

# Kommunal dagvattenhantering

## – juridiska och finansiella aspekter

*Henrik Alm*  
*Annika Åström*





## Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten Utveckling (SVU) är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning och utveckling inom det kommunala VA-området. Projekt bedrivs inom hela det VA-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten  
Rönnät & Klimat  
Avlopp & Miljö  
Management

SVU styrs av en kommitté, som utses av styrelsen för Svenskt Vatten AB. För närvarande har kommittén följande sammansättning:

Agneta Granberg (m), ordförande	Göteborgs Stad
Daniel Hellström, sekreterare	Svenskt Vatten
Henrik Aspegren	VA SYD
Per Ericsson	Norrvatten
Tove Göthner	Sveriges Kommuner och Landsting
Per Johansson (s)	Gävle kommun
Stefan Johansson	Skellefteå kommun
Henrik Kant	Göteborg Vatten
Lisa Osterman	Örebro kommun
Kenneth M. Persson	Sydvatten AB
Lars-Gunnar Reinius	Stockholm Vatten AB

Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll, varför detta ej kan återopas såsom representerande Svenskt Vattens ståndpunkt.

Svenskt Vatten Utveckling  
Svenskt Vatten AB  
Box 14057  
167 14 Bromma  
Tfn 08-506 002 00  
Fax 08-506 002 10  
svensktvatten@svensktvatten.se  
www.svensktvatten.se  
*Svenskt Vatten AB är servicebolag till föreningen Svenskt Vatten.*

<b>Rapportens titel:</b>	Kommunal dagvattenhantering – juridiska och finansiella aspekter
<b>Title of the report:</b>	Storm water management – legal and financial aspects
<b>Författare:</b>	Henrik Alm, Sweco; Annika Åström, Astrom Consulting
<b>Rapportnummer:</b>	2014-07
<b>Antal sidor:</b>	40
<b>Sammandrag:</b>	Dagvattenfrågan får allt mer fokus i stadsbyggandet. I vissa avseenden uppfattas det kommunala ansvaret kring dagvattenhantering som ottydligt. Detta kan leda till onödiga kostnader. Hur ett antal typfall har hanterats av olika VA-huvudmän redovisas och diskuteras i denna rapport
<b>Abstract:</b>	Stormwater management in Sweden has received more attention in the past 10-years due to predicted climate change, increased legal requirements and guidance, interest in lowering the amount of municipal water used for landscape irrigation, and increased attention to pollution removal from stormwater runoff. In some aspects the municipal responsibility regarding stormwater management is perceived to be shared or ambiguous. This can lead to unnecessary costs. A number of scenarios have been studied, are presented and discussed.
<b>Sökord:</b>	VA-förvaltning, VA-administration, Management, VA-lagstiftning, Miljölagstiftning, Plan och bygglagstiftning, Dagvatten, Ansvar, Ekonomi, Finansiering.
<b>Keywords:</b>	Water and Wastewater Management, water legislation Environmental legislation, Planning and Building legislation, stormwater, responsibility, economy, finance
<b>Målgrupper:</b>	Kommuner, VA-huvudmän, Miljötillsyn
<b>Omslagsbild:</b>	Henrik Alm, Sweco
<b>Rapport:</b>	Finns att hämta hem som PDF-fil från Svenskt Vattens hemsida <a href="http://www.svenskvatten.se">www.svenskvatten.se</a>
<b>Utgivningsår:</b>	2014
<b>Utgivare:</b>	Svenskt Vatten AB © Svenskt Vatten AB
<b>Om projektet</b>	
<b>Projektnummer:</b>	29-114
<b>Projektets namn:</b>	Kommunal Dagvattenhantering – Juridiska aspekter
<b>Projektets finansiering:</b>	Svenskt Vatten Utveckling och SWECO Environment AB

# Förord

Detta projekt har enbart varit möjligt att genomföra tack vare de engagerade individer som vi fick möjlighet att träffa och diskutera de frågeställningarna som tas upp i rapporten. Hanteringen av dagvattenfrågor är fortsatt aktuell och det som beskrivs i rapporten ska läsas som den ögonblicksbild som rådde vid tidpunkten för våra möten.

Vi vill tacka Stockholm Vatten AB, Jens Fagerberg och Lena Kjellson (2009), Roslagsvatten AB Nina Johansson och Hans Abrahamsson (2010) Umeå Vatten och Avfall AB Conny Persson (2009), Borlänge Energi Jesper Johansson (2010) samt Laholmsbuktens VA, Alf Nilsson och Robert Hyll (2011) för att de har ställt upp och delgett sin erfarenhet med hantering av de frågeställningar som redovisas i rapporten.

Vidare vill vi också tacka Germund Persson och Anna Marcusson på Sveriges kommun och Landsting (SKL), Anna Gäderlund på Boverket samt Gilbert Nordenswan på Svenskt Vatten för stöd och åsikter i frågeställningarna.

Vi vill särskilt tacka Svenskt Vatten Utveckling för deras tålmod.

*Henrik Alm*



# Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	6
Summary.....	7
<b>1 Inledning .....</b>	<b>8</b>
<b>2 Bakgrund &amp; definitioner.....</b>	<b>9</b>
<b>3 Regelverk.....</b>	<b>11</b>
3.1 Miljöbalken .....	12
3.2 Lag om allmänna vattentjänster .....	13
3.3 Plan och bygglagen .....	15
3.4 Anläggningslagen.....	17
3.5 Aktörer .....	18
<b>4 Frågeställningar i denna rapport.....</b>	<b>20</b>
4.1 Behovsbedömning.....	20
4.2 Avgränsning verksamhetsområden.....	23
4.3 Fördelning av kostnader .....	25
4.4 Avgift eller krav på rening och fördröjning av dagvatten.....	28
4.5 Finansiering då behovet uppstår i efterhand.....	29
<b>5 Sammanfattning &amp; diskussion .....</b>	<b>32</b>
Referenser .....	36

# Sammanfattning

Dagvattenhantering har länge varit en viktig del i utvecklingen av ett hållbart samhälle. Begreppet dagvatten hanteras inte som ett enskilt begrepp i lagstiftningen och inte heller hanteringen av dagvatten är fångat i ett särskilt lagrum. Flera olika lagrum berör dagvatten och vattenhantering där enskilda och allmänna intressen vägs mot varandra, som exempelvis plan- och bygglagstiftningen, miljölagstiftningen och VA-lagstiftningen. Även själva begreppet dagvatten och dagvattenhantering är omdiskuterat, det är något som tagits upp i flera andra rapporter.

I och med införandet av ny lag kring VA-tjänster har fokus ytterligare hamnat på dagvattenhanteringen, främst i avseende på finansiering och hantering av tillfälliga flöden i samband med sammanhängande bebyggelse. Även klimatförändringar och en allt mer spridd kunskap om dagvattnets föroreningar- och flödespåverkan på vattenresurser bidrar till ett ökat fokus.

VA-lagstiftningen tydliggör att gemensam dagvattenhantering i vissa fall är ett allmänt intresse och att behovet av den gemensamma hanteringen ska tillgodoses i kommunal regi. För en sådan hantering får kommunen ta ut avgifter. Enbart för att det är ett allmänt intresse innebär det inte att kommunen ensam ska hantera all dagvattenhantering, utan ansvaret är i vissa avseenden delat mellan det enskilda och det allmänna. I detta finns än så länge en viss otydlighet, i väntan på fler rättsprövningar inom dagvattenområdet.

Denna otydlighet innebär osäkerheter om när och vilka insatser som krävs av VA-huvudmannen, vad som ska göras av kommunen respektive de enskilda. Detta kan leda till osäkerhet och felaktiga eller uteblivna investeringar. I vissa fall kan otydligheten även leda till samhällsekonomiskt dyrare hantering. I många fall arbetar kommuner fram egna förhållningssätt för att hantera och bedöma dagvattenfrågor.

I denna rapport sammanställs hur ett antal VA-huvudmän har hanterat frågor kring; när det är ett kommunalt ansvar att tillgodose dagvattenbortledning och rening genom en allmän VA-anläggning, hur en taxa för avgiftsuttag kan utformas samt möjligheten att styra den enskilde fastighetsägarens användning och utformning av dess egendom. Samtliga frågor diskuteras ur ett VA-lagsstiftningsperspektiv. Kringliggande lagstiftning, samt vissa rättsfall, berörs men omfattas inte av utredningen.

Syftet med rapporten är samla in VA-huvudmännens olika erfarenheter, sprida dessa samt diskutera de olika aspekterna. Kommunerna och VA-huvudmännen som deltagit i arbetet har valt olika angreppssätt, dels utifrån hur stort ansvar kommunen tar för den gemensamma dagvattenhanteringen, dels utifrån hur kostnaderna fördelas samt om och hur krav kan ställas på den enskilde fastighetsägaren avseende flöden och föroreningar. Syftet med rapporten är inte att ge en explicit vägledning utan att diskutera olika va-huvudmäns förhållningssätt i frågeställningarna.



## Summary

Storm water management has long been an important aspect in the development of a sustainable society. Storm water as a concept is not treated as a single entity in legislation, nor is the management of storm water captured in a specific act. Several different areas deal with storm water and water treatment where individual and public interests are weighed against each other, such as in Planning and Building Act, Environmental Code and Public Water Supply and Wastewater Systems Act (PWSA). Even the terms storm water and storm water management are contentious, which has been mentioned in several reports.

With the introduction of the new law regarding public wastewater systems, more focus has moved on to storm water management, particularly in terms of financing and management within built-up areas. In addition, climate change and an increasingly widespread knowledge of storm water pollutants impacts on water resources have contributed to a sharper focus.

The PWSA states that joint storm water management is, in some cases, a public interest and that the need for collective management should be met by the municipality. In such management the municipality may charge fees.

The element of public interest does not necessarily mean that the municipality alone should handle all storm water management; rather the responsibility is in some respects shared between the individual and the public. There is still some ambiguity concerning this while awaiting further judicial review within the sphere of storm water.

This ambiguity means there is an uncertainty about what is required from the relevant local authority in charge of water and drainage, what should be done by the municipality, and what should be done by the individual. This in turn may lead to confusion, and misplaced or reduced investment. In some cases the ambiguity can lead to more expensive socioeconomic management. In many cases municipalities develop their own method to manage and assess storm water issues.

In this report a number of different ideas of how to deal with storm water, raised by different local authorities, have been compiled. Questions concerning defining when it is a municipality's responsibility to accommodate storm water drainage and treatment by a public sewage; how a tariff model can be designed; and finally, the ability to control each property owner's use and design of his or her property. All issues are discussed from a PWSA perspective. Related legislation and certain court cases are mentioned, but not covered by the investigation.

The report aims to collect different local authorities' experiences, disseminate them and discuss the various aspects. The report does not aim to provide explicit guidance but instead to discuss various local authorities' approaches to the issues mentioned.

# 1 Inledning

Dagvattenfrågan får allt mer fokus i stadsbyggandet, inte minst på grund av de prognostiserade klimatförändringar och ökad kunskap om dagvattnets recipientpåverkan. I vissa avseenden uppfattas det kommunala ansvaret kring dagvattenhantering som otydligt. Detta kan leda till onödiga kostnader, och i vissa fall skador på allmänna och enskilda intressen. I samråd med ett antal kommuner och med Svenskt Vatten identifierades nedanstående förekommande typfall där det fanns särskilt behov av dagvattenvägledning.

1. Behovsbedömning av verksamhetsområde för dagvatten.
2. Avgränsning verksamhetsområde, dels för kvartersmark och dels för allmän platsmark.
3. Fördelning av kostnader för bortledande av dagvatten.
4. Problem med finansiering där behovet av dagvattenavledning uppstår i efterhand.
5. Möjligheten att ställa krav eller anpassa taxan för rening av dagvattnet

## Syfte och mål

Syftet med detta arbete var att ta fram en rapport som beskriver rättsläget generellt utifrån ett VA-lagstiftnings perspektiv från dessa typfall. Utifrån den generella beskrivningen diskuterades problemställningarna utifrån verkliga exempel från medverkande kommuner. För förståelsen ges även en kort beskrivning av vissa angränsande lagar. Genom att beskriva dessa typfall samt redovisa hur de har hanteras hos ett antal kommuner underlättas en diskussion om det kommunala dagvattenansvaret på lokal nivå. Rapporten kan ge stöd, utveckla och rationalisera arbetet för de tjänstemän som arbetar med dagvattenfrågor på olika kommunala förvaltningar, VA-huvudmän, samt andra.

## Avgränsningar

Dagvattenhantering är en multidisciplinär ansvarsfråga, då vattnets väg genom samhället inte begränsas av tydliga administrativa gränser. För att begränsa denna studie har fokus varit lagen om allmänna vattentjänster. Det vill säga ansvarshantering inom och inrättande av verksamhetsområde för dagvatten. I denna mening är allt dagvatten att betrakta som avloppsvatten i denna rapport. Det är dock viktigt att vara medveten om detta gränssnitt. Ett verksamhetsområde för dagvatten är ett geografiskt område inom vilken kommunal hantering av dagvatten har eller ska ordnas. Det huvudsakliga sättet att hantera dagvatten utanför verksamhetsområde är med lokalt omhändertagande eller med hjälp av gemensamhetsanläggningar med direktutsläpp till vattenområde eller mark. Den avvattning av mark som kan hanteras genom miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet utelämnas i berörda dagvattenfrågeställningar.

## 2 Bakgrund & definitioner

Det har tidigare konstaterats en otydlighet avseende definitionen av dagvattenhantering och gränsdragning mot andra vattenbegrepp som exempelvis avloppsvatten, dränvatten och markavvattning och att denna otydlighet försvårar en juridisk diskussion (Sandgren & Peterson 1982). I denna rapport avses med dagvatten, tillfälligt förekommande, avrinnande vatten på markytan eller på en konstruktion. Den definitionen kommer från Plan och Byggtermer (Tekniska nomenklaturcentralen, 1994). En annan vanligt förekommande definition, som tas upp i propositionen (Regeringen, 2005) till Lag om allmänna vattentjänster, är att med dagvatten avses tillfälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och tillfälligt framträngande grundvatten.

Då bägge definitionerna har mycket gemensamt är det viktigt att betona detta. Det som är gemensamt är att med dagvatten avses tillfälliga flöden och på ytan. Är det ett permanent stående eller flödande vatten är det att betrakta som ett ytvatten det vill säga ett vattenområde. Vattenområde definieras i miljöbalken som hela det område som täcks av ytvatten vid högsta förutsebara vattenstånd. För åtgärder inom vattenområde och som påverkar vattenområdet gäller reglerna om vattenverksamhet. Samma sak med det vatten som är under markytan, dvs. markvatten och grundvatten. Avgränsningen mellan de olika typerna av vatten; dagvatten, grundvatten, dräneringsvatten samt vattenområde är inte alltid självklart i stadsbyggnads och infrastrukturprojekt, Figur 2-1.



Figur 2-1 I stadsbyggande är det inte alltid självklart vad som avses med dagvattenhantering och vad som avses med annan vattenhantering.

I vissa fall är dagvatten att betrakta som avloppsvatten och får då inte släppas ut i vattenområde eller i mark utan förgående rening, om utsläppet inte kan göras utan risk för olägenhet för hälsa eller miljö. Det finns framförallt två olika lagrum som avgör om dagvatten är att betrakta som avloppsvatten. En av definitionerna återfinns i miljöbalken, den andra i lagen om allmänna vattentjänster. I miljöbalken är definitionen av avlopp, vatten som avleds inom detaljplan, som inte görs enbart för en viss eller vissa fastigheters räk-

ning. Formuleringen ”en viss eller vissa fastigheter” avser att dagvatten som avleds från enstaka fastighetsägare genom särskild ledning, som enbart tillgodoser behov för dessa fastigheter inom en detaljplan, inte bedöms som avloppsvatten (Miljödepartementet, 2004).

I Lagen om Allmänna vattentjänster (LAV) görs en annan definition om när dagvatten är att betrakta som avloppsvatten, nämligen när dagvatten avleds från samlad bebyggelse. Det vill säga att definitionen när dagvatten är att betrakta som avloppsvatten är inte kopplat till något krav om detaljplan. Ett sådant område behöver alltså inte enligt vattentjänstlagen vara detaljplanelagt. Det betyder å andra sidan att det inom detaljplanelagda områden kan finnas områden som inte utgör samlad bebyggelse och då är inte heller dagvatten därifrån att betrakta som avloppsvatten i vattentjänstlagens mening. I de fall dag- och dränvatten från exempelvis husgrunder, tomter, trädgårdar och trafikleder inom en detaljplan avleds genom en för området eller del av området gemensam ledning är det i regel att anse som avloppsvatten. När avledandet sker genom en allmän avloppsanläggning är det alltid avloppsvatten (Miljödepartementet, 2004).

### 3 Regelverk

Dagvattenhantering regleras inte specifikt i en särskild lag utan många lagar omfattar dagvattenhantering. I huvudsak regleras frågor om dagvattenhantering i miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster (MÖD, 2013b). Anläggningar som är gemensam för flera fastigheter och tillgodoser behov för stadigvarande betydelse kan regleras i anläggningslagen. Med plan och bygglagen kan en kommun i viss mån reglera utformningen av allmän plats och kvartersmark, vilket ger möjligheter att skapa förutsättningar för en hållbar dagvattenhantering (MÖD, 2013a). Utöver dessa lagar finns även andra regelverk och förordningar och lokala föreskrifter. Vem som har rätt och skyldighet att reglera vad bestäms via normgivningen. I grunden kan endast riksdag ändra och stifta nya lagar. Under riksdagen finns regeringen som har befogenhet att inrätta förordningar, en normgivningsmakt som grundar sig i regeringsformen. Regeringen ska genom förordningar besluta om föreskrifter om verkställighet av lag samt om regler som enligt grundlag inte ska meddelas av riksdagen.

Längre ned i normhierarkin återfinns sådant som är underordnad regeringens normgivningskompetens, men som är delegerade till underordnade myndigheter eller kommuner och dessas nämnder. Sådana bestämmelser fastställs av förvaltningsmyndigheter som länsstyrelser, statliga verk eller kommuner, som anses ha bäst kompetensen att besluta inom det verksamhetsområde dessa ansvarar för. En bestämmelse som strider mot en bestämmelse som återfinns högre upp i hierarkin betraktas som ogiltig.

I dagvattensammanhang kan detta förtydligas med att riksdagen fattar lagar som Miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och plan och bygglagen. Regering beslutar om exempelvis förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Statliga myndigheter kan ta fram föreskrifter och allmänna råd, som exempelvis Boverkets byggregler. Kommunerna antar exempelvis detaljplaner, beslutar om förelägganden, lokala föreskrifter och ABVA och VA-taxa.

Nedan följer en kort redovisning om vissa utvalda lagrum. Andra närliggande lagar som bedömts ligga utanför denna rapportens omfattning är exempelvis ledningsrättslagen som är ett mellanting mellan nyttjanderätt och servitut som kan användas för få rätt att ta mark i anspråk för en allmän VA-anläggning. I dagvattensammanhang kan det vara värt att notera att ledningsrätt inte enbart avser ledningar utan även anläggningar som är kopplade till ledningsnätet. I ett rättsfall från 1980 ansågs exempelvis ett område på 3 800 m<sup>2</sup> för en reningsdamm med tillhörande pumpstation att omfattas (NJA, 1980). Ledningsrätt erhålls genom förrättning av lantmäteriet. Normalt kan inte ledningsrätt användas för att få rådighet vid exempelvis kulvertering av vattendrag och diken om dessa vattendrag eller diken inte avleder avloppsvatten. Dessa kulverteringar omfattas av och prövas enligt bestämmelserna för vattenverksamhet.

### 3.1 Miljöbalken

Miljöbalkens syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler som återfinns i 2 kap, ställer bland annat krav på att verksamhetsutövaren ska visa att förpliktelser och regler följs och att kontroll och prövning sker enligt gällande bestämmelser. Det är inte tillsynsmyndigheten som ska bevisa det motsatta. Därutöver ställs bland annat krav på att verksamhetsutövaren ska ha kunskap om hur verksamheten påverkar miljön, hur påverkan kan motverkas och att skyddsåtgärder ska vidtas redan om det finns skäl att anta att det kan uppstå skada eller olägenhet. Kostnaden för åtgärder skall ställas i relation till nyttan av åtgärden. I dagvattensammanhang ska således hänsynsreglerna tillgodoses både av fastighetsägaren innan anslutning till allmän VA-anläggning och vid samlad dagvattenhantering av VA-huvudmannen (Qviström, 2008).

Enligt miljöbalken är i princip all samlad avledning av vatten från bebyggd mark inom detaljplanelagt område likställt med avloppsvatten. Därmed är själva utsläppet av dagvatten från detaljplanelagd mark till vattenområde eller mark att ses som miljöfarlig verksamhet. Enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är det förbjudet att släppa ut orenat avloppsvatten. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller för miljön. I förordningen framgår det även att anmälan ska göras. Tillsynsmyndigheten kan med anledning av anmälan fatta beslut om kontroll och skyddsåtgärder. Ett exempel på en skyddsåtgärd kan vara en damm, se Figur 3-1. Värt att notera är att det är själva utsläppet som är den miljöfarliga verksamheten och inte avvattningen. Själva avvattningen av mark kan även det vara tillståndspliktigt men då som vattenverksamhet.



Figur 3-1 Exempel på reningsanläggning.

I vissa fall upplevs gränsdragningen mellan reglerna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet oklar avseende dagvattenhantering (och för all del även dränvattenhantering). Med vattenverksamhet avses exempelvis åtgärder som ändrar vattnets djup och läge, bortledning av grundvatten, anläggande i vattenområde och markavvattning.

Åtgärder som utförs för att avvattna mark när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet, för något visst ändamål, är definierat som markavvattning. Det gäller dock inte om avledningen avser avloppsvatten, det vill säga avledning inom detaljplan som inte enbart görs för vissa fastigheters räkning. För bildandet av en markavvattningssamfällighet finns bestämmelser i lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I samband med nya exploateringar avleds ibland dagvatten till befintliga dikessystem. Om dessa diken är reglerade som markavvattningsföretag ska anslutning till företag ske enligt lagen med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet. Utöver detta ska utsläppet ske enligt reglerna för miljöfarlig verksamhet.

För vattenverksamhet krävs normalt tillstånd även om vissa mindre åtgärder kan göras som anmälan. Om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av de förändrade vattenförhållandena, och inte avser markavvattning, finns möjligheten att utföra åtgärden utan såväl anmälan som tillstånd.

EUs ramdirektivet för vatten (EG, 2000) har införts bland annat genom bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram i 5 kap miljöbalken. Till ramdirektivets bestämmelser finns två s.k. dotterdirektiv, som innehåller mer konkreta och detaljerade krav avseende dels grundvatten och dels föroreningar av prioriterade ämnen. Till det finns även vattenförvaltningsförordningen, föreskrifter från Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning. Direktivet om miljö kvalitetsnormer för prioriterade ämnen trädde i kraft 2009, är det av dotterdirektiven som mest berör dagvatten. Studier har visat att många av de prioriterade ämnena som omnämns i direktivet förekommer i urbant dagvatten i inte obetydlig mängd (Alm, Larm, Banach, 2009).

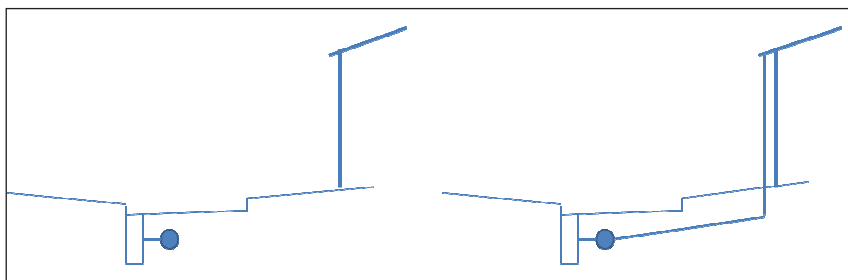
Utöver att kommunen i sin planering av användandet av mark och vatten enligt plan och bygglagen ska visa hur MKN ska följas finns vattenmyndigheternas föreskrifter om miljö kvalitetsnormer, beslut om åtgärdsprogram som omfattar dagvattenåtgärder och förvaltningsplaner. Enligt miljöbalken är miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram styrande för myndigheter och kommuner t.ex. vid tillståndsprövning och tillsynsverksamhet enligt miljöbalken.

### **3.2 Lag om allmänna vattentjänster**

Lagen om allmänna vattentjänster bygger på offentlighetsrättsliga regler och reglerar framför allt rättsförhållandet mellan huvudmannen för den allmänna VA-anläggningen och fastighetsägare och andra som brukar anläggningen. Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till människors hälsa eller miljö.

Om det föreligger ett behov av en samlad avledning av dagvatten i ett större sammanhang för viss befintlig eller blivande bebyggelse, är kommunen skyldig att upprätta verksamhetsområde och tillgodose behovet genom en allmän VA-anläggning. VA-anläggningen omfattar dock inte rännstensbrunnar med servisledningar samt normalt inte diken som enbart avvatt-

nar gata se Figur 3-2. VA-anläggningen kan dock omfatta öppna delar som diken och dammar.



Figur 3-2 Schematisk bild som visar två situationer. I den vänstra avvattnas endast gata till brunn, servis och ledning, i den högra avvattnas även bostadsbebyggelsen till samma ledning. I den vänstra ansvarar huvudmannen för gata för avvattningen, i den högra ansvarar VA-huvudmannen för uppsamlingsledningen.

Kommunen har möjlighet att finansiera den allmänna VA-anläggningen med avgifter. I enlighet med bestämmelserna i regeringsformen och vattentjänstlagen är det kommunen som har rätten att besluta om avgifter. Avgifterna för brukande och anslutande ska framgå av en taxa och avgiftsuttaget ska fördelas rättvist och skäligt. En fastighetsägare ska betala avgift om fastigheten behöver, eller har nytta av, bortledning av dagvatten. En fastighetsavgiftsskyldighet omfattar även den bortledning som behövs för området, även om den specifika fastigheten inte har något behov eller direkt nytta av bortledningen. I rättsfall har exempelvis makadamdiken som avleder vatten från området sett som en fullgod dagvattenbortledning och grund för avgiftsuttag (Statens Va-nämnd, 2004).

Avgiften är normalt indelad i en anläggningsavgift och en bruksavgift. Bruksavgiften kan i sin tur vara uppdelad i två delar, en avgift för avledning från kvartersmark samt en avgift för avledning från allmän platsmark. Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls skall betala en avgift för nyttjandet av den allmänna dagvattenanläggningen. Märk väl att vattentjänstlagen använder begreppet allmän platsmark som även omfattar parker, gator och torg utanför detaljplan jämfört med PBLs begrepp allmän plats (utan mark).

Avgiften får täcka VA-huvudmannens kostnader för avledning och rening av dagvatten. VA-taxan kan konstrueras så att fastighetsägare som lokalt omhändertar dagvatten på tomten kan bli avgiftsbefriad från bruksavgiften (dagvatten fastighet) om huvudmannen godkänt anläggningen.

Vattentjänstlagen bygger på att avgifterna ska fördelas rättvist och skäligt. Det finns ingen exakthet hur denna fördelning ska göras mer än att det bygger på en kollektiv avgiftsfördelning. Om huvudmannen har nödvändiga kostnader i form av en dagvattenreningsanläggning bygger det kollektiva tänket på att fastighetsägarna betalar avgifter som täcker huvudmannens kostnader för avledning och rening oavsett om inte ens " eget " dagvatten renas för stunden.

Kommunen har även möjlighet att ställa specifika krav via allmänna bestämmelser för brukande av den allmänna vatten- och avloppsanlägg-



ningen (ABVA) med tillhörande råd och regler. Bestämmelserna reglerar förhållandet mellan fastighetsägare och VA-huvudmannen. I den regleras hur dagvattnet från fastigheten får avledas till den allmänna VA-anläggningen, exempelvis sådant som rör lokalt omhändertagande av dagvatten som fördröjning och vattenkvalité på det vatten som avleds till anläggningen. ABVA:n reglerar vidare det som inryms inom begreppet ”normalt” brukande av den allmänna VA-anläggningen. Med normalt avses brukande för hushållsändamål. När det gäller brukande för industriändamål har huvudmannen inte något mer ansvar än att tillhandahålla vattentjänster än för just hushållsändamål.

### **3.3 Plan och bygglagen**

Plan och bygglagens syfte är att främja en god och långsiktigt livsmiljö. I lagen fastläggs att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark- och vattenanvändning, vilket medför att kommunen har monopol på planering av mark och vatten. För att mark ska få användas för bebyggelse skall den, ur allmän synpunkt, vara lämplig för ändamålet. I denna rapport nämns främst översiktsplan, detaljplan och bygglov men lagen omfattar fler möjligheter för bestämmelser och lovplikter.

Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska omfatta hela kommunens yta. Översiktsplanen är kommunens avsiktsförklaring av den fysiska miljön. Planen ska redovisa hur kommunen avser att tillgodose riksintressen och följa tidigare nämnda miljö kvalitetsnormer. Översiktsplanen är inte bindande eller tvingande utan enbart vägledande när kommunen upprättar detaljplaner samt prövar bygglov. Planen är även vägledande när kommunen eller andra myndigheter fattar andra beslut som rör mark- och vattenanvändningen i kommunen.

I arbetet med en detaljplanen görs en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. En detaljplan får inte reglera mer än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Detta grundas i den enskildes egendomsskydd, att endast angelägna allmänna intressen, kan inskränka användningen av den enskildes mark och byggnader, vilket säkerställs i regeringsformen. Detta gör att det ofta inte är lämpligt att reglera exempelvis exakta vattenförhållanden genom planbestämmelser. Vad som får regleras i detaljplan framgår ur fjärde kapitlet.

Med detaljplaner får kommunen reglera mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk. Detaljplaner ska tas fram för ny sammanhållen bygglovspliktig bebyggelse för att förenkla och säkra bygglovsprövningen, om befintlig bebyggelse ska förändras eller bevaras och det bör ske i ett större sammanhang. Detta motsvarar till viss del samma synsätt kring kommunens ansvar att bevaka allmänna intressen som vid behovsprövningen i lagen om allmänna vattentjänster. Det kan även vara aktuellt att detaljplanera vid uppförande av mindre bebyggelse och byggnadsverk om det medför stor inverkan på omgivningen.

I detaljplanen sätts förutsättningarna för den framtida markanvändningen och därmed även förutsättningarna för dagvattenhanteringen. Vem eller vilka som ska ha ansvaret för olika delar av den framtida dagvattenhanteringen bör framgå i planarbetet. Vid en hållbar dagvattenhantering, se Figur 3-3, är det ofta flera olika aktörer som har ansvar för olika delar. Är det så att det krävs större förändringar av vattenförhållandena för att planens syfte ska uppnås krävs ofta att hänsyn tas till miljöbalkens regler om vattenverksamhet. Är det så att det för planens syfte finns behov av bortledning av dagvatten i ett större sammanhang så uppfylls ofta behovsprövning enligt vattentjänstlagen. Däremot finns det goda möjligheter att med planbestämmelser reglera samhällsutvecklingen så att en god dagvattenhantering möjliggörs, med det går inte att reglera att ett behov av bortledning inte ska uppstå eller att reglera att kommunen inte ska uppfylla sina skyldigheter enligt annan lagstiftning.



Figur 3-3 Exempel på hållbar dagvattenhantering.

Många frågor klarläggs i inledningsskedet av planprocessen som sedan utgör underlag för det fortsatta arbetet. Det gäller att i detaljplaneprocessen vara medveten om gällande regler och ta fram riktlinjer för dagvattenhanteringen i det specifika projektet. Riktlinjerna kan exempelvis gälla flödeskrav, reningskrav, höjdsättning, krav på lägsta marknivå för bebyggelse m m som i sin tur påverkar övrig utformning av planen. Det är viktigt att vara med-

veten om vad av detta som kan och är lämpligt att reglera med detaljplanebestämmelser och vad som bör fångas upp med andra instrument. Utöver detta är det viktigt att ekonomiska aspekter kring investering och drift för föreslagen lösning tas upp under planarbetet.

Förändringar som kan ha stor betydelse för dagvattensituationen men som inte är bygglovpliktiga prövas inte mot detaljplanebestämmelserna. Därför måste önskade regleringar av dagvattenhantering som inte prövas mot planbestämmelser fångas upp i annat regelverk, exempelvis miljöbalken, ABVA, eller avtal som exploaterings- eller markanvisningsavtal i de fall sådana sluts. Det som exempelvis bör regleras i detaljplanebestämmelser är bebyggandets omfattning och läge, markytans utformning, vegetation och läge, och identifiera eventuella reservat för den allmänna dagvattenanläggningen.

### **3.4 Anläggningslagen**

Anläggningslagen kan vara den lagstiftning som jämte LAV har störst möjlighet att ordna en gemensam dagvattenhantering då den har som mål att tillgodose ändamål för stadigvarande betydelse för ett flertal fastigheter. Anläggningslagen kan inte användas för en allmän vatten- och avloppsanläggning eller för markavvattning. Värt att notera att anläggningslagen reglerar hur fastigheterna gemensamma behov kan tillgodoses. Själva verksamheten, att tillhandahålla tjänster som bortledning av dagvatten, kan behöva prövas enligt miljöbalken.

Gemensamhetsanläggning är en anläggning som har inrättats med stöd av anläggningslagen och innebär en för framtiden rättsligt bindande och bestående samverkan mellan flera fastigheter när det gäller deras gemensamma behov. Gemensamhetsanläggningar inrättas av lantmäterimyndigheten genom anläggningsbeslut. I beslutet anges hur anläggningen skall genomföras och vilka fastigheter som skall ha del i den. Lantmäteriet beslutar också hur kostnaderna för anläggningen skall fördelas. Det görs vanligen genom att deltagande fastigheter tilldelas andelstal, som anger den andel som varje fastighet skall betala.

Anläggningslagen innehåller bestämmelser, som innebär att en fastighet kan tvingas att delta i en gemensamhetsanläggning eller att avstå mark för en gemensamhetsanläggning. För att en fastighet ska kunna tvingas in i en gemensamhetsanläggning ska gemensamhetsanläggningen vara av väsentlig betydelse för den. Kan fastighetsägaren visa att så inte är fallet kan dennes fastighet alltså inte tvingas in i gemensamhetsanläggningen.

Fördelningen av kostnader för utförande och drift bestäms vid förrättningen genom att varje fastighet ges ett andelstal. Andelstalet för utförande bestäms utifrån vad som är skäligt främst till vilken nytta, fastigheten bedöms få av gemensamhetsanläggningen. Andelstalet för drift bestäms utifrån vad som är skäligt främst till vilken användning fastigheten kommer ha av gemensamhetsanläggningen.

Deltagande fastigheter i en gemensamhetsanläggning utgör en s.k. anläggningssamfällighet för utförande och drift. Samfälligheten ska följa anläggningsbeslutet och vill man ändra något måste ett nytt beslut tas. Det

finns två olika sätt att förvalta en samfällighet enligt lag om förvaltning av samfälligheter, delägarförvaltning och föreningsförvaltning.

### **3.5 Aktörer**

Följande kapitel ger en summarisk överblick över möjliga aktörer som medverkar i frågan om dagvattenhantering.

#### **Kommunen**

Hantering av dagvatten är en del i kommunens samlade ansvar för VA-frågor. Det är kommunen som bestämmer om verksamhetsområdet behöver inrättas. Kommunen fastställer även bestämmelser för brukandet av den allmänna VA-anläggningen och antar VA-taxans utformning samt nivån på avgifterna.

Den kommunala aktör som har ett huvudansvar för miljötillsyn benämns ofta Miljö- och hälsoskyddsnämnd. Detta innebär ett ansvar att kontrollera att verksamhetsutövare vidtar åtgärder så att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer.

Kommunen har även ett ansvar, som tidigare nämnts att långsiktigt planera användning av mark och vatten inom kommunen. Normalt är kommunen även huvudman för allmänna platser inom detaljplan. Med huvudman för allmän plats menas den som ansvarar för och bekostar anläggande och bekostar drift och underhåll av de olika anläggningarna. Kommunen kan bara avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser inom detaljplan, om särskilda skäl föreligger. Om kommunen är huvudman ska alltid användning och utformning av allmänna platser bestämmas i detaljplan. När kommunen inte är huvudman för allmänna platser får utformningen bestämmas i detaljplan.

#### **VA-huvudmannen**

VA-huvudman är den som äger en allmän VA-anläggning. Det är enbart kommunen eller ett majoritetsägt kommunalt bolag som kan äga en allmän VA-anläggning. VA-huvudmannen är skyldig att förse samtliga fastigheter inom ett verksamhetsområde med vatten- och avloppstjänster om fastigheten har behov av detta. Skyldigheten avser leveranser av tjänster som motsvarar normalt hushållsbehov.

#### **Fastighetsägare**

En fastighet är ett markområde som avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Fastighetsägare inom verksamhetsområde är skyldig att följa ABVA:n och betala avgifter enligt VA-taxan. Även exempelvis tomträtsinnehavare och nyttjanderättsinnehavare har samma skyldigheter som fastighetsägare, detta gäller även den som har ingått ett avtal med VA-huvudmannen om användande av den allmänna VA-anläggningen. Detta innebär att det som gäller fastighetsägare också kan tillämpas i fråga om en byggnad eller annan anläggning som inte tillhör fastighetsägaren.

Även fastighetsägare utanför verksamhetsområde kan driva dagvattenfrågor då vattentjänstlagen ger möjligheter för fastighetsägare att vända sig till VA-nämnden för att få behovsfrågan om allmän VA-anläggning prövad. VA-nämnden har dock inte några rättigheter att driva frågeställningen om verksamhetsområde mot kommunerna. Det finns en utredning om förutsättningarna för att de nya mark- och miljödomstolarna eller annan domstol jämte en eller flera länsstyrelser kan överta VA-nämndens prövning enligt lagen om allmänna vattentjänster (Socialdepartementet, 2011).

### **Länsstyrelsen**

Länsstyrelsen är statens företrädare i länen. En viktig uppgift är att se till att de mål som riksdagen och regeringen slagit fast inom en rad olika politikområden uppnås samtidigt som hänsyn tas till länets förutsättningar. De områden som är berörda är bl.a naturvård, miljö- och hälsoskydd hållbar samhällsplanering och boende. För dagvattenhanteringen har länsstyrelsen främst påverkan genom att tillse att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs i samband med ny planläggning, samt tillsyn att kommunen uppfyller sina åtagande enligt lagen om allmänna vattentjänster, som behovsbedömningen. Länsstyrelsen har ofta även tillsynen för vattenverksamhet.

## 4 Frågeställningar i denna rapport

Författarna till denna rapport har träffat representanter från olika VA-huvudmän för att stämna av hur olika frågeställningar för dagvatten har behandlats i praktiken. Dessa frågeställningar presenteras nedan. För att kunna föra en öppnare diskussion namnges inte vilken kommun eller VA-huvudman som gett uttryck för vilken ståndpunkt.

1. Behovsbedömning av verksamhetsområde för dagvatten.
2. Avgränsning verksamhetsområde, dels för kvartersmark och dels för allmän plats.
3. Fördelning av kostnader för bortledning av dagvatten.
4. Finansiering där behovet av dagvattenavledning uppstår i efterhand.
5. Möjligheten att ställa krav eller anpassa taxan för rening av dagvattnet

### 4.1 Behovsbedömning

Som nämnts tidigare är kommunen under två förutsättningar skyldig att tillgodose behovet av bortledning av dagvatten från befintligt och blivande bebyggelse. Den första förutsättningen är om bortledning avser ett större sammanhang, den andra förutsättningen är att det föreligger ett reellt behov för skydd av människors hälsa eller behov för skydd av miljön. Om ett sådant behov föreligger är kommunen skyldig att upprätta ett verksamhetsområde för den efterfrågade VA-tjänsten. I och med lagen om allmänna vattentjänster skärptes kraven så att kommunen, utöver att besluta om verksamhetsområde för aktuell vattentjänst, även ska fullgöra skyldigheten med en kommunal anläggning. Att behovet ska avse bebyggelse tolkas så att behovet ska avse hushållsändamål. Behov av särskilda vattentjänster (inte hushållsändamål) tillgodoses genom verksamhetsutövarens egen försorg eller efter särskilt åtagande av VA-huvudmannen (Qviström, 2008).

Med ett större sammanhang ska förstås att utbyggnadsskyldigheten inte tar sikte på ett fåtal fastigheter. Uttrycket ”i ett större sammanhang” fanns redan med i 1955 års VA-lagstiftning och behölls i 1970 års VA-lag till dagens gällande VA-lagstiftning. I propositionen till 1955 års VA-lagstiftning nämns att 20–30 fastigheter kan tänkas utgöra ett minimum att ett behov av en allmän VA-anläggning ska föreligga (Regeringen, 1955). Då avsågs dock framförallt den sanitära synpunkten, det vill säga avlopp som ett begrepp som omfattar både spillvatten, dagvatten och dränvatten. I närheten av befintligt verksamhetsområde ses även mindre bebyggelse som en del av ett större sammanhang (Statens Va-nämnd, 2008). Begreppet större sammanhang och kopplat till tjänsten dagvatten är enligt författarna inte lika tydligt. Bedömningen är att bortledning av dagvatten kan i många områden lösas utan krav på allmän VA-anläggning, via exempelvis gemensamhetsanläggning eller reglerna för vattenverksamhet.

Utöver att behovet ska gälla bortledandet av dagvatten i ett större sammanhang ska behovet även gälla för skydd av miljön eller för människors

hälsa. Skyldigheten att ordna bortledandet med ”hänsyn till människors hälsa” fanns redan i 1970 års lag. Formuleringsändringen ”skydd av människors hälsa” har inte någon avsikt att i sak ändra betydelsen från tidigare lagstiftning (Qviström, 2008). Avseende dagvatten är det framför allt ett kvantitetsbehov att bortleda dagvatten som avses med skydd för människors hälsa. Behovet att exempelvis sänka grundvatten, avvattna mark eller att kulvertera och leda om bäckar och diken för att möjliggöra bebyggelse är normalt inte ett VA-behov.

En nyhet som däremot kom med lagen om allmänna vattentjänster var att det utöver det som tidigare fanns om ”hänsyn till människors hälsa” även infördes kriteriet ”skydd av miljön”. Detta innebär dock inte att kommunen är skyldig att bygga ut en allmän VA-anläggning så snart det för vilken miljösynpunkt som helst, finns behov av att lösa VA-frågorna i ett större sammanhang. För att miljörekvisitet skall anses vara uppfyllt krävs att det kan förväntas att den allmänna VA-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön (Regeringen, 2005).

Enligt förarbeten kan det skärpta miljökriteriet öka kraven för VA-huvudmannen. Då dagvattenanläggningen inrättas på grund av miljöhänsyn, bör hanteringen också åtgärda befarad påverkan, (Qviström, 2008). Värt att notera är att intresset för hushållning av naturresurs inte bör utgöra grund för behovsbedömningen (Qviström, 2008). Införandet av EGs ramdirektiv (EG, 2000) för vatten genom miljö kvalitetsnormer i miljöbalken kan komma att ge mer tyngd åt miljökriteriet i prövningar.

Behovsfrågan har prövats avseende miljökriteriet (MÖD, 2010), även då med avseende på reningskrav på spillvatten. VA-nämnden ansåg att det fanns behov av en allmän VA-anläggning beläget nära Saxån i Eslöv. I det aktuella fallet hyste ån ett högt naturvärde samt problem med övergödning och rödlistad art. Även om området är omgärdat av jordbruksmark som ansågs belasta recipienten betydligt mer än de aktuella fastigheterna, utgjorde utsläppen från fastigheterna en olägenhet för miljön som motiverade en utbyggnad av kommunens avloppsnät. Minskningen i belastning till recipienten avseende fosfor uppskattades till 1,5–2,0 kg/år och kväve 20–37 kg/år.

### **Praktisk tillämpning**

Det saknas tydlig rättspraxis att luta sig mot, vilket har medfört att kommunerna arbetat fram egna sätt att hantera frågeställningen. En annan orsak till varför frågeställningen hanteras olika är också att behovet av dagvattenavledning varierar mellan kommunerna. Detta beror dels på olika ambitionsnivåer avseende det kommunala ansvaret och tillgängliga resurser men även på geografiska och topografiska förutsättningar samt storlek på kommunen. Nedan följer beskrivning av hur några huvudmän har hanterat frågeställningen.

#### **Exempel 1**

I samband med Lagen om allmänna vattentjänster trädde i kraft så tog huvudmannen beslut om att skapa verksamhetsområden för dagvatten kvar-

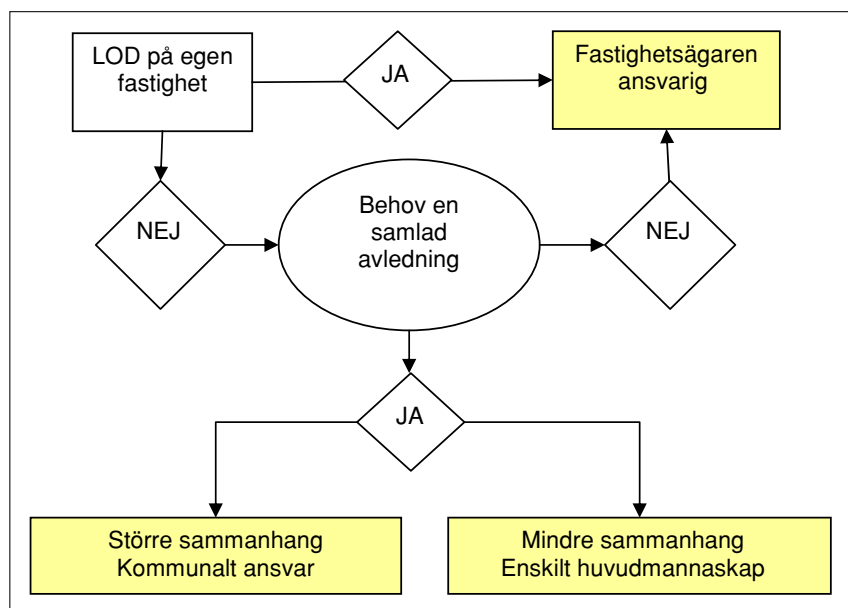
tersmark ( $d_f$ ) och för allmän platsmark ( $d_g$ ) för i princip hela kommunen. Verksamhetsområdena följer i stort detaljplanegränserna. Några få områden undantogs. Utöver detaljplanlagda områden så ingår alla större vägar. Huvudmannen har när det gäller vägar bedömt att det finns ett behov ur miljösynpunkt av bortledning av dagvatten från dessa vägytor. En konsekvens av beslutet var att även vägar som inte avleddes till den allmänna VA-anläggningen ingick i det som bedömdes tillgodoses av den allmänna VA-anläggningen och utgjorde grund för avgiftsuttag. Detta har senare justerats.

## Exempel 2

Huvudmannen gör behovsbedömningen i samband med att områden utanför befintligt verksamhetsområde för dagvatten ska planläggas. Då görs en bedömning om en lösning behövs i ett större sammanhang för dagvattenhanteringen. I första hand ska lokalt omhändertagande (LOD) på egen fastighet eftersträvas, om detta inte är möjligt att åstadkomma, eftersträvas trög avledning med exempelvis diken innan avledning till ett kommunalt sammanhängande system. Om ett behov föreligger av en avledning av dagvatten i ett större sammanhang tas ett förslag av nytt verksamhetsområde för dagvatten fram av VA-huvudmannen som sedan fastställs av kommunen, se Figur 4-1.

För mindre sammanhang förespråkas att behovet tillgodoses med hjälp av gemensamhetsanläggning, företrädesvis i samverkan med vägföreningar. I de fall inget verksamhetsområde för dagvatten antas, säkerställs att den föreslagna lokala lösningen är tekniskt möjlig samt vilka ytor som behöver tas i anspråk för lokalt omhändertagande och reserveras i detaljplan. Den bedömningen görs av kommunen med stöd av VA-huvudmannen.

I ett fall har kommunen varit med och bildat och klivit in som delägare i ett markavvattningsföretag (vattenverksamhet), där VA-huvudmannen mot särskild ersättning står för driftsinsatsen.



Figur 4-1 Arbetsgång för bedömning av behov för verksamhetsområde



### Exempel 3

VA-huvudmannen har i samband med förändring av VA-taxan sett över verksamhetsområdena för dagvatten. Behovsfrågan av dagvatten i så kallade omvandlingsområden har inte diskuterats i någon större omfattning i kommunen. Markförhållandena har varit gynnsamma i de områdena där allmän dricksvatten- och spillanläggning byggts ut, varför dagvattenavledning inte varit en aktuell fråga.

### Exempel 4

Huvudmannen har under flera år arbetat med behovsfrågan avseende dagvatten. Behovet av att se över verksamhetsområdet har drivits av översvämningsproblematik inom kommunen. Kommunen har i två befintliga områden investerat i dagvattenanläggning och skapat verksamhetsområde för en ytterligare tjänst – dagvatten, där områdena tidigare enbart omfattat tjänsterna dricksvatten och spillvatten.

## 4.2 Avgränsning verksamhetsområden

Vid beslut om verksamhetsområde är det viktigt att tydligt beskriva vilka vattentjänster som huvudmannen tillhandahåller. Dagvatten ses som en separat vattentjänst och bör inte inkluderas i tjänsten avlopp. Vissa kommuner har därutöver delat in dagvattentjänsten i två olika verksamhetsområden. Ett för bortledning av dagvatten från kvartersmark (dagvatten<sub>fastighet</sub>,  $D_f$ ) och ett för bortledning av dagvatten från allmän plats (dagvatten<sub>gata</sub>,  $D_g$ ). Inom verksamhetsområde för kvartersmark har fastighetsägarna rätt att ansluta sin fastighet till och bruka den allmänna VA-anläggningen enligt rådande bestämmelser och fastslagen taxa. Då avvattningen av allmän platsmark ansluts till allmänna VA-anläggningen ingår de fastigheter som har nytta av bortledandet i verksamhetsområdet för allmän platsmark. Avgiftsskyldigheten för dessa två tjänster behöver nödvändigtvis inte inträda vid samma tillfälle.

Områden bör inte föras till verksamhetsområdet om inte behovet av avledning avser bostadsbebyggelse som kräver att VA-frågan löses i ett större sammanhang (Qvistrom, 2008). I propositionen (Miljödepartementet, 2005) anges att *verksamhetsområdet för bortledning av dagvatten från allmän platsmark inte ska vara större än vad som kan anses ligga i VA-kollektivets intresse*. Detta då väghållare och övriga markägare själva ansvarar för avvattningen och då även diken, brunnar och ledningar. Det största verksamhetsområdet för bortledning av dagvatten från allmän platsmark bör då normalt inte gå utanför verksamhetsområdet för bortledandet av dagvatten från kvartersmark.

Avgiftsskyldigheten för tjänsten dagvatten fastighet och dagvatten gata har bl.a. prövats av VA-nämnden (Statens Va-nämnd, 2009). Ett område i en kommun har under flera år haft problem med översvämning. Kommunen fattade beslut om att bygga ut dagvattenavledning i området och skapa verksamhetsområde för dagvatten. Fastighetsägare ansåg att de inte hade behov av tjänsten då deras fastighet inte orsakade problemen. VA-nämnden ansåg dock att avgiftsskyldighet föreligger för samtliga fastigheter i området.

När det gäller avledning från fastighet ansåg VA-nämnden att problemen i området beror på att marken mätts med överflödigt dagvatten och att samtliga fastigheter anses bidra till problemen i området. När det gäller avgiftsskyldighet för dagvatten gata bedömdes vidare att bebyggelsen i stort har behov av avledning från allmän platsmark. Samtliga fastigheter ansågs därför vara avgiftsskyldiga för tjänsten.

### Exempel 1

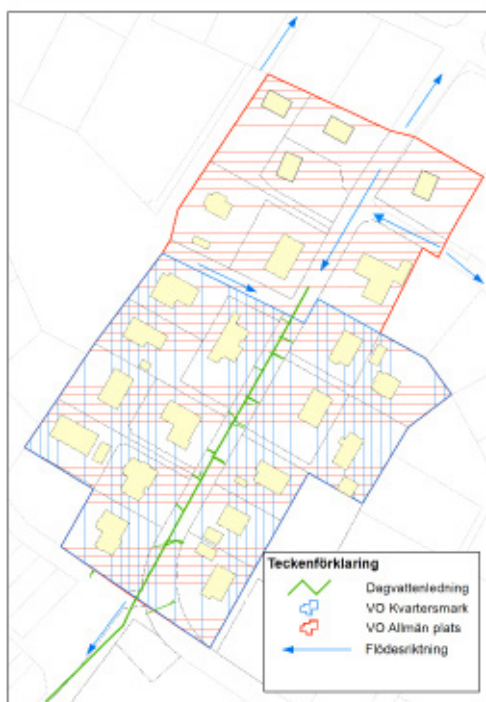
I samband med införande av ny konstruktion av dagvattenavgift har huvudmannen sett över verksamhetsområdena för dagvatten och där behov finns, separerat verksamhetsområdena för  $D_f$  och  $D_g$ . Verksamhetsområdet för  $d_g$  är i vissa fall större än  $d_f$ .

Fastigheter anses inte avgiftsskyldiga för  $D_f$  i områden där det inte finns dagvattennät utbyggt även om dränvatten kan vara påkopplat spillvattenledningen. Huvudmannen har i dessa områden arbetat med att ge stöd till fastighetsägarna avseende rådgivning om hur omhändertagande bäst kan genomföras på fastigheten.

Verksamhetsområde  $D_g$  kan förekomma i delar av områden, som inte omfattas av  $D_f$ , om huvudmannen bedömer att vatten från allmänna platser avleds till den allmänna anläggningen. Verksamhetsområdet för  $D_g$  kan därför i vissa fall vara större än  $D_f$ .

Nedanstående bild, se Figur 4-2, visar hur VA-huvudman har indelat verksamhetsområdena och kommit fram till att  $D_g$  i vissa områden borde vara större än  $D_f$ . Bakgrunden är att huvudmannen har sett att dagvattennätet tillgodser behovet av bortledning från en större yta för allmän platsmark än för kvartersmark.

Kommunen har gått igenom hur dagvattnet avleds till den allmänna VA-anläggningen och tagit med den totala vägytan som avleds till den allmänna dagvattenledningen som avgiftsgrundande. Inom verksamhetsområde för



Figur 4-2

Exempel på avgränsning  $D_f$  och  $D_g$  (utsnitt) Kommunen har beslutat att verksamhetsområde för  $D_f$  försörjer de fastigheter som har en förbindelsepunkt (blåstreckat). Dagvattnet från vägen ovanför verksamhetsområdet  $D_f$  avleds dock ytligt (blå pilar) till dagvattenbrunnar som finns innanför verksamhetsområde för  $D_f$ . Huvudmannen har därför tagit in de fastigheter som har nytta av den avvattningen i verksamhetsområdet för allmän platsmark  $D_g$  (röd streckat, överlappar vissa delar av  $D_f$ ).

$D_g$  finns det alltså fastigheter som inte tas med i verksamhetsområdet för  $D_f$ . Dessa blir då enbart avgiftsskyldiga för bortledandet av dagvatten från allmän platsmark. Allmän platsmark avser all platsmark som avleds till den allmänna anläggningen. När det gäller vägyta så har huvudmannen tagit med diken men satt en lägre avgift.

#### Exempel 2

Huvudmannen har olika verksamhetsområden för allmän platsmark och kvartersmark med samma geografiska utbredning. Vissa utvalda diken inom verksamhetsområdet ingår i den allmänna VA-anläggningen. I samband med detaljplaneläggning identifieras om nya diken ska ingå i den allmänna VA-anläggningen eller om befintliga diken kan utgöra "recipient" för VA-anläggningen. Utöver de diken som ingår i den allmänna VA-anläggning driftas vissa diken av VA-huvudmannen enligt avtal med kommunen, som är huvudsaklig markägare.

#### Exempel 3

Ett annat exempel är en huvudman som har två separata verksamhetsområden för dagvatten, dels för allmän platsmark och dels för kvartersmark. De två områdena är till stora delar överlappande men vissa områden omfattas enbart av verksamhetsområdet kvartersmark och andra enbart för verksamhetsområde allmän platsmark. I de områdena som enbart omfattar verksamhetsområde kvartersmark, tar väghållaren ansvar för bortledande och rening av dagvattnet innan recipient. I de områden som enbart omfattas av allmän plats leds vattnet från de områdena till eller från den allmänna VA-anläggningen medan omkringliggande fastigheter omhändertar sitt dagvatten lokalt eller alternativt i gemensamhetsanläggningar.

### 4.3 Fördelning av kostnader

Avgiftsuttaget för dagvattentjänsterna ska inte överstiga huvudmannens kostnader. Det betyder att huvudmannen ska kunna redovisa kostnader separat för de två olika tjänsterna ( $D_f$  och  $D_g$ ) som sedan ska ligga till grund för avgiften. Vattentjänstlagen anger särskilt att avgift ska erläggas för bortledningen från allmän platsmark. En konsekvens av detta är att kostaden ska visas i ett eget redovisningsområde separat från övrig verksamhet. I praktiken är det dock svårt att särredovisa kostnaderna då dagvattenanläggningen till största delen betjänar båda tjänsterna. Den totala dagvattenkostnaden är inte heller alltid uppdelad i huvudmannens redovisning utan kostnaderna kan utgöra en del av avloppskostnaden. Kostnaderna för dagvatten får därmed fördelas både totalt men även mellan de olika tjänsterna med hjälp av olika fördelningsnycklar. Den totala dagvattenkostnaden kan avse både kapitalkostnader, avskrivningar samt driftskostnader för anläggningen.

När det gäller fördelning av kostnader för bortledande av dagvatten från allmänna platsmarker anges (Qviström, 2008) *"att en fastighetsägare inte ska behöva svara för merkostnad som uppkommer på grund av att de allmänna platserna uppenbarligen är större än vad som är motiverat av bebyggelseområdets eget behov"*. Det betyder att avledning från allmän platsmark, som gator,

parker och torg ska betalas av både avgiftsskyldiga fastighetsägare samt de avgiftsskyldiga som är huvudmän för allmän platsmark. Det leder till att kostnaderna för dagvatten gata i sin tur ska delas in i två delar, där en del täcks av avgifter från VA-abonnenterna ( $D_{gf}$ ) och en del som täcks av avgifter som betalas av huvudmannen för allmän platsmark ( $D_{gv}$ ).

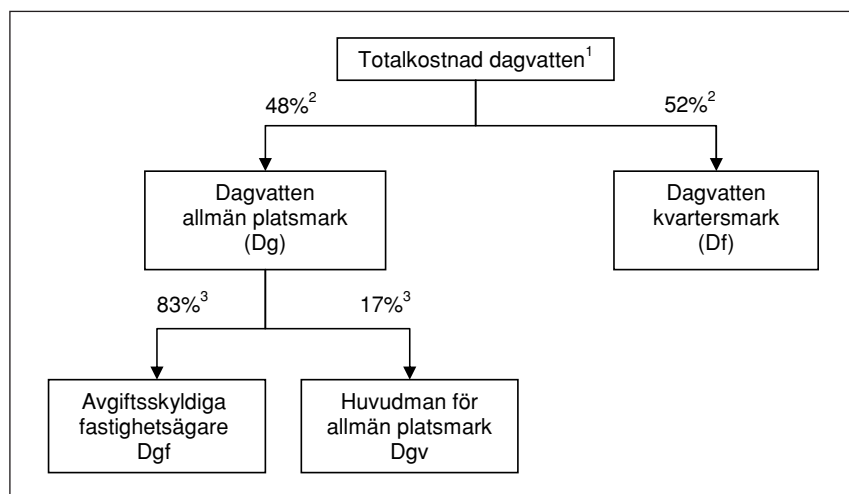
Kostnaderna ska fördelas mellan de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt med hänsyn till den allmänna platsmarkens omfattning och fastigheternas nytta av vattentjänsten. På samma sätt som för bortledning av dag- och dränvatten från själva fastigheterna, får VA-kollektivet anses ha behov eller nytta av att sådant bortledning sker från bebyggelseområdets allmänna platsmarker. Avgiftsskyldighet för denna vattentjänst, som alltså ofta kan anses ligga i fasthetsägarnas intresse, förutsätter inte något individuellt behov för den enskilda fastigheten av denna tjänst (Qviström, 2008).

Som en fördelningsnyckel för kostnaderna för allmän platsmark anges i Svenskt Vattens publikation P96 (Svenskt Vatten, 2008) att det är skäligt att kostnaden för avledning från lokalgator belastar fastighetsägarna som till största delen har nytta av tjänsten. Avledning från större vägar och parker föreslås betalas av huvudmannen för allmän plats. Hur kostnadsuppdelningen genomförs varierar mellan kommuner.

## Praktisk tillämpning

### Exempel 1

I nedanstående exempel har en huvudman arbetat med en fördelningsprincip som bygger på en ytparameter samt antagande om belastning till den allmänna VA-anläggningen. Ytparameter avsåg den totala ytan för allmän platsmark respektive kvartersmark. Ytparametern bygger på den totala ytan för allmän platsmark (48 %) respektive kvartersmark (52 %) inom verksamhetsområde för dagvatten. I nästa steg har huvudmannen klassificerat ytorna efter en bedömd hårdgjordhetsgrad. Ytorna har delats upp i fyra kategorier, villor, flerfamiljshus, centrum- och industrifastigheter samt vägyta utifrån antagande. Avgiften har sedan differentierats utifrån den antagna hårdgjordhetsgraden, se Figur 4-3.



Figur 4-3 Uppdelning av dagvattenkostnader.

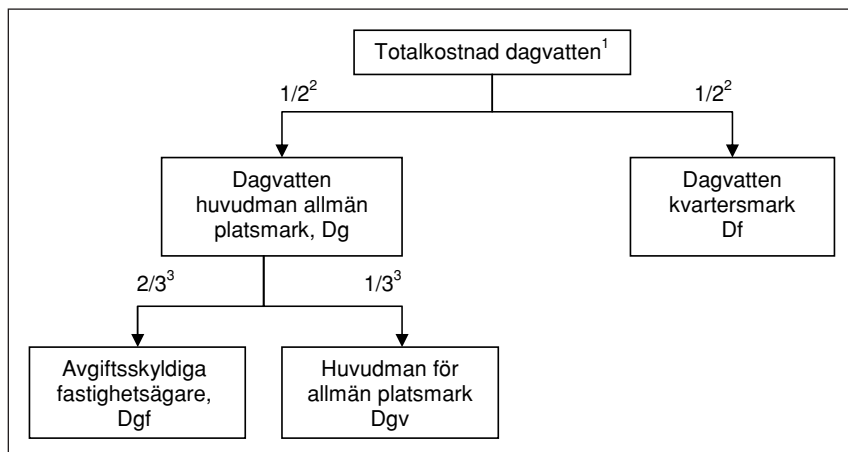
<sup>1</sup> Kapital (ränta och avskrivning) och driftkostnaden för avledning av dagvatten har skattats.

<sup>2</sup> Fördelning av kostnaden för avvattningen är gjord utifrån ytfördelningen mellan allmän platsmark och fastighetsmark.

<sup>3</sup> Lokalgator: 83 % fördelas för avvattning av lokalgator: 17 % fördelas på huvudmän för allmän platsmark och trafikverket.

## Exempel 2

Även i detta exempel har en huvudman arbetat med en fördelningsprincip som bygger på en ytparameter samt antagande om belastning i form av rening av dagvatten. I detta exempel utgjorde ytorna i princip 50% vardera inom kommunens verksamhetsområde för dagvatten. I detta exempel har huvudmannen kopplat avgiften till viss del utifrån en föroreningsfaktor genom att klassa vägytorna utifrån trafikintensitet. Vaghuvudmannen för större vägar betalar då högre avgift per ytenhet, se Figur 4-4.

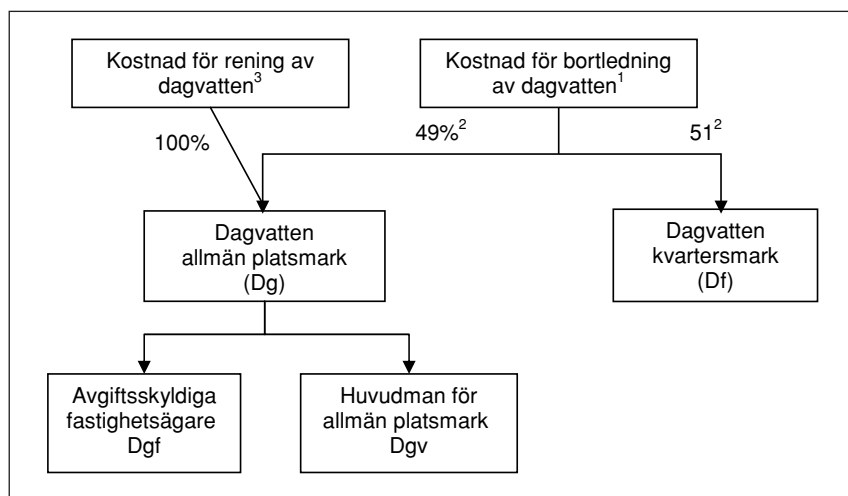


Figur 4-4 Uppdelning av dagvattenkostnader.

- <sup>1</sup> Kapitalkostnader (ränta och avskrivning) och driftkostnaden för avledning och rening av dagvatten har skattats.
- <sup>2</sup> Fördelning av kostnaden utifrån en uppmätt ytfördelning mellan kvarterersmark och allmän platsmark.
- <sup>3</sup> En uppskattning av reningskostnadernas fördelning mellan mindre gator och större mer trafikerade vägar.

## Exempel 3

Ett annat exempel på fördelning är en nyckel som bygger på att fördela kostnaderna utifrån antalet avgiftsenheter. Antalet enheter är framtaget utifrån följande förutsättningar: 1 lägenhet = 1 avgiftsenhet, 100 m<sup>2</sup> vägyta = 1 avgiftsenhet och 1 000 m<sup>2</sup> vägdiken = 1 avgiftsenhet. Vidare har huvudmannen delat upp dagvattenkostnaderna i avledning respektive rening. Kostnaderna för avledning är fördelade på samtliga enheter medan kostnaderna för rening av dagvatten enbart är fördelade på enheterna för allmän platsmark.



Figur 4-5 Uppdelning av dagvattenkostnader.

- <sup>1</sup> Kostnaden för avledning av dagvatten.
- <sup>2</sup> Kostnaden för avvattningen fördelas mellan allmän plats och kvarterersmark. Fördelning är genomförd efter antalet avgiftsenheter.
- <sup>3</sup> Reningskostnaderna belastar enbart allmän platsmark.

Vidare har huvudmannen delat in avgiftsenheterna inom allmän platsmark i tre avgiftskategorier utifrån behovsbedömning av rening av dagvattnet från ytan, se Figur 4-5.

#### **4.4 Avgift eller krav på rening och fördröjning av dagvatten**

Generellt inom Sverige har VA-branschen länge förespråkat att dagvatten ska omhändertas lokalt genom infiltration och fördröjning innan anslutning till den allmänna VA-anläggningen exempelvis, Stahre, 1977. I och med ett ökat fokus på dagvattnets miljöpåverkan och förekommande översvämningsproblematik har viljan att ställa specifika krav på lokal dagvattenhanteringen ökat. En viktig aspekt är att det är två olika sorters krav. Dels krav på tjänsten bortledande av dagvatten som ska tillgodoses av den allmänna VA-anläggningen och dels på krav på den enskilde fastighetsägaren, som ansluter till anläggningen.

Denna rapport fokuserar på lagen om allmänna vattentjänster, utöver detta har kommunen fler verktyg i exempelvis miljöbalken för att ställa krav på enskilda verksamhetsutövare och fastighetsägare. Det är viktigt att vara medveten om normgivningen där lagar och förordningar som antagits av riksdag och regering har en starkare rättställning än kommunala föreskrifter och ABVA och detaljplaner enligt PBL m.m.

VA-huvudmannen har normalt ett tillstånd för sin verksamhet och nya utsläpp av avloppsvatten till mark eller vattenområde anmäls normalt som förändringar av befintligt tillstånd. Krav i dessa fall sätts normalt i villkoren, alternativt söks ny miljödom. Bedömer VA-huvudmannen att det är uppenbart att påverkan av utsläppet kan ske utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön krävs ingen särskild hantering.

För krav på den enskilde fastighetsägaren, med stöd av LAV, är avvägningen mellan fastighetsägarens rätt till att nyttja den allmänna VA-anläggningen och kommunens skyldighet att tillhandahålla en tjänst. En fastighetsägare får inte använda en allmän VA-anläggning som kan inverka skadligt på ledningsnätet, anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet. Dessa krav specificeras normalt i kommunens ABVA, exempelvis har krav på att vissa förorenande ämnen inte får släppas ut i spillvattennätet länge varit vanligt förekommande, då det ej anses avse hushållsbehov.

Att ställa flödeskrav i förbindelspunkt som är striktare än de funktionskrav som ska tillhandahållas enligt vattentjänstlagen skulle kunna ses som en begränsning av den tjänst som kommunen enligt lagen ska tillhandahålla (Qviström, 2008). För kvaliteten på den tjänst av bortledning som VA-huvudmannen ska tillhandahålla för dagvattenförande ledningar finns vägledning i NJA, 1984 och NJA 1991. Där godtas att anläggningen dimensioneras enligt P90 (Svenskt Vatten, 2004) och P49 (VAV, 1985) i kombinerat avloppsnät, som en godkänd nivå på tjänsten bortledning. Avseende högt vattenstånd i recipienten, som begränsar anläggningens funktion, anses inte anläggningens funktion vara fullgod då översvämning inträffade vid ett 5 års vattenstånd (Statens VA-nämnd, 1984). I separerade områden ska

en fastighetsägare i princip inte behöva räkna med översvämning via spillvattennätet på grund av nederbörd.

#### **Exempel 1**

Huvudmannen vatten har inga specifika krav på kvalitet på dagvatten vid förbindelsepunkt. I enlighet med sin ABVA får VA-huvudmannen föreskriva ett max-flöde som inte får överskridas. Krav på rening av dagvatten hos enskilda fastighetsägare har ställts av kommunen med stöd av tillsyn och hänsynsregler i miljöbalken. Avgiften för allmän platsmark är indelad i två klasser utifrån antal fordon per dygn. I övrigt finns ingen särskild avgift för förorenat dagvatten.

#### **Exempel 2**

Huvudmannen har i sin ABVA lagt in möjlighet att ställa krav på gränsvärden för dagvatten samt fördröjning och flödesbegränsningar. Huvudmannen begär in och granskar underlag innan beslut om anslutning, krav på oljeavskiljare är ett exempel. Vidare ställer huvudmannen krav på att sediment skall stanna kvar på fastigheten och underhållsrensas där.

I taxan finns en reduktionsregel som innebär reducerad avgift om fastighetsägaren vidtar åtgärder som fördröjer flödet. Huvudmannen anser att reduceringsreglerna är satta på en nivå som bör ge ett ekonomiskt incitament för fastighetsägaren att vidta åtgärder. Det pågick en diskussion hur de reduceringsregler (krav på fördröjning) som finns i taxan skulle säkerställas i detaljplanprocessen så att belastningen från detaljplaneområden reduceras.

Avgiften för den som ansvarar för allmän platsmark samt avledning från fastighetsmark har satts i förhållande till markanvändningen, då en avrinningskoefficient har kopplats till tomtbyteavgiften. I övrigt finns ingen särskild avgift för förorenat dagvatten. Huvudmannen har diskuterat att införa avgift utifrån föroreningsinnehåll men i dagsläget har man inte valt att gå vidare i frågan.

#### **Exempel 3**

Huvudmannen har inga specifika krav på när rening ska utföras utan varje fall prövas separat. Däremot finns en kommunal dagvattenstrategi där en vägledning finns när rening kan behövas. Vägledningen omfattar såväl vilka olika markanvändningar som kan behöva renas som riktvärden som årsmedelvärden. Genom kommunens ABVA kan VA-huvudmannen ställa krav i förbindelsepunkten på såväl flöde som om dagvatten i ej oväsentlig mån avviker från normal regnvattenkvalitet eller negativt kan påverka mottagande recipient.

### **4.5 Finansiering då behovet uppstår i efterhand**

Behov av utbyggnad och investeringar i dagvattenanläggningar i befintliga områden ökar mer och mer. Översvämningsproblematik beroende på klimatförändringar är en av orsakerna, förtätning av bebyggelse en annan (Tegelberg & Svensson, 2013). Med ökat behov av investeringar så kommer också frågeställningen kring finansiering av investeringen. Författarnas bedömning är att finansiering genom anläggningsavgift enbart ger en mindre kostnadstäckning av sådan investeringen, om den sker i efterhand.

För frågeställningen har konstruktionen av VA-taxan betydelse. En av vattentjänstlagens intentioner är att en fastighet ska betala lika stor avgift oavsett var fastigheten är belägen och oavsett när VA-huvudmannen tillhandahåller tjänster. Sker anslutning till tjänsterna vid olika tillfällen är det avgift enligt gällande taxa som ska tas ut. Svenskt vattens basförslag P96 (Svenskt vatten, 2007) bygger på dessa principer. Full avgift tas ut om fastighet ansluts till samtliga tre vattentjänster. Avgiften reduceras om fastighet inte ansluts till samtliga tjänster. I Svenskt Vattens förslag ges förslag till reduktioner. Om en fastighet exempelvis inte ansluts till dagvatten föreslås en reduktion om 20 % för tre av avgiftsparametrarna (lägenhet, tomtyta och förbindelsepunkt). När det gäller servisavgiften ges en reduktion efter antalet tjänster som fastigheten ansluts och reduktionen är inte kopplad till själva tjänsten. För en fastighet som inte ansluts till dagvatten reduceras servisavgiften med 15 %.

I omvandlingsområden är det relativt vanligt att VA-huvudmannen går ut med enbart vatten och spillvattentjänster och skapar verksamhetsområde för de två tjänsterna. I samband med utbyggnaden är det vanligt att kommunen tillåter en förtätning genom större byggrätter och avstyckningar i detaljplanen. På sikt kan det leda till behov av dagvattenbortledning gradvis kan öka i dessa områden.

Bygger VA-huvudmannen ut dagvatten i ett senare skede i exempelvis ett omvandlingsområde är det troligt att den sammanlagda investeringskostnaden blir högre, i jämförelse med en utbyggnad där samtliga tjänster anläggs vid ett och samma tillfälle. Intentionerna i taxans konstruktion, som nämnts ovan, är att en fastighet ska betala lika stor avgift oavsett anslutningstillfälle. Det innebär därför begränsade möjligheter till full kostnadstäckning, genom anslutningsavgift, vid utbyggnad av en tjänst vid ett senare skede.

En ökad kostnadstäckning genom anläggningstaxan finns dock. Svenskt Vattens förslag P96 möjliggör uttag av servisavgift vid varje anslutningstillfälle och utifrån antal tjänster. Det betyder att i ovanstående exempel där dagvatten byggs ut senare kan 70 % av servisavgiften tas ut, vilket framgår i § 8.2. Det innebär i praktiken att nyttoprincipen till viss del frångås. Den totala anslutningsavgiften kan variera mellan fastigheter. Motivet är att servisavgiften är avsedd att vara en kostnadsrelaterad avgiftsparameter och att den utgör en mindre del av det samlade avgiftsuttaget.

Det finns även andra möjligheter och det är exempelvis att se över avgiftsfördelningen mellan de olika avgiftsparametrarna och mellan de olika tjänsterna. Svenskt Vattens avgiftsfördelning mellan de olika tjänsterna är enbart en vägledning. Att öka avgiftsfördelningen för dagvatten (parametrarna lägenhet, förbindelsepunkt och tomtyteavgift) är fullt möjligt. Författarna rekommenderar dock att en utredning först bör genomföras för att kartlägga hur kommande utbyggnadskostnader fördelas mellan de olika tjänsterna. Avgiftsfördelning i anläggningstaxan bör så långt det är möjligt spegla kostnadsbilden.

I äldre verksamhetsområden är det också viktigt att kartlägga vilka tjänster som huvudmannen tillhandahåller och vilka avgifter som tidigare tagits ut. Verksamhetsområden definierade med tjänsten avlopp kräver en del utredning för att kartlägga möjlighet att ta ut avgift för dagvattenhantering. Denna frågeställning har dock inte varit i fokus i denna rapport.



### **Exempel**

En huvudman har arbetat med denna frågeställning i flera områden. De har i två områden gått ut med dagvattenledningar i ett senare skede och debiterat fastighetsägarna en anslutningsavgift. I båda områdena har fastighetsägarna överklagat avgiften och angivit som grund att de tillgodosett behovet genom egen anläggning. Huvudmannen har efter intervjutillfället haft ett flertal ärenden i va-nämnden angående avgiftsskyldigheten. När det gäller finansiering av utbyggnaden har huvudmannen diskuterat en omfördelning av avgifterna inom anläggningsavgiften men inte fattat beslut om en förändring av taxan. Det huvudmannen övervägt är att öka avgiften för avgiftsparametern servisavgift.

## 5 Sammanfattning & diskussion

### Behovsprövning

Kommunen har under två förutsättningar skyldighet att tillgodose behovet av bortledning av dagvatten från befintligt och blivande bebyggelse. Den första förutsättningen är att bortledning avser ett större sammanhang, den andra förutsättningen är att det föreligger ett reellt behov för skydd av människors hälsa eller behov för skydd av miljön. Verksamhetsområdets avgränsning avgör var VA-huvudmannen är skyldig att tillgodose behovet av bortledning av dagvatten och har möjlighet att ta ut avgifter för denna hantering. I en specifik dagvattensituation är det inte alltid tydligt vilken markförändring som är avgörande för att behovet ska uppstå.

En jämförelse kan göras med spillvattenfrågan i omvandlingsområden. Där har kommunen ofta mer erfarenhet av att arbeta med VA-frågan. I dessa fall arbetar ofta miljösidan parallellt med VA-huvudmannen med att ställa krav på fastighetsägares egna anläggningar kopplat till recipient-behovet. I dagvattensammanhang har vissa VA-tjänstemän ansett sig stå mer ensamma i såväl ansvaret för behovsbedömningen som för genomförandet. Det vill säga att de hamnar med dubbla roller och ensamma mot de enskilda fastighetsägarna, samfällighetsföreningarna och vissa fall även mot andra förvaltningar.

Det efterfrågas tydligare vägledning från länsstyrelserna och större förståelse och kunskap hos övriga förvaltningar. Framförallt då det handlar om vattenhantering som inte är VA-frågor, exempelvis sänka grundvatten för att göra mark möjlig för ytterligare exploatering, hantering av befintliga bäckar och diken eller anpassning av tillåten markanvändning så att behov av verksamhetsområde inte uppstår.

Vid instiftande av verksamhetsområde är det också viktigt att VA-huvudmannen planerar för att ta sitt ansvar. Fastigheter inom verksamhetsområdet har rätt att ansluta till ett allmänt dagvattennät och då innebär det att VA-huvudmannen också tar ansvar för den fortsatta hanteringen och att utsläppet till mark och vatten sker enligt gällande regelverk.

Vid behovsbedömningen enligt tidigare avloppspraxis har en siffra på 20–30 fastigheter nämnts. Det är värt att notera att det gäller ett större sammanhang, det vill säga att flera olika fastighetsägare har behov av en gemensam lösning. Ett stort behov innebär inte per automatik att det föreligger ett större sammanhang. En enskild verksamhetsutövare som genom sin verksamhet har ett stort behov av en dagvattenhantering innan utsläpp till recipient torde inte framgångsrikt kunna kräva ett beslut om att ingå verksamhetsområde.

### Avgränsning verksamhetsområden

De kommuner som deltagit har till viss del haft olika angreppssätt vid instiftandet av  $D_g$  och  $D_f$ . Vissa har tagit ett stort ansvar, utöver behovsbedömningen med andra försöker minimera sina verksamhetsområden. Enligt intentionerna i lagen bör inte verksamhetsområdet för allmän platsmark vara

större än verksamhetsområdet för avledning av fastighetsmark och huvudmannen bör inte ta ett större ansvar än för VA-kollektivets nytta. I de diskussioner som förts med olika huvudmän kan det dock i vissa sammanhang finnas behov av ett större verksamhetsområde för allmän platsmark. Det kan finnas fall då en väg tillgodoser ett större behov, än för det lokala området, som avvattnas till den kommunala dagvattenanläggningen. I ett sådant fall bör vägytan omfattas av verksamhetsområde vägytan utgöra underlag för avgiftsuttag för behov av bortledning och eventuell rening som tillgodoses av den kommunala VA-anläggningen. Det kan också finnas områden där dagvattenavledning från fastigheter omhändertas lokalt inom fastighet medans den allmänna platsmarken avleds till allmänna VA-anläggningen.

### **Fördelning av kostnader**

Avgiftsuttag enligt vattentjänstlagen ska bygga på en rättvis och skälig grund. Avgiftsuttaget får inte heller överstiga huvudmannens kostnader för dagvatten. Huvudmannens kostnader är inte alltid tydligt uppdelad i redovisningen vilket leder till att man måste ta fram fördelningsnycklar för kostnaderna. En detaljerad taxa ställer krav på en välgrundad taxepuppbyggnad och ett tillräckligt detaljerat underlag för att taxan ska bli transparent och likvärdig.

Vid val av fördelningsnycklar och avgiftsfördelning bör man utgå från det underlag som finns tillgängligt. Finns det ett bra underlag bedöms det vara möjligt att välja en mer detaljerad avgiftsfördelning, såsom belastnings- respektive reningsavgifter. Det är dock viktigt att även beakta den administrativa hanteringen av taxekonstruktionen.

När det gäller kostnader för ledningar bedöms det vara lättare att ta fram en avgiftskonstruktion då samtliga avgiftsskyldiga har nytta av avledning av dagvatten. När det gäller en avgiftskonstruktion som bygger på föroreningsbelastning och reningsbehov bedöms det dock svårare att bedöma vilka avgiftsskyldiga som har nytta av reningen av dagvatten.

När det gäller reningsavgift så är det framförallt allmän platsmark som vägar, där det finns exempel på taxekonstruktion kopplad till reningsavgift. Det bör finnas utrymme enligt lagstiftningen att i större utsträckning ta ut reningsavgift för dagvatten, likande möjligheten att ta ut industriavloppstaxa för spillvatten. Dagvatten som från andra områden än rena bostadsområden skulle då kunna utgöra grund för särskild reningsavgift för dagvatten. Det krävs dock en definition om vad som är normalt dagvatten samt specificera kostnaderna för rening av dagvattnet, vilket inte är helt enkelt. Exempel på föroreningsinnehåll från olika markanvändningar presenteras exempelvis i Förekomst och rening av prioriterade ämnen, metaller samt vissa övriga ämnen i dagvatten (Alm, Banach & Larm, 2008).

### **Avgift eller krav på rening och fördröjning av dagvatten**

De medverkande VA-huvudmännen har valt olika angreppssätt där en i sin ABVA har förändrat Svenskt vattens föreslagna bestämmelse ”Huvudmannen är inte skyldig att ta emot spillvatten vars beskaffenhet i ej oväsentlig mån avviker från hushållspillvatten” till ”Huvudmannen är inte skyldig att ta emot dagvatten som i ej oväsentlig mån avviker från normalt regnvatten-

kvalitet eller negativt kan påverka mottagande recipient”. Det är även möjligt att ställa krav utifrån särskilda riktvärden eller förväntat föroreningsinnehåll från exempelvis industribyggelse.

Från samlad bebyggelse i ett större sammanhang (hushållsändamål) får möjligheten att ställa krav på särskild fördröjning eller rening för dagvattenhantering med hjälp av vattentjänstlagen ses som begränsad vid fullt avgiftsuttag. Föreligger det behov av verksamhetsområde så ska VA-huvudmannen tillgodose det behovet. Detta kan ses som en logisk följd av viljan att uppnå ett hållbart samhällsbyggande, där kommunen genom att reglera markanvändningen, via exempelvis PBL, har kunskapen om det övergripande behovet och rådighet att tillgodose de allmänna intressena.

Bedömningen om behov föreligger om särskild rening eller fördröjning vid nya eller förändrade utsläpp från den allmänna VA-anläggningen görs normalt av VA-huvudmannen i enlighet med kunskapskravet och försiktighetsprincipen i hänsynsreglerna. Vissa kommuner har även tagit fram lokala dagvattenpolicier, strategier eller riktlinjer för att underlätta den bedömningen i befintlig och planerad miljö. I de fall dagvatten från bostadsbebyggelse behöver fördröjas eller renas innan utsläpp bör det ske enligt VA-huvudmannens försorg. Även om möjligheten finns att ställa krav utifrån LAV får de ses som begränsade. Möjlighet finns att utforma ekonomiska incitament för att främja exempelvis lokalt omhändertagande på kvartermark.

När det inte är frågan om bortledning för bebyggelse (hushållsändamål) torde möjligheterna för VA-huvudmannen vara större att ställa krav eller ta särskild avgift på verksamhetsutövaren med stöd av LAV. I ett första skede bör bedömningen göras om det ska ingå i verksamhetsområde, ett större sammanhang är om det är flera berörda aktörer som har ett gemensamt behov. Att ett område omfattas av verksamhetsområde innebär inte att de enskilda verksamhetsutövarna ansvar för sin miljöpåverkan enligt miljöbalken begränsas (MD, 2013). Här kan även en jämförelse göras med spillvatten avseende kvalitet samt dricksvatten avseende kvantitet. De kan även diskuteras om exempelvis mindre lokalator omfattas att begreppet hushållsändamål.

Det var lagstiftarens syfte att med LAV även omfatta miljö och det kan diskuteras om det långsiktigt är mest kostnadseffektivt såväl miljömässigt som ekonomiskt att ha många enskilda små lokala anläggningar eller färre större anläggningar under VA-huvudmannens ansvar.

Utöver LAV har kommunen flera andra legala verktyg som kan användas för att uppnå en god dagvattenhantering. Nämnas bör särskilt möjligheten att bestämma användningen av mark- och vattenområden i detaljplaner, där exempelvis bebyggelsens omfattning, placering och markytans utformning och läge samt vegetation kan bestämmas. I exploateringssammanhang tecknas ofta även markanvisningsavtal och exploateringsavtal där detaljer kring genomförandet kan regleras. Särskilt i markanvisningssammanhang finns möjlighet för kommunen att som markägare ställa krav. Utöver detta finns även möjligheten att förelägga enligt miljöbalken om det föreligger behov av exempelvis rening hos en verksamhetsutövare. Det är författarnas tolkning att det inte är lagstiftarens vilja att dessa verktyg ska användas för att undvika att kommunen tar sitt ansvar enligt annan lagstiftning.

### **Finansiering då behovet uppstår i efterhand**

Bedömningen är att det finns begränsade möjligheter att erhålla full kostnadstäckning av en utbyggnad av dagvatten i ett senare skede genom intäkter från anslutningsavgift. Vissa möjligheter ges genom att styra om avgiften mellan anläggningstaxans olika parametrar och mellan de olika tjänsterna men bedömningen är att det ger begränsat högre avgiftsuttag.

Den begränsade finansieringsmöjligheten kan leda till effekten att investeringar i dagvatten skjuts på framtiden, och åtgärder först genomförs när det uppstår akuta problem. Att släcka "bränder" är dock ofta samhälls-ekonomiskt mer kostsamt än att genomföra välplanerade åtgärder i förväg. Dagvattenbehoven bör därför analyseras ur ett långsiktigt perspektiv. Författarna rekommenderar att, exempelvis i omvandlingsområden, tidigt belysa dagvattenfrågan. Inte bara ur ett tekniskt perspektiv utan även ur ett finansiellt perspektiv. Samhällsnyttan av en investering där dagvatten byggs ut samtidigt med andra vattentjänster kan då jämföras med kostnaden av att avvakta med utbyggnad tills behovet faktiskt uppstår.

## Referenser

- Alm, Larm, Banach (2009), Förekomst och rening av prioriterade ämnen, metaller samt vissa övriga ämnen i dagvatten
- EG (2000). Europaparlamentets och Rådets direktiv nr 2000/60/EC om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. EG Bryssel.
- EG (2001). Europaparlamentets och Rådets beslut nr 2455/2001/EG om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område och om ändring av direktiv 2000/60/EG. EG Bryssel.
- Fågelberg & Svensson, Utvärdering av Svenskt vattens rekommenderade sammanvägda avrinningskoefficienter
- Miljödepartementet, (2004), SOU 2204:64 Allmänna vattentjänster
- MÖD, (2010), Rättsfall M7788-09
- MÖD, (2013a), Rättsfall P2699-12
- MÖD, (2013b), Rättsfall P5128-12
- MD, (2013), Rättsfall M 1230-11
- NJA (1982), Nytt juridiskt arkiv s700
- NJA (1984), Nytt juridiskt arkiv s721
- NJA (1991), Nytt juridiskt arkiv s580
- Qviström, (2008), Vattentjänstlagen – En handbok
- Sandgren & Peterson (1982), Dagvattenhantering – Juridiska aspekter
- Socialdepartementet (2011), SOU 2011:53 Ny instansordning för VA-målen
- Stahre (1977), Rationella avloppssystem, Meddelande 1, KTH
- Statens Va-nämnd (1984), Rättsfall mål, VA 44
- Statens Va-nämnd (2004), Rättsfall mål, VA 47
- Statens Va-nämnd (2008), Rättsfall mål, Va 13
- Statens Va-nämnd (2009), Rättsfall mål, VA 214
- Svenskt Vatten P49 (1984) Källaröversvämningar
- Svenskt Vatten. (2004). P90 Dimensionering av allmänna avloppsledningar
- Svenskt Vatten (2007) P96 VA-taxa
- Tekniska nomenklaturcentralen (1994), Plan- och byggtermer
- Regeringen, (1955), Proposition 1955:121 Lag om allmänna vatten och avloppsanläggningar
- Regeringen, (2005), Proposition 2005/06:78, Allmänna vattentjänster
- VAV VAV (1985) P49 – Källaröversvämningar





Box 14057 • 167 14 Bromma  
Tfn 08 506 002 00  
Fax 08 506 002 10  
svensktvatten@svensktvatten.se  
[www.svensktvatten.se](http://www.svensktvatten.se)