

Till Naturvårdsverket

Ert Dnr: NV-05058-24

**Remiss av Naturvårdsverkets vägledning
angående planering inför krishantering för den
allmänna avloppstjänsten****Sammanfattning**

Stockholm stad anser att vägledningen behöver förtydligas vad gäller kommunernas ansvar, rättsligt bindande krav och rekommenderade arbetssätt. Ansvarsfördelningen mellan kommunen, VA-huvudmannen och externa verksamhetsutövare behöver tydliggöras, liksom vägledningens förhållande till befintlig lagstiftning.

Vägledningen bör inte utgå från ännu inte beslutad lagstiftning eller innebära nya krav utan författningsstöd. Planeringen bör i första hand utgå från kommunens och VA-huvudmannens egna ansvarsområden samt befintliga underlag, exempelvis risk- och sårbarhetsanalys, för att undvika dubbelarbete.

Vidare behöver vägledningens tillämpningsområde, ambitionsnivå och ansvar för alternativa sanitetslösningar tydliggöras. Materialet bör samlas i ett sammanhållet huvuddokument. Även skrivningarna om säkerhetsskydd och tillsynsmyndighetens roll behöver förtydligas.

Ställningstaganden

Stockholm stad anser, beaktat det allvarliga säkerhetspolitiska läget, att det är angeläget att kommunerna får bättre förutsättningar för att planera och vidta förberedande åtgärder inom avloppsfrågan. Vägledningens struktur, fokus på hela avloppskedjan samt kopplingen till avfallshantering, personal, kommunikation och övning är värdefulla delar i detta arbete och ligger i linje med ambitionen i Stockholms stads säkerhetsprogram

Stockholm stad konstaterar att vägledningen behöver tydliggöra avgränsning om kommunernas ansvar och skilja mellan rättsligt bindande krav, befintliga kommunala uppdrag och rekommenderade arbetssätt. Detta är särskilt viktigt eftersom flera av vägledningens rekommendationer kan innebära nya uppgifter, kostnader eller krav på operativ förmåga.

Stockholm stad anser att vägledningen tydligt ska skilja mellan lagkrav, befintliga kommunala uppdrag och rekommenderade arbetssätt och metoder. Befintliga analyser och underlag ska i så stor utsträckning som möjligt användas för att undvika parallella processer och dubbelarbete för kommunerna.

Stockholm stad anser att vägledningsmaterialet bör struktureras som ett sammanhållet dokument, där informationen i dokumentet "Frågor och svar" inkluderas och övriga dokument utgör bilagor. En sådan struktur skulle underlätta läsningen och ge en tydligare vägledning genom materialet. I nuvarande utformning förekommer upprepningar samt otydlighet kring dokumentens inbördes ordning och hur de bör läsas. Ett sammanhållet huvuddokument skulle enligt Stockholm stads bedömning skapa ett bättre läsflöde och göra materialet mer överskådligt och lättillgängligt.

Remissen har i huvudsak skickats till VA-huvudmän. Stockholm stad bedömer det som angeläget att även fler kommuner ges möjlighet att lämna synpunkter på vägledningen eftersom kommunen i flera avseenden har det övergripande ansvaret för de områden som vägledningen omfattar, exempelvis bör prioriteringen av kommunala verksamheter med särskilda behov av fungerande VA-tjänster vid kris eller höjd beredskap hanteras inom kommunens övergripande beredskapsplanering och inte av VA-huvudmannen. Stockholm stad föreslår därför att kommande remissversioner skickas till samtliga kommuner.

Rättslig grund och förhållandet till befintlig lagstiftning

Stockholm stad förordar att vägledningen tydligt skiljer mellan kommunens skyldighet enligt lag (2006:412 om allmänna vattentjänster (LAV) i egenskap av VA-huvudman, kommunens krisberedskapsansvar enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt verksamhetsutövarens skyldigheter enligt miljöbalken och gällande tillstånd och villkor. Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner analysera extraordinära händelser, sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) samt för varje mandatperiod fastställa en plan för hanteringen av sådana händelser.

Kommunens generella krisberedskapsansvar enligt LEH medger inte att vägledningen kan fastställa ytterligare krav på kommunens avloppshantering. Om vägledningen anger krav på exempelvis utrustning, avtal, lagerhållning, reservkapacitet eller alternativa utsläppspunkter bör det klargöras att detta är en vägledning för att uppfylla befintliga krav. Om Naturvårdsverket avser att införa ytterligare krav behöver det ta sin utgångspunkt i författning.

Stockholm stad konstaterar att sådan saknas och avstyrker de nuvarande skrivningarna i Naturvårdsverkets vägledning.

Vidare hänvisar vägledningen återkommande till arbetssätt som inte följer av lag eller förordning, exempelvis styrel och specifik kontinuitetshantering. Sådana arbetssätt kan beskrivas som möjliga metoder och inte som Naturvårdsverket påstår, förutsättningar för nödavloppsplaneringen.

Stockholm stad konstaterar att vägledningen behöver tydliggöra nödavloppsplaneringens tillämpningsområde, det vill säga om planen ska omfatta kommunens avloppshantering i sin helhet eller enbart den allmänna avloppsanläggning som omfattas av LAV. Vägledningen bör även tydligare redogöra för vilka miljökrav som bör prioriteras vid omfattande samhällsstörningar och höjd beredskap samt vilka möjligheter som finns till undantag eller avsteg från gällande miljölagstiftning och miljötillstånd i sådana situationer.

Stockholm stad konstaterar även att vägledningen till synes utgår från lagstiftning som ännu inte har beslutats. Enligt nu gällanden LAV finns inget uttryckligt krav på att kommunen ska upprätta en särskild nödavlopps- eller VA-beredskapsplan. I utredningen om ökad VA-beredskap (SOU 2024:82) föreslås däremot en ny skyldighet för kommunerna att upprätta en särskild, av kommunfullmäktige beslutad beredskapsplan för VA, omfattande beredskapsåtgärder, prioriteringar, reservkapacitet och ersättningstjänster. Men denna utredningen har ännu inte omsatts i lagstiftning.

Ansvar och externa verksamheter

Stockholm stad anser att vägledningen tydligare behöver skilja mellan kommunens ansvar och VA-verksamhetens ansvar. Detta är särskilt viktigt i fråga om ansvarsfördelningen för exempelvis alternativa sanitetslösningar och annan utrustning vid störningar. Det behöver även tydliggöras när sådana åtgärder utgör en kostnad för den allmänna VA-anläggningen och därmed kan finansieras genom VA-avgifter enligt 30 § LAV.

Stockholm stad delar inte bedömningen att kommunerna ska ansvara för att kartlägga privata eller andra externa aktörers interna behov, sårbarheter eller kontinuitetslösningar. Det saknas lagstöd för att ålägga kommunen att inhämta sådana uppgifter, och ansvaret för den egna verksamhetens beredskap och kontinuitet ligger hos respektive aktör. Naturvårdsverket behöver därför tydliggöra att kommunens ansvar är att identifiera relevanta beroenden och

samordningsbehov utifrån kommunens respektive VA-huvudmannens ansvarsområden.

En av utgångspunkterna för krisberedskapen är ansvarsprincipen. Den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ansvarar även vid kris. VA-huvudmannen ansvarar för den allmänna VA-försörjningen, medan respektive verksamhetsutövare ansvarar för kontinuiteten i den egna verksamheten. Kommunens och VA-huvudmannens planering bör därför fokusera på den egna verksamheten samt relevanta beroenden och samordningsbehov.

Stockholm stad ser positivt på att vägledningen lyfter behovet av tydliga prioriteringar av åtgärder. *Stockholm stad avstyrker däremot den del som avser prioritering av brukare i verksamheter som inte omfattas av kommunens eller VA-huvudmannens ansvar.* Stockholm stad anser att prioriteringen ska avse kommunens och VA-huvudmannens egna ansvarsområden och utgå från befintliga underlag där sådana finns. Vägledningen bör tydliggöra att kommunen inte förväntas kartlägga eller prioritera externa verksamheter inom kommunens geografi.

Naturvårdsverket beskriver i vägledningen åtgärder som i flera delar går utöver metodstöd för planering och analys och som i praktiken förutsätter en särskild operativ förmåga för alternativa sanitetslösningar. Även frågor om offentliga toaletter och individanpassad sanitet omfattas, trots att dessa ligger utanför LAVs tillämpningsområde.

Vägledningen bör därför tydliggöra vilka rekommendationer som avser kommunens samordningsansvar och vilka som innebär krav på en särskild förmåga eller ett ansvar som inte följer av lag.

Metoder, underlag och ambitionsnivå

Stockholm stad bedömer att vägledningen är alltför allmänt hållen och i flera delar inte ger tillräckligt konkret stöd för arbetet med att ta fram en ändamålsenlig nödavlöppsplan. *Stockholm stad avstyrker därför att vägledningen antas i sin nuvarande form.* Vid en omarbetning bör Naturvårdsverket i större utsträckning bygga vidare på befintliga underlag och processer, framför allt kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA), för att undvika parallella planeringsprocesser.

Säkerhetsskydd och tillsyn

Vägledningen är för kategoriskt formulerad i fråga om säkerhetsskyddsanalys. Vägledningen bör inte ålägga en verksamhetsutövare att genomföra en säkerhetsskyddsanalys.

Skyldigheten enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen gäller den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Genomförande av säkerhetsskyddsanalys och eventuell implementation av säkerhetsskyddsåtgärder är en del av verksamhetsutövarens organisationsövergripande säkerhetsskyddsarbete och utgör inte en del i arbetet med nödavloppsplaneringen specifikt.

Vägledningen bör tydligare behandla tillsynsmyndighetens roll i det tidiga planeringsarbetet. Naturvårdsverkets beskrivning bör beakta att tillsynsmyndighetens medverkan i framtagandet av kommunens plan kan medföra en gränsdragning mellan rådgivning och tillsyn, där krav på saklighet och opartiskhet behöver upprätthållas. Det bör därför tydliggöras att tillsynsmyndighetens medverkan ska vara rådgivande och inte normerande eller styrande.

Avslutningsvis

Stockholm stad tillstyrker i huvudsak syftet med vägledningen och ser positivt på att Naturvårdsverket stärker stödet för nödavloppsberedskap. Samtidigt anser Stockholm stad att vägledningen behöver tydliggöra vad som är krav respektive rekommendationer och avgränsa kommunernas ansvar gentemot externa verksamheter. Detta skulle göra vägledningen mer användbar och bättre anpassad till kommunernas olika förutsättningar.

Karin Wanngård
Kommunstyrelsens ordförande
Enligt delegation

Yttrandet antas i enlighet med punkten 3:22 i Delegationsordning för stadsledningskontoret, rotlar och partikanslier