



# Riktlinjer och bedömningsgrunder för vatten- och avloppsplanering

P R O G R A M  
P O L I C Y  
R I K T L I N J E  
H A N D L I N G S P L A N









## Innehållsförteckning

<b>Varför riktlinjer och bedömningsgrunder för VA-planering</b> .....	<b>3</b>
<b>Vatten, vår viktigaste resurs</b> .....	<b>3</b>
Vattendirektivet och vattenförvaltningen.....	4
<b>Bestämmelser och ansvar för VA-planering och försörjning</b> .....	<b>4</b>
Vad säger lagen.....	5
Kommunens och den enskildes ansvar .....	6
<b>Kommunens planering för vatten- och avloppsförsörjning</b> .....	<b>8</b>
Översiktsplan .....	8
Detaljplaner.....	8
Verksamhetsområden.....	8
<b>Bedömningsgrunder för kommunalt VA-ansvar</b> .....	<b>9</b>
<b>Riktlinjer för VA-planeringen</b> .....	<b>14</b>
Uppdatering av VA-plan.....	14
I väntan på kommunal lösning .....	14
Kretsloppsanpassade lösningar .....	15
Särtaxa .....	17
Ta över anläggningar och göra dem allmänna .....	17
<b>Konsekvensbeskrivning</b> .....	<b>17</b>

Beslutad av Programnämnd samhällsbyggnad 8 december 2013

-  PROGRAM/PLANER uttrycker värdegrund och önskvärd utveckling av verksamheten inom Örebro kommun.
-  POLICY uttrycker ett värdegrundsbaserat förhållningssätt för arbetet i Örebro kommun.
-  RIKTLINJE säkerställer ett riktigt agerande och en god kvalitet vid handläggning och utförande i Örebro kommun.
-  HANDLINGSPLAN anger strategier och konkreta åtgärder för att nå den politiska viljeinriktningen och fastställda mål på olika nivåer i organisationen.

## Varför riktlinjer och bedömningsgrunder för VA-planering

Riktlinjer och bedömningsgrunder för Örebro kommun har tagits fram för att formalisera och underlätta vatten- och avloppsplaneringen (VA-planeringen) i Örebro kommun. Uppdaterad lagstiftning ställer nya och ibland högre krav jämfört med tidigare lagstiftning när det gäller kommunens ansvar för att lösa VA-försörjningen. Ett av de huvudsakliga syftena med riktlinjer och bedömningsgrunder för VA-planering är att underlätta tolkningen av 6 § i lagen om allmänna vattentjänster (LAV<sup>1</sup>).

Bedömningsgrunderna som presenteras i detta dokument ska underlätta bedömningen av kommunens ansvar för att se till att VA-försörjning finns. De ska även göra det tydligt för medborgare hur det går till när kommunen bedömer ansvaret för VA-frågan. Med bedömningsgrunderna som grund så kommer kommunen att ta fram en utbyggnadsplan för vatten- och avlopp (så kallad VA-plan). VA-planen kommer att ange i vilka bebyggelseområden det bedöms som kommunens ansvar att tillhandahålla avloppsrening och dricksvattenproduktion.

Syftet är även att ange riktlinjer för att peka ut områden där det är lämpligt att ytterligare utreda avloppslösningar som är hållbara i ett längre perspektiv, t.ex. kretsloppsanpassade lösningar.

Målet med riktlinjer och bedömningsgrunder för VA-planering är att:

- bedömningen av kommunens ansvar för VA-försörjning sker på ett konsekvent och transparent sätt.
- det blir tydligare för medborgare vad som styr kommunens planering och utbyggnad av verksamhetsområden för VA.

## Vatten, vår viktigaste resurs

Att ha tillgång till dricksvatten och avlopp är lagstadgat i Sverige. Regeringsrätten har slagit fast att det är en olägenhet att inte ha tillgång till vatten<sup>2</sup>. I miljöbalken kan man läsa att det skall finnas tillräckligt med toaletter i eller i anslutning till byggnader där människor vistas under en längre tid av dygnet<sup>3</sup> samt att det i en bostad ska finnas tillgång till vatten samt möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien<sup>4</sup>.

Vatten är vår viktigaste resurs och livsmedel. Sverige är ett vattenrikt land med stora mängder sötvatten till vårt förfogande till skillnad mot många andra länder. Bara 3 % av jordens vatten är sötvatten och av detta består över 60 % av snö och is. Rent vatten börjar bli en bristvara, även i Sverige. Utsläpp till luft och vatten har under industrisamhällets utveckling bland annat lett till att en del fiskar, t.ex. strömming och annan fet fisk i Östersjön och våra insjöar innehåller miljögifter.

---

<sup>1</sup> SFS 2006:412

<sup>2</sup> Regeringsrätten RÅ 1989 not 385

<sup>3</sup> 35 § Förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd SFS 1998:899

<sup>4</sup> 33 § Förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd SFS 1998:899



Livsmedelsverket rekommenderar att man inte äter sådan fisk mer än en gång i veckan, eller om man är gravid eller kvinna i barnafödande ålder, två till tre gånger per år. Utsläpp av näringsämnen från jordbruk och avlopp leder till att sjöar och vattendrag drabbas av övergödning med giftiga algbloomningar och syrefria bottenar som följd.

I allt högre utsträckning måste vatten renas innan det kan släppas ut i sjöar och vattendrag eller användas som dricksvatten. Likadant är det med vårt avloppsvatten. Avloppsreningsverken som från början hade som uppgift att bara rena fosfor får ökade reningskrav och skulle behöva rena fler ämnen för att dessa inte ska hamna i sjöar och vattendrag. Nu byggs t.ex. avloppsreningsverket i Örebro om för att man även ska rena kväve. Hur enskilda avlopp renar andra oönskade ämnen än näringsämnen och smittämnen är oklart. Enskilda avlopp med bristfällig funktion renar inte mycket av det avloppsvatten som kommer in i reningsanläggningen.

## Vattendirektivet och vattenförvaltningen

Genom EU:s vattendirektiv finns det idag en vattenförvaltning<sup>5</sup> som syftar till att förbättra vattenkvaliteten i våra sjöar och vattendrag. Genom vattenmyndigheternas riktlinjer och översyn ska vi se till att vi har god ekologisk status i våra ytvatten och god kemisk status i våra grundvatten. Att ha en bra VA-planering kan genom fler kretsloppsanpassade eller större och gemensamma samt mer avancerade avloppsanläggningar minska utsläppen av oönskade ämnen till vatten. Det kan bidra till bättre vattenkvalitet i våra sjöar och vattendrag.

Örebro kommun har tagit fram en [vattenplan](#) som anger de mål och åtgärder som kommunen ska genomföra för att bidra med arbetet att nå god ekologisk status för vatten. Ett av målen i vattenplanen är minska utsläppen av fosfor från enskilda avlopp med 40 %. En av uppgifterna i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och i kommunens vattenplan är att ta fram en VA-plan. VA-planen kommer att bidra till att nå vattenplanens mål. Begreppet VA-plan kan ha olika innebörd i olika kommuner och i Örebro kommun handlar det om kommunens utbyggnadsplan för kommunalt VA utifrån lagen om allmänna vattentjänster (LAV).

## Bestämmelser och ansvar för VA-planering och försörjning

Kommunen har planmonopol vilket innebär att kommunen genom översiktsplaner, detaljplaner och genom att ge bygglov kan styra var någonstans i kommunen som det ska byggas t.ex. bostäder. Översiktsplanen är det övergripande dokumentet som visar kommunens intentioner och riktlinjer för hur mark och vatten ska användas. När kommunen bedömer att ett område är lämpligt för bostäder så ska en rad kriterier i Plan- och bygglagen (PBL) vara uppfyllda. Det handlar bland annat om att det ska finnas möjlighet att lösa vatten och avlopp, tillfredsställande trafiklösningar, övrig samhällsservice osv. Se avsnitt om PBL nedan.

---

<sup>5</sup> Vattenförvaltningen är ordet för Sveriges sätt att tillämpa EUs vattendirektiv. Läs mer på Vattenmyndigheternas hemsida: <http://www.vattenmyndigheterna.se>

Till skillnad från översiktsplanen så tar bedömningen av kommunens ansvar för VA-försörjning enligt LAV inte hänsyn till andra faktorer än miljö- och hälsoskäl. Detta innebär att vissa områden där kommunen bedöms som ansvarig för att lösa VA-försörjningen inte stämmer överens med kommunens intentioner om var det är lämpligt att bygga fler bostäder. Nya kommunala VA-anläggningar i kommunen kan därför medföra ett ökat bebyggelsetryck i områden som utifrån andra parametrar i PBL inte är lämpliga för bostadsutbyggnad. Det kan till handla om områden som saknar lämplig infrastruktur, kollektivtrafik, förskolor osv.

De olika kraven i de olika lagarna LAV och PBL ställer höga krav på kommunens olika myndighetsfunktioner när lagarna ska tolkas. Det innebär till exempel att när kommunen bedömer förfrågningar om bostadsutbyggnad så kan man inte använda möjligheten till vatten- och avloppslösningar som den enda faktorn som avgör huruvida ett område är lämpligt för ytterligare bebyggelse. Det ställer även krav på att kommunen i revideringen av sin översiktsplan tar fram nya tydliga ställningstaganden kring bostadsbebyggelse på landsbygden.

## Vad säger lagen

### **Lagen om allmänna vattentjänster (SFS 2006:412)**

LAV trädde i kraft år 2007. En av de saker som skiljer LAV från tidigare vattentjänstlagar är att man förutom hälsoskäl även ska ta hänsyn till miljön i bedömningen av kommunens VA-ansvar. Rättsfall visar att det har lett till utökat kommunalt ansvar när det gäller att se till att det finns fungerande vatten och avloppslösningar i bebyggelsegrupper utanför tätorter. När man läser LAV är det viktigt att skilja på kommunen och VA-huvudmannen. Det är enligt LAV kommunens ansvar att bedöma om det finns ett ansvar att lösa VA-försörjning i ett område. Det är sedan VA-huvudmannen, som i Örebro kommun är Tekniska nämnden, som får i uppdrag att upprätta verksamhetsområdet.

Bedömningsgrunderna för VA-planeringen är ett hjälpmedel för att tolka lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och framför allt dess sjätte paragraf som lyder:

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

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

Med anläggning så menar man någon typ av anläggning som renar avloppsvatten eller dricksvatten. I LAV regleras även VA-huvudmannens rätt att ta ut särtaxa (se avsnittet [Särtaxa](#)).

### **Miljöbalken (SFS 1998:808)**

Miljöbalkens huvudsyfte är att:

*”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”*



För att nå detta ska bland annat återanvändning och återvinning främjas så att kretslopp kan uppnås. Miljöbalken ska även skydda människors hälsa och miljön mot olägenhet som orsakas av föroreningar eller annan påverkan

Utsläpp av avloppsvatten är i miljöbalken klassat som en miljöfarlig verksamhet vilket innebär att det krävs tillstånd för att släppa ut avloppsvatten. Dåligt renat avloppsvatten kan vara en källa till olägenhet för både människors hälsa och miljön eftersom det innehåller bakterier, näringsämnen och alla de olika kemikalier som finns i hygien- och tvättprodukter som man spolar ned i sitt avlopp hemma. Avloppsvatten ska därför renas och släppas ut på ett sådant sätt så att olägenhet inte uppstår.

Miljöbalken innehåller även bestämmelser om energihushållning och lokaliseringsprinciper. Det är viktiga aspekter att beakta när man väljer vilken typ av teknisk lösning man vill ha i ett verksamhetsområde.

### **Plan och bygglagen (SFS 2010:900)**

Plan och bygglagen (PBL) reglerar kommunens rättigheter och skyldigheter att via planer styra bebyggelseutvecklingen (olika typer av planer beskrivs nedan). Syftet med PBL är att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

I PBL så framgår det att man bara får bygga på mark om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Den bedömningen gör kommunen via planer och bygglov. När man bedömer om det är lämpligt att använda mark för byggnation så tittar man bland annat på jord- och vattenförhållanden samt möjligheterna till att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, möjligheterna att förebygga vattenföroreningar osv. Man ska också följa Miljöbalkens krav på god hushållning med mark och vattenområden samt bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (tredje, fjärde och femte kapitlet).

## **Kommunens och den enskildes ansvar**

**Kommunens ansvar** är att planera och utföra enligt de lagkrav som ställs på kommunen i LAV, PBL, Miljöbalken osv. (se ovan).

I Örebro kommun har Programnämnd Samhällsbyggnad ansvar för kommunens översiktliga planering, det vill säga översiktsplanen och fördjupade översiktsplaner.

Miljönämnden har tillsyn över enskilda avlopp och kan därmed ställa krav på bristfälliga enskilda avlopp. Miljönämnden beslutar även om tillstånd till nya avloppsanläggningar. I tillståndsprövningen ställer Miljönämnden funktionskrav på avloppsanläggningen vilket innebär att utsläppet av näringsämnen och smittämnen från enskilda avlopp kan begränsas.

Byggnadsnämnden bedriver tillsyn enligt PBL och ansvarar för att ta fram och anta detaljplaner samt ge tillstånd till eller avslå bygglov.

Tekniska nämnden ansvarar för anläggande och drift av VA-anläggningar. Man tar även fram förslag till VA-taxa och nya verksamhetsområden som kommunfullmäktige beslutar om.

Ansvar för hur VA-planering ser ut i Örebro kommun sammanfattas i Tabell 1.

**Tabell 1. Sammanfattning av kommunens ansvar och roller gällande VA-planering.**

Åtgärd	Ansvar
Besluta om verksamhetsområden för vattentjänster enligt LAV	Kommunfullmäktiga via Programnämnd samhällsbyggnad och Tekniska nämnden
Anordning och drift av allmän VA-anläggning enligt LAV	Tekniska nämnden (VA-huvudmannen)
Översiktlig planering enligt PBL	Programnämnd Samhällsbyggnad
Detaljplanering enligt PBL	Byggnadsnämnden
Tillsyn och prövning enligt PBL	Byggnadsnämnden
Tillsyn och prövning enligt Miljöbalken	Miljönämnden
Tillsyn enligt livsmedelsverkets bestämmelser om dricksvatten	Miljönämnden

Det är Länsstyrelsen som har tillsyn över att kommunen följer LAV och PBL.

#### **VA-planeringsgruppen**

VA-planeringsgruppen består av handläggare från miljökontoret, stadsbyggnadskontoret och tekniska förvaltningen. Gruppen bildades 2008 som ett resultat av projektet Avlopp i kretslopp. Det fanns även ett behov av en helhetssyn på olika större bebyggelsegrupper i kommunen och dessa områdens behov av VA-försörjning samt om detta skall anses vara ett kommunalt ansvar. Gruppens arbete har utgått ifrån var miljökontoret i sina inventeringar har hittat bristfälliga enskilda avlopp eller problem med enskild dricksvattenförsörjning. Miljökontorets kunskap om områden med bristfälliga enskilda avlopp kombineras med tekniska förvaltningens planer för VA-utbyggnad samt stadsbyggnadskontorets information om översiktlig och detaljplanering.

Gruppen fungerar som ett forum för de olika förvaltningarna att diskutera ärenden gällande områden med framför allt avloppsproblem. Gruppen hanterar även skrivelser från Länsstyrelsen och samfälligheter. I de fall man får in förfrågningar om att kommunen ska ta över VA-ansvaret i ett område så används samma bedömningsgrunder som presenteras i det här dokumentet, se avsnittet [Bedömningsgrunder för kommunalt VA-ansvar](#). I gruppen samlas kommunens kompetens gällande VA-planering och tillämpliga lagar och styrdokument. Gruppen verkar för att kommuninvånarna ska få ett entydigt svar från kommunen i frågor som berör flera förvaltningar. Från och med 2014 så kommer kommunens avloppsrådgivare att vara samordnare för gruppen.

**Den enskildes ansvar** är att se till att man inte gör något som medför oacceptabla negativa följder för människors hälsa eller miljön (se beskrivning av miljöbalken ovan). Det innebär t.ex. att man ansvarar för att ens avloppsanläggning inte släpper ut ämnen som kan påverka människors eller miljön negativt. Samma regler gäller givetvis kommunen och dess verksamheter.



# Kommunens planering för vatten- och avloppsförsörjning

## Översiktsplan

Översiktsplanen är ett instrument för att redovisa hur kommunen vill förvalta mark- och vattenresurser på lång sikt. Det handlar t.ex. om var vi ska bygga hus, anlägga grönområden, bra lägen för företag, affärer, skolor, förskolor och var vi ska gå, cykla, åka bil och buss. Översiktsplanen ska vara vägledande för beslut i detaljplane- och bygglovsfrågor, men planen är inte juridiskt bindande. Nuvarande översiktplan [Vårt Framtida Örebro](#) som antogs 2010 är vägledande för hur kommunen ska planera de närmaste 20-30 åren. I och med framtagandet av en VA-plan för kommunen så behöver översiktsplanen kompletteras med ställningstaganden kring bostadsbebyggelse på landsbygden.

För att säkerställa översiktsplanens intentioner måste markanvändning och byggande regleras i områdesbestämmelser eller detaljplaner.

## Detaljplaner

I en detaljplan (tidigare benämning stadsplan, byggnadsplan eller avstyckningsplan) bestäms hur mark och vatten inom ett område ska användas. I en detaljplan framgår vad som är allmän platsmark, kvartersmark och vattenområde. Allmän platsmark består oftast av gator, torg och parker medan kvartersmark är mark avsedd för bostäder, affärer, kontor m.m. Detaljplanen anger även vem som är huvudman inom planområdet. Huvudmannskapet kan vara kommunalt eller enskilt. Det kan även vara delat huvudmannskap t.ex. kan kommunen vara huvudman för VA och enskilt huvudmannskap för övrig allmän platsmark.

Detaljplanen innehåller bestämmelser om var man får bygga, hur man får bygga, hur mycket man får bygga, hur många våningar man får bygga, hur nära fastighetsgräns man får bygga m.m. I en detaljplan kan man avsätta mark för gemensamhetsanläggningar, exempelvis en avloppsanläggning. När kommunen inte är huvudman kan man i en planbestämmelse styra att bygglov inte får ges innan en godkänd avloppsanläggning kommit till stånd. En detaljplan är juridiskt bindande och styr hur bygglov får beviljas.

## Verksamhetsområden

I LAV så framgår det att kommunen ska bestämma verksamhetsområden för de områden där VA-försörjningen av miljö- eller hälsoskäl behöver lösas i ett större sammanhang. Ett verksamhetsområde är ett geografiskt avgränsat område inom vilket kommunen har ansvar att tillhandahålla vattentjänster och där gäller LAV samt kommunens VA-taxa och allmänna bestämmelser (ABVA). Idag finns olika verksamhetsområden för de olika vattentjänsterna dricksvatten, spillvatten och dagvatten. Man kan alltså ingå i ett område med kommunalt dricksvatten fast med egen avloppslösning och tvärtom.

När nya områden tillkommer, t.ex. via nya detaljplaner, bestäms hur VA-försörjning skall ordnas, antingen såsom ett kommunalt ansvar eller ett enskilt ansvar för fastighetsägare/gemensamhetsanläggning. Förändring och utvidgning av



verksamhetsområden sker fortlöpande och politiskt beslut om förändringar skall tas i kommunfullmäktige.

## Bedömningsgrunder för kommunalt VA-ansvar

Kommunen är enligt 6 § i LAV skyldig att ansvara för VA-försörjningen om det av miljö- eller hälsoskäl behöver lösas i ett större sammanhang. Örebro kommuns bedömning av kommunens ansvar enligt LAV 6§ utgår från en bedömning av recipientens känslighet, risk för förorening av dricksvatten, påverkan på recipienten samt bebyggelseområdets storlek. Nedan beskrivs bedömningsgrunder för kommunens VA-ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster som ligger till grund för kommunens första version av VA-plan.

### Steg 1. Recipientens känslighet

#### Recipients känslighet

Utsläpp från bristfälliga enskilda avlopp bidrar med näringsämnen, smittämnen och oönskade kemikalier till närliggande yt- och grundvatten. Utsläpp av näringsämnen ökar risken för övergödning vilket i sin tur kan leda till algblooming, igenväxning och ändrad biologisk sammansättning. Det innebär att vissa arter gynnas framför andra vilken i sin tur kan påverka den biologiska balansen i vattnet och påskynda övergödningseffekten. Utsläpp av smittämnen, som bakterier, till grundvatten kan påverka närliggande vattentäcker/brunnar och göra dessa otjänliga som dricksvattentäcker.

I samband med implementeringen av EU:s Vattendirektiv så har man bedömt vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag. För Örebro kommuns del så når bara ett fåtal sjöar och vattendrag miljö kvalitetsnormernas krav på god ekologisk status, vilket ska nås i alla sjöar och vattendrag senast 2021. Utsläpp från enskilda avlopp påverkar framför allt övergödningen och i Örebro kommun så har sex av 11 statusbedömda sjöar och 22 av 29 vattendrag problem med övergödning. Örebro kommun ligger till största delen inom Eskilstunaåns avrinningsområde som både Svartån och Täljeån tillhör. Vattnet från dessa vattendrag samt deras anslutande vatten i avrinningsområdena hamnar till slut i Hjälmarens som har stora övergödningproblem.

Kommunens bedömning av var det finns känsliga recipienter, dvs. där utsläppen av näringsämnen behöver minska, baseras på tre rapporter och planeringsunderlag som Länsstyrelsen har tagit fram:

1. Länsstyrelsens planeringsunderlag för skyddsnivåer och inventering av enskilda avlopp. Detta visar vilka områden som det är skäl att ställa krav på hög skyddsnivå när det gäller utsläpp av fosfor från enskilda avlopp till ytvatten<sup>6</sup>. Det vill säga vilka områden som man bedömer har problem med övergödning och där reningsgraden på av fosfor från enskilda avlopp ska vara 90 % eller mer.

---

<sup>6</sup> Enskilda avlopp – Planeringsunderlag för skyddsnivåer och inventering. Länsstyrelsen Örebro län, rapport 2010:6.



2. Den regionala planen för Länsstyrelsens arbete mot övergödning. Där framgår det i vilka avrinningsområden i Örebro län där utsläppen av fosfor måste minska<sup>7</sup>.
3. Länsstyrelsen har även på uppdrag av Naturvårdsverket klassat vatten efter vilka naturvärden de har. Vatten kan ha fyra olika klassificeringar; nationellt särskilt värdefullt, nationellt värdefullt, regionalt särskilt värdefullt och regionalt värdefullt<sup>8</sup>.

Ovanstående planeringsunderlag beskriver på ett bra sätt miljöbelastningen i kommunen och i vilka områden som det är av största vikt att utsläpp av näringsämnen minskar. Viktigast av allt är att näringsbelastningen till Hjälmarens minskar.

Förutom näringsämnen så släpps det även ut oönskade ämnen som bakterier, läkemedelsrester och miljögifter från avlopp<sup>9</sup>. I Svartån vid Karlslund där man tar in vatten för att göra dricksvatten så hittar man mätbara halter av läkemedelsrester och bekämpningsmedel. Dessa renas dock när man gör dricksvattnet. Utsläpp av läkemedel till vatten kan ha negativ effekt på fiskar och andra vattenlevande djur. Det kan även bidra till antibiotikaresistens vilket har konstaterats hos vissa bakterier i Svartån och Hemfjärden<sup>10</sup>.

Utsläpp av avloppsvatten kan även påverka badvattenkvaliteten. En av anledningarna till att det i Svartån inte finns en badplats med god badvattenkvalitet är utsläpp från bristfälliga enskilda avlopp. I en utredning av kända bakteriekällor vid Hästhagens badplats så rankades enskilda avlopp som den näst mest troliga källan till att badvattenkvaliteten inte når EU:s krav på badvattenkvalitet<sup>11</sup>.

Bedömningen av känsliga recipienter i Örebro kommun baseras på ovan nämnda underlag och redovisas i Figur 1. Generellt är övergödningproblemet styrande utom för Järleåns avrinningsområde som inte är särskilt påverkat av övergödning, utan bedöms som känslig recipient eftersom det av Länsstyrelsen pekas ut som nationellt värdefullt vatten. Detta på grund av förekomst av rik fauna, bland annat öring med utpekat genetiskt värde.

## **Steg 2. Bedömning av påverkan på recipient och risk för förorening av dricksvatten**

Hur stor påverkan på recipienten som enskilda avlopp kan ha beror oftast på storleken på bebyggelseområden. Ju fler enskilda avlopp det finns inom ett område desto större är även påverkan på recipienten, dvs. mängden utsläpp till yt- eller grundvatten.

---

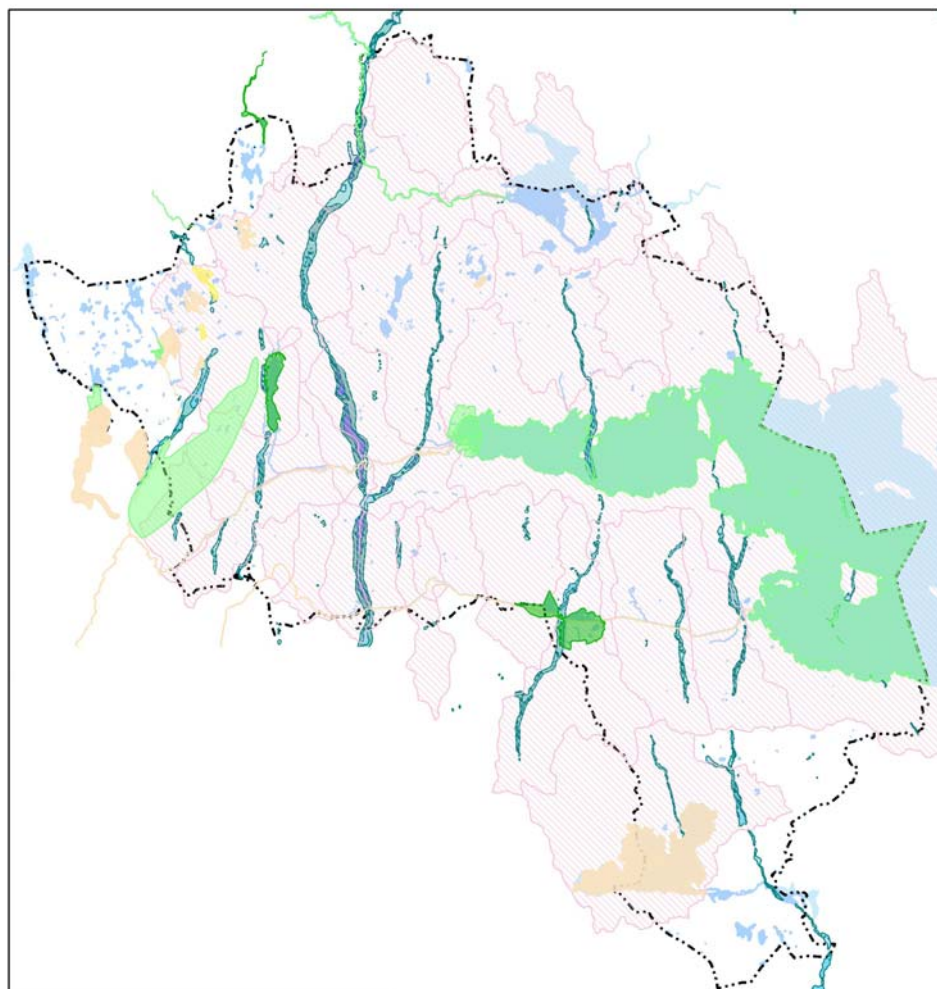
<sup>7</sup> Regional plan för Länsstyrelsens arbete mot övergödning. Länsstyrelsen Örebro län, rapport 2011:33. Kartan

<sup>8</sup> Finns tillgängligt som GIS-skikt i Länsstyrelsens GIS-databas.








<sup>9</sup> Enskilda avlopp som källa till läkemedelsrester och andra kemikalier. IVL rapport B2070. 2012.

<sup>10</sup> Fynd av antibiotikaresistenta tarmbakterier i Svartån och Hjälmarens. Länsstyrelsen Örebro län, rapport 2012:20.

<sup>11</sup> Utredning badvattenkvalitet i Svartån. DHI. 2011.



Teckenförklaring

	Värdefulla vatten natur enligt Länsstyrelsen		Grundvattenförekomster, åsar
	Nationellt särskilt värdefullt		Avrinningsområden med känsliga recipienter
	Nationellt värdefullt		Vatten
	Regionalt särskilt värdefullt		
	Regionalt värdefullt		

**Figur 1. Avrinningsområden med känsliga recipienter i Örebro kommun. Baseras på underlag från Länsstyrelsen och Vattenmyndigheterna samt information om grundvattentillgångar från SGU.**

Avlopp med bristfällig rening kan även förorena grundvatten och dricksvattenbrunnar. Störst risk är det i större bebyggelsegrupper där det är tätt mellan husen/fastigheterna och det finns många enskilda dricksvattentäkter i närheten av enskilda avlopp samt i områden med genomsläppliga jordarter. Därför är risken för att man förorenar grundvatten eller dricksvattenbrunnar extra stor i områden som ligger på grundvattenåsar. Kvaliteten på vattnet i enskilda brunnar kan även påverkas av jordarterna i området samt närliggande verksamheter, t.ex. avfallsupplag eller jordbruk. Den enskilde har ingen skyldighet att rapportera statusen på dricksvattenkvaliteten i sin brunn. Kommunens kunskap om



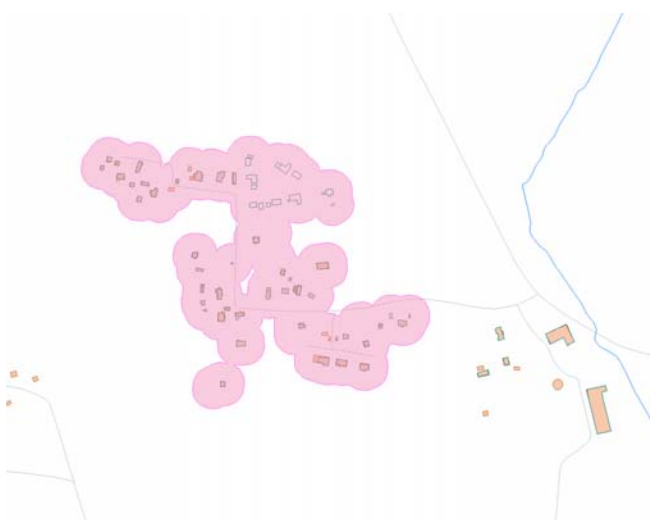
dricksvattenkvaliteten i enskilda brunnar är därmed beroende av att fastighetsägare på något sätt delger kommunen resultatet av de prover man tar på sitt dricksvatten.

Kommunens bedömning av påverkan på recipient samt risk för förorening av dricksvatten utgår därmed från storleken på området samt var det finns grundvattenåsar och genomsläppliga jordarter (se nedan).

### Steg 3. Identifiering av områden för bedömning

Ovan har det konstaterats att större delen av kommunen av miljöskäl bedöms ha känsliga recipienter och att storleken på bebyggelseområden bedöms som avgörande både gällande påverkan på recipient samt risk för förorening av enskilda dricksvattenbrunnar. Därför utgår vi i framtagandet av kommunens första version av VA-plan från storlek på bebyggelseområden för att välja ut i vilka områden kommunens eventuella VA-ansvar ska utredas. Bebyggelseområden med 30 hus eller fler som används som permanentbostad eller fritidshus och som ligger max 100 meter från varandra har i ett första steg valts ut. I förarbetena till LAV så framgår det att 20-30 hus kan utgöra ett större sammanhang, dvs. ett område där kommunen kan ha ansvar för att lösa VA-försörjningen på sikt. I kommunens första version av VA-plan så har vi valt att prioritera de största bebyggelsegrupperna, de med 30 hushåll eller fler eftersom utsläppen och risken för att man förorenar dricksvattentäkter eller recipienter bedöms vara störst där. I kommande revideringar av bedömningsgrunderna så kan det ändras. Hänsyn tas även till potentiell framtida bebyggelse utifrån översiktsplanen och fördjupande översiktsplaner. Det sker även löpande bedömning av inkommande ärenden från samfälligheter och bebyggelseområden som begär att kommunen ska ta över ansvaret för VA-försörjningen.

Att 100 m används som största avstånd mellan hus beror på att det har använts av andra kommuner samt att Länsstyrelser i vissa fall använt det avståndet i resonemang kring kommunens ansvar i ett större sammanhang. I framtagandet av bedömningsgrunder och riktlinjer så har andra avstånd mellan hus testats. Avstånd mellan husen har enligt testerna ingen större påverkan på vilka områden som i slutändan pekas ut för bedömning av VA-ansvar.



**Figur 2. Exempel på ett område med 30 bostäder eller fler och som ligger högst 100 meter från varandra.**

#### **Steg 4. Bedömning av områden**

Utifrån ovan beskrivna bedömningar och urval, se steg 1-3, så erhålls en bruttolista med områden där kommunen behöver bedöma om man har ett ansvar för VA-försörjningen. Den slutgiltiga listan kommer att utgöra första versionen av kommunens VA-plan. Områdena bedöms utifrån nedanstående kriterier.

#### **Bedömningskriterier:**

##### **Status på dricksvatten i området**

- Otjänligt enligt socialstyrelsens allmänna råd om försiktighetsmått för dricksvatten<sup>12</sup> eller Livsmedelsverkets föreskrifter<sup>13</sup>.
- Kända dricksvattenproblem enligt uppgift från handläggare på kommunen eller fastighetsägare i området.
- Förekomst av vattenskyddsområden eller närhet till andra större enskilda vattentäkter

##### **Status på avlopp**

- Antal enskilda avlopp och deras status enligt uppgift från miljökontorets ärendesystem.
- Avloppsanordningar äldre än 10 år enligt uppgift från miljökontorets ärendesystem.
- Förekomst av gemensamma reningsanläggningar och deras status
- Möjlighet att anlägga enskilda avlopp med tillfredsställande rening utifrån geografiska och geologiska förutsättningar

##### **Status avseende näringsämnen i närmaste recipient**

- Status avseende näringsämnen enligt VISS ([Vatteninformationssystem Sverige](#))
- Vattenförekomster som bedöms ha problem med övergödning enligt VISS

##### **Storlek på områden**

- Antal bostäder och fritidshus i området
- Andel permanentushåll

##### **Mark- och grundvattenförhållanden**

- Uttagsmöjligheter av grundvatten enligt SGU
- Jordartskarta från SGU

##### **Om recipienten är utpekad som skyddsvärt vatten av Länsstyrelsen eller Naturvårdsverket**

- GIS-skikt från Länsstyrelsen över skyddsvärda vattendrag ur naturvårdssynpunkt.

##### **Antal oobebyggda tomter där det finns byggrätter i detaljplan**

- Uppgift från handläggare av bygglov och detaljplaner
- Tolkning av kartor

---

<sup>12</sup> SOSFS 2003:17

<sup>13</sup> SLVFS 2001:30



Bedömningarna kompletteras självklart med VA-planeringsgruppens kompetens och lokalkännedom.

### **Steg 5. Prioritering av områden**

Efter att steg 1-4 genomförts är nästa steg att prioritera områdena och ta fram en tidsatt plan för när utbyggnad ska ske till respektive område.

Områden prioriteras på följande sätt;

1. De områden som är mest angelägna utifrån miljö- och/eller hälsoskäl ska prioriteras högst. Bedömningen av områdena görs utifrån samma kriterier som i steg 4. En sammanvägning av de olika aspekterna får göras och en siffra mellan 1-5 sätts sedan på respektive område, där en 1:a innebär högsta prioritet.
2. I nästa steg prioriteras varje prioritetsgrupp (först ettorna, sedan tvåorna osv.) utifrån stadsbyggnadsmässiga-, ekonomiska- samt tekniska förutsättningar som:
  - Var finns det stadsbyggnadsmässiga synergieffekter. Sammanfaller det med områden där kommunen ser det lämpligt med ytterligare bebyggelse utifrån vad som står i översiktsplan, fördjupade översiktsplaner, detaljplaner osv.
  - Finns det områden där åtgärder kan utföras till lägre kostnad jämfört med andra områden.

Det här prioriteringssteget kan inte ändra prioriteringen utifrån miljö- och hälsoskäl utan bara inbördes ordning inom varje prioritetsgrupp. Ett område som tillhör prioriteringsgrupp 1 utifrån miljö- och hälsoskäl kan aldrig få en lägre prioritering utifrån stadsbyggnadsmässiga eller ekonomiska förutsättningar.

Resultatet av bedömningen och prioriteringen blir en lista med områden där kommunen bedömer att man har ansvar för VA-försörjningen samt hur utbyggnadsordningen ser ut. Tekniska förvaltningen tar sedan ta fram en tidplan för utbyggnadstakten till områdena, och presenterar detta i VA-planen.

## **Riktlinjer för VA-planeringen**

### **Uppdatering av VA-plan**

När VA-planen är framtagen ska den implementeras och följas upp. Förutsättningar kan ändras, t.ex. kan information om status i något område förändras, en ny bedömning av känsliga recipienter måste genomföras eller rättsfall pekar på att man behöver se över bedömningsgrunderna. VA-planen och bedömningsgrunderna kommer därför att uppdateras och i vissa fall förändras genom åren. Det är VA-planeringsgruppens uppgift att följa upp och vid behov föreslå uppdateringar av VA-planen.

### **I väntan på kommunal lösning**

Även om kommunen har en VA-plan så kommer Miljönämndens arbete med tillsyn av enskilda avlopp att fortsätta. Det kan uppstå situationer där bristfälliga

avlopp upptäcks i områden som på sikt ska bli kommunalt verksamhetsområde. Samtidigt kan kommunen få förfrågningar om bygglov och förhandsbesked i samma områden. Det kan skapa svårbedömda situationer och det krävs riktlinjer för hur man ska hantera dessa.

Grundläggande är att Miljönämnden kan och bör ställa krav på bristfälliga avloppsanläggningar enligt miljöbalken. Det kan dock skapa en svår situation då en fastighetsägare kan få svårt att leva upp till åtgärdskraven eftersom enskilda lösningar av miljö- eller hälsoskäl ofta inte är lämpliga i dessa områden (vilket är en anledning till att de är med i VA-planen) samtidigt som den kommunala lösningen dröjer.

I de områden som enligt VA-planen kommer att förses med kommunalt VA inom en relativt snar framtid (tidsperspektiv 5 år), så är utgångspunkten att man inte ställer några åtgärdskrav, om det inte finns särskilda omständigheter som kräver det. En rimlighetsavvägning måste göras i varje enskilt fall. När ett verksamhetsområde väl har inrättats så blir samtliga fastighetsägare skyldiga att betala anslutningsavgift och ansluta sig till den allmänna anläggningen.

Däremot när det gäller områden som på längre sikt kommer att få kommunalt VA är det mer motiverat att Miljönämnden ställer åtgärdskrav. Eftersom det i många fall är svårt att ordna avlopp enskilt kan det komma att krävas att fastigheterna i området samverkar och ordnar med gemensam avlopps- eller dricksvattensanläggning (gemensamhetsanläggning). Det är då lämpligt att gemensamhetsanläggningen byggs på ett sådant sätt att kommunen i framtiden kan ta över den utan större ingrepp och kostnader. Det ställer krav på att det sker bra samverkan med kommunen vilket kan underlättas med hjälp av kommunens avloppsrådgivare. I vissa fall kan även tidsbegränsade tillstånd till enskilda eller mindre gemensamma anläggningar komma att bli aktuellt i väntan på den kommunala lösningen. Prövning görs av Miljönämnden i varje enskilt fall och tillståndet får inte strida mot detaljplan eller på något sätt förhindra andra i området att kunna lösa VA-frågan.

Vad gäller nybyggnation i de områden som ska förses med kommunalt VA är utgångspunkten att dessa i första hand ska avvakta tills den kommunala lösningen finns på plats, i synnerhet om VA-utbyggnad planeras inom en snar framtid. Om nybyggnation ändå ska tillåtas är en förutsättning att det inte ska medföra ytterligare risk för olägenheter i området eller belastning på recipienten. Krav på kretsloppsanpassade och klosettsorteringssystem kan därför komma att ställas, och tillståndet tidsbegränsas. En prövning görs av Miljönämnden i varje enskilt fall.

## Kretsloppsanpassade lösningar

Den traditionella VA-lösningen i ett kommunalt verksamhetsområde är att ansluta området till närmsta kommunala vatten- och avloppsreningsverk. Ledningsnätet för vatten och avlopp är väl utbyggt i kommunen och det finns sju avloppsreningsverk och fem vattenverk i kommunen. Även orter utanför kommunen är anslutna till det centrala vattenverket i Skråmsta och till Skebäcks avloppsreningsverk.

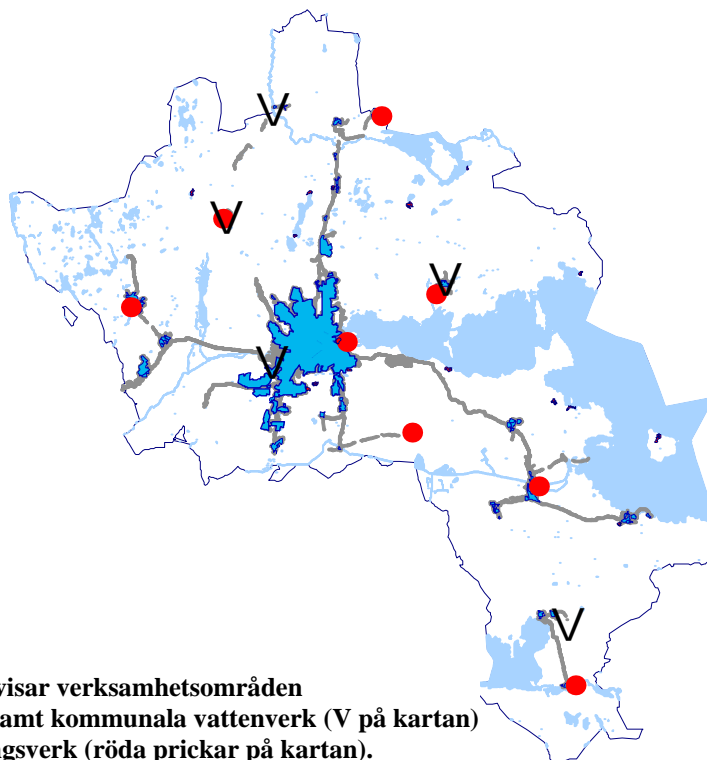
Bedömningen av kommunens ansvar för VA-försörjning kommer sannolikt att innebära fler kommunala verksamhetsområden i mindre bebyggelsegrupper. Dessa



bebyggelsegrupper ligger inte alltid i närheten av befintliga ledningar för vatten- eller avloppsreningsverk. I vissa fall kan mindre lösningar på plats vara mer lämpliga om man ser till både miljö och ekonomi. Kommunen har sedan 2007 utrett möjligheterna och förutsättningarna till inrättande av kretsloppsanpassade avloppslösningar inom projektet Avlopp i Kretslopp. Kretsloppsanpassat innebär vanligen uppsamling av antingen urin eller klosettavlopp som lagras i tank och sedan används som gödningsmedel i jordbruket. På det sättet återför man näringsämnen i ett kretslopp istället för att, som med konstgödsel, tillföra näringsämnen som brutits i en gruva i ett annat land. Ett av projektets ställningstaganden är att kommunen ska föregå med gott exempel och aktivt arbeta för att få till kretsloppsanpassade lösningar. Kommunen ska även ansvara för hämtning och omhändertagande av utsorterade avloppsfraktioner från fastighetsägare utanför kommunalt verksamhetsområde för att underlätta fastighetsägare att övergå till kretsloppsanpassade lösningar. I dessa fall klassas den utsorterade avfallsfraktionen som ett avfall. Vid ett beslut om ett nytt verksamhetsområde ska både kretsloppsbaseade avloppslösningar och konventionella lösningar beaktas vid val av teknisk lösning.

Kommunens riktlinjer gällande kretsloppsanpassade lösningar i områden utpekade i VA-planen är följande;

- Kretsloppsbaseade avloppssystem ska alltid finnas med som alternativ lösning i de områden där kommunalt VA ska ordnas. I de områden där kretsloppslösning bedöms som möjligt ska detta utredas tillsammans med andra alternativ, och alltid förordas där det bedöms vara den bästa lösningen.
- Vid nybyggnation eller ombyggnation i ett i VA-planen utpekat område som innebär nyinstallation av WC i en fastighet, ska i första hand krav på kretsloppsanpassat och klosettsorterande system alltid ställas vid eventuellt beslut om tidsbegränsat tillstånd i väntan på kommunal lösning



**Figur 3. Kartan visar verksamhetsområden (blåa områden) samt kommunala vattenverk (V på kartan) och avloppsreningsverk (röda prickar på kartan).**



## Särtaxa

Vatten- och avloppsförsörjningen är en avgiftsbaserad verksamhet. Det vill säga att kostnaderna finansieras av dem som använder tjänsten, det så kallade VA-kollektivet. Pengar från kommunalskatt ska inte användas för att erbjuda VA-tjänster. Kostnaden som krävs för att bygga och ansluta en ny VA-anläggning betalas därför genom avgifter. Dessa kallas anläggningsavgifter i VA-taxan och tas ut när en fastighet ansluts till en kommunal VA-anläggning. Driftkostnader som behövs för att driva kommunens VA-anläggningar består av en fast årskostnad och en rörlig kostnad som bestäms av vattenförbrukningen.

Ibland blir byggandet av nya anläggningar dyrare än genomsnittet. Om det finns särskilda omständigheter som fördyrar byggandet av VA-anläggningen och kostnaden avviker mycket från normal anläggningsavgift så ska man enligt LAV besluta om särtaxa. Det innebär att fastighetsägarna i området får betala en högre anslutningsavgift än den normala som framgår i VA-taxan. I skrivande stund så har särtaxa aldrig använts i Örebro kommun. Det används dock i andra kommuner. Ett sätt att använda särtaxa kan vara att ta ut avgift enligt särtaxa om investeringskostnaden per fastighet är mer än 1,3 - 1,5 gånger så stor som normal kostnad enligt taxa. Hur stor investeringskostnaden blir avgörs dock av områdets karaktär och vilken typ av teknisk lösning som Tekniska nämnden väljer att tillämpa i området. Särtaxa ska inte tas ut för fördyringar på grund av att långa ledningsdragningar krävs för att ett område ligger långt ifrån befintliga ledningar, vattenverk eller reningsverk. Det får endast ske i de fall där kostnaderna blir höga på grund av exempelvis besvärliga markförhållanden som gör grävningsarbetet svårt.

## Ta över anläggningar och göra dem allmänna

I många större bebyggelseområden finns enskild VA-försörjning, som kan vara ordnad enskilt per fastighet eller via en gemensamhetsanläggning. Om kommunen bedöms ha ett VA-ansvar enligt LAV, och beslut fattas om detta, kan det bli aktuellt med övertagande av befintliga VA-anläggningar. Kommunen kan då bli ersättningskyldig för inlösen av sådana enskilda VA-anläggningar och detta regleras enl. LAV. Ersättning kan utgå för nyare och godkända anläggningar. Den bedömningen gör Tekniska nämnden efter tolkning av LAV. Avskrivningstiden brukar dock ligga på ca 10 år.

## Konsekvensbeskrivning

### Konsekvenser för kommunens verksamheter

Den VA-plan som blir resultatet av bedömningsgrunder och riktlinjer för VA-planering försätter kommunen i en helt ny situation. Bedömningen av kommunens VA-ansvar kan inte ta hänsyn till kommunens önskan om var det är lämpligt att bygga sett ur hållbarhetsskäl, det vill säga kommunens översiktsplanering. Det kan innebära att områden som av kommunen inte bedöms som lämpliga för ytterligare bebyggelse får tillgång till kommunalt VA. Något som kan leda till ett ökat bebyggelsetryck. Det i sin tur kan innebära en ökad arbetsbörda i form av fler planförfrågningar och eventuella förhandsbesked eller bygglov som måste handläggas. Det innebär också att kommunens översiktsplan behöver uppdateras avseende ställningstaganden om bostadsbebyggelse på landsbygden. Det är viktigt



att riktlinjerna för VA-planering samordnas med kommunens arbete med landsbygdsutveckling.

En kommunal VA-plan kommer att minska antalet områden som har enskilda lösningar. Det innebär att det kommer kräva mindre arbetstid för inventering av enskilda avlopp vilket är positivt.

### **Miljökonsekvenser**

Fler kommunala VA-anläggningar kommer att medföra fler gemensamma avlopps- och dricksvattenanläggningar och färre enskilda. Utsläppsmässigt så är det generellt sett bättre med gemensamma anläggningar och utsläppsmålet i Vattenplanen kommer bli lättare att nå med färre enskilda lösningar. Mindre utsläpp av framför allt näringsämnen men även bakterier och oönskade kemikalier är viktiga steg i arbetet med att nå god ekologisk och kemisk vattenstatus i sjöar och vattendrag.

Färre enskilda avlopp och dricksvattenbrunnar i större bebyggelsegrupper kommer även att minska risken för förorening av dricksvattentäkter, grundvatten och ytvatten. Fler hushåll kommer att få dricksvatten via en allmän dricksvattenanläggning. Dessa har högre krav gällande dricksvattenkvalitet och kontroll av kvalitet jämfört med enskilda dricksvattenbrunnar. För många medborgare kommer därmed dricksvattenkvaliteten att förbättras jämfört med enskild dricksvattentäkt. Det är positivt ur ett hälsoperspektiv.

Fler kommunala verksamhetsområden kan medföra att gemensamhetsanläggningar som idag drivs av samfälligheter i vissa fall tas över av kommunen. Det innebär att VA-anläggningar kommer att tas över och drivas av personal som har hög kompetens och stor erfarenhet av uppgiften. Det kommer sannolikt att innebära en högre standard på VA-anläggningarna.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Utbyggnad av kommunala VA-tjänster betalas av avgifter från dem som nyttjar tjänsterna. Genom aktiv användning av särtaxor för VA där så är nödvändigt innebär att det är kostnadsneutralt för både skattekollektivet och VA-kollektivet. Det kan dock innebära att investeringar för VA-huvudmannen sker tidigare än planerat eller i områden där man tidigare inte haft några utbyggnadsplaner.

Utbyggnad av kommunala tjänster kan i vissa fall initialt innebära högre kostnader för den enskilde. Att få kommunalt VA i sitt hus innebär dock oftast att fastigheten ökar i värde samt att man får bättre kvalitet på tjänsterna. I och med att enskilda avlopp har begränsade livslängder jämfört med en kommunal anläggning så är kommunala lösningar mer kostnadseffektiva i längden. Anslutningsavgift till kommunalt VA behöver bara betalas en gång jämfört med enskilda avlopp där man återkommande behöver investera i ett nytt avlopp för att klara utsläppskraven.

Utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp innebär ökat investeringsbehov hos tekniska förvaltningen samt ökad arbetsbörda då det leder till intensifierat arbete med VA-utredningar och anslutning av nya områden. När man väljer vilken typ av lösning som är bäst så måste man beakta både investerings- och driftskostnad.

**Sociala konsekvenser**

Bedömningsgrunderna och riktlinjerna gör att kommunen får ett tydligt, konsekvent och transparent system för VA-planering. Det gör det lättare att se hur kommunen bedömer ansvaret samt medföra en VA-plan där man redovisar för vilka områden man planerar att göra verksamhetsområden. Det gör det lättare att sätta sig in i kommunens planer och bedömningar vilket är positivt ut ett medborgarperspektiv.

Filnamn: Riktlinjer och bedömningsgrunder för VA-planering i  
Örebro\_131121.doc  
Katalog: S:\VA planering\VA-  
plan\Arbetsmaterial\Bedömningsgrunder\Bedömningsgrunder och riktlinjer  
Mall: C:\Documents and Settings\anbju23\Application  
Data\Microsoft\Mallar\program\_plan\_mall.dot  
Rubrik: Biblioteksplan för Örebro kommun  
Ämne:  
Författare: anbju23  
Nyckelord:  
Kommentarer:  
Datum: 2013-11-21 13:14:00  
Version: 10  
Senast sparad: 2013-11-21 14:02:00  
Senast sparad av: palju25  
Total redigeringstid: 24 minuter  
Senast utskrivet: 2013-11-21 14:24:00  
Vid senaste fullständiga utskrift  
Antal sidor: 19  
Antal ord: 6 819 (cirka)  
Antal tecken: 36 145 (cirka)