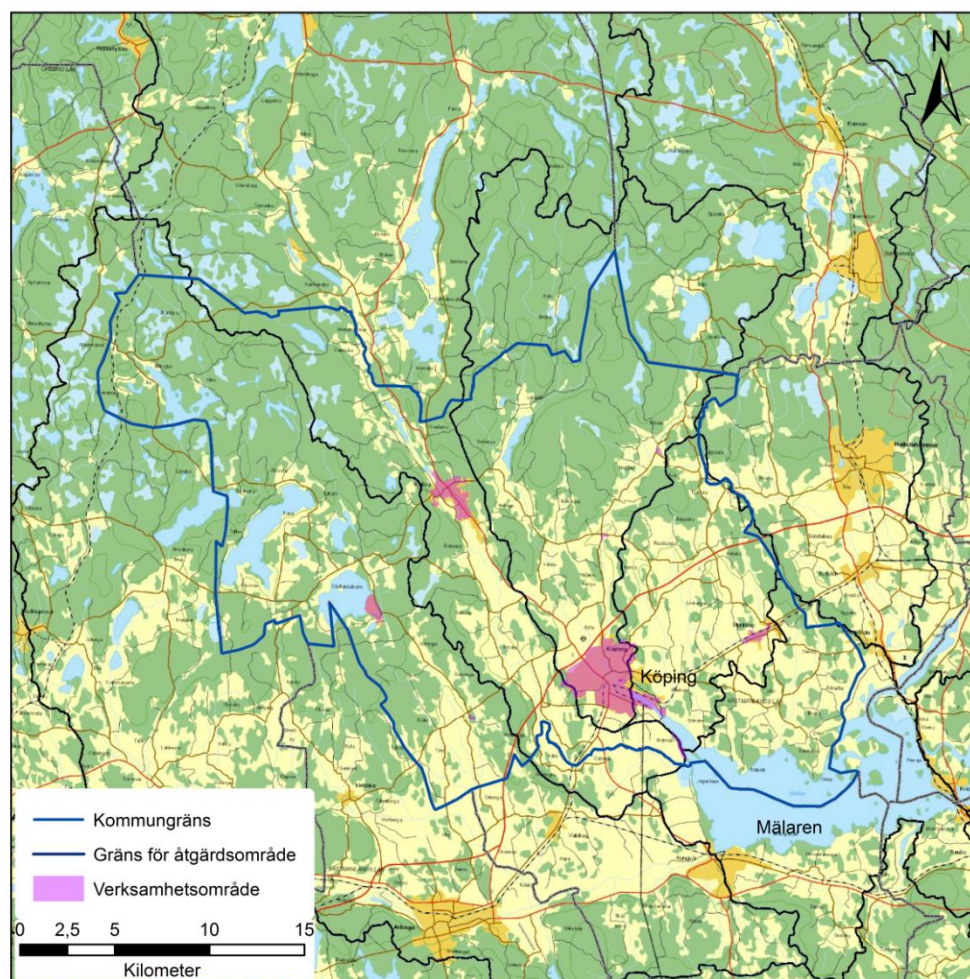
Havs- och vattenmyndigheten har tagit över den största delen av ansvaret för havs- och sötvattenfrågor från Naturvårdsverket, och ansvarar för de tre miljö-kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar bl.a. för tillsynsvägledningen avseende vattenskyddsområden, vattenverksamhet och miljökvalitetsnormer för vatten. Beträffande avloppsanläggningar har Havs- och vattenmyndigheten ett ansvar för tillsynsvägledning avseende enskilda avloppsanläggningar, till och med 200 pe. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar även för att peka ut områden som är av riksintresse för vattenförsörjningen. För vattendirektivet och badvattendirektivet har Havs- och vattenmyndigheten en nationellt samordnande roll och har bl.a. ansvar för att meddela föreskrifter (ytvatten) och utföra rapporteringen till EU.

Kommunal VA-planering – en översikt

VA-planeringens omfattning

Kommunal VA-planering ska omfatta hela kommunen, inom och utanför verksamhetsområdet för allmänna vattentjänster. Syftet är att nå en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar VA-försörjning i hela kommunen.



Figur 3. Köpings kommun med VA-verksamhetsområde, grannkommuner, åtgärdsområden och nedströms vattenförekomst (Mälaren). Källa: VISS och Köpings kommun.

VA-planeringen behöver sätta in kommunen i dess geografiska sammanhang. Vilket eller vilka vattendistrikt och delområden är aktuella? Vad finns uppströms och nedströms kommunen? Vilka är grannkommunerna, och vilka län är berörda? Figur 3 visar hur Köpings kommun berörs av fem åtgärdsområden (Galten – närområde, Köpingsviken – närområde, Köpingsån, Hedströmmen och Arbogaån) med flera grannkommuner som ligger uppströms (Hallstahammar, Surahammar, Skinnskatteberg, Lindesberg, Arboga och

Kungsör). Inom kommunens gränser delas VA-planeringen naturligt in i två huvuddelar:

1. Den allmänna VA-försörjningen inom verksamhetsområdet
2. VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde

Båda delarna måste finnas med i VA-planeringen för att täcka in hela kommunen. Dels behöver man planera för att förvalta och utveckla den allmänna VA-anläggningen, dels behöver man planera för nuvarande och framtida VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde. Här kan utvidgning av verksamhetsområdet vara ett alternativ, och VA-planen bör därför innehålla en handlingsplan för detta, en "VA-utbyggnadsplan". Det behövs också planering för de områden som kommer att ha enskild VA-försörjning under hela den aktuella planeringsperioden. Eftersom många omvandlingsområden har undermåliga enskilda avloppsanläggningar är det viktigt att planera för hur man hanterar VA-försörjningen i väntan på utbyggnad för de områden som ligger sent i utbyggnadsplanen. Tydlighet i den här delen av planeringen är extra viktig för enskilda fastighetsägare eftersom de behöver veta om de själva behöver åtgärda sitt egna dricksvatten eller avlopp i de fall de är undermåliga, eller om de kan avvakta kommunal utbyggnad.

Förutsättningar och villkor för VA-planeringen kan med fördel samlas i ett eget avsnitt. Det kan till exempel handla om recipientklassning som i sin tur ger ramar för utsläpp från dagvatten, bräddavlopp, allmänna avloppsreningsverk och enskilda avloppsanläggningar. Det kan handla om bebyggelse i lågpunkter, som behöver skyddas på grund av ökande översvämningssrisker. Det kan också finnas kommunala miljömål om energibesparing, klimat eller kretslopp för växtnäringsämnen vilket också bör tas hänsyn till i VA-planeringen. Även de ekonomiska förutsättningarna behöver belysas.

Checklistor för vad som kan ingå i de olika stegen i VA-planen återfinns i bilaga 2.

Planering för den allmänna VA-försörjningen

Planeringen omfattar VA-försörjning till all bebyggelse inom verksamhetsområdet. Den bör innefatta vattenresurser för nuvarande och framtida försörjning, vattenverk, ledningsnät, avloppsreningsverk och utsläppspunkter till recipienterna. Man måste inte göra hela arbetet med en omfattande VA-plan direkt. En enkel VA-plan kan i ett senare skede utvecklas och bli mer komplett. Vilka frågor som är viktigast varierar givetvis beroende på förutsättningarna i kommunen. Vissa frågor måste behandlas främst medan andra kan hanteras mer översiktligt. Arbetssättet i denna vägledning bygger på att börja med det som är tillgängligt, identifiera de strategiska frågorna och göra vägval inför den fortsatta planeringen.

Viktiga aspekter som behöver belysas är:

- Kapacitet för nuvarande och tillkommande befolkning inom verksamhetsområdet och i områden som ska anslutas till den befintliga anläggningen
- Hänsyn till kommunens övriga planering
- VA-anläggningens kondition och förnyelsebehov
- Säkerhet och krisberedskap
- Hushållning med naturresurser och återföring av näringsämnen
- Avloppsutsläppens påverkan på vattenstatus
- Anpassning till ett förändrat klimat
- Koppling till regionala planer

Planen ska säkerställa att anläggningens funktion och kondition upprätthålls samt att den möter kommunens långsiktiga fysiska planering baserat på översiktsplaner och bostadsförsörjningsprogram. Det är naturligt att VA-enheten ansvarar för denna del i VA-planen, men den behöver upprättas i samråd med en förvaltningsövergripande grupp.

Planering för VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde

Utanför verksamhetsområdet ansvarar varje fastighetsägare för VA-försörjningen. De befintliga lösningarna har valts utifrån de förutsättningar som gällde när respektive område bebyggdes. Ibland fyller de sin funktion väl, men i många fall är de bristfälliga med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

VA-planen ska visa hur en långsiktigt hållbar VA-försörjning ska kunna upprätthållas för befintlig och planerad bebyggelse, utanför verksamhetsområdet. Frågor som behöver belysas är:

- Tillgång till dricksvatten av god kvalitet för nuvarande och framtida bebyggelse
- Enskilda avloppsanläggningars påverkan på vattenstatus – inventeringar, riktlinjer för normal respektive hög skyddsnivå
- Hushållning med naturresurser och återföring av näringsämnen
- Möjlighet till lösningar i ett större sammanhang i kommunen eller en grannkommun
- Hänsyn till kommunens övriga planering
- Genomförande av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

Kommunen behöver ha en tydlig rutin för att bedöma i vilka områden allmänna vattentjänster behöver ordnas enligt 6 § vattentjänstlagen och för att besluta om verksamhetsområdets omfattning. I kommuner där utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen är aktuell behöver VA-planen innehålla en handlingsplan för detta, det vill säga en "VA-utbyggnadsplan". Den bör vara baserad på en systematisk prioritering med en modell som kommunen valt att tillämpa. Det ger ett tydligt underlag för beslut om åtgärder som går att

motivera och resurserna kan läggas där de gör mest nytta. Utökning av verksamhetsområdet behöver inte nödvändigtvis innebära anslutning till befintliga system. Det är viktigt att även överväga lokala anläggningar och andra tekniska lösningar i ett utvidgat verksamhetsområde.

I de fall kommunalt ansvar inte föreligger enligt 6 § kan i vissa fall en gemensamhetsanläggning vara en lösning för fastighetsägarna. En beskrivning av möjligheter med gemensamhetsanläggningar återfinns i bilaga 5.

För områden som ligger sent i utbyggnadsplanen är det viktigt att planera för situationen i väntan på en mer långsiktig lösning. Det kan finnas behov av speciella ställningstaganden och temporära åtgärder. Många gånger behöver fastighetsägarna rådgivning för att hantera såväl anslutning som situationen fram till dess.

VA-planen ska också visa hur en långsiktigt hållbar VA-försörjning ska upprätthållas genom enskilda anläggningar i områden som inte berörs av VA-utbyggnad under den aktuella planeringsperioden. Denna planering ger kommunen möjlighet att förebygga att en ohållbar VA-situation uppstår där till exempel vattenresurserna inte räcker till för områdets behov eller där avloppshantering är svår att tillgodose. Här är det viktigt att kommunen inte släpper fram avstyckningar, bygglov eller tillåter WC eller eget omhändertagande av latrin i en omfattning som området inte klarar av. VA-rådgivning till enskilda eller grupper av fastighetsägare för att till exempel underlätta bildandet av gemensamhetsanläggningar kan vara ett lämpligt alternativ i vissa områden. VA-planen bör också relatera till kommunens ställningstagande om normal respektive hög skyddsnivå enligt Naturvårdsverkets allmänna råd 2006:7 om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten.²¹

Prioriteringsmodeller

Här ges exempel på ett sätt att göra prioriteringar för områden inom kommunen vad gäller ansvar, organisation och ibland även teknik för VA-försörjning. Det handlar ofta om att prioritera vilka områden som ska försörjas med allmänt VA och i vilken ordning detta ska ske. Det finns många mer eller mindre avancerade metoder och angreppssätt utvecklade i landets kommuner och här ges några exempel på angreppssätt. Varje kommun eller VA-planeringsgrupp bedömer själv vilken metod som passar den egna situationen bäst. I bilaga 3 finns andra exempel på metoder som använts i Norrköping, Gotland och Söderköpings kommuner. Exempelen i bilaga 3 ska ses som inspiration och underlag för diskussion om lämplig prioriteringsmodell.

²¹ Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanordningar (NFS 2006:7) är myndighetens tolkning av miljöbalken med avseende på små avlopp. Funktionskraven på avloppsanläggningar finns i två olika nivåer; normal och hög. Råden utgår från att behoven av rening kan variera utifrån miljö- och/eller hälsoskydd. Tillståndsmyndigheten bedömer när det räcker med normalt skyddsbehov och när högre krav på avloppsanordningarna bör ställas. De allmänna råden är skrivna för avloppsanläggningar för upp till 25 personer men kan i stora delar tillämpas också på anläggningar för upp till 200 personer. Havs- och vattenmyndigheten har tagit över ansvaret för tillsynsvägledning avseende enskilda avloppsanläggningar.

Utgångspunkt i behov och möjligheter

Ett enkelt sätt att prioritera mellan områden vid planering av VA-utbyggnad är att utgå från:

- Behov av åtgärder för långsiktigt hållbar VA-försörjning i ett område
- Möjligheter att tillgodose behoven genom VA-utbyggnad

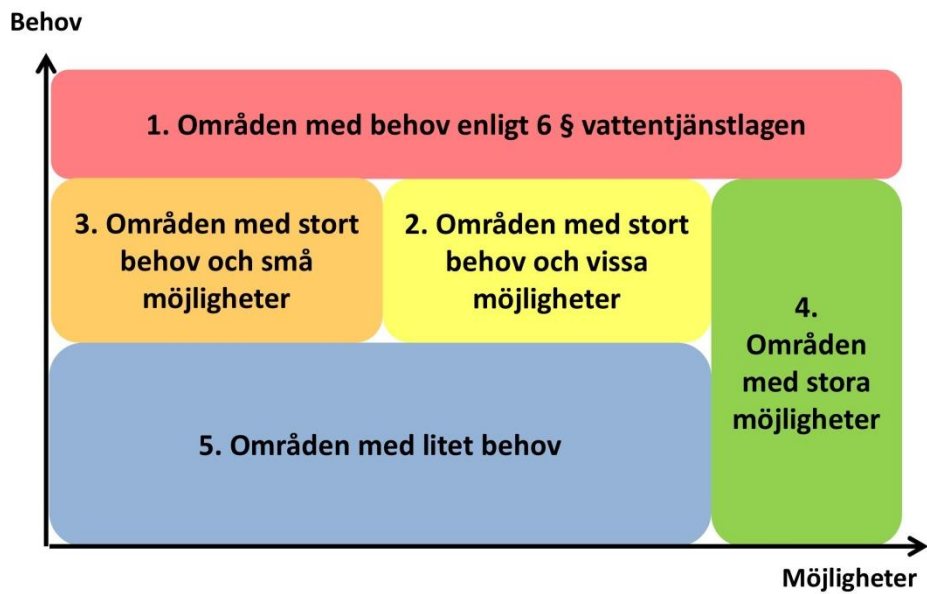
Om behoven för varje område graderas på en axel, exempelvis i en femgradig skala, och möjligheterna graderas på den andra axeln, erhålls ett diagram som åskådliggör förutsättningarna för VA-utbyggnad. Högst prioritet ges åt områden med stort behov och goda möjligheter, och lägst prioritet till områden med litet behov och små möjligheter.

I figur 4 har fem områdestyper identifierats. Typ 1 är områden med tydligt behov enligt 6 § vattentjänstlagen, där verksamhetsområde behöver inrättas. Den tekniska lösningen kan dock variera beroende på förutsättningarna. Typ 2 (områden med stora behov och vissa möjligheter) bör prioriteras relativt högt för VA-utbyggnad. Typ 3 är områden med stora behov och små möjligheter. Där finns det anledning att försöka hitta alternativa VA-lösningar. Dessa områden kan vara en stor utmaning i VA-planeringen. Typ 4 är områden som troligen kan anslutas om och när behovet är tillräckligt stort, medan typ 5 är områden som kan ges låg prioritet.

Utöver denna enkla prioritering ger modellen underlag för planering av andra alternativ. Beroende på kombinationen av behov och möjligheter kan många områden i kommunen klassas i olika typområden där förutsättningarna är snarlika. För varje typområde kan en principiell handlingsplan upprättas, som givetvis måste anpassas till varje specifikt område.

Metoden lämpar sig bäst i kommuner med inga eller ett fåtal områden med tydligt behov enligt 6 § vattentjänstlagen, eftersom den inte ger tydlig vägledning till den inbördes prioriteringen inom denna områdestyp.

Metoden kan givetvis användas med andra områdestyper än de som visas här.



Figur 4. Prioritering genom klassning av områden utifrån behov och möjligheten att tillgodose behoven genom allmän VA-utbyggnad.

Förslag till arbetsgång

En kommunal VA-plan bör utformas stegvis i rätt ordning för att ge ett så välunderbyggt beslutsunderlag som möjligt. Figur 5 visar en översikt över VA-planeringen med de aktiviteter som är viktigast i varje steg. Den visar också att VA-försörjningen såväl inom som utanför verksamhetsområdet ska ingå, och att gränsen mellan dessa kan flyttas inom planeringsperioden. Slutligen framgår det att VA-planering omfattar både dricksvatten, spillvatten och dagvatten. Checklistor för de olika stegen finns i bilaga 2.

Dagvatten							
Spillvatten							
Dricksvatten		Steg 1	Steg 2	Steg 3	Steg 4	Steg 5	
		Att starta VA-planeringen	VA-översikt	VA-policy	VA-plan	Implementering och uppföljning	
Inom ve	Inom ve	Inom nuvarande verksamhetsområde	Tydligt (politiskt) uppdrag	Känd information	Strategiska vägval	Plan för allmän VA-försörjning	Beslut i budget-process
Inom ve	Inom ve	Inom framtida verksamhetsområde	Förvaltningsövergripande arbetsgrupp	Nuläge	Riktlinjer	Plan för VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde	Uppföljning av ekonomi och vattenstatus
Uta ve	Uta ve	Utanför framtida verksamhetsområde	Förutsättningar	Prioriteringsgrunder			Underlag till översiktsplan
			Strategiska frågor				Uppdatering

Figur 5. VA-planeringen – en översikt.

Steg 1 – Att påbörja VA-planeringen

Säkerligen har det redan pågått VA-planering i någon form, men det kan ändå finnas behov av att göra en "nystart" och definiera projektet på ett tydligare sätt, inte minst i relation till vattenförvaltningsarbetet.

VA-planeringen kan initieras på många olika sätt. Projektet bör starta med ett tydligt uppdrag, helst från den politiska ledningen, till en förvaltningsövergripande arbetsgrupp, som får mandat att driva processen framåt. Ibland är det nödvändigt att påbörja arbetet utan att det tagits ett politiskt beslut. Det är då viktigt att kommunpolitikerna informeras om projektet och om hur processen kommer att fortskrida, och att de så snart som möjligt blir delaktiga.

Det är vanligt att tjänstemän på kommunens miljöenhet eller VA-enhet ser ett behov av en mer strukturerad VA-planering för att man ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Därför tas ofta första steget av någon av dessa enheter inom kommunen. På senare år är det också allt oftare kommunens planerhet eller motsvarande som tar det första initiativet. Oavsett var behovet först

identifieras och vem som tar initiativ, är det mycket viktigt att VA-planen ges hög status genom att kommunens politiska ledning ger i uppdrag åt en förvaltningsövergripande projektgrupp att påbörja arbetet med VA-planen. Projektgruppen bör minst vara sammansatt av representanter för VA-enheten, miljöenheten, planenheten och bygglovenheten. Detta ger goda förutsättningar för att skapa en gemensam bild av verkligheten som kan ligga till grund för det fortsatta arbetet. Om det finns en tjänsteman som är övergripande strateg i kommunen så bör denne medverka i arbetet. Det är viktigt att tydliggöra ansvarsfördelningen i projektgruppen och hur arbetet ska bedrivas.

Arbetet med VA-plan tar tid, och en alltför snäv tidplan försvårar projektet. För hela processen från start till VA-plan bör man sätta av minst 18 månader. Resurser behöver sättas av, både i form av arbetstid och budget för eventuellt konsultstöd. Beakta även att VA-försörjningen blir alltmer regionaliserad. Arbetet underlättas om man tar kontakt med länsstyrelsen i ett tidigt skede för information och tips om vad som kan samordnas inom regionen eller i avrinningsområdet. Erfarenhetsutbyte mellan kommuner genom hela processen ger också ett värdefullt stöd.

Steg 2 – VA-översikt

Arbetet inleds med en VA-översikt. Den beskriver omvärldsfaktorer, nuläge, förutsättningar och framtida behov inom och utanför det nuvarande verksamhetsområdet. VA-översikten är ett underlag för den fortsatta VA-planeringen men kan också i sig fungera som ett underlag till översiktsplanen.

VA-översikten omfattar alla delar som ska ingå i VA-planen, det vill säga hela kommunens VA-försörjning. Den bör vara kortfattad men ändå så heltäckande som möjligt. En bärande idé med VA-översikten är att på förhållandevis kort tid få en sammanställning av den kunskap som redan finns i kommunen och att inte lägga tid på att utreda sådant som inte är klart. Ta vara på material som redan tagits fram, och undvik dubbelarbete. Kunskapsluckor ska noteras men får täppas till i ett senare skede.

I arbetet med VA-översikten är det värdefullt att kunna sammanställa information i kartform. Detta kan underlättas betydligt om det finns ett gemensamt geografiskt informationssystem (GIS) som används av alla berörda enheter. Om det saknas ett gemensamt GIS kan det vara värt insatsen att samla lägesbunden data från olika enheter i en gemensam miljö.

Många länsstyrelser har samlat värdefull information i GIS-form förutom det som kan hämtas från Vatteninformationssystem Sverige (VISS). MSB tar fram översvämningskarteringar åt kommunerna och Lantmäteriet har tagit fram en mer detaljerad höjddatabas som ger bättre underlag för analyser beträffande översvämningsrisker och klimatanpassning.

En VA-översikt bör åtminstone ha följande innehåll:

- **Lagkrav och mål** – en sammanställning av lagkrav, villkor, nationella, regionala och lokala mål, de regionala vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, politiskt fattade beslut, tidigare antagna policyer, strategier och planer som är relevanta för VA-försörjningen i kommunen.

- **Nuvarande VA-försörjning** – en sammanställning av tillgänglig kunskap om VA-försörjningen i hela kommunen, lämpligen uppdelad på allmän och enskild försörjning. Sammanställningen bör följa vattnets väg från naturen till konsumenten och tillbaka till naturen. En uppdelning mellan dricksvatten, spillvatten och i förekommande fall dagvatten är också lämplig.
- **Förutsättningar** – naturgivna förutsättningar för VA-försörjningen. Statusklassificeringar och miljökvalitetsnormer för sjöar, vattendrag, kustavsnitt och grundvattenförekomster i hela kommunen. Befolkningsprognoser och bebyggelseplaner som påverkar behovet av VA-försörjning. Ekonomiska förutsättningar för VA-försörjningen.
- **Strategiska frågor** – en sammanställning av de frågor som är av särskild betydelse för kommunens utveckling och som därför behöver tydliga ställningstaganden.

Ett värdefullt hjälpmedel för att hämta information om vattenförekomsternas status, miljökvalitetsnormer och mycket annat är VISS.

För att kunna utgöra ett bra underlag till VA-policy, bör översikten mynna ut i en sammanställning av strategiska frågor, där kommunen behöver ta ställning inför den fortsatta planeringen. Det kan röra sig om frågor där kommunen behöver göra ett tydligt vägval, frågor som har stor betydelse för kommunens ekonomi eller utveckling, eller frågor där arbetsgruppens medlemmar utifrån sina olika roller inte gör samma bedömningar. Genom att dessa frågor formuleras tydligt får kommunpolitikerna möjlighet att ta strategiska beslut och vara medvetna om konsekvenserna.

VA-översikten utformas av arbetsgruppen. Ansvaret fördelas så att var och en bidrar med underlag inom sitt ansvars- och kompetensområde. En konsult kan bidra genom att sammanställa material och driva processen framåt, men arbetsgruppen måste ändå sätta av tillräcklig tid mellan projektmötena för att ta fram underlag och ge synpunkter på utkast och förslag så tidigt som möjligt.

Det finns en risk att fastna i arbetet och aldrig bli riktigt nöjd. Man ska komma ihåg att syftet med VA-översikten är att utgöra underlag för den fortsatta planeringen, inte att vara ett färdigt och komplett dokument. Brister i underlaget och andra kunskapsluckor kommer att uppstå, men de får inte medföra att arbetet med VA-översikten drar ut på tiden.

Steg 3 – VA-policy

I detta steg fastställs strategiska vägval, riktlinjer för hantering av olika frågor och prioriteringsgrunder i en VA-policy som bör antas av kommunfullmäktige. VA-policy är ett viktigt styrdokument i arbetet med VA-planen och med översiktsplanen som helhet. En VA-policy bör vara ett kortfattat och kärnfullt dokument som sammanfattar kommunens ställningstaganden med VA-översikten som underlag.

I VA-policy beslutas vilka ställningstaganden som ska styra VA-planeringen och hur prioriteringar ska göras. Utifrån faktaunderlag i VA-översikten har strategiska frågor identifierats, till exempel behov av förändringar av VA-försörjningen såväl inom som utanför verksamhetsområdet. För att möta dessa

behov behöver kommunen göra olika strategiska vägval. Konsekvenserna av dessa vägval för kommunens ekonomi och utveckling behöver framgå tydligt i underlaget till VA-policy.

En VA-policy kan vara strukturerad på olika sätt, men det är lämpligt att följa samma indelning som i VA-översikten med en tydlig uppdelning mellan den allmänna och enskilda VA-försörjningen. Ett separat avsnitt om dagvattenhantering kan vara lämpligt, särskilt i kommuner där det sedan tidigare finns en dagvattenpolicy eller liknande. På samma sätt behöver klimatanpassning och hushållning med naturresurser och återföring av näringsämnen belysas tydligt.

Under VA-policyns huvudrubriker återges kommunens ställningstaganden som kan ha karaktären av strategiska vägval eller riktlinjer. Det kan till exempel handla om vilka intressen som behöver stå tillbaka för att kommunens vattentäkter ska få ett långsiktigt skydd, hur långsiktigt hållbar dagvattenhantering ska tillämpas i bebyggelseplaneringen eller vilka kriterier som ska tillämpas vid utvidgning av verksamhetsområdet. Andra exempel är val av förnysetakt för VA-ledningar för en ekonomiskt hållbar utveckling och riktlinjer för när särtaxa ska tillämpas. För att kunna göra investeringar där de gör mest nytta behöver kommunen prioritera, till exempel mellan olika åtgärder inom verksamhetsområdet eller mellan olika omvandlingsområden utanför nuvarande verksamhetsområde. Själva prioriteringen görs i nästa steg, men grunder för prioritering behöver klargöras i VA-policy.

Många kommuner har positiva erfarenheter av att genomföra en workshop med politiker för att få ett större engagemang i VA-frågor. Detta bör ske när VA-översikten är klar (eller nästan klar) och det finns tydliga strategiska frågor att diskutera. Det kan också med fördel finnas förslag till ställningstaganden i flera frågor men inte ett färdigformulerat förslag till VA-policy. Politikernas engagemang behöver tas tillvara för att utforma ett förslag som är väl förankrat. I många kommuner följer en tidskrävande remisshantering innan VA-policy slutligen kan antas. En konstruktiv dialog i form av en workshop brukar bidra till att underlätta beslutsprocessen.

Steg 4 – VA-plan

I detta steg utarbetas den kommunala VA-planen utifrån VA-översikten och VA-policy. När prioriteringsgrunder och riktlinjer är fastställda i VA-policy, är förutsättningarna goda att utforma en tydlig långsiktigt hållbar plan där det framgår hur VA-försörjningen inom kommunen ska utvecklas för att kunna uppfylla framtida krav. De ekonomiska konsekvenserna av att genomföra åtgärder enligt VA-planen bör beskrivas. Det behöver också göras en bedömning av i vilken utsträckning åtgärderna bidrar till att miljö kvalitetsnormerna uppnås.

VA-planens innehåll varierar givetvis beroende på vilka frågor som har stort planeringsbehov i kommunen. En heltäckande VA-plan behöver belysa både dricksvattenförsörjning och omhändertagande av spillvatten och dagvatten i hela kommunen. Uppdelningen mellan försörjningen inom respektive utanför nuvarande verksamhetsområde är naturlig i de allra flesta kommuner, men omfattningen på olika avsnitt kan variera.

Arbetet med VA-planen ska fokusera på områden där det finns ett planeringsbehov. Om det till exempel finns en aktuell vattenförsörjningsplan, en dagvattenstrategi eller en förnyelseplan för ledningsnätet, kan dessa lyftas in som delar i VA-planen, och resurserna kan användas till andra delar. Planeringen ska följa de riktlinjer och vägval som gjorts i VA-policyn.

Till skillnad från VA-översikten, som ger bakgrund och beskriver nuläget, bör VA-planen innehålla konkreta handlingsplaner för de förändringsbehov som identifierats. Den bör till exempel ge besked om:

- Vilka vattenresurser som särskilt behöver skyddas för nuvarande och framtida behov
- Vilken förnyelsetakt som ska tillämpas för VA-anläggningarna på kort och längre sikt
- Hur bästa möjliga hushållning med naturresurser ska uppnås i såväl allmän som enskild VA-försörjning

För att genomföra VA-planen krävs ett nära samarbete mellan olika enheter i kommunen. Det är naturligt att VA-enheten bär huvudansvaret i planeringen för den allmänna VA-anläggningen med övriga aktörer som bollplank och ibland kravställare. När det gäller planering för VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde, behöver ett lagarbete utvecklas. Detta blir särskilt tydligt vid prioritering av områden för utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen, där det ofta uppstår en dragkamp mellan olika intressen. Vilken prioriteringsmodell som passar bäst beror på förutsättningarna i kommunen. VA-planen som sådan bör antas av kommunfullmäktige, antingen som ett självständigt dokument eller som ett underlag till översiktsplanen. Detta kan bidra till att ge VA-planen en tydligare status. VA-planen kan även antas som ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. Det innebär att VA-planen blir en del av denna och måste tas fram med de formella processstegen som tillämpas för översiktsplaneringen enligt 3 kap. 23 § plan- och bygglagen. Då ska också tydliga ställningstaganden göras till vilka de allmänna intressena är och hur de ska hanteras och eventuella avvägningar göras mellan dessa. De formella processkraven enligt plan- och bygglagen innebär bl.a. samrådskrav med länsstyrelsen och att kommunmedborgarna och andra berörda ska ges möjlighet till insyn och påverkan.

Beroende på vilka frågor som är aktuella, kommer VA-planen att innehålla eller hänvisa till en rad handlingsplaner, som i sig kan vara mycket omfattande. Nedan ges exempel på några handlingsplaner med en kort beskrivning. Handlingsplanerna bör vara tidsatta och ge underlag till kommunens budgetarbete. Det är inte ett krav att just dessa dokument ska upprättas, men frågorna behöver på något sätt belysas i VA-planen.

En viktig fråga att utreda i VA-planen är vilka kretsloppslösningar som kommunen bör välja.

Förnyelseplan

Förnyelseplanen för den allmänna VA-anläggningen är ett nödvändigt planeringsverktyg för att upprätthålla en ekonomiskt hållbar VA-försörjning.

Handbok i förnyelseplanering av VA-ledningar²² ger god vägledning i arbetet med förnyelseplanering.

VA-utbyggnadsplan

VA-utbyggnadsplanen ska ge besked om vilka områden som ska prioriteras för utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen, i vilken ordning utbyggnad ska ske och var särtaxa behöver övervägas. Kopplat till VA-utbyggnadsplanen behövs en handlingsplan i avvaktan på planerade åtgärder. Den bör beskriva vilka tekniska lösningar som är lämpliga i väntan på långsiktiga åtgärder och vad som bör beaktas i bygglovsärenden under tiden. En god samordning mellan miljöenhetens och bygglovenhetens myndighetsutövande är en viktig förutsättning för ett bra resultat. VA-utbyggnadsplanen ska också belysa hur kommunikation med berörda fastighetsägare ska genomföras både i avvaktan på åtgärderna och vid genomförandet.

Handlingsplan för områden med enskild VA-försörjning

För områden som inte berörs av den planerade VA-utbyggnaden utformas en handlingsplan för områden med enskild VA-försörjning. Den har mycket gemensamt med handlingsplanen i avvaktan på planerade åtgärder, men den innehåller också en plan för att nå andra långsiktiga lösningar. Till exempel kan den beskriva hur fastighetsägare ska få stöd och uppmuntran att inrätta gemensamhetsanläggningar samt hur funktionskrav på enskilda avlopp ska kommuniceras till berörda fastighetsägare.

Handbok om VA i omvandlingsområden²³ ger förslag till arbetsgång för att hitta socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbara VA-lösningar i omvandlingsområden.

Steg 5 – Genomförande och uppföljning

Att ta fram en VA-plan är ett omfattande projekt som bidrar till ökad kunskap och bättre förståelse för andra enheters arbete i kommunen. Men det största värdet uppstår i genomförandet och den fortsatta planeringen. I detta steg implementeras VA-planen genom att åtgärderna förs in i kommunens löpande budgetprocess. På detta sätt säkerställs att VA-planen genomförs och att den är relevant för kommunens utveckling. Åtgärder i VA-planen som inte genomförs, eller som förskjuts i tiden, finns kvar i planeringsunderlaget så att de inte glöms bort. Planerade åtgärder i den allmänna VA-anläggningen ligger till grund för investerings- och driftbudget som beslutas årligen. Planerad utbyggnad av VA-anläggningen leder även till beslut om utvidgning av verksamhetsområdet. För åtgärder som föranleder planändring eller som genomförs i samband med planändring sker en samordning genom den förvaltningsövergripande arbetsgruppen. En dialog med berörda fastighetsägare måste planeras och genomföras i god tid för att ge önskat resultat. Det

²² SVU-rapport nr 2011-12, Handbok i förnyelseplanering av VA-ledningar.

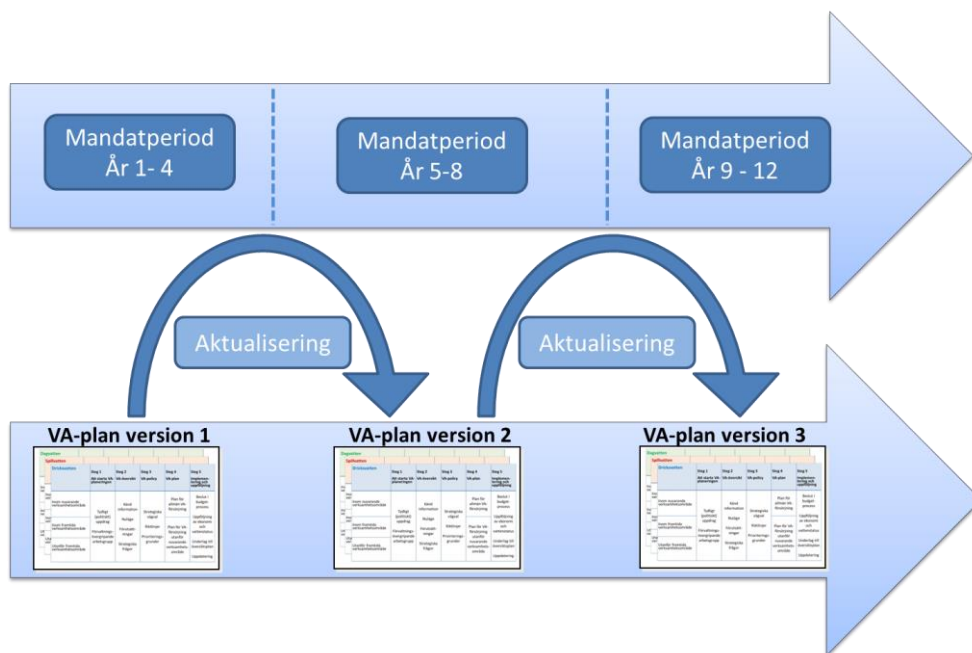
²³ SVU-rapport nr 2008-11, "Handbok om VA i omvandlingsområden.

behöver också sättas av resurser för den myndighetsutövning som kommer att vara nödvändig i olika områden beroende på val av VA-lösningar.

Uppföljningen underlättas om det i anslutning till VA-planen gjorts en beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna av att genomföra åtgärderna och en bedömning av i vilken utsträckning åtgärderna bidrar till att miljökvalitetsnormerna uppnås.

Den förvaltningsövergripande arbetsgrupp som tagit fram den första versionen av VA-planen kan fylla en viktig funktion i det fortsatta arbetet. Inte minst bedömningen av var allmänna vattentjänster behöver ordnas enligt 6 § vattentjänstlagen kan beredas i denna grupp. Det är bra om arbetsgruppen kan fortsätta att träffas och har till uppgift att bland annat initiera uppdateringar av VA-planen.

Beroende på hur VA-planeringen ligger i fas med översiktsplaneringen kan dessa processer samordnas löpande. En VA-plan utgör ett värdefullt underlag till nästa revidering av översiktsplanen, och detta ger i sin tur underlag för en kommande uppdatering av VA-planen. Det är rimligt att dessa uppdateringar sker en gång per mandatperiod, det vill säga vart fjärde år. Vid varje uppdatering kan bättre underlag tillföras så att VA-planen blir allt mer genomarbetad.



Figur 6. En VA-planeringsprocess sträcker sig över en lång tidsperiod. Här är ett exempel på en VA-plan som sträcker sig över minst 12 år och som aktualiseras en gång per mandatperiod. Vid varje aktualisering flyttas planeringen ytterligare fyra år framåt i tiden varför planeringshorisonten ständigt är minst 12 år.

VA-planen tillämpas genom att de enskilda åtgärderna införlivas i kommunens löpande budgetprocess. Nödvändiga resurser avsätts för de åtgärder och den myndighetsutövning som är en förutsättning för genomförandet. Med koppling till översiktsplanen görs en uppdatering varje mandatperiod, och VA-planen kompletteras efterhand med allt bättre underlag.

Slutord

VA-försörjningen i sin helhet behöver vara långsiktigt hållbar, och uppfylla flera olika kriterier; hälsa och hygien, teknisk funktion, miljöpåverkan och resurshushållning, sociokulturella aspekter och ekonomi. Detta gäller oavsett om det är kommunen som har ansvaret genom de allmänna vattentjänsterna eller den enskilde fastighetsägaren. Att uppfylla lagens krav, nå vattenförvaltningens mål om god status samt uppfylla de nationella miljömålen innebär en stor utmaning. Om man på kommunal nivå inte löser VA-försörjningen på ett hållbart sätt är risken stor att man inte klarar övriga krav och målsättningar för vattenmiljön. Utan planering finns inte förutsättningar att genomföra de åtgärder som behövs. Därför är VA-planering med ett bredare perspektiv på vattenfrågor en mycket viktig uppgift för landets kommuner.

Avslutningsvis ges här några generella tankar kring framgångsfaktorer och utmaningar.

- Det är viktigt att fokus är att etablera en fungerande VA-planering och inte bara att ta fram en VA-plan. Styrdokumentet VA-plan är utgångspunkten för ett långsiktigt arbete som sträcker sig över många mandatperioder och kanske flera översiktsplaner fram i tiden.
- VA-planering kräver ofta att kommunen organiserar sig på nya sätt eftersom det innefattar en rad olika områden som planering, förvaltning och kommunens roll som verksamhetsutövare.
- De åtgärder som krävs kommer i många fall att vara kostsamma både för kommunen och andra och kräva oönskade och till och med politiskt obekväma beslut.
- Kommunernas VA-planering är ett värdefullt verktyg och en förutsättning för det framtida arbetet. Det är därför värt att använda både tid och pengar till en väl genomarbetad VA-plan.
- Man måste inte göra hela arbetet med en VA-plan direkt, även en mindre insats är bättre än ingen alls. En enkel VA-plan kan i ett senare skede utvecklas och bli mer komplett. Arbetssättet i denna vägledning bygger på att börja med det som är tillgängligt, identifiera de strategiska frågorna och göra vägval inför den fortsatta planeringen.
- En förutsättning för att VA-planeringen ska fungera är att det finns en god kommunikation både mellan politiker och tjänstemän och mellan olika enheter inom kommunen. Det ligger också ett stort värde i att samverka med länsstyrelser och grannkommuner för att utbyta erfarenheter och öka kunskapen om problem och möjligheter för VA-försörjningen.
- En väl genomförd VA-plan är ingen garanti mot att ställas inför oönskade situationer t.ex. i form av myndighetsbeslut om åtgärder, men det ger en planeringsberedskap och gör kommunen betydligt bättre rustad för att möta utmaningarna på VA- och vattenområdet och påverka utvecklingen i positiv riktning.

VA-försörjningen tillsammans med andra verksamheter påverkar vattenförekomsterna. Genom att planera för långsiktigt hållbar VA-försörjning kan kommunerna bidra till att nå den goda vattenstatus som vattenförvaltningen syftar till.

Referenser

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Förordning om översvämningsrisker (SFS 2009:956).
- Kommunal VA-planering – manual med tips och checklistor. Länsstyrelsen i Stockholm län rapport 2009:7.
- Livsmedelsverket m.fl., 2011. Planera för dricksvatten – vårt viktigaste livsmedel.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2006: Vattenförsörjningsplaner – innebörd och innehåll. Länsstyrelsen Västra Götalands län Rapport nr 2006:99.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Planera för bättre vatten, En handledning om hur fysisk planering samverkar med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten. Rapport nr 2012:40.
- Miljömålsportalen, www.miljomal.se.
- Miljösamverkan Sverige och Länsstyrelserna, 2009. Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster. En vägledning för länsstyrelserna.
- Mångfunktionella ytor – Klimatanpassning av befintlig bebyggd miljö i städer och tätorter genom grönsstruktur. Boverket 2010.
- Naturvårdsverket, 2010. Handbok om vattenskyddsområde. Handbok 2010:5.
- Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanordningar (2006:7).
- SGU-rapport 2009:24. Vattenförsörjningsplan – identifiering av vattenresurser viktiga för dricksvattenförsörjning.
- SFS 2006 Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.
- Svenskt Vatten utveckling (2008). Handbok om VA i omvandlingsområden. Rapport nr 2008-11.
- VISS, vatteninformationssystem Sverige, www.viss.lansstyrelsen.se.
- Åtgärdsprogram, förvaltningsplaner, övervakningsprogram m.m. www.vattenmyndigheterna.se.

Ordförklaringar

Allmän VA-anläggning

En VA-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt vattentjänstlagen.

Avlopp

I vattentjänstlagen definieras avlopp som: "Bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning."

I miljöbalken definieras avloppsvatten som: "Spillvatten eller annan flytande orenlighet, vatten som använts för kylning, vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats."

Dagvatten

Nederbördsvatten, dvs. regn- eller smältvatten som ytligt avrinner från gårdar, tomter, gator, vägar, taktäckta ytor eller liknande.

Enskild anläggning

En VA-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän VA-anläggning.

Gemensamhetsanläggning

En gemensamhetsanläggning bildas vid en lantmäteriförrättning med stöd av anläggningslagen (1973:1149). Anläggningen tillhör de fastigheter som samverkar och påverkas därför inte om dessa byter ägare.

Gemensamhetsanläggningen förvaltas oftast av en samfällighetsförening, där de deltagande fastigheternas ägare är medlemmar.

Hög respektive normal skyddsnivå

Naturvårdsverket har gett ut allmänna råd om små avloppsanordningar (NFS 2006:7). Funktionskraven på avloppsanläggningar finns i två olika skyddsnivåer; normal och hög. Råden utgår från att behoven av rening kan variera både utifrån miljö- och hälsoskydd. Tillståndsmyndigheterna bedömer när det räcker med normalt skyddsbehov och när högre krav på avloppsanordningarna bör ställas.

Spillvatten

Förorenat vatten från hushåll, industrier, serviceanläggningar och dylikt.

VA-anläggning

En anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse.

VA-huvudman

Den som äger en allmän VA-anläggning.

Vattenförsörjning

Tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning.

Verksamhetsområde

Det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller ska ordnas genom en allmän VA-anläggning.

Begrepp inom vattenförvaltningen

Avrinningsdistrikt, kallas också vattendistrikt

Avrinningsdistrikt är enligt Vattendirektivet huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden. Enligt definitionen i direktivet är ett avrinningsdistrikt ett "land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten."

Miljökvalitetsnormer (MKN)

Ett styrinstrument inom vattenförvaltningen. Normerna uttrycker den kvalitet en vattenförekomst ska ha vid en viss tidpunkt.

Vattenförekomst

En vattenförekomst är enligt vattendirektivet, den minsta storheten för beskrivning och bedömning av vatten. Grundvattenförekomst är en avgränsad volym grundvatten i en eller flera akvifärer. Grundvattenförekomst kan också definieras som grundvatten i ett grundvattenmagasin. Ytvattenförekomst är en avgränsad och betydande vattenförekomst som till exempel en sjö, ett magasin, en å, flod eller kanal, ett vatten i övergångszon eller en kustvattensträcka. Ett vattendrag, en sjö eller kustvattenområde kan bestå av flera ytvattenförekomster.

VISS

Vatteninformationssystem Sverige är en databas som innehåller Sveriges alla större sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten med information om bl.a. miljökvalitetsnormer, statusklassning, påverkan, riskbedömning, miljöproblem, miljöövervakning, m.m.

Åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammet fastställs av de regionala vattenmyndigheterna och redovisar de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås. Krav på att utarbeta åtgärdsprogram för att nå de uppsatta målen finns i vattendirektivet och miljöbalken.

Åtgärdsområde

Ett område där åtgärder behöver genomföras för att följa miljökvalitetsnormerna.

Bilaga 1 – Förslag till innehållsförteckning

Här ges ett generellt förslag till övergripande disposition av den samlade VA-planen. Man bör ta hänsyn till vilka dokument som redan tagits fram och som kan ingå i VA-planen. Dokumentens struktur behöver också anpassas till varje kommuns principer för hantering av styrdokument.

VA-plan – innehållsförteckning

1. VA-översikt.
2. VA-policy.
3. Faktorer som styr VA-planeringen (vattenförsörjningsplan, miljö-kvalitetsnormer, recipientklassning, regionala planer, åtgärder i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, expansionsområden, bebyggelseutveckling m.m.).
4. Plan för den allmänna VA-anläggningen.
5. Plan för VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde.
6. Dagvattenstrategi.
7. Ev. andra för kommunen specifika frågor/ områden.

I detta exempel har VA-översikten kompletterats med styrande faktorer som påverkar både den allmänna och enskilda VA-försörjningen, till exempel recipientklassning. De är därför samlade i ett eget kapitel. Det görs en tydlig uppdelning mellan planering för VA-försörjning inom respektive utanför det nuvarande verksamhetsområdet. Båda dessa kapitel rymmer ett antal handlingsplaner. Dagvattenstrategin kan ingå som en naturlig del i kapitlet om den allmänna VA-anläggningen. Men den kan också som här utgöra ett eget kapitel.

Bilaga 2 – Checklistor

Steg 1, att påbörja VA-planeringen

- Finns ett politiskt uppdrag att arbeta med VA-planering?
- Har en förvaltningsövergripande arbetsgrupp med representanter från VA, miljö, plan och bygglov etablerats?
- Har deltagarna i arbetsgruppen möjlighet att ägna tid åt projektet?
- Finns medel avsatta i budget för eventuellt konsultstöd och andra kostnader?
- Finns en tydlig fördelning av ansvaret inom kommunen för arbetet med den kommunala VA-planen?
- Har kommunpolitikerna informerats om att projektet startat, hur processen kommer att fortskrida och när underlag för olika typer av beslut kommer att presenteras?
- Har kommunen varit i kontakt med länsstyrelsen och grannkommuner med anledning av VA-planen?
- Har kommunen som helhet den grundläggande kunskap och kompetens som krävs för arbetet med den kommunala VA-planen?
- Ekonomi – hur ska kostnader fördelas mellan förvaltningar, vem är huvudansvarig?

Steg 2, VA-översikt

Lagkrav och mål

- Har kommunens läge beskrivits i sitt geografiska sammanhang, i relation till vattendistriktet, delområdet och regionen/länet?
- Har aktuella lagkrav, nationella och lokala miljömål, relevanta utvecklings- och samhällsmål, och andra styrande dokument sammanställts?
- Har det gjorts en sammanställning av befintliga planer och strategier i kommunen som kan ingå i VA-planen?

Nuvarande VA-försörjning

- Vilka huvudaktörer är involverade i dagens VA-försörjning i kommunen?
- Är verksamhetsområdets gränser tydligt definierade för dricksvatten, spillvatten respektive dagvatten?
- Vilka vattenförekomster har betydelse för kommunens vattenförsörjning idag?
- Vilka vattenförekomster påverkas av den allmänna VA-försörjningen?
- Finns fakta om yt- och grundvattentäkter avseende kvalitet, tillgänglig och utnyttjad kapacitet?

- Hur är den allmänna VA-anläggningen dokumenterad vad gäller geografiskt läge, funktion, risker, driftstatus och hushållning med naturresurser?
- Följer kommunen fastställda villkor för den allmänna VA-försörjningen?
- Finns data om den allmänna VA-försörjningen inlagda i Svenskt Vattens statistiksystem VASS?
- Har hållbarhetsindex för de allmänna vattentjänsterna enligt Svenskt Vatten tagits fram?
- Finns en samlad beskrivning av enskild vattenförsörjning?
- Finns en samlad beskrivning av enskilda avloppsanläggningars status och miljöpåverkan?

Förutsättningar

- Vilka är de naturgivna förutsättningarna för VA-försörjning i och utanför verksamhetsområdet med avseende på möjligheter för vattenuttag, markbeskaffenhet och recipienter?
- Har VISS använts för att hämta information om vattenförekomsterna?
- Är status och miljökvalitetsnormer för berörda vattenresurser kända?
- Vilka vattenförekomster i kommunen riskerar att inte uppfylla god kvantitativ, kemisk eller ekologisk status enligt svensk vattenförvaltning?
- Vilka vattenförekomster riskerar försämrad status?
- Finns en sammanställning av kända risker, till exempel olyckor, översvämning, saltvatteninträngning m.m. med nuvarande och framtida klimat?
- Hur kan kommunen motverka översvämningar genom klimatanpassning och översvämningskarteringar?²⁴
- Finns kännedom om miljö- och hälsoproblem till följd av enskilda VA-anläggningar?
- Nuvarande hushållning och avsättning av resurser (värme, kyla, växtnäring, gasproduktion) och behov av samarbeten.
- Hur ser befolkningsprognoserna ut?
- I vilka områden i kommunen förväntas människor vilja bosätta sig?
- Var sker förtätning respektive utglesning?
- Finns omvandlingsområden som kommer att behöva en förbättrad VA-försörjning?
- Har kommunen kunskap om framtida krav som kommer att ställas på VA-verksamheten?

²⁴ MSB tar fram översvämningskarteringar åt kommuner. Lantmäteriet har tagit fram en detaljerad höjddatabas som ger bättre underlag för analyser.

- Vad krävs av kommunen för att kunna möta upp mot lagkrav, miljö kvalitetsmål, vattenmyndighetens förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer samt kommunens framtida fysiska planering?
- Exempel på behov i den befintliga VA-anläggningen:
 - Förbättrat skydd av vattentäkter
 - Förbättrad kondition i VA-ledningsnätet
 - Minskad bräddning från spillvattenförande system
 - Minskad miljöbelastning via utsläpp av dagvatten och renat spillvatten
- Exempel på behov i områden med enskild VA-försörjning:
 - Bebyggelsetryck i områden med vattenbrist och saltvatteninträngning
 - Behov av hållbar VA-försörjning i omvandlingsområden
- Hur ser de ekonomiska förutsättningarna för VA-försörjningen ut?
- Finns behov av och möjligheter till regionalt samarbete eller samordning med intilliggande kommuner?

Strategiska frågor

- Innehåller VA-översikten en sammanställning av strategiska frågor som diskussionsunderlag för VA-policy?
- Ger VA-översikten tillräckligt underlag för de frågor som ska tas upp i VA-policy?

Steg 3, VA-policy

Strategiska vägval

- Finns intressen som kan behöva stå tillbaka för att kommunens vattentäkter ska få ett långsiktigt skydd?
- Finns det i någon del av kommunen särskilda skäl att föredra lokala VA-lösningar framför utbyggnad av centraliserad allmän VA-försörjning?
- Behöver kommunen en särskild handlingsplan för hushållning med naturresurser i VA-försörjningen?
- Bör kommunen samverka om tekniska eller andra lösningar med grannkommuner i avrinningsområdet?

Riktlinjer

- Vilken förnyelsetakt för VA-ledningar behövs för en ekonomiskt hållbar utveckling?
- Finns det riktlinjer för hur kommunen fattar beslut enligt 6 § vattentjänstlagen om utvidgning av verksamhetsområde?
- Vilka principer för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering ska tillämpas i bebyggelseplaneringen?
- Innebär kommunens VA-taxa en rättvis och skälig fördelning av kostnaderna vid VA-utbyggnad?
- Finns kriterier för när särtaxa ska tillämpas?

- Hur ska tillsyn enligt miljöbalken bidra till att VA-planen kan genomföras?
- Ska utveckling av nya tekniska lösningar för enskild VA-försörjning stimuleras?
- Hur ska fastighetsägare motiveras att ta ansvar för sin enskilda VA-anläggning?
- Ska kommunen erbjuda VA-rådgivning och hur ska den finansieras?
- Hur ska kommunikation med fastighetsägare och allmänheten planeras?

Prioriteringsgrunder

- Vilka kriterier ska styra valet mellan olika åtgärder?
- Vilka kriterier ska tillämpas vid utvidgning av verksamhetsområdet för den allmänna VA-anläggningen?
- Vilka kriterier ska styra valet mellan småskaliga och storskaliga VA-lösningar?
- Hur ska kommunen prioritera mellan geografiska områden vid VA-utbyggnad?
- Vilka ekonomiska överväganden behöver göras i prioriteringen?

Processfrågor

- Har arbetet med VA-policyn innefattat någon form av politikerseminarium eller workshop?
- Har policyn antagits i Kommunfullmäktige?

Steg 4, VA-plan

Plan för den allmänna VA-anläggningen

- Finns en tydlig prioritering av vilka vattenresurser som är av betydelse för dricksvattenförsörjningen?
- Vilka vattenresurser behöver skyddsområden med föreskrifter för att tillgodose nuvarande och framtida försörjning?
- Vilka åtgärder behövs i vattenberedning och distribution för att säkerställa en långsiktigt hållbar vattenförsörjning?
- Finns en aktuell beredskapsplan för kris i vattenförsörjningen?
- Vilka åtgärder behöver vidtas för att möta kommunens långsiktiga fysiska planering baserat på översiktsplaner och bostadsförsörjningsprogram?
- Vilka åtgärder behövs för att nå tillräcklig kapacitet för planerad förtätning och utbyggnad?
- Hur säkerställer kommunen en bibehållen god dricksvattenkvalitet och en hög drift- och leveranssäkerhet?
- Vilka vatten- och avloppsreningsverk bör läggas ner och vilka bör utvecklas?

- Vilka åtgärder behövs för att minska energiförbrukning?
- Vilka åtgärder behövs för att bättre tillvarata resurser i avloppsvattnet?
- Arbetar kommunen med ett systematiskt uppströmsarbete?
- Vilka övriga åtgärder behövs för att bättre tillvarata växtnäringssämnen i avloppsvattnet?
- Vilka åtgärder ska prioriteras för att ge minsta möjliga belastning av föroreningar från spill- och dagvatten till vattenförekomster och andra identifierade vattenområden?
- Vilka åtgärder behövs för att anpassa VA-försörjningen till ett förändrat klimat?
- Vilka tillstånd behövs för den planerade allmänna VA-försörjningen?
- Vilken förnyelsetakt ska tillämpas för VA-anläggningarna på fyra respektive tolv års sikt?
- Vilka delar av VA-anläggningen ska prioriteras i förnyelseplaneringen?

Planering för VA-försörjning utanför nuvarande verksamhetsområde

- Vem ansvarar för helhetssynen för VA-försörjningen utanför verksamhetsområdet?
- Finns en tydlig prioritering av vilka vattenresurser som är av betydelse för dricksvattenförsörjningen utanför verksamhetsområdet? Är tillgången till dricksvatten för nuvarande och framtida bebyggelse känd i hela kommunen?
- Är status för enskilda avloppsanläggningar och deras påverkan på vattenförekomsterna känd?
- Finns en prioriterad plan för utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen i områden med stort behov?
- Kommer andra tekniska lösningar att provas än anslutning till befintliga system?
- Hur ska dagvattenhanteringen utformas i områden där VA-försörjningen i övrigt får en långsiktigt hållbar lösning?
- Hur bidrar planerade åtgärder till att miljökvalitetsnormerna kan nås i berörda vattenförekomster?
- Hur bidrar planerade åtgärder till ökad hushållning med naturresurser?
- Har kostnadsbedömningar och tidplan för genomförande av åtgärder gjorts?
- Är utbyggnadsplanens konsekvenser för VA-taxan känd?
- Kommer särtaxa att behöva tillämpas i samband med VA-utbyggnad?
- Finns en handlingsplan för VA-försörjning i avvaktan på utbyggnad där detta behövs?
- Hur planerar kommunen för kommunikation i olika skeden med fastighetsägare som berörs av VA-planen?

- Erbjuder kommunen VA-rådgivning vid utbyggnad, i avvaktan på utbyggnad och vid fortsatt enskild VA-försörjning?

Processfrågor

- Har VA-planen utarbetats av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp?
- Har VA-policyn varit vägledande i arbetet med VA-planen?
- Uppföljning avseende villkorsefterlevnad, nyckeltal för anslutningstakt, driftpresentanda, leveranssäker och förnyelsetakt.
- Är konsekvenserna av VA-planens åtgärder belysta med avseende på ekonomi och uppfyllande av miljökvalitetsnormerna?
- Har berörda kommunpolitiker fått möjlighet att sätta sig in i VA-planens innebörd?
- Koppling till avfallsplanen?
- Har VA-planen antagits i kommunfullmäktige?

Steg 5, genomförande och uppföljning

Här ges exempel på viktiga frågor och aspekter att ta upp under arbete med genomförande och uppföljning av en VA-plan.

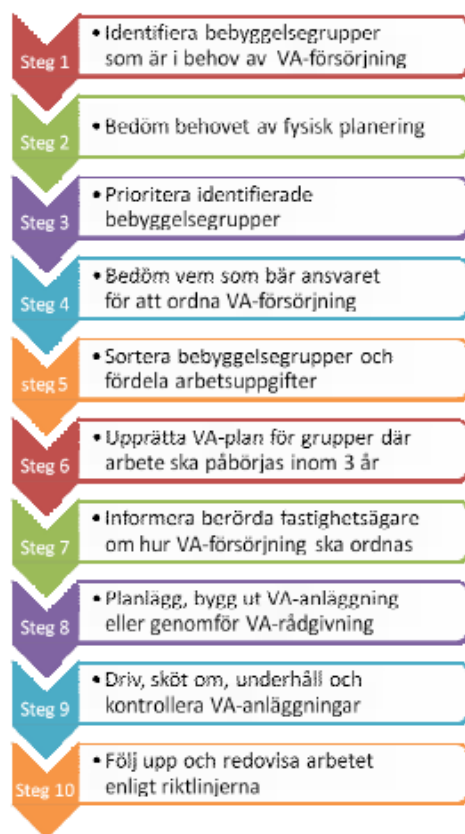
- Har åtgärderna förts in i kommunens löpande budgetprocess?
- Utgör VA-planen ett underlag till följande uppdatering av översiktsplanen?
- Fortsätter den förvaltningsövergripande arbetsgruppen att träffas?
- Sker regelbunden uppföljning av arbetet enligt VA-planen?
- Har konsekvenserna av VA-planens åtgärder följts upp med avseende på ekonomi och uppfyllande av miljökvalitetsnormerna?
- Har kopplingar till kommunens avfallsplanering klarlagts?
- Revideras VA-planen i samband med aktualitetsförklaring av översiktsplanen under varje mandatperiod?

Bilaga 3 – Prioriteringsmodeller

Här redovisas några exempel på modeller som använts av tre olika kommuner för att prioritera områden för utbyggnad av kommunalt VA. Det är viktigt att påpeka att det alltid behövs en analys av lokala förutsättningar och anpassning till respektive plats vid prioriteringar. En annan viktig aspekt som ska beaktas är ett områdes behov av dricksvattenförsörjning. Exempelen utgör inte några ställningstagande om vad som krävs i vattentjänstlagen eller miljöbalken.

Exempel 1: Norrköpings riktlinjer för VA-utbyggnad

Norrköping har i sin VA-planering tagit fram 10 steg för att ordna VA-försörjningen i områden utanför den allmänna VA-anläggningen.²⁵ Steg 3 i modellen är att prioritera utvalda områden som saknar tillfredsställande VA-försörjning. Tabell 2 ger en prioritering av vilket behov av åtgärd (oavsett organisatorisk och teknisk lösning) som ett område har, beroende på bebyggelsens belastning och recipientens känslighet (tabell 4).



Figur 1. Norrköpings kommuns arbetsmodell för VA-planering i områden utanför allmänt verksamhetsområde för VA.

²⁵ www.norrkoping.se/bo-miljo/vattenavlopp/miljo-och-vattenvard/leva/levas-uppdrag/

Tabell 3 gör en bedömning av huruvida VA-försörjningen för områdena bör ske med allmänt VA eller inte, beroende på prioriteringen enligt tabell 2.

Resultatet ger en samlad bedömning av hur prioriterat ett område är för åtgärder och om det ska lösas genom allmänt eller enskilt VA. Utifrån bedömningen fortsätter arbetet med VA-planeringen områdesvis med steg 4-10 enligt modellen i figuren ovan.

Tabell 2. Prioritering av områden för utbyggnad och åtgärdskrav

Närmaste recipientens känslighet*	Bebyggelsens belastning			
	<i>Avser antalet enskilda hushåll inom bebyggelsegruppen. Antalet permanentushåll ska multipliceras med en faktor 2 för att bättre svara mot belastningen.</i>			
	10-30	30-60	60-90	>90
3	3	3	2	1
2	3	2	1	1
1	2	1	1	1

*Avser klassning av recipient enligt Tabell 4 "Klassificering av recipienternas känslighet"

Exempel: Område X ligger vid en recipient som har klassats som känslig (2) vid en bedömning enligt tabell 4. Inom området finns enligt folkbokföringen 25 permanentushåll medan 13 av fastigheterna endast nyttjas för fritidsboende.

Enligt tabell 2 får området följande prioritering:

Bebyggelsens belastning: $25 \cdot 2 + 13 = 63$

Recipientens känslighet: 2

Prioritetsgrupp: 1

Område Y ligger vid en recipient som klassas som mindre känslig (3), och är ett mer renodlat fritidsområde. Inom området finns 48 fritidshushåll och endast 5 permanentushåll.

Enligt tabell 2 får området följande prioritering:

Bebyggelsens belastning: $5 \cdot 2 + 48 = 58$

Recipientklass: 3

Prioritetsgrupp: 3

Tabell 3. Bedömning av ansvar för VA-utbyggnad

Andel permanent*	Antal hushåll**		
	10-30	30-60	>60
<20%	2	2	1
20-50%	2	1	1
>50%	2	1	1

*Avser hushåll med medlemmar som är permanent skrivna på adressen

**Avser antal enskilda hushåll i småhus eller lägenhet inom bebyggelsegruppen

Tabellen visar inom vilka typer av områden man kan anta att det finns ett behov av att lösa VA-försörjningen i ett större sammanhang enligt 6 § vattentjänstlagen (klass 1).

I områden med färre hushåll eller där bebyggelsen domineras av fritidsboende (klass 2) finns det mindre behov av en lösning i ett "större sammanhang". Trots detta är de fysiska förutsättningarna ofta sådana att VA-frågan måste lösas enskilt eller gemensamt. De berörda fastighetsägarna kan då ta ett ansvar för att ordna en tillfredsställande vatten- och avloppsförsörjningen för sitt område.

Område X med totalt 38 hushåll varav 66 % permanent (25 permanent, 13 fritid) utgör ett område där man gör en bedömning att kommunen bär ansvar för VA-försörjningen och där allmän VA-anläggning ska byggas ut.

Område Y med totalt 53 hushåll varav 9 % permanent (5 permanent, 48 fritid) utgör ett område i klass 2 där man gör en bedömning att fastighetsägarna bär ansvar för att ordna VA-försörjningen.

Tabell 4. Klassificering av recipienternas känslighet

4A. Skydd av naturvärde	Recipientens känslighet		
	3. Mindre känslig	2. Känslig	1. Mycket känslig
Klassning i Naturvårdsprogrammet*	Utanför klassat område	Lokalt intresse & Kommunalt intresse	Nationellt intresse & Regionalt intresse

* Avser endast klassning av berört vattenområde

4B. Skydd av dricksvatten	Recipientens känslighet		
	3. Mindre känslig	2. Känslig	1. Mycket känslig
Täkter > 10 m ³ /dygn	Utanför skyddsområde*	-	Inom skyddsområde*

* För vattentäkter utan fastställt skyddsområde ska ett tänkt skyddsavstånd motsvarande det hos ett fastställt skyddsområde tillämpas. För grundvattentäkter tillämpas en tillrinningstid motsvarande 1 år och i ytvattentäkter ska 24 timmars tillrinningstid tillämpas.

4C. Skydd av badvatten	Recipientens känslighet		
	3. Mindre känslig	2. Känslig	1. Mycket känslig
Allmän badplats*	Ej nära allmän badplats	-	Nära allmän badplats

* Med allmän badplats avses de badplatser som omfattas av kommunens kontroll av badvattenkvalitet. Med "nära allmän badplats" avses ett sådant avstånd där ett utsläpp av avloppsvatten kan medföra risk för att badvattenkvaliteten vid badplatsen försämras.

4D. Skydd av miljö kvalitet	Recipientens känslighet		
	3. Mindre känslig	2. Känslig	1. Mycket känslig
Ytvattenstatus avseende totalfosfor och tungmetaller – Naturvårdsverkets Handbok 2007:4	Måttlig status	God status & Otillfredsställande status	Hög status & Dålig status

Exempel 2 – Gotlands kriterier vid prioritering för VA-utbyggnad

Gotland har en långsiktig plan för VA-utbyggnad. I denna presenteras både underlagsmaterial men även en prioriteringsordning för att bedöma när allmän VA-försörjning ska byggas ut till olika områden.²⁶

Prioriteringen har gjorts av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp med utgångspunkt i följande ordning:

- a) Åtgärdsbehov av befintliga enskilda avloppsanläggningar på grund av dricksvattenföroreningar
- b) Stor risk för påverkan på dricksvatten på grund av dåliga markförutsättningar och/eller tätbebyggt område
- c) Ökande risk för påverkan på dricksvatten inom känsligt område p.g.a. åldrande enskilda avloppsanläggningar.
- d) Omvandlingsområden där nyttjande av fritidshus ökar eller där permanentning sker vilket ökar risk för påverkan på dricksvatten
- e) Stort tryck hos miljö- och hälsoskyddskontoret med förfrågningar/ansökningar om avlopp för befintliga/nyttillkommande hus vilket ökar risken för påverkan på dricksvattenkvalitén

För att den fortsatta VA-utbyggnaden ska styras av ett övergripande samhällsbehov och önskvärd bebyggelseutveckling har ett antal kriterier legat till grund vid den sammanvägning som lett fram till ett prioriterat utbyggnadsprogram. Dessa är:

- ”Bebyggelsetryck” – områden som under senare år haft många bygglovsansökningar/förhandsförfrågningar, och där önskemål om bebyggelse bedöms vara fortsatt starkt
- Efterfrågan på kommunal VA-försörjning
- A-områden i fastställd vattenplan (särskilda skyddsområden)
- Vattenskyddsområden
- Antal berörda fastigheter
- Huvudsakligen permanentboende – fritidsboende
- Utbyggnadsmöjligheter med hänsyn till olika gällande restriktioner (gällande planer/avsaknad av planer, flygbuller, strandskydd, naturskydd, fornminnesskydd, andra skyddszoner såsom vindkraft m.m.)
- Befintliga kommunala VA-verksamhetsområden, svårighetsgrad att utvidga befintligt VA-verksamhetsområde/ansluta till befintliga VA-verk
- Önskvärd bebyggelseutveckling
- Område med stort behov av åtgärder för enskilda avloppsanläggningar

²⁶ Långsiktig plan för VA-utbyggnad på Gotland 2010–2019. www.gotland.se.

Sammanvägningen i sig innehåller sedan ett antal moment med inbördes värdering och viktning av dessa kriterier.

Exempel 3 – Söderköpings prioritering för VA-utbyggnad

Söderköpings kommun har tagit fram en VA-plan som antogs 2012.²⁷

I planen identifieras ett stort antal områden vilka har behov av att på något sätt förbättra VA-försörjningen. För vart och ett av dessa har kommunens förvaltningsövergripande arbetsgrupp föreslagit strategiska vägval för VA-försörjningen. Dessa vägval placerar varje område någon av följande tre kategorier:

1. Vid 1–5 hushåll bör VA-försörjningen i första hand tillgodoses genom gemensamma anläggningar och i andra hand genom enskilda anläggningar.
2. Vid 6–20 hushåll bör VA-försörjningen i första hand lösas genom gemensamhetsanläggningar, i andra hand genom enskilda anläggningar och i tredje hand genom kommunalt VA.
3. Vid > 20 hushåll bör VA-försörjningen i första hand lösas genom kommunalt VA, i andra hand genom gemensamhetsanläggningar och i tredje hand genom enskilda anläggningar.

En enskild bedömning ska ske i varje fall eftersom att de förhållanden som påverkar VA-försörjningsmetod varierar inom kommunen.

Prioriteringsgrunder för bedömning av bebyggelseområden

Efter kategoriseringen har sedan en prioritering av områden gjorts. De prioriteringsgrunder som valet av organisatorisk lösning baserar sig på är fyra aspekter:

Miljö och hälsoskydd

Hänsyn ska tas till recipienters ekologiska status enligt klassning i VA-översikten i tillrinningsområdet, bristande kvalitet eller kvantitet på dricksvattnet, samt olägenheter såsom dålig lukt eller buller som uppstår som en följd av den befintliga VA-lösningen.

Naturgivna förutsättningar

Hänsyn tas till befintliga planförhållanden samt geologiska–hydrogeologiska förhållanden, t.ex. förutsättningar att det finns mark tillgänglig att ta i anspråk för den aktuella anläggningen, kvalitet och kvantiteten på färskvattnet, samt markens beskaffenhet och hur terrängen ser ut för att på bästa sätt kunna lösa VA-frågan.

²⁷ Handling för samråd, 2012-11-22. Tillgänglig på www.soderkoping.se.

Ekonomi

Hänsyn ska tas till angränsande vatten- och/eller avlopps-verksamhetsområden. Dessutom tas hänsyn till huruvida det ur ekonomisk synpunkt är strategiskt lämpligare att lösa VA-frågan för ett visst område före ett annat område (t.ex. om en överföringsledning ska dras). Sammantaget bedöms den totala kostnaden för att upprätta en VA-lösning, vilket till stor del beror på antalet fastigheter som ska anslutas, och hur långt ifrån varandra dessa fastigheter ligger.

Samhällsplaneringsvinst

Kommunal VA-försörjning förbättrar förutsättningarna för permanentboende, vilket i sin tur innebär ökat underlag för lokal service. I omvandlingsområden, dvs. äldre fritidshusområden där tendensen är att människor bosätter sig året runt, innebär anordnande av kommunal VA-försörjning i regel att det uppstår ett behov av större byggrätter, högre vägstandard, renhållningstjänster, kollektivtrafik, barnomsorg med mera. För att samhällsplaneringsvinster ska uppstå krävs ofta att det förutom kommunalt VA finns andra förutsättningar för att området blir attraktivt som permanentboende, exempelvis närhet till större tätort, goda kommunikationer, eller möjlighet att bosätta sig nära vatten. Ett annat fall där samhällsplaneringsvinster uppstår kan vara när kommunal VA-försörjning till ett område möjliggör annan utveckling av bebyggelsen, såsom avstyckning av tomter eller tillstånd till större byggrätter, i ett område där vatten- och avloppsfrågan tidigare hindrat sådan utveckling.

Resultatet av denna prioritering är en lista över områden med inbördes prioritering vilka är aktuella för kommunal anslutning de närmaste 10–15 åren.

Bilaga 4 – Vad en vattenplan bör innehålla

Här beskrivs vad en vattenplan bör innehålla för att visa vad skillnaden mellan en vattenplan och en VA-plan är. Syftet att ge en bredare bild och nya perspektiv på vad en kommunal vattenplan och vattenplanering kan vara.

Syftet med en vattenplan är att beskriva vilka planeringsförutsättningar som gäller för samtliga vattenmiljöer (sjöar, vattendrag, vatten i övergångszon, grundvatten, kustvatten, hav och i vissa fall våtmarker) inom de avrinningsområden som finns inom kommunen. Vattenplanen kan beskriva vilka naturvärden som är värdefulla, hur belastningssituationen ser ut, samt vilka åtgärder som behövs för att uppnå och bevara en god vattenkvalitet ur flera perspektiv.

En kommun kan ha flera målsättningar för vattenmiljöerna, t.ex. som plats för rekreation, bevarande av höga naturvärden eller som framtida dricksvattentäkt. Detta kan beskrivas i vattenplanen, samt vilken önskvärd utveckling som eftersträvas. Den kan även beskriva vilka insatser som behövs med anledning av kommunens arbete med regionala och lokala miljömål med vattenanknytning.

En vattenplan bör beskriva vilka åtgärder som krävs för att uppnå en god vattenkvalitet enligt havs- och vattenförvaltningen men ska även beakta de nationella miljökvalitetsmålen. För vattenförvaltningen är målsättningen minst god ekologisk och god kemisk status för ytvatten samt god kemisk och god kvantitativ status för grundvatten. För havsmiljöförvaltningen gäller god miljöstatus i havsmiljön. För kommuner med kuststräcka kan även havsplanering behöva innefattas i en vattenplan.

Enligt vattenförvaltningsförordningen får vattenkvaliteten inte försämrast. Detta innebär ofta att åtgärder behöver prioriteras i områden med höga natur- och vattenvärden. Detta för att inte riskera en degradering av vattenmiljön inom hela avrinningsområdet. Vid planering av mark och vatten bör kommunen ta hänsyn till eventuell ökad belastning och undersöka vilka kompensationsåtgärder som kan behövas t.ex. uppströms vattendrag och sjöar för att bevara de naturliga buffertzoner som återstår i avrinningsområdet. Principen kan vara att om ett värde försvinner så behöver det adderas på annat håll. Delas vattnet med andra kommuner, behöver samarbete ske kring fördelning av åtgärder.

Sammanfattningsvis kan sägas att med en god vattenplanering minimerar kommunen risken för en framtida degradering av vattenmiljöer, överträdelse av miljökvalitetsnormerna samt kan tillgodose exempelvis en framtida dricksvattenförsörjning och höga rekreativvärden.

Bilaga 5 – Gemensamhetsanläggningar

I områden där det inte finns kommunal VA-försörjning, och där kommunen inte har ett ansvar att anordna sådant (enligt § 6 vattentjänstlagen), är det enskilda fastighetsägares ansvar att anordna, bekosta och driva sådana anläggningar. Att för en enskild fastighet anlägga en godkänd vatten- och avloppsanläggning kan många gånger vara en både dyr och tidskrävande investering.

Det kan därför vara effektivare för fastighetsägare att investera i en gemensam anläggning tillsammans med sina grannar²⁸. Till fördelarna hör miljöbesparingar, lägre anläggningskostnader och lägre kostnader för framtida drift.

Samverkan ger vinster vid:

- Gemensam VA-anläggning (exempelvis ett reningsverk) utan anslutning till allmän anläggning. Det bör beaktas att komplicerade VA-anläggningar i vissa fall kan bli svåra att förvalta för privatpersoner. Erfarenheten är att deltagarkretsen normalt inte bör vara större än 25–30 fastigheter.
- Gemensamma ledningar med anslutning till allmän vatten- och/eller avloppsförsörjning

Samverkan med hjälp av gemensamhetsanläggning

En gemensamhetsanläggning bildas vid en lantmäteriförrättning. Förrättningen görs utifrån anläggningslagen och sker på initiativ av berörda fastighetsägare, eller i vissa fall kommunen. I ett beslut om gemensamhetsanläggning finns tydliga regler, både kring hur anläggningen ska byggas och hur den ska skötas. Det är också tydligt hur kostnader ska fördelas mellan berörda fastigheter. Även om det finns vissa möjligheter att inrätta en gemensamhetsanläggning utan samtliga fastighetsägares medgivande, är detta normalt inte att rekommendera i dessa sammanhang. Anledningen är att det är viktigt att den framtida förvaltningen verkligen kommer att fungera. Det utrymme som behövs för en anläggning upplåts med servitutsrätt.

Det allmännas miljökrav på anläggningen och dess funktion kan inordnas i reglerna för gemensamhetsanläggningen. En annan fördel är att den gemensamma anläggningen juridiskt tillhör och ägs av de fastigheter som samverkar – därför påverkas den inte om en fastighet byter ägare.

²⁸ www.lantmateriet.se.

Förvaltningen sköts i en förening

Förvaltning av en gemensamhetsanläggning med flera deltagande fastigheter sker oftast i föreningsform, en samfällighetsförening. En samfällighetsförening är en juridisk person, och medlemmar är ägarna till de deltagande fastigheterna. Inom föreningen kan en majoritet bland delägarna besluta om förvaltningen. Det gör att förvaltningen kan fungera smidigt även vid tillfällen då alla inte är överens. Samfällighetsföreningen kan också ta lån för att bekosta och underhålla gemensamhetsanläggningen. Enklast är att bilda samfällighetsföreningen i anslutning till lantmäteriförrättningen. Lantmätaren kan ta initiativet, eller någon av de berörda fastighetsägarna.

Gemensamhetsanläggningar och kommunens verksamhetsområde

Om kommunens VA-verksamhetsområde behöver omfatta en eller flera fastigheter som ingår i en gemensamhetsanläggning ska det enligt 8 § vattentjänstlagen normalt omfatta samtliga fastigheter som ingår i denna. En gemensamhetsanläggning utanför verksamhetsområdet kan anslutas till den allmänna anläggningen på samma villkor som en enskild fastighet. Det behöver då tecknas ett avtal mellan VA-huvudmannen och fastighetsägarna, eller samfällighetsföreningen då sådan finns. Kommunen kan genom VA-rådgivning eller andra former av stöd skapa gynnsammare förutsättningar för en väl fungerande gemensam anläggning i enskild regi. Kommunen behöver ändå ha en viss beredskap att införliva berörda fastigheter i verksamhetsområdet om det uppstår behov enligt 6 § vattentjänstlagen.

Vägledning för kommunal VA-planering

för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus

Klimatförändringar, ökade miljökrav och föråldrade anläggningar innebär ökade krav på kommunerna och deras vatten- och avloppsverksamhet. Målet med vattenförvaltningen är att alla vatten ska ha en god status.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverkets vägledning har tagits fram för att underlätta för kommunerna i deras planering för en trygg och hållbar VA-försörjning som bidrar till att nå vattenförvaltningens mål.

Vägledningen ger konkreta råd om hur vatten- och avloppsplaneringen kan komma igång. Den föreslår en stegvis planeringsprocess, beskriver de olika stegen och vilka styrdokument som behövs.

Vägledningen riktar sig främst till tjänstemän och politiker i kommuner men även till tjänstemän på länsstyrelser.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1

ISBN 978-91-87025-46-4

Havs- och vattenmyndigheten
Postadress: Box 11 930, 404 39 Göteborg
Besök: Gullbergs Strandgata 15, 411 04 Göteborg
Tel: 010-698 60 00
www.havochvatten.se

**Havs
och Vatten
myndigheten**

