



Länsstyrelserna



Planera vatten och avlopp

Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till

Titel:	Planera vatten och avlopp. Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till
Utgiven av:	Länsstyrelsen i Skåne Län, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Västra Götaland
Författare:	Jonas Christensen, Ekolagen Miljöjuridik AB (projektledare); Marika Palmér Rivera, WRS Uppsala AB; Mats Johansson, Verna Ekologi AB; Samtliga företag ingår i nätverket SwedEnviro. Projektkoordinator: Stefan Fahlstedt vid Länsstyrelsen i Skåne län
Beställningsadress:	Länsstyrelsen i Skåne Län, Miljöenheten 205 15 MALMÖ Tfn: 040-25 20 00 lansstyrelsen@m.lst.se
Copyright:	Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Västra Götaland
Upplaga:	
ISBN:	ISBN 978-91-86079-27-7
Länsstyrelse- rapportnummer (Skåne)	2008:44
Tryckt:	Tryckeri och antal
Layout:	Länsstyrelsen i Stockholm
Tryckningsår:	2008
Illustrationer:	Rickard Olofsson (WRS)
Omslagsbild och foto:	Jonas Christensen, I övrigt anges fotograf vid respektive foto.

Förord

I regeringsbeslut 42 daterat 2007-06-20 fick länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götalands län i uppdrag att i samarbete med intresserade kommuner ta fram metoder och planeringsunderlag för åtgärder för minskad påverkan på havsmiljön från enskilda avlopp. Detta arbete har finansierats av Naturvårdsverkets havsmiljöanslag där 1 miljon kronor adresserades till Länsstyrelsen i Skåne. Samråd med Naturvårdsverket har skett genom möten, kontakter och kommentarer på projektplaner. Stefan Fahlstedt, Länsstyrelsen i Skåne län har varit projektledare för Skånes del.

Kommuner i Skåne och Miljösamverkan Skåne fick förfrågan om vilka frågor som de ansåg var prioriterade. Utifrån önskemålen från kommunerna delades projektet in i fyra delprojekt:

- Juridisk instruktion för förvaltningsövergripande VA-planering,
- Kompetensutveckling inom miljökommunikation för miljöinspektörer som arbetar med tillsyn av enskilda avlopp,
- Utbildningsdag om förvaltningsövergripande VA-planering,
- Vägledning för skyddsnivåbestämning enligt allmänna råd om små avloppsanordningar.

Den juridiska instruktionen för förvaltningsövergripande VA-planering har författats av miljöjuristen Jonas Christensen, Ekologen miljöjuridik, tillsammans med andra konsulter, dessa presenteras närmare i slutet av denna skrift.

Den lagstiftning som reglerar ämnesområdet under titeln ”Planera vatten och avlopp – vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till” är mångfacetterad och kan ge utrymme för tolkningar åt olika riktningar. Denna vägledning visar författarnas slutsatser och åsikter, vilket inte nödvändigtvis kommer att överensstämja med all rättstillämpning eller alla avgöranden framöver.

Delprojektet har delfinansierats av Miljösamverkan Sverige som genom projektgruppen ”Samla Avlopp” även har utgjort referensgrupp genom att granska och kommentera materialet under arbetets gång. För att kvalitetssäkra materialet har en fristående granskning utförts av Anneli Wejke, Miljödomstolen Vänersborg.

Malmö december 2008

Stefan Fahlstedt
Länsstyrelsen i Skåne län

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	6
	Bakgrund och syfte	6
	Relationen till andra handböcker och vägledningar	9
3	Rättsliga förutsättningar för kommunernas myndighetsarbete	12
	Kommunal kompetens.....	12
	Förutsättningar för myndighetsarbete.....	12
	Olika kommunala roller	13
	Politiker eller förtroendevald?.....	14
	Viktigt att känna sin roll	16
4	Ökat behov av VA-planering	17
	Inledning	17
	Avloppsvattendirektivet	18
	Vattendirektivet	19
	Nationella miljö kvalitetsmål	23
5	Kommunalt ansvar för VA-planering	25
	Inledning	25
	Planeringsansvar enligt plan- och bygglagen	26
	Övergripande krav på planering enligt LAV och MB	32
	Kommunernas ansvar för avfall	33
	Kommunala VA-policys och liknande dokument	35
	Övriga kommunala styrdokument	38
	Den kommunala verktygslådan - en sammanfattning	39
6	Tre organisatoriska former för VA	41
	Inledning	41
	Vattentjänstlagen	44
	Anläggningslagen	54
	Miljöbalken	58
	För- och nackdelar med de olika lösningarna	69
7	Verktyg för VA-planering i hela eller delar av kommunen	72
	Olika verktyg för olika skeden i planeringen	72
	Exempel på verktyg för kommunens VA-planering	74
8	Avslutande kommentarer och råd	83
	Kommunala möjligheter och skyldigheter	83
	Avslutande råd	84
9	Referenser	87
	Författningar och rättsakter som omnämns	87
	Källförteckning	88
10	Presentation av medverkande	93

Förkortningar

AL	Anläggningslag (1973:1 149)
BDT	Bad-, Dusch-, och Tvättvatten
EU	Europeiska Unionen
ff	följande sidor
FMH	Förordning (1989:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
HD	Högsta Domstolen
KL	Kommunallag (1991:900)
LAV	Lag om allmänna vattentjänster (2006:412)
LIP	Lokala investeringsprogram
LIVSFS	Livsmedelsverkets författningssamling
MB	Miljöbalk (1998:808)
MPD	Länsstyrelsens Miljöprövningsdelegation
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Pe	Personekvivalenter
Prop	Regeringens proposition
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
s	Sida
SFS	Svensk författningssamling
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga Utredningar
VA	Vatten och avlopp
VFF	Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
WC	Vattenklosett

1 Sammanfattning

Utbyggnad av vatten och avlopp är förknippat med stora kostnader, stor organisation och mycket teknik. Nödvändigheten av att på ett tidigt stadium noga analysera vilka behov och förutsättningar som finns är därför stor. VA-planering syftar till att säkerställa god folkhälsa, minimal miljöbelastning, god hushållning av naturresurser såsom vatten och näringsämnen, samtidigt som det sker på ett samhällsekonomiskt godtagbart sätt.

Kommunerna har en nyckelroll när det gäller försörjning av vatten-, och avloppstjänster. Trots att kommunen utåt sett ofta ses som en enhet, företräder kommunens olika facknämnder inte sällan ändå olika intressen. Detta innebär å ena sidan att varje facknämnd ska företräda sina intressen samtidigt som man ska ha respekt för att andra facknämnder företräder sina. Å andra sidan innebär detta att det inom kommunerna finns många olika kompetenser som det gäller att utnyttja på rätt sätt. Inom ramen för VA-planeringen gäller det att ta tillvara på denna kompetens, och att gemensamt komma fram till ett slutresultat som möter de olika förutsättningar och behov som finns inom kommunen.

Syftet med denna skrift är att översiktligt och på en grundläggande nivå redovisa de författningar som styr samhällets VA-frågor, med tonvikt på avlopp (dock inte dagvatten). Utgångspunkten är EU:s vattendirektiv, men fokus för framställningen har lagts på de nationella författningar som styr planeringen och utbyggnaden av VA. I olika avsnitt redovisas de grundläggande bestämmelserna i plan- och bygglagen, lag om allmänna vattentjänster, anläggningslagen samt miljöbalken. Det görs en ansats att redovisa summan av hela den verktygslåda som kommunerna ofta förfogar över och hur dessa verktyg tillsammans kan ge synergieffekter. Eftersom det genom vattentjänstlagen inte infördes något enhetligt VA-planeinstrument, måste kommunerna istället utnyttja de verktyg som sedan tidigare finns. Vissa av de planeringsinstrument som finns på marknaden presenteras också.

Ett budskap vi vill förmedla är att det är de förutsättningar och behov som föreligger i det enskilda fallet som ska styra valet av teknik och valet av organisatorisk form för VA-systemen. Dessutom vill vi visa på att teknikval och organisatorisk form inte nödvändigtvis måste vara beroende av varandra.

Målgruppen för denna skrift är främst tjänstemän men också förtroendevalda i våra kommuner.

2 Inledning

Bakgrund och syfte

De senaste tio åren har varit omvälvande vad avser lagstiftningen på vatten- och avloppsområdet (VA-området). År 1999 trädde miljöbalken¹ i kraft, som bland annat ersatte miljöskyddslagen², hälsoskyddslagen³ samt vattenlagen⁴. En viktig nyhet i miljöbalken var det uttalade kravet på resurshushållning och kretslopp,⁵ vilket bland annat kan innebära krav på att avloppssystem ska inrättas med förutsättningar för återföring av näringsämnen. Sedan 2004 håller EU:s vattendirektiv⁶ på att implementeras i hela EU, och den 1 januari 2007 trädde vattentjänstlagen⁷ i kraft.

Medlemsstaternas skyldigheter att ordna avloppsrening och avloppsnät har sedan länge reglerats genom EU:s avloppsvattendirektiv.⁸ Det finns även internationella konventioner på området.⁹ Mot bakgrund av detta, är inte längre VA-frågorna enbart en nationell angelägenhet.

VAD STÅR I KAPITEL 2? Syftet med denna rapport är att beskriva de viktigaste författningarna som reglerar samhällets VA-utbyggnad, med betoning på avlopp. Vattentjänstlagen, anläggningslagen samt miljöbalken kommer att beskrivas ur detta perspektiv. Därefter redovisas några verktyg eller metoder som kan användas vid den kommunala VA-planeringen.

Varje kapitel inleds med en textruta som denna, där den efterföljande texten kort presenteras. Syftet med dessa rutor är att göra det lättare att hitta i materialet, men det är också tänkt att ge information för den som inte har tillfälle att läsa hela texten. Den som avser att läsa texten rakt igenom kan med fördel hoppa över dessa inledande rutor. I slutet av varje kapitel finns några förslag på litteratur för den som vill fördjupa sig. Fullständiga bibliografiska uppgifter återfinns under "Referenser", och sist i rapporten finns även vissa nyttiga adresser på Internet.

¹ Miljöbalk (1998:808).

² Miljöskyddslag (1969:387).

³ Hälsoskyddslag (1982:1080).

⁴ Vattenlag (1983:291).

⁵ 1 kap. 1 § samt 2 kap. 5 § MB.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁷ Lag om allmänna vattentjänster (2006:412).

⁸ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

⁹ Ett exempel är den så kallade Östersjökonventionen (The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1992, entered into force on 17 January 2000). Internationella konventioner kommer inte att behandlas ytterligare.



Figur 1. Kommunen har många olika roller, till exempel som fastighetsägare, tillståndsmyndighet, tillsynsmyndighet, planmyndighet och som VA-huvudman.

Att vatten- och avloppsförsörjningen är löst är nödvändigt för en god samhällsutveckling, och är naturligtvis av mycket stor betydelse för den enskilda människans vardag. Från att tidigare ha varit starkt fokuserat på sanitära aspekter, ska VA-hanteringen idag också fokusera på miljöproblem (frågor om utsläpp) och på resurshushållning. Vatten- och avloppsfrågor är därför två sidor av samma sak. Vatten som förorenats av avloppsvatten är inte drickbart, varför vattenhushållning inte enbart är en fråga om brist på vatten i sig, utan också om brist på rent eller sött vatten. Dessutom har säkerhetsrisker i form av översvämningar till följd av klimatförändringar uppmärksamats mer och mer. Den senare frågan kommer inte att beröras mer, men är väl värd att nämna. Planering för VA handlar således om såväl folkhälsa, miljöskydd, resurshushållning som samhällsekonomi.

EU:s medlemsstater ansvarar för att vattendirektivet implementeras i den nationella rätten. I Sverige har det slutliga arbetet med detta i stor utsträckning lagts på de fem vattenmyndigheterna.¹⁰ Genom planerings-, och bygglovsansvaret under plan- och bygglagen, i egenskap av tillsyns- och (beträffande enskilda avlopp) tillståndsmyndighet under miljöbalken samt som VA-huvudmän enligt vattentjänstlagen har också kommunerna det avgörande ansvaret för att VA-frågorna löses. Kommunerna är vidare fastighetsägare, de driver miljöfarliga verksamheter och har dessutom viss befogenhet att skriva generella normer, såsom vattenskyddsföreskrifter,¹¹ hälsoskyddsföreskrifter,¹² och renhållningsordningar.¹³ Kommunerna har alltså många olika "VA-roller", och det är olika nämnder och förvaltningar som ikläder sig dessa olika roller (se figur 1).

¹⁰ Vattenmyndigheternas gemensamma webbplats: www.vattenmyndigheterna.se/

¹¹ Se 7 kap. 21 § MB.

¹² Se 40 § FMH.

¹³ 15 kap. 11 § MB.

När det inte föreligger någon skyldighet för VA-huvudmannen att inrätta allmänt VA, är det istället de enskilda fastighetsägarna som bär ansvaret för att dessa funktioner finns. När fler fastigheter väljer att gå samman om en anläggning för att bilda och förvalta en samfällighet är det anläggningslagens och samfällighetslagens¹⁴ regler som styr den organisatoriska formen.

FAKTARUTA 1.

Centrala VA-författningar:

- Plan-, och bygglagen, 1987:10, PBL.
- Miljöbalken, 1998:808, MB, (med tillhörande förordningar).
- Vattentjänstlagen, 2006:412, LAV.
- Förordning, 2004:660, om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, VFF.
- Anläggningslagen, 1973:1149, AL.

Därtill kan även läggas:

- Fastighetsbildningslagen, 1970:988.
- Expropriationslagen, 1972:719, ExprL.
- Ledningsrättslagen, 1973:1144, LRL.

Vattendirektivet ska nu på allvar implementeras. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och förvaltningsplaner kommer att vara betydelsefulla. Samtidigt ska kommunerna kontinuerligt revidera sina översiktsplaner, besluta om detaljplaner och ge bygglov. Nya områden kommer att bebyggas och gamla fritidsområden förvandlas till permanentboende, vilket leder till ökade skyldigheter för VA-huvudmännen (det vill säga kommunerna) att se över sina verksamhetsområden. Många kommuner tar fram egna VA-policys. Ett nytt begrepp som håller på att introduceras är Vattenförsörjningsplaner, vars syfte är att trygga dricksvattenförsörjningen på lång sikt.

I propositionen till vattentjänstlag uttalar departementschefen:¹⁵ *"Kommunen har enligt den nu föreslagna ordningen ingen skyldighet att ordna en VA-anläggning om det inte med hänsyn till lagens skyddsintressen anses finnas ett behov av en samlad lösning i ett större sammanhang. Vid genomförandet departementschefen: "av ramdirektivet för vatten torde dock bli nödvändigt för kommunerna att i ännu högre grad än i dag inventera och planera för all VA-försörjning i kommunen. Kraven på vattentjänsterna kan dessutom antas öka genom ramdirektivet och det kan givetvis medföra en större skyldighet för kommunerna att se till att vattentjänsterna ordnas med hänsyn till skyddet för miljön."* (Författarens understrykning.)

VA-planering syftar till att säkerställa god folkhälsa, att miljön belastas så lite som möjligt, god hushållning med vatten (och andra naturresurser) samt att detta löses på ett samhällsekonomiskt godtagbart sätt. Utifrån bland annat dessa parametrar beslutas sedan om vilken teknik som ska utnyttjas, samt vilken organisatorisk form som är mest lämplig. VA-planering handlar också om i vilken ordning olika geografiska områden ska åtgärdas, vem som

¹⁴ Lag om förvaltning av samfälligheter (1973:1150).

¹⁵ Prop. 2005/06:78 s. 59.

ska göra arbetet och hur man skapar delaktighet och engagemang hos berörda aktörer.

Läsaren bör vara medveten om att de olika författningar som styr VA-frågorna inte har stiftats utifrån en gemensam bakomliggande tanke, där avsikten skulle vara att skapa ett lättöverskådligt och i förväg genomtänkt lagsystem utifrån en i förväg genomtänkt struktur. Tvärtom är det fråga om ett lappverk, där vissa lagregler stammar från början eller mitten av förra seklet och andra regler införts som en följd av EU-inträdet. De äldsta reglerna syftade främst till att minimera det som då hette sanitära olägenheter på lokal nivå, medan ramvattendirektivet syftar till att skapa god vattenstatus i hela EU. Detta leder naturligtvis till att olika regleringstekniker använts, till att det finns luckor i lagsystemet liksom att vissa bestämmelser överlappar varandra. Att det sedan inte heller finns några egentliga VA-plan instrument förenklar inte saken.

Syftet med denna skrift är att översiktligt och på en grundläggande nivå redovisa de författningar som styr samhällets VA-frågor, med tonvikt på avlopp. Utgångspunkten är EU:s vattendirektiv, men fokus för framställningen har lagts på de nationella författningar som styr planeringen och utbyggnaden av VA. Dels kommer vissa författningar att redovisas var för sig, dels görs en ansats till att redovisa summan av hela den verktygslåda som kommunerna förfogar över och hur dessa verktyg tillsammans kan ge synergieffekter.

Ytterligare ett syfte är att skapa insikt och förståelse myndigheter (förvaltningar och nämnder) emellan beträffande de olika regelpaket som styr respektive instans handläggning, överväganden och beslut. Efter författningsgenomgången redovisas några exempel på olika strategier för VA-planering, och sist ges vissa råd på vägen för kommunernas VA-planering.

Målgruppen är främst tjänstemän men också förtroendevalda i våra kommuner.

Relationen till andra handböcker och vägledningar

Inledning

Detta är inte det första dokument som behandlar frågan om VA-planering. Det pågår mycket arbete och de juridiska frågorna som behandlas i denna rapport är direkt eller indirekt kopplade till kommunernas, länsstyrelsernas och nationella myndigheters arbeten och ansvarsområden. Ambitionen med detta arbete är att ta fram ett material som kompletterar det som redan skrivits på nationell nivå. Nedan presenteras kortfattat två andra aktuella och närliggande rapporter/vägledningar, nämligen dels Naturvårdsverkets

handbok om små avloppsanläggningar,¹⁶ dels Svenskt Vatten Utvecklings Handbok om VA i omvandlingsområden.¹⁷

Naturvårdsverkets handbok om Små avloppsanläggningar

Ett allmänt råd är en officiell text som ska vägleda tillämpningen av en viss författning.¹⁸ Utgivaren är alltid ett statligt verk. Även om allmänna råd regleras genom författningssamlingsförordningen, är de inte några rättsligt bindande dokument. Dess betydelse för rättstillämpningen är dock ofta ändå mycket stor.

År 2006 publicerades Naturvårdsverkets allmänna råd om små avlopp,¹⁹ och år 2008 kompletterades det allmänna rådet med en handbok. Handboken är en vägledning och fördjupning som endast behandlar små *avloppsanläggningar*. Enskild vattenförsörjning tas inte upp alls.

Målgruppen för handboken är i första hand kommunernas förtroendevalda och tjänstemän som utifrån miljöbalken arbetar med tillsyn och tillstånd av små avlopp. Båda dessa dokument har alltså huvudsakligen ett myndighetsperspektiv.



Handboken om små avloppsanläggningar innehåller, utöver en fördjupning om miljöbalkens bestämmelser, ett inledande kapitel som översiktligt beskriver hur arbetet med små avlopp förhåller sig till de nationella miljökvalitetsmålen, vattendirektivet m.m. samt att ett kapitel benämnt *Planering för små avlopp i ett större sammanhang*. I det kapitlet diskuteras, liksom i denna rapport, de små avloppen i ett större sammanhang vad gäller kommunernas planeringsansvar. Där förtydligas konsekvenserna av de nya allmänna råden för kommunernas planering. Handboken innehåller även bilagor av såväl teknisk som juridisk karaktär, bland annat redovisas en rättsfallssammanställning med koppling till små avlopp. Naturvårdsverkets handbok är dock inte särskilt djuplodande vad gäller beskrivningen av de författningar som vid sidan av miljöbalken styr VA-frågorna.

Sammanfattningsvis är Naturvårdsverkets handbok om små avloppsanläggningar ett bra underlagsdokument med detaljerad information om miljöbalkens tillämpning på området små avlopp. Vad gäller övrig lagstiftning och andra perspektiv än den kommunala miljö- och hälsoskyddsmyndighetens, så är den relativt knapphändig. I dessa avseenden ska den nu föreliggande rapporten vara en fördjupning och ett komplement.

¹⁶ Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd. Naturvårdsverket Handbok 2008:3.

¹⁷ Handbok om VA i omvandlingsområden. Svenskt Vatten Utveckling, rapport nr 2008:11.

¹⁸ 1 § Författningssamlingsförordning (1976:725).

¹⁹ Naturvårdsverkets allmänna råd om små avlopp för hushållspillvatten, NFS 2006:7.

Svenskt Vatten Utvecklings Handbok om VA i omvandlingsområden
Svenskt Vatten, som är VA-huvudmännens bransch- och samverkansorganisation, har år 2008 publicerat en handbok om VA i omvandlingsområden.²⁰ Målgruppen är i första hand tjänstemän på kommunala VA-förvaltningar och bolag samt deras nämnder/styrelser. Tanken bakom Svenskt vattens handbok är att vidga synen på den traditionella kommunala VA-planeringen, från att enbart inbegripa det som ingår i det kommunala verksamhetsområdet till andra former av lösningar.

Stora delar av Svenskt Vattens handbok beskriver nya sätt för kommunerna att förhålla sig till VA-planering och beskriver nödvändigheten av en förvaltningsövergripande VA-planering där hela kommunens VA-försörjning ingår. Svenskt Vattens handbok om VA i omvandlingsområden är mycket kortfattad vad gäller de juridiska aspekterna och fördjupar sig mest i frågan om förutsättningarna för att ta ut särtaxa enligt Vattentjänstlagen. Svenskt Vattens handbok innehåller också en metodik för hur man kan välja teknisk lösning för ett specifikt problemområde.



Sammanfattningsvis har Svenskt Vattens handbok fokus på att ge nya perspektiv till VA-huvudmännen på hur VA-frågorna och den övergripande planeringen av VA kan hanteras. Också i förhållande till Svenskt Vattens handbok erbjuder den nu aktuella rapporten större bredd och djup beträffande de rent juridiska diskussionerna.

Vilka frågeställningar täcks inte in av dessa tre rapporter?

Sammantaget kompletterar alla dessa tre texter varandra på ett bra sätt och förhoppningen är att den intresserade läsaren kommer att ha glädje av dem alla. Skriften ger emellertid inte svar och konkret vägledning i alla frågeställningar som kommunen står inför vad gäller VA. Några exempel på frågor som återstår att behandla är hur kommunen ska förhålla sig till enskild dricksvattenförsörjning samt hur kommunen konkret kommer att påverkas av vattendirektivets genomförande när det kommer till arbetet med att ta fram, och så småningom tillämpa, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

LÄS MER om VA-planering:

- Naturvårdsverkets allmänna råd om hushållsspillvatten, NFS 2006:7.
- Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd. Naturvårdsverkets Handbok 2008:3, utgåva 1.
- Handbok om VA i omvandlingsområden. Svenskt Vatten Utveckling, Rapport nr 2008:11.

²⁰ Tillgänglig via www.svensktvatten.se

3 Rättsliga förutsättningar för kommunernas myndighetsarbete

Kommunal kompetens

Den kommunala kompetensen, det vill säga vilka frågor en kommun har rätt att fatta beslut om, framgår av kommunallagen (se faktaruta 2).²¹ Medan vissa kommunala angelägenheter är frivilliga, så *måste* kommunen ombesörja andra. Tillhandahållandet av VA anses vara ett sådant allmänt intresse som kommunerna har befogenhet att sköta, men som de dessutom enligt vattentjänstlagen under där angivna förutsättningar är skyldiga att tillhandahålla.²²

En annan sådan skyldighet för kommunerna är att enligt plan- och bygglagen planlägga användningen av mark- och vatten.²³ Varje kommun ska till exempel ha en översiktsplan.²⁴

VAD STÅR I KAPITEL 3?

Kommunerna har både rättigheter och skyldigheter i frågor rörande vatten och avlopp. Stora delar av den kommunala verksamheten sker genom myndighetsutövning, som ska utövas under lagarna. I detta kapitel kommer kommunerna, och främst deras myndighetsnämnder, att sättas på kartan. Vilka rättsliga förutsättningar är det som styr myndighetsarbetet och hur förhåller sig kommunfullmäktige och nämnderna till varandra? Avslutningsvis kommenteras skillnaden mellan att vara politiker respektive rättstillämpare

Förutsättningar för myndighetsarbete

Stora delar av kommunernas verksamheter innebär myndighetsutövning mot enskilda. Det innebär att kommunerna i vissa frågor har rätt att fatta rättsligt bindande beslut, som kan tilldela enskilda rättigheter och skyldigheter.

Med enskilda avses såväl privat-personer som företag och organisationer. Också företrädare för det allmänna omfattas i vissa fall av detta begrepp, till exempel när de bedriver verksamheter som styrs av miljöbalken.

FAKTARUTA 2.

2 kap. 1 § kommunallagen:

"Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan."

²¹ 2 kap. 1 § KL.

²² 6 § LAV.

²³ 1 kap. 1 § PBL.

²⁴ 1 kap. 3 § PBL.

Allt myndighetsarbete är reglerat i lag, och i regeringsformen, en av våra grundlagar, sägs att myndighetsarbete måste ”utövas under lagarna”.²⁵ Detta innebär generellt uttryckt att myndigheten:

-Får göra det som lagen säger att den får göra.

-Inte får göra det som inte tilldelats den genom lag.

-Måste göra det som lagen säger att den måste göra.

Det dagliga myndighetsarbetet styrs sedan av en mängd författningar. Vissa författningar styr mer i allmänhet myndigheternas arbete, såsom regeringsformen, förvaltningslagen och sekretesslagen. Dessa kan ofta liknas vid en dators operativsystem. Utan operativsystemet kan datorn inte hantera de olika programmen. De olika programmen motsvaras här av de olika sakförfattningar som myndigheten fått i uppgift att tillämpa, såsom plan- och bygglag, miljöbalk eller vattentjänstlag.

FAKTARUTA 3.

1 kap. 1 § regeringsformen

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.”

Olika kommunala roller

Eftersom kommunen har så många olika roller, inte minst avseende VA, är det viktigt att kommunen har en sådan struktur att det lätt går att skilja dess olika roller åt. En

och samma kommunala nämnd får till exempel inte bedriva tillsyn över ett reningsverk och samtidigt vara dess verksamhetsutövare (faktaruta 4).²⁶

Åtskillnad måste också göras mellan kommunfullmäktiges uppgifter och de enskilda myndighetsnämndernas uppgifter. Det är fullmäktige som genom ”Reglementet”²⁷ beslutar vilken kommunal nämnd som ska ha ansvaret för tillämpningen av olika författningar, och därmed vara myndighet under denna författning. Det är vidare fullmäktige som:

- På ett *övergripande plan* styr kommunens verksamhet och organisation.
- Tilldelar dessa nämnder ekonomiska medel (skatter och avgifter).
- Tillsätter nämndernas ledamöter.

FAKTARUTA 4.

3 kap 5 § 2 st. kommunallagen:

”En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.”

²⁵ 1 kap. 1 §, 3st. RF.

²⁶ 3 kap. 5 § 2 st. KL.

²⁷ 6 kap. 32 § KL.

- Beslutar om generella normer såsom hälsoskyddsföreskrifter, vatten- skyddsföreskrifter och renhållningsordningar.

Kommunfullmäktige är dock förbjuden att lägga sig i hanteringen av *enskilda ärenden* som utgör myndighetsutövning mot enskilda, detta framgår av regeringsformen.²⁸ Härvidlag är varje nämnd en egen suverän myndighet som inte kan ta direktiv från någon annan om i vilken riktning ett beslut ska gå (se faktaruta 5). Nämnderna kan endast fatta beslut i enskilda fall, och har således inte befogenhet att anta generella normer.

FAKTARUTA 5.

11 kap. 7 § regeringsformen:

"Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag."

Kommunen som sådan har alltså en mängd olika roller, och det är för såväl förtroendevalda som för tjänstemän viktigt att det finns en medvetenhet om dessa olika roller. En sådan medvetenhet ökar tydligheten ut mot kommunmedborgarna, men det ökar också förståelsen för att en nämnd kan tycka "si" i en viss fråga, medan en annan nämnd kan tycka "så" i samma fråga. De olika nämnderna, och därmed dess ledamöter liksom tjänstemännen på förvaltningen, representerar ofta olika samhällsintressen och det är därför helt logiskt att man kan ha skilda uppfattningar. Var och en kan "ha rätt" utifrån det intresse som den egna nämnden har att bevaka. En VA-planering kan då vara ett forum för att jämkä samman de olika önskemål och förutsättningar som finns inom kommunen.

Politiker eller förtroendevald?

En av kommunfullmäktiges uppgifter är alltså att tillsätta ledamöterna i kommunens olika nämnder.²⁹ Nämndledamöterna är därför tillsatta på politiska meriter, men alla beslut som en nämnd fattar är inte politiska beslut. En nämnd som hanterar myndighetsärenden ska hantera dessa, och komma fram till ett slutresultat, utifrån lagstiftarens intentioner om hur frågan ska lösas. Därför representerar inte nämndledamöterna sina politiska partier när det kommer till ärenden rörande myndighetsutövning mot enskilda.³⁰ Av denna anledning kan det vara viktigt att inte använda uttrycket "politiker" utan att istället benämna dem "förtroendevalda".³¹

²⁸ 11 kap. 7 § RF.

²⁹ 3 kap. 3 § KL.

³⁰ Se vidare Wennergren 1999.

³¹ Det är också detta uttryck som används i kommunallagen, se till exempel dess 4 kap. I kommunallagen används uttrycket dock gemensamt för ledamöter i fullmäktige, styrelse och nämnder. I denna rapport används det mer inskränkt för dessa ledamöter i deras icke-politiska roller.



Figur 2. Kommunens förtroendevalda måste ta på sig "rättstillämparhatten" när de fattar beslut rörande myndighetsärenden.

En ledamot av en myndighetsnämnd är kort och gott rättstillämpare när det kommer till hantering av myndighetsbeslut. Uppdraget kan liknas vid en domares. Detta förhållningssätt gör sig tydligt i ärenden under miljöbalken, där det i princip saknas utrymme för politiskt grundade beslut. Ser vi istället på plan- och bygglagen, så är till exempel översiktsplanen i stora delar en politiskt färgad produkt. Detta är också tanken. Men inte heller översiktsplanarbetet kan ske helt laglöst,³² och andra delar av plan- och bygglagen är hårdare styrt.³³ Skillnaden är dock att lagstiftaren när det gäller plan- och bygglagen har givit de beslutande instanserna (kommunerna) mycket större frihet att själva bestämma hur dess mark och vattenområden ska utnyttjas, än vad som gäller för tillämpningen av miljöbalken. Vattentjänstlagen kanske kan sägas befinna sig någonstans mellan dessa båda författningar i nu aktuellt hänseende.

Dessa skillnader mellan vad som kan anses "sakligt grundade beslut"³⁴ under olika författningar kan också leda till missförstånd mellan olika beslutsfattare. Ledamoten av en miljönämnd kan reagera över "den lössläpphet" som kan anses råda på en planmyndighet, medan dessa i sin

³² Översiktsplaner regleras i 4 kap. PBL.

³³ Ett exempel är att bygglov ska beviljas om ansökan stämmer överens med en detaljplan, 8 kap. 11 § PBL.

³⁴ Jämför kravet i 1 kap. 9 § RF på saklighet och opartiskhet.

tur kan reagera över miljönämndens ”strikt lagtillämpning”. Kunskap om skillnader mellan att vara politiker respektive förtroendevald, samt om att olika författningar ger olika grad av frihet för dess tillämpare, ökar naturligtvis förutsättningarna för ett gott och fruktsamt samarbete, inte minst i ett VA-sammanhang.

Viktigt att känna sin roll

Slutsatsen av det som tagits upp i detta avsnitt är att kommunernas tjänstemän och förtroendevalda, vid sitt arbete med VA-frågorna måste vara medvetna om vilken roll kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och de olika facknämnderna har inbördes och i förhållande till varandra. Vidare måste det finnas respekt för att rollen som rättstillämpare innebär något annat än rollen som politiker. Utgångspunkten för dessa slutsatser är de rättsregler som beslutats av Riksdagen.

LÄS MER om kommunalrätt och förvaltningsrätt:

- Kommunalrättens grunder. Alf Bohlin.
- Det kommunala förtroendeuppdraget. Ulla Björkman och Curt Riberdahl.
- Offentlig förvaltning i arbete. Bertil Wennergren.
- Offentlig förvaltning som fullgörs av ledamöter i kommunala nämnder. Bertil Wennergren. 1999.
- Justitieombudsmannens beslut: www.jo.se

4 Ökat behov av VA-planering

Inledning

Denna skrift handlar framförallt om kommunernas möjligheter och skyldigheter att planera för VA, och att utföra vissa VA-tjänster. Utbyggnad av VA kan dels vara betingat av omständigheter i den fysiska verkligheten. Ökat bebyggelsetryck, omvandling av sommarstugeområden till permanentbebyggelse eller ökad vattenförbrukning är några exempel på sådana omständigheter. Dessa förutsättningar är vi vana vid sedan tidigare, och vi känner ofta till dem. I och med EU-inträdet har det dessutom kommit ett tryck utifrån, mot Sverige

(och andra medlemsstater) som leder till ytterligare behov av VA-planering. Ytterst är detta tryck sprunget ur en försämrad vattenmiljö inom EU, det vill säga omständigheter i den fysiska verkligheten. Men sett ur medlemsstaternas perspektiv kan det uppfattas som ett administrativt tryck som leder till nya behov av att planera VA.

De två viktigaste typerna av ”rättsakter” i EU är (EU-)förordningar och direktiv. Medan de förstnämnda gäller direkt för enskilda i alla medlemsstater, utan att medlemsstaterna får implementera dem i den nationella rätten, riktas direktiv mot medlemsstaterna som sedan har ansvaret för att den nationella rätten ändras så att hela direktivet finns i denna. Det går egentligen inte, annat än av pedagogiska skäl, att skilja på svensk rätt och EG-rätt eftersom EG-rätten är den del av den svenska rätten.

I detta kapitel behandlas EU:s avloppsvattendirektiv och dess (ram)vattendirektiv. Dessa båda direktiv utgör viktiga förutsättningar för alla EU-medlemsstaters regleringar på området. I praktiken kommer, för svenskt vidkommande, kommunerna, vid sidan om vattenmyndigheterna, att ha en nyckelroll när det gäller införlivandet av vattendirektivet.

VAD STÅR I KAPITEL 4? Utbyggnad av VA, och planeringen för detta, kan dels vara betingat av omständigheter i den fysiska verkligheten. Sedan EU-inträdet finns det också ”administrativa” krav från Gemenskapen som leder till ett ökat planeringsbehov. Det är de senare omständigheterna som behandlas i detta kapitel. Avloppsvattendirektivet har funnits sedan länge, och vi är mitt uppe i implementeringen av vattendirektivet. Det är (medlems)staten som ansvarar för att EU-direktiv implementeras riktigt. Vattendirektivet innebär att det snart införs miljökvalitetsnormer för vatten, vilka ska genomdrivas med hjälp av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Vid sidan av vattenmyndigheterna kommer kommunerna att spela stor roll i detta arbete. Sist kommenteras betydelsen av de 16 nationella miljökvalitetsmålen.

Sverige har antagit 16 miljömål.³⁵ Dessa överskuggar i princip allt svenskt miljöarbete. Men vilken rättslig status har dessa mål egentligen, och vilken roll kan de spela på verksamhetsområdet? Detta belyses sist i detta avsnitt.

FAKTARUTA 6. I "En bok om svensk vattenförvaltning" (s. 12) betonas kommunernas viktiga roll för vattenförvaltningen:

"Den nya administrationen för vattenförvaltning i Sverige berör emellertid i hög grad landets 290 kommuner som ansvariga för mark- och vattenanvändning, i enlighet med kommunernas ansvar för fysisk planering enligt plan- och bygglagen (PBL). Kommunerna är också tillsynsmyndigheter för det lokala miljöarbetet och ansvariga för dricksvattenproduktion tillsynsmyndigheter för det lokala miljöarbetet och ansvariga för dricksvattenproduktion och avloppsrening. Kommunerna behåller sitt ansvar för den fysiska planeringen, liksom ansvaret för att ge tillstånd till olika verksamheter och för tillsyn och kontroll av verksamheter som kan påverka miljön och människors hälsa. Vattenmiljöfrågor i Sverige hanteras både i kommunal översiktsplanering och av vattenmyndigheterna, vilket kan innebära en viss risk för att vattenförvaltningen och kommunernas rätt enligt PBL att bestämma om planläggning av hur kommunens mark- och vattenresurser skall användas kan stå i strid med varandra. Eftersom syftet med planläggningen är att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö, kommer kommunerna som beslutsunderlag för sin planering att ha nytta också av de åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som utarbetas av vattenmyndigheterna. Vattenmyndigheterna kommer i åtgärdsprogrammen att kunna ange vad som krävs för att göra det möjligt att uppnå miljökvalitetsnormer för vatten. Vattenförvaltningen kan också komma att leda till åtgärder för vilka det krävs detaljerad planering (detaljplaner, områdesbestämmelser) enligt PBL. För att klara detta behöver vattenmyndigheterna tillgång till den kunskap som finns ute i kommunerna och kunskap om förutsättningarna för kommunal planering."

Avloppsvattendirektivet

Ett tidigt EU-direktiv på VA-området är det så kallade avloppsvattendirektivet.³⁶ Detta tillhör de direktiv som kommer att fortleva även efter införandet av vattendirektivet, medan många andra upphävs.

Avloppsvattendirektivet kräver att alla medlemsstater ska ha byggt ut ledningsnät och reningsverk, framförallt när antalet pe överskrider 2000.³⁷

Det finns även vissa konkreta krav på reningsnivåer. I Sverige har kravet på utbyggnad av kväverening väckt viss debatt, vilket lett till att EU-kommissionen inlett ett förfarande för att eventuellt dra Sverige inför EU-domstolen för bristande efterlevnad av detta direktiv. Möjligen med undantag av diskussionen om kväverening får Sverige anses ha uppfyllt avloppsvattendirektivet väl.

³⁵ Se vidare Miljömålsportalen; www.miljomal.nu

³⁶ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

³⁷ Se artikel 1 och 2.

Vattendirektivet

Inledning

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 22 december 2003. De skall omedelbart underrätta kommissionen.” Detta är lydelsen av artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, eller vattendirektivet kort och gott. Det har nu gått några år sedan direktivet skulle vara införlivat i den nationella rätten, men genomförandet av detsamma har en tidplan fram till år 2015 då målet om ”God Ekologisk Status” ska vara uppnått.

Det är medlemsstaterna som ansvarar för att EU:s rättsakter införlivas i den nationella rätten. Eftersom det gäller ett direktiv innebär införlivandet att det inte behöver överföras ordagrant, men att den nationella rätten sammantaget ska sätta medborgaren i samma rättsliga situation som direktivet föreskriver. I Sverige har införlivandet av vattendirektivet inneburit förändringar både vad avser författningar och myndigheter.

Landet är indelat i fem vattendistrikt, där en länsstyrelse i varje distrikt är vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.³⁸ Varje vattenmyndighet leds av en delegation, tillsatt av regeringen. Vattenmyndigheternas arbete regleras i stort av förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, vattenförvaltningsförordningen.³⁹



Foto 1. Senast 2015 ska målet om ”God ekologisk status” i våra vattendrag vara uppfyllt enligt vattendirektivet. Foto: Yvonne Byström.

³⁸ 2 kap. 1 § VFF.

³⁹ Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Förvaltningsplaner, miljö kvalitetsnormer samt åtgärdsprogram är de tre hörnpelarna i genomförandet av vattendirektivet.

Förvaltningsplaner

Förvaltningsplanen har tre olika funktioner.⁴⁰ I Naturvårdsverkets ”Bok om svensk vattenförvaltning” beskriver man det som att de ska fungera som kunskapsunderlag för alla berörda myndigheter i deras arbete och beslutsfattande som påverkar vatten, för att kommunicera med allmänheten och intressenter samt för att rapportera distriktets vattenarbete till Naturvårdsverket som i sin tur rapporterar till kommissionen. Förvaltningsplanerna har ingen styrande funktion, men väl en informerande sådan.

Miljö kvalitetsnormer

Vattendirektivet bygger på två olika miljö rättsliga regleringstekniker. Utsläpp ska dels regleras genom utsläpps begränsningar (vid källan), dels ska kvalitén på vattenmiljön garanteras genom miljö kvalitetsnormer (recipientfokus), (figur 3). Medan en utsläppsreglering utgår från vad som får släppas ut från var och en av utsläpparna, så utgår en miljö kvalitetsnorm från den önskvärda situationen i ekosystemet. Svensk lagstiftning om vattenförorening har mycket länge byggt på den första regleringstekniken,⁴¹ men i och med inträdet i EU har Sverige blivit tvungen att även införa system för miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormer regleras genom 5 kap. miljö balken, med tillhörande förordningar.

En miljö kvalitetsnorm är en rättslig norm (en regel) som anger en önskvärd eller inte önskvärd situation i ekosystemet. Sedan tidigare finns i svensk rätt miljö kvalitetsnormer för luft.⁴² Miljö kvalitetsnormen är sedan bindande vid olika typer av myndighetsbeslut, såsom tillståndsprövningar enligt miljö balken⁴³ och planering enligt plan- och bygglagen.⁴⁴

FAKTARUTA 7. 5 kap. 3 § miljö balken:

”Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de - prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, - utövar tillsyn, eller - meddelar föreskrifter. Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljö kvalitetsnormer.”

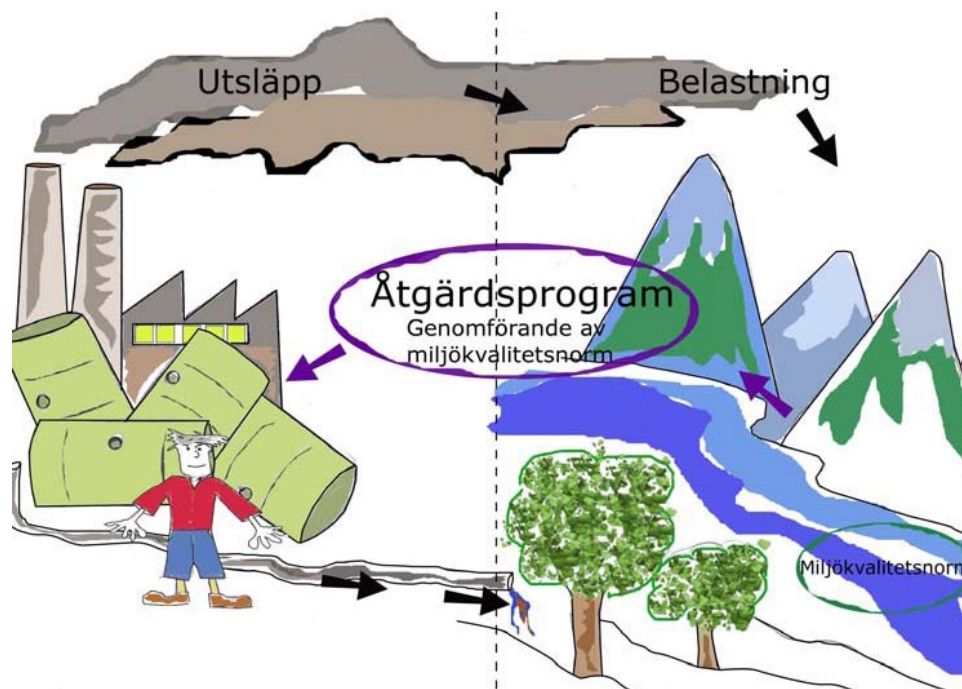
⁴⁰ Dessa regleras genom 5 kap. VFF.

⁴¹ Detta var utgångspunkten i miljöskyddslagen, och i de regler som år 1942 infördes i den då gällande vattenlagen från 1918.

⁴² Se förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.

⁴³ Se 2 kap. 6 § 3 st. samt 5 kap. 3 § MB.

⁴⁴ Se 2 kap. 2 § PBL.



Figur 3. Miljö kvalitetsnormer utgår från önskvärda förhållanden i ekosystemet. Genom åtgärdsprogram ska dessa "önskemål" översättas till regler som konkret styr mänskligt agerande.

De grundläggande bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer finns i 5 kap. miljöbalken. I 5 kap. 3 § miljöbalken (se faktaruta 7) finns bestämmelsen om dessa normers rättsverkan, och sedan finns i olika författningar hänvisningar till dessa bestämmelser. Några exempel är 2 kap. 7 § miljöbalken och 2 kap. 1-2 §§ plan- och bygglagen. Om en kommun antar en detaljplan som riskerar att medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskrids, kan planen komma att bli upphävd av länsstyrelsen som ska granska detaljplaner ur bland annat detta perspektiv.⁴⁵

⁴⁵ Se 12 kap. PBL.

Åtgärdsprogram

Dilemmat med reglering genom miljökvalitetsnormer är att få alla enskilda adressater att veta vad som förväntas av dem, för att samhället totalt sett inte ska överskrida miljökvalitetsnormerna. Åtgärdsprogram, som upprättas och beslutas av vattenmyndigheterna,⁴⁶ kan sägas vara den rättsliga ”modul” där de åtgärder i samhället presenteras som ska leda till att miljökvalitetsnormen för vatten kan uppnås, vid sidan av de åtgärder som beslutande myndigheter redan idag alltså måste förhålla sig till vid tillståndsprövningar m.m. (se figur 3). Åtgärdsprogrammen kommer inte att specialreglera namngivna personer eller verksamheter som får nya eller ökade krav på sig, men det kan bli fråga om att namnge branscher, verksamhetsgrenar eller vissa aktiviteter som det läggs särskilda krav på. På luftsidan finns det redan åtgärdsprogram för att få ner luftföroreningar (till exempel partiklar och kväveoxider), och där finns exempelvis krav på minskad hastighet för bilar, ökade krav på att hålla dammet på gator nere eller att införa miljözoner. Krav av samma karaktär kan förväntas även på vattenområdet.

Känsliga områden

Artikel 6 i vattendirektivet säger att medlemsstaterna ska se till att det upprättas ett eller flera register över alla områden inom varje avrinningsdistrikt som har förklarats kräva särskilt skydd enligt viss gemenskapslagstiftning, nämligen:⁴⁷

- 1) ...områden som används för uttag av vatten eller som är avsedda att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 m³ per dag eller betjänar mer än 50 personer.
 - a)de vattenförekomster som är avsedda för sådan framtida användning som anges i 1.
- 2) ...vatten där ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur och växtarter i enlighet med fiskevattendirektivet⁴⁸ och skaldjursdirektivet⁴⁹ finns.
- 3) ...rekreationsvatten, inklusive områden som fastställts som badvatten enligt badvattendirektivet.⁵⁰
- 4) ...vatten som är känsliga för näringsämnen som fastställts som sårbara enligt nitrattendirektivet⁵¹ och områden som fastställts som känsliga områden enligt avloppsvattendirektiv.⁵²

⁴⁶ 6 kap. VFF.

⁴⁷ Denna bestämmelse återfinns 3 kap. 1§ VFF.

⁴⁸ Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden.

⁴⁹ Rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten.

⁵⁰ Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten.

⁵¹ Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

⁵² Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

- 5) ...vatten som är viktiga för skydd av livsmiljöer eller arter där bevarande eller förbättrandet av vattnets status är en viktig faktor för deras skydd, inklusive relevanta Natura 2000 områden som fastställts enligt livsmiljödirektivet⁵³ och fågelskyddsdirektivet.⁵⁴

I sitt arbete med att kartlägga och analysera vattenområden, är kommunerna skyldiga att bistå vattenmyndigheterna med de uppgifter som finns hos kommunen.⁵⁵

Nationella miljökvalitetsmål

År 1999 antog Riksdagen 15 nationella miljökvalitetsmål,⁵⁶ som nu är 16 mål.⁵⁷

Ett av syftena med målen var att precisera miljöbalkens målsättning om en hållbar utveckling, se dess 1 kap. 1 § (se faktaruta 21 längre fram).⁵⁸ Trots att det är Riksdagen som beslutat om målen utgör de ändå inte författningstext, varför

några myndighetsbeslut direkt och enbart grundade på dem inte kan fattas. Däremot kan de användas för att stärka upp den rättsliga argumentationen.⁵⁹ Länsstyrelserna har brutit ner de nationella miljökvalitetsmålen till regional nivå, och många kommuner har sedan brutit ner dessa för att passa på lokal nivå. Inte sällan har kommunala miljötillsynsmyndigheter sedan utformat sina verksamhetsplaner utifrån de nationella, lokala och regionala miljömålen och utvecklat en så kallad miljömålsstyrd tillsyn.

Målen, tillsammans med de delmål som tagits fram, visar vilka miljöfrågor som prioriteras på riksnivå. Det har diskuterats vilken rättslig status miljö-kvalitetsmålen egentligen har, men trots deras tveksamma legala status har

FAKTARUTA 8.

Av Sveriges 16 nationella miljökvalitetsmål kan dessa lyftas fram som särskilt viktiga ur ett VA-perspektiv:

- Giftfri miljö.
- Bara naturlig försurning.
- Ingen övergödning.
- Levande sjöar och vattendrag.
- Grundvatten av god kvalitet.
- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- God bebyggd miljö.

⁵³ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁵⁴ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

⁵⁵ 3 kap. 2 och 3 § F.

⁵⁶ Prop. 1997/98:145. Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

⁵⁷ För mer information om miljökvalitetsmålen, gå till Miljömålsportalen: www.miljomal.nu/.

⁵⁸ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, Författningskommentar och bilaga 1, del 2, s. 8.

⁵⁹ Se not ovan.

MÖD i ett antal avgöranden direkt eller indirekt hänvisa till dem.⁶⁰ Det kanske tydligaste avgörandet, även om en ledamot var skiljaktig, är MÖD 2006:53 avseende tillstånd till ett enskilt avlopp på en skärgårdsö.⁶¹ MÖD avslog ansökan bland annat med hänvisning till att det inte var förenligt med miljömålet ”ingen övergödning”. Domstolen lade även viss betydelse på ett lokalt antaget miljömål, som var härledbart ur det nationella miljökvalitetsmålet.

LÄS MER om EG-rätt och Internationell rätt:

- European Environmental Law. Jan H. Jans, Hans H.B. Vedder.
- Sustainable Sanitation in Central and Eastern Europe. Addressing the needs of small and medium-size settlements. Edited by Igor Bodík and Peter Ridderstolpe.
- Internationell miljö rätt. Jonas Ebbesson.

⁶⁰ Se Beaktar miljödomstolarna miljökvalitetsmålen? En rapport från SGU till miljömålsrådet, 06-09-07. SGU dnr. 08-86/2006.

⁶¹ MÖD mål M-9983-04.

5 Kommunalt ansvar för VA-planering

Inledning

Utbyggnad av vatten och avlopp är förknippat med stora kostnader, stor organisation och mycket teknik. Nödvändigheten av att noga analysera vilka behov och förutsättningar som finns är därför stor.

Frågor som kan påverka hur VA-frågorna löses är till exempel:

- Var i kommunen finns det behov av VA?
- I vilka områden avser kommunen att bygga nya bostäder och arbetsplatser?
- Vilka skyddsnivåer ska gälla? Finns det områden som ska anses kräva så kallad hög skyddsnivå?
- Finns det områden som är särskilt känsliga till exempel med hänsyn till dricksvattentillgångar, naturvärden, miljökvalitetsnormer eller som redan är hårt belastade?
- Hur ska återvinning av näringsämnen möjliggöras? Vilka förutsättningar finns för återföring av näringsämnen genom lokalt eller kommunalt organiserat omhändertagande av slam, humanurin och fekalier?
- Hur ska åtgärder finansieras?
- Vilka ekonomiska ramar finns?
- Hur ser de geohydrologiska förutsättningarna ut i olika kommundelar?
- Finns det åtgärdsprogram som berör området eller verksamheter som finns i området?
- Finns det områden med gamla slitna anläggningar som måste rustas upp?
- Vilken organisatorisk form ska väljas?
- Föreligger skyldighet enligt vattentjänstlagen för VA-huvudmannen att bygga ut eller är det de enskilda fastighetsägarna som själva får göra det?
- Finns det förutsättningar och önskemål om samarbete med grannkommuner?
- Finns det områden i kommunen med ett särskilt starkt engagemang bland medborgarna som kommunen bör ta tillvara på?

VAD STÅR I KAPITEL 5? I detta kapitel beskrivs kortfattat det kommunala planeringsansvaret, och de instrument som finns för detta. Först behandlas förutsättningarna i plan- och bygglagen och därefter kortfattat det planeringsansvar som kan sägas följa av vattentjänstlagen och miljöbalken. Kommunerna har ansvaret för omhändertagandet av hushållsavfall de ska ta fram renhållningsordningar och avfallsplaner. Sist i kapitlet sammanfattas vissa andra rättsliga instrument som kommunerna förfogar över, såsom vattenskyddsföreskrifter, hälsoskyddsföreskrifter, kommunala naturreservat och de nya vattenförsörjningsplanerna.

Trots att utredningen bakom vattentjänstlagen föreslog att det skulle införas en ny typ av plan; VA-plan”,⁶² så avstyrktes tanken av departementet.⁶³ Det finns därför inget enhetligt VA-planinstrument. I propositionen underströk dock departementschefen vikten av kommunal planering på VA-området.⁶⁴

Kommunerna kan inte heller själva, på eget initiativ och med rättsligt bindande verkan, skapa en VA-plan. För detta krävs ett bemyndigande till kommunerna genom lag, enligt samma princip som idag föreligger för kommunala hälsoskyddsföreskrifter och vattenskyddsområden. Ett sådant bemyndigande saknas.

Att det inte tillskapades någon VA-plan är ur flera olika perspektiv en brist, men trots detta står dock inte kommunerna helt utan planeringsredskap. Kommunerna har ändå vissa skyldigheter att planera för vatten- och avloppslösningarna, och ur flera olika perspektiv. Detta gäller för kommunen som VA-huvudman enligt vattentjänstlagen, som tillsynsmyndighet och som ansvarig för att planera samhällets avfallsströmmar och för att ta hand om hushållsavfall enligt miljöbalken liksom i rollen som planmyndighet enligt plan- och bygglagen. Dessa förutsättningar redovisas i detta kapitel.

Planeringsansvar enligt plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen introduktion

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om lov, om planer och om byggande (se faktaruta 9). Med undantag för vissa bestämmelser i 12 kap. har kommunerna i princip ett totalt planmonopol.

FAKTARUTA 9. Planer i PBL:

- Översiktsplan
- Regionplan
- Fastighetsplan
- Detaljplan
- Områdesbestämmelser

Det betyder att staten har mycket små möjligheter att bestämma över kommunerna i dessa frågor.

Både miljöbalken och plan- och bygglagen vilar på målsättningen om en Hållbar utveckling (se faktaruta 21 längre fram). En skillnad mellan dessa författningar är dock att plan- och bygglagen inte innehåller nyckelmeningen som i miljöbalken lyder ”*Miljöbalken ska tillämpas så att...*”.⁶⁵ Denna mening är betydelsefull eftersom den innebär att alla bestämmelser i miljöbalken ska tolkas mot bakgrund av begreppet hållbar utveckling. Skillnaden innebär förmodligen⁶⁶ dels att 1 kap. 1 § plan- och bygglagen där uttrycket hållbar utveckling står, inte har samma betydelse som mot-

⁶² SOU 2004:64, förslagens 5 §.

⁶³ Prop. 2005/06:78, s. 37 f., s. 59.

⁶⁴ Prop. 2005/06:78, s. 59.

⁶⁵ 1 kap. 1 § 2 st. MB.

⁶⁶ Uttrycket ”förmodligen” används eftersom det är först efter domstolars och myndigheters avgöranden som den rättsliga innebörden preciseras.

svarande bestämmelse i miljöbalken, dels att kopplingen till de nationella miljökvalitetsmålen är svagare. Helt betydelselösa är dock inte de nationella miljökvalitetsmålen för tolkningen av plan- och bygglagen eftersom flera av miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas genom plan- och bygglagen. I 2 kap. 1 § plan- och bygglagen står till exempel att vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska miljökvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Inledningsvis uttrycks i plan- och bygglagen, att ”Marken och vattnet ska användas till det de är mest lämpade”.⁶⁷ Vid planering och vid byggande ska hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen.⁶⁸ Ett enskilt intresse kan vara den enskilda fastighetsägarens möjlighet att orda vatten och avlopp, och ett allmänt intresse kan vara behovet av att skydda yt- eller grundvatten från skadliga föroreningar.

Vidare ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat vattenförhållandena, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice, och till möjligheterna att förebygga vattenföroreningar, och risken för översvämning och erosion.⁶⁹

Planering genom översiktsplan och fördjupad översiktsplan

Över varje kommun ska det finnas en översiktsplan (se figur 4).⁷⁰ Även om vissa kommuner väljer att ha en översiktsplan för staden och en för det omgivande landet, så ska den totalt sett täcka hela kommunens yta. En översiktsplan har inte rättsligt bindande verkan för myndigheter och enskilda,⁷¹ men de är trots detta mycket viktiga planeringsdokument. I översiktsplanen ska så mycket kunskap och fakta som möjligt om olika geografiska områden samlas, som underlag inför kommande beslut och som ett led i kommunens överväganden om hur mark och vatten ska utnyttjas.

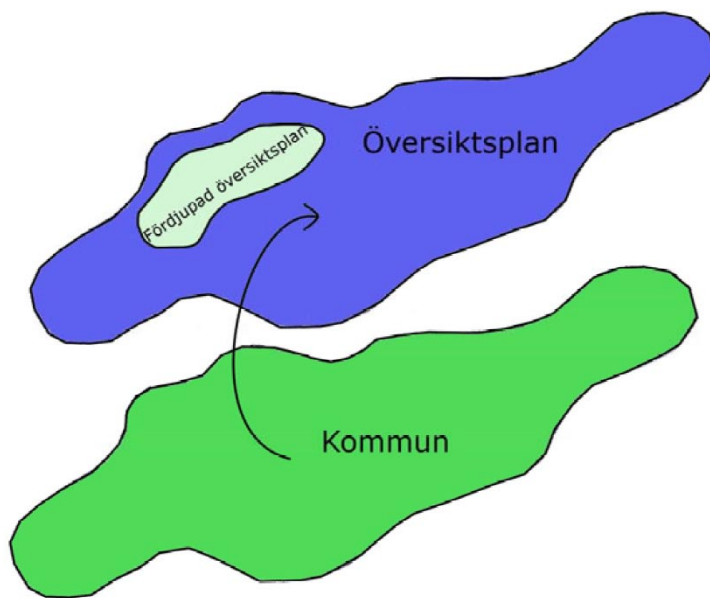
⁶⁷ 2 kap. 1 § PBL.

⁶⁸ 1 kap. 5 § PBL.

⁶⁹ 2 kap. 3 § PBL. Översiktsplanerna regleras sedan i 4 kap. PBL.

⁷⁰ 1 kap. 3 § PBL.

⁷¹ 1 kap. 3 § 1 st. PBL.



Figur 4. Över varje kommun ska det finnas en översiktsplan som täcker hela kommunens yta.

Alla kommuner ska minst en gång under varje mandatperiod ta ställning till översiktsplanens aktualitet.⁷² I översiktsplanen ska kommunerna dels ange hur marken och vattnet för närvarande utnyttjas, dels hur man avser att i framtiden utnyttja dessa fysiska resurser.⁷³ Till exempel ska områden för bebyggelse, industrier, vägar och annan infrastruktur behandlas, men även mark och vatten med särskilda naturvärden eller som anses särskilt känsliga ska redovisas. Till planen kan även så kallade ”tematiska tillägg” för särskilda intressen läggas, såsom till exempel för miljö kvalitetsnormer och möjligen även för VA.

I brist på särskilda VA-planer får det antas att översiktsplanerna ofta får träda in i dess ställe. Områden som är utpekade som riksintressen enligt 3-4 kap. miljöbalken ska särskilt anges,⁷⁴ och genom översiktsplanen kan känsliga vattenområden pekas ut, liksom områden med hög respektive normal skyddsnivå enligt de allmänna råden om små avlopp.

I ”Vattendirektivet och fysisk planering sägs ”att hantera vattenfrågor i en översiktsplan handlar om att beskriva vatten utifrån olika perspektiv, att göra avvägningar mellan olika allmänna intressen och att ange riktlinjer som visar kommunens och statens syn på den framtida mark- och vattenanvändningen.”⁷⁵

I många kommuner tar man också fram så kallade fördjupade översiktsplaner. Dessa fanns egentligen inte på den rättsliga kartan när plan- och bygglagen

⁷² 4 kap. 14 § PBL.

⁷³ I 4 kap. 1 § PBL anges vad som ska redovisas i detaljplan.

⁷⁴ 4 kap. 1 § PBL.

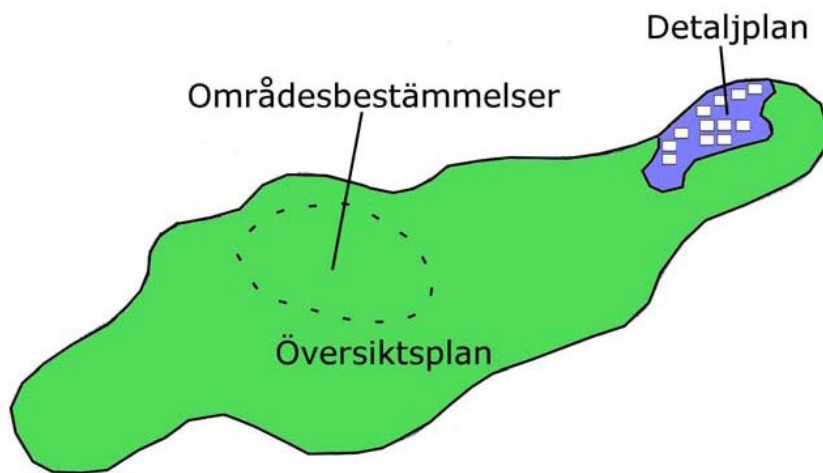
⁷⁵ Vattendirektivet och fysisk planering s. 21.

skrevs, men redan i samband med propositionsarbetet till plan- och bygglagen lyfte departementschefen upp fördjupade översiktsplaner som en lämplig arbetsmetod.⁷⁶ Numera har dessa planer givits mer stadga genom ett tillägg i 4 kap. plan- och bygglagen.⁷⁷ En fördjupad översiktsplan är egentligen inget annat än en vanlig översiktsplan, men för ett mer begränsat område och med en något finare detaljeringsgrad.

Planering genom detaljplan

Detaljplaner (se figur 5), som regleras i 5 kap. plan- och bygglagen, är bebyggelserelaterade planer, det vill säga de kan endast styra bebyggelse och bebyggelseutveckling. Detaljplan är bindande för myndigheter och enskilda, vilket märks genom att sökanden har rätt till bygglov om ansökan följer detaljplanen och ansökan sker under detaljplanens genomförandetid.⁷⁸ Även om detaljplaneläggning är vanligast för "samlad bebyggelse", det vill säga från ett kvarter och uppåt, så finns inget som hindrar detaljplaneläggning för enstaka fastigheter, så kallad "frimärksplaner".

Medan vissa omständigheter ska regleras genom detaljplan,⁷⁹ så finns också vissa detaljer som är frivilliga att reglera genom dessa.⁸⁰ Exempel på vad som ska regleras genom detaljplan är allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker, kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden.



Figur 5. Detaljplaner och områdesbestämmelser reglerar bebyggelse.

⁷⁶ Prop. 1985/86:1 s. 131. Se även Didón m.fl. s. 4:12 ff.

⁷⁷ Se 4 kap. 1a § PBL.

⁷⁸ 8 kap. 11 § PBL.

⁷⁹ 5 kap. 1 § PBL.

⁸⁰ 5 kap. 7 § PBL.

Exempel på vad som kan skrivas in i detaljplan är byggnaders placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter. Vad gäller utformning och utförande så kan god hushållning med vatten innebära krav på lokalt omhändertagande av dagvatten liksom krav på snålspolande WC.⁸¹ Rättspraxis säger dock att det genom detaljplan inte går att uppställa krav på kretsloppsanpassade avloppssystem.⁸²

Vidare kan markreservat för allmänna vatten- eller avloppsledningar liksom skyddsanordningar för att hindra störning från omgivningen regleras genom detaljplan.⁸³ Praxis har dock inte godtagit att en kommun i detaljplan införde förbud mot användning av fosforbaserade tvättmedel.⁸⁴ I och med det nationella förbudet mot fosfor i tvättmedel till konsument, så är dock det senare behovet överspelat.

Inom sådana områden där inte VA-huvudmannen är skyldig att ordna vatten och avlopp kan kommunen i detaljplan bestämma att bygglov inte ska ges till åtgärder som innebär en väsentlig ändring av markens användning förrän (bl.a.) viss vatten-, avloppsanläggning har kommit till stånd.⁸⁵ Denna bestämmelse är ett av de få rättsliga instrument där kommunen, om än indirekt, kan "tvinga" fastighetsägare att gå samman för att tillgodose vatten- eller avloppsbehov. Skyldigheten för fastighetsägaren att ordna vatten eller avlopp "triggas" igång när första bygglovsansökan för området kommer. Bestämmelsen bedöms ha sin största betydelse inom så kallad omvandlingsområden, då kommunerna genom detaljplanen kan utvidga byggrätten och på så vis "locka fram" nya bygglovsansökningar.

Detaljplanebestämmelser är ofta styrande för beslut enligt många andra författningar. Till exempel får inte tillstånd enligt miljöbalken strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser.⁸⁶ Motsvarande bestämmelser finns även i vattentjänstlagen och i anläggningslagen.⁸⁷

Bygglov och förhandsbesked

Bygglov ska meddelas om ansökan följer de grundläggande förutsättningar i 2-3 kap. plan- och bygglagen.⁸⁸ En av de grundläggande förutsättningar som måste vara uppfylld är att det går att ordna vatten och avlopp,⁸⁹ vilket i

⁸¹ Didon m.fl. s. 5:43.

⁸² Regeringens beslut M 2003/521/F/OP.

⁸³ 5 kap. 7 §, p. 10 och 11 PBL.

⁸⁴ Regeringsrätten i ett mål om rättsprövning, RÅ 1999 not. 195.

⁸⁵ 5 kap. 8 § PBL.

⁸⁶ 2 kap. 6 § MB. I rättsfallet M 394-02 (Miljödomstolen i Växjö) ansågs inte en detaljplan med formuleringen: "Inom planområdet får inte uppföras byggnad vars användande påkallar anläggande av avloppsledning." innebära hinder mot anläggande av avlopp i befintlig byggnad.

⁸⁷ 11 § LAV respektive 9 § AL.

⁸⁸ 8 kap. 12 § PBL.

⁸⁹ Lämplighetskravet finns i 1 kap. 6 § PBL, och preciseras sedan i 2 kap. 3 § samma lag. En av de grundläggande förutsättningarna är då att det går att ordna vatten och avlopp.



*Foto 2. En förutsättning för att få bygglov är att det går att ordna vatten och avlopp.
Foto: Marika Palmér Rivera.*

praktiken ofta blir en ekonomisk fråga baserad på drifts-, och investeringskostnaderna för anläggningen.⁹⁰ Om ansökan avser bygglov inom detaljplanlagt område ska ansökan bifallas om den uppfyller kraven i planen.⁹¹ Det är möjligt att få förhandsbesked till bygglov, ett sådant beslut är bindande för byggnadsnämnden när en ansökan om bygglov inkommer.⁹² Förhandsbesked kan ges med vissa villkor, *dock inte* avseende sådana förutsättningar som anses grundläggande för bygglovets såsom möjligheterna att ordna vatten och avlopp.⁹³ Det går därför *inte* att meddela ett förhandsbesked till bygglov med ett villkor att bygglov kommer att beviljas under förutsättning att man vid bygglovsansökan visar att dessa förutsättningar kan uppfyllas. Såväl bygglov som förhandsbesked innebär ett slutligt ställningstagande till att marken *är* lämplig för bebyggelse.

Statens inflytande över kommunal planering.

Även om det råder ett kommunalt planmonopol, har staten vissa möjligheter att påverka innehållet i planer. När det gäller översiktsplaner ska staten genom länsstyrelsen avge ett yttrande över planförslaget bland annat

⁹⁰ Jämför Didón m.fl. s. 2:17.

⁹¹ 8 kap. 11 § PBL

⁹² Förhandsbesked regleras i 8 kap. 34 § PBL.

⁹³ Regeringens beslut BO 90/2928/P.

avseende hur planen förhåller sig till riksintressen enligt 3-4 kap. miljöbalken liksom hur planen förhåller sig till miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken.⁹⁴ Eftersom en översiktsplan inte är rättsligt bindande finns ingen möjlighet för staten att ändra en översiktsplan på dessa grunder. När det kommer till detaljplan och områdesbestämmelser som alltså har rättsligt bindande verkan, har staten större maktmedel. Enligt 12 kap. plan- och bygglagen kan länsstyrelsen upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser som inte följer vissa bestämmelser i 3-5 kap. miljöbalken, och under vissa förutsättningar kan kommunen föreläggas att följa dessa bestämmelser.

LÄS MER om Plan- och bygglagen:

- Plan- och Bygglagen. Lars Uno Didón m.fl. ("Kommentaren till PBL").
- Fastighetsindelning och markanvändning. Barbro Julstad.
- Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken. Bertil Bengtsson.
- Vägledande avgöranden från Regeringsrätten: www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/

Övergripande krav på planering enligt LAV och MB

Kommunerna har det övergripande ansvaret för att förhindra att olägenhet för människors hälsa uppstår, och ur det perspektivet har kommunernas miljönämnder⁹⁵ ett ansvar för att planera sin tillsyns verksamhet under miljöbalken så att detta mål kan uppnås. Detsamma gäller tillsynen av miljöfarlig verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska varje år uppdatera sin *tillsynsbehovs-utredning*, de ska föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn, och för varje verksamhetsår upprätta en samlad *tillsynsplan*.⁹⁶ Dessa åtgärder vilar alltså på kommunerna som tillsynsmyndighet.

Under vattentjänstlagen ska kommunen, som VA-huvudman, se till att det finns fakta och kunskap så att man kan uppfylla sina skyldigheter att bygga ut och underhålla verksamhetsområden och anläggningar. Mot bakgrund av detta måste det ständigt pågå någon form av planeringsprocess hos kommunen i egenskap av VA-huvudman.⁹⁷

⁹⁴ 4 kap. 9 § PBL.

⁹⁵ Dessa nämnder har olika namn i olika kommuner. För enhetlighetens skull benämns de kommunala nämnder som har tillsynsansvar enligt miljöbalken för miljönämnder i denna rapport.

⁹⁶ 7 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

⁹⁷ Jämför prop. 2005/06:78 s. 59.



Foto 3. Kommunen ansvarar för insamling och omhändertagande av hushållsavfall, bland annat slam från slamavskiljare och utsorterade fraktioner av urin och fekalier. Foto: Jonas Christensen.

Kommunernas ansvar för avfall

Trots att miljöbalken varit i kraft sedan 1999 har inte kravet på resurshushållning och kretslopp helt slagit igenom i praktiken. Det är sällan man ser föreläggande eller andra beslut som rör sådana frågor. Ett motargument som kan höras när krav på recirkulerande (små) avloppssystem kommer upp, är att det inte finns någon avsättning för restprodukterna.

Avloppsvatten är i praktiken flytande avfall (se faktaruta 12 nedan), även om det rent rättsligt sett inte omfattas av avfallsbegreppet. Kommunerna har på olika sätt ansvar för samhällets avfallshantering och avfallsplanering. Det planeringsdokument som finns på avfallsområdet är den renhållningsordning som alla kommuner ska ta fram.⁹⁸ Renhållningsordningen ska innehålla de föreskrifter om hanteringen av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan.⁹⁹

Föreskrifterna kan avse till exempel taxor och hämtningsintervaller, och i avfallsplanen ska kommunerna redovisa allt avfall som genereras i kommunen, var det uppkommer och hur det omhändertas. I avfallsplanen bör kommunen redovisa hur man avser att samla in och omhänderta till exempel hushållsavfall.

Det är vidare kommunerna som har det primära ansvaret för att hushållsavfall samlas in och omhändertas, om det behövs för "skyddet för människors hälsa och miljön" (se faktaruta 10).¹⁰⁰ Detta uttryck inkluderar även resurshushållningsfrågor.¹⁰¹ Som hushållsavfall räknas bland annat latrin och slam

⁹⁸ 15 kap. 11-17 § MB samt avfallsförordningen (2001:1063).

⁹⁹ 15 kap. 11 § MB.

¹⁰⁰ 15 kap. 8 § MB.

¹⁰¹ Se prop. 1997:98/45 del 1 s. 8 samt Christensen 2000, s. 272 f.

från enskilda anläggningar eller ett fåtal fastigheter,¹⁰² och i analogi därmed bör även utsorterade fraktioner av humanurin och fekalier från små anläggningar betraktas som hushållsavfall.¹⁰³

En kommun kan således inte vägra att ta hand om sådant hushållsavfall som uppkommer i kommunen, tvärtom ska hanteringen av hushållsavfall anpassas efter de behov som finns i olika områden (se faktaruta 10).¹⁰⁴ Däremot torde kommunen genom sin taxa ändå i stor utsträckning kunna styra vilka fraktioner av hushållsavfall som uppstår. Det är därmed ett kommunalt ansvar att dessa avfallsfraktioner tas omhand på rätt sätt, samtidigt som det måste finnas möjligheter för den enskilda fastighetsägaren att själv ta hand om sitt avfall, om det kan ske på ett sätt som till exempel inte riskerar att orsaka olägenheter.

FAKTARUTA 10. Kommunernas skyldighet att ta hand om hushållsavfall framgår av 15 kap. 8 § miljöbalken:

”Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för att

1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och
2. hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas.

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen skall i sin planering och i sina beslut vidare beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.”

Kommunerna har också ett ansvar som verksamhetsutövare i de fall de driver reningsverk, för att ta hand om slam från dessa även om det då inte klassas som hushållsavfall. Då slam definieras som organiskt avfall får det inte längre deponeras.¹⁰⁵ Omhändertagandet av hushållsavfall och annat avfall som ligger under kommunernas ansvar ska bland annat ske utifrån miljöbalkens krav på resurshushållning och kretslopp.¹⁰⁶

När kommunerna tar fram sina avfallsplaner och renhållningsordningar måste dessa dokument å ena sidan anpassas efter de behov som finns, till exempel att det ska finnas förutsättningar för omhändertagande av olika avfallsfraktioner så att det stämmer med miljöbalkens intentioner. Å andra

¹⁰² Vad som är hushållsavfall definieras i 15 kap. 2 § MB. Se även Naturvårdsverkets vägledning till definition av hushållsavfall 2008-01-16.

¹⁰³ Markbäddsmaterial och fosforavskiljande material som kan anses ingå i anläggningen och som har längre utbytestid (mer än 5 år) borde enligt Naturvårdsverkets handbok om små avlopp (s. 37) däremot betraktas som byggavfall/verksamhetsavfall.

¹⁰⁴ 15 kap. 8 § MB.

¹⁰⁵ 10 § förordning (2001:512) om deponering av avfall.

¹⁰⁶ 2 kap. 5 § MB.

sidan kan dessa dokument användas ur ett strategiskt perspektiv genom att verka pådrivande i vissa frågor, till exempel genom att kommunen aktivt försöker hitta avsättning inte bara för slam från reningsverk, utan också för att hitta lokal avsättning för humanurin och fekalier från små anläggningar. Det är ju faktiskt kommunerna som ansvarar för att hushållsavfall tas om-hand på ett riktigt sätt. I Naturvårdsverkets handbok om små avlopp sägs, att det faktum att det i nuläget inte finns något uppbyggt system för återföring, inte ska vara ett godtagbart skäl för att inte ställa sådana krav.¹⁰⁷ Undantag kan möjligen göras om det inte är troligt att sådana system kan komma att byggas upp under en 5-7 års period.

Kommunala VA-policy och liknande dokument

Många kommuner väljer att på egen hand ta fram planeringsdokument, benämnda VA-policy, riktlinjer eller något liknande. Syftet kan vara att undersöka behovet av allmänt VA, att skapa beslutsunderlag inför prövning av enskilda avlopp till exempel genom att ange vilka områden som ska anses kräva hög skyddsnivå enligt det allmänna rådet. Det kan också handla om att kommunen vill vara beredd på att ”ta emot” vattenmyndighetens åtgärdsprogram inom ramen för arbetet med vattendirektivet. Dessa planeringsverktyg antas i vissa fall av kommunfullmäktige, i andra fall av en kommunal nämnd och i ytterligare fall är det en ren förvaltningsprodukt. Men frågan är vilken rättslig status ett sådant dokument har, och om det rent av kan föreligga några formella hinder eller betänkligheter mot dem.

Kommunerna sköter både uppgifter som är strikt myndighetsreglerade – inte sällan handlar det om myndighetsutövning mot enskilda – och sådana uppgifter som är av mer politisk, frivillig och eller verkställande karaktär. När det gäller den senare typen av uppgifter finns inga rättsliga hinder mot att beslutsfattarna känner sig bundna av en policy eller av riktlinjer. Och det finns inte några argument mot att det skulle vara kommunfullmäktige som antar dessa typer av dokument.

När det gäller beslut som utgör myndighetsutövning mot enskilda är det dock viktigt att markera att en kommunal VA-policy på inget sätt kan fungera som en författningstext, det går därför till exempel inte att ge avslag på en ansökan om ett enskilt avlopp med enbart VA-policyn som rättsgrund. I regeringsformens 1 kap. 1 § står att den offentliga makten utövas under lagarna. Lagar i detta sammanhang kan vara vattentjänstlagen som ger rättigheter och skyldigheter åt VA-huvudman och brukare, eller miljöbalken (här inklusive bland annat förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) som anger förutsättningarna för inrättandet av enskilda avlopp.

Varje beslut avseende myndighetsutövning mot enskilda ska fattas mot bakgrund av de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet (foto 4), och

¹⁰⁷ Naturvårdsverkets handbok om små avlopp s. 36.

mot bakgrund av de krav som rättskällorna anger. Till rättskällorna hör författningstext, propositioner och andra förarbeten samt rättspraxis. En kommunal VA-policy är inte någon sådan rättskälla, och kan därför inte skapa bindande rättsregler som en kommunal myndighetsnämnd måste uppfylla.¹⁰⁸ Redan den omständigheten att det är fullmäktige som antagit policyn gör naturligtvis att den får en särskild status inom kommunen. Om kommunen nödvändigtvis vill ha en policy är det därför viktigt att fundera över vad som skrivs, hur det skrivs, mot vilka kommunala instanser den riktas samt vem som antar dokumentet.

Till hjälp för att tolka rättskällorna, eller till hjälp för att lyfta fram förutsättningarna i de enskilda fallen, kan emellertid ett dokument av typen ”VA-policy” vara ett mycket gott stöd vid det dagliga arbetet, som inte minst kan förenkla handläggningen. Genom att i en VA-policy lyfta fram förutsättningar rörande olika geografiska områden, eller kunskap om olika företeelser så har man skapat ett värdefullt underlag som sedan kan användas, vid myndighetsutövning eller vid beslut av mer politisk karaktär såsom arbetet med översiktsplan eller frågor rörande utbyggnad av verksamhetsområden där dock det sistnämnda i stor utsträckning styrs av vattentjänstlagens bestämmelser. Det finns domstolsavgöranden där domstolen har beaktat kommu-



*Foto 4. Varje beslut som rör myndighetsutövning mot enskilda ska fattas mot bakgrund av de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet.
Foto: Ebba af Petersens.*

¹⁰⁸ Jämför uttalande från Miljödomstolen i Växjö i mål M 394-02. 36

nala policys eller liknande dokument.¹⁰⁹ Genom dessa policys har domstolarna preciserat miljöbalkens krav i det enskilda fallet.

Generellt sett bör man nog avråda från att i en kommunal policy, i vart fall i dem som antas av fullmäktige, ta in sådant som redan är lagreglerat, såsom anvisningar om hur de kommunala myndighetsnämnderna ska besluta i vissa typer av myndighetsutövningsbeslut. På samma sätt bör man avråda från att i en policy ta in rena handläggningsrutiner. Dels därför att dessa ofta redan är reglerade i till exempel förvaltningslagen,¹¹⁰ dels därför att det ofta är frågor där den enskilda förvaltningen måste känna att man har frihet att själv avgöra hur den rena handläggningen ska gå till. Ärendehandläggningen finslipas hela tiden, och större eller mindre justeringar i rutinerna tillhör vardagen.

Om en kommun inom vissa områden vill förbjuda installation av till exempel infiltrationsanläggningar, så kan detta under vissa förutsättningar styras genom kommunala vattenskyddsföreskrifter (foto 5), mer om detta nedan.



*Foto 5. Kommunen kan skydda vattentäkter genom vattenskyddsföreskrifter.
Foto: Jonas Christensen.*

¹⁰⁹ I MÖD M 7971-01 anför domstolen (med hänvisning till miljödomstolens domskäl) att kommunens riktlinje om att enskilda avlopp ska placeras minst 50 meter från en viss sjö, ”måste ställas mot övriga relevanta faktorer vid bedömningen av ett enskilt fall.” ”Vid en sådan avvägning bör man kunna göra avsteg från den antagna riktlinjen såvitt avser minsta avstånd mellan anläggningen och sjön.”

¹¹⁰ Förvaltningslagen (1986:223).

Övriga kommunala styrdokument

Utöver de planer som nämnts ovan har kommunerna vissa begränsade möjligheter att reglera VA-frågor genom kommunala föreskrifter. Dessa är:

Vattenskyddsföreskrifter. Dessa regleras genom miljöbalken.¹¹¹ Syftet med vattenskyddsföreskrifter är att skydda en yt- eller grundvattenförekomst som används eller kan komma att användas som dricksvattentäkt. I en vattenskyddsföreskrift kan olika typer av förbud och försiktighetsmått regleras, såsom till exempel:

- Regler för hantering av kemikalier.
- Införa tillståndsplikt för BDT-avlopp.
- Förbud mot installation av till exempel infiltrationsanläggningar för spill- och dagvatten.
- Införande av tillståndsplikt för värmepumpanläggningar och enskilda vattentäkter.
- Krav på att avloppsledningar med tillhörande brunnar ska vara täta samt att de ska kontrolleras regelbundet och underhållas så att risk för förorening av vattentäkt undviks.
- Viss reglering avseende grävarbeten, till exempel grävdjup för ledningsgravar.

Observera dock att det måste föreligga ett dricksvattenrelaterat skyddsbehov för att vattenskyddsföreskrifter ska kunna utnyttjas, inget annat. Handlar det om miljöskyddande eller naturvårdande åtgärder kan istället ett naturreservatsförordnande vara aktuellt. Naturreservat regleras genom miljöbalken samt i förordning om områdesskydd enligt miljöbalken.¹¹²

Lokala hälsoskyddsföreskrifter, regleras genom förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹¹³ Genom dessa kan kommunen bland annat:

- Införa tillståndsplikt för andra toaletter än WC, till exempel torrtoa eller mulltoa.
- Införa regler till skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter.

Det är kommunfullmäktige som beslutar om samtliga dessa föreskrifter, och de läggs ofta ut på kommunernas hemsidor.

Slutligen ska Vattenförsörjningsplanerna nämnas. Detta är ett helt nytt instrument som tagits fram inom ramen för miljömålen Levande sjöar och vattendrag samt Grundvatten av god kvalitet. Syftet med vattenförsörjningsplaner är att trygga dricksvattenförsörjning på lång sikt.¹¹⁴ Vattenförsörj-

¹¹¹ 7 kap. 21-22 § MB.

¹¹² 7 kap. 4-8 § MB samt förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹¹³ 39-40 § FMH.

¹¹⁴ Se Länsstyrelsen i Västra Götaland, rapport 2006:99.

ningsplaner bör omfatta både yt- och grundvatten samt konstgjort grundvatten. Kommunala vattenförsörjningsplaner bör tas fram av kommuner och de kan utgöra en grund för regionala vattenförsörjningsplaner som i sin tur kan utgöra en grund för åtgärdsprogram enligt vattendirektivet.

Den kommunala verktygslådan - en sammanfattning

När det kommer till VA har kommunerna utan tvekan många viktiga rättsliga instrument i sin hand. Vid sidan om skyldigheten att bygga ut och underhålla allmänna VA-anläggningar har kommunen som tillsynsmyndighet också skyldighet att planera sin tillsyn. De mer formaliserade planeringsverktygen finns annars i plan- och bygglagen. Med undantag av bestämmelserna i 12 kap. plan- och bygglagen råder ett kommunalt planmonopol. En sammanfattning av de kommunala verktygen ges i tabell 1.

Översiktsplan	Det planeringsverktyg som både geografiskt och innehållsmässigt har det bredaste omfånget. I princip all användning av mark och vatten kan tas upp i en översiktsplan. Dess styrande verkan är dock inte så stark med hänsyn till att den saknar rättsligt bindande verkan, men eftersom både <u>miljökvalitetsnormer</u> och <u>områden av riksintressen</u> enligt miljöbalken ska redovisas i översiktsplanen så är de i vart fall bärare av information som i sig är rättsligt bindande. I brist på formella VA-planer bedöms översiktsplanen vara det bästa alternativet. Trots att de inte har någon rättsligt bindande verkan har de dock stor betydelse. Fördjupad översiktsplan Många kommuner tar fram så kallad
Fördjupad översiktsplan	Många kommuner tar fram så kallad <u>fördjupade översiktsplaner</u> . Detta är dock endast översiktsplaner med en finare detaljeringsgrad för ett visst område, i övrigt gäller samma bestämmelser som för vanliga översiktsplan.
Detaljplaner och områdesbestämmelser	<u>Detaljplaner</u> styr bebyggelseutvecklingen, inklusive byggnader och infrastruktur. Dess styrande verkan är hög eftersom de är rättsligt bindande för myndigheter och enskilda. <u>Områdesbestämmelsen</u> liknar i mycket en detaljplan, men de skapar inte byggrätt på samma sätt som detaljplaner.
Vattenskyddsföreskrifter, hälsoskyddsföreskrifter, kommunala renhållningsordningar	Utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen har kommunerna viss befogenhet att ta fram generella föreskrifter för kommunen, i detta sammanhang är det främst <u>vattenskyddsföreskrifter</u> , <u>hälsoskyddsföreskrifter</u> och <u>kommunala renhållningsordningar</u> som är relevanta.

Kommunala policys eller riktlinjer.	Policys och riktlinjer finns egentligen inte på den rättsliga kartan. I praktiken är de mycket vanliga, men eftersom de inte har någon som helst bindande verkan kan de endast tjäna som faktaunderlag tillsammans med annan information. I denna egenskap kan de dock innehålla mycket kunskap som kan underlätta och effektivisera handläggningen av enskilda fall. Slutligen ska de nya Vattenförsörjningsplanerna nämnas som ett exempel på ett helt nytt instrument som tagits fram inom ramen för miljömålsarbetet.
Vattenförsörjningsplaner	

Tabell 1. Sammanfattning av den kommunala verktygslådan för strategisk VA-planering.

Kommunerna har nu, tillsammans med vattenmyndigheterna, ett stort ansvar på sina axlar för att på rätt och effektivt sätt införa EU:s ramdirektiv för vatten. Men det är inte endast detta direktiv som sätter press på kommunerna. Städernas utvidgning, strukturförändringar i omvandlingsområden och ökade risker för översvämningar är andra viktiga faktorer som bidrar till nya och ökade behov kopplade till VA.

Ett gott samarbetsklimat, förståelse för andra myndigheters roller och kunskap om alla olika planeringsverktyg ökar förutsättningarna för att kommunerna ska kunna bidra till att dessa uppgifter kan lösas på ett tillfredställande sätt.



Foto. Medan en nämnd förespråkar individuella lösningar, kan en annan förespråka mer storskalig teknik. Vem har rätt och vem har fel?

Foto: Jonas Christensen.

6 Tre organisatoriska former för VA

Inledning

Det anses vara en olägenhet för människors hälsa att inte ha tillgång till rent dricks-vatten,¹¹⁵ och en bostad ska ha tillgång till vatten för hygien och matlagning (se faktaruta 11).¹¹⁶ Det finns också en grundläggande regel som ställer krav på hantering av avloppsvatten (se faktaruta 17, nedan).¹¹⁷ Begreppet avloppsvatten definieras i 9 kap. 2 § miljöbalken (se faktaruta 12).

Men vem är det som ansvarar för att bostäder har rent vatten och att det finns fungerande avloppssystem?

VAD STÅR I KAPITEL 6? I detta kapitel redogörs för de organisatoriska former som i praktiken står till buds för VA-lösningarna. Först behandlas det allmännas ansvar för att i enlighet med vattentjänstlagen ordna vatten och avlopp. Därefter redovisas vilka möjligheter som enskilda har för att med stöd av anläggningslagen gå samman och bilda samfälligheter. Slutligen är det den stora gruppen enskilda avlopp som egentligen inte vilar på någon uttrycklig organisatorisk reglering utöver miljöbalkens krav på lokalisering och rening, som tas upp.

Miljöbalken är dessutom den författning som styr lokalisering, utförande och miljöprestanda på alla avloppssystem oavsett dess organisatoriska form.

I detta sammanhang bör läsaren vara medveten om att de bestämmelser som styr VA och VA-utbyggnad inte har skrivits i ett sammanhang, där det funnits en klar och tydlig agenda och där samma målsättning legat bakom alla regler. Medan vissa bestämmelser i miljöbalken har sin grund i regleringar på 1900-första hälften då det främst handlade om lokala föreningar, så har andra sin grund i EU:s gemensamma mål om God vattenkvalitet. Detta betyder att det som nu i efterhand kan se ut som ett på förhand genomtänkt system av lagar och regler, i själva verket är resultatet av många lagstiftningsåtgärder under en mycket lång tidsperiod. Naturligtvis försöker lagstiftaren alltid att anpassa en ny lagprodukt till ett befintligt system, liksom redan gällande författningar ofta ändras i samband med att nya författningar tas fram. Ett sådant försök till systematisering som ska visas i detta kapitel är emellertid i stora delar ofta en ren efterhandskonstruktion, där uppgiften för författaren är att *försöka* visa och tydliggöra de strukturer

¹¹⁵ Se till exempel regeringsrätten i RÅ 1989 not. 385. Detta omfattar både permanentboende och fritidsboende.

¹¹⁶ 33 § FMH.

¹¹⁷ 9 kap. 7 § MB.

och linjer som trots allt finns i regelmassan.¹¹⁸ En följd av dessa omständigheter är att det kan finnas luckor i lagsystemet (en viss fråga kan vara oreglerad) det kan finnas överlappningar (en fråga kan vara reglerad i fler författningar) och det kan finnas bestämmelser som är motsägelsefulla.¹¹⁹ Det kan också finnas bestämmelser i en författning som kan vara kontraproduktiva i förhållande till en målsättning i en annan författning. Läsaren ska därför inte känna sig allt för bedrövad om man inte alltid kan se systemet. Systemet kanske inte finns!

FAKTARUTA 11. Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd:

”33 § I syfte att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa skall en bostad särskilt;

1. ge betryggande skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, radon, luftföroreningar och andra liknande störningar,
2. ha tillfredsställande luftväxling genom anordning för ventilation eller på annat sätt,
3. medge tillräckligt dagsljus,
4. hållas tillfredsställande uppvärmd,
5. ge möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien,
6. ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsgöromål.”

Ansvar för att det finns rent vatten i bostäder vilar enligt miljöbalken på fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren,¹²⁰ och ansvar för att avloppsvatten genomgår tillräcklig rening vilar på den som anses vara avloppsanläggningens verksamhetsutövare.

Alla fastighetsägare i landet förutsätts dock inte borra egna brunnar eller på egen hand se till att avloppsvatten undanskaffas och omhändertas. Genom vattentjänstlagen har det allmänna, genom kommunerna, ålagts ansvaret för att se till att alla som bor inom tätare bebyggelse är försedda med dessa tjänster. Den vanligaste organisatoriska formen för VA-systemen är därför att den så kallad ”VA-huvudmannen” inom sitt ”verksamhetsområde” löser dessa uppgifter.¹²¹

När det gäller områden utanför verksamhetsområde faller dock allt ansvar på fastighetsägaren. De två organisatoriska former

FAKTARUTA 12.

9 kap. 2 § miljöbalken:

”Med avloppsvatten avses

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning,
3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller
4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.”

¹¹⁸ I Bengtsson 2001 visas på hur balken förhåller sig till en mängd andra författningar.

¹¹⁹ Ett exempel på ”märklig” reglering: Avloppsvatten räknas inte som avfall, rent rättsligt. Fekalier och urin från enskilda hushåll är dock hushållsavfall, liksom slam från slambrunnar och slamtankar. Man kan fråga var den fysiska skillnaden ligger mellan innehållet i en sluten tank och det avloppsvatten som rinner i en avloppsledning?

¹²⁰ 9 kap. 9 § 2 st. MB.

¹²¹ Dessa båda begrepp definieras i 2 § LAV.

som då står till buds för den enskilda fastighetsägaren är att antingen och med stöd av anläggningslagen bilda en samfällighet tillsammans grannarna, eller att helt på egen hand inrätta ett så kallad enskilt avlopp på fastigheten. De regler som i det senare fallet kommer att styra är i princip endast miljöbalkens bestämmelser. För fullständighetens skull bör även den inte helt ovanliga situationen nämnas, att en fastighet löser VA-frågan - kanske oftast vattenfrågan - genom servitut som ger rätt att nyttja till exempel en brunn på grannfastigheten, och att det också i viss utsträckning, kanske främst inom fritidsområden, förekommer att vatten och/eller avloppsfrågan organisatoriskt löses genom en ideell eller ekonomisk förening, som ju då inte kräver något förrättningsbeslut. Dessa sist uppräknade varianter kommer inte att beröras närmare.

Medan både vattentjänstlagen och anläggningslagen i första hand reglerar den organisatoriska ramen, säger miljöbalken egentligen inget alls om detta. Miljöbalken reglerar å andra sidan – oavsett anläggningens storlek – i princip alla frågor som rör under vilka förutsättningar som avloppsvatten

får släppas ut eller som dricksvatten får utvinnas, den geografiska lokaliseringen av dessa anläggningar, frågor om tillstånd, anmälningsförfaranden samt om tillsyn över dessa objekt (se figur 6).

Ett undantag här utgörs av de stora dricksvattenanläggningarna som anses vara hantering av livsmedel, och där livsmedelslagstiftningen med dess myndighetsstruktur istället träder in.¹²²

Under de följande avsnitten behandlas de *grundläggande* bestämmelserna i vattentjänstlagen, anläggningslagen samt miljöbalken. Utgångspunkten är att dessa tre författningar står för tre olika former för att driva ett avloppssystem. Från de stora allmänna systemen under vattentjänstlagen, till de små enskilda avloppen som enbart styrs av miljöbalken.

FAKTARUTA 13. Definition enligt 2 § vattentjänstlagen:

”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 skyldigheter enligt denna lag, enskild anläggning: en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning.”

¹²² När det gäller dricksvatten från vattenverk som i genomsnitt tillhandahåller mindre än 10 m³ dricksvatten per dygn, eller som försörjer färre än 50 personer, såvida inte vattnet tillhandahålls eller används som en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet, så är det miljöbalken som styr och Socialstyrelsen som ger vägledning och råd, se SOSFS 2003:17 (M) Socialstyrelsens allmänna råd om försiktighetsmått för dricksvatten. I andra fall är det livsmedelslagstiftningen som styr och Livsmedelsverket som ger vägledning och råd. Se Livsmedelsverkets föreskrift LIVSFS 2005:20 om livsmedelshygien samt Livsmedelsverkets föreskrift LIVSFS 2001:30 om dricksvatten.



Figur 6. Miljöbalken styr alla typer av avloppsanläggningar vad gäller lokalisering och övriga försiktighetsmått, den reglerar också de enskilda avloppens organisation. Vattentjänstlagen reglerar vatten och avlopp inom kommunalt verksamhetsområde och anläggningslagen reglerar organisationen av gemensamhetsanläggningar. Det finns dock ingen lagbunden koppling mellan organisationsform och teknikval; avloppsfrågan inom ett verksamhetsområde skulle till exempel kunna lösas med småskaliga individuella lösningar.

Där mellan kommer gemensamhetsanläggningarna som är privat drivna, men som samtidigt kan vara ganska stora.

Det finns ingen lagbunden koppling mellan valet av organisatorisk form och valet av tekniska lösningar. Detta är två olika förutsättningar, även om det i praktiken finns ett starkt samband.

Vattentjänstlagen

Inledning

Lag om allmänna vattentjänster trädde i kraft den 1 januari 2007. När denna text skrivs, sommaren 2008, finns ännu ingen rättspraxis utlagd på Statens Va-nämnds hemsida gällande den nya lagen.¹²³ I stora delar bygger dock vattentjänstlagen på dess föregångare, lag om allmänna vatten och avloppsanläggningar.

Syftet med vattentjänstlagen är att säkerställa vatten- och avloppsförsörjning, när det behövs ”i större sammanhang”.

Det är den så kallad huvudmannen som äger och förvaltar anläggningen.¹²⁴ De rättigheter och skyldigheter som följer av vattentjänstlagen gäller inom ett visst avgränsat område, kallat ”verksamhetsområde”. Det är primärt ett kommunalt ansvar att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och att se till att behovet

¹²³ Statens Va-nämnds rättspraxis finns på www.va-namnden.se/.

¹²⁴ I 2 § LAV finns ett antal definitioner av termer och begrepp, några av dem är huvudman, verksamhetsområde och förbindelsepunkt. I denna framställning används de termer som vattentjänstlagen använder. Vokabulären under tidigare lagstiftning kan ha varit en annan.

snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses.¹²⁵ Detta betyder att kommunerna dels måste ha kontroll över vilka områden som har eller kommer att ha behov av VA, dels har behov av att styra bebyggelseutvecklingen ur ett VA-perspektiv. Detta förutsätter planering.¹²⁶

Tidigare agerade kommunerna inte sällan på det motsatta sättet, det vill säga man styrde bebyggelseutvecklingen genom möjligheterna att få utdraget vatten och avlopp. Genom att på olika sätt förhindra eller försvåra för fastighetsägaren att få VA, förhindrade man också att det uppkom krav på att bygga ut social service, skola, skolskjutsar och annat som kunde vara kostsamt för kommunerna. Man kan fortfarande se bestämmelser i gamla planer som egentligen hade detta syfte.¹²⁷

En allmän VA-anläggning är en vatten- och avloppsanläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande.¹²⁸ Det är med andra ord kommunen, såsom ensamägare eller majoritetsägare (till exempel i ett kommunalt bolag), som äger anläggningen och som är VA-huvudman. Själva driften kan dock läggas ut på privata företag. En kommun kan också sköta driften av en VA-anläggning i en annan kommun.¹²⁹ I motsats till de allmänna VA-anläggningarna finns enskilda VA-anläggningar. En enskild VA-anläggning i den bemärkelse som avses i vattentjänstlagen, är därför inte nödvändigtvis identiskt med vad som vanligen betecknas ”enskilt avlopp” (faktaruta 13).

Rättigheter och skyldigheter under vattentjänstlagen

Vattentjänstlagen bygger å ena sidan på att VA-huvudmannen under vissa förutsättningar är skyldig att inrätta ett verksamhetsområde, och att denne inom detta område är skyldig att låta de där befintliga fastigheterna koppla på sig på systemet. Å andra sidan bygger lagen på att de som bor inom verksamhetsområdet är skyldiga att betala de avgifter som huvudmannen bestämmer, samt att följa de villkor som uppställs för utnyttjandet. Dessa villkor kan till exempel avse vad som får kastas i avloppet, vilken armatur som får kopplas på samt frågor om avgifter (VA-taxor).

För att huvudmannen ska vara skyldig att inrätta ett verksamhetsområde, ska det föreligga ett behov av *att i ett större sammanhang* ordna med vatten och avlopp. Detta behov ska vara *betingat av miljö- och eller hälsoskäl*.¹³⁰ I tidigare lagstiftning var det endast av hälsoskäl.¹³¹

¹²⁵ 6 § LAV. Beslut fattas av kommunfullmäktige och kan endast överklagas genom kommunallagens regler om kommunalbesvär.

¹²⁶ Jämför prop. 2005/06:78 s. 59.

¹²⁷ Det förekommer säkert fortfarande, men bör ses som en biverkan. Det är ju inte ett syfte med den lagstiftningen.

¹²⁸ 2 § LAV.

¹²⁹ 57 § LAV.

¹³⁰ 6 § LAV.

¹³¹ Se 2 § den tidigare lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Uttrycket ”i ett större sammanhang” brukar översättas med att det ska finnas 20-30 fastigheter som har behov av vatten och eller avlopp.¹³² Detta antal är inte helt fast bestämt, men det har genom rättspraxis kommit att sätta en ungefärlig gräns. Antalet fastigheter kan vara lägre, om bebyggelsen är samlad och de sanitära behoven starka.¹³³ I propositionen sägs:

*”Hur många som skall vara berörda är framför allt beroende av hur starkt hälsoskyddsbehovet gör sig gällande eller kan förväntas komma att göra det. Enligt praxis behövs det åtminstone en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän VA-anläggning (jfr prop. 1955:121 s.61). En utbyggnad av en befintlig eller planerad allmän anläggning kan dock ske för betydligt färre fastigheter. I praxis har till och med enstaka fastigheter i närheten av ett 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.”*¹³⁴

Inget hindrar dock att huvudmannen inrättar verksamhetsområden även där dessa kriterier inte uppfylls.¹³⁵ Enligt rättspraxis från äldre lagstiftning, kunde förekomsten av en redan väl fungerande VA-anläggning i området, till exempel i form av gemensamhetsanläggning som uppfyllde lagens krav, innebära att något allmänt VA inte behövde inrättas.¹³⁶ Trots viss praxis från regeringen är denna fråga inte helt oomtvistad, och hur den ska bedömas i vattentjänstlagen är inte helt självklart.

VA-huvudmannen kan aldrig tvinga en fastighetsägare att ansluta sig till en allmän VA-anläggning, inte ens om förbindelsepunkten är upprättad. Under vissa förutsättningar är det dock möjligt för den kommunala nämnd som har tillsyn enligt miljöbalken att med stöd av den lagstiftningen förelägga en enskild fastighetsägare att koppla på sig på en befintlig allmän VA-anläggning. Detta förutsätter naturligtvis bland annat att det inte anses vara

132 Prop. 2005/06:78 s. 29, 42 med där anförda källor.

133 Karlbro s. 93 med där anförda källor. Också starka miljöskäl bör kunna ge samma effekt.

134 Prop. 2005/06:78 s. 42. I Regeringens beslut M2003/3369/F/P, bifölls Länsstyrelsens föreläggande för ett område med 45 fastigheter, varav 14 permanentbostäder.

135 Om kommunen fastställer ett större område än vad den är skyldig till, kan inte det beslutet överklagas av fastighetsägarna annat än genom kommunalbesvär. Kommunalbesvärsoordningen begränsar starkt vilka grunder överklagandet kan se på. De enskilda som berörs får istället väcka talan mot kommunen hos statens Va-nämnd och blir då tvungna att visa att fastighetens behov av VA kan klaras bättre på annat sätt. Prop. 2005/06:78 s. 110.

136 Se till exempel Regeringens beslut M1999/720/Hs/P, där kommunens överklagande av länsstyrelsens föreläggande bifölls med motiveringen att: ”Det finns redan idag en samordnad lösning för det aktuella området i form av en vattenförening med en gemensam anläggning. Det har inte framkommit att det inte skulle gå att ordna vattenförsörjningen genom vattenföreningens försorg.”

ett för den enskilde orimligt beslut att uppfylla.¹³⁷ Det finns flera fall i rättspraxis där detta har godtagits.¹³⁸

Av miljö- eller hälsoskäl

Behovet ska vara betingat av hälso- eller miljöskäl. När det gäller tillgång på rent dricksvatten anses det sedan länge i rättspraxis att brist på sådant är en olägenhet för människors hälsa (det som förr hette sanitär olägenhet).¹³⁹ Genom att se till att

fastigheterna har tillgång till rent vatten undanröjs med andra ord denna risk. Det handlar både om en kvantitativ bedömning (*tillgång till vatten*) och en kvalitativ bedömning (*rent vatten*).

När det sedan gäller skyldigheten att ordna avloppssystem så kan den hälso-mässiga kopplingen vara att utsläpp från många små ”icke allmänna” avlopp kan förorena vattentäkter i närheten, varvid brist på rent vatten upp-

FAKTARUTA 14. Vattentjänstlagens huvudmän och myndigheter:

- Kommunerna (eller ett bolag över vilket kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande) är VA-huvudmän.
- Länsstyrelserna har tillsyn över VA-huvudmännens verksamhet.
- Statens Va-nämnd handlägger tvister enligt vattentjänstlagen.
- Va-nämndens avgörande överklagas till Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. Vars beslut överklagas till Högsta domstolen (HD) där det krävs prövningstillstånd.



Foto 7 och 8. Om det inte går att ordna tillfredsställande dricksvattenförsörjning i enskild regi, kan VA-huvudmannen bli skyldig att anordna kommunalt vatten.
Foto: Ebba av Petersens / Jonas Christensen.

¹³⁷ Skälighetsregeln i 2 kap. 7 § MB måste i vanlig ordning följas. I målet M 88-03 ansåg miljödomstolen i Växjö inte att det fanns skäl att förelägga en fastighetsägare att koppla på sitt avlopp på det allmänna nätet.

¹³⁸ Se till exempel MÖD dom i mål M 2624-03 samt MÖD M 7139-03.

¹³⁹ Se till exempel Regeringsrätten i målet RÅ 1989 not 385.

står. Miljöskälen innebär att även risk för att ”enbart” ekosystemet kan komma att försämrats på grund av avloppsvattenutsläpp, i sig kan vara en tvingande orsak att bygga ut avloppssystemet. Det betonas dock att det krävs att den allmänna VA-anläggningen ska förväntas förhindra eller åtminstone väsentligt motverka *påtagliga* olägenheter för miljön.¹⁴⁰ I begreppet ”miljö” i vattentjänstlagen ligger förutom föroreningsrisken, även behovet av att kunna samla ihop de näringsämnen som finns i avloppsvattenet, och återföra dessa till de naturliga kretsloppen på ett hållbart sätt. Även om krav på kretslopp inte ensamt ska kunna tvinga fram ett allmänt VA, så uttalas i propositionen att *”Naturligtvis bör en allmän VA-anläggning drivas på ett sätt som tillgodoser en god resurshushållning. Detta bör uttryckligen framgå av VA-lagstiftningen.”*¹⁴¹ En uttalad resurshushållningsaspekt finns således i vattentjänstlagen,¹⁴² men den gör sig tydligast gällande i 10 § LAV som rör ordnandet och driften av anläggningen.¹⁴³ Minimikravet är naturligtvis att VA-anläggningen uppfyller miljöbalkens krav på miljö och hälsoskydd, men i propositionen anförs 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 de naturliga kretsloppen.¹⁴⁴

Med andra ord, om det finns ett visst antal fastigheter, och dessa har behov av dricksvatten och eller det föreligger någon form av föroreningsrisk för dricksvattentäkter eller för miljön i sig, kan vattentjänstlagens skyldighet att inrätta ett verksamhetsområde triggas igång. För den händelse att huvudmannen inte vill inrätta eller bygga ut ett verksamhetsområde eller av annan anledning låter bli, kan staten genom länsstyrelsen förelägga huvudmannen att uppfylla sina plikter.¹⁴⁵ Några rättsliga förutsättningar för den kommunala miljönämnden att förelägga en VA-huvudman att inrätta eller utvidga ett verksamhetsområde finns inte, men ibland ställs frågan om det inte *borde* ingå i tillsynsmyndighetens uppgift att kontakta länsstyrelsen när man uppmärksammar dålig lagefterlevnad från huvudmannens sida. Inget hindrar naturligtvis nämnden, förvaltningen eller enskilda tjänstemän från att på eget initiativ ta denna kontakt. Länsstyrelserna har dock ansvar för att *ta egna initiativ* i egenskap av tillsynsmyndighet enligt vattentjänstlagen,¹⁴⁶ och den vidare utredningsplikten ligger sedan på länsstyrelsen

¹⁴⁰ Prop. 2005/06:78 s. 45. Se även Qviström s. 49.

¹⁴¹ Prop. 2005/06:78 s. 45 resp. 58.

¹⁴² Prop. 2005/06:78 s. 45.

¹⁴³ Qviström s. 50.

¹⁴⁴ Qviström s. 64-65 med där anförda källor.

¹⁴⁵ 51 § LAV. Se till exempel Länsstyrelsen i Stockholms Län föreläggande mot Nacka kommun, dnr 18491-2000-40195 (äldre lagstiftning). Beslutet ändrades inte av Regeringen (beslut M 2003-2569/F/P).

¹⁴⁶ I prop. (s. 151) uttalas att: ”Det är meningen att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet skall vaka över och verka för att kommunerna ordnar och vidmakthåller en allmän va-

eftersom det inte finns rättsgrund för länsstyrelsen att förelägga VA-huvudmannen om att utreda förutsättningarna för inrättande eller utbyggnad av VA-området.¹⁴⁷

Kommunens, huvudmannens och användarnas rättigheter och skyldigheter prövas genom att någon, till exempel en fastighetsägare, väcker talan vid Statens Va-nämnd.¹⁴⁸ Detta kan till exempel röra frågor där fastighetsägare anser att ett VA-område bör inrättas, eller mot ett beslut om att inte inrätta eller utvidga ett VA-område.¹⁴⁹ Anser en enskild att kommunen inte tar sitt ansvar enligt VA-lagen är det nog ett bra tips att först kontakta länsstyrelsen som alltså är tillsynsmyndighet, för att se vad de kan göra innan man själv lägger ner tid och pengar.

För bebyggelse utanför verksamhetsområdet har huvudmannen i princip ingen skyldighet att lösa VA-frågorna. Ibland kan visserligen vattentjänster från den allmänna anläggningen tillhandahållas sådan bebyggelse, men det sker i så fall enligt särskilt avtal mellan huvudmannen och fastighetsägarna. Skulle behovet av att lösa VA-frågorna utanför befintligt verksamhetsområde vara stort måste huvudmannen undersöka om det finns skyldighet att utvidga området.

Avgifter

Brukarens skyldighet är att betala de avgifter (taxor) som huvudmannen beslutar om.¹⁵⁰ Avgifterna kan vara anläggningsavgifter och brukningsavgifter.¹⁵¹ Det sammanlagda avgiftsuttaget ska stå i proportion till vad det kostar att driva anläggningen samt till behov av avsättningar för framtida investeringar i anläggningen.¹⁵² Avgifterna i det enskilda fallet ska dock bestämmas mot bakgrund av vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten. Utgångspunkten är att avgifterna ska vara skäliga och rättvisa, men att det samtidigt finns utrymme för högre eller lägre avgifter beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, så kallad särtaxa.¹⁵³ Avgifterna beslutas av kommunfullmäktige. Medan den slutliga avgiftsnivån kan överlåtas åt huvudmannen själv att bestämma, så är det fullmäktige som ska slå fast grunderna för taxeuttaget i kommunen.

anläggning där det behövs.” Länsstyrelsens föreläggande mot en kommun enligt 51 § LAV kan endast överklagas av den kommun som berörs, till Statens Va-nämnd. Se 52 § LAV.

¹⁴⁷ Se till exempel Regeringens beslut M2005/3279/F/P, samt M2005/3198/F/P, som visserligen avser den gamla lagen, men som i detta avseende får anses gälla även idag.

¹⁴⁸ Prop. 2005/06:78 s. 109.

¹⁴⁹ Prop. 2005/06:78 s. 109.

¹⁵⁰ 24 § ff LAV.

¹⁵¹ 29 § LAV.

¹⁵² Prop. 2005/06:78 s. 84.

¹⁵³ 31 § 2 st. LAV.

Skyldigheten att betala VA-taxa följer i grunden med alla fastigheter inom verksamhetsområdet, om det är så att det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behövs en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Den sista delen av meningen innebär alltså att en fastighetsägare som kan visa att han/hon löser till exempel avloppsfrågan på ett bättre sätt själv, helt kan få befrielse från avgifterna.¹⁵⁴ Vid bedömning av om behovet att ordna VA-frågan kan lösas på egen hand, ska särskild hänsyn tas till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser. Med andra ord, om den enskilda fastighetsägaren har ett ”miljö- eller hälsobättre” alternativ än det som huvudmannen kan presentera, så ska den enskilde kunna slippa betala avgifterna. Det ska i första hand vara hälsomässiga bedömningar som motiverar VA-utbyggnad, men också miljöaspekter är viktiga även om det finns uttalanden som säger att frågan om vilket system som är mest kretsloppsanpassas inte kan vara avgörande.¹⁵⁵ Även frågan om vilket system som orsakar störst ingrepp i natur eller boende ska tillmätas betydelse. Eftersom den senare bestämmelsen ändrades i och med att vattentjänstlagen trädde i kraft så finns ännu ingen ny praxis avseende taxebefrielse.

Förbindelsepunkten

Vattentjänstlagen innebär att huvudmannen bygger, driver och underhåller VA-systemet. Detta ansvar gäller fram till den så kallad förbindelsepunkten, där ansvaret för ledningar etc. övergår på den enskilda fastigheten.¹⁵⁶

Förbindelsepunkten ska förläggas i fastighetens omedelbara närhet, och normalt inte på annans mark. När huvudmannen och användaren är ense om var förbindelsepunkten ska förläggas, finnas ett visst utrymme för att träffa avtal om detta, annars är det VA-huvudmannen som avgör.¹⁵⁷

¹⁵⁴ 24 § LAV.

¹⁵⁵ Qviström s. 132.

¹⁵⁶ 12 § LAV.

¹⁵⁷ Prop. 2005/06:78 s. 63.



Foto 9. Fastighetsägaren ansvarar för ledningar mellan den så kallad förbindelsepunkten och huset.

Foto: Jonas Andersson.

När det gäller installationerna, så är fastighetsägaren skyldig att upplåta nödvändigt utrymme för de anordningar som behövs för VA-anläggningen.¹⁵⁸ Fastighetsägaren ska vidare fortlöpande se till anordningen och skydda den mot skada samt vid behov svara för dess elförsörjning. Fastighetsägaren ska dessutom snarast anmäla uppkomna fel och driftstörningar till huvudmannen.¹⁵⁹

Verksamhetsområdet och teknikval

Eftersom huvudmannens skyldigheter är knutna till en viss omfattning på bebyggelsen, täcker verksamhetsområdena vanligen endast vissa delar av kommunen. Inom en och samma kommun kan finnas fler olika verksamhetsområden, och ett och samma verksamhetsområde behöver inte vara tekniskt förbundet med alla dess delar. Inte heller finns det några mera utförliga bestämmelser om hur anläggningen ska vara utförd, det ansågs inte finnas några behov av att närmare precisera detta i lagtexten.¹⁶⁰

I propositionen uttalar departementschefen: *"Lagförslaget kommer inte att innebära några hinder för huvudmannen att välja bra småskaliga lösningar."*¹⁶¹ Inte heller torde det finnas några hinder mot att välja källsorterande lösningar. Ett allmänt VA behöver alltså inte vara uppbyggt kring ett ledningsnät, som slutar i ett stort reningsverk, även om detta är den helt dominerande tekniken. Lagen anger bara övergripande och utifrån funktionskrav vilka anordningar anläggningen ska vara försedd med. Vad som sedan krävs i det enskilda fallet måste bedömas utifrån de särskilda förutsättningar som råder i området.

Även om allmänna VA-anläggningar är avsedda att lösa VA-frågor i större sammanhang, finns det inga organisatoriska eller rättsliga hinder i vatten-

¹⁵⁸ 20 § LAV.

¹⁵⁹ 20 § LAV.

¹⁶⁰ Prop. 2005/06:78 s. 64.

¹⁶¹ Prop. 2005/06:78 s. 81.

tjänstlagen mot att välja individuella lösningar. Det är dock många olika faktorer som styr teknikvalet, inte minst ekonomiska förutsättningar.

Betydelsen av en miljöbra enskild anläggning

VA-huvudmannen kan inte tvinga någon fastighet inom verksamhetsområdet att ansluta sig till anläggningen, och det finns inget tvång att använda den allmänna anläggningen.¹⁶² Uppfattningen har förts fram, att "När ett allmänt avloppsnät har byggts ut, borde normalt inte längre godtas några enskilda avloppsanordningar som inte längre klarar sin uppgift med större fördel än den allmänna anläggningen."¹⁶³ Eftersom det alltid krävs en bedömning i varje enskilt ärende, kan sådana krav dock inte ställas schablonmässigt så snart allmänt VA är inrättat.

Om den enskilda fastigheten på ett "miljöbättre" sätt kan ordna med VA på egen hand, kan huvudmannen inte heller alltid få in avgift från denna fastighet. Om huvudmannen "uppgraderar" sin anläggning så att denna är minst lika "miljöbra" som de enskilda anläggningarna, inträder åter avgiftsskyldigheten. Dessa bestämmelser, som inte fanns före 2007 års lag, skulle kunna innebära att enskilda "miljöbra" anläggningar gynnas varvid avgiftsunderlaget för huvudmannen minskar. Detta i sin tur bör vara en pådrivande faktor för huvudmannen att miljöförbättra sitt system. Vattentjänstlagen i sig innebär dock inte att huvudmännen ska tvingas att göra kostsamma upprustningar av befintliga reningsverk för att komma upp till den standard som vattentjänstlagen utgår från.

Ersättning för onyttiga enskilda anläggningar

Som en kompensation till den fastighetsägare som har ett fungerande enskilt avlopp, ger vattentjänstlagen denne under vissa förutsättningar rätt till ersättning från VA-huvudmannen om det inrättas ett allmänt VA.¹⁶⁴ Eftersom fastighetsägaren inte är tvingad att ansluta sig ska kompensationen dock inte ses som ersättning för intrång i äganderätten.¹⁶⁵

Det är en inte helt ovanlig situation att kommunen "funderar på" att dra in allmänt VA i ett område, utan att riktigt komma till skott med beslutet. VA-planeringen drar ut på tiden, och det kan ta fler år för kommunen att fatta nödvändiga beslut. Detta i sin tur leder till osäkerhet bland fastighetsägarna om huruvida det är lönt att anlägga, underhålla eller renovera enskilda avlopp. Med hänsyn till det allmänna intresset av att skydda hälsan och miljön anses det viktigt att sådana enskilda anordningar för vatten och för avlopp finns och hålls i gott skick.¹⁶⁶ För att fastighetsägaren inte ska dra sig från sådana investeringar har alltså denne en rätt att under vissa förut-

¹⁶² Prop. 2005/06:78 s. 66 samt SOU 2004:64 s. 281.

¹⁶³ Qviström s. 104.

¹⁶⁴ 40 § LAV.

¹⁶⁵ Prop. 2005/06:78 s. 66.

¹⁶⁶ Prop. 2005/06:78 s. 66.

sättningar få ersättning. Ersättningen ska bestämmas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till vilken typ av avlopp det rör, hur gammalt det är och hur väl det fungerar.¹⁶⁷ Möjligen ska viss hänsyn tas till den nytta för fastighetsägaren som det innebär att fastigheten blir ansluten till en allmän VA-anläggning.¹⁶⁸ Det är inte helt klarlagt om det är möjligt för kommunens miljönämnd att ge tidsbegränsade tillstånd till enskilda avlopp, i avvaktan på att det allmänna VA-nätet ska byggas ut.¹⁶⁹



*Foto 10. Under vissa förutsättningar kan fastighetsägaren få ersättning för sin enskilda avloppsanläggning vid utbyggnad av det kommunala avloppsnätet.
Foto: Marika Palmér Rivera.*

FAKTARUTA 15.

Anläggningslagens myndigheter:

Anläggningsförrättning handläggs av Lantmäterimyndighet.

Lantmäteriets beslut överklagas till länsstyrelsen och vidare till regeringen.

Tillgång till mark

Rätten till mark för ledningsdragning och annat nödvändigt utrymme för anordningar som ingår i en allmän VA-anläggning regleras antingen genom avtal med markägare eller med stöd av bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande av mark, vilka regler finns i flera olika lagar. Ledningsrättslagen ger möjlighet till en begränsad nyttjanderätt, ledningsrätt,¹⁷⁰ till utrymme inom fastigheter för ledningar bland annat för en allmän vatten- och avloppsanläggning. Även expropriationslagen innehåller bestämmelser om ianspråktagande av mark.¹⁷¹

¹⁶⁷ Prop. 2005/06:78 s. 66.

¹⁶⁸ Prop. 2005/06:78 s. 67.

¹⁶⁹ 16 kap. 2 § MB.

¹⁷⁰ Ledningsrättslagen (1973:1144).

¹⁷¹ Expropriationslagen (1972:719).

Vattentjänstlagen kräver kommunal planering

Kommunerna, som huvudmän, är skyldiga att ha kunskap om vilket behov av vatten- och avloppsanläggningar som finns eller som kan komma att uppstå. Detta kräver planering. Vattentjänstlagen innehåller dock inget planeringsverktyg. Det viktigaste kommunala planeringsinstrumentet i detta hänseende är förmodligen översiktsplanerna, genom vilka kommunerna både konstaterar hur det faktiskt ser ut, och i vart fall till viss del kan styra bebyggelseutvecklingen. Översiktsplanen i sin tur är beroende av att en mängd bakgrundsinformation föreligger, såsom nuvarande bebyggelse, grundvattentillgångar, recipienter känsliga för utsläpp, vilka miljö kvalitetsnormer som råder för olika vatten, förekomst av enskilda vattentäkt och enskilda avlopp, förutsättningar att bygga ut allmänt VA m.fl. uppgifter.

LÄS MER om Vattentjänstlagen:

- Regeringens proposition 2005/06:78, Allmänna vattentjänster.
- Vattentjänstlagen: en handbok. Jörgen Qviström.
- Markexploatering. Thomas Karlbro.
- Rättspraxis publiceras på: www.va-namnden.se/
- Avgöranden från MÖD och HD: www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet.

Anläggningslagen

Inledning

I de fall VA-huvudmannen inte har skyldighet att inrätta ett verksamhetsområde, har samhället överlämnat ansvaret för VA-utbyggnaden till den enskilda fastighetsägaren. I många fall är det enda alternativet att man inrättar ett så kallad enskilt avlopp som enbart ska serva den egna fastigheten. Det kan dock finnas många anledningar för närbelägna fastigheter att slå sig samman, inte minst ekonomin brukar tala för detta. Det kan också vara svårt att hitta mark för fler anläggningar.

Gemensamma avloppsanläggningar kräver någon form av överenskommelser mellan fastighetsägarna, eller rättare sagt mellan fastigheterna. Dessa anläggningar drivs oftast som någon form av samfällighet. Medan inrättandet av en gemensamhetsanläggning regleras genom det regelsystem som finns i anläggningslagen¹⁷² styrs samarbetsformen gemensamhetsanläggning genom lag om förvaltning av samfälligheter.¹⁷³ Anläggningslagen är den lagstiftning som jämte den egentliga VA-lagstiftningen bedöms ha störst betydelse för möjligheterna att inrätta vatten- eller avloppsanläggningar för fastigheters gemensamma behov.¹⁷⁴

¹⁷² Anläggningslagen (1973:1149).

¹⁷³ Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

¹⁷⁴ Prop. 2005/06:78 s. 22.

Anläggningslagen och lag om förvaltning av samfälligheter styr alltså uteslutande den organisatoriska formen, inte det tekniska utförandet eller miljökraven. Också dessa anläggningar ska uppfylla de krav som uppställs i miljöbalken, och vanligtvis finns dessa anläggningar i den storleksklass som antingen kräver tillstånd av den kommunala nämnden, eller som ska anmälas till samma nämnd. Detta behandlas mer under avsnittet om miljöbalken.

Gemensamhetsanläggningarna drivs av enskilda rättssubjekt (fysiska eller juridiska personer) gemensamt. Formellt sett är det fastigheterna som är medlemmar i samfälligheten. Vid överlåtelse av en fastighet följer därför rätten till deltagande i gemensamhetsanläggningen med fastigheten, så som med ett servitut.¹⁷⁵ En gemensamhetsanläggning kan bildas av många skäl, till exempel för vattenförsörjning eller för avloppssystemen, men också för vägar eller parkeringsplatser.

En gemensamhetsanläggning inrättas genom ett anläggningsbeslut av en fastighetsbildningsmyndighet eller av en förrättningsman,¹⁷⁶ men gemensamma VA-anläggningar kan också ha inrättats på annat sätt än genom de former som anläggningslagen erbjuder. Det kan till exempel ske genom avtal mellan anläggningsinnehavaren och de berörda fastighetsägarna.

Samverkan kring en sådan anläggning kan ske bland annat i ett bolag, en ekonomisk förening eller i form av ett servitutsavtal mellan fastigheter. Det finns även VA-anläggningar som drivs av enskilda rättssubjekt utan delägarinflytande från fastighetsägarna. Förhållandet mellan anläggningens ägare och användarna regleras då genom civilrättsliga avtal.

FAKTARUTA 16.

Tre viktiga principer i anläggningslagen:

Väsentlighetsvillkoret (5§)

Anläggningen ska ha en väsentlig betydelse för fastigheten.

Båtnadsvillkoret (6§)

Totala fördelarna ska vara större än anläggningens kostnader och olägenheter.

Opinionsvillkoret (7§)

Får inte inrättas mot många fastighetsägares vilja.

Förutsättningar för att bilda gemensamhetsanläggning

Anläggningslagen bygger i grunden på ett frivilligt samarbete mellan de deltagande fastighetsägarna. Lagen ger dock viss möjlighet att tvångsansluta fastigheter till en gemensamhetsanläggning och begränsar möjligheterna att lämna samarbetet. Normalt är det de fastighetsägare som avser att samarbeta om anläggningen som ansöker om en förrättning enligt anläggningslagen.

¹⁷⁵ Julstad s. 132.

¹⁷⁶ 4 § AL.

Det finns också möjlighet för kommunen att initiera en gemensamhetsanläggning och ansöka om en förrättning.¹⁷⁷

För att en gemensamhetsanläggning ska kunna bildas krävs att tre villkor är uppfyllda, nämligen *väsentlighetsvillkoret*,¹⁷⁸ *båtnadsvillkoret*¹⁷⁹ samt *opinionsvillkoret*.¹⁸⁰ (Faktaruta 16).

Väsentlighetsvillkoret betyder att gemensamhetsanläggningen enbart får inrättas för sådana fastigheter för vilka det anses vara av väsentligt intresse att ha del i anläggningen. Med de deltagande fastigheternas medgivande kan man dock göra avsteg från detta villkor. En fastighet kan tvångsanslutas mot ägarens vilja endast om det är av väsentlig betydelse för just denna fastighet att delta, och behovet ska anses vara påtagligt.¹⁸¹ Tvångsanslutning till gemensamhetsanläggning kan bli fallet, trots att det finns ett enskilt avlopp på fastigheten, under förutsättning att denna anläggning är utsliten, att den av annan anledning inte fungerar eller att dess utnyttjande har förbjudits av tillsynsmyndigheten.¹⁸²

Båtnadsvillkoret innebär att en gemensamhetsanläggning får inrättas endast om fördelarna av ekonomisk eller annan art av anläggningen överväger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför. Fördelar som endast är av personlig karaktär för den som just då äger fastigheten är inte relevanta vid bedömningen.

Väsentlighetsvillkoret och båtnadsvillkoret ska inte prövas i en anläggningsförrättning om det i en fastighetsplan enligt plan- och bygglagen har meddelats bestämmelser om gemensamhetsanläggningen, och anläggningsbeslutet har meddelats under detaljplanens genomförandetid.¹⁸³ Det anses att denna prövning redan har ägt rum under handläggningen av planärendet. Kommunen kan alltså i planen bestämma att avloppsfrågan ska lösas inom ramen för en gemensamhetsanläggning.¹⁸⁴

Opinionsvillkoret innebär att en gemensamhetsanläggning inte får inrättas om fastighetsägarna för de aktuella fastigheterna mer allmänt motsätter sig åtgärden, och de verkligen har beaktansvärda skäl för detta.¹⁸⁵ Det viktiga argumentet för detta är att om inte fastighetsägarna vill vara med, så finns uppenbara risker för att anläggningen inte kommer att skötas ordentligt.¹⁸⁶

¹⁷⁷ 18 § AL.

¹⁷⁸ 5 § AL.

¹⁷⁹ 6 § AL.

¹⁸⁰ 7 § AL.

¹⁸¹ Se Högsta domstolens avgörande NJA 1997 s. 491 samt uttalanden i prop. 1973:160 s. 86.

¹⁸² Prop. 1973:160 s. 86.

¹⁸³ 6a § AL.

¹⁸⁴ 6 kap. 3,4 §§ PBL.

¹⁸⁵ Detta gäller även hyresgäster.

¹⁸⁶ Prop. 1973:160 s. 84, 150 ff.

Anses syftet med gemensamhetsanläggningen vara synnerligen angeläget, kan dock opinionsvillkoret sättas åt sidan.¹⁸⁷

När enighet inte kan nås mellan fastighetsägarna är förutsättningarna för att få till stånd en gemensamhetsanläggning, (eller annan form av samverkan) små, om inte fastigheterna ligger i ett område som omfattas av kommunens utbyggnadsskyldighet. Möjligheterna till tvångsanslutning till en befintlig gemensamhetsanläggning kan begränsas av anläggningslagens villkor till skydd för enskilda intressen.

Samarbetsformerna för samfälligheter styrs genom lag om förvaltning av samfälligheter. Beroende på om man valt så kallad delägarförvaltning¹⁸⁸ eller så kallad föreningsförvaltning¹⁸⁹ är organisationen och beslutsfattandet utformat på olika sätt. I samband med Lantmäteriets förrättning bildas vanligen också en samfällighetsförening som alltså är en juridisk person. Avloppsanordningar kan också drivas till exempel som AB eller ekonomiska föreningar.

Kan man tvinga fastighetsägare att slå sig samman?

I den utredning som föregick vattentjänstlagen föreslogs att kommunerna skulle ges möjligheten att med stöd av lagen kunna förelägga flera fastighetsägare att gå samman för att bilda en gemensamhetsanläggning.¹⁹⁰ Förslaget godtogs dock inte, vilket bland annat motiverades med att om inte den grundläggande viljan att bilda en samfällighet finns bland fastighetsägarna, skulle risken även vara stor att denna inte kom att skötas ordentligt. Det kan säkert ligga sanning i detta, men resultatet är ofta att det kan vara svårt att få en gemensamhetsanläggning till stånd på grund av olika uppfattningar bland fastighetsägarna. Här står ofta kommunerna handfallna och utelämnade till att de enskilda fastighetsägarna trots allt ska bli sams. Inte sällan finns också en kommunal ovilja, baserad på strikt ekonomiska argument, mot att bygga ut verksamhetsområdet även om skyldigheten enligt vattentjänstlagen har inträtt. I vart fall tidigare var det ovanligt att länsstyrelserna utnyttjade sin möjlighet att förelägga huvudmannen att inrätta eller utvidga verksamhetsområde.¹⁹¹

Som redovisats ovan finns vissa förutsättningar för kommunens miljö- nämnd att med stöd av miljöbalken förelägga en fastighetsägare att koppla på sig på en befintlig allmän avloppsanläggning. Det är högst tveksamt om det finns någon motsvarande möjlighet att med stöd av miljöbalken tvinga någon att ansluta sig till en befintlig gemensamhetsanläggning inrättad med stöd av anläggningslagen. Miljööverdomstolen har i ett fall undanröjt ett sådant föreläggande, med motiveringen att samfällighetens ekonomiska si-

187 7 §, 2 st. AL.

188 6-16 §§ samfällighetslagen.

189 17-20 §§ samfällighetslagen.

190 SOU 2006:64, avsnitt 12.5.

191 51 § LAV.

tuation var så osäker och okänd att det inte gick att bedöma om detta var ett krav som kunde anses rimligt enligt 2 kap. 7§.¹⁹²

Anläggningslagens förhållande till plan- och bygglagen är bland annat att, inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser, får en gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna.¹⁹³ Genom detaljplan kan kommunen meddela bestämmelser som till exempel anger hur en eventuell gemensamhetsanläggning inom planområdet ska utformas, och genom fastighetsplan kan kommunen bestämma vilka anläggningar inom planområdet som ska lösas med gemensamhetsanläggningar.¹⁹⁴ Kommunen kan dock aldrig genom planbestämmelser skriva bort VA-huvudmannens ansvar.

LÄS MER om Anläggningslagen:

- Fastighetsbildning och markanvändning. Barbro Julstad.
- Markexploatering. Juridik, ekonomi, teknik och organisation. Thomas Karlbro.
- SOU 2004:64, Allmänna vattentjänster, sid. 170-174.

Miljöbalken

Miljöbalken - Introduktion

Det är inte helt självklart var miljöbalkens regler ska tas upp i en framställning som denna. För den struktur som valts för denna rapport, utgår detta kapitel från tre olika organisato-

FAKTARUTA 17.

9 kap. 7 § miljöbalken:

”Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras.”

riska former. Tidigare har vattentjänstlagen och anläggningslagen studerats. När det gäller miljöbalken utgör även den å ena sidan ytterligare en organisatorisk form i praktiken när det gäller de enskilda avloppen. (Se figur 6 ovan.) Miljöbalken har dock egentligen inga regler som i sig styr den organisatoriska formen, utan organisationen (eller kanske snarare brist på organisation) kommer så att säga på köpet när fastighetsägaren väljer att inrätta avloppet helt på egen hand.

Å andra sidan, och samtidigt, styr miljöbalkens regler alla avlopp oavsett dess organisatoriska form när det gäller lokalisering och andra typer av försiktighetsmått. Det har dock visats sig svårt att rent framställningstekniskt skilja dessa funktioner åt, därför ska avsnittet om miljöbalken läsas med två glasögon: dels som ytterligare en organisatorisk form endast avseende

¹⁹² MÖD mål M 5463-00.

¹⁹³ 9 § AL.

¹⁹⁴ 6 kap. 3,4 §§ PBL.

enskilda avlopp, dels ska det ses som en redogörelse för hur miljöhänsyn enligt miljöbalken ska tas för alla typer avlopp.

Utgångspunkten för miljöbalken när det gäller utsläpp av avloppsvatten, är att styra var och hur utsläpp får ske. Utsläppen betraktas som ”miljöfarlig verksamhet”,¹⁹⁵ och i balken definieras också vad som är avloppsvatten.¹⁹⁶ Miljöbalken reglerar alltså utsläpp av avloppsvatten, oavsett om det kommer från individuella anläggningar, från gemensamhetsanläggningar eller från stora kommunala reningsverk. Den grundläggande regeln beträffande behandling av avloppsvatten finns i 9 kap. 7 § miljöbalken, se faktaruta 17.

På samma sätt förhåller det sig med uttag av yt- eller grundvatten för dricksvattenändamål, vilket betraktas som ”vattenverksamhet” enligt definitionen i 11 kap. miljöbalken,¹⁹⁷ och i 9 kap. 10 § miljöbalken sägs att anläggningar för grundvattentäkter ska inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Stora vattenanläggningar regleras även genom livsmedelslagstiftningen.¹⁹⁸

När krävs det tillstånd eller anmälan?

När det gäller utsläpp av avloppsvatten krävs tillstånd eller anmälan, vilket regleras i miljöbalken och i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹⁹⁹

Sambandet mellan miljöbalkens krav på tillstånd eller anmälan och vattentjänstlagen är alltså att när huvudmannen fullgör sina skyldigheter enligt vattentjänstlagen, kommer den allmänna avloppsanläggningen att vara tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt miljöbalken beroende på dess storlek. Samma förutsättningar gäller för gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen.

¹⁹⁵ ”Med Miljöfarlig verksamhet avses 1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten”.

Se 9 kap. 1 §, 1 st, 1 p. MB.

¹⁹⁶ 9 kap. 2 § MB.

¹⁹⁷ 11 kap. 2 § MB.

¹⁹⁸ Se not 122 ovan.

¹⁹⁹ Bemyndigandet finns i 9 kap. 6 § MB samt 5 resp. 21 §§ FMH, med en vidare uppräknings i bilagan till denna förordning. När det gäller så kallad enskilda avlopp finns bemyndigandet i 9 kap. 8 § MB, och krav på tillstånd i 13 § och anmälan i 14 § FMH.



*Foto 11. Kommunala reningsverk är tillståndspliktiga enligt miljöbalken.
Foto: Jonas Christensen.*

Begreppen allmän, respektive enskild anläggning har sin rättsliga definition i vattentjänstlagen.²⁰⁰ Det ofta använda begreppet ”enskilt avlopp” har inte någon direkt rättslig förankring, men har ändå kommit att användas för de individuella anläggningar som omfattas av tillståndsplikten i 13 § FMH upp till cirka 50 pe. Uttryckets innebörd kan dock växla. Före 2007-01-01 omfattade 13 § FMH anläggningar dimensionerade för upp till 25 pe, men numera omfattar den alltså anläggningar upp till 200 pe. Även detta gör att uttrycket enskilt avlopp har kommit att förskjutas under senare år.²⁰¹

²⁰⁰ 1 § LAV.

²⁰¹ Ytterligare en definition finns i EU-standarderna för små avlopp (SS-EN 12566-1, SS-EN 12566-3:2005, SS-EN 12566-4:2007) som gäller för upp till 50 pe.

Det bästa vore nog att begreppet enskilt avlopp används för att beskriva en viss organisationsform, inte storleken på avloppsanordningen. När man sedan talar om teknik, används ofta begreppet "individuella lösningar", för att markera att det är småskalig teknik för en eller ett fåtal fastigheter som avses. Naturvårdsverkets allmänna råd på områden heter "AR om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten", och riktas till avlopp på upp till 25 pe (det vill säga inte alla de som faller in under 13 § FMH).

FAKTARUTA 18. Tillstånds-, och anmälningsplikt för avlopps-anläggningar.

- 90.10 i FMH bilagan: Avloppsreningsanläggning med en anslutning av fler än 2 000 personer eller som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar mer än 2000 personekvivalenter ska söka tillstånd från länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (MPD). I Naturvårdsverkets kommentar till verksamhetsbeskrivningarna i FMH bilagan sägs: *"Tillståndsplikten omfattar endast avloppsreningsanläggningar. Det är dock lämpligt att i en tillståndsprövning även inkludera ledningsnätet med pumpstationer mm."*
- 90.20 i FMH bilagan: Avloppsreningsanläggning som är dimensionerad för mer än 200 personekvivalenter, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt punkten ovan, kräver anmälan till kommunernas miljönämnd. I Naturvårdsverkets kommentar till verksamhetsbeskrivningarna i FMH bilagan sägs: *"Anmälningsplikten omfattar endast avloppsreningsanläggningar. Det är dock lämpligt att i en tillståndsprövning även inkludera ledningsnätet med pumpstationer mm."*
- 13 § FMH: Det är förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken inrätta avloppsanordningar till vilka vattentoaletter skall anslutas. Motsvarande gäller vid anslutning av vattentoalett till befintlig avloppsanordning. Detta gäller de anordningar som är dimensionerade för 200 personekvivalenter eller färre. (Tidigare var intervallet 1-25 pe.)
- 7 § FMH: Kommunerna har rätt att genom lokala föreskrifter besluta att även andra typer av toaletter än WC ska vara tillståndspliktiga, till exempel inom vattenskyddsområden. Detta kan avse torrtoa, mulltoa m.fl. tekniska lösningar.
- 14 § FMH: Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådana avloppsanordningar som avses i 13 §, om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.

Ett tillstånd enligt 13 § FMH kan tidsbegränsat. Om detta är möjligt att göra i avvaktan på att ett allmänt VA byggs ut är dock omtvistat.²⁰²

FAKTARUTA 19.

11 kap. 11 § miljöbalken:

Tillståndsplikt för Vattenverksamheter

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för 1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning, /.../

När det gäller tillståndsplikten för utvinning av dricksvatten är det istället reglerna i 11 kap. miljöbalken om vattenverksamhet som gäller. Det råder ett generellt tillståndstvång för vattenverksamheter,²⁰³ om det inte finns undantag i det enskilda fallet. Små vattentäkter omfattas inte av tillståndsplikten (se faktaruta 19),²⁰⁴ men den enskilda kommunen kan dels genom detaljplan föreskriva om bygglovsplikt för små grundvattentäkter,²⁰⁵ och dels kan kommunen med stöd av miljöbalken införa tillståndsplikt *”för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma”*.²⁰⁶ I vissa fall råder också anmälningsplikt till länsstyrelserna för grundvattenuttag.²⁰⁷

Verksamhetsutövarens ansvar enligt miljöbalken

Ansaret för att miljöbalkens krav uppfylls vilar på den så kallad verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövare är den som har praktisk och ekonomisk möjlighet att styra anläggningen och påverka dess drift m.m. För enskilda avlopp är det fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren som anses vara verksamhetsutövare, när det gäller gemensamhetsanläggningar är det samfälligheten och för stora anläggningar är det den som faktiskt driver anläggningen, oavsett om det är kommunen eller ett privat företag.

När det inte föreligger skyldighet enligt vattentjänstlagen för VA-huvudmannen att bygga ut VA, vilar ansvaret för att vatten- och avloppsanläggningar byggs, brukas och underhålls uteslutande på den enskilda fastighetsägaren.

För bostäder och lokaler för allmänna ändamål, är det enligt miljöbalken ägaren eller nyttjanderättshavaren som ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.²⁰⁸ Brist på sött vatten är ett exempel på sådan olägenhet, och i 35 § FMH sägs att det ska finnas tillräckligt med toaletter i eller i anslutning till byggnader där människor vistas under en längre tid av dygnet

²⁰² 16 kap. 2 § MB. Se till exempel Miljödomstolen Växjö M 116-01. I kommunen fanns inga konkreta planer på att bygga ut VA i området. Tillstånd till sluten tank tidsbegränsades dock tills dess att en gemensamhetsanläggning för området ordnats. Miljödomstolen i Nacka (M 2119-07) har godkänt tidsbegränsning av ett enskilt avlopp bestående av slamavskiljare + reningsverk + infiltration.

²⁰³ 11 kap. 9 § MB.

²⁰⁴ 11 kap. 11 § MB.

²⁰⁵ 8 kap. 6 § PBL.

²⁰⁶ 9 kap. 10 § MB.

²⁰⁷ 11 kap. 9a § MB samt 19 § Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

²⁰⁸ 9 kap. 9 § MB.

och i dess 33 § finns kravet på att bostäder ska ha tillgång till vatten: en bostad ska ”ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsgöromål” (se faktaruta 11 ovan).

I motsats till vattentjänstlagen²⁰⁹ finns i miljöbalken inga bestämmelser som någon myndighet kan stödja sig på för att tvinga enskilda att inrätta (det vill säga att söka tillstånd till) en avloppsanordning i sig, men med hänsyn till 2 kap. och 9 kap. 7§ miljöbalken så är det i princip förbjudet att släppa ut avloppsvatten orenat, och uppkommer sådant ska detta avledas och renas. Bestämmelsen reglerar alla typer av avloppsvatten såsom WC, BDT eller köksavlopp. I jordabalkens 12 kap. sägs dock uttryckligen att när det gäller hyresgäster ska dessa ha tillgång till avlopp för spillvatten.

Kravet skärps ytterligare genom 12§ FMH, där utsläpp av avloppsvatten direkt i vattenområde, från WC eller tätbebyggelse som inte genomgått längre gående rening än slamavskiljning i princip är förbjudet.

Den som vill släppa ut avloppsvatten / utvinna vatten, måste sålunda följa såväl de processuella reglerna (att söka tillstånd etc. när så krävs) som de materiella reglerna (var utsläppen eller utvinning får ske och under vilka förutsättningar). Att myndigheten inte kan förelägga någon att söka tillstånd beror på att det trots allt är ett fritt val om man överhuvudtaget vill släppa ut avloppsvatten eller inte. Fastighetsägaren kanske vill välja en torr lösning, eller någon annan lösning som inte kräver tillståndspliktig teknik.

En hyresvärd som inte förser sina hyresgäster med vatten eller avlopp kan dock föreläggas av den kommunala miljönämnden att ordna detta,²¹⁰ och brist på vatten och avlopp kan också leda till att miljönämnden förbjuder hyresvärderna från att hyra ut lägenheterna med hänsyn till att det är en



Foto 12. Utsläpp av avloppsvatten till vattenområde från vattentoalett eller tätbebyggelse som inte genomgått längre rening än slamavskiljning är i princip förbjudet. Foto: Marika Palmér Rivera.

²⁰⁹ 51 § LAV.

²¹⁰ Rättsgrunden för detta skulle vara 33 och 35 §§ FMH kombinerat med 26 kap. 9§ MB.

olägenhet för människors hälsa att inte ha tillgång till dricksvatten eller tillgång till toalett.

Miljöbalkens materiella kravregler

Oavsett storlek på anläggningen (anordningen) eller på verksamhetsutövaren (privatperson eller företag) och oavsett vilken organisatorisk form som valts, är det samma materiella bestämmelser i miljöbalken som styr avloppsanläggningens / avloppsanordningens placering, utformning och prestanda.²¹¹ När det gäller avloppsutsläpp består de materiella reglerna främst av 2 kap. och 9 kap. 7 § miljöbalken samt 12 § FMH.

FAKTARUTA 20.

Miljöbalkens myndigheter avseende avloppsfrågor:

Tillståndsmyndigheter är Kommunernas *miljönämnder* (enskilda avlopp) samt *länsstyrelsernas* miljöprövningsdelegationer (större reningsverk). Beslut kan överklagas vidare till *länsstyrelse*, *miljöödomstol*, *miljööverdomstol* (MÖD) samt i vissa fall till Högsta domstolen beroende på var ärendet inleddes.

Tillsynsmyndigheter är i kommunernas *miljönämnder* och *länsstyrelserna*, beroende på anläggningarnas storlek. Tillsynsbeslut överklagas till samma instanser som tillståndsfrågor.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken säger sammanfattningsvis följande:²¹² ”(2 kap. miljöbalken gäller även för vattenverksamheter.)

- Principen om den *omvända bevisbördan* säger att det är verksamhetsutövaren som ska visa att man följer miljöbalken, att reningen är tillräcklig och att anordningen, anläggningen, fungerar som den ska.²¹³ I vissa fall krävs utredning från konsulter även för inrättandet av små anläggningar.²¹⁴
- *Kunskapskravet* innebär att alla verksamhetsutövare ska besitta den kunskap, om anläggningens kapacitet, teknik och uppbyggnad samt om förutsättningar för omgivningen att ta emot avloppsvatten, som krävs för att miljöbalkens krav ska kunna uppfyllas.²¹⁵

²¹¹ Medan 13 § FMH använder begreppet ”avloppsanordningar” så utgår bestämmelserna i bilagan till FMH från begreppet ”anläggning”.

²¹² Om detta, se vidare Naturvårdsverkets allmänna råd om små avlopp samt handboken till denna.

²¹³ 2 kap. 1 § MB.

²¹⁴ Eftersom även kostnaderna för konsultutredningen ska ingå i beräkningen av vad som ska anses skäligt enligt 2 kap. 7 § MB, ska inte detta krav ställas slentrianmässigt.

²¹⁵ 2 kap. 2 § MB. När det gäller kunskapskravet mot enskilda så uttalas i motiven att de inte ska vara lika långtgående som när krav ställs mot yrkesmässiga verksamheter. Se prop. 97/98:45 del 2 s. 14.

- Läger man samman den omvända bevisbördan och kravet på kunskap så blir resultatet verksamhetsutövarens skyldighet till egenkontroll som regleras i 26 kap.²¹⁶ Detta krav träffar alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd på vilken miljöbalken är tillämplig.
- Genom 2 kap. 3 § (tillsammans med 9 kap. 7) ställs krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått. När det gäller utsläpp av avloppsvatten handlar det främst om att kunna klara av reningarnivåer, att hålla vissa utsläppsmängder och att inte förorsaka lukt.
- I 2 kap. 5 § finns de för miljöbalken nya kraven på resurshushållning och kretslopp. Bestämmelsen har ännu så länge levt i skymundan, men det finns inget i miljöbalken som antyder att dessa krav ska komma i andra hand.
- Miljöbalkens krav på resurshushållning och kretslopp, av energi och naturresurser återfinns dels i dess övergripande målsättning i 1 kap. 1 §, dels återfinns det som ett materiellt krav i 2 kap. 5 §. Mot bakgrund av skrivningen i 1 kap. 1 § att ”Denna balk ska tillämpas så att” så måste det även anses att målsättningsbestämmelsen är av stark rättslig relevans (Faktaruta 21).²¹⁷
- I 2 kap. 6 finns lokaliseringsregeln, där krav på lämplig lokalisering kan ses som en särskild form av försiktighetsmått. Närhet till vattentäcker, grundvatten, känsliga recipienter är några av de omgivningsfaktorer som ska styra lokaliseringen av avloppsvattenutsläpp.

FAKTARUTA 21.

1 kap. 1 § Miljöbalken:

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

²¹⁶ 26 kap. 19 § MB.

²¹⁷ Se här den så kallad Värmdödomen MÖD M-9983-04.

Kraven i 2 kap. 2-6 § ska enligt 2 kap. 7 § ställas i den mån de inte är orimliga (det vill säga inte är för dyra) i förhållande till den miljönytta som uppnås. Vidare stadgas här att miljö kvalitetsnormer, till exempel sådana som kommer att beslutas under vattendirektivet, inte får överskridas. De sistnämnda kommer inom en snar framtid att innebära en ny parameter i den svenska vattenskyddslagstiftningen.

Dessa bestämmelser är tillämpliga också på vattentäkter, men eftersom vattentäkter sällan är tillståndspliktiga tillämpas bestämmelserna i praktiken sällan i dessa fall (vilket naturligtvis är helt fel). Det finns anledning anta att verksamhetsutövaren av en vattentäkt ofta inte känner till bestämmelserna, eller kravet på egenkontroll. Oavsett tillstånds-, eller anmälningsplikt ska dock alltid 2 kap. miljöbalken tillämpas.

Beträffande miljöbalkens tillämplighet mot enskilda, till exempel i mål rörande enskilda avlopp, finns motivuttalanden som säger att myndigheterna ska ha ett något annorlunda förhållningssätt mot dem.²¹⁸ Samma synpunkter återfinns även i den juridiska litteraturen.²¹⁹ Till exempel kan det bli fråga om att utnyttja den omvända bevisbördan något mildare, eller att inte ställa lika hårda utredningskrav.²²⁰

Kan tillstånd upphävas?

Ett tillstånd givet med stöd av miljöbalken har viss rättskraft,²²¹ detta betyder till exempel att en tillsynsmyndighet inte kan ändra ett tillstånd eller ett tillståndsvillkor. Sådana tillstånd/villkor kan endast ändras eller upphävas med de grunder som finns i 24 kap. MB,²²² och då efter en prövning av tillståndsmyndigheten på ansökan av tillsynsmyndighet, Naturvårdsverket eller Kammarkollegiet.²²³ (Att tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndigheten råkar vara samma myndighet när det gäller enskilda avlopp innebär att miljönämnden då måste agera som tillståndsmyndighet, med de processuella regler som gäller för den situationen.) Föreligger ingen av dessa omständigheter går det inte att angripa ett tillstånd eller ett villkor. Till exempel kan överskridandet av en miljö kvalitetsnorm vara grund för omprövning av ett villkor,²²⁴ och ett tillstånd kan helt omprövas om *”det behövs för att uppfylla*

²¹⁸ ”Vad gäller bedömningen av var gränsen för vad som kan anses vara en orimlig kostnad går bör det vara av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet.” Prop. 97/98:45 del 1, s. 222.

²¹⁹ ”I privatlivets förhållanden är det naturligt att andra synpunkter blir avgörande, kanske vilket handlande som får anses normalt för en medveten och ansvarsfull medborgare.” Bengtsson m.fl. Miljöbalken en kommentar, s. 2:35. Se även Westerlund 1999:2-3 s. 422.

²²⁰ Dessvärre verkar sådana synpunkter inte alltid nå fram till rättstillämparna. Ur just detta perspektiv kan den så kallad Värmdödomen (MÖD M-9983-04) möjligen ifrågasättas.

²²¹ 24 kap. 1 § MB.

²²² 24 kap. 3 och 5 §§ MB.

²²³ 24 kap. 7 § MB.

²²⁴ 24 kap. 5 § 2p. MB.

behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet”, till exempel för att uppfylla en miljökvalitetsnorm. ²²⁵

När det gäller tillstånd till enskilda avlopp, där tillståndet meddelats före miljöbalken, anses dessa visserligen också omfattas av rättskraften i 24 kap. 1 §, men på grund av att det anses vara en annan typ av tillstånd kan miljönämnden, om det finns skäl, ändå genom ett tillsynsföreläggande ”förbjuda fortsatta utsläpp till befintlig anläggning”. Detta framgår av rättspraxis.²²⁶

Miljöbalken ska tillämpas i enskilda fall

Kommunernas miljönämnder är tillsynsmyndighet över avloppsanläggningar på upp till 2000 pe och länsstyrelserna för de över 2000 pe. Ofta har dock länsstyrelserna överlåtit sin tillsyn till kommunerna.²²⁷ Dessa nämnder är också tillståndsmyndighet för de enskilda avloppen, och de tar emot anmälningar för de anmälningspliktiga verksamheterna. Kommunerna i egenskap av miljönämnder har alltså en central roll.

Medan kommunfullmäktige har viss befogenhet att skriva generella normer, (såsom vattenskyddsföreskrifter och lokala hälsoskyddsföreskrifter) gällande i hela kommunen eller delar av kommunen, har miljönämnden inga möjligheter att fatta andra beslut än i enskilda fall. Varje ärende ska alltså avgöras utifrån de förutsättningar som råder på platsen. Trots att vissa kommuner kan ha tusentals enskilda avlopp inom sina gränser, är det ändå alltid beslut i enskilda fall som gäller. Samma resonemang måste i princip föras beträffande de områden med hög respektive normal skyddsnivå som det refereras till i Naturvårdsverkets allmänna råd för små avlopp. Inte heller sådana utpekade områden kan få formen av rättsregel, trots att rekommendationen finns i ett allmänt råd. Kommunerna saknar formell kompetens att fastställa sådana områden. Dessa frågor ha behandlats mer i kapitel 2 ovan.

Ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken får dock inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelse,²²⁸ och tillståndet får inte heller leda till att en miljökvalitetsnorm överskrids.²²⁹ På så sätt är tillståndsgivningen enligt miljöbalken i vissa fall beroende av hur planläggningen ser ut, samt vilka miljökvalitetsnormer som finns fastlagda. Kommunerna i egenskap av planmyndighet kan alltså i viss utsträckning påverka tillståndsgivningen enligt miljöbalken. Dessa förutsättningar gäller inte för tillsynsbeslut. Exakt hur miljökvalitetsnormerna ska genomdrivas är fortfarande under utredning (sommaren 2008).

²²⁵ 24 kap. 3 § 1 st. 7p. MB.

²²⁶ MÖD M 464-03, samt MÖD M 6338-05.

²²⁷ Avgörande för frågan om vem som är tillsynsmyndighet, är om verksamheten klassas som A-, B- eller C-verksamhet enligt FMH. Länsstyrelsen har ansvar för A och B-verksamheter och kommunernas miljönämnder för C-verksamheter, liksom för de som regleras genom 13 § FMH.

²²⁸ 2 kap. 6 §, 3 st. MB.

²²⁹ 2 kap. 7 §, 2 st. MB.

Visserligen ska varje ärende behandlas för sig, men genom rättspraxis har domstolarna vid ett antal avgörande godkänt att den kommunala nämnden avslår en ansökan om installation av WC med motiveringen *"vid prövningen av en ansökan om tillstånd till installation av vattentoalett bör - om inte särskilda omständigheter i det enskilda fallet föranleder annat - förhållandena inom det större område, i vilket den aktuella fastigheten naturligt ingår, läggas till grund. Bedömningen får göras med beaktande av vad som kan bli följden på sikt av en generell tillståndsgivning av ifrågavarande slag för fastigheter inom området."*²³⁰ Denna praxis innebär alltså att även vid en bedömning i det enskilda fallet kan hänsyn tas till hur den totala bebyggelsen kan antas komma att utvecklas, mot bakgrund av till exempel aktuella planer. I detta hänseende kan såväl översiktsplaner som detaljplaner ha betydelse.

De omständigheter som hänsyn tagits till i de ovan refererade fallen, har varit risk för att installation av WC medför för stora grundvattenuttag, eller att installationen ska medföra för stora utsläpp av föroreningar.²³¹ Men det finns även exempel där MÖD godtagit förbud mot installation av WC med hänsyn till risk för saltvatteninträngning i brunnen,²³² förbud mot installation av slutna tankar med hänsyn till de luftutsläpp som på sikt kan bli följden av att det blir många och långa transporter med slambilar,²³³ och med hänsyn till möjligheterna att uppfylla nationella och lokala miljö kvalitetsmål.²³⁴

Den nu refererade rättspraxisen visar på att en tillståndsmyndighet utifrån rådande planer eller mot bakgrund av en pågående bebyggelseutveckling, kan förbjuda olika enskilda avloppslösningar redan innan tänkbara miljöeffekter har uppstått. Som bekant gäller miljöbalken redan vid risken för att olägenheter för människors hälsa eller för miljön.

LÄS MER om Miljöbalken:

- Miljöbalken, En kommentar. Bengtsson m.fl.
- Den svenska miljö rätten. Michanek / Zetterberg.
- Miljöbalkens återverkningar. Bertil Bengtsson.
- Enskilda avlopp – Miljöbalken har ändrat de rättsliga förutsättningarna. Jonas Christensen.
- Dricksvatten från enskilda brunnar och mindre vattenanläggningar. Socialstyrelsen.
- Vägledande rättspraxis från MÖD: www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/

²³⁰ Regeringsrätten i RÅ 1989 not 385. (Äldre lagstiftning.)

²³¹ Regeringsrätten i RÅ 1994 ref. 59. (Äldre lagstiftning.)

²³² MÖD M 80-01.

²³³ MÖD M 3553-05.

²³⁴ MÖD M 9983-04 (Värmdö målet).

För- och nackdelar med de olika lösningarna

Allmänna avloppsanläggningar enligt vattentjänstlagen är i princip alltid utförda som större sammanhängande ledningsnät, som transporterar avloppsvattnet till stora centrala reningsverk. Till dessa anläggningar är såväl industrier och i vissa fall dagvattennät kopplat. Nackdelar med dessa system är stora investeringskostnader, samt att risken är uppenbar för att industri- (och eventuellt dagvatten) tillför skadliga kemikalier och annat som gör att avloppsslammet sedan inte utan vidare kan återanvändas. Fördelar med dessa system är att de har goda förutsättningar att utföras och drivas på ett professionellt sätt, utan att den enskilda fastighetsägaren förutsätts ha kompetens och intresse av att sköta anläggningen. Man förhindrar även att osämja mellan delägare försvårar driften, vilken kan vara fallet med samfälligheter.

Gemensamhetsanläggningarna drivs av enskilda rättssubjekt gemensamt. Formellt sett är det fastigheterna som är medlemmar i samfälligheten. Beroende på om man valt delägarförvaltning eller föreningsförvaltning är organisationen och beslutsfattandet utformat på olika sätt. Under vissa förutsättningar kan en fastighet "tvinga in sig" i en gemensamhetsanläggning, och under vissa förutsättningar kan en fastighet "tvingas in" i gemensamhetsanläggningen. Detta är dock inte normalfallet, utan i grunden bygger dessa på frivillighet. Det är samfälligheten som driver anläggningen och ansvarar för dess skötsel, vilket i praktiken kan vara tjänster som köps in. Förutom miljöbalkens krav på vad som får släppas ut etc., och dess tillsynsorganisation, är inte det allmänna inblandat i driften av dessa anläggningar. En nackdel kan vara att dessa relativt stora anläggningar förutsätts kunna skötas och underhållas av privatpersoner, lekmän på området.

Enskilda avlopp reglerade i miljöbalken är vanligen inrättade för en eller ett fåtal fastigheter. Fördelen är att verksamhetsutövaren har relativt stor frihet att välja teknisk lösning, till exempel kan man avstå från WC och därmed komma billigare undan. Några viktiga nackdelar är dock att mot bakgrund



Foto13. Under vissa omständigheter kan man förbjuda installation av WC med hänvisning till förhållandena inom ett större område.

Foto: Jonas Andersson.

av miljöbalkens bestämmelser om omvänd bevisbörda, krav på kunskap och principen om egenkontroll sett i ljuset av att det ofta handlar om stora kostnader och inte sällan avancerad teknik, kan kraven för den enskilde individen upplevas som övermäktiga. I realiteten är det sällan privatpersoner känner till vare sig vilka krav miljöbalken ställer, vilka olika tekniker som står till buds, hur anläggningarna ska underhållas eller vilka risker som finns för ekosystemet. Det är dessutom oklart hur hårda krav myndigheterna i realiteten kan ställa på enskilda individer, i detta fall ofta egnahemsägare. En klar fördel med de enskilda avloppen, eller snarare, med den teknik som används för de enskilda avloppen, är att det går att undvika långa ledningsdragningar och att man på ett naturligt sätt inte riskerar att blanda samman relativt rent hushållsavlopp med avloppsvatten från industrier och dagvatten. En annan fördel med småskaliga system är att utsläppen inte sker direkt i känsliga recipienter, det vill säga man erhåller ytterligare rening så kallad retention mellan utsläpp och recipient. Möjlighet till retention (efterbehandling) är en viktig aspekt när man bedömer skyddsnivå och reningskrav. Vidare finns det många olika tekniker att välja på, till exempel har under senare år olika former av separerande system utvecklats med vars hjälp man kan få fram fraktioner av såväl humanurin och fekalier. Det finns dock inga formella hinder mot att använda sorterande avloppssystem också inom kommunalt verksamhetsområde.

Man ska vara försiktig med att blanda samman frågan om organisatorisk form för VA-systemen med frågan om val av teknik. Även om allmänna avlopp för närvarande så gott som uteslutande består av sammanhängande system, med rörledningar till ett stort gemensamt reningsverk, finns det



Foto 14. En fördel med den teknik som används för enskilda avloppsanläggningar är att man undviker långa ledningsdragningar. Foto: Peter Ridderstolpe.



*Foto 15. Idag är småskaliga lösningar starkt förknippade med enskilda avlopp, men det måste inte vara så. Tekniken kan också användas av Va-huvudmännen.
Foto: Jonas Christensen.*

dock inget som hindrar att också dessa utnyttjar den teknik som annars förknippas med enskilda avlopp, det vill säga med individuella anläggningar som inte är fysiskt sammanlänkade med varandra. Vinsten med en sådan lösning kan vara småskalighet, med möjlighet till lokalt kretslopp av växt-näring från avloppsfraktioner och billigare ledningssystem, samtidigt som ansvaret för installation, underhåll, skötsel och egenkontroll kan drivas mer rationellt än när ansvaret ligger på enskilda fastighetsägare.

Möjligen är också kostnaderna lägre. Det är också tänkbart att en sådan teknisk lösning skapar större förutsättningar för lokalt omhändertagande av avloppsfraktioner, då kommunerna själva kan avgöra teknik och därmed öka förutsättningarna för enhetliga avloppsfraktioner.²³⁵ När en kommun planerar för sitt VA gäller det alltså att skilja på frågan om organisationsform och frågan om val av teknik. Detta gäller framför allt inom områden där något VA inte är utbyggt.

235 Qviström anför (s. 134): "Ett sätt att öka det möjliga utrymmet för enskilda lösningar är att uppvärdera betydelsen av hushållningsaspekterna. Förutom att vara billigare för fastighetsägaren, är det just i det avseendet som småskaliga avloppslösningar ibland anses kunna ha ett visst försteg."

7 Verktyg för VA-planering i hela eller delar av kommunen

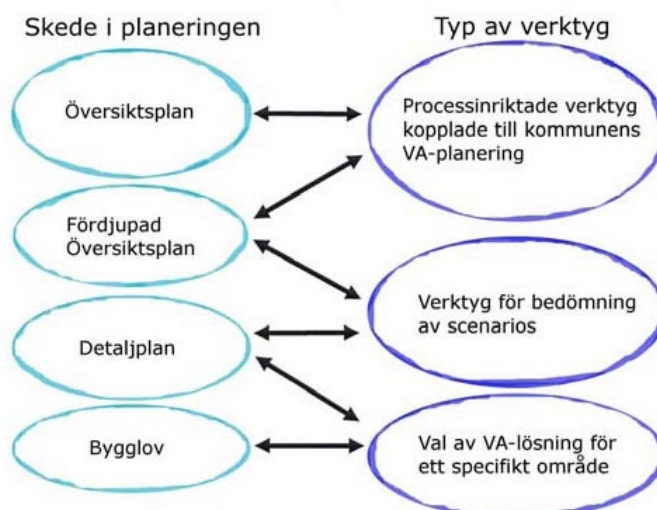
Olika verktyg för olika skeden i planeringen

Kommunal VA-planering är, som tidigare kapitel visar, en komplex fråga som berör flera förvaltningar inom kommunen och som påverkas av flera olika författningar. För att underlätta planeringsprocessen har därför olika verktyg utvecklats.

VAD STÅR I KAPITEL 7? I detta kapitel diskuteras behovet av att tillämpa nya typer av verktyg för att ta sig framåt i den ofta ganska snåriga VA-planeringen och få till stånd beslut om åtgärder. Beroende på den specifika planerings-situationen och den typ av planeringsprocess eller strategiskt vägval som ska göras kan olika verktyg och angreppssätt vara lämpliga. Några exempel på verktyg presenteras.

Lika litet som att det finns en lösning på alla VA-problem finns det ett verktyg eller en metodik som alltid fungerar. Snarare behövs olika typer av verktyg för olika typer av planeringsprocesser och situationer.

Man kan i stora drag urskilja tre huvudgrupper av verktyg/metoder vid planering av VA i kommunen, se figur 7. Vilket planeringsverktyg som är mest lämpligt i en specifik situation beror av vilket skede i planeringen man är, vilken typ av beslut eller slutmål för processen man vill uppnå och andra styrande förutsättningar. I många fall kan flera olika typer av verktyg/metoder behövas för att nå fram till beslut om inriktning på fortsatt arbete och åtgärdande av VA.



Figur 7. Kopplingen mellan olika typer av verktyg och olika skeden av den fysiska planeringen.

Processinriktade verktyg kopplade till kommunens VA-planering

VA-planering för hela eller en del av kommunen eller för ett helt avrinningsområde är både komplexa och långvariga processer med många involverade aktörer och inbegriper aktiviteter på parallella nivåer. Det handlar om att lägga samman kommunernas bebyggelseplanering med VA-huvudmannens tekniska planering och med miljömyndigheternas perspektiv. En övergripande VA-planering kräver ett processorienterat tänkande och en öppenhet för att hantera osäkerheter såväl i kunskapsunderlaget som i samband med beslut, vilket inte alltid är vad som karakteriserar den löpande ”tekniska VA-planeringen”.

Ute bland kommunerna finns det både exempel på, och erfarenheter av verktyg som används för övergripande och processinriktad planering. Dessa kan i många fall utvecklas och tillämpas också på VA-planeringen. I vissa fall kan också externa verktyg och modeller vara till hjälp. För VA-frågor finns inte många specifika verktyg utvecklade, och om man överhuvudtaget använt någon särskild metodik/verktyg har denna ofta ”lånats in” från andra frågor och planeringsprocesser. VA-frågorna har alltså speciella förutsättningar och karakteristika vilket gör att det finns behov av att utveckla (process-) verktyg för VA-planering. En metod, Stratplan VA, utvecklad specifikt för VA-frågor, presenteras i exempel 1 nedan.

Verktyg för bedömning av scenarios

VA-planering innebär ofta att man fattar beslut som får konsekvenser under en mycket lång tid framöver, exempelvis räknar man ofta med avskrivningstider på mellan 30-50 år för investeringar i centrala VA-system. Detta betyder att de bedömningar som görs om framtida VA-försörjning behöver beskrivas med en lång tidshorisont. Merparten av de VA-utredningar som görs är inriktade på att beskriva genomförandet av åtgärden och effekterna av dessa åtgärder i ett kort tidsperspektiv. Ofta är det så att man i ett relativt tidigt planeringsskede behöver underlag för att göra strategiska vägval eller underlag för att bedöma konsekvenserna av de olika beslutsalternativen. Scenarioplanering är vanligt förekommande i kommunerna och görs ofta med utgångspunkt i ramar och mål som formulerats i styrdokument som rör hela eller delar av kommunen.

Vad gäller VA-planering finns också ett intresse av att använda detta då man diskuterar åtgärder ur ett avrinningsområdesperspektiv, till exempel i samband med de åtgärdsprogram som tas fram av Vattenmyndigheterna. Det kan också finnas ett behov av verktyg för framtagande av underlag om olika möjliga lösningar, till exempel kostnader samt miljö- och genomförandefrågor för olika scenarios och alternativ.

Ett verktyg för bedömning av scenarios, *VeVa* (exempel 2) beskrivs nedan. Det finns också andra verktyg för detta ändamål, till exempel utnyttjar ofta

olika transport- och retentionsmodeller just möjligheten att modellera flera parallella utvecklingar/ scenarios. Dessa verktyg kan i viss mån ta in VA som en aspekt men de är egentligen utformade för att visa helheten av effekterna av växtnäring eller andra parametrar från alla källor i ett helt avrinningsområde.

Det finns också verktyg utvecklade hos konsultföretag, som kan hantera olika scenarios för VA. Ett sådant är VA-plan 2050, som utnyttjas av många VA-huvudmän för att strukturera framförallt ekonomiska aspekter och för att jämföra den egna VA-verksamheten med den som finns i andra kommuner. Fokus i detta verktyg ligger på förvaltning och utveckling av de centrala VA-systemen och inte på miljö- eller hållbarhetsaspekter eller kommunen som helhet.

Verktyg för utformning och val av VA-lösning för ett specifikt område

Den kanske vanligaste planeringssituationen rör ett specifikt område där man antingen ska åtgärda något befintligt, eller planera inför nybyggnation. Många konsultföretag kan leverera utredningar av det här slaget och de har ofta sina egna verktyg och angreppssätt. En vanlig brist med dessa är dock att VA-utredningarna inte på ett genomskinligt sätt redovisar antaganden och indata, och vidare är valet av systemgränser ofta otydliga. Nedan presenteras ett par olika verktyg som kan användas för att utreda VA-frågan för ett specifikt område, nämligen ”Öppen VA-planering” (exempel 3) och ”Att välja VA-lösning för ett konkret område” (exempel 4). Det finns naturligtvis fler verktyg för samma ändamål, som inte presenteras här.

Exempel på verktyg för kommunens VA-planering

I Sverige och för svenska förhållanden finns inte så många verktyg och metoder utvecklade för VA-planering, medan det i ett internationellt perspektiv finns en rad olika varianter utvecklade för olika sammanhang.²³⁶ I denna del presenteras några utvalda verktyg. Det som framförallt skiljer olika verktyg åt är var deras fokus ligger, och det kan därför vara värt att fundera på vilken fråga som är viktigast i den aktuella planeringsprocessen innan val av planeringsverktyg görs.

Exempel 1: StratPlan VA - Strategiska val i VA-planeringen

StratPlan VA är ett processororienterat angreppssätt, baserat på ”The Strategic Choice Approach”, en metod för planering under osäkerhet, som modifierats för tillämpning inom VA-planering. StratPlan VA strukturerar processen mot beslut i sex faser (se figur 8):

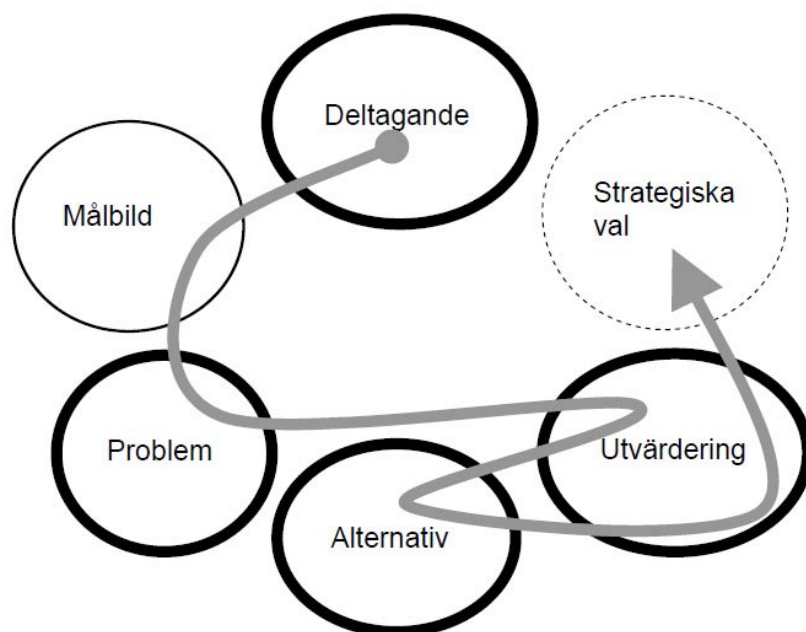
- Deltagande: Vilka är intressenterna som ska delta i planeringen? Varför ska de delta?

²³⁶ Törnqvist, R.

- Visioner: Vilka är framtidsbilderna och målen med planeringen?
- Problem: Vilka problem är det som behöver lösas för att nå denna framtid?
- Alternativ: Vilka alternativa lösningar finns på nutida och framtida problem?
- Utvärdering: Efter vilka kriterier ska dessa alternativ bedömas? Vilken kunskap behövs? Vilka lösningar är de bästa?
- Strategiska val: Vilka (del-)lösningar väljs ut? Vem eller vilka ska föra dem till konkret handling? Hur hanterar man (kvarstående) osäkerheter?

Dessa sex faser behöver inte nödvändigtvis följa i den ordning som de räknats upp här, utan beroende på vilken typ av process eller planeringssituation som är aktuell kan man börja i olika faser. För att på ett bra sätt kunna göra strategiska val i komplexa frågor behöver dock alla dessa sex delar på ett eller annat sätt beaktas eller ingå i planeringsprocessen.

Det finns normalt liten erfarenhet av denna typ av VA-planering i kommunerna och någon form av externt stöd behövs därför då man tillämpar metodiken för första gången. Vidare krävs en långsiktig planeringshorisont med stark förankring i kommunen. Inom ramen för FoU-programmet Urban Water har en rad studier gjorts som helt eller till viss del baserats på denna



Figur 8. I en StratPlanVAprocess följs nödvändigtvis inte normala planeringssteg, utan man rör sig fritt mellan olika faser. Bilden beskriver hur en principiell väg mot strategiska val kan se ut. De tjocka cirklarna är faser, delar, där särskild fokus lagts.

planeringsmetodik. Under 2008 pågår ett arbete i en av de större kommunerna där Stratplan VA används för att strukturera arbetet med hur kommunens VA-planering ska kunna möta nya klimat- och vädersituationer.

Vad skiljer Stratplan VA från andra verktyg?

Ett utmärkande drag är att StratPlan VA inte utgår från en ideal ”linjär” planering där problem identifieras, lösningar tas fram och beslut sedan fattas. Det centrala i metoden är att man istället ser VA-planeringen som en process där man successivt gör strategiska val och där många olika osäkerheter måste hanteras samtidigt som kommunens process mot handling löper på.

Huvudsakligen lämpar sig detta verktyg för tidiga skeden i planeringen, till exempel inför en översiktsplan/ fördjupad översiktsplan eller då en kommun eller huvudman står inför andra komplexa planeringsproblem där VA har en viktig roll till exempel beredskap för förändrat klimat och de konsekvenser detta medför.

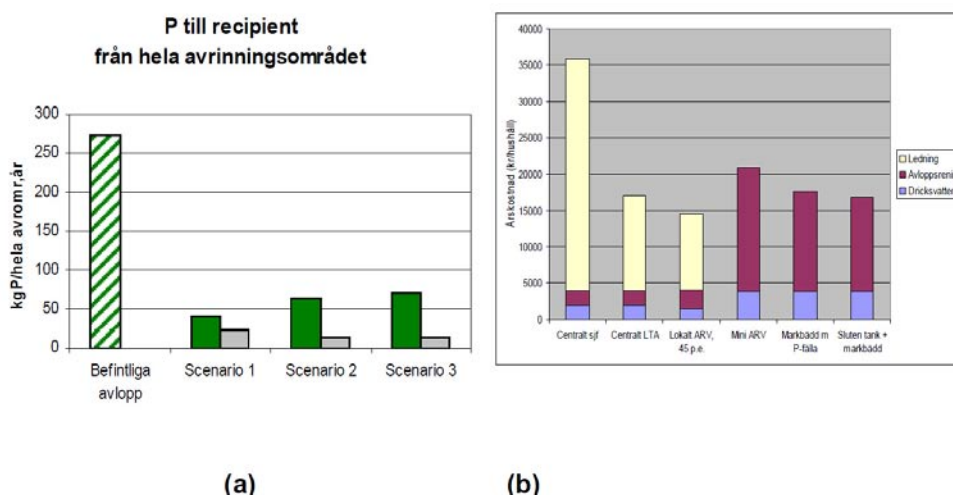
LÄS MER om StratPlan VA:

- Faktablad om StratPlan VA som finns på CIT urban Watermanagements hemsida Länk: www.chalmers.se/cit/urban-sv/projekt/stratplan-va-strategiska
- Planning Under Pressure: The Strategic Choice. Approach, 3rd ed. Friend, J. and Hickling, A.
- Strategic Planning of Sustainable Urban Water Management. Malmqvist, P.-A., Heinicke, G., Kärrman, E., Stenström, T.-A. and Svensson, G. (eds) (2006).

Exempel 2: VeVa - Verktyg för hållbarhetsbedömning av VA-system i VA omvandlingsområden

VeVa är ett verktyg för att bedöma och jämföra olika scenarios för VA-för-sörjning utanför kommunalt verksamhetsområde. VeVa är utvecklat som hjälpmedel i planering för att bedöma den miljö- och resurspåverkan samt de kostnader som olika VA-system medför. I VeVa jämförs central anslutning, gemensamhetssystem och enskilda lösningar utifrån ekonomi och viktiga miljö- och resursaspekter.

Verktyget är uppbyggt i datorprogrammet Excel med tanken att man relativt lätt ska kunna lägga till ytterligare VA-systemalternativ, och kunna studera eller ändra givna bakgrundsdata. Det är framtaget för att kunna utnyttjas av såväl planerare, VA-förvaltningar, miljöinspektörer som av konsulter vid planering av VA i omvandlingsområden, för åtgärdsplanering i avrinningsområden eller som utgångspunkt för VA-planering i hela eller delar av en kommun. VeVa har använts i utredningar och planeringsprojekt i Värmdö, Uppsala, Södertälje, Tanums och Söderhamns kommuner.²³⁷



Figur 9. Exempel på resultat från tillämpning av VeVa-verktyget på ett avrinningsområde i Södertälje kommun.²³⁸ (a) Diagrammet visar utsläpp av fosfor i nuläget och med tre olika scenarios. Gröna staplar visar utsläpp inom avrinningsområdet och grå staplar visar på utsläpp utanför detsamma, (b) Diagrammet visar total årskostnad inkl. investering, kapitalkostnad och drift, för olika tekniska lösningar. Kostnaderna är fördelade på dricksvatten, ledningsnät och avloppsrening.

²³⁷ En sammanställning av de utredningar som genomförts finns på www.chalmers.se/cit/urban-sv/projekt/va-losningar.

²³⁸ Kärman et al (2008). Planeringsunderlag för åtgärder mot enskilda avlopp.

Vad skiljer VeVa från andra verktyg?

VeVa hanterar både miljö- och ekonomifrågor och är samtidigt transparent vad gäller dataunderlaget, vilket ökar möjligheten till objektiva jämförelser mellan olika systemlösningar och scenarios. Detta är till stor nytta vid kommunikation med berörda intressenter till exempel fastighetsägare. Det är flexibelt vad gäller skala och systemavgränsning för de områden som studeras. VeVa kan tillämpas för scenarios över längre tidsperioder, till exempel för ett helt avrinningsområde eller en hel kommun, men det kan också användas som beräkningsverktyg i mindre VA-utredningar.

LÄS MER om VeVa-verktyget:

- En uppdaterad version av VeVa-verktyget i excel (som innehåller miljö- och resurs-aspekter samt ekonomi) finns att hämta på CIT Urban Water Managements hemsida: www.chalmers.se/cit/urban-sv/projekt/va-losningar
- Planeringsunderlag för åtgärder mot enskilda avlopp. Kärrman et al (2008).

Exempel 3: Öppen VA-planering

Öppen VA-planering är en planeringsmetod som framförallt utvecklats för att användas i ett mindre område eller i en avgränsad del av en kommun. Delar av metodiken kan dock användas som verktyg för processer och utvecklingsarbete i kommunens övergripande VA-planering. Metoden lägger fokus på vilka funktioner VA-systemet ska uppfylla och på att alla berörda parter ska komma överens om vilka dessa funktioner är, innan tekniska lösningar definieras.

Berörda aktörer, till exempel brukare och olika förvaltningar inom en kommun, måste först enas om VA-systemets gränser och vad systemet rimligen bör uppnå. Med utgångspunkt i de lokala förutsättningarna och med stöd av lagstiftning och praxis, ställs en kravspecifikation upp där önskad prestanda, såväl miljömässig som praktisk, hos det framtida VA-systemet definieras. Därefter beskrivs minst tre genomförbara lösningar för VA-försörjningen som uppfyller kravspecifikationen med avseende på organisation, teknik, kostnader och miljöeffekter innan ett slutligt val av lösning görs. Ett exempel på en kravspecifikation visas i figur 10.

Vad skiljer Öppen VA-planering från andra verktyg?

Öppen VA-planering fokuserar på VA-systemets olika funktioner, och utgår från att det i de flesta fall finns flera olika alternativa lösningar för att uppnå dessa funktioner. Kriterier för VA-systemet sätts upp i en process där alla berörda aktörer och intressen beaktas, och de olika alternativen utvärderas utifrån de uppsatta kriterierna. Detta gör att värderingen av de olika

Hälsö- och miljöskydd	Praktiska och ekonomiska aspekter
<i>Smittskydd</i> ▪ Avloppslösningen ska förhindra luktolägenhet och smittspridning. ▪ Där vatten fritt exponeras för djur och människor ska badvattenkvalitet uppnås. ▪ Hantering av restprodukter ska ske på ett smittsäkert och ur luktsynpunkt acceptabelt sätt. <i>Recipientskydd</i> ▪ BOD7: >90 % reduktion ▪ Fosfor: >70 % reduktion ▪ Kväve: god reduktion av totalkväve ska eftersträvas. Utgående kväve ska till större delen föreligga som nitrat. <i>Återföring av näringsämnen</i> ▪ Det ska finnas realistiska möjligheter att återföra minst 50 % av fosfor eller minst 25 % av samtliga näringsämnen (främst NPKS).	<i>Ekonomi</i> ▪ Avloppslösningen ska vara kostnadseffektiv. ▪ Investeringskostnaden ska vara i samma storleksordning som för anslutning till kommunalt spillvatten. Driftskostnaden ska inte överstiga kostnaden för kommunalt VA. <i>Energi- och resursutnyttjande</i> ▪ Vattensnål teknik ska installeras så långt det är möjligt. ▪ Systemet ska inte förbruka onödigt mycket resurser i form av el eller transporter. <i>Brukaraspekter</i> ▪ Avloppslösningen ska vara användarvänlig och inte utgöra hinder för fastighetens nyttjande. <i>Organisation</i> ▪ Det ska finnas en tydlig ansvarsfördelning för drift och kontroll av avloppssystemet. ▪ Det ska finnas rutiner för drift och underhåll av avloppssystemet. <i>Teknik</i> ▪ Det ska vara möjligt att kontrollera anläggningens funktion. ▪ Anläggningen ska vara robust och driftssäker. ▪ Tekniklösningen ska vara väl beprövad.

Figur 10. Exempel på kravspecifikation i Öppen VA-planering. I kravspecifikationen balanseras VA-systemets primära funktioner: smittskydd, recipientskydd samt återvinning av näringsämnen (vänster kolumn) mot praktiska och ekonomiska aspekter (höger kolumn).

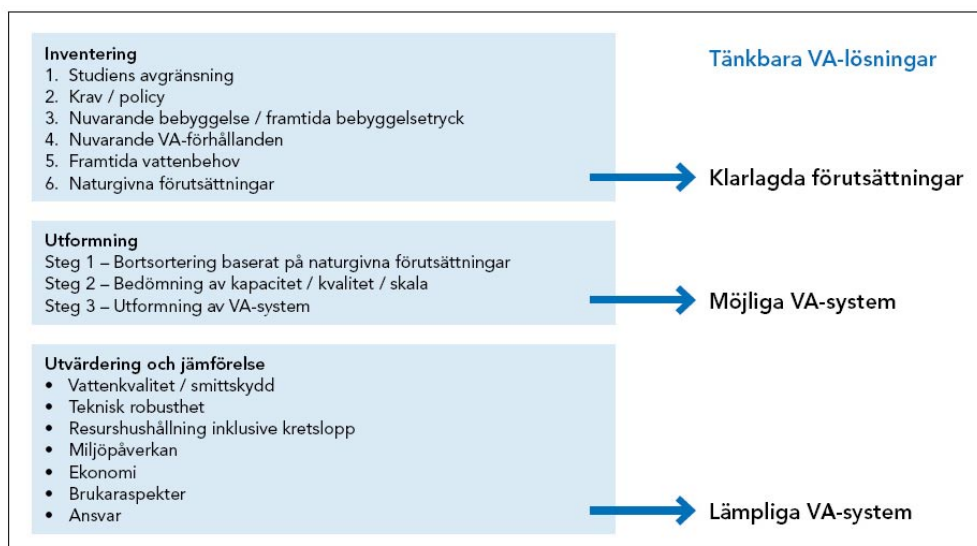
lösningarna tydliggörs, vilket underlättar en konstruktiv dialog mellan teknisk expertis, tillsynsmyndighet och brukare. Utvärderingen av olika alternativ har också principiella likheter med processen för miljökonsekvensbeskrivningar, men i Öppen VA-planering görs utvärderingen tidigare i planeringsprocessen och de miljömässiga bedömningarna får därmed större inverkan på det slutliga valet av lösning. Eftersom kravspecifikationen kan (och bör) anpassas till de lokala förutsättningarna är metoden flexibel och kan användas vid VA-planering i många olika typer av områden och sammanhang. Öppen VA-planering har under många år använts i olika planeringssituationer, både för ny och befintlig bebyggelse samt i både den lilla och den stora skalan i flera kommuner i Sverige.

LÄS MER om Öppen VA-planering:

- *Open Planning of Sanitation Systems*. Kvarnström, E., af Petersens, E. Kan laddas ner från www.ecosanres.org - News-publications.
- What is Sustainable Sanitation and How Do I Plan for It? In: Bodik, I. Ridderstolpe, P.(ed.), Palmér Rivera, M. *Sustainable Sanitation in Central and Eastern Europe – Addressing the Needs of Small and Medium-size Settlements*, pp. 23- 47. Global Water Partnership Central and Eastern Europe. Kan laddas ner från www.gwpceeforum.org.

Exempel 4- Att välja VA-lösning för ett konkret område – modell från Handbok om VA i omvandlingsområden

Den modell som ska redovisas här, beskrivs utförligt i Handboken om VA i omvandlingsområden.²³⁹ Det är en metodik huvudsakligen inriktad på att lösa VA-frågan för ett avgränsat område eller en mindre del av en kommun, och den beskriver hur kommunen stegvis kan utreda vilken/vilka VA-lösningar som kan vara lämpliga i en speciell planeringssituation. Syftet med arbetet är att med ett systematiskt arbetssätt finna den eller de lösningar som är mest lämpade för det aktuella området. Arbetet görs stegvis och delas in i tre faser, se vidare figur 11. Flera större konsultföretag tillämpar idag denna eller snarlika metoder, och erfarenheten är därför stor. Då den huvudsakliga dokumentationen dock finns i en rad rapporter åt kommunala förvaltningar, så är den inte alltid är lätt att få tillgång till.



Figur 11. Bild som beskriver huvudsakligt innehåll i de tre faserna i metodiken: Inventering – Utformning - Utvärdering och Jämförelse.²⁴⁰

²³⁹ Törneke, et al. (2008). Handbok om VA i omvandlingsområden. Svenskt Vatten.

²⁴⁰ Se not ovan.

Vad skiljer denna metodik från andra verktyg?

Denna metodik är i grunden lik hur många VA-konsulter arbetar och är i grunden en enkel och rättfram form för att utreda och välja teknisk och organisatorisk lösning på VA-frågan för ett område. Den har principiella likheter med MKB-processen där man tar fram förutsättningar, beskriver olika alternativ och deras respektive konsekvenser och sedan utvärderar dessa relativt varandra. Skillnaden relativt MKB vad gäller VA-utredningar är kanske främst att ”nollalternativet” dvs. att inte vidta åtgärder, oftast är uteslutet. Vad som är speciellt är att metodiken i fallet med Svenskt Vatten Utvecklings handbok sammanfattas och beskrivits på ett lättfattligt sätt och gjorts allmänt tillgänglig.

LÄS MER om Att välja VA-lösning för ett konkret område:

- Handbok om VA i omvandlingsområden, Svenskt Vatten Utveckling, Törneke, et al. (2008).
- Hur väljer man vatten- och avloppslösningar där kommunalt va saknas? – en metodikstudie. RTK (2001). Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting.

Andra verktyg och metoder för planering av VA utanför kommunalt verksamhetsområde

Det finns förmodligen lika många namn på metoder och typer av konsultutredningar som det finns konsultbolag. De flesta metoder är framtagna för att användas för ett avgränsat specifikt område eller för en viss del av en kommun, det vill säga för traditionella VA-utredningar som syftar till att presentera en lösning på det VA-problem som redan identifierats.

Det är intressant att peka på den potential som finns i att i högre grad koordinera just utredningar kring VA med miljökonsekvensbeskrivningar. I många fall kan VA-frågan vara den mest avgörande miljö- och planeringsfrågan vid planering eller utveckling av ett område. Det finns konkreta synergier och möjligheter att i högre grad utforma VA-utredningar utifrån en MKB-struktur än vad som oftast sker idag. Väl genomförda MKB med fokus på VA-frågor utgör bra beslutsunderlag för den kommunala planeringen.

Utöver det som presenterats ovan om processorienterade och scenariobaserade verktyg och modeller, är det samtidigt viktigt att peka på att det inom fysisk planering redan finns många generella angreppssätt och metoder som med fördel skulle kunna användas också inom VA-området. Kommunen bör emellertid noga överväga vilket angreppssätt, metod eller verktyg man ska använda vid planering av VA i omvandlingsområden. De juridiska förutsättningarna som presenterats tidigare i denna rapport pekar på att det finns många möjliga fallgropar att ramla i och många svårigheter att ta sig förbi

samt att ”det gamla vanliga” sättet att planera för VA riskerar att generera ytterligare problematiska situationer. Det finns alltför många planeringsprocesser i landets kommuner som gått i stå, och där man tvingats backa och börja om från början. I många av dessa fall beror det på att man inte lyckats nå väl förankrade beslut om vilka vägval som ska göras och vilka åtgärder som är lämpliga för att lösa VA-försörjningen i det aktuella fallet.



Foto 16. Också dagvattenfrågorna kan ingå i en VA-planering, även om inte denna rapport fokuserar just detta.

Foto: Jonas Christensen.

8 Avslutande kommentarer och råd

Kommunala möjligheter och skyldigheter

Den offentliga makten utövas alltså under lagarna. Denna bestämmelse i regeringsformen uttrycker den så kallad legalitetsprincipen. En viktig slutsats som kan dras utifrån denna bestämmelse är att hur effektiv man

VAD STÅR I KAPITEL 8? I detta avslutande kapitel ges vissa råd till kommunerna, som vi menar kan vara viktiga för alla som arbetar med va-frågor och va-planering i en kommun oavsett om man är förtroendevald eller tjänsteman. Efter detta följer konkreta råd och riktade till olika delar/funktioner inom kommunen.

än anser att en viss förvaltningsåtgärd är, får den inte tillgripas om den strider mot lagen. Ändamålet helgar inte alltid medlen. Det kan gälla att inte övertolka kommunala riktlinjer, att inte låta den kommunala miljönämnden "gå ärenden" åt VA-nämnden för att så många som möjligt ska koppla på sig på det allmänna VA-nätet eller att inte blanda samman kommunens roll som verksamhetsutövare med rollen som tillsynsmyndighet eller, för den delen, rollen som politiker med rollen som rättstillämpare. Samtidigt är det viktigt att poängtera hur angeläget det är att alla inom förvaltningen för vidare sina erfarenheter och synpunkter till dem som har makten att skriva lagar.

När så detta är sagt, är det minst lika viktigt att understryka vilka möjligheter kommunerna sammantaget har utifrån den verktygslåda som finns hos dem.

I propositionen som föregick vattentjänstlagen lyfte departementschefen upp behovet av kommunövergripande VA-planering, betingad av behov som ytterst kommer från miljö- och hälsoskyddskrav – förutsättningarna för en hållbar utveckling om man så vill. Vattendirektivet har sedan satt mer konkreta ord på dessa behov genom miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram som tagits fram för att dessa mål ska kunna uppfyllas. De nationella miljömålen är också centrala, och det är viktigt att preciseringar av och ställningstaganden till de för VA-planeringen relevanta miljömålen tas fram på kommunal nivå.

För denna stora kommunala uppgift har kommunerna tilldelats många olika roller. Rättigheter, skyldigheter och möjligheter som följer av vattentjänstlagen, plan- och bygglagen, miljöbalken, anläggningslagen m.fl. författningar är några av de verktyg som kommunerna har i sin verktygslåda. Dessa skapar gemensamma spelregler i hela landet. Sedan finns det förutsättningar som är speciella för varje kommun, såsom ekonomi, bebyggelse-tryck, befintlig infrastruktur och miljö- och hälsomässiga förutsättningar

såsom tillgång eller brist på rent vatten, geologiska förutsättningar och olika föroreningsituationer. Inom lagens ramar måste VA-utbyggnaden anpassas efter de förutsättningar som råder i varje kommun. Det är VA-planeringens uppgift att skapa förutsättningar för kommunerna att, utifrån den stora gemensamma verktygslådan, lösa dessa uppgifter. Detta behöver ske på förhand, så att inte kommunen ”bygger bort sig” på grund av kortsiktigt tänkande. Att planera är att tänka efter före, som det heter.

Kommunen har rådighet över planeringen, över den tekniska infrastrukturen, är tillsynsmyndighet, sätter taxor och har möjlighet att informera och kommunicera med alla berörda aktörer. Till detta kommer den samlade kompetens som finns i kommunen som helhet. En gemensam kommunövergripande VA-planering är ofta helt nödvändig och så många som möjligt av alla de verktyg som nämnts ovan bör finnas i urvalet.

Avslutande råd

Råd till kommunen som helhet

Avslutningsvis ska några råd på vägen lyftas fram, i all anspråkslöshet och med full respekt för den erfarenhet och kompetens som finns ute i kommunerna:

- Utgångspunkten för VA-planeringen bör vara ett uppdrag från kommunledningen till förvaltningar och bolag att arbeta förvaltningsövergripande. Uppdraget bör innehålla förväntade resultat och kopplas till att resurser för arbetet skjuts till.
- Arbetet bör ske med utgångspunkt i nationella, regionala och lokala miljö kvalitetsmål.
- Utbyt goda och dåliga erfarenheter inom kommunen. Lär (låna och stjäla) av andra kommuner som redan gått igenom eller påbörjat liknande processer.
- Skaffa kunskap om de olika verktyg och metoder för VA-planering som finns i och utanför kommunen. Välj verktyg utifrån den specifika planeringssituation eller -process som kommunen står inför.
- Arbeta för att stärka den interna samverkan och öka delaktigheten, både hos berörda nämnder och hos dess förvaltningar. Det är viktigt att det finns en gemensam kunskapsbas och ”begrepslåda” tidigt i arbetet. Låt enskilda medarbetare delta i processen, såväl tjänstemän som anställda i den konkreta verksamheten.
- Se på frågan utifrån avrinningsområden, och undersök samverkan med grannkommuner. I sådant samarbete finns ofta förutsättningar för synergieffekter på många områden.

- Kompetensmässigt och personellt utbyte mellan förvaltningar är viktigt för att öka förståelsen för varandras fackområden i kommunen, undersök möjligheten att låta tjänstemän byta förvaltning för en kortare eller längre period.
- Ha löpande kontakter med såväl vattenmyndigheten som länsstyrelsens plan- och miljöavdelningar.
- Kommunicera erfarenheter och lärdomar såväl under som efter processen. Detta ger möjlighet att få input och vägledning från andra delar av kommunen, vilka inte direkt varit inblandade i arbetet, eller från andra kommuner.
- Skapa mötesplatser där möjlighet ges för de personer som deltar i processen att följa upp och reflektera kring arbetet med den kommunala VA-planeringen.
- Genomför gärna mindre pilotprojekt både vad gäller organisatoriska, planeringsinriktade som tekniska aspekter.
- Stimulera nytänkande och våga utveckla nya idéer. Nya förutsättningar för VA-planeringen kräver nya strategier och angreppssätt.

Råd till kommunstyrelsen/kommunledning

- Skapa rutiner för återkommande rapportering, och återkoppla informationen till de förvaltningar som aktivt deltar i VA-planeringen.
- Ha egna representanter i styrgrupper för utvecklingsprocesser och utvecklingsprojekt.
- Beskriv och gör bedömningar av de fördelar och nackdelar som en aktiv VA-planering innebär. Utöver miljö- och vattenrelaterade effekter finns till exempel potential för näringslivsutveckling och förutsättningar för en säkrad bebyggelseutveckling osv. Det är viktigt att dessa konsekvenser beskrivs med kvantitativa mått, till exempel antal årsarbeten, antal fastigheter som kan etableras per år samt intäkter och kostnader för kommunen. Dessa uppgifter kan med fördel finnas med i styrdokument kring tillväxtprogram och näringslivsutveckling.
- Tydliggör myndighetsnämndernas självständiga uppdrag under sina respektive lagpaket, så att dessa respekteras. Detta betyder att det är viktigt att myndighetsnämnderna är delaktiga, men utan att deras roller ifrågasätts.

Råd till enskilda nämnder/förvaltningar

- Skapa möjligheter för att förstå de rättsliga förutsättningar som andra kontor och nämnder arbetar under. Vidareutbilda förtroendevalda och tjänstemän i angränsande lagstiftningar. Denna rapport kan då vara ett studiematerial.

- Skapa förutsättningar för handläggare att träffas. Inte sällan kan det vara bra att alla får höra samma sak, samtidigt. Dessutom ökar förutsättningarna för att förvaltningen som helhet har en likartad syn på hur bedömningar i dessa ofta svåra frågor ska göras.
- Respektera och förstå att nämnder har olika uppdrag med olika sätt att analysera och se på frågeställningar. Inte sällan föreligger ett myndighetsansvar som måste fullföljas på vissa lagbundna sätt.
- Respektera och förstå att olika nämnder styrs av lagpaket med olika grad av rättslig styrning.
- Låt personalen vara delaktig och ge dem möjlighet att föra fram idéer och erfarenheter.

Råd till VA-huvudmannen styrelse/nämnd samt tekniskt kontor/VA-bolag

- Arbeta proaktivt, dagens fritidsområden/omvandlingsområden kan bli morgondagens verksamhetsområde.
- Initiera arbetet med att lösa VA-frågan för problematiska områden vilka inte lämpar sig att anslutas till kommunalt verksamhetsområde.
- Tillhandahåll/erbjud den VA-tekniska kompetensen och kunskapen till övriga förvaltningar.
- Se möjligheterna för att anpassa tekniska och organisatoriska lösningar för VA utanför kommunalt verksamhetsområde. Det finns inget i vattentjänstlagen som säger att VA-systemen måste vara uppbyggda kring traditionella tekniska lösningar. I vissa områden kanske ett verksamhetsområde bör vara uppbyggt kring små individuella lösningar.

Lycka till, och glöm inte att sprida era erfarenheter!

9 Referenser

Författningar och rättsakter som omnämns

Rättsakter från EU

- Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten. (Badvattendirektivet.)
- Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden.
- Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar. (Fågelskyddsdirektivet.)
- Rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten. (Skaldjursvattendirektivet.)
- Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. (Avloppsvattendirektivet.)
- Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket. (Nitratdirektivet.)
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. (Livsmiljödirektivet.)
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. (Vattendirektivet.)

Svenska författningar

- Miljöskyddslag (1969:387). (Upphävd)
- Lag (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. (Upphävd)
- Fastighetsbildningslag (1970:988).
- Expropriationslag (1972:719).
- Ledningsrättslag (1973:1144).
- Anläggningslag (1973:1149). AL.
- Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Samfällighetslagen.
- Regeringsformen (1974:152). RF.
- Författningssamlingsförordningen (1976:725).
- Hälsoskyddslag (1982:080). (Upphävd)

- Vattenlag (1983:291). (Upphävd)
- Förvaltningslag (1986:223).
- Plan- och bygglag (1987:10). PBL.
- Förordning (1989:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. FMH.
- Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.
- Kommunallag (1991:900). KL.
- Miljöbalk (1998:808). MB.
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.
- Livsmedelsverkets föreskrift (LIVSFS 2001:30) om dricksvatten.
- Förordning (2001:512) om deponering av avfall.
- Förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.
- Avfallsförordning (2001:1063).
- Socialstyrelsens allmänna råd om försiktighetsmått för dricksvatten. SOSFS 2003:17 (M).
- Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. VFF.
- Livsmedelsverkets föreskrift LIVSFS 2005:20 om livsmedelshygien.
- Lag om allmänna vattentjänster (2006:412). LAV.

Källförteckning

Offentligt tryck

- Regeringens proposition 1973:160.
- Regeringens proposition 2005/06:78 Allmänna vattentjänster.
- Regeringens proposition 1997/98:145. Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.
- Regeringens proposition 1985/86:1. Plan- och bygglag.
- Regeringens proposition 1997/98:45 del 1-2. Miljöbalk.
- Statens offentliga utredningar, SOU 2004:64, Allmänna vattentjänster. Betänkande från Va-lagsutredningen.

Litteratur

- Bengtsson, Bertil. Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken. Iustus Förlag 2007.
- Bengtson, Bertil m.fl. Miljöbalken, En kommentar. Norstedts blå bibliotek.
- Bengtsson, Bertil. Miljöbalkens återverkningar. Norstedts juridik 2001.
- Bohlin, Alf. Kommunalrättens grunder. Norstedts juridik 2007.
- Björkman, Ulla. Riberdahl, Curt. Det kommunala förtroendeuppdraget. Publica, 1997.
- Christensen, Jonas. Enskilda avlopp – Miljöbalken har ändrat de rättsliga förutsättningarna. I Miljörätten i förändring – en antologi. Rättsfondens skriftserie nr 36, 2003.
- Christensen, Jonas. Rätt och Kretslopp. Studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor. Iustus förlag 2000.
- Ebbesson, Jonas. Internationell miljö rätt. Iustus Förlag 2000.
- Friend, J. and Hickling, A. Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach, 3rd ed. Oxford, UK: Elsevier Architectural Press.
- Didón, Nils Uno m.fl. Plan- och bygglagen. Norstedts juridik.
- Julstad, Barbro. Fastighetsindelning och markanvändning. Norstedts juridik, 1999.
- Karlbro, Thomas. Markexploatering. Juridik, ekonomi, teknik och organisation. Norstedts juridik, 3: e upplagen 2007.
- Kvarnström, E., af Petersens, E. (2004) Open Planning of Sanitation Systems. EcoSanRes report 2004-3. Stockholm: EcoSanRes & Stockholm Environment Insitute. Kan laddas ner från www.ecosanres.org - News-publications.
- Kärman m.fl. Planeringsunderlag för åtgärder mot enskilda avlopp. Rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län R 2008:21.
- Kärman, Erik m.fl. Avlopp i kretslopp - en utvärdering av LIP-finansierade enskilda avlopp mm. Naturvårdsverkets Rapport 5406.
- Malmqvist, P.-A., Heinicke, G., Kärman, E., Stenström, T.-A. and Svensson, G. (eds) (2006). Strategic Planning of Sustainable Urban Water Management. London, UK: IWA Publishing.
- Michanek, Gabriel. Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljö rätten, 2: a uppl. Iustus Förlags 2007. Uppdateringar läggs ut på www.iustus.se.

- *Qviström, Jörgen. Vattentjänstlagen: en handbok. Norstedts Juridik 2008.*
- Ridderstolpe, P., Palmér Rivera, M. (2007) What is Sustainable Sanitation and How Do I Plan for It? In: Bodik, I., Ridderstolpe, R. (ed.) Sustainable Sanitation in Central and Eastern Europe – Addressing the Needs of Small and Medium-size Settlements, pp. 23- 47. Global Water Partnership Central and Eastern Europe. Kan laddas ner från www.gwpceeforum.org.
- Ridderstolpe, P. Sustainable Wastewater Treatment for a New Housing Area – How to Find the Right Solution. Uppsala: Coalition Clean Baltic & WRS Uppsala AB. Kan laddas ner från www.ccb.se – Publications
- Törnqvist, R. Planning support for water supply and sanitation in peri-urban areas. Examensarbete UPTEC W07 017 Institutionen för informationsteknologi, Uppsala Universitet.
- Wennergren, Bertil. Offentlig förvaltning i arbete. Norstedts juridik, 2008.
- Wennergren, Bertil. Offentlig förvaltning som fullgörs av ledamöter i kommunala nämnder. Artikel i Festskrift till Fredrik Stertz s. 415 ff. Iustus Förlag 1999.
- Westerlund, Staffan. Miljörättslig tidsskrift 1999:2-3.

Övrigt citerat material

- Beaktar miljödomstolarna miljö kvalitetsmålen? En rapport från SGU till miljömålsrådet, 06-09-07. SGU dnr. 08-86/2006.
- Dricksvatten från enskilda brunnar och mindre vattenanläggningar. Socialstyrelsen 2006.
- En bok om svensk vattenförvaltning. Naturvårdsverkets rapport 5489.
- Faktablad om StratPlan VA. www.chalmers.se/cit/urban-sv/projekt/stratplan-va-strategiska
- Naturvårdsverkets allmänna råd om små avlopp för hushålls-spillvatten, NFS 2006:7.
- Naturvårdsverkets vägledning till definition av hushållsavfall 2008-01-16.
- Naturvårdsverkets Kommentarer till verksamhetsbeskrivningarna i FMH-bilagan. 2007-11-06.
- Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd. Naturvårdsverket handbok 2008:3.

- Svensk standard. Avlopp – Reningsanläggning upp till 50 pe, Del 1: Fabrikstillverkade slamavskiljare. SS-EN 12566-1. Fastställd 2000-07-28.
- Svensk standard. Avlopp – Reningsanläggning upp till 50 pe, Del 3: Förtillverkade avloppsanläggningar. SS-EN 12566-3:2005. Fastställd 2005-09-30.
- Svensk standard. Avlopp – Reningsanläggning upp till 50 pe, Del 4: Slamavskiljare sammansatta på plats av fabrikstillverkade delar. SS-EN 12566-4:2007. Fastställd 2007-11-05.
- Handbok om VA i omvandlingsområden. Svenskt Vatten Utveckling, rapport nr 2008:11.
- Vattenförsörjningsplaner, inbörd och innehåll. Rapport nr 2006:99 från Länsstyrelsen i Västra Götaland. Wikström, Maria.
- Strategi för vatten och avlopp i Alingsås kommun. Alingsås kommun (2006).
- Vattendirektivet och fysisk planering. Boverkets rapport 2004

Rättsfall och beslut

Regeringens beslut

- M1999/720/Hs/P, den 8 juni 2000.
- BO 90/2928/P, den 23 maj 1991.
- M 2003/521/F/OP, den 10 juni 2004.
- M 2003-2569/F/P, den 7 oktober 2004.
- M2003/3369/F/P, den 2 september 2004.
- M2005/3198/F/P, den 8 december 2005.
- M2005/3279/F/P, den 8 december 2005.

Högsta domstolen

- NJA 1997 s. 491.

Regeringsrätten

- RÅ 1989 not. 385.
- RÅ 1999 not. 195.
- RÅ 1994 ref. 59.

Miljööverdomstolen

- MÖD M 5463-00.
- MÖD M 80-01.
- MÖD M 7971-01.
- MÖD M 464-03.
- MÖD M 2624-03.
- MÖD M 7139-03.
- MÖD M-9983-04.
- MÖD M 3553-05.
- MÖD M 6338-05.

Miljödomstolarna

- Miljödomstolen Växjö, M 116-01.
- Miljödomstolen i Växjö, M 394-02.
- Miljödomstolen i Växjö, M 88-03.
- Miljödomstolen i Nacka, M 2119-07.

Webbplatser

- Avloppsguiden: www.avloppsguiden.se
- CIT Urban Water Managements: www.chalmers.se/cit/urban-sv/projekt/va-losningar
- Coalition Clean Baltic: www.ccb.se
- EU:s rättsdatabas (EU:s rättsakter och praxis): eur-lex.europa.eu/sv/index.htm
- Domstolsverket (Svensk rättspraxis): www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/
- EcoSanRes & Stockholm Environment Insitute: www.ecosanres.org
- Ekologen Miljöjuridik AB: www.ekologen.se
- Justitieombudsmannens beslut: www.jo.se
- Lantmäteriverket: www.lantmateriet.se
- Miljömålsportalen: www.miljomal.nu/
- Notisum (svenska författningar): www.notisum.se
- Statens Va-nämnd, rättspraxis: www.va-namnden.se
- Svenskt Vatten: www.svensktvatten.se
- SwedEnviro: www.swedenviro.se
- Vattenmyndigheternas gemensamma webbplats: www.vattenmyndigheterna.se
- Vattenportalen: www.vattenportalen.se
- Verna Ekologi AB: www.verna.se
- WRS Uppsala AB: www.wrs.se

Presentation av medverkande

Jonas Christensen. Miljöjurist, juris dr, driver företaget Ekolagen Miljöjuridik AB. Jonas har arbetat som lärare och forskare på Uppsala universitet, som jurist på ett större kommunalt miljökontor och under en kortare period på Livsmedelsverket. Bland Ekolagens uppdragsgivare finns miljöförvaltningarna i ett tiotal kommuner, Livsmedelsverket, Universitet, privatpersoner samt ideella organisationer m.fl. Sedan många år har Jonas Christensen arbetat med juridiken kring avlopp, särskilt enskilda avlopp. Han är juridisk expert på avloppsguiden.

Mats Johansson. Systemekolog, driver företaget VERNA Ekologi AB. Mats har arbetat med frågor om små avlopp och VA-planering under mer än 10 år, bland annat i forsknings- och utvecklingsprojekt kring tekniska aspekter och organisatoriska aspekter på småskaligt VA. Dessutom har han tagit fram underlag för nationella aktörers arbete med riktlinjer på området och deltagit i utvecklingen av projektet Avloppsguiden.se och rikskonferensen Avlopp & Kretslopp. Bland uppdragsgivarna finns Naturvårdsverket, Svenskt Vatten, Avfall Sverige, länsstyrelser samt kommunala miljöförvaltningar och VA-huvudmän.

Marika Palmér Rivera. Civilingenjör, arbetar på företaget WRS Uppsala AB med småskalig VA och VA-planering, både i samband med planering av specifika områden och på policynivå. Hon arbetar också med utbildning och information om små avlopp, och har varit ansvarig för utvecklingen av Avloppsguiden.se, som hon nu är projektledare för. Bland uppdragsgivarna finns kommunala miljö- och statsbyggnadsförvaltningar, Naturvårdsverket, VA-huvudmän och samfällighetsföreningar.

Referensgrupp

Stefan Fahlstedt, Länsstyrelsen i Skåne län,
Helena Götherfors Westman, Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund,
Maria Hübinette, Länsstyrelsen Västra Götaland,
Klas Jonsson, Länsstyrelsen Dalarna,
Annika Klarnäs Jacobson, Länsstyrelsen Södermanland,
Annika Svensson, Länsstyrelsen Västra Götaland,
Tomas Waara, Länsstyrelsen Uppsala samt
Ingela Höök, Miljösamverkan Sverige.

Därutöver har Peter Ridderstolpe, WRS Uppsala, samt Germund Persson, Sveriges Kommuner och Landsting, givit värdefulla synpunkter.

Samtliga ska ha ett stort tack!



Länstyrelserna

Skåne
Stockholm
Västra Götaland

*För mer information eller för att beställa fler
exemplar kontakta Miljöenheten vid*

Länstyrelsen i Skåne län

Tfn: 040-25 20 00

Du hittar också rapporten på vår webbplats

www.lanstyrelsen.se/skane

Rapportnummer 2008:44

ISBN 978-91-86079-27-7