



Miljösamverkan
Sverige

Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster

Ett handläggarstöd för länsstyrelserna

2014-10-17



Länsstyrelserna



**Miljösamverkan
Sverige**

Rapportnummer 2014:4

Bild framsida

Omvandlingsområde i Kungälv kommun, Kovikshamn. Foto: Maria Hübinette

Huvudmän

Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten

Webbplats

www.miljosamverkansverige.se

E-postadress

miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Innehållsförteckning

FÖRORD	5
1. INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Underlag till handläggarsstödet	8
1.3 Syfte och avgränsning	8
2. KOMMUNALT ANSVAR FÖR ALLMÄNNA VATTENTJÄNSTER	9
3. TILLSYN	11
3.1 Allmänt	11
3.1.1 Dagvatten	11
3.2 Länsstyrelsernas tillsyn	12
3.3 Underlagsmaterial inför beslutsfattande	14
3.3.1 Inhämtande av uppgifter	14
3.3.2 Vilket underlag krävs?	15
3.4 Bedömning av "större sammanhang"	17
3.5 Bedömning av hälsoskyddsbehovet	19
3.6 Bedömning av miljöskyddsbehovet	21
3.7 Föreläggande om att inrätta verksamhetsområde	23
3.8 Allmänförklarade anläggningar	24
4. ALTERNATIVA TEKNISKA LÖSNINGAR	25
4.1 Kommunal anslutningspunkt	25
4.2 Större enskild anläggning	26
4.3 Individuella lösningar	28
4.4 Kan små lösningar uppfylla det kommunala ansvaret?	29
ORDFÖRKLARING	31
LITTERATURLISTA	34

BILAGOR

1. Rättsfall
2. Checklista
3. Mall meddelande
4. Mall beslut

Förord

Miljösamverkan Sverige har tagit fram detta handläggarstöd för länsstyrelsernas tillsyn enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) inom ramen för projektet LAV och VA-planering år 2014.

Handläggarstödet bygger på den vägledning för länsstyrelsernas tillsyn enligt LAV som Miljösamverkan Sverige tog fram inom projekt Samla avlopp år 2009. Det tidigare materialet har dock både uppdaterats och utökats för att kunna utgöra ett ännu bättre stöd vid tillsynen.

Bland de tillägg som gjorts i förhållande till den tidigare vägledningen kan nämnas nya rättsfall i bilaga 1 och bilagorna 2-4 i sin helhet. Dessutom har all text i grundrapporten setts över. I vissa avsnitt har relativt stora ändringar och tillägg gjorts medan andra delar av rapporten är mer eller mindre oförändrade.

Det har varit en avvägning för projektgruppen att inte dra för mycket slutsatser och ta ställning i vissa frågor. Utöver att enbart lyfta fram vad som har sagts i förarbeten, regeringsbeslut och domar har gruppen dock i vissa frågor fört egna resonemang. Dessa ska i första hand betraktas som inlägg i debatten och syftar till att fördjupa diskussionen inom detta lagområde. Projektgruppen hoppas att detta sammantaget ska kunna ge konkret vägledning i samband med ett specifikt ärende.

Förutom handläggarstödet har projektet arbetat fram en informationsbroschyr om vattentjänstlagen riktad till kommunerna och ett förslag till webbtex t för länsstyrelsernas webbplatser.

Följande personer har deltagit i projektgruppen:

Helena Hasselquist, Länsstyrelsen i Örebro län

Maria Hübinette, Kungälv s kommun

Ingela Höök, Miljösamverkan Sverige, projektledare

Anna-Stina Påledal, Länsstyrelsen i Östergötlands län

Annika Svensson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Henrik Wapen, Länsstyrelsen i Värmlands län

Till projektet har funnits en brett sammansatt referensgrupp som bidragit med många kloka och värdefulla synpunkter. Ett varmt tack riktas till

Margareta Lundin Unger, Havs- och vattenmyndigheten

Robert Ljunggren, Naturvårdsverket

Gilbert Nordenswan, Svenskt Vatten

Astrid Grinell, VA-planeringsguiden

Ann Nilsson, Länsstyrelsen i Skåne län

Ulla Aronsson, Umeå kommun

Handläggarsstödet och övrigt material som projektgruppen arbetat fram har inför färdigställandet remitterats till länsstyrelsernas miljövårdsdirektörer och de centrala myndigheter som ingår i Miljösamverkan Sverige. Miljösamverkan Sveriges styrgrupp har därefter antagit dokumenten den 5 september 2014.

Handläggarsstödet och övrigt material finns att hämta på Miljösamverkan Sveriges hemsida, www.miljosamverkansverige.se

Varje enskild myndighet ansvarar själv för tillämpningen av materialet.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Behoven och kraven på tillgång till rent vatten och fungerande avloppslösningar har ökat med tiden. På många platser fungerar det alldeles utmärkt med enskilda anläggningar eller samfälligheter som försörjer ett eller flera hus med dessa tjänster. Problem kan dock uppstå då bebyggelsen i ett område förtätas och det ökade behovet gör att brist på rent vatten uppstår eller då markens möjlighet att infiltrera avloppsvattnet överskrids. I lag (SFS 1955:314) om allmänna vatten och avloppsanläggningar (VAL 55) fick kommunen för första gången ansvaret att se till att ordna en allmän va-anläggning, där va-försörjningen – med hänsyn till behovet att förebygga sanitär olägenhet – behövde ordnas i ett större sammanhang.

Utöver att vatten och avlopp ska fungera ur hälsoskyddssynpunkt har kunskapen om avloppshanteringens påverkan på recipienten och närmiljön ökat med tiden. Detta har resulterat i ökade krav på avloppshanteringen. Bland annat har det konstaterats att en minskad belastning från såväl små som stora avloppsanläggningar är en viktig åtgärd i arbetet med att nå berörda miljö kvalitetsmål. Dessutom har införandet av förordning (SFS 2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, med God ekologisk status i våra sjöar, vattendrag och hav som mål, gett ökad tyngd åt arbetet med att minska belastningen på känsliga recipienter. I de åtgärdsprogram som de fem vattenmyndigheterna tagit fram med stöd av ovanstående förordning och som sträcker sig från 2009 till 2015 anges flera åtgärder som berör avloppshanteringen. Framst gäller det åtgärd 33 och åtgärd 37 som anger att det kan behöva ställas krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp samt att kommunerna, i samverkan med länsstyrelserna, behöver utveckla vatten- och avloppsvattenplaner. Sedan den 1 januari 2007, då lagen (SFS 2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) trädde i kraft, är skyddet av miljön vid sidan om skyddet för människors hälsa en grund för kommunernas ansvar att ordna en allmän va-anläggning. Denna utveckling har sammantaget resulterat i att kommunens ansvar för att ordna med allmänna vatten- och avloppsanläggningar har ökat.

Samhällets behov av allmänna va-anläggningar och därmed kommunens åtaganden kan dessutom komma att öka ytterligare i och med att grundvattendirektivet (2006/118/EG) om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring inarbetas i vattenförvaltningsarbetet. Detta för att skydda dricksvattenresurser men även grundvattnet i dess ekologiska funktion.

1.2 Underlag till handläggarstödet

I LAV anges att kommunen, om vissa förutsättningar är uppfyllda i ett område, har ett ansvar att tillhandahålla allmänna vattentjänster. I samma lag anges att länsstyrelsen har ett tillsynsansvar över att kommunerna fullgör sina skyldigheter. Fram tills för några år sedan fanns relativt liten erfarenhet av att jobba med dessa frågor på länsstyrelserna, men frågan har aktualiserats de senaste åren till följd av ökade krav på avloppshanteringen och ett ökat antal klagomål från fastighetsägare. Beslut har fattats och överklagats vilket har lett fram till avgöranden hos såväl Statens va-nämnd som hos Svea hovrätt som tydliggör hur lagstiftningen ska tolkas samt resultaten av den. Dessa avgöranden är ofta välmotiverade och gör att avgöranden som är fattade med stöd av äldre va-lagstiftning i de flesta fall har spelat ut sin roll. I bilaga 1 redovisas kortfattat avgöranden som projektgruppen tror kan vara till vägledning i länsstyrelsernas tillsyn. Viktiga underlag till handläggarstödet är också diskussionerna i propositionen (2005/06:78) och den föregående utredningen (SOU 2004:64) som ligger till grund för lagen. Jörgen Qviström, tidigare chef för Statens va-nämnd och utredare för den nya lagen (LAV), har dessutom utkommit med boken Vattentjänstlagen – En handbok¹ som i vissa delar är ett utmärkt stöd i tillsynen.

1.3 Syfte och avgränsning

Målet för projektgruppen har varit att uppdatera och sammanställa det material som finns inom området för att underlätta länsstyrelsernas fortsatta tillsyn och få en ökad samsyn mellan länsstyrelserna.

Det har varit en avvägning för projektgruppen att inte dra för mycket slutsatser och ta ställning i vissa frågor. Utöver att enbart lyfta fram vad som har sagts i förarbeten, regeringsbeslut och domar har gruppen dock i vissa frågor fört egna resonemang. Dessa ska i första hand betraktas som inlägg i debatten och syftar till att fördjupa diskussionen inom detta lagområde. Projektgruppen hoppas att detta sammantaget ska kunna ge konkret vägledning i samband med ett specifikt ärende.

Den kommunala miljönämnden har det övergripande ansvaret för miljö- och hälsoskyddet inom respektive kommun och är tillsyns- och tillståndsmyndighet över enskilda avlopp. Det faktiska arbetet utförs dock av tjänstemän på förvaltningen. Namnen på nämnden och förvaltningen kan skilja sig åt mellan olika kommuner beroende på hur man valt att organisera sin verksamhet.

I detta handläggarstöd har projektgruppen valt att använda benämningarna miljökontor eller miljönämnd för den kommunala tillsynsmyndigheten.

¹ Jörgen Qviström (2008), Vattentjänstlagen – En handbok, Norstedts Juridik ISBN 9789139109488

2. Kommunalt ansvar för allmänna vattentjänster

Med vattenförsörjning avses, enligt 2 § LAV, tillhandahållande av vatten för normal hushållsanvändning. Avloppstjänsterna avser att leda bort dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats samt att leda bort spillvatten och vatten som har använts för kylning. Med allmän va-anläggning avses, enligt samma paragraf, en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldighet enligt LAV.

Av LAV framgår att det endast är kommuner som kan vara ansvariga för tillhandahållande av allmänna vatten- och avloppstjänster. Ansvaret framgår av 6 §. Skyldigheten kvarstår så länge behovet finns kvar.

6 § Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, skall kommunen

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och
2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

I de fall någon annan än kommunen är huvudman för en allmän va-anläggning, måste huvudmannen stå under ett rättsligt bestämmande inflytande av kommunen (till exempel kommunalt bolag), 3 § LAV. Det är kommunen som ska fastställa verksamhetsområdet samt besluta om taxan, inte huvudmannen. Kommunen kan dock överlåta åt huvudmannen att bestämma avgifternas belopp i enlighet med beräkningsgrunder i kommunens taxeföreskrifter. Huvudmannaskapet är knutet till ägandet av anläggningen.

Enligt LAV omfattar begreppet vattentjänster vattenförsörjning och avlopp. Avlopp kan innebära bortledande av dagvatten och dränvatten eller spillvatten. Kommunen kan bestämma olika verksamhetsområden för olika vattentjänster. För bebyggelse utanför verksamhetsområdet har kommunen ingen skyldighet att lösa va-frågorna så länge det inte uppstår ett behov av en samlad lösning av miljö- eller hälsoskäl. För att säkerställa att kraven i 6 § uppfylls är det viktigt att kommunen ser över och planerar den framtida va-försörjningen. För en långsiktig och kostnadseffektiv va-försörjning krävs dessutom att va-planeringen omfattar hela kommunen och att samtliga förvaltningar inom kommunen som hanterar va-frågor medverkar i planeringen. Detta innebär att såväl va- som plan- och miljösidan bör medverka.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har gett ut en vägledning för kommunal va-planering². Vägledningen syftar till att visa hur man kan få till en bra process och samarbete i kommunernas va-planering och att tydliggöra kopplingen mellan planeringsprocessen och vattenförvaltningen. En god va-planering ger förutsättningar för att minska risken för att länsstyrelsen agerar med stöd av 51 § i LAV.

² Vägledning för kommunal VA-planering – för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus (2014), Havs- och vattenmyndigheten

3. Tillsyn

3.1 Allmänt

Enligt 51 § LAV utövar länsstyrelsen tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster enligt 6 §. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. I propositionen beskrivs länsstyrelsens uppgift att som tillsynsmyndighet vaka över och verka för att kommunen ordnar och vidmakthåller en allmän va-anläggning där det behövs. Någon definition av tillsynsbegreppet har dock inte gjorts i LAV. Varken i förarbetena eller i propositionen finns någon vägledning i hur länsstyrelsen ska utföra tillsynen eller vilka tillsynsmetoder som är lämpliga. Av propositionen framgår dock att länsstyrelsen ska verka för att kommunen fullgör sin skyldighet.

51 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Projektgruppen gör därmed den tolkningen att tillsyn enligt LAV förutom kontroll av lagefterlevnad även kan och bör innefatta en förebyggande och stödjande del. Länsstyrelsen kan genom att beakta 6 § LAV i länsstyrelsernas övriga arbetsuppgifter, till exempel arbetet med vattenförvaltning, miljö kvalitetsmål, granskning av översiktsplaner och detaljplaner med mera, bidra till ett ökat kommunalt engagemang i va-frågor. En effektiv tillsyn kräver därmed ett enhetsöverskridande arbete på länsstyrelserna.

3.1.1 Dagvatten

I och med ökat fokus på miljöaspekten, klimatförändringar och översvämningsproblematik de senaste åren har dagvattenfrågan blivit mer aktuell. Utöver att kommunens skyldighet att ta ansvar för dagvattnet ökat i och med att miljöaspekten infördes i LAV, kan kravet på andra tekniska lösningar för dagvattenanläggningen än det konventionella bortledandet öka.

Då definitionen av avlopp enligt LAV bland annat innefattar ”bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse” gäller kommunens skyldighet även dagvatten i de fall detta behöver ordnas i större sammanhang med hänsyn till människors hälsa eller miljön. Enligt 9 kap miljöbalken innefattas ”vatten som avleds för sådan avvattnings av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning” av definitionen av avloppsvatten.

Avloppsdefinitionen i LAV skiljer sig alltså åt från den i miljöbalken vilket är viktigt att notera. Kommunens ansvar vad gäller dagvattnet kan därmed behöva beaktas i samband med att dricksvatten- och spillvattenfrågorna utreds. Detta oavsett om området är detaljplanerat eller inte.

I samband med ett föreläggande är det viktigt att tillsynsmyndigheten pekar på vilka vattentjänster som föreläggandet avser. Gäller beslutet avlopp så inbegrips även dagvattnet.

Svenskt Vatten Utveckling har gett ut en rapport Nr 2014-07 om juridiska och finansiella aspekter som är kopplade till dagvatten.³

3.2 Länsstyrelsernas tillsyn

På samma sätt som att kommunerna behöver ta fram planer för sin framtida va-försörjning är det projektgruppens uppfattning att länsstyrelserna bör bedriva egeninitierad tillsyn och inte endast agera på inkommande klagomål. Detta bidrar till att resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt och till att risken för godtycklig va-utbyggnad minimeras. För varje tillsynsmyndighet är en bedömning av tillsynsbehovet, val av tillsynsmetoder samt tilldelning av resurser centralt i planeringen. I detta sammanhang bör även konsekvenser av utebliven tillsyn beaktas. En bedömning av tillsynsbehovet enligt LAV bör, enligt projektgruppen, i första hand baseras på kännedom om hur varje enskild kommun arbetar med va-frågorna. Det är troligt att kommunerna inom ett och samma län kan uppvisa en stor variation i hur va-frågorna hanteras. Följande frågor kan användas som en enkel checklista för att göra en översiktlig värdering av kommunernas arbete och val av tillsynsmetod:

- Har länsstyrelsen kännedom om kommunens arbete med va-planering?
- Hur fungerar kommunens förvaltningsövergripande arbete med va-frågor?
- Hur fungerar kommunens förvaltningsövergripande arbete i samband med detaljplaner och översiktsplaner, hur hanteras va-frågorna här?
- Finns kända problemområden inom kommunen då det gäller dricksvatten?
- Finns kända problemområden inom kommunen då det gäller översvämningsrisk?
- Hur mycket omvandling sker?
- Antal områden med samlad bebyggelse med mer än 20 hushåll?
- Finns områden med samlad bebyggelse i närheten av känsliga recipienter, skyddade områden, badplatser med mera?

³ Svenskt Vatten Utveckling (Nr 2014-07), Kommunal dagvattenhantering –juridiska och finansiella aspekter 2014.

Projektgruppen erfar att tillsynen varierar stort mellan länen. I vissa län är tillsynen relativt händelsestyrd och påkallad av fastighetsägares eller miljönämnds klagomål medan det i vissa län bedrivs en mer systematisk och genomgripande tillsyn. Det är vanligt att lyfta upp va-frågorna på agendan genom information om LAV i samband med olika kommunkontakter, till exempel seminarier, kommunbesök och temadagar.

Under 2009 till 2011 bedrev *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ett större tillsynsprojekt enligt 6 § LAV. Projektet utgör den hittills mest genomgripande tillsynen och finns redovisad i en rapport daterad 2011-09-28 med beteckningen 563-5440-2011. Projektet tog avstamp från en samlad bedömning av

- kommunernas bebyggelseplanering enligt gällande översiktsplaner och nyligen beslutade detaljplaner,
- beslutade verksamhetsområden för vatten och avlopp,
- avloppsreningsverkens kapacitet,
- statistik för antal enskilda vatten- och avloppsanläggningar i respektive kommun,
- miljökontorens bedömning av vatten- och avloppsförhållandena i samlad bebyggelse samt
- vattenförvaltningens statusbedömning avseende närsalter.

Länsstyrelsen anordnade kommunöverskridande möten med representanter för plan- och bygg, tekniska samt miljö- och hälsoskydd i länets kommuner. Syftet med mötena var att inleda en dialog kring VA-planering i samlad eller förtätad bebyggelse och så kallade omvandlingsområden.

Tillsynsprojektet resulterade i 45 beslut med förelägganden om utvidgat verksamhetsområde för allmän vattentjänst och anslutning till kommunalt vatten och avloppsanläggning. Länsstyrelsens beslut föregicks av ett flertal kontakter med utpekade representanter för kommunerna.

Även *Länsstyrelsen i Skåne* har valt att arbeta i projektform med dialogmöten gällande strategiska va-frågor som en del i LAV-tillsynen. Dialogmöten har hållits med samtliga 33 kommuner och tid- och handlingsplaner har begärts in. Projektet har som mål att vara klart vårvintern 2015 för att övergå i löpande uppföljning.

Enligt punkt 37 i vattenförvaltningens åtgärdsprogram behöver kommunerna, i samverkan med länsstyrelserna, utveckla vatten- och avloppsplaner. Särskilt gäller detta i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status, god kemisk status eller god kvantitativ status. Åtgärden innebär att länsstyrelsen får en ökad kunskap och information om vilken va-status kommunen har, vilket underlättar länsstyrelsens tillsynsarbete. Länsstyrelsen bör dock vara observant på att kommunens va-plan inte är juridiskt bindande. Länsstyrelsen bör även vara tydlig mot kommunen avseende vilken roll länsstyrelsen har enligt LAV, det vill säga att va-planen inte friskriver kommunen från eventuellt framtida förelägganden enligt 6 § LAV.

3.3 Underlagsmaterial inför beslutsfattande

3.3.1 Inhämtande av uppgifter

En grundläggande förutsättning för att kunna fullgöra tillsynen är att tillsynsmyndigheten har tillgång till de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Uppgifter som kan finnas såväl hos kommunens miljökontor eller motsvarande som hos den del av kommunen som sköter driften av den allmänna anläggningen, va-strateg etc.

LAV ger inget lagstöd för länsstyrelsen att förelägga kommunen om att inkomma med uppgifter eller handlingar. Inte heller kan någon föreläggas att vidta undersökningar. Förfarandet att hämta in uppgifter eller handlingar bör därför ske genom en begäran om att få ta del av handlingar eller vissa uppgifter. Inkommer inte de underlag länsstyrelsen efterfrågat får länsstyrelsen fatta beslut på det underlag som inkommit. I vissa ärenden kan det även bli aktuellt att tillfråga de boende eller fastighetsägarna. I de fall som länsstyrelsen inte får in tillräckligt med uppgifter är det desto viktigare att besluten kommuniceras.

Den kommunala miljönämnden har i egenskap av tillsynsmyndighet det övergripande ansvaret för miljö- och hälsoskyddet inom kommunen. Nämnden är bland annat tillsyns- och tillståndsmyndighet över enskilda avlopp och kan därför förväntas besitta betydande kunskap kring ett specifikt områdes behov av samlad lösning i va-frågan. Av 6 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I ett ärende där länsstyrelsen överväger att förelägga kommunen om att ordna vattentjänster bör därför den kommunala miljönämnden alltid beredas möjlighet att yttra sig i frågan, se bilaga 3.



Platsbesök för granskning av dagvatten-, vatten- och spillvattensituationen i ett omvandlingsområde. Foto: Maria Hübinette

3.3.2 Vilket underlag krävs?

Det är av största vikt att länsstyrelsen, innan beslut fattas, har tillräckligt med underlagsmaterial för att kunna göra en bedömning om huruvida kriterierna enligt 6 § LAV är uppfyllda. Kriterierna som alltså innebär att det ur miljö- eller hälsoskyddssynpunkt krävs en samlad lösning och att tillräckligt många fastigheter berörs. I bilaga 1 finns ett urval av domar där regeringen har upphävt länsstyrelsens beslut med hänvisning till att det saknas handlingar i ärendet som visar att det aktuella området har behov av en samlad lösning. Det tydliggörs också här att det är länsstyrelsen som har bevisbördan och alltså ska visa att förutsättningarna är sådana att kommunens skyldighet inträtt.

Miljökontoren har ofta värdefullt underlagsmaterial som kan ge tillräcklig grund för länsstyrelsens bedömning. Det kan tidigare ha utförts inventeringar, analyser av dricksvatten⁴, analyser av badvatten med mera vars resultat kan ge en bra bild av situationen. Resultaten av analyserna avgör om det går att ordna enskilda anläggningar på ett långsiktigt säkert sätt ur ett miljö- och

⁴ Vattenprover ur bergborrade brunnar, analyserade med avseende kemikaliska- och fysikaliska parametrar, som ger information för att göra bedömningar om ett område har förutsättningar att klara vattenförsörjningen lokalt.

hälsoskyddsperspektiv. Att man gör analyser och provtagningar innebär att miljökontoren oftast får en bra uppfattning om hur en säker lösning ska se ut för området med avseende på om det fungerar med enskilda anläggningar och samfälligheter eller om det krävs en kommunal lösning.

Det är alltså viktigt att belysa hur avloppshanteringen och vattenförsörjningen ser ut idag för det aktuella området och om det finns några problem. Ett lämpligt sätt att tydliggöra detta kan vara att efterfråga en karta där det är markerat vilka lösningar de olika fastighetsägarna har idag och vilka fastigheter/vilket område som eventuellt har otillfredsställande lösningar. Något som styrker att det finns behov av åtgärder kan vara att undersöka om miljönämnden tidigare har agerat eller planerar att agera gentemot fastighetsägare i området. Huruvida fastigheterna används som permanentboende eller som fritidsboende och om området är detaljplanerat eller inte har egentligen ingen betydelse för kommunens skyldigheter enligt 6 § LAV. Det kan emellertid ändå vara av intresse för att bilda sig en uppfattning om området och hur dess utveckling ser ut.

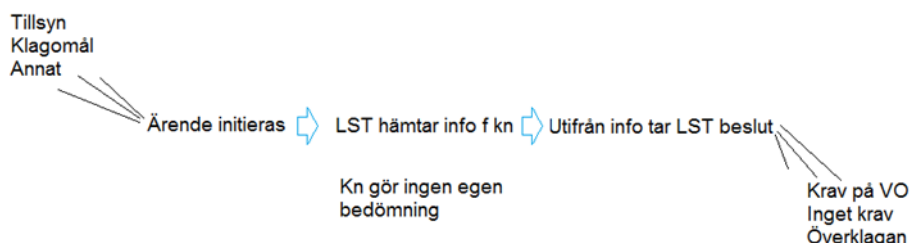
Platsbesök är ett viktigt underlag inför beslut såvida det inte är uppenbart att det inte tillför något, exempelvis att det finns så mycket underlag att platsbesöket inte tillför ärendet något nytt. Länsstyrelsen kan också hämta in uppgifter från fastighetsägare vilket kan göras på samma sätt som vid en begäran från miljönämnden, det vill säga en begäran om att få in uppgifterna eftersom lagstöd för att förelägga saknas. Frågor till fastighetsägarna kan vara

- Vilken typ av avloppsanläggning finns det på fastigheten? Hur gammal är avloppsanläggningen?
- Råder det brist på dricksvatten?
- Finns det problem med dricksvattenkvalitén?
- Har analyser gjorts av dricksvattnet?

En karta över dricksvattenbrunnarna och avloppsanläggningarnas placering kan också vara till stöd.

Parallellt med att underlag hämtas in från kommunens miljönämnd bör även underlag gällande va-verksamheten hämtas in från kommunen i egenskap av ansvarig för de allmänna vattentjänsterna. Projektgruppens uppfattning är att en sådan begäran om handlingar och uppgifter bör ställas till kommunen i sig och inte till någon enskild nämnd. Arbetssättet med att skapa långsiktigt hållbara va-lösningar varierar stort mellan olika kommuner och länsstyrelsen bör ta detta arbete i beaktande. Vissa kommuner har ingen planering alls medan andra har en tydlig strategi och en väl förankrad planering för utbyggnad av vattentjänsterna för såväl nya som äldre bebyggelseområden. Detta är uppgifter som kommunen tar fram och använder som underlag i arbetet med framtagande av sin va-plan. Det aktuella området är då troligtvis belyst i den så kallade va-planen och kommunen kanske därmed har angett en tidpunkt för när en

utbyggnad av vatten och avlopp ska vara klart. Om kommunen inte har någon planering för va-utbyggnaden är det bra att be kommunen göra en bedömning av när en utbyggnad av det aktuella området förväntas vara klar. Uppgiften kan vara värdefull om det skulle bli aktuellt med ett föreläggande.



3.4 Bedömning av ”större sammanhang”

En förutsättning för att skyldighet ska föreligga, enligt 6 § LAV, är att vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang. Med större sammanhang avses att kraven på ingripande från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt inte får vara begränsade till ett fåtal fastigheter utan är av den art att de påkallar mera omfattande åtgärder. Uttrycket större sammanhang är vagt. I propositionen, s. 42, anges att enligt praxis ”behövs det åtminstone en något sånär samlad bebyggelse av 20-30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning”. Detta härrör från departementschefens uttalande i prop. 1955:121 s. 61 att ”ett antal av 20-30 anslutna fastigheter kan tänkas utgöra ett antagbart minimum, som dock bör kunna minskas, om bebyggelsen ligger så samlad, att sanitära synpunkter i högre grad gör sig gällande”. Det går dock inte att fastställa något exakt mått på närhet mellan fastigheterna utan vid bedömning av större sammanhang får man i första hand se till hur många fastigheter som behöver omfattas av den samlade lösningen.

En utbyggnad av befintlig eller planerad allmän anläggning kan dock behöva ske för betydligt färre fastigheter än 20-30 stycken. I praxis har till och med enstaka fastigheter i närheten av befintligt verksamhetsområde ansetts planmässigt och i övrigt ha ett så nära samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att fastigheternas va-frågor skulle lösas i det större sammanhanget med denna bebyggelse, vilket framgår av propositionen s. 42.

Anslutning till ett befintligt reningsverk eller ett befintligt vattenverk är inte den enda lösningen om det föreligger ett kommunalt ansvar. I vissa fall kan det vara lämpligare och mer kostnadseffektivt att tillhandahålla en lokal lösning, exempelvis ett mindre reningsverk. Om ett område ligger långt ifrån befintliga verksamhetsområden och befintliga anläggningar blir det kanske nya anläggningar som måste uppföras. Det är huvudmannens uppgift att bedöma vilken teknik som bäst tillgodoser verksamhetens ändamål samt att den klarar

de miljökrav som ställs enligt miljöbalken. Länsstyrelsen kan alltså inte påverka med vilken teknik kommunen tillhandahåller va-tjänster, bara att de gör det. Normal prövning av anläggningen enligt miljöbalkens bestämmelser måste givetvis genomföras.



Vattenspump. Foto: Maria Hübinette

3.5 Bedömning av hälsoskyddsbehovet

Behovet av att lösa vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang uppstår när det finns risk för människors hälsa till följd av exempelvis dåligt fungerande avloppsanläggningar som förorenar dricksvattentäkt, badvatten eller sjöar och vattendrag där människor kan tänkas dricka vattnet.

För att kunna tillämpa LAV bör det finnas en konstaterad, eller påvisbar risk för olägenhet. Det måste även finnas underlag som visar att så är fallet. Länsstyrelsen måste i beslutsunderlaget ha tillgång till sådana fakta. I de fall tillräckliga fakta saknats har det, i ett fåtal regeringsbeslut, medfört att länsstyrelsens föreläggande har upphävts eller återförvisats.

Att säkerställa bra dricksvatten är ett viktigt incitament för god avloppshantering. Att befintliga dåliga avlopp orsakat problem med dricksvattnet kan vara skäl nog för att kräva en samlad lösning, men det är inte helt självklart. Om avloppsanläggningarna inte uppfyller lagens krav måste det först utredas om de kan åtgärdas genom tillsyn enligt miljöbalken. Behov av en samlad lösning ur hälsoskyddsperspektiv föreligger då enskilda lösningar inte är tekniskt/ekonomiskt möjliga att åstadkomma ur ett långsiktigt hållbart perspektiv.

Föroreningskänsliga grundvattenförekomster, skyddsområden för vattentäkter, ytvatten som används som vattentäkt samt återkommande översvämningar i ett område kan vara skäl som pekar mot att en samlad avloppslösning är nödvändig.

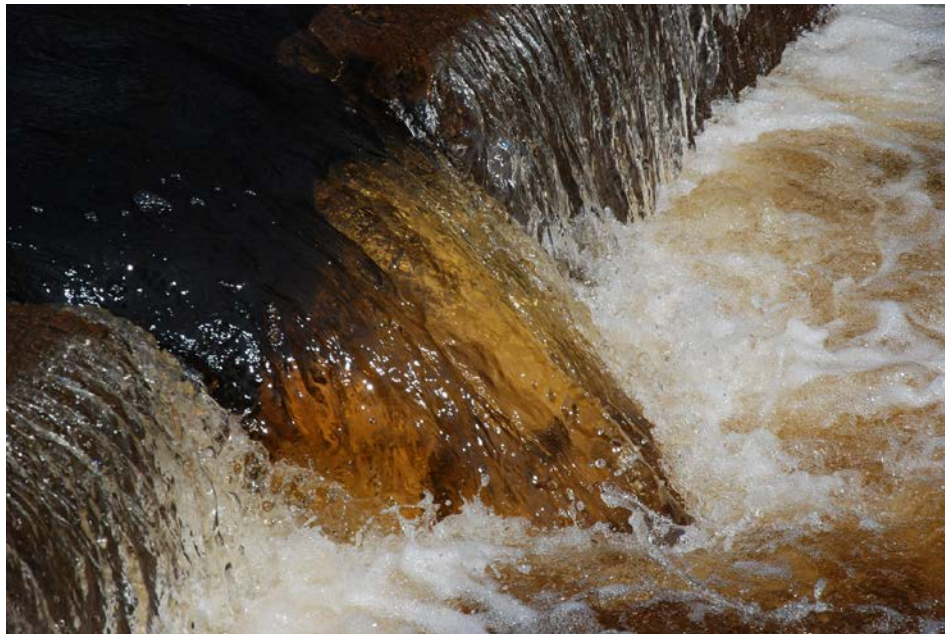
Att inrätta verksamhetsområde för dricksvatten men inte för avlopp kan accepteras om tillräcklig mängd dricksvatten inte kan ordnas. Det vill säga i de fall det enbart är vattenfrågan som är problemet. Orsaker kan till exempel vara låg tillrinning, små vattenmagasin, saltvatteninträngning eller att vattenkvaliteten är dålig av annan orsak än bristfälliga avloppsanläggningar. Att enbart tillhandahålla vatten som en lösning för att undanröja ett ansvar för avlopp på grund av hälsoskyddsskäl bör inte accepteras.

Man bör också ha i åtanke att om tillgången till vatten av god kvalitet ökar genom framdragning av kommunalt vatten kommer belastningen på avloppsanläggningarna troligen också att öka. Fritidshus kommer kanske att användas mer och oftare och vattenkrävande utrustning som diskmaskiner, tvättmaskiner, badkar och duschar installeras. Det finns också många exempel på områden där exploateringsstrycket för nybyggnation kraftigt ökat när vattenfrågan är löst. Innan det kan godkännas att kommunen tillhandahåller enbart vattenförsörjning men inte avlopp i ett område måste det vara helt klart att både de befintliga avloppslösningarna och recipienten klarar en ökad belastning. Annars har man genom att lösa ett problem skapat ett annat.

Om det med större fördel går att lösa vatten- och avloppsfrågorna för en specifik fastighet inom verksamhetsområdet med en enskild anläggning finns inget hinder för detta.

Om en enskild anläggning kan visas vara överlägsen i fråga om att återföra viktiga näringsämnen till kretsloppet och från andra aspekter hålla jämna steg med det allmänna alternativet, skulle denna fördel kunna anses räcka för att fastighetsägaren ska slippa avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen för den allmänna anläggningen (SOU 2004:64 s. 227). Frågan ligger dock inte på länsstyrelsens bord, det är istället en fråga för va-nämnden när det blir aktuellt med en eventuell anslutning till en allmän anläggning.

Behovet av att lösa vattenförsörjningen kan även uppstå om andra verksamheter/orsaker medfört att vattnet i ett område är otjänligt eller om det råder brist på vatten. Enligt Livsmedelsverket⁵ är hälsomässigt grundade anmärkningar på ett dricksvatten till exempel innehåll av mikroorganismer, förhöjda halter av ämnen som kan medföra hälsorisker och vattnets grumlighet. Gällande riktvärden återfinns i Livsmedelsverkets råd om enskild dricksvattenförsörjning.⁶



Brunifierat vatten. Foto: Maria Hübinette

⁵ Den 1 januari 2014 flyttades ansvaret för information och rådgivning för enskilda dricksvattenanläggningar över från Socialstyrelsen till Livsmedelsverket.

⁶ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:17) om försiktighetsmått för dricksvatten upphävdes den 31 december 2013. Den ersattes 1 januari 2014 av Livsmedelsverkets råd om enskild dricksvattenförsörjning.

3.6 Bedömning av miljöskyddsbehovet

Genom LAV infördes miljöhänsyn som ytterligare ett skäl för kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning. Av propositionen framgår att för att miljörekvisitet ska kunna anses vara uppfyllt krävs att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön (prop. 2005/06:78 s. 45). I bilaga 1 finns ett urval av domar.

Vad man kan utläsa i va-nämndens domar så har införandet av miljörekvisitet allmänt inneburit att bebyggelsen i större utsträckning än tidigare kommer att försörjas med allmänna vattentjänster. Ökade krav på vattentjänster för skydd av miljön kan också förväntas genom förordning (SFS 2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (Sveriges implementering av Vattendirektivet, rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober). De områden som framförallt är berörda är omvandlingsområden och rena fritidshusområden där hälsoskyddsskäl av någon anledning hittills inte räckt till för att få en allmän försörjning till stånd. Miljöhänsynen har också fått betydelse för utbyggnad av allmänna dagvattenanläggningar. Dagvattenfrågan är i och med LAV inte längre endast begränsad till detaljplanlagt område.

När kan det bli aktuellt att för en befintlig bebyggelse ställa krav på kommunen att enbart utifrån miljöhänsyn ordna verksamhetsområde för avlopp? För det första bör en konstaterad olägenhet för miljön föreligga. Vattenmyndigheternas arbete med statusklassning av sjöar och vattendrag aktualiserar frågan om olägenhet för miljön.⁷

De fem vattenmyndigheterna ansvarar och planerar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön inom respektive vattendistrikt. Ett av huvudverktögen i vattenplaneringen är att ta fram åtgärdsprogram för att identifiera vilka typer av åtgärder som krävs för att klara miljökvalitetsnormerna och uppnå målet god vattenstatus. Även om specifika krav rikade mot namngivna verksamheter inte kan göras kommer åtgärderna åtminstone att tala om i vilken bransch det är viktigt att minska miljöpåverkan.

För ny bebyggelse kommer miljöfrågan upp redan i detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning. Länsstyrelsen ska enligt 5 kap. PBL bevaka att miljökvalitetsnormer följs under programsamrådet och plansamrådet. Enligt 12 kap. PBL ska länsstyrelsen pröva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan bland annat om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs.

Fastslagna miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram kommer att vara viktiga beslutsunderlag i ett ärende om kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster utifrån miljöhänsyn. Andra beslutsunderlag kan till exempel vara uppgifter om påverkan på Natura 2000 område. Hänsyn bör också tas till

⁷ Mer information finns i VISS (www.viss.lansstyrelsen.se)

eventuell förekomst av rödlistade arter i recipient. Med åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer i ryggen kan länsstyrelsens utredning mer koncentreras till en bedömning av miljönyttan med att vidta en samordnad lösning. Det faktum att en allmän va-anläggning ska förhindra eller åtminstone väsentligt motverka påtagliga olägenheter för miljön gör att den mängd näringsämnen som ska förhindras att nå recipienten inte kan vara försumbar sett till recipientens totala belastning. I vissa fall kan en anslutning till kommunalt avloppsnät medföra ett byte av recipient från känslig till mindre känslig, vilket naturligtvis måste vägas in.

Hur många fastigheter som måste vara berörda för att miljörekvisitet ska vara uppfyllt kommer att variera med recipientens känslighet. Som tidigare har nämnts så krävs det en något snär samlad bebyggelse av 20-30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning. Projektgruppens bedömning är dock att det normalt krävs fler fastigheter än så för att miljörekvisitet ska anses vara uppfyllt. En jämförelse bör också göras mellan vilket resultat som kan erhållas genom krav på enskilda avloppsanläggningar och det resultat som kan nå genom en allmän va-anläggning. I den mån det inte medför orimliga kostnader i förhållande till miljönyttan (2 kap 3, 7 §§ MB) går det att med stöd av miljöbalken ställa långtgående reningskrav på enskilda avloppsanläggningar.

3.7 Föreläggande om att inrätta verksamhetsområde

Enligt 6 § LAV ska kommunen, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas allmänna vattentjänster i ett större sammanhang, bestämma verksamhetsområde och se till att en allmän va-anläggning snarast och så länge behovet finns är i drift. Länsstyrelsen får med stöd av 51 § förelägga kommunen att fullgöra den skyldigheten. Föreläggandet får enligt samma paragraf förenas med vite. Endast kommunen kan överklaga länsstyrelsens föreläggande. Överklagan görs till Statens va-nämnd vars beslut i sin tur kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Det finns ingen möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut om att inte förelägga kommunen att inrätta verksamhetsområde. Enskilda kan i ett sådant fall vända sig direkt till Statens va-nämnd.

Då det gäller att kommunen ska uppfylla skyldigheten snarast behöver hänsyn tas till tid för budgetering, projektering och genomförande. Det framgår dessutom av prop. 2005/06:78, s. 69 att eftersom huvudmannen inte längre kommer att kunna bestämma verksamhetsområdet själv, kommer huvudmannen att behöva en större möjlighet att genomföra utbyggnaden efter sin egen planering. Huvudmannen bör ha rätt att följa en egen, antagen plan för att ordna en allmän va-anläggning, så länge inte detta görs i syfte att förhåla genomförandet av beslutet om verksamhetsområdet. Huvudregeln om att den behövliga anläggningen ska komma till stånd så snart som möjligt har därför kompletterats med en föreskrift om att arbetena får utföras i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan (17 § LAV). Det har också konstaterats i praxis (bilaga 1, Mål nr M 1803-13) att ett föreläggande bör ta hänsyn till befintliga utbyggnadsplaner.

Det finns inga skrivningar om skälighetsbedömning i LAV, det är ansvaret som påtalas och om rekvisiten är uppfyllda så uppstår kommunens skyldighet, oavsett kostnad. Kostnaden ska därefter fördelas på va-kollektivet enligt den av kommunen fastställda taxan. Av propositionen 2005/06:78, s. 88, framgår bland annat att Högsta domstolen har fastslagit att va-avgifterna i princip ska bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje enskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga. Kommunen får, enligt kommunallagen, inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller, vilket framgår av propositionen 2005/06:78 s. 85. Särtaxa får tas ut om kostnaden för en viss eller vissa fastigheters va-försörjning p.g.a. särskilda förhållanden i en beaktansvärd omfattning avviker från vad som övrigt gäller i verksamhetsområdet, engångsavgiften kan regleras (anslutningsavgiften). Den periodiska avgiften kan också sättas som särtaxa, enligt LAV, men enbart om det finns avsevärda kostnadsskillnader, se s. 88-89 propositionen. Avgiftsfrågorna är inte en fråga för länsstyrelserna, det är en fråga mellan kommunen och brukarna. Om en brukare är missnöjd kan denna överklaga avgiftsbeslutet till Statens va-nämnd.

3.8 Allmänförklarade anläggningar

Enligt äldre lagstiftning kunde privata anläggningar på begäran från huvudmannen, allmänförklaras av länsstyrelsen. De flesta allmänförklaringar som gjordes skedde under 1970-talet mot bakgrund av de möjligheter som då fanns till att få stadsbidrag för avloppsreningsverk. Genom allmänförklaringen fick anläggningen allmän status och VAL trädde ikraft trots att kommunen inte var huvudman. I samband med arbetet att ta fram LAV undersöktes hur många allmänförklarade va-anläggningar det finns i landet. Resultatet är osäkert men utöver de 23 som drevs av kommunala bolag verkade det finnas drygt 100 stycken. De flesta av dessa är anläggningar för fritids- men även permanentbebyggelse i mindre områden utanför tätorterna. Det finns också allmänförklarade anläggningar som betjänar olika former av institutioner, såsom sjukhem, kursgårdar, kriminalvårdsanstalter med mera.

Möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar har genom LAV upphört. I den del av LAV som berör länsstyrelsen är de allmänförklarade anläggningarna det enda där det i någon mening finns övergångsbestämmelser.

I propositionen (prop. 2005/06:78 s. 36) anges att befintliga allmänförklarade anläggningar, som inte också är att anse som allmänna enligt den föreslagna nya lagen, ska få drivas vidare i sin nuvarande form under en övergångstid om högst tio år. Efter denna tid ska anläggningarna ha ombildats till någon annan förvaltningsform. Många av de områden som har allmänförklarade anläggningar kan tänkas uppfylla kriterierna i 6 § LAV varför en övergång till kommunal regi blir det mest naturliga. För mindre anläggningar förväntas en omvandling till gemensamhetsanläggningar och för de allra minsta, de som endast betjänar en eller ett par fastigheter, kommer ingen ombildning att behövas. De minsta anläggningarna kommer därför även fortsättningsvis att drivas som enskilda anläggningar, där varken villkoren för inrättande av gemensamhetsanläggningar i anläggningslagen (SFS 1973:1149) eller kraven i 6 § i LAV är uppfyllda.

Bestämmelser om upphävande av allmänförklaringar samt nedläggande av allmänna va-anläggningar saknas. Det har inte heller i förarbetena angetts hur en ombildning ska ske. För att länsstyrelsen ska få en överskådlig blick över de allmänna anläggningarna som finns i länet bör följande uppgifter samlas in:

- Hur många allmänförklarade anläggningar finns?
- Var finns de allmänförklarade anläggningarna?
- Hur många av de allmänförklarade anläggningarna kan det bli aktuellt för kommunerna att ta över (6 § LAV)

Genom att samla in dessa uppgifter ökar möjligheten till samverkan mellan länsstyrelse och kommun redan tidigt under processen med omvandling för att få till långsiktiga och hållbara lösningar.

4. Alternativa tekniska lösningar

Nedan görs en översiktlig genomgång av va-lösningar som kan vara aktuella då kommunalt ansvar enligt LAV inte föreligger. Speciellt för mindre områden kan det dock vara svårt att alltid dra en skarp gräns när kommunalt ansvar föreligger. I praktiken kan det därför finnas en gråzon där flera lösningar är möjliga. När alternativ till kommunalt verksamhetsområde beaktas är det mycket viktigt att en bedömning görs av områdets framtida behov av va-tjänster. Om behoven bedöms öka talar det för att kommunen har ett ansvar för va-tjänsterna.

4.1 Kommunal anslutningspunkt

Genom att anlägga en anslutningspunkt⁸ på en av kommunen bestämd plats kan kommunen tillhandahålla vatten och avlopp utan att för den skull utvidga verksamhetsområdet. Kommunalt vatten och avlopp är en efterfrågad va-lösning av många fastighetsägare. Det innebär en stabil och långsiktig lösning av fastighetens va-behov. De årliga kostnaderna är förutsägbara och fastighetens värde stiger vanligen med en kommunal lösning. För kommunen kan det vara intressant att erbjuda fastighetsägare möjlighet att bruka den allmänna va-anläggningen. Skälen till detta kan till exempel vara miljöhänsyn eller att vilja underlätta för permanentboende. En sådan typ av självpåtagen service får dock inte belasta det övriga va-kollektivet negativt.

Rätten att bruka den allmänna va-anläggningen regleras i avtal mellan kommunen och de som ansluter sig till anslutningspunkten. I avtalet regleras ersättningen till kommunen. En enskild fastighetsägare kan ansluta sig via avtal, eller också kan flera fastighetsägare ansluta sig via ett gemensamt avtal. Av flera skäl kan fastighetsägare välja att samverka för att ansluta sig via avtal till kommunens va-nät. Samverkan kan till exempel ske i form av servitut, bolag eller genom att bilda en ekonomisk förening. Vanligt är dock, särskilt för lite större anläggningar, att gemensamhetsanläggning inrättas med stöd av anläggningslagen (SFS 1973:1149).

För att få inrättas måste anläggningen vara av väsentlig betydelse för flera fastigheter. Gemensamhetsanläggningar inrättas av lantmäterimyndigheten genom ett anläggningsbeslut. I beslutet anges bland annat vilka fastigheter som ska ha del i samfälligheten och hur kostnaderna för anläggningen ska fördelas. Det görs vanligen genom att deltagande fastigheter åsätts andelstal, som anger den andel som varje fastighet ska betala. Det är dock projektgruppens uppfattning att sådana avtal endast kan föreligga då kommunalt ansvar för va-tjänster inte föreligger. Om ansvar föreligger ska verksamhetsområde inrättas och va-tjänsterna levereras fram till fastighetsgräns (se även prop. 2005/06:78 s.

⁸ Med anslutningspunkt menas i detta fall den punkt där kommunen ansluter en avtalskund.

51). Det interna avlopps nätet inom till exempel gemensamhetsanläggningen får anses utgöra ett tillsynsobjekt (u-objekt) för den kommunala miljötillsynsmyndigheten. Tillsyn kan krävas och tillsynsavgift kan komma att tas ut.



Ledningsdragningar inom gemensamhetsanläggning för bl a VA. Foto: Maria Hübinette

4.2 Större enskild anläggning

Enligt LAV definieras alla anläggningar som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning som enskild anläggning. Då enskilt avlopp används som synonymt med avloppsanläggning på den egna fastigheten vid tillämpning av miljöbalken kan missförstånd ske. Havs- och vattenmyndigheten har börjat använda begreppet små avlopp för anläggningar upp till och med 200 pe. Detta eftersom begreppet enskild snarare definierar verksamhetsutövaren än storleken på anläggningarna. Nedanstående text avser inte småskalig teknik.

Liksom då man upprättar en kommunal anslutningspunkt kan fastighetsägare av flera skäl välja att samverka kring gemensam vatten och/eller avloppslösning. Samverkan kan till exempel ske i form av servitut, bolag eller genom att bilda en ekonomisk förening. Vanligt är dock, särskilt för lite större anläggningar, att gemensamhetsanläggning inrättas med stöd av anläggningslagen (SFS 1973:1149). För att få inrättas måste anläggningen vara av väsentlig betydelse för flera fastigheter.

Gemensamhetsanläggningar inrättas av lantmäterimyndigheten genom ett så kallat anläggningsbeslut. I beslutet anges bland annat vilka fastigheter som ska ha del i samfälligheten och hur kostnaderna för anläggningen ska fördelas. Det görs vanligen genom att deltagande fastigheter åsätts andelstal, som anger den andel som varje fastighet ska betala.

En större enskild anläggning är huvudsakligen aktuellt då kommunal skyldighet att ordna allmänna vattentjänster inte föreligger. Området kan vara för litet eller helt enkelt sakna behov av samlad lösning för skydd av hälsa eller miljö. Ur brukarens perspektiv är dock gemensamma lösningar ofta ekonomiskt motiverat om alternativet är individuella lösningar på varje fastighet.

Situationer kan tänkas uppstå när kommunalt ansvar föreligger men fastighetsägarna är eniga om att de vill lösa va-frågorna på egen hand genom att anlägga, äga och driva en gemensam anläggning. I ett sådant fall är det projektgruppens uppfattning att kommunens ansvar i princip kvarstår. Kommunen bör därför i ett tidigt skede ta ställning till om verksamhetsområde ska inrättas eller om man kan acceptera en gemensamhetsanläggning. En mycket viktig förutsättning för va-samverkan är att alla fastighetsägare är med samt att förmågan att samarbeta finns från början och kan förväntas bestå på lång sikt. Om denna i ett senare skede inte visar sig fungera, till exempel på grund av konflikter eller dålig skötsel och drift, kan enligt vår uppfattning kommunen bli skyldig att fullgöra sitt ansvar. Denna uppfattning får också stöd i praxis. För kommunen kan övertagandet av en anläggning man inte projekterat innebära tekniska problem.



Gemensamt avloppsreningsverk för ca 500 pe. Foto: Maria Hübinette

Det kan även uppstå situationer när en exploatör vill bygga ett större antal hus och avser att själv ordna vatten- och avloppsförsörjningen. Projektgruppen anser att det endast kan ske de ifall där kommunen inte har skyldighet enligt LAV att ordna vatten- och avloppsförsörjning. Kommunen har i en detaljplan möjlighet att meddela bestämmelser om hur en gemensamhetsanläggning ska utformas och genom fastighetsplan bestämma vilka fastigheter som ska ingå i gemensamhetsanläggningen (6 kap. 3, 4 §§ PBL). Men kommunen kan aldrig genom planbestämmelser, eller genom andra avtal, skriva bort sitt ansvar att tillhandahålla allmänna va-tjänster om skyldighet föreligger enligt LAV. I många kommuner låter man en exploatör bygga en va-anläggning som kommunen sedan tar över och införlivar i det kommunala verksamhetsområdet. Möjligheten för kommunen att ta över en befintlig va-anläggning finns, men det är förfarandet att kommunen har kännedom och kanske till och med aktivt medverkar då en exploatör bygger en ny anläggning som kan anses bryta mot lagen (SFS 2007:1091) om offentlig upphandling.

En viktig tillsynsuppgift för länsstyrelserna är att granska detaljplaner på remiss utifrån LAV.

4.3 Individuella lösningar

Med individuella lösningar avses här småskaliga tekniska lösningar för en eller ett fåtal fastigheter. Om individuella lösningar i ett område, som berör så många fastigheter att det utgör ett större sammanhang, går att ordna ur miljö- och hälsosynpunkt är det svårt att hävda att förhållandena är sådana att kommunens skyldighet har inträtt. Regeringen har i flera fall upphävt förelägganden med motiveringen att länsstyrelsen inte kunnat påvisa behov av samlad lösning med hänsyn till hälsoskyddet (till exempel M2005/3198/F/P).

Vid en traditionell bedömning av om det i ett område finns förutsättningar att ordna individuella va-lösningar har stor hänsyn tagits till möjligheten att infiltrera avloppsvatten i marken. Små tomter, högt grundvatten, täta eller för genomsläppliga jordarter är aspekter som talar emot möjligheten att ordna individuella avloppslösningar. Därtill beaktas närheten till vattentäkter och badplatser med mera. Projektgruppen uppfattar att det har funnits en outtalad norm att infiltration av WC-avlopp ska vara tekniskt möjligt samt att lösningen på lång sikt inte ska medföra olägenheter. Den teknikutveckling som sker för små avlopp samt ökade krav på kretsloppslösningar gör att bedömningsgrunderna för när det går att ordna individuella lösningar till viss del kan komma att omvärderas. Det kan anses att WC inte är en självklar rättighet. Därmed inträder möjligen inte kravet på kommunalt ansvar om BDT-avloppsfrågan kan lösas på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt med enskilda lösningar.

Kommuner som aktivt verkar för alternativa avloppslösningar inom ett mindre bebyggelseområde bör därför kunna ”styra undan” från skyldigheten att inrätta

allmän avloppsanläggning. Naturligtvis under förutsättning att valda lösningar inte riskerar att medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön. Små avloppsanläggningar medför alltid viss risk/påverkan varför individuella lösningar bör tillämpas restriktivt i större sammanhang.



Enskild avloppsanläggning. Foto: Maria Hübinette

4.4 Kan små lösningar uppfylla det kommunala ansvaret?

I dagsläget råder en osäkerhet beträffande de rättsliga förutsättningarna enligt LAV för va-huvudmannen att välja tekniken med slutna tankar för WC-avlopp. Det som är intressant här är huruvida man kan anse att va-huvudmannen har uppfyllt sitt ansvar genom att peka ut ett verksamhetsområde där WC-avloppen går till slutna tankar för varje bostad/fastighet och där va-huvudmannen fullt ut tar ansvar för omhändertagandet av innehållet i de slutna tankarna. Kommuner har ställt sig frågan i första hand med syftet att få till en kretsloppslösning för toalett/WC-avloppsfraktionen och en återföring av näringsämnen till odlad mark. Ekolagen har på uppdrag av Uddevalla kommun utrett frågan och slutsatserna går att läsa i rapporten ”Slutna tank inom verksamhetsområde för hushållsspillvatten, eller...?” som gavs ut i maj 2013.⁹

⁹ Slutna tank inom verksamhetsområde för hushållsspillvatten, eller...?

En rapport om de rättsliga förutsättningarna enligt LAV för va-huvudmannen att välja tekniken med slutna tankar, samt vissa rättsliga följdfrågor. Utredning på uppdrag av Uddevalla kommun Uppsala den 8 maj 2013 Jonas Christensen.

Det är som nämnts huvudmannen som ska bestämma vilken teknik som ska användas, men om huvudmannen skulle använda sig av slutna tankar inne på fastigheterna blir bedömningen att det saknas möjlighet att ta betalt enligt LAV.

Det är viktigt att inte släppa frågan om ett nytänkande beträffande teknikval och utförande då kommunerna ska uppfylla sin skyldighet beträffande allmänna vattentjänster.

10 § En allmän va-anläggning skall ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser.

När det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, bör den ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.

”Bestämmelsen i 10 § första stycket i LAV utgör inte rättsgrund för en skyldighet att vidta längre gående miljöåtgärder än vad miljölagstiftningen kräver. Men den ger den kommunale huvudmannen vissa möjligheter att göra detta” ”I propositionen till LAV (prop. 2005/06:78 s. 58) framhålls att det till och med bör kunna förväntas att kommunerna tar ett större ansvar för att minska omgivningspåverkan och, utöver det som miljölagstiftningen kräver, om möjligt vidtar de ytterligare åtgärder som är påkallade för att till exempel återföra näringsämnen till det naturliga kretsloppet.”¹⁰

¹⁰ Citat från s. 63 ur Vattentjänstlagen, en handbok, av Jörgen Qviström.

Ordförklaring

Allmänförklarad anläggning

en va-anläggning som drivs eller ska drivas av någon annan än en kommun och som behövs från hälsoskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt kunde enligt VAL 70 31 § allmänförklaras av länsstyrelsen. Med allmänförklaringen följde att bestämmelserna i VAL 70 gällde i det verksamhetsområde som bestämts.

Allmän va-anläggning

en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldighet enligt lag (SFS 2006:412) om allmänna vattentjänster

Anläggningslagen

Anläggningslag (SFS 1973:1149)

Avlopp

bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning

BDT

bad-, disk- och tvättvatten från hushåll

Enskild anläggning

en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning

Enskilt avlopp

en avloppsanläggning som inte ingår i en allmän va-anläggning. Begreppet används oftast för anläggning som betjänar ett hushåll

Fastighetsägare

den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller

	på grund av testamenteriskt förordnande
Förbindelsepunkt	gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation
Gemensamhetsanläggning	en anläggning som är inrättad med stöd av anläggningslagen (SFS 1973:1149) och som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadig-varande betydelse för dem. I dagligt tal kan ibland gemensamhetsanläggningar ges en vidare betydelse till att omfatta alla anläggningar, vatten eller avlopp, som berör två eller flera fastigheter oavsett samarbetsform.
Huvudman	den som äger en allmän va-anläggning
LAV	lagen (SFS 2006:412) om allmänna vattentjänster
PBL	plan- och bygglag (SFS 2010:900)
Va-anläggning	en anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse
Va-installation	ledningarna och därmed förbundna anordningar som inte ingår i en allmän va-anläggning men som har ordnats för en eller flera fastigheters vattenförsörjning eller avlopp och är kopplade eller avsedda att kopplas till en allmän va-anläggning
VAL 55	lag (SFS 1955:314) om allmänna vatten och avloppsanläggningar
VAL 70	lag (SFS 1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar
Vattentjänster	vattenförsörjning och avlopp (va)

Verksamhetsområde (VO)

det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller ska ordnas genom en allmän va-anläggning

Litteraturlista

Allmänna vattentjänster (SOU 2004:64)

Dricksvatten från enskilda brunnar och mindre vattenanläggningar
*Socialstyrelsen*¹¹

Handbok om VA i omvandlingsområden
Svenskt Vatten Utveckling, rapport nr 2008-11

Kommunala VA-planer – en kunskapsöversikt
Svenskt Vatten Utveckling, rapport nr 2012-03

Kommunal VA-planering, Manual med tips och checklistor
Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport 2009:07

Livsmedelsverkets råd om enskild dricksvattenförsörjning
2013-12-19

Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanordningar för
hushållspillvatten
Naturvårdsverket, AR 2006:7

Planera för dricksvatten – vårt viktigaste livsmedel!
Livsmedelsverket m.fl, 2011.

Planera vatten och avlopp
*Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland, utgiven av
Länsstyrelsen i Skåne rapport 2008:44*

Regeringens proposition 2005/06:78, Allmänna vattentjänster

Sluten tank inom verksamhetsområde för hushållspillvatten, eller...?
Ekologen Miljöjuridik AB, Jonas Christensen, 8 maj 2013

Slutrapport av Jönköpings läns VA-projekt 2011-09-28, dnr 563-5440-2011
Länsstyrelsen i Jönköpings län

Små avloppsanläggningar – Handbok till allmänna råd
Naturvårdsverket, handbok 2008:3

¹¹ Den 1 januari flyttades ansvaret för information och rådgivning för enskilda dricksvattenanläggningar över från Socialstyrelsen till Livsmedelsverket

Vattenskydd – inventering av vägledningar och riktlinjer
Svenskt Vatten Utveckling, rapport nr 2014-07

Vattentjänstlagen, en handbok
Qviström, Jörgen, Nordstedts juridik 2008

Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god
vattenstatus
Havs- och vattenmyndigheten, rapport 2014:1



**Miljösamverkan
Sverige**

www.miljosamverkansverige.se



Länsstyrelserna