
HUR KAN SVERIGES VA-SYSTEM MODERNISERAS?

FÖRORD

Som en av Sveriges största samhällsbyggare vill vi på NCC dela vår kunskap och expertis om hur vi kan bidra till att lösa Sveriges utmaningar. Därför lanserar vi en rapport som beskriver utmaningarna och möjligheterna med att modernisera Sveriges eftersatta VA-infrastruktur. Rapporten ska bidra till att öka kunskapen om det vi på NCC kan bäst, nämligen att planera, bygga och leda byggprojekt som kan lösa några av våra mest komplexa samhällsproblem. Samhällsprojekt som om de byggs och hanteras på rätt sätt kan leda till ökad sysselsättning, stora vinster för miljön och samhällsnyttan och till ett bättre och mer robust Sverige.

I Sverige är vi vana vid en hög standard i försörjningen av vatten- och avloppstjänster. Att vrida på kranen och få dricksvatten av hög kvalitet är något som vi tar för givet. Trots att vi upplever det som självklart med rent vatten i kranen och att vi har en stor tillgång till vatten, så har vi de senaste åren i delar av landet upplevt vattenbrist eller kapacitetsbrist i våra vatten- och reningsverk.

NCC har lång erfarenhet inom vatten och avlopp (VA) och har specialistkompetens i hela kedjan. Vi vet hur man bygger effektivt samt hur process och utrustning ska designas för bästa reningsmetod och driftsäkerhet. Vi har under lång tid byggt ut och renoverat Sveriges VA-system och jobbat nära och i samarbete med många av Sveriges kommuner. Under detta arbete har vi på nära håll sett många av de stora utmaningarna som finns med Sveriges VA-system.

Vi kan konstatera att eftersattheten i investeringar i landets VA-system är en tickande bomb. Det finns idag en rad hot mot vårt vatten- och avloppssystem. Det handlar om gamla, slitna och läckande ledningar, åldrade vatten- och reningsverk, organiskt material och läkemedelsrester som reningsverken har svårt att rena. Klimatförändringar med högre temperaturer, förlängd växtsäsong och extremväderhändelser som förväntas medföra ökade risker för jordskred, skyfall, översvämningar och torka som påverkar VA-systemet. De växande utmaningarna präglas också av stora regionala skillnader både gällande användning av och tillgång på rent vatten och god sanitet.

Samtidigt ökar befolkningen, vi ser en fortsatt urbanisering och att många kommuner är högt belånade och går på knäna. Det sätter ett oerhört tryck på kommunernas VA-verksamhet, särskilt i glesbygden.

Vår förhoppning är att denna rapport på ett enkelt, tydligt och konkret sätt ska peka ut riktningen för vad som behöver göras, varför investeringar i VA-infrastruktur är viktigt och vilka förutsättningar som krävs för att Sverige ska kunna bygga upp ett VA-system i toppklass.

*Kenneth Nilsson,
Affärsområdeschef, NCC Infrastructure*

*Hakim Belarbi,
Public Affairs, NCC*

SAMMANFATTNING

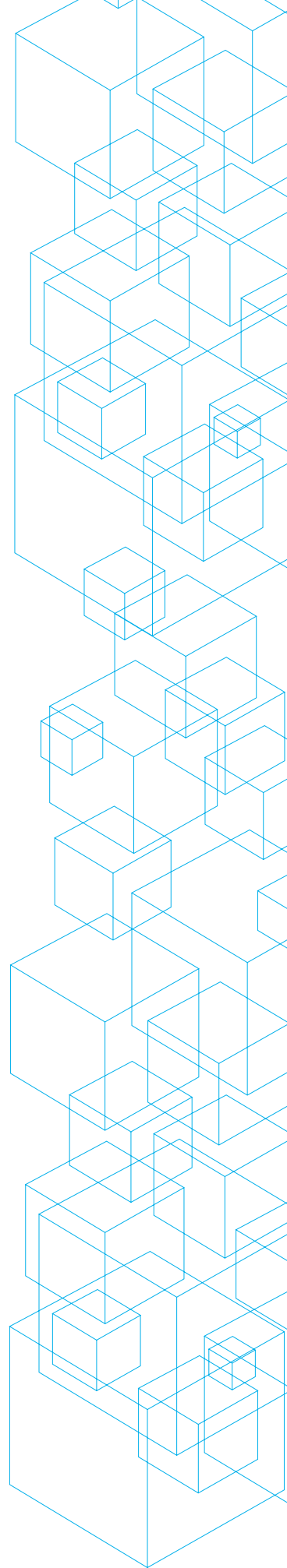
De kommunala vatten- och avloppsanläggningarna försörjer idag 90 procent av Sveriges befolkning och är i stort behov av uppgradering. Större delen av systemet byggdes under 1950-, 60- och 70-talen och börjar nu närma sig sin tekniska livslängd. Investeringarna är sedan länge avskrivna och upprustningsbehoven har redan börjat påverka vattenförsörjningen negativt. Hög byggtakt av nya bostäder med krav på anslutning till VA-infrastruktur, bristande kapacitet hos VA-organisationen hos framför allt små kommuner samt nya tvingande krav har medfört att reinvesteringar i det befintliga systemet har prioriterats ned. I takt med befolkningstillväxten ökar även behovet av reinvesteringar och nyinvesteringar.

RÅD OCH REKOMMENDATIONER

Utifrån de olika utmaningar som lyfts fram i denna rapport sammanfattas här en punktlista med nio rekommendationer för hur vattenförsörjningen och avloppsystemen kan framtidssäkras utifrån ett hållbart perspektiv. Utöver de olika underlagsrapporter och studier som ligger till grund för kunskapsinhämtningen baseras förslagen som presenteras i detta avsnitt på NCC:s kunskap och erfarenhet och på vad som framkommit under expertintervjuerna. Förhoppningen är att åtgärdsförslagen ska bidra till en bredare diskussion kring hur vi kan säkerställa ett långsiktigt hållbart VA där vi får mer och bättre vatten för pengarna.

I KORTHET KAN FÖRSLAGEN SAMMANFATTAS AV:

- Finansieringsmöjligheterna behöver öka för att kommunerna ska kunna fullfölja sitt uppdrag oavsett om det sker via statliga stöd, utökad VA-taxa eller andra källor.
- Tillståndsprocesserna och ansvarsfördelningen för Sveriges VA-system behöver förenklas och tydliggöras.
- Kapaciteten och kompetensen inom VA-organisationerna behöver stärkas och kommunernas VA-organisation behöver avlastas genom att branschens aktörer samverkar och utnyttjar varandras kompetens- och resursbas.
- Tydliga nationella krav behöver ställas på VA-systemen för att säkerställa att Sverige har rent vatten och god sanitet enligt Sveriges och FN:s miljömål.



1. Möjliggör fondering för reinvesteringar

Möjligheten till fondering för framtida investeringar är av stor betydelse för VA-branschen då investeringsbehoven är omfattande. Idag begränsas kommunerna av att det endast är nyinvesteringar som kan finansieras på detta sätt. Genom att tillåta kommunerna att fondera medel från VA-taxan för även reinvesteringar utan tidsbegränsningar skulle kommunernas möjligheter att finansiera reinvesteringar med VA-taxan öka, och på så sätt även minska kommunernas behov av lånefinansiering. Detta är särskilt viktigt då reinvesteringar är den post där skillnaden mellan behov och nuvarande investeringstakt är som störst.

Skulle möjligheterna att fondera för reinvesteringar öka skulle också incitamenten att på en gång åtgärda läckage och ta ta hand om befintlig infrastruktur öka. På så sätt undviker man kapitalförstöring, fördyringar på sikt och säkrar vattenleveransen över tid. Det är ofta billigare att åtgärda en ledning innan den kollapsat helt. Ett skäl är att en förhållandevis intakt ledning gör det möjligt att använda tekniker där ett rör sätts in i det befintliga röret, vilket är billigare att göra än att åtgärda problemet när röret kollapsat eller att gräva ner nya rör.

I Sverige uppgick vattenförlusten från ledningsnätet 2019 till mellan 16 % och 25 %

2. Minska läckaget av dricksvatten i ledningsnätet

Ett föråldrat ledningsnät och bristande underhåll riskerar leda till utläckage av dricksvatten vilket innebär en stor kostnad för VA-kollektivet. I Sverige uppgick vattenförlusten från ledningsnätet 2019 till mellan 16 och 25 procent, med stor variation mellan kommuner. Motsvarande siffra för vårt grannland Danmark, som sedan många år arbetat strategiskt med att minska utläckaget, är endast 7 procent.

För att minska utläckaget i svenska ledningsnätet krävs större investeringar i teknik för att mäta och upptäcka läckor, det behövs incitament för kommunerna att kontinuerligt mäta läckaget och det behövs incitament att åtgärda läckaget om det överskrider en överenskommen generell nivå.

Nyligen vann EU:s dricksvattendirektiv laga kraft och bestämmelserna ska nu införas i svensk lagstiftning. Det är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstater kan besluta om egna skarpare eller mer långtgående krav. Enligt direktivet kommer Medlemsstaterna att bli skyldiga att rapportera till EU-kommissionen om utläckage av dricksvatten och kan bli ålagda att ta fram en åtgärdsplan om det anses för högt.

I Danmark har man med framgång valt att bland annat införa en avgift på utläckage som skapar incitament att hålla efter anläggningen och genomföra kontinuerliga mätningar. Det bör utredas om och hur en sådan skatt skulle kunna utformas i Sverige. Utredningen bör även undersöka om det går att skapa kompletterande incitament i form av ett statligt stöd för att skapa balans och uppmuntra kommuner som ligger i framkant i att minska sina läckage. Det är även viktigt att utredningen ser till helheten och anpassar förslagen utifrån svenska förhållanden och där risken för undanträngning av andra viktiga satsningar undviks.

3. Ändra synen på kommunal upplåning

Ett vanligt hinder för finansiering av VA-satsningar är kommunernas tveksamhet till att öka lånebördan. Som tidigare nämnts så ökar belåningsgraden i de flesta svenska kommuner och vi ser en ökad sårbarhet för ränteuppgångar framöver. Detta kan leda till att VA-investeringar ställs mot andra investeringar i kommunen trots att de inte finansieras på samma sätt. Då vatten och avloppssatsningar finansieras med taxor och inte med skatter borde även upplåning till grund för VA-investeringar bedömas separat och inte blandas samman med kommunens övriga upplåning.

4. Inför ett villkorat och riktat statligt investeringsstöd

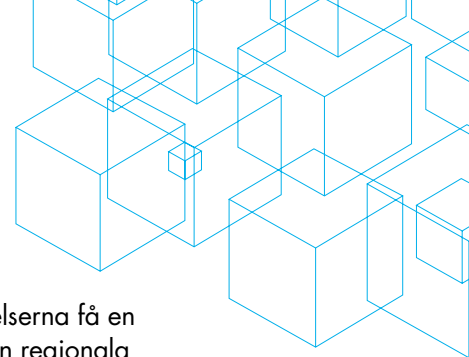
Det är tydligt att kostnaden för att drift, investering och reinvestering av VA-systemet är mycket ojämn mellan olika kommuner och mellan tätort och glesbygd vilket avspeglas i VA-taxan. I Sveriges billigaste kommun, Solna, ligger VA-taxan 2020 på 1 640 kr per år för en typlägenhet på 67 kvadratmeter. I andra änden av skalan finns Nordanstig, där avgiften för en motsvarande lägenhet uppgår till 8 678 kronor, mer än fem gånger så mycket. Finansieringen av VA-infrastrukturen särskiljer sig från andra kommunala verksamheter då den inte baseras på en skatt och inte ingår i det kommunala utjämningsystemet, istället finansieras VA-systemet av avgifter i form av en VA-taxa.

Systemet med VA-taxa och dess grundläggande princip om att det är användaren som ska betala är god och bidrar i teorin till att skapa incitament för vattenbesparingar hos konsumenten. Men vi ser ett behov av att öka investeringarna i vårt vatten- och avloppssystem utan att för den delen omkullkasta systemet med VA-taxa. Ett statligt investeringsstöd riktat till kommuner som redan har hög VA-taxa skulle bidra till att jämna ut den obalans som råder mellan kommuner och inte minst mellan storstad och landsbygd. På så sätt riktas stödet mot de kommuner som har behov av särskilt stöd, antingen för att man är särskilt exponerad för klimatförändringarna eller på grund av relativt gles bebyggelse eller vikande befolkningsunderlag. Det ställer också krav på medfinansiering och skulle på så sätt skapa incitament för att höja VA-taxan.

5. Förenkla arbetet med prövning och tillsyn samt skapa tydlighet i ansvar mellan nivåer och myndigheter

Sveriges kommuner är ansvariga för VA-förvaltningen och tillsynen är splittrad på en rad olika nivåer och mellan många olika myndigheter. Det försvårar den långsiktiga samordningen och kostnadseffektiviteten när det gäller en utbyggnad och restaurering av Sveriges VA-system. Idag hanteras prövnings- och tillståndsprocessen av många olika myndigheter och nivåer som alla på olika sätt hanterar överlappande delar av Sveriges VA-system: Sveriges 290 kommuner, länsstyrelserna, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges Geologiska undersökning samt Boverket.

Klimat- och sårbarhetsutredningen samt dricksvattenutredningen har tidigare pekat på att det av många olika skäl är viktigt, framförallt då vårt VA-system är avgörande för vår försörjning, att samla huvudansvaret för vattenfrågorna och tillsynen i en myndighet.



Genom en utvecklad statlig styrning och samordning kan även länsstyrelserna få en tydligare roll i att säkerställa dricksvattenresurser, exempelvis genom den regionala vattenförsörjningsplaneringen. Grunden för detta arbete bör inte vara att detaljstyra, utan att se till övergripande perspektiv såsom långsiktighet och klimathänsyn.

6. Lyft vattenfrågorna tidigt i planprocessen

Den fysiska planeringen enligt PBL är ett viktigt verktyg för att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbar vattenanvändning och skydd av vattenresurser. Genom att lyfta fram vattenfrågorna redan i region- och översiktsplaneringen underlättas planering och utbyggnad av nya ledningar samt att möjligheterna att reservera mark för större VA-anläggningar. Arbetet med vattenfrågor behöver sedan fullföljas i kommunens mer detaljerade planering.

7. Planering och kompetens måste värdesättas högre i tillämpningen av LOU/LUF

LOU är ett bra regelverk som skapar enhetlighet och ett generellt förhållningssätt för den offentliga anbudsprocessen. Dock finns det brister i hur lagen tillämpas, ofta till följd av bristande kunskap i upphandling.

Offentlig upphandling är även ett viktigt styrmedel för att nå samhällspolitiska mål. LOU ger möjlighet till såväl långa ramavtal som upphandling på kvalitet och hållbarhet men ofta används en kortsiktig viktning mot pris i upphandlingar som förhindrar innovation, nära samarbete och långsiktiga helhetslösningar.

Skulle LOU tillämpas så att mjuka värden som kompetens, erfarenhet och kvalitet och tidig samverkan värderas högre så skulle samhällsnyttan öka och antal anbud per projekt. Om målsättningen är att skapa större klimatnytta, större effektivitet, en bättre VA-infrastruktur och större samhällsnytta måste mjuka parametrar värderas högre.

8. Stärkt kompetens genom samverkan

Stärk kompetensen hos VA-huvudmännen genom att driva projekten så att den samlade resursen och kompetensen i Sverige utnyttjas.

Komplexa projekt behöver ta hänsyn till flera perspektiv. Ett sätt att avlasta VA-huvudmännen är att låta aktörer med stor erfarenhet av att bygga VA-anläggningar erbjuda helhetslösningar. Genom att ta ansvar från ax till limpa, för hela processen från behovsutredning via tillståndsprövning till färdig anläggning kan beställare och entreprenör bilda en gemensam organisation och entreprenören kan på så sätt avlasta beställarens VA-organisation. Ett sådant samarbete främjar innovation, kostnadseffektivitet och kan skapa större samhällsnytta.

9. Inför krav på rening av läkemedelsrester i avloppsreningsverk

Det finns ännu inga lagstadgade miljökrav som gäller läkemedelsrester. Trots detta vet vi att läkemedel som släpps ut i naturen påverkar fiskar och vattenlevande djur redan vid mycket låga halter. Även människors hälsa kan påverkas, exempelvis indirekt genom ökad antibiotikaresistens.

Trots att det idag är tekniskt möjligt att rena avloppsvatten för avskiljning av läkemedelsrester är de kommunala avloppsreningsverken inte byggda för detta ändamål. I stället passerar läkemedelsresterna relativt oförändrade genom reningsverken och följer med det utgående vattnet till hav och sjöar. Avlopp från hushållen bedöms vara den enskilt största källan till läkemedelsutsläpp i Sverige i dag.

Om det skall bli en utbyggnad på bred front krävs det att lagstiftningen skärps så att det införs utsläppskrav på läkemedelsrester.

Håll dig uppdaterad

Läs mer om Sveriges VA-system
på ncc.se/va-rapport

