

SAMHÄLLSUTVECKLINGSKONTORET
Teknik- och stadsmiljöavdelningen
VA-enheten
Lena Kjellson

Kommentarer till VA-policy för Täby kommun

VA-policyn fastställer strategiska vägval, riktlinjer och ställningstaganden i frågor som rör allmän VA-försörjning i Täby kommun. Målet är att Täby kommun ska ha en långsiktigt hållbar VA-försörjning i hela kommunen.

VA-policyn är ett viktigt styrdokument, bland annat i det vidare arbetet med framtagande av en VA-plan och för utbyggnaden av nya stadsdelar i kommunen. I denna bilaga beskrivs bakgrund och orsaker till ställningstagandena i VA-policyn.

Under hösten 2017 har en VA-översikt sammanställts som beskriver kommunens nuläge och förutsättningar och som ligger till grund för VA-policyn och den vidare VA-planeringen.

1. Miljö- och hälsomässigt hållbar utveckling

I enlighet med de mål som satts upp av kommunen, ska en ekologisk, ekonomisk och socialt hållbar utveckling genomsyra även VA-frågan. Vid sidan av de kommunpolitiska målen, finns lagstiftning och andra bestämmelser för att reglera VA-frågor ur t.ex. miljöperspektiv. Dagvattenföroreningar blir alltmer uppmärksammade, och krav på dagvattenrening finns i miljöbalken, svensk vattenförvaltning och BSAP (Baltic Sea Action Plan).

I plan- och bygglagen framhålls kommunernas ansvar för klimatanpassning. Planläggningen ska främja goda miljöförhållanden genom dels anpassning till förändringarna och dels genom minskad miljöpåverkan. Vid planering av bebyggelse och VA-hantering påverkas dessa framförallt av ökande nederbörds mängder och stigande nivåer i hav, sjöar och vattendrag.

Miljö kvalitetsnormer för vatten i Täby kommun, vilka är styrande för planering, tillståndsgivning och tillsyn vid ärenden som rör vattenanvändning, beslutas av Norra Östersjöns vattenmyndighet. Myndigheten fattar även beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. De flesta ytvattnen i kommunen ska ha uppnått god ekologisk och kemisk status med tidsfrist till år 2027. Kommunens grundvattenförekomst ska bibehålla god kvantitativ och kemisk status.

1.1 Vid detaljplaneläggning av bebyggelseområden ska kommunalt verksamhetsområde för dricksvatten, spillvatten och dagvatten upprättas och allmän VA-anläggning byggas ut.

Samlad bebyggelse, som har behov av att VA-försörjningen ordnas i ett större sammanhang, ska enligt lagen om allmänna vattentjänster, LAV, ingå i allmänt verksamhetsområde.

1.2 VA-ledningsnätet dimensioneras så att bräddningar och nödutsläpp från ledningsnät och pumpstationer minimeras.

Bräddning innebär ett tillfälligt utsläpp av orenat avloppsvatten till följd av att ledningsnätet är överbelastat. Utsläpp av orenat avloppsvatten definieras enligt miljöbalken (MB) som miljöfarlig verksamhet. Man är därmed skyldig att följa bestämmelser i MB, bland annat de allmänna hänsynsreglerna, samt förordningar, föreskrifter och andra beslut som fattats med stöd av balken. Enligt EG:s avloppsdirektiv, som implementerats i svensk lag, om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse ska avloppsvatten genomgå minst sekundär rening.

1.3 Vid detaljplaneläggning ska Täby kommuns krav på dagvattenhantering följas. På de platser där större dagvattenanläggningar planeras ska mark planläggas för ändamålet.

Kommunen har planeringsansvaret och ska se till att dagvattnet både från enskilda fastigheter och allmänna ytor hanteras så att översvämningar och skador undviks. En dagvattenutredning ska visa att ställda krav är möjliga att uppnå.

1.4 I frågor som rör allmän VA-försörjning ska behovet av anpassning till ett förändrat klimat beaktas.

Temperaturen på jorden stiger. Även om vi radikalt minskar våra utsläpp av växthusgaser kommer det att dröja innan uppvärmningen stannar av. Det är därför nödvändigt att vi anpassar oss till ett framtida klimat, med högre temperatur och mer intensiv nederbörd jämfört med idag. Vi måste också räkna med förändringar av riskerna för extremt väder.

Samhällets sårbarhet beror främst på hur mycket klimatet förändras och hur snabbt det sker, men också på hur väl förberedda vi är på att möta förändringen. Klimatförändringen berör samhällets alla sektorer, men speciellt påverkas de där fattade beslut har långsiktiga konsekvenser, såsom inom den fysiska planeringen och utbyggnaden av samhällets infrastruktur.

Det finns en uppenbar risk att vi bygger fast oss i förhållanden som är svåra att rätta till om vi inte redan nu tar hänsyn till att de fysiska förutsättningarna förändras. Genom medveten planering och samhällsbyggnad samt förebyggande åtgärder kan sårbarheten minskas.

1.5 Kommunen ska ha kunskap och beredskap för hantering av risker och sårbarhet i VA-försörjningen.

Det är grundläggande att VA-organisationen har kunskap om vilka risker som finns för att kunna anpassa beredskapen för att hantera dessa risker. Resurser för att inventera risker och planera för förebyggande och akuta åtgärder krävs liksom en driftsorganisation som kan utföra åtgärderna.

2. Den allmänna anläggningen

Täby kommuns allmänna VA-anläggning består av ett ledningsnät omfattande 286 km vatten-, 283 km spillvatten- och 267 km dagvattenledningar samt tillhörande pumpstationer och dagvattenreningsanläggningar.

Generellt har ledningsnätet en god funktion i förhållande till andra kommuner. Det förekommer dock bland annat utläckage från vattenledningsnätet och tillskottsvatten till spillvattennätet.

Täby kommun åtar sig genom Sverigeförhandlingen att färdigställa 16 200 nya bostäder till år 2035. Bland annat pågår, och planeras för flera nya stadsdelar. Åtgärder i VA-ledningssystemen krävs för att klara nuvarande och framtida belastningssituation.

2.1 För Täbys VA-försörjning är regional samverkan och gemensam dricksvattenproduktion och avloppsrening en viktig förutsättning.

VA-försörjning är en komplicerad verksamhet och krav på reningsanläggningarna, på kompetens och materiella resurser, överstiger vad enskilda kommuner kan uppnå på ett resurseffektivt sätt. Genom en regional samverkan och anslutning till stora vatten- och avloppsreningsverk kan produktion och rening drivas storskaligt med en jämn och hög kvalitet.

2.2 Den allmänna VA-anläggningens kapacitet ska säkerställas för nuvarande behov samt för den utbyggnad och förtätning som kommunen planerar.

Planering för utbyggnad av, eller förtätning inom verksamhetsområdet, ska föregås av utredning kring den befintliga VA-anläggningens kapacitet när denna påverkas av expansionen. VA-anläggningens kapacitet för distribution av dricksvatten samt mottagande av avloppsvatten måste säkerställas innan en utökning av antalet abonnenter kan möjliggöras.

2.3 Allmänna spill- och dagvattenledningar ska i första hand utföras som så kallade självfallssystem.

Vid utbyggnad av nya VA-system är det många faktorer som ska vägas in i systemvalet. Det är svårt att ta fram generella eller normala investeringskostnader för VA-utbyggnader. Investerings- och driftkostnader varierar med systemval och av områdenas förutsättningar.

Vid utbyggnad av allmänna VA-ledningssystem står huvudmannen för kostnaderna för utbyggnad fram till den så kallade förbindelsepunkten. Fastighetsägaren står för utbyggnad av servis från förbindelsepunkten. Vid utbyggnad av LTA-system (Lätt TryckAvlopp) tillhandahåller huvudmannen LTA-enheten (pump, tank och apparatlåda) som normalt förläggs på fastigheten, medan fastighetsägaren står för nergrävning av enheten.

En studie av investeringskostnader som Nacka kommun gjort visade att självfallsalternativet är mer konkurrenskraftigt ju tätare bebyggelsen är, det vill säga ju fler fastigheter som kan anslutas per ledningslängd. Vid utbyggnad av allmän VA-försörjning i befintlig bebyggelse där marken är kuperad och vägarna smala, är mindre schakter att föredra. Då kan förläggning av LTA-system vara fördelaktiga.

Andra hänseenden som bör påverka systemvalet är övriga driftkostnader samt miljöpåverkan i form av bräddning, arbetsmiljö och brukaraspekter. Ur driftaspekten har självfallssystemet fördelar framför LTA-systemet.

Ur brukarsynpunkt är självfallssystemet att föredra då LTA-alternativen innebär att fastighetsägarna får ett tillsynsansvar och även kostnader för den egna pumpens elförbrukning. Dessutom kan fastighetsägaren inte nyttja systemet vid elavbrott eller andra driftstörningar efter att den egna pumptanken blivit fylld.

2.4 Allmänna VA-ledningar bör inte anläggas i enskilda gator och vägar.

Vid utbyggnad av enskilda gator och vägar behöver väghållaren inte förhålla sig till de riktlinjer Täby kommun fastlagt i Teknisk handbok. Att förlägga allmänna ledningar i enskilda gator och vägar kan därför innebära en ökad risk för sättningar och skador på ledningarna.

När utbyggnad av VA-ledningar och gator inte samordnas tillkommer även kostnader och otydligheter uppstår. VA-ledningar anläggs först och om de skadas efter att den enskilda gatan byggts ut, blir det oklart i garantiansvaret för VA-anläggningen, eftersom det är oklart vem som orsakat skadan.

Vid utbyggnad av VA-ledningar efter utbyggnad av enskilda gator och vägar får VA-kollektivet till fullo bekosta återuppyggnaden och återställning av gatorna och

sidoområden. Entreprenörens garantiåtaganden för gatan blir otydligt och även ansvarsförhållandet mellan kommunen och väghållaren.

I andra kommuner har det visat sig att VA-kollektivet fått stå för kostnader i driftskedet som bör hänföras till väghållaren, då samfälligheterna ofta är ovilliga att ta sin del. Detta avser främst dagvattenavledning.

2.5 För att skapa en trygg arbetsmiljö ska pumpstationer utföras med överbyggnad och ha utrymme för att underlätta tunga lyft. Vid detaljplaneläggning av bebyggelseområden ska behovet av pumpstationer utredas och finns behov ska mark avsättas i detaljplan.

I detaljplaneskedet ska utredas om det är möjligt att avleda hela områdets spill- och dagvatten med självfallssystem. Är detta inte möjligt ska mark för erforderliga pumpstationer detaljplaneläggas för att möjliggöra för att anlägga pumphus över mark.

2.6 För en trygg avloppsförsörjning bör huvudmannskapet för större pumpstationer som betjänar flerfamiljsfastigheter vara allmänt.

Vid detaljplanearbete bestäms planområdets VA-försörjning. Det står VA-huvudmannen fritt att besluta om försörjningen så länge vattentjänster erbjuds enligt vattentjänstlagen. För enskilda anläggningar som berör flera fastigheter eller flera brukare (inom kvartermark) upprättas en gemensamhetsanläggning, GA, som reglerar anläggningens rättigheter och skyldigheter gentemot VA-huvudmannen. Lämpligheten av en GA, som ska utgöra en långsiktig lösning, prövas enligt anläggningslagen och GA:n inrättas vid en fastighetsförrättning. VA-huvudmannen betraktar en GA, hur omfattande den än är, som en abonnent.

Av erfarenhet kan konstateras att den allmänna kunskapen om drift och underhåll av ledningsnät hos samfällighetsföreningar är låg. Kunskapen avseende drift och underhåll av pumpstationer är generellt ännu lägre. I Täby kommun förekommer ett fåtal GA som innehåller pumpstationer inom verksamhetsområdet. Frågan om samfälligheternas förmåga att ansvara för ägande, underhåll och drift av större pumpstationer har i något fall ansetts som orimlig. Kommunen har lagt ner ett omfattande arbete på att utreda utförandet, beslutsgång, kondition, lagrum och möjlig väg framåt.

För att drift och underhåll av pumpstationer ska skötas professionellt och miljöbelastning i form av bräddning, det vill säga utsläpp av orenat spillvatten, ska undvikas bör större spillvattenförande pumpstationer ingå i den allmänna anläggningen.

2.7 VA-anläggningarnas fysiska och tekniska skydd ska säkerställas så att obehörig användning undviks.

Den allmänna anläggningen ska enbart hanteras eller beträdas av behörig personal eller av andra efter särskilt tillstånd. Exempelvis kan ett otillåtet uttag av dricksvatten från brandposter orsaka en förorening av dricksvattnet. Att obehöriga tar sig in i tunnlar och VA-anläggningar kan innebära fara för liv och hälsa och måste undvikas.

2.8 VA-anläggningarnas funktion ska säkerställas genom en god planering och en beredskap för störningar i den allmänna VA-försörjningen.

VA-anläggningens funktion och kondition, ska följas upp med hjälp av nyckeltal och trender.

2.9 Uppdimensionering av allmänna ledningsdimensioner på grund av sprinklerbehov får inte ske. Sprinkleranläggning eller annan anordning för släckvatten får inte anslutas till den allmänna anläggningen utan skriftligt tillstånd.

Den allmänna anläggningen för vattenförsörjning är normalt utbyggd så att brandsläckning kan ske genom uttag av släckvatten från brandposter. VA-huvudmannen är inte skyldig att stå för kostnader som krävs för anpassning av den allmänna anläggningen för brandsläckning enligt vattentjänstlagen.

En förutsättning för anslutning av sprinkleranläggning är att anläggningen har erforderligt återströmningsskydd.

2.10 Kommunen ska ha beredskap att försörja känsliga abonnenter inom verksamhetsområdet med dricksvatten i händelse av tillfälliga avbrott i normalförsörjningen.

Nödvattenförsörjning används vid avbrott i ordinarie dricksvattenförsörjning och kan bara motsvara en liten del av denna. Försörjningen baseras på vattentankar som körs ut och ställs upp till berörda.

Känsliga abonnenter bör identifieras.

2.11 Allmänna VA-anläggningar utanför kommunal mark ska säkerställas genom ledningsrätt, servitut eller avtal.

Rätten att anlägga, sköta, underhålla och förnya VA-ledningar som är förlagda på annans mark måste säkerställas. Detta innebär ett intrång i fastighetsägarens

äganderätt. Fastighetsägaren har därför rätt till ekonomisk kompensation. En ledningsrätt prövas genom en lantmäteriförrättning.

Det finns två typer av servitut. Ett officialservitut bildas genom beslut från en myndighet. Hos Lantmäteriet sker det genom en lantmäteriförrättning. Ett avtalservitut är ett så kallat formalavtal och bildas genom avtal mellan fastigheternas ägare. Avtalet måste innehålla vissa moment för att vara giltigt som servitut. Avtalservitut kan skrivas in i fastighetsregistret. På så sätt kan man säkerställa att servitutet kommer att gälla även mot en ny ägare till den tjänande fastigheten.

2.12 Den del av en dagvattenanläggning som kan komma att ligga under vattenytan är VA-verksamhetens ansvar.

Vid öppen hantering av dagvatten är det viktigt att omkringliggande ytor anpassa för att tåla tillfälliga översvämningar. Vid planering av dessa bör ägande och skötselansvar läggas fast i ett tidigt skede. VA-huvudmannen bör ansvara för området under högsta vattenyta i de anläggningar som ingår i den allmänna anläggningen medan huvudmannen för den allmänna platsmarken ansvarar för omkringliggande mark.

3. Ekonomiskt hållbar utveckling

VA-verksamheten i Täby är liksom i de flesta kommuner finansierad genom VA-avgifter. VA-avgifterna ska framgå av en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Fördelningen av avgiftsuttaget ska ske utifrån vad som är skäligt och rättvist. Avgifterna får bestämmas som anläggningsavgifter (engångsavgift) och brukningsavgifter (periodisk avgift). Enligt utslag i Statens VA-nämnd ska avgiftshöjningar vara måttliga, varför taxan behöver ses över regelbundet.

3.1 För en ekonomiskt hållbar utveckling ska kommunens VA-anläggning förnyas så att dess värde bibehålls.

Förnyelsebehovet på lång sikt kan beskrivas med hjälp av ledningsnätets ålder och förväntade livslängd. Ålder är dock inte ett kriterium för att byta ut en enskild ledning utan ledningens kondition och funktion styr om den ska bytas eller inte. För att beskriva förväntade behov kan dock ledningsnätets medellivslängd användas. En förväntad livslängd på i genomsnitt 70-80 år används ofta som beräkningsantagande. Ledningsnätet i Täby är i genomsnitt under 40 år. En förnyelseakt som överensstämmer med den faktiska livslängden på ledningar bör eftersträvas.

3.2 Kostnader för allmän VA-utbyggnad i exploateringsområden och för nödvändig VA-infrastruktur ska vid behov kunna skattefinansieras.

Inför planerad exploatering ska VA-kollektivets kostnader och intäkter utvärderas. Om en exploatering exempelvis innebär underskott för VA-kollektivet, eller att kapacitetsförstärkande åtgärder i det befintliga ledningssystemet krävs, bör dessa kunna täckas med skattemedel. Den politiska inriktningen för Täby kommun under mandatperioden 2019-2022 föreskriver att markförsäljningar huvudsakligen ska finansiera ny kommunal infrastruktur, såsom till exempel vatten och avlopp.

3.3 Taxehöjningar för allmänt VA ska vara skäliga, kontinuerliga och förutsägbara. En översyn av taxenivån ska ske varje år.

I förarbeten till 1970-års VA-lag angavs att höjningar av anläggningsavgift från ett år till ett annat borde vara "måttliga", det vill säga inga chockhöjningar. Man sa också att om anläggningsavgiften varit oförändrad under lång tid, så kan det ifrågasättas om det är rättvist och lämpligt att ta igen detta i ett enda steg.

I tidigare rättspraxis från 1960- och 70-talen framgår att en fördubbling kunde anses vara måttlig. I ett mål i VA-nämnden år 2009 var höjningen i en kommun 42 procent ett år och höjningen året därpå 102 procent. Höjningen under de två åren tillsammans var enligt nämnden så betydande att den inte kunde anses förenlig med principen om måttliga avgiftshöjningar över tid och kravet på att avgiftsuttaget ska vara skäligt och rättvist var därför inte uppfyllt. Miljööverdomstolen gjorde samma bedömning som VA-nämnden. Vilken nivå som hade varit skälig redovisades inte.

3.4 Inom verksamhetsområde ska inga avtal slutas som avser förhållanden som är reglerade genom vattentjänstlagen, allmänna bestämmelser för användande av Täby kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning (ABVA) eller gällande VA-taxa.

Verksamhetsområde är det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har eller ska ordnas genom en allmän VA-anläggning. Kommunen är skyldig att förse samtliga fastigheter inom ett verksamhetsområde med aktuell vattentjänst. Kommunen bestämmer när behov av en allmän anläggning föreligger och ansvarar för att inrätta verksamhetsområde.

Beslut om verksamhetsområde tas av kommunfullmäktig. Beslut om verksamhetsområde innebär att lagens offentlighetsregler blir gällande för huvudman och fastighetsägare inom området, d.v.s. att vattentjänstlagen är tillämplig. Det innebär därmed att kommunens VA-taxa och allmänna

bestämmelser för användande av Täby kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning (ABVA) gäller inom området. Av lagmotiv och rättspraxis framgår att huvudmannen kan träffa avtal i vissa frågor. Samtidigt förbjuder de att avtal träffas i frågor som regleras i ABVA eller taxa. Avtal eller löften i strid mot ABVA eller taxa är ogiltiga.

3.5 Uttag av dagvattenavgift från allmän platsmarkhållare ska ske enligt VA-taxan.

Täby har valt att avgiftsfinansiera sin VA-verksamhet och avgifterna betalas enligt en VA-taxa. Enligt vattentjänstlagen ska avgifternas belopp och hur avgifterna beräknas framgå av denna. Nödvändiga kostnader ska fördelas skäligt och rättvist mellan de avgiftsskyldiga enligt självkostnadsprincipen och nyttoprincipen och här finns ett tak för avgiftsuttag. Avgifter för bortledning av vatten ska även täcka den rening som behövs med avseende på hälsa och miljö.

Alla fastighetsägare, inklusive allmän platsmarkhållare, inom verksamhetsområde för dagvatten, som inte kan tillgodose sitt behov bättre på annat sätt, ska vara med och dela på de kostnader som huvudmannen har för avledning och rening av dagvattnet. Huvudmannen ska ha ordnat de anläggningar som behövs för avledning och eventuell rening och meddelat berörd innan avgiftsuttag får ske.

3.6 De extra kostnader som krävs för anpassningen av den allmänna anläggningen för brandsläckning är inte VA-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen och ska inte finansieras via den taxefinansierade VA-verksamheten.

Se under punkt 2.9.

3.7 Vid VA-utbyggnad i exploateringsområden ska förutsättningarna för särtaxa vid behov utredas.

I lagen om allmänna vattentjänster infördes möjligheten att ta ut särtaxa för ett "delverksamhetsområde". Särtaxa kan tas ut som både som anläggningsavgifter och/eller bruksavgifter. Särtaxebeslut måste tas av kommunfullmäktige.

För att särtaxa ska vara tillämplig finns ett antal krav som ska vara uppfyllda. Det ska vara en kostnadsökning som är beaktansvärd och kostnadsökningen ska ha uppkommit på grund av särförhållanden. Det är alltså områdets fysiska förhållanden som avses. Kostnaderna måste vara hänförliga till det nya området och uppkommit på grund av detta.

Särtaxa ska också tas ut när kostnaderna är beaktansvärt lägre, vilket innebär att ett delområde inom kommunens verksamhetsområde kan få mycket lägre avgifter än övriga.

Det är kommunen som har bevisbördan för att den har rätt att påföra fastighet annan avgift än vad som gäller för övriga fastigheter inom verksamhetsområdet. Det har i branschen vuxit fram en uppfattning om att gränsen för när särtaxa kan bli aktuellt i ett område är när kostnadsskillnaden uppgår till ca 30 % för VA-utbyggnad, jämfört med genomsnittet inom kommunen. Den gränsen är dock inte prövad i rättspraxis.