

2025-04-29

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2025-00458

Remittering av förslag till Nödavloppsplan 2025–2027

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar att förslag till Nödavloppsplan 2025–2027 skickas på remiss till miljö- och stadsbyggnadsnämnden, Nacka vatten och avfall samt beredningen för beredskapsfrågor. Yttrandena ska ha inkommit till säkerhetsstaben senast den 22 september 2025.

Beslutet fattas med stöd av punkten 1.2 i kommunstyrelsens delegationsordning.

Sammanfattning av ärendet

I samband med framtagandet av kommunens nödvattenplan noterades att i lägen då dricksvatten inte kan distribueras via ledningsnätet fungerar det heller inte att spola i toaletterna. Fraktioner som vanligtvis spolats ner blir i stället ett avfall som måste hanteras. En väl förankrad planering för avfallshantering vid avbrott i allmänna spillvattenanläggningen är, liksom nödvattenplanen, en viktig del av kommunens beredskapsplanering.

Som ett komplement till kommunens nödvattenplan har säkerhetsstaben tillsammans med Nacka vatten och avfall arbetat fram ett förslag på nödavloppsplan. Huvudsyftet är att tydliggöra ansvarsområden och arbetsfördelning vid avbrott i den allmänna spillvattenanläggningen samt att se till att kommunens verksamheter är väl förberedda inför störningar. Nödavloppsplanen säkerställer även att allvarliga störningar eller avbrott hanteras effektivt, vilket minimerar konsekvenserna för invånare och verksamheter i kommunen.

Slutsatsen i nödavloppsplanen är att följa Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) linje med avföring i påse som hanteras som avfall. Vid händelser av begränsad omfattning slängs avföring och toalettpapper i det vanliga restavfallet och vid större eller mer utdragna händelser upprättas insamlingsplatser med containrar där toalettavfall kan slängas.

Ärendet

Bakgrund

Hösten 2022 fick stadsledningskontoret i uppdrag från kommunstyrelsen att tillsammans med NVOA ta fram ett förslag till nödvattenplan (KS 2022-12-05 §322). Den 18 september 2023 antogs slutligen Nödvattenplan 2023–2026 av kommunfullmäktige.¹

I samband med arbetet med kommunens nödvattenplan noterades att i lägen då dricksvatten av någon anledning inte kan distribueras via ledningsnätet fungerar det heller inte att spola i toaletterna. Fraktioner som vanligtvis spolas ner blir i stället ett avfall som måste hanteras. En väl förankrad planering för avfallshantering vid avbrott i allmänna spillvattenanläggningen (hädan efter kallad spillvattenanläggningen) är, liksom nödvattenplanen, en viktig del av kommunens beredskapsplanering.

Lagbestämmelser och krav

Övergripande ansvar för VA- och avfallstjänster ligger hos kommunen, något som inom Nacka i praktiken ombesörjs genom NVOA.

Kommunerna har genom lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (även kallad LEH) ett så kallat geografiskt områdesansvar vid en kris eller annan allvarlig händelse.

Utöver kommuners geografiska områdesansvar bygger Sveriges krishanteringssystem på tre principer:

- Den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har samma ansvar vid en krissituation (*ansvarsprincipen*).
- Under en kris ska samhällsfunktioner så långt som möjligt fungera på samma sätt som vid normala förhållanden (*likhetsprincipen*).
- En kris ska hanteras där den inträffar, av de närmast berörda och ansvariga (*närhetsprincipen*).

Kommuner har även ett lagstadgat ansvar att borttransportera och behandla kommunalt avfall inklusive avfall under kommunalt ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Detta ansvar upphör inte vid kris eller höjd beredskap. Principerna ovan gäller, det vill säga kommunen är i första hand ansvarig för att lösa sina uppgifter även vid en kris eller under höjd beredskap.

Alla ställningstaganden angående hur kommuner eller kommunala bolag ska agera åvilar alltid den enskilda kommunen. Att kompostera sin egen latrin är anmälningspliktigt i Nacka kommun och kan därför utföras först efter anmälan till miljöenheten.

¹ Protokollsutdrag_KF_2023-09-18_§276_Nödvattenplan_2023–2026 (KFKS 2022–825)

Säkerhetsstabens utredning och bedömning

Förslag till Nödavloppsplan 2025–2027 har arbetats fram i samarbete mellan säkerhetsstaben och NVOA. Inför framtagandet av planen genomfördes en förstudie och omvärldsbevakning som visar att det finns få riktlinjer eller råd kring hur frågan ska hanteras. En av erfarenheterna från kriget i Ukraina är dock hur viktigt avloppsreningen är för samhället. Utan ett fungerande avlopp uppstår sanitära problem och samhällen kan behöva evakueras.

Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att stärka kommunerna i frågan kring avloppsberedskap. Arbetet samordnas av Länsstyrelsen Västernorrland som ett utökat uppdrag inom ramen för uppdraget om kemikalier för vattenrening.² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) belyser i sin Handbok i kommunal krisberedskap ansvar och roller samt stöd för planering. Där framgår att kommuner bör ha en plan för störningar i spillvattenanläggningen, precis som för andra samhällsviktiga verksamheter. MSB lyfter också fram att kommunens verksamheter via kontinuitetshantering ska planera för att kunna upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå om den påverkas av någon typ av samhällsstörning. MSB:s rekommendation i nya versionen av broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” är att sätta en plastpåse eller sopsäck i toalettstolen eller använda en latrintunna eller hink med lock. Därefter hänvisar man till att den egna kommunen i sin tur informerar om hur avfallet ska hanteras.

Slutsatsen i den föreslagna nödavloppsplanen är att följa MSB:s linje med avföring i påse som hanteras som avfall. Vid händelser av begränsad omfattning slängs avföring och toalettpapper i det vanliga restavfallet och vid större eller mer utdragna händelser så upprättas insamlingsplatser med containrar där invånare kan slänga sitt toalettavfall.

Många kommuner arbetar aktivt med sina nödvattenplaner, men när det kommer till nödavloppsplaner är det färre som påbörjat ett arbete. Säkerhetsstaben kan konstatera att Nacka kommun och NVOA ligger i framkant med att redan ha tagit fram ett förslag på en sådan. I väntan på att en nationell vägledning kommer, är det positivt för Nacka kommun att redan ha tagit tag i frågan.

Allmänhetens agerande då toaletter inte fungerar som vanligt är av stor betydelse. Om en större mängd människor börjar göra sina behov utomhus kan det medföra olägenhet för människors hälsa och för miljön, bland annat genom spridning av sjukdomsframkallande mikroorganismer. Det är tillåtet att kissa och bajsas i naturen under vissa förutsättningar, men man får anta att det kan krävas reglering vid en mer omfattande situation.

Miljöenheten har redan idag framtagna krav på hur latrinkompostering får ske och är rådande vid hantering av avföring.

² Redovisningen sker till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet). Andra intressenter är centrala myndigheter som Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt kommuner, VA-verksamheter och Svenskt Vatten.

Behov av nödavloppsplan

En störning i spillvattenanläggningen kan inte alltid förutses och omfattning kan variera. Däremot är det möjligt att vara väl förberedd och på så sätt minska de oönskade effekterna och konsekvenserna av en sådan störning.

En nödavloppsplan för Nacka kommun syftar inte bara till att se till att kommunens verksamheter är väl förberedda inför störningar, utan även till att tydliggöra ansvarsområden och arbetsfördelning vid avbrott i spillvattenanläggningen. Planen säkerställer även att allvarliga störningar eller avbrott kan hanteras effektivt, vilket minimerar konsekvenserna för invånare och verksamheter i kommunen.

Verksamheter (och även invånare) bör ha en egen beredskap att hantera störning i dricksvattenförsörjningen. Det innebär att det ska finnas en lösning för dricksvatten för nödvändiga behov såväl som förmåga att kunna hantera avfall i en situation där avföring måste samlas in på annat sätt än via spillvattennätet. Det kan till exempel handla om att ha plastpåsar att sätta i toaletten, hinkar med lock, plasthandskar, desinfektionsmedel och våtservetter hemma och så vidare.

Nödavloppsplanen ska användas av de nämnder och bolag som påverkas av ett avbrott i dricksvattenförsörjningen. Kommunfullmäktige behöver ange vilken aktör inom kommunen eller som kommunen har ålagt ett verkställighetsansvar (till exempel kommunalt bolag) som ska ansvara för hanteringen. Ansvarsutpekandet sker lämpligtvis i samråd mellan renhållaren och VA-huvudmannen.

Säkerhetsstabens bedömning är att nödavloppsplanen är nära sammankopplad med kommunens nödvattenplan och därför bör utgöra en bilaga till denna.

Praktisk hantering

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås remittera ärendet om nödavloppsplan i enlighet med denna tjänsteskrivelse för yttrande till miljö- och stadsbyggnadsnämnden, Nacka vatten och avfall samt till beredningen för beredskapsfrågor. Yttranden ska ha inkommit till säkerhetsstaben senast den 22 september 2025. När yttranden inkommit sammanställs ett samlat ärende där synpunkter beaktas och redovisas. Ärendet går därefter vidare till kommunstyrelsen för att slutligen behandlas i kommunfullmäktige.

Ekonomiska konsekvenser

Den som normalt ansvarar för en verksamhet har även det ekonomiska ansvaret i en kris. De ekonomiska konsekvenser som kan uppstå när nödavloppsplanen aktiveras hamnar initialt i avfalls- samt VA-kollektiven. Vid en längre händelse med större omfattning kan situationen komma se annorlunda ut. Det är svårt att uppskatta kostnaden i förväg men i ett kritiskt läge kommer dessa kostnader troligtvis att bedömas nödvändiga. Nödavloppsplanen är ett sätt att förbereda kommunen och på så vis minska oönskade effekter, konsekvenser och kostnader av en sådan störning.

Konsekvenser för barn

Kriser som drabbar samhället drabbar också barn. Kommunen har en skyldighet att se till att det finns pålitliga system och rutiner för att skydda barn under en samhällskris och se till att deras rättigheter uppfylls. Framtagandet av en nödavloppsplan handlar om att vara förberedd och kunna hantera krissituationer, vilket gynnar barn såväl som alla som bor och verkar i Nacka.

Konsekvenser för klimat och miljö

Det är alltid viktigt att avfall omhändertas och mycket viktigt att avföring sorteras och lämnas på rätt sätt då det kan skada människor eller miljö. I händelse av ett vattenavbrott som genererar toalettavfall uppstår miljömässiga utmaningar, både gällande hur avfallet ska hanteras och hur invånarna agerar. Genom att i förväg ha planer och beredskap för hur avfallet ska hanteras samt tydlig information till kommunens verksamheter och invånarna bidrar till hälsosamma miljöer på både kort och lång sikt.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse daterad den 29 april 2025

Bilaga 1. Nödavloppsplan 2025–2027

Bilaga 2. Nödvattenplan 2023–2026

Bilaga 3. Strategisk handlingsplan för krisberedskap 2023–2026

Henrik Ahl
Stabs- och säkerhetsdirektör
Stadsledningskontoret

Helena Svärdh
Säkerhetsstrateg
Säkerhetsstaben

Beslutet ska skickas till:

- Miljö- och stadsbyggnadsnämnden (MSN)
- Nacka vatten och avfall (NVOA)
- Beredningen för beredskapsfrågor