



Ålands Landskapsregering
PB 1060
22 101 MARIEHAMN

Hänvisning: ÅLR 2020/9572

Ärende: **Ålands kommunförbunds yttrande**

Inledningsvis måste konstateras att materialet som är föremål för yttrande är omfattande och upplägget schablonartat, sannolikt som följd av strukturen i de direktiv som skall uppfyllas.

- Förvaltningsplanen 2022 - 2027
- Åtgärdsprogram för grundvatten, sjöar och kustvatten 2022 - 2027
- Miljörapport om förslag till förvaltningsplan för Ålands vattenförvaltningsområde

Ålands kommunförbunds yttrande begränsas till att omfatta aspekter på förslagen som är relevanta ur ett kommunalt perspektiv.

Speciellt fokus läggs på vattenförsörjning och avlopp som faller inom ramen för kommunernas allmänna kompetens.

[Förvaltningsplanen](#)

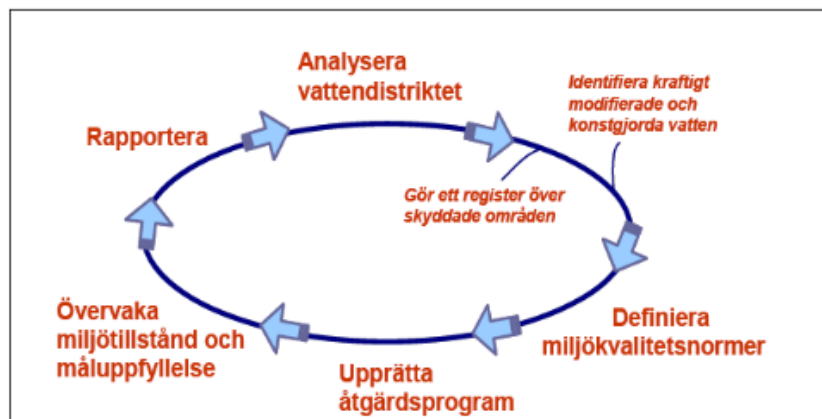
Allmänna kommentarer

Enligt den allmänna beskrivningen av förvaltningsplanen så ska den uppfylla följande syften

Förvaltningsplanen

Förvaltningsplanen är en sammanfattning av hur det står till med vattnen i distriktet, vad man har gjort och vad man planerar att göra. I förvaltningsplanen presenteras även målvärden för god vattenstatus samt den sammanvägda ekologiska statusen för en sexårsperiod. Dessutom ingår ett sammandrag av vattenvårdsåtgärder, inklusive kostnader och en konsekvensanalys. De centrala frågorna under perioden 2022–2027 är övergödningsproblematiken och klimatförändringar samt skydd av dricksvatten.

Planen blir en översiktlig sammanfattning av all den information som ställs samman inom distriktet. Den skall tjäna som ett **planeringsunderlag** för alla berörda myndigheter, liksom som ett **fortlöpande verktyg för kommunikation** med allmänheten och intressenter om vatten och vattenvård. **Planen blir även den verksamhetsberättelse som lämnas till EU-kommissionen som rapportering om genomförandet av direktivet.** Förvaltningsplaner skall göras på den nivå som motsvarar indelningen i vattendistrikt. Man får emellertid avgöra från fall till fall om det även kan behövas utarbetas detaljerade planer för delavrinningsområden – delförvaltningsplaner. Åland består av ett enda avrinningsdistrikt och därmed upprättas en förvaltningsplan med tillhörande åtgärdsprogram.



Figur 1. Vattenförvaltningens planeringscykel beskriver översiktligt arbetsgången i vattenförvaltningsarbetet. En cykel tar normalt sex år att genomgå och omfattar bland annat analys av vattendistriktet, upprättande av åtgärdsprogram, övervakning och rapportering. Källa: Naturvårdsverket.

Planen kommunicerar *nuläge* enligt mätningar och provtagningar, sammanställer de *åtgärder* som man har gjort och redogör för vad

man tänker göra och vad åtgärderna beräknas kosta och vilka konsekvenser åtgärderna väntas ha. Planen visar även på målsättningar för god vattenstatus och ekologiskt status.

Utöver detta ska planen tjäna som planeringsunderlag, kommunikationsverktyg och fungera som avrapportering till EU-kommissionen av hur vattendirektivet genomförs i landskapet Åland.

Detta enligt beskrivningen s.16 - 17

Förvaltningsplanens ambitionsnivå är således mycket hög, och det gör planen både omfattande som följd av de många olika målsättningarna och svårläst på grund av blandningen av allmänna beskrivningar, referenser och åtgärdsförslag.

Relationerna mellan miljömål, individer och samhällen

Det bör konstateras att de flesta åtgärder i anslutning till vattenmiljön har någon relevans ur ett kommunalt perspektiv.

Till skillnad från t.ex. utsläppsvärden av kväve (N) eller fosfor (P) eller eutrofieringsgraden i något vattendrag, som låter sig mätas, så kan de samhälleliga konsekvenserna av en åtgärd, som i sig förbättrar vattenmiljön, vara svåråtgärdade och effekterna i det närmaste omöjliga att föra i bevis.

Ökad reglering av mänsklig aktivitet har konsekvenser på lång och kort sikt, för företagets verksamhet, för enskilda individers utkomstmöjligheter och därmed för hela samhällets möjligheter att fungera bärkraftigt.

Befolkning efter kommun och år

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2019	1970 - 2019	%
Brändö	612	550	529	514	519	488	470	445	-167	-27 %
Eckerö	690	685	811	830	925	943	935	952	262	38 %
Finström	1 678	2 052	2 206	2 299	2 441	2 502	2 522	2 593	915	55 %
Föglö	684	608	606	595	596	580	554	531	-153	-22 %
Geta	471	471	478	478	444	475	500	496	25	5 %
Hammarland	1 024	1 196	1 233	1 351	1 384	1 508	1 537	1 583	559	55 %
Jomala	2 051	2 615	3 025	3 328	3 614	4 098	4 648	5 233	3 182	155 %
Kumlinge	523	454	465	405	355	364	317	314	-209	-40 %
Kökar	369	304	296	296	303	259	250	232	-137	-37 %
Lemland	691	954	1 269	1 585	1 695	1 814	1 991	2 053	1 362	197 %
Lumparland	312	302	322	377	387	394	398	366	54	17 %
Mariehamn	8 546	9 553	10 263	10 488	10 780	11 190	11 461	11 679	3 133	37 %
Saltvik	1 469	1 564	1 634	1 679	1 739	1 802	1 829	1 849	380	26 %
Sottunga	175	149	133	129	127	119	99	88	-87	-50 %
Sund	949	939	948	1 013	1 031	1 019	1 031	1 023	74	8 %
Vårdö	422	387	386	409	426	452	441	447	25	6 %
Åland	20 666	22 783	24 604	25 776	26 766	28 007	28 983	29 884	9 218	45 %

Tabellen ovan beskriver befolkningsförändringen i de åländska kommunerna mellan 1970 och 2019.

Utgående ifrån befolkningsförändringen som helhet har befolkningstillväxten varit god, däremot finns en tydlig uppdelning i vinnare och förlorare. Den gemensamma nämnaren för de kommuner vars befolkning har minskat är att dessa är skärgårdskommuner utan fast förbindelse.

Det kan säkert hittas en mängd olika förklaringar till förändringen i allmänna trender och ekonomiska förändringar under en 50-årsperiod.

Det finns ändå anledning att konstatera att de kommuner var befolkning utvecklats minst gynnsamt är sådana kommuner som är i direkt anslutning till den vattenmiljö som detta program är avsett att värna om, och således kan dessa kommuner också potentiellt drabbas mera av sådana vattenförbättrings- och utsläpps begränsningsåtgärder som programmet indirekt syftar till.

När det gäller de miljöförbättrande åtgärder som föreslås så förefaller vattenförbättrande åtgärder i direkt anslutning till vattenmiljön, såsom våtmarker, vara prioriterade.

Detta innebär att individer och samhällen som befinner sig närmare t.ex. en havsvik vars vattenstatus klassas som dålig enligt någon mätbar indikator löper större risk att drabbas av begränsningsåtgärder och kostnader i form av sänkt eller utebliven inkomst eller avkastning jämfört med "medelinvånaren".

Detta trots att det antagligen är svårt att bevisa den enskilda åtgärdens verkningskraft i relation till de övergripande målsättningarna med programmet.

Risken med det förhållningssätt som förespråkas är att kostnaderna för de åtgärder som föreslås drabbar enskilda individer, enskilda företag och enskilda näringar på ett ojämlikt sätt med de konsekvenser som detta har för samhällena, speciellt de samhällen som på grund av geografi och avstånd redan kämpar för sin överlevnad.

Allmänt om avloppsvattenhanteringen

Enligt rapporten är ca 60% av Ålands befolkning anslutna till kommunala avlopp, och reningraden konstateras vara förhållandevis god samtidigt som inflöde av dagvatten i avloppsledningsnätet, bräddning av pumpstationer osv anges som problem.

Ur en kommunal synvinkel finns många utmaningar med att upprätthålla och underhålla avloppsledningsnät och reningsverk, och även om kostnadseffektiviteten i att bygga ut ledningsnätet och ansluta fler hushåll kan ifrågasättas så borde också riskerna med att inte kunna underhålla ledningsnäten på ett effektivt sätt lyftas fram i rapporten.

Det är utmanande att täcka kostnaderna för avloppsvattenverken i dagsläget på grund av den föråldrade lagstiftningen kring avloppsvattenavgifter (LL om Avloppsvattenavgift ÅFS 1974:23)

Tabell 40. Övriga grundläggande åtgärder enligt artikel 11 (punkt 3, b-l). Källa: Miljöbyrån, landskapsregeringen.

Åtgärder (Artikel 11. 3)	Referens till lagstiftning (hyperlänk eller dokument)	Beskrivning av åtgärder	Övriga kommentarer
Åtgärder för täckning av kostnaderna för vattentjänster (Artikel 9)	Rapporter till EU: https://www.regeringen.ax/styrdokument-rapporter-publikationer/ramdirektivet-vatten-0 Landskapslag (1974:23) om avloppsvattenavgift: https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/law/code/f_s199-224.pdf	I en sammanfattande rapport enligt vattendirektivets (2000/60/EG) 5 artikel finns en ekonomisk analys där kostnader för dricksvattenrening, etc. framgår.	Se del 8, vattenanvändning

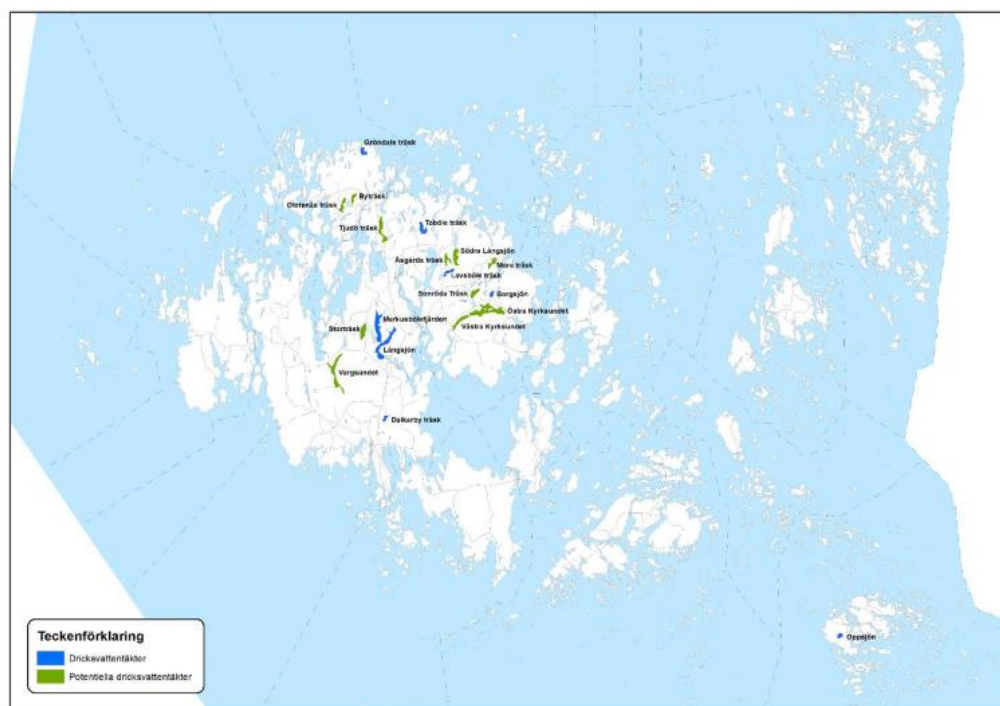
I rapporten hänvisas också på ett flertal ställen till VA-Plan ur vilken flera åtgärdsförslag har hämtats. I tabell 41 nämns även behov av översyn av VA-lagstiftningen och i åtgärdsprogrammet för kustvatten och sjöar specificeras olika åtgärder.

<p>Genomförande av VA-plan</p>	<p>4. Det finns ett flertal punkter i VA-planen som behöver genomföras och som syftar till att minska utsläpp av övergödande ämnen</p> <p><u>Övrigt:</u></p> <p>5. Översyn av lagstiftning för VA (har påbörjats)</p> <p>6. Vattentjänstlag behöver en översyn</p> <p>7. Uppdatering av regelverk kring bräddningspunkter/pumpstationer</p> <p>8. Förtydliganden och uppdateringar kring borrhning i berg</p> <p>9. Information och samråd</p>	<p>Miljöbyrån (miljöingenjör) i intern samverkan och med kommuner och andra berörda + lagberedning</p>	<p>Arbete inom ÅLR finansieras genom ÅLR budget</p>	
<p>Jordbruk</p>	<p>Konkreta åtgärder -genomförandepunkter</p>	<p>Ansvarig</p>	<p>Finansiering</p>	

Allmänt om dricksvatten

Dricksvatten och dricksvattentäkter belyses i planen på ett förhållandevis överskådligt sätt.

4.7.1. Dricksvattentäkter och långsiktig vattenförbrukning



Figur 14. Ytvattentäkter på Åland. Källa: Miljöbyrån, landskapsregeringen.

Ur ett kommunalt perspektiv saknas ändå en beskrivning av **ekonomin i vattenförsörjningen** och de utmaningar som potentiellt finns med att ta i bruk en ny vattentäkt, antingen som följd av ökad förbrukning eller på grund av t.ex. plötsligt försämrad kvalitet i någon av de befintliga vattentäkterna.

Med de lagkrav om skydd som finns kommer i bruktagande av en ny färskvattentäkt att medföra ett omfattande ekonomiskt ansvar som skall fördelas på vattenabonnenterna.

Ytterligare finns för vattenledningsnätet liknande problematik som för avloppsvattenledningsnätet, dvs nätet har byggts med bidrag och de vattenavgifter som bärs upp täcker inte den faktiska reinvesteringskostnaden den dag som ledningsnätet måste förnyas.

Prissättningsproblematiken för vatten är något mindre akut än för avloppsvatten, men behovet av ny lagstiftning som klargör kommunens rättighet att reglera avgifterna och även gradera avgifterna i proportion till investeringskostnaderna är trots det stort, och de åtgärder som eventuellt kommer att ingå i den VA(Vatten och Avlopp)-plan som skall tas fram måste beakta realekonomiska omständigheter.

[Åtgärdsprogram för grundvatten, sjöar och kustvatten 2022-2027](#)

Allmänt

Åtgärdsprogrammet och de kompletterande åtgärderna som listas på sidor 27 – 31 har en stor mängd implikationer.

Även om en stor del av åtgärderna förutsätter att det fattas kompletterande beslut med rättsverkan så är helheten, och konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna, svåröverskådlig även i detta dokument som skall utgöra åtgärdsprogram, dvs ur vilket man skall kunna utläsa och förhålla sig till planerade åtgärder under planens giltighetstid.

De föreslagna åtgärderna försvinner i mängden text och är svåra att särskilja från översikter, problemställningar och allmänna beskrivningar av olika slag.

De allmänt hålla formuleringarna spär i vissa fall på den osäkerhet kring framtida verksamhetsförutsättningar som sedan tidigare bl.a. präglar fiskodlingsnäringen och jord- och skogsbruk som bedrivs i närhet till vattendrag.

Även om det i ett dokument av detta slag kan vara utmanande att uttrycka annat än en föreslagen riktning så borde förslag som antyder kommande begränsningar eller tydligare regleringar undvikas, om det inte finns ett tydligt beslut till grund för åtgärden.

FN:s globala mål måste på sikt brytas ner och konkretiseras i lokal och nationell lagstiftning som är tillräcklig konkret och tillräcklig, och det måste ske inom ramen för de demokratiska beslutsprocesserna inom respektive område.

I många avseenden befinner sig de näringar som något sätt belastar miljön på ett mätbart sätt för närvarande i kläm mellan uttalade, mycket ambitiösa, målsättningar som till sin karaktär närmast är ideal, och den reglering och de villkor som gällande lagstiftning stadgar om.

Att leva under ett ständigt, men diffust, hot om kommande skärpningar och regleringar av i sig lagliga näringar främjar inte förutsättningarna för näringsverksamhet.

Kommentarer om förslagna åtgärder

9.3.1 Bosättning och vattenförsörjning

Som helhet är de föreslagna åtgärderna under rubriken väl anpassade till de aktuella utmaningar som finns inom vattenförsörjning och avloppsreningen.

Åtgärderna måste konkretiseras och många av de nödvändiga åtgärderna kommer att vara tidskrävande, komplexa och dyra att genomföra.

ÅTGÄRD 1

Föreslagna åtgärder

ÅTGÄRD 1: Vattenskyddsområden upprättas löpande enligt långsiktig strategi (EU-krav att säkerställa erforderligt dricksvattenskydd).

För att fortsätta utveckla det kommunala ansvaret för vattenförsörjning och skydda dricksvatten långsiktigt bör den långsiktiga strategin genomföras med upprättande av vattenskyddsområden för värdefulla dricksvattenresurser. Samråds- och remissförfarande behöver genomföras.

Effekt: Säkerställa dricksvatten av god vattenkvalitet, Förtydligat ansvar,

Typ: Kompletterande åtgärd

Ansvarig: Initialt miljöbyrån i samverkan med erforderliga samarbetsgrupper.

Andra berörda aktörer:

Kommunala VA-bolag, Ålands vatten, Ålands kommuner (kommunförbundet), ÅMHH

Budget: Huvudsakligen landskapsregeringens budget

Lagstiftning: Miljöskyddslagen, miljöskyddsförordningen, vattenlagen och hälsoskyddslagen

Tidsplan: Långsiktig plan, löpande under perioden 2022–2027 och därefter

Frågan om vattenskyddsområden, som listas som ÅTGÄRD 1 under rubriken Bosättning och vattenförsörjningen, är en både komplex, ekonomiskt betungande och sannolikt mycket tids- och resurskrävande åtgärd **vars effekter ingalunda enbart belastar landskapsregeringens budget.**

Behovet av att skydda dricksvattentäkter är otvetydigt, men skyddet medför långsiktiga kostnader för samhället och i slutändan

för vattenabbonnenterna. Speciellt utmanande är skyddet av en eventuell ny dricksvattentäkt, och de planeringsprocesser och den hantering av olika begränsningar av markanvändningen i anslutning till en ny dricksvattentäkt och fördelningen av de kostnader som kan väntas uppstå i anslutning till en sådan process.

ÅTGÄRD 2

ÅTGÄRD 2: Fastställa grundvattenområden

Åtgärden fokuserar på att ta utreda kapaciteten hos olika grundvattenområden och därefter besluta om skyddsnivåer för detta. Arbetet inkluderar i ett senare skede samråd och remissförfarande.

Effekt:	Säkerställa tillgång till hållbara vattentjänster
Typ:	Kompletterande åtgärd
Ansvarig:	Miljöbyrån
Andra berörda aktörer:	Vattenbolag, ÅMHM och Ålands kommuner
Budget:	Landskapsregeringens budget
Lagstiftning:	Miljöskyddslagen, miljöskyddsförordningen, vattenlagen och hälsoskyddslagen
Tidsplan:	Långsiktig plan, löpande 2022–2027 och därefter

Åtgärd 2 kan komma att innebära begränsningar i markanvändningen inom de områden som klassas som grundvattenområden.

Med hänsyn till hur den övergripande markplaneringen på Åland fungerar och med tanke på att relativt få kommuner har general, eller delgeneralplaner där grundvattenområden kan definieras så förutsätts att processen bedrivs med största möjliga tydlighet i förhållande till de invånare som kan förväntas drabbas av begränsningar.

ÅTGÄRD 3: Enskilda avlopp och bräddningar

En långsiktig strategisk samverkan och samråd behövs med kommunerna samt en handlingsplan för digitalisering av enskilda avlopp/ledningsnät samt för att förebygga bräddningar.

Effekt:	Ökad kunskap, tydligare regelverk samt minskade utsläpp av övergödande ämnen
Typ:	Kompletterande åtgärd
Ansvarig:	Miljöbyrån
Andra berörda aktörer:	
	Ålands kommuner och andra berörda
Budget:	Landskapsregeringens budget, medel för kommunalt samarbete.
Lagstiftning:	Miljöskydd
Tidsplan:	Långsiktigt löpande

Åtgärd 3 är också i sig nödvändig, däremot handlar det inte enbart om kunskapsspridning mera om förhållandevis opåverkbara omständigheter, och i förlängningen speciellt när det handlar om bräddningar, om kommunala investeringar i form av t.ex. bassänger dit eventuell bräddning kan styras eller överdimensionering av pumpstationer, backupsystem osv.

På grund av de geografiska förhållandena på Åland, som lätt kan skönjas från en topografisk karta där markförhållandena framgår så är de områden där det är ekonomiskt försvarbart att anlägga mera omfattande ledningsnät också är relativt låglänta, klevor och gammal sjöbotten, som av naturen oftare drabbas av översvämningar vid omfattande nederbörd. Det finns också delvis tekniska orsaker till bräddningarna. Ett avloppsledningsnät som byggs med självfallsledningar förutsätter även att pumpstationen placeras på den lägsta punkten inom det område som pumpstationen betjänar, alternativet är att bygga tryckavlopp som ofta innebär en högre investeringskostnad.

När det gäller enskilda avlopp är nybyggnation inte ett problem, däremot är det fortsättningsvis otydligt vilka krav som gäller för befintlig bebyggelse och under vilka omständigheter som kommunen kan ställa krav på fastighetsägaren.

Digitalisering av alla typer av ledningsnät är generellt en nödvändig åtgärd

ÅTGÄRDER 4–9: Genomförande av VA-plan och översyn av lagstiftning

Ett flertal punkter i VA-planen syftar till minskade utsläpp av övergödande ämnen och arbete krävs för att fortsätta det arbetet. I övrigt behövs det en översyn av lagstiftning kopplat till VA samt vattentjänster. Regelverket kring bräddningspunkter/pumpstationer behöver uppdateras och det krävs även förtydliganden gällande borrhning i berg, liksom information och samråd.

Effekt:	Ökad kunskap, tydligare regelverk samt minskade utsläpp av övergödande ämnen
Typ:	Kompletterande och grundläggande åtgärd
Ansvarig:	Miljöbyrån
Andra berörda aktörer:	
	Ålands kommuner och andra berörda
Budget:	Landskapsregeringens budget, medel för kommunalt samarbete.
Lagstiftning:	Miljöskyddslagen, miljöskyddsförordningen, hälsoskyddslagen och vattenlagen
Tidsplan:	Långsiktigt löpande

Genomförande av VA-planen är en välkommen åtgärd, men den bör föregås av ny lagstiftning som reglerar vatten- och avloppsavgifter eftersom nuvarande lagstiftning obönhörligen är föråldrad.

Utmaningarna i anslutning till förbättringar av vatten- och avloppsledningsnätet är inte enbart tekniska eller miljömässiga utan i högsta grad ekonomiska och i någon utsträckning även politiska.

Det är sannolikt att t.ex. en höjning av reningsverkskapaciteten på Åland eller ibruktagande av en ny färskvattentäkt med de kostnader som sammanhänger med dessa måste föregås av någon form av konsolideringsprocess vad gäller ägande och styrning av dessa resurser.

För att det ska vara möjligt att göra realistiska kostnadskalkyler för de åtgärder som sannolikt måste genomföras inom de kommande 10 – 20 åren är en förutsättning att regleringen av rätten att avgiftsbelägga, och därmed rätten att föra ut kostnaderna på slutkund och "förorenare" tydliggörs.

Det bör även påpekas att inte ens regleringen av borrhning i berg är utan vidare implikationer. En förutsättning för att en fastighet skall kunna godkännas för fast boende är tillgång till vatten och någon form av ordnat avlopp. I skärgården kan en hårdare reglering av

borrning i berg omöjliggöra boende inom områden som i sig annars skulle lämpa sig för boende, vilket förstås påverkar marknadsvärden och områdets attraktivitet.

Förbundsstyrelsen för Ålands kommunförbund

§

Genom

Magnus Sandberg
Förbundsdirektör