

Projekt
Strategisk planering
Erik Karlsson

Styrelsen för Stockholm Vatten AB

Dag- och spolvattenhantering. Avtal mellan trafiknämnden och Stockholm Vatten AB

FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta

- att för egen del godkänna avtal för dag- och spolvattenhantering mellan trafiknämnden och Stockholm Vatten AB, bilaga 1.
- att uppdra åt verkställande direktören att teckna avtal med berörda förvaltningar avseende hantering av dagvatten på allmän platsmark,
- att uppdra åt verkställande direktören att göra löpande justeringar i avtalet avseende tillkommande installationer för dagvatten
- att hos styrelsen för Stockholm Stadshus AB och kommunfullmäktige i Stockholm hemställa om godkännande av det föreliggande förslaget.
- att bemyndiga verkställande direktören att teckna köpeavtal och förvärva dagvattenanläggningar till ett värde av 48 MSEK.

Sonny Sundelin
Tf verkställande direktör

Hans Gillsbro
Avdelningschef
Projekt

SAMMANFATTNING

Enligt vattentjänstlagen (2006:412) är den som äger en allmän va-anläggning va-huvudman. Avledning och i förekommande fall rening av dagvatten på allmän platsmark ingår inte i den allmänna va-anläggningen, de är så kallade *va-installationer*. Dessa installationer är i hög utsträckning anslutna till den allmänna va-anläggningen. Den juridiska brytpunkten mellan installation och allmän va-anläggning är en förbindelsepunkt. Förvaltare av allmän platsmark betalar årligen i avgift enligt taxa för hantering av dagvatten i den allmänna va-anläggningen. Därutöver står allmän platsmarkshållare för de kostnader som uppkommer i form av drift, nyanläggning och reinvestering i va-installationen.

År 2014 beslutade kommunfullmäktige i Stockholms Stad (staden) att Stockholm Vatten VA AB (nu Stockholm Vatten AB, nedan SVOA) skulle vara "ensam verksamhetsutövare för stadens dagvatten och va-anläggningar". Genom ett överlåtelseavtal överfördes 34 dag- och spolvattenanläggningar från trafik- och renhållningsnämnden till SVOA. Beslutet syftar till att SVOA ska ansvara för hantering av dagvatten på allmän platsmark. En majoritet av överförda anläggningar är att betrakta som va-installationer och inte som en del av den allmänna va-anläggningen. Enligt vattentjänstlagen kan sådana kostnader inte belasta va-kollektivet genom va-taxa utan finansiering måste ske med externa medel.

För att SVOA ska kunna vara verksamhetsutövare för stadens dagvattenhantering måste bolaget ha rådighet att genomföra uppdraget. En kommungemensam utredning har kommit fram till att avtal bör upprättas för att tydligt skilja på SVOA:s ansvar som va-huvudman och ansvaret till följd av kommunfullmäktiges beslut.

Ärendet avser därför en begäran att kommunfullmäktige ska ge SVOA i uppdrag att teckna nödvändiga avtal med berörda nämnder (trafiknämnden, exploateringsnämnden, stadsdelsnämnderna med flera).

Syftet med ett avtal är att klargöra vad det innebär att vara ensam verksamhetsutövare vad gäller ägande, ansvarsgränser, roller och ersättning för den delen av stadens dagvatten som uppkommer på allmän platsmark, dagvatteninstallationer samt hantering av spolvatten och spolvatteninstallationer. Avtalet ska även klargöra samarbetsformer och rutiner för den ekonomiska hanteringen av dag- och spolvatteninstallationer.

Upprättande av avtal för reglering av SVOA:s roll och ansvar som verksamhetsutövare för hantering av dagvatten på stadens mark ska i princip inte innebära några förändringar för staden i dagvattenrelaterade kostnader. Övertagandet kommer dock att medföra att vissa engångsinsatser måste genomföras för att inventera, statusklassificera och i förekommande fall mäta in och kartera överförda anläggningar.

BAKGRUND

År 2014 beslutade kommunfullmäktige i Stockholms Stad (staden) att Stockholm Vatten VA AB (nu Stockholm Vatten AB) skulle vara "ensam verksamhetsutövare för stadens dagvatten och va-anläggningar" (§ 22 protokoll nr 8, 2014-06-16). Trafik- och renhållningsnämnden (nu trafiknämnden) fick i uppdrag att avyttra befintliga dagvattenanläggningar. 34 dag- och spolvattenanläggningar överlämnades från trafiknämnden genom ett överlåtelseavtal den 26

juni 2014. Köpeskillingen för överlåtelsen var totalt 32 051 786 kr varav exploateringsnämnden erhöll cirka 15 MSEK och trafiknämnden cirka 16,5 MSEK. Beloppet motsvarar de anläggningarnas bokförda värde.

Beslutet syftar till att SVOA ska ansvara för all hantering av dagvatten på allmän platsmark. Anläggningar som lämnades över är avsedda för hantering av dagvatten på allmän platsmark som trafiknämnden förvaltar, det vill säga trafiknämndens dagvattenanläggningar samt anläggningar för hantering av spolvatten som uppstår i trafiknämndens tunnlar och spolvatteninstallationer. Exempel på överförda anläggningar är pumpstationer, perkolations-, avsättnings- och utjämningsmagasin, oljeavskiljare, våtmark och skärmbassänger.

Syftet med beslutet var att ägande och ansvar för drift och underhåll av samtliga dagvattenanläggningar skulle handhas av en aktör i staden. Att samla huvudmannaskap för all dagvattenhantering hos en huvudman ansågs skapa förutsättningar för kostnadseffektiviseringar och en ökad organisatorisk tydlighet som sammantaget skulle underlätta arbetet med att nå mål inom staden samt krav i lagstiftning och nationella åtaganden.

Det har emellertid visat sig att gränsdragningen ändå uppfattats som otydlig. Det har varit svårt att få tillstånd en ändamålsenlig form för hur tillkommande dagvatteninstallationer hos trafikkontoret ska överföras till SVOA. Därtill har det visat sig att bolaget inte kan ta betalt för driften av dessa anläggningar via taxekollektivet och va-taxan. Det är mot bakgrund av detta som nu föreliggande avtal arbetats fram.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts gemensamt av SVOA och trafikkontoret och i samråd med Stadsledningskontoret.

ÄRENDET

Hösten 2017 påbörjades arbetet för att tydliggöra intentionen och konsekvenser av kommunfullmäktiges beslut. Innebörden av SVOA:s verksamhetsutövaransvar samt hur samordning mellan staden och bolaget ska ske. Arbetet mynnade i att ett förtydligande behövdes varför nu föreliggande avtal arbetades fram.

Nedan tydliggörs för hur gränsdragningen ska göras mellan ansvaret som åvilar va-huvudmannen enligt lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), vattentjänstlagen, och en kommun i egenskap av förvaltare av allmän platsmark. Det är det senare som nu föreliggande avtal avser att reglera. Därpå följer en kortfattad redovisning av avtalets huvudsakliga innehåll.

Rättslig gräns mellan va-huvudman och allmän platsmarkshållare

Enligt 6 § vattentjänstlagen är kommunen skyldig att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp (spill- och dagvatten) ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till

skyddet för människors hälsa eller miljön. Behovet ska tillgodoses genom beslut om verksamhetsområde samt ordnandet av en allmän va-anläggning. En allmän va-anläggning är samtliga de anläggningar som har ordnats för att klara denna skyldighet.

En va-huvudman är enligt vattentjänstlagen den som äger en allmän va-anläggning. En allmän va-anläggning består av de ledningar och andra anordningar som behövs för att avleda dagvatten inom ett verksamhetsområde. Beroende på dagvattnets källor och recipientens status måste dagvattnet i förekommande fall hanteras i särskilda anordningar (till exempel reningsanläggningar, nedan anläggning) innan utsläpp. Fastighetsägare och allmän platsmarkshållare ska avvattna sin fastighet till en förbindelsepunkt vilken är den juridiska gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation för avvattning (2 § vattentjänstlagen).

Förbindelsepunkts läge gentemot kvartersmark finns tydligt reglerad. Vattentjänstlagen (12 §) säger att förbindelsepunkt ska "finnas i fastighetens omedelbara närhet..." och vägledande domar säger bland annat att "Kommun har inte kunnat åläggas skyldighet att upprätta förbindelsepunkt för vatten och avlopp innanför fastighets tomtgräns." (1974-05-10, BVa 18). Praxis är att va-huvudman upprättar förbindelsepunkt 0.5 meter utanför privat fastighet. Var förbindelsepunkt mellan va-huvudman och allmän platsmarkshållare ska placeras är dock inte prövat i domstol.

En kommun har i egenskap av huvudman för allmän platsmark såsom gator, vägar, torg och parker ett ansvar för avvattning av dessa platser. För fastighetsägare finns en skyldighet att avvattna sin fastighet. För att samla upp, leda och i förekommande fall rena sådant vatten som ytavrinner på allmän platsmark krävs ofta någon form av anordning, så kallad va-installation i form av exempelvis ledningar, brunnar, pumpstationer som avleder vatten men även dammar och diken vilka fördröjer och i förekommande fall renar dagvatten.

Dagvatten inom detaljplanelagt område är att betrakta som ett avloppsvatten. Detta följer av 9 kap 2 § miljöbalken. Avloppsvatten anses vidare vara miljöfarlig verksamhet och detta framgår av 9 kap 1 § miljöbalken. Vilka åtgärder eller försiktighetsmått som en verksamhetsutövare enligt miljöbalken är skyldig att vidta för sitt dagvatten beror av vattenmängd och hur förorenat vattnet är. I egenskap av väghållare och huvudman för allmän platsmark har TN ett verksamhetsutövarsansvar enligt 2 kap miljöbalken för att vidta åtgärder för att motverka att skada på människors hälsa eller miljö uppkommer. Detta gäller i den utsträckning det kan anses skäligt och en förutsättning är att verksamhetsutövaren har rådighet att vidta åtgärderna. Sådana skyldigheter åvilar även Bolaget som å sin sida, i egenskap av VA-huvudman, är att anse som verksamhetsutövare för den allmänna VA-anläggningen.

Efter kommunfullmäktigebeslut 2014 genomförde en konsult, på uppdrag av SVOA, i samarbete med stadsledningskontoret och trafikkontoret, en utredning vilken kom fram till att förbindelsepunkt mellan va-installation (allmän platsmarkshållare) och allmän va-anläggning (va-huvudman) bör placeras i direkt anslutning till den allmänna va-anläggningen. En sådan placering är förenlig med vattentjänstlagens 30 § om nödvändiga kostnader och medför därmed ingen konflikt gentemot Huddinge kommun, vilka som allmän platsmarkshållare i Huddinge tillhör som del av va-kollektivet och ska därmed debiteras enligt samma princip som allmän platsmarkshållare i Stockholm.

Förbindelsepunkt mellan va-installation på allmän platsmark och allmän va-anläggning ska upprättas i första skarvpunkt mellan två rördelar, uppströms allmän va-anläggning. Enligt denna princip anses en va-installation på allmän platsmark omfatta de ledningar och anordningar som krävs för att hantera dagvatten från allmän platsmark till den allmänna va-anläggningen. Den allmänna va-anläggningen hanterar därmed dagvatten från allmän platsmark vilket blandats med dagvatten från annan part i va-kollektivet. Va-huvudmannens kostnader för hantering av dagvatten ska finansieras genom av kommunfullmäktige beslutad taxa. Princip gäller för såväl Stockholms stad som Huddinge kommun. Detta innebär att kostnaden för hanteringen av dagvattnet i dagvatteninstallationerna på allmän platsmark inte kan belasta taxekollektivet.

Avtal

Konsultutredningen rekommenderar att avtal upprättas mellan SVOA och de förvaltningar i staden vilka förvaltar allmän platsmark. Ett avtalsutkast har upprättats mellan SVOA och trafikkontoret, vilka är den förvaltning som har störst andel va-installationer. Intentionen är att avtalets principer som ska nyttjas gentemot övriga förvaltningar. Avtalets intention är att SVOA kommer att äga och förvalta, med ett fåtal undantag, de installationer och anläggningar under mark som krävs för avvattning av allmän platsmark. Avtalet kommer även omfatta vissa anläggningar ovan mark såsom dammar och större diken. Den exakta omfattningen kommer att beskrivas och redogöras för i SVOA:s befintliga kartdatabas och nya installationer och anläggningar kommer att mätas in och karteras i takt med att staden växer.

Efter kommunfullmäktiges beslut 2014 överfördes anläggningar vilka enligt konsultutredningens tolkning av vattentjänstlagen är att betrakta som va-installationer. Beslutets intention var att SVOA bedömdes ha bäst kunskap och erfarenhet att hantera de anläggningar som krävs för att avleda dagvatten från allmän platsmark. Då dessa anläggningar inte är en del av den allmänna va-anläggningen kan dessa kostnader inte finansieras med va-taxa, utan finansiering måste ske med externa medel. Dessa anläggningar kommer därför att omfattas av upprättat avtal och hanteras enligt dess principer.

Överförda anläggningar avleder dagvatten till va-kollektivet och förvaltare av allmän platsmark kommer även fortsättningsvis att erlagga taxebaserad avgift för va-huvudmannens kostnader för hantering av dagvatten i den allmänna anläggningen. Allmän platsmarkshållare kommer därmed att utöver taxebaserad avgift till va-kollektivet även att erlagga en avtalsreglerad avgift för den kostnad SVOA får för att hantera dagvatten uppströms förbindelsepunkt, på va-installationerna.

Avtalsintention

SVOA kommer till följd av beslutet att äga, sköta drift, underhålla och inrätta nya va-installationer och har därmed ett helhetsansvar för de underjordiska anläggningar och installationer som krävs för att avleda stadens dagvatten. I takt med att Stockholm växer och omvärldens krav förändras kommer avtalets omfattning succesivt behöva utökas med nya va-installationer. Berörda parter måste därför ges rådighet att succesivt, inom ramen för ekonomiskt givna förutsättningar, föra in tillkommande anläggningar inom avtalets omfattning.

Avtalets princip möjliggör att andra liknande ansvarsområden i framtiden kan tillföras avtalet, till exempel ansvar för klimatsäkring.

SVOA:s utökade ansvarsområde ska i största möjliga mån följa stadens befintliga rutiner och ske i etablerade forum. I dessa kommer bolaget informera, rapportera och stämma av planerade åtgärder. Ett exempel på ett sådant forum är stadens parkutskott där trafikkontoret och stadsdelsförvaltningarna samordnar sina arbeten.

Ekonomiska konsekvenser

Vissa anläggningar och anläggningsdelar kommer att överlåtas mot köpesumma, men eftersom många av de befintliga anläggningarna och större delar av ledningsnätet saknar bokfört värde hos staden kommer dessa att överlåtas utan köpesumma. Detta beror på ålder på anläggningarna och ledningar men också på att dagvattenledningar och anläggningar inte har särredovisats övriga kostnader för övrig infrastruktur till exempel i parker eller vägar i samband med exploateringar och ombyggnationer. För att möjliggöra framtida överlåtelse finns behov av att upprätta nya arbetssätt och ändrade rutiner hos exploateringskontoret som innebär att anläggningar och ledningar för dag- och spolvatten särredovisas i projekt och därmed kan överlåtas till SVOA mot ersättning motsvarande redovisat värde.

Ekonomiska planeringen

SVOA är verksamhetsutövare och ansvarar för bedömning av behov av samtliga drift, underhåll och nyinvesteringsåtgärder. Parterna ska sedan i samråd besluta om omfattning av åtagandena. Samtliga kostnader för bedömning av behov, planering och utförande av drift, underhåll och nyinvesteringsåtgärder ska särredovisas hos SVOA och faktureras staden.

Så långt som möjligt nyttjas stadens befintliga mötesforum med till exempel stadsdelarna och trafikkontoret för planering och förankring av åtgärder. För åtgärder på befintlig mark finns förutsättningar att ha en planering och framförhållning i linje med stadens ekonomiska tidsplanering. Omfattning av investeringar i samband med exploatering är däremot beroende på stadens utbyggnadstakt och därmed svårare att uppskatta och planera för. SVOA finns redan representerade inom de flesta enskilda exploateringsprojekt och får framöver även medverka utifrån sin roll som verksamhetsutövare för hantering av dagvatten på stadens mark.

Utöver befintliga möten ska avtalets omfattning och ekonomiska utfall stämmas av kontinuerligt. Bolaget ska vid minst fyra tillfällen per år avrapportera flerårsbudget, budget för kommande år, prognos och utfall. Vid möten ska avtalets omfattning utvärderas och i förekommande fall kan åtagandets omfattning förändras. Vid mötena ska även behov av reinvesteringar och investeringar beredas och prioriteras inför stadens treårsbudget.

För att säkerställa driftmedel för skötsel av nya anläggningar ska parterna gemensamt verka för att detta beaktas i egna investeringar och exploateringar. Åtgärdsprogram innehållande investeringar bereds i enlighet med stadens investeringsregler. Nya anläggningar redovisas som tillkommande ytor/anläggningar i samband med stadens treårsbudget.

Omfattning ska dokumenteras och ekonomisk konsekvens av förändrade förutsättningar redogörs i samband med nästkommande möte. Uppföljning av ekonomiska utfall och avvikelser ska redovisas i samband med månadsrapportering, tertialrapportering samt årsbokslut.

Inför budget och treårsbudget ska omfattning stämmas av och godkännas av båda parter. För att skapa mer precisa prognoser ska parterna långsiktigt verka för att arbeta fram en modell för tillämpliga nyckeltal för dagvatten som kan användas vid nybyggnation.

Ekonomiska konsekvenser för staden

Upprättande av avtal för reglering av SVOA:s roll och ansvar som verksamhetsutövare för hantering av dagvatten på stadens mark ska i princip inte innebära några förändringar för staden i dagvattenrelaterade kostnader. Konsekvenserna för staden ligger i överlåtelsebeslutet.

Kostnader förväntas öka framöver för genomförande av åtgärder som tas fram i lokala åtgärdsprogram för vatten, men dessa kostnader hade tillkommit oavsett vilken aktör som är verksamhetsutövare. Den stora skillnaden för staden med genomförande av kommunfullmäktiges tidigare beslut (2014) och upprättande av avtal är att kostnader för dagvattenhantering nu blir synliga.

Ett samlat ansvar för dagvattenhantering hos en aktör ger möjlighet till en mer rationell hantering, som möjliggör effektivisering och bättre kostnadsstyrning än om det var fördelat på flera aktörer.

Kostnader som kan tillkomma är initiala kostnader för SVOA:s inventering och dokumentation av dagvattenanläggningar och ledningar.

Verksamhetsutövare och rådighet

Kommunfullmäktiges beslut innebär att SVOA ur juridisk synpunkt ska vara ensam verksamhetsutövare för stadens dagvatten och utöver ansvaret för den allmänna va-anläggningen även vara ansvarig för va-installationer på stadens mark.

För att SVOA ska kunna vara verksamhetsutövare för all stadens dagvatten behöver bolaget även ges rådighet att genomföra detta uppdrag. Med rådigheten omfattas den rättsliga, faktiska och ekonomiska möjligheten att påverka verksamheten.

Tillkommande anläggningar

Sedan kommunfullmäktigebeslut 2014-06-16 har reningsanläggningar och pumpstationer tillkommit inom projekt Hagastaden samt i utbyggnationerna av E18 och Norra Länken, till ett idag bokfört värde av 48 MSEK, varav trafiknämnden 18 MSEK och exploateringsnämnden 30 MSEK. Dessa anläggningar kommer förvärvas och omfattas av föreslaget avtal.

Organisation och ansvarsfördelning

Arbetet med att upprätta avtal ska bedrivas av SVOA:s enhet Strategisk Planering i samråd med berörda förvaltningar och i samråd med stadsledningskontoret och Stadshus AB.

Tidplan

Det är angeläget att SVOA får möjlighet att upprätta avtal för att få full rådgivning över ledningar och anläggningar som de har ansvar för enligt kommunfullmäktiges beslut samt för att reglera drift och underhåll tekniskt och ekonomiskt. Avtalen kommer att ligga till grund för att etablera samordning med staden kring den ekonomiska hanteringen.

Eftersom delar av trafiknämndens anläggningar redan överförts har trafikkontoret och SVOA inlett avtalsdiskussioner. Detta avtal tecknas så snart beslut fattas. Diskussioner med övriga markförvaltande förvaltningar inleddes under sommaren 2018 med mål att avtal upprättats under tredje kvartalet 2019.

Risker

Innan nya arbetssätt och rutiner är etablerade finns risk att kostnader för stadens dagvattenhantering inte särredovisas rätt för det allmänna nätet. Kostnader förväntas dock inte vara betydande.

SLUT

Bilagor: 1 Avtal gällande dag och spolvattenhantering på allmän platsmark mellan trafiknämnden och Stockholm Vatten AB.