

Mottagare
Regionstyrelsen

Informationsärende kommande vattentjänstplan

Förlag till beslut

- Regionstyrelsen mottar informationen.

Sammanfattning

Genom ändringar som inträdde den 1 januari 2023 i lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, ska Sveriges kommuner från den 1 januari 2024 ha en aktuell vattentjänstplan. Beslut om antagande för en vattentjänstplan ska, i enlighet med LAV, fattas av kommunfullmäktige, men planen ska dessförinnan samrådats på lämpligt sätt och i skäligen omfattning med de fastighetsägare och myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av planen. Kommunen ska ställa ut ett förslag till plan för granskning under minst fyra veckor innan den antar eller ändrar en vattentjänstplan, och hänsyn ska tas till de synpunkter som framkommer vid samrådet och granskningen. Kommunfullmäktige ska minst vart fjärde år pröva vattentjänstplanens aktualitet med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster. Planen är inte bindande. En vattentjänstplan ska även innehålla kommunens bedömning över vilka åtgärder som måste vidtas för att de allmänna VA-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall.

Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster framgår i 6 § LAV, som anger:

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

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

Vid bedömningen av behovet, enligt första stycket, ska särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Intentionen med denna särskilda hänsyn är att möjliggöra en större flexibilitet vid behovsbedömningen.

Vattentjänstplanen ska på en övergripande nivå syfta till att skapa tydlighet i hur VA-försörjningen ska utvecklas på Gotland. Detta gäller både för områden som omfattas av allmän VA-försörjning och för de områden som i nuläget saknar tillgång till allmänna VA-tjänster och således tillämpar enskilda VA-lösningar. Vattentjänstplanen ska även tydliggöra vilka områden på Gotland som har stort behov av en utökad allmän VA-försörjning och var ansvaret för detta arbete ligger. Genom att långsiktigt synkronisera den strategiska VA-planeringen med övrig planering för utveckling av både land och stad kan goda förutsättningar skapas för att främja en långsiktigt hållbar utveckling på hela Gotland.

Ärendebeskrivning

Bakgrund

Vattentjänstplanen består av en huvudrapport samt flertalet bilagor (sju stycken) som innehåller ordlista, underlag som har använts i analysen, metodbeskrivning, externt stöd från Länsstyrelsen, sammanställning av behovsbedömning, områdesbeskrivningar och den strategiska miljöbedömning som genomfördes.

LAV ställer krav på vad som ska ingå i en vattentjänstplan, bl.a. att den ska innehålla kommunens långsiktiga planering över hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Detta motsvarar i stort en VA-utbyggnadsplan. Nuvarande *Vatten- och avloppsplan för Gotland (VA-plan 2018)* utgörs av sju delplaner, där en av delplanerna heter VA-utbyggnadsplan. Denna delplan kommer framgent att ingå som en del i vattentjänstplanen. Vidare kommer delar av nuvarande delplan för dagvatten inarbetas i vattentjänstplanen. Detta sker som en del i arbetet med att hantera kraven på att redogöra för vilka åtgärder som krävs för att de allmänna VA-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Från förarbetena (Vägar till hållbara vattentjänster, SOU 2018:34 och Vägar till hållbara vattentjänster, Prop. 2021/22:208) framgår bl.a. att 12 år anses vara en lämplig planeringshorisont för en vattentjänstplan. Regleringen av en vattentjänstplans innehåll är dock inte uttömmande, utan det närmare innehållet lämnas till kommunerna att bestämma utifrån deras egna behov och förutsättningar. En ren utbyggnadsplan är dock inte att jämföra med en vattentjänstplan.

Sammanfattningsvis innehåller kommande vattentjänstplan delar av det som återfinns i nuvarande VA-plan 2018 och dess tillhörande delplaner. En vattentjänstplan bör inte betraktas som en ny VA-plan, utan bör snarare ses som en ny delplan inom Region Gotlands strategiska VA-planering.

En vattentjänstplan omfattas även av miljöbalkens (1998:808), MB, krav på att en strategisk miljöbedömning ska göras. Enligt 6 kap. 3 § MB ska en kommun eller myndighet upprätta en strategisk miljöbedömning vid en plan eller program som krävs i lag eller annan författning. Enligt svensk lag krävs en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för alla planer eller verksamheter som riskerar att innebära en betydande miljöpåverkan. Då samtliga av Sveriges kommuner ska upprätta en vattentjänstplan enligt LAV, omfattas planen därmed även av krav på att en strategisk miljöbedömning ska genomföras. Om

den strategiska miljöbedömningen påvisar att vattentjänstplanen medför betydande miljöpåverkan krävs ett utvidgat samråd.

Definitioner enligt 6 § LAV

Vattentjänsten eller vattentjänsterna

Kommunens ansvar gällande försörjning av allmänna VA-tjänster kan avse antingen vatten, eller avlopp, eller båda tjänster. Avlopp definieras enligt LAV som spillvatten (i dagligt tal benämnt som avloppsvatten), dränerings- och dagvatten och kan även omfatta sådant vatten som har använts vid kylning.

Allmän VA-anläggning

En allmän VA-anläggning utgörs av en sådan anläggning som kommunen har bestämmande över. Bestämmandet kan ske antingen direkt, eller via ett kommunalt bolag där minst 50% av rösterna i styrelsen innehas av kommunen.

Samlad bebyggelse och större sammanhang

Ett större sammanhang har enligt förarbetena bedömts omfatta omkring 20-30 fastigheter, men detta är inte en fastställd gräns. Enligt rättspraxis har områden med färre än 20-30 fastigheter bedömts vara i behov av VA-försörjning genom en allmän VA-anläggning. En tungt vägande aspekt i sammanhanget utgörs av hur starkt behovet av miljö- och hälsoskydd bedöms vara, vilket har stor påverkan på hur många berörda fastigheter som räknas som ett större sammanhang. När ett områdes enskilda VA-lösningar, av någon anledning, inte längre är tillräckliga med hänsyn till skyddet av människors hälsa eller miljön kan ett behov av allmän VA-försörjning uppstå. Detta innebär att det krävs ett större grepp kring en VA-lösning som har bättre förutsättningar att försörja bebyggelsen med hälsosamt vatten, och/eller rening av avloppsvattnet. Vanligen sker detta genom anslutning till kommunens (huvudmannens) VA-ledningsnät.

Snarast

Kommunens skyldigheter enligt 6 § LAV anger att behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses *snarast*, vilket kan definieras:

1. som mest omkring sex år enligt rättspraxis. Det finns dock exempel, då kommunen har haft en utbyggnadsplan, där tiden utsträckts ytterligare något, men
2. i förarbetena framgår dock att det kan ifrågasättas om betydelsen av ordet *snarast*, omfattar en så lång tidsperiod som runt tio år.

Enligt 17 § LAV framgår att huvudmannen kan vänta med att utföra de utbyggnads- eller anläggningsarbeten som är nödvändiga för att fastighetsägaren ska kunna använda VA-anläggningen, om arbetena

1. behöver samordnas med andra arbeten och samordningen annars skulle väsentligt försvåras och,
2. utförs i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan.

Länsstyrelsens tillsynsansvar

Länsstyrelsen utövar enligt 51 § LAV tillsyn över kommunens arbete med att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med 6 § LAV, att tillgodose behovet av allmänna vattentjänster. Om kommunen inte fullgör sina skyldigheter får länsstyrelsen även förelägga kommunen att fullgöra dessa skyldigheter, vilket får förenas med vite.

Även om en vattentjänstplan inte är bindande enligt 6b § LAV, utgör planen ett stöd för kommunen att luta sig mot vid ett eventuellt föreläggande i enlighet med länsstyrelsens tillsynsansvar. Om ett tillsynsärende leder till ett föreläggande utifrån 6 § LAV, och kommunen inte har följt vattentjänstplanen, försämras kommunens förutsättningar avsevärt att själv få bestämma i vilken ordning som den allmänna VA-anläggningen ska byggas ut.

Behovsbedömning

I enlighet med de krav som LAV ställer på kommunens försörjning av allmänna VA-tjänster innehåller vattentjänstplanen olika typer av bedömningar. Dessa bedömningar syftar till att identifiera vilka områden med befintlig bebyggelse som är i behov av en förändrad VA-försörjning genom anslutning till den allmänna VA-anläggningen. Bedömningen utgår från sådana områden med samlad bebyggelse, där fastigheterna har enskilda VA-lösningar. I arbetet har begreppet *samlad bebyggelse*, eller *större sammanhang*, definierats som grupper av bebyggelse med minst 10 fastigheter som ligger på ett avstånd om maximalt 70 meter från varandra.

Totalt har 110 sådana områden identifierats runt om på Gotland.

Därtill har hänsyn även tagits till kriterier såsom:

1. Antal fastigheter inom respektive bebyggelseområde.
2. Bebyggelsestrycket inom området.
3. Bedömning av risk för människors hälsa (vattenkvalitet och tillgång till sötvatten).
4. Bedömning av risk för miljön med hänsyn till utsläpp av fosfor och kväve (d.v.s. risk för negativ påverkan på status för recipienten).

Den samlade behovsbedömningen utgår från en poängsättning utifrån en fyrgradig skala. Maximalt antal poäng som ett område kan få utifrån denna är 24. Höga poäng indikerar ett behov av en förändrad VA-försörjning i ett större sammanhang, låga poäng indikerar att den enskilda VA-försörjningen fungerar

tillfredsställande för tillfället, eller att den är under bevakning. I Bilaga 2-5 beskrivs metoden för den samlade behovsbedömningen mer utförligt.

Betydande förändringar

För att klassificera de identifierade områdenas behov av VA-försörjning har de delats in i tre kategorier. Dessa är:

- VA-utbyggnadsområde (behov av allmän VA-försörjning/eller godtagbar enskild VA-lösning).
- VA-bevakningsområden (tillfredsställande VA-försörjning men bevakas utifrån olika aspekter, se avsnitt 5.6.2 i vattentjänstplanen, sida 18-19 samt i Bilaga 4).
- Enskilt VA-område (godtagbar enskild VA-försörjning, se avsnitt 5.6.3 i vattentjänstplanen, sida 19 samt i Bilaga 4).

Totalt presenteras tio stycken VA-utbyggnadsområden, vilket beskrivs mer i detalj under avsnitt 5.6.1 i vattentjänstplanen, sida 16-18 samt i Bilaga 5. Under avsnitt 5.7, *Tidplan för utbyggnad av allmän VA-anläggning till VA-utbyggnadsområden* i vattentjänstplanen, sida 19-20, presenteras tidplan för respektive VA-utbyggnadsområde.

VA-plan 2018 med dess delplan för VA-utbyggnad, presenterar på sida 6 under *Tabell 1: Gotlands VA-planområden*, de utrednings- och utbyggnadsområden som identifierades på Fårö. På sida 23 presenteras en tidplan för utbyggnadsplanens åtgärder. Åtgärden med löpnummer tio, anger att en samlad utredning av hur VA-försörjning på Fårö ska tillgodoses och utvecklas är planerad under perioden 2021-2024. Den del i vattentjänstplanen som har kretsat kring behovsbedömningen för VA-utbyggnadsområden har avhandlat hela Gotland, och därmed även Fårö. Detta innebär att en samlad bedömning nu har gjorts och att ett förslag till tidplan för allmän VA-utbyggnad på Fårö finns med i planen, i enlighet med kommunen skyldigheter enligt 6 § LAV.

Det är av vikt att notera att VA-utbyggnadsområde nr 41, Boge Tjälder, är rödmarkerat och utan angiven tidsperiod. Arbetsgruppen ska se över tidplanen ytterligare och bedömningen är i nuläget att nr 41, Boge Tjälder, kan hanteras under perioden 2029-2030 med en anmärkning (eftersom att Region Gotland i detta område enbart levererar dricksvatten). Detta innebär att VA-utbyggnaden på Fårö ändras, med start under 2031 och att den fortskrider till periodens slut 2035.

En multikriterieanalys har genomförts för Fårö för att skapa en övergripande uppfattning om kostnaderna för allmän VA-utbyggnad. När vattentjänstplanen har varit ute på samråd och granskning, och inkomna synpunkter har hanterats, anses det vara möjligt att göra en sammanvägd bedömning av behovet av allmän VA-utbyggnad. Detta innebär, att utöver att uppfylla kommunens skyldigheter i enlighet med 6 § LAV, d.v.s. där Region Gotland kan anses ha en skyldighet att ordna med allmän VA-försörjning, kommer Region Gotland

kunna ta hänsyn till förutsättningarna att ansluta fler utbyggnadsområden på Fårö.

Avslutningsvis kommer redaktionella ändringar att genomföras i vattentjänstplanen, särskilt gällande kapitel 2 och 4 och även i vissa av bilagorna. Den version av vattentjänstplanen som bifogades (daterad 20231114) var fortfarande i ett första granskningsutkast.

Nästa steg i korthet:

- RSau- informationsärende
- TNau/TN – beslut om samråd
- Genomför samråd och granskning
- TN – beslut om att skicka vidare till RF
- RS – beslut
- RF - beslut

Bedömning

Bedömning av konsekvenser i tvärperspektiv

1. Rättslig grund/ rättsligt perspektiv

Bedömningen är att samtliga av Sveriges kommuner är skyldiga att upprätta en vattentjänstplan enligt LAV, Region Gotland strävar efter att så fort som möjligt uppfylla detta krav. Vattentjänstplanen ska bl.a. innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses, samt de åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna VA-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Planen är inte juridiskt bindande.

LAV är en så kallad speciallag, vilket innebär att när en fråga regleras i LAV, så gäller dessa regler före allmänna lagar såsom skadeståndslagen (1972:207) eller kommunallagen (2017:725).

2. Ekonomiskt perspektiv

Bedömningen är att i detta skede av VA-planeringen har inga fördjupningar varit möjliga för att uppskatta kostnader och resursbehov. När vattentjänstplanen har varit ute på samråd och granskning, och inkomna synpunkter har hanteras, anses det vara möjligt att göra en sammanvägd bedömning av behovet av allmän VA-utbyggnad. I varje års budgetplanering förs åtgärder in i verksamhetsplaneringen. Inför detta görs en mer detaljerad bedömning av kostnad och resursbehov, baserad på bästa tillgängliga fakta. Ju längre fram i tiden åtgärderna planeras, desto större är osäkerheten i bedömningen. Åtgärder som påverkas av tidigare åtgärder är också behäftade med stor osäkerhet.

Det kan dock konstateras att Region Gotland har, liksom övriga VA-aktörer i Sverige, stora behov av utbyggnad av verk, VA-ledningar men också

reinvestering av de befintliga anläggningarna. Detta tillsammans med klimatanpassning, omvärldsläget inverkan med inflation och ökade räntekostnader kommer att påverka kostnaderna för VA-utbyggnad betydligt, även här på Gotland. Ökade krav gällande bl.a. dagvattenhantering ställer i sin tur ökade krav på att säkra rätt kompetens inom Region Gotlands VA-verksamheter, vilket kan bidra till ökade personalkostnader om framtida nyrekrytering krävs.

På en övergripande nivå kan dock följande konstateras:

I den senaste VA-planen som antogs 2018 (och delvis uppdaterades 2022) gjordes en grov uppskattning av de kostnader som är förknippade med genomförandet av VA-planens åtgärder (sida 60-67). För enbart utbyggnadsplanen (sida 67) framgår att:

Uppskattad kostnad (tkr) för åtgärder under perioden (exkl. åtgärder som samlas i VA-planens huvuddokument, exkl. pågående projekt).

- Prel. resultat 2018-2020: 850
- 2021-2022: 23175
- 2023-2024: 23175
- 2025-2029: 32050
- 2030: 0
- Uppskattad löpande kostnad (tkr) per år: 150

Trots att ingen ny sammanställning ännu har gjorts, kan vi konstatera att kostnaden sannolikt kommer att vara högre då kostnadsbilden blivit tydligare (exempelvis Visby framtida vattenförsörjning), behovet av klimatanpassningsåtgärder med mera.

3. Barnperspektiv

Bedömningen är att vattentjänstplanen innehåller flera delar som är grundläggande för kommande generationer. Våra vattenresurser och allmänna VA-anläggningar måste skyddas idag och långsiktigt. Det är mer aktuellt än på länge att säkerställa att vi har en VA-försörjning som är motståndskraftig mot yttre påverkan och som klarar olika typer av störningar. Den måste utformas med redundans, samt vara robust och resilient. Kommande generationer är också betjänta av att miljökvalitetsnormerna och andra miljöaspekter sätter gränserna för utsläpp och överutnyttjande av vattenkällor och att allmänna VA-anläggningar utformas med ett ekonomiskt och miljömässigt helhetsperspektiv.

4. Jämställdhetsperspektiv

Bedömningen är att VA-försörjningen är könsneutral eftersom att alla människor behöver dricksvatten och rena vattendrag.

5. Landsbygdssäkring/geografiskt perspektiv

Bedömningen är att i vattentjänstplanen kommer utbyggnad av allmän VA-försörjning prioriteras efter VA-huvudmannens skyldighet i enlighet med LAV. Nuvarande bedömning ligger till grund för en uppdatering av hur utbyggnad ska prioriteras, bland annat till landsbygderna. En sådan planering säkerställer att de befintliga områden som har störst behov av VA-utbyggnad prioriteras. Genom en väl genomtänkt utbyggnadsplan kan dessutom kostnaderna hållas nere för utbygganden.

Tillgången till dricksvatten av godtagbar kvalitet och i tillräcklig kvantitet är en av de viktigaste förutsättningarna för det gotländska samhället. Gotland är en växande landsbygdregion med en befolkning som ökar. Omkring 40 procent av Gotlands invånare bor utanför tätorterna och stora delar av den gotländska landsbygden har inte tillgång till allmänna VA-tjänster, där omkring 40 procent av hushållen tillämpar enskilda VA-lösningar. Målen kring att säkra tillgången till vatten är emellertid en fråga av lika stor vikt för land såväl som för stad. Det råder även en stor efterfrågan på bebyggelseutveckling utanför områden med allmän VA-försörjning, detta tillsammans med Gotlands särpräglade geologi och sårbara grundvatten ställer därmed höga krav på en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

6. Klimat och miljöperspektiv

Bedömningen är att en väl avvägd VA-planering, som synkroniseras med övrig planering för utveckling av land och stad, stegvis kan bidra till utvecklingen av långsiktigt hållbara samhällen genom att särskilt ta hänsyn till jordens ekosystem och biologisk mångfald. Den biologiska mångfalden utgör förutsättningen för att få livskraftiga och tåliga ekosystem som klarar av att producera tjänster, trots yttre påfrestningar som exempelvis tillfälliga föroreningar eller klimatförändringar. Produktionen av tjänster och varor gällande både den allmänna och enskilda vatten- och avloppsförsörjningen får inte riskera att överskrida ekosystemens bärförmåga, det vill säga att naturen måste hinna återskapa uttagna resurser. Om ekosystemens bärförmåga överskrids riskerar dess produktionsförmåga att begränsas.

Klimatförändringarna kommer bland annat innebära en ökad risk för översvämning både från skyfall och stigande havsnivåer. I takt med att skyfallen väntas inträffa mer frekvent och vara kraftigare än tidigare ökar även risken för bräddning i pumpstationer, reningsverk och andra typer av störningar på den allmänna VA-anläggningen. I det allt varmare klimatet kommer antalet varma dagar öka och värmeböljor förväntas inträffa mer frekvent. Detta leder i sin tur även till en ökad risk för bland annat minskad grundvattentillgång samt att enskilda vattentäkter i högre utsträckning torkar ut, påverkas av saltvatteninträngning och riskerar att förstöras av inträngande ytvatten vid skyfall.

LAV ställer krav på en bedömning som visar på hur de allmänna VA-anläggningarna ska klara en ökad belastning på grund av skyfall. Detta innebär inte att kommunen (huvudmannen) får ett ökat ansvar att utöka kapaciteten på de allmänna dagvattenanläggningarna. Snarare innebär detta att kommunen

behöver analysera VA-anläggningens funktion vid ökad nederbörd. Analysen kommer då påvisa vilka, om några, allmänna VA-anläggningar som riskerar att drabbas av störningar. Om sådana risker identifieras behöver kommunen genomföra åtgärder för att skydda anläggningarna. Detta arbete kan med fördel synkroniseras med det arbete som Region Gotland kommer genomföra i förhållande till klimatanpassningsplanen (som antogs 2023-10-23). I klimatanpassningsplanens åtgärdslista pekas flertalet åtgärder ut med bäring på den allmänna VA-försörjningen. Genom att gemensamt hantera behovet av åtgärder som återfinns både i klimatanpassningsplanen och kommande vattentjänstplan inom ramen för VA-avdelningens arbete med klimatanpassning kan många fördelar säkerligen uppnås.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse – Information om kommande vattentjänstplan daterad 2024-01-03
Vattentjänstplan Region Gotland daterad 2023-11-14 (tidig granskningsversion)

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Patric Ramberg
Teknisk direktör