

## **II VA-LAGSÖVERSYNEN**

**(Avsnitt 11–23)**

# 11 Försörjningen med allmänna vattentjänster

**Förslag:** En allmän va-anläggning bör liksom i dag definieras genom en bestämning av dess vattentjänster och därmed huvudmannens leveransskyldighet. Denna skyldighet föreslås vara i stort sett oförändrad i förhållande till hur den har avgränsats i rättspraxis. Men den görs tydligare i lagtexten genom en precisering av avloppsbegreppet och en uttrycklig föreskrift om att leveransskyldigheten i fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp inte omfattar tjänster av annan beskaffenhet än som behövs för hushållsändamål.

Kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning utvidgas från att bara gälla när en sådan anläggning behövs av hälsoskyddsskäl till att också gälla när den behövs av hänsyn till skyddet för miljön.

## 11.1 Den allmänna va-anläggningens ändamål

Begreppet allmän va-anläggning definieras i 1 § va-lagen genom en ändamålsbestämning. Med allmän va-anläggning avses en kommunal eller en allmänförklarad va-anläggning som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp. Vad som närmare skall förstås med vattenförsörjning och avlopp – det som här sammanfattande kallas vattentjänster – anges inte i lagen. Med ledning av lagens förarbeten har detta dock klargjorts ganska väl i rättspraxis.

Först bör noteras att det är fråga om bebyggelseanknutna vattentjänster. Till bebyggelsen i den här bemärkelsen räknas dock inte bara byggnader och liknande anordningar utan också sådan tomtmark och gator och annan allmän platsmark som ingår i bebyggelseområdet. Vattentjänsterna kan tillgodose såväl vanliga hushållsändamål som de särskilda näringar som bedrivs inom

bebyggelsen. Det kan exempelvis gälla affärsverksamhet, industri, hantverk eller boskapsskötsel. Bland tjänsterna ingår produktion och distribution av vatten för bevattning av trädgårdsland och parkanläggningar inom bebyggelsen men inte för bevattning av större arealer som tjänar annat syfte än bebyggelsens direkta behov, t.ex. jordbruk. Utanför tillämpningsområdet faller också leverans av vatten som skall användas som drivkraft.

Avloppsbegreppet har i rättstillämpningen tolkats i anslutning till den definition av avloppsvatten som tidigare fanns i vattenlagen och miljöskyddslagen och som numera återfinns i sak oförändrad i 9 kap. 2 § miljöbalken. Med avloppsvatten avses där

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.

I den första punkten ingår bl.a. avloppsvatten från hushåll och industrier och lakvatten från deponier. I den andra punkten ingår alla slags kylvatten, exempelvis kylvatten från kylning vid en industriprocess och vatten som används för att kyla ett värmesystem.

Den tredje och fjärde punkten gäller dagvatten och dränvatten från viss avvattning av mark. Med dagvatten avses tillfälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten. Dränvatten är sådant vatten i marken som avleds genom dränering.

Den tredje punkten har ibland vållat en del tolkningssvårigheter. Den däri gjorda bestämningen av avloppsbegreppet torde dock täcka merparten av allt dagvatten och dränvatten som avleds inom ett detaljplanelagt område. Undantaget att avledandet inte bara får gälla för viss eller vissa fastigheter skall förstås så att begreppet inte innefattar att enstaka fastighetsägare inom en detaljplan genom särskild ledning avleder dag- och dränvatten blott för sina fastigheter. När emellertid dag- och dränvatten från exempelvis husgrunder, tomter, trädgårdar och trafikleder inom detaljplan avleds genom en för området eller del av området gemensam ledning är det i regel att anse som avloppsvatten och när avledandet sker genom en allmän avloppsanläggning är det alltid avloppsvatten.

I fråga om dag- och dränvatten som avleds från sådana områden som inte omfattas av detaljplan, är va-lagen däremot inte tillämplig. Det lär visserligen vara vanligt att allmänna avloppsanläggningar i praktiken också utnyttjas för avvattning av mark utanför planlagt område. Men det finns då inte någon på va-lagens bestämmelser grundad skyldighet för huvudmannen att svara för denna vattentjänst eller för brukarna att betala avgifter för den, innan detaljplan för området har kommit till stånd.

Va-lagen preciserar inte standarden på de vattentjänster som den allmänna anläggningen sålunda tillhandahåller. Av förarbetena framgår att lagen framför allt skall tillgodose de krav som med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan ställas för bostäder och hushåll. Det har mot denna bakgrund slagits fast att syftet med en allmän va-anläggning primärt är att tillgodose hushållsförbrukares normala behov av vattenförsörjning och avlopp och att det kommer i andra hand att täcka behov för andra ändamål. I fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp har detta i rättspraxis lett fram till ståndpunkten att huvudmannen för en allmän va-anläggning inte utan särskilt åtagande är skyldig att tillhandahålla vattentjänster av dessa slag med annan kvalitet och kvantitet än vad som normalt behövs för hushållsändamål. Det är den standard som brukarna i gemen kan kräva. De kan däremot inte med lagens stöd resa anspråk på vattentjänster av annan särskild beskaffenhet, vare sig kvantitativt eller kvalitativt. Den från ett brukarperspektiv gällande minimistandarden är alltså att brukarna skall tillhandahållas ett renvatten som lämpar sig för gängse hushållsbruk och att de skall beredas möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bli kvitt sitt hushållspillvatten.

För bedömningen av om ett vatten kan anses godtagbart som hushållsvatten eller inte, har i rättspraxis ledning i första hand hämtats ur föreskrifterna och allmänna råden i Statens livsmedelsverks kungörelse om dricksvatten (Livsmedelsverkets författningssamling SLVFS 1989:30, omtryckt 1993:35). Denna kungörelse ersattes den 25 december 2003 av Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30). Ett vatten som uppfyller kraven i dessa föreskrifter får normalt godtas som hushållsvatten i förevarande sammanhang.

Det ovan sagda betyder inte att rätten till vattentjänsterna skulle vara mindre för exempelvis industrifastigheter inom va-anläggningens verksamhetsområde än för bostadsfastigheter, utan bara att de förra i princip inte kan ställa större krav på va-verkets

tjänster än de senare. Om inte huvudmannen för den allmänna anläggningen har åtagit sig uppgiften, ankommer det således på industriföretag och andra brukare, som behöver vatten av särskild beskaffenhet eller vilkas avlopp kräver speciella anordningar eller särskild rening, att själva vidta de åtgärder som behövs för att det levererade renvattnet skall få önskad beskaffenhet och för att avloppsvattnet skall kunna tas emot av va-verket under normala villkor. Ett industriföretag som behöver stora vattenmängder för sin produktion, kan inte kräva vattenleveranser i sådan mängd från en allmän va-anläggning. Har huvudmannen för anläggningen däremot åtagit sig att leverera vatten av viss kvalitet eller medgett att industriföretaget får utnyttja den allmänna vattenanläggningen för att ta ut betydande vattenmängder, torde huvudmannen på avtalsmässig grund vara skyldig att även i fortsättningen leverera överenskommen kvalitet och kvantitet. Leverans av vatten som skall användas i industriproduktion är närmast att bedöma som en vanlig affärstransaktion. Sådana leveranser saknar i allmänhet de sanitära och sociala motiveringar som utgör den väsentliga grunden för lagstiftningen.

Den här till hushållskvalitet bestämda minimistandarden för de allmänna vattentjänsterna vattenförsörjning och spillvattenavlopp har också befästs genom särskilda föreskrifter i Svenskt Vattens normalförslag till allmänna bestämmelser för brukande av kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning, ABVA.

Punkten 9 andra stycket i den år 2002 uppdaterade versionen av ABVA 85 lyder:

Huvudmannens leveransskyldighet avser endast vatten av dricks- vattenkvalitet. Huvudmannen garanterar inte att visst vattentryck alltid upprätthålls eller att viss vattenmängd per tidsenhet alltid kan levereras.

Andra stycket i punkten 15 samma ABVA lyder:

Huvudmannen är inte skyldig att ta emot spillvatten vars beskaffenhet i ej oväsentlig mån avviker från hushållspillvattens. Huvudmannen är inte heller skyldig att ta emot avloppsvatten som med större fördel kan avledas på annat sätt.

Någon motsvarande kvalitativ eller kvantitativ begränsning av huvudmannens tjänster har inte ställts upp för omhändertagandet av dag- och dränvatten och kylvatten.

Va-lagens reglering är i princip tillämplig på alla vattentjänster som ryms inom den allmänna anläggningens ändamålsbestämning. Det innebär att brukarna inom va-anläggningens verksamhetsområde kan göra anspråk på att få tillgång till dessa tjänster i den mån tjänsterna omfattas av det aktuella verksamhetsområdet och att brukarna i gengäld måste vara beredda att genom avgifter bidra till att täcka de nödvändiga kostnaderna för de tillgängliga tjänsterna.

Utbudet av vattentjänster inom det aktuella verksamhetsområdet kan emellertid vara begränsat. Som regel anses flera anläggningar med samma huvudman i och för sig utgöra en enda allmän va-anläggning, även om anläggningarna saknar fysisk förbindelse med varandra. Men skilda delar av en sådan allmän va-anläggning kan ändå ha olika funktioner. Delarna kan var för sig vara avsedda uteslutande för viss eller vissa vattentjänster. Hur det förhåller sig med detta torde i allmänhet framgå av beslutet om verksamhetsområde för respektive del. Så kan verksamhetsområdet exempelvis vara bestämt att för en del av anläggningen bara gälla vattenförsörjning och för en annan del endast spillvattenavlopp. Inom ett på detta sätt inskränkt verksamhetsområde gäller brukningsrätt och avgiftsskyldighet enligt va-lagen bara de vattentjänster som verksamhetsområdet omfattar.

## 11.2 Överväganden

### 11.2.1 Ändamålet för den allmänna va-anläggningen

Ett klarläggande av vilka vattentjänster som avses med ändamålsbestämningen i 1 § va-lagen och dessa tjänsters beskaffenhet, räcker naturligtvis inte till en fullödlig förklaring av den allmänna va-anläggningens ändamål. Detta ändamål bestäms ju inte främst av det förhållandet att brukarna faktiskt betjänas på angivet sätt utan snarare av anledningen till varför de gör det. Kanske är det därför av ännu större intresse att få reda på vad som har motiverat tillkomsten av den allmänna anläggningen. Och i det hänseendet kan konstateras att va-lagen inte ålägger kommunerna att sörja för att allmänna va-anläggningar kommer till stånd av något annat skäl än för att tillgodose hälsoskyddet. Detta torde därmed i dag utgöra lagens främsta skyddsintresse och vara helt grundläggande för förståelsen av ändamålet med den kommunala anläggningen.

Utredningsdirektiven uppehåller sig inte mycket vid ändamålet för själva va-anläggningen utan talar mer om det vidare ändamålet för hela lagstiftningen. Inför en ny va-lag är det naturligtvis ännu viktigare att detta övergripande ändamål blir så tydligt som möjligt. Detta ändamål kommer vid lagens tillämpning att i väsentliga hänseenden verka styrande för verksamhetens utformning och innehåll, exempelvis när det gäller hur vattentjänsterna skall produceras och distribueras, hur vattentäkter och recipienter för avloppet skall väljas, om och i så fall hur och till vilken grad rening skall ske och hur värdefulla avloppsfraktioner kan nyttiggöras och återföras till det naturliga kretsloppet.

Det skall enligt utredningsdirektiven vara en utgångspunkt för uppdraget att va-lagstiftningen inte bara skall säkerställa att va-anläggningar kommer till stånd i den omfattning som behövs för hälsoskyddet. Lagstiftningen skall även bidra till en hållbar utveckling och en god resurshushållning. Den bör utformas så att den möjliggör va-lösningar som tillgodoser moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning. Det skall övervägas om kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning bör utvidgas till att också gälla anläggningar som behövs för att skydda miljön. Det bör dessutom övervägas om ändamålet med allmänna va-anläggningar kan behöva vidgas så att det även omfattar till exempel vattenförsörjning för räddningstjänstens behov.

Även om ändamålet för lagstiftningen utvidgas på detta sätt för att regleringen bättre skall kunna tillgodose moderna krav på miljöhänsyn, resurshushållning och kretsloppsanpassning, behöver detta dock inte komma till uttryck redan i den inledande bestämmelsen om ändamålet för den allmänna va-anläggningen. Det förefaller lagtekniskt klokt att även i fortsättningen beskriva själva anläggningens ändamål genom att ange vilka vattentjänster en sådan anläggning kan erbjuda brukarna och vilken standard de tjänster som tillhandahålls måste uppfylla. De ökade hänsynen till miljön och resurshushållningen som direktiven efterlyser bör med va-lagens nuvarande systematik – som det finns anledning att behålla – lämpligen tas upp i samband med prövningen av dels kommunens skyldigheter enligt 2 § va-lagen att ordna allmänna anläggningar som tillhandahåller de vattentjänster som behövs, dels huvudmannens skyldigheter enligt 12 § va-lagen om hur en allmän anläggning skall utföras och drivas. Det är framför allt genom dessa bestämmelser som det obligatoriska utbudet av allmänna

vattentjänster och villkoren för produktionen och distributionen av dessa tjänster bestäms.

Vid bestämningen av den allmänna va-anläggningens ändamål kan vattentjänsterna dock behöva preciseras mer i författningstexten än som nu sker. Tidigare utredningar har gjort försök i den riktningen. Men det har visat sig svårt att uttömmande och exakt definiera de begrepp som det här handlar om. Det praktiska behovet av sådana exakta bestämmningar kan nog också ifrågasättas. För den kodifiering av gällande rätts syn på vattentjänsterna som vi förordar bör dock relevanta delar av miljöbalkens definition av avloppsvatten tas med i va-lagen och där bör också uttryckligen anges att huvudmannen inte är skyldig att leverera vatten eller ta emot spillvatten av annan beskaffenhet än som behövs för, respektive genereras vid normalt hushållsbruk.

Utöver denna precisering föreslår vi en viss utvidgning av avloppsbegreppet när det gäller dagvatten och dränvatten. Som förut sagts är det bara dag- och dränvatten från ett område inom detaljplan eller från en begravningsplats som kan betraktas som avloppsvatten. Behov av markavvattning från bebyggelseområden lär visserligen typiskt sett kunna hänföras till just detaljplanereglerade områden. Men i verkligheten kan sådant behov naturligtvis göra sig lika starkt gällande i andra bebyggelseområden som inte har reglerats på detta sätt. Planförutsättningarna är inte avgörande. Det beror mer av bebyggelsens karaktär och utformning och områdets exploateringsgrad, markbeskaffenhet, arrondering och topografi. Det är därför heller inte ovanligt att allmänna dagvattenanläggningar även betjänar tätbebyggda områden som inte omfattas av detaljplan. Och lämpligen bör det väl också vara på det viset att det i första hand är det verkliga behovet av denna vattentjänst som skall avgöra om den skall tillhandahållas eller inte. För va-lagens del finns det mot denna bakgrund inte anledning att ha kvar avloppsbegreppets koppling till ett detaljplaneområde. Det bör i stället gälla all tätbebyggelse som kan ha behov av en allmän dagvattenanläggning. Detaljplane-kriteriet bör alltså ersättas av ett krav på tätbebyggelse. Det är visserligen ett betydligt vagare kriterium men ändå tillräckligt precist för att kunna användas i det här sammanhanget. Vagheten är kanske till och med en fördel. Den medger en flexibel tillämpning som ökar möjligheterna att fånga in de vattentjänster som bör falla under lagens reglering. Bebyggelsen bör nämligen kunna definieras som tät allt efter dess behov av en samlad lösning



av dag- och dränvattenfrågorna. Ett område kan således anses tätbebyggt i den här bemärkelsen, när avvattningen av bebyggelseområdet med hänsyn till va-lagens skyddsintressen behöver lösas i ett större sammanhang.

Va-lagens avloppsbegrepp blir på det här viset inte identiskt med miljöbalkens. Skillnaden är inte helt utan betydelse för tillämpningen. Miljökraven på dagvattenhanteringen är nämligen något strängare inom detaljplanereglerade områden. Men det är något som huvudmännen redan i dag har tagit hänsyn till och det har såvitt bekant inte vållat några problem. Med tanke på grunden för den av oss föreslagna definitionen i va-lagen bör det vara naturligt att huvudmännen generellt hanterar dagvatten från all tätbebyggelse enligt vad som gäller för sådan hantering inom en detaljplan.

En liknande fråga uppkommer i förhållandet till lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Enligt den lagen kan även enskilda fastigheter och väghållare inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde ingå i en sådan samfällighet för markavvattning som avses i lagens 3 kap. Att va-lagen med en ändrad definition av avloppsbegreppet kommer att betrakta en del av det vatten som avleds genom markavvattningsföretaget som avloppsvatten, torde dock inte ge upphov till några tillämpningsproblem som inte kan lösas med den reglering som de båda lagarna redan tillhandahåller.

Till precisering av vattentjänsterna och deras beskaffenhet föreslår vi i enlighet med det nu anförda ett tillägg i va-lagens 1 §, som blir 2 § i vår lag om allmänna vattentjänster, av följande två stycken:

Med avlopp avses bortledande av spillvatten och vatten som använts för kylning samt dagvatten och dränvatten från ett tätbebyggt område eller från en begravningsplats.

Tjänsterna för vattenförsörjning och spillvattenavlopp avser endast sådan mängd och beskaffenhet som behövs för bostadsbebyggelsen.

### 11.2.2 Räddningstjänstens behov av släckvatten

Utredningen har vidare fått uppgiften att överväga om det behövs fler vattentjänster och andra standardkrav. Direktiven pekar här på räddningstjänstens behov av vattenförsörjning.

Att huvudmannen för en allmän va-anläggning bygger ut och dimensionerar ledningar, brandposter och andra anordningar också för att tillgodose behov som kan finnas från brandförsvars-synpunkt, förefaller vara det enda praktiskt rimliga. Det är kanske något huvudmannen till och med borde vara skyldig att göra. Men frågan är om denna skyldighet skall ha sin rättsliga grund i va-lagen eller någon annanstans. Det handlar framför allt om vem som skall betala för denna vattentjänst, om den skall finansieras med va-avgifter eller på något annat sätt. I och för sig bör nog denna tjänst, när den väl kommer till användning vid en eldsvåda, kunna anses nära knuten till den berörda bebyggelsen. Å andra sidan har kostnaden för tjänsten i varje fall hittills inte utan vidare betraktats som nödvändig för den allmänna va-verksamheten.

Mycket talar emot en utvidgning av den allmänna vattenanläggningens ändamål så att huvudmannen får en skyldighet motsvarande den som gäller för övriga vattentjänster att tillgodose brandskyddets behov av släckvatten, inte minst det förhållandet att va-lagens nuvarande reglering inte alls passar för ett obligatoriskt sådant brukarförhållande mellan huvudmannen och den som skall stå för brandskyddet. Denna vattentjänst skulle i så fall kräva en helt egen reglering. Va-lagen kan inte gärna föreskriva att en vattenanläggning skall utföras enbart för att tillgodose behovet av släckvatten. Men det är å andra sidan inte realistiskt att räkna med att det behovet skall i någon större utsträckning kunna tillgodoses på annat sätt än via vattenledningarna för dricksvattenförsörjningen, i den mån detta nu låter sig göras.

Samtidigt är det tydligt så att behovet av brandposter i dag inte är lika stort som förr. Normalt sker brandsläckningen numera endast med tankfordon. Brandposterna används för att fylla vattentankarna. För det ändamålet behövs bara ett mindre antal strategiskt placerade brandposter.

Även om leverans av släckvatten inte bör regleras som en obligatorisk vattentjänst, synes mot den här bakgrunden lämpligt att huvudmannen i alla fall skall ha ett visst, om än begränsat, ansvar i detta hänseende. Ansvaret för detta bör följa av bestämmelserna om hur en allmän va-anläggning skall utföras och drivas. Vi

behandlar denna fråga närmare i avsnittet om Anläggningen (avsnitt 15.3.6).

Än mer bebyggelseanknutet är det särskilda brandförsvaret som installeras i enskilda byggnader i form av sprinkleranläggningar. I detta fall är det dessutom fastighetsägaren som bär kostnadsansvaret. Och fastighetsägaren kan ju ingå i det vanliga brukarkollektivet. Sprinkleranläggningens latenta behov av en omedelbar och omfattande vattentillförsel torde emellertid inte ingå bland de vattenförsörjningstjänster för hushållsändamål som huvudmannen för en allmän va-anläggning är skyldig att tillgodose i dag. I och för sig lär huvudmännen ändå vara benägna att i görlig utsträckning tillmötesgå önskemål om sprinkleranslutning, när det finns tekniska förutsättningar för detta. Men det finns det inte alltid. Och när det inte finns, bör huvudmannen knappast vara skyldig att göra kanske omfattande ombyggnader av sin vattenanläggning för att möjliggöra en sprinkleranslutning. En sådan skyldighet skulle föra för långt. Däremot bör det även i fortsättningen stå huvudmännen fritt att vid sidan om de obligatoriska vattentjänsterna kunna komma överens med enskilda fastighetsägare om rätt till anslutning av sprinkleranläggningar och om villkoren för dessa anslutningar.

I den mån fastighetsägaren inte kan medges någon särskild sprinkleranslutning är han hänvisad att klara fastighetens interna brandskydd via den vanliga vattenservisen och med egna reservoarer och andra anordningar inom fastigheten. Det är fastighetsägarens ansvar att gällande skyddsföreskrifter iakttas. Kraven på internt brandskydd genom sprinkleranläggningar och på annat sätt tenderar dessutom att öka. Det gäller framför allt i fråga om större byggnader med lokaler för olika ändamål, institutioner och liknande.

### **11.3 Ansvaret för tillkomsten av allmän va-anläggning**

Det har länge varit en kommunal angelägenhet att se till att vattenförsörjning och avlopp ordnas för tätbebyggelsen i kommunen. Redan det ansvar som kommunen har för planfrågor och för miljö- och hälsoskyddsfrågor enligt den särskilda lagstiftningen om detta, gör försörjningen med vattentjänster till ett sådant allmänt intresse för kommunmedlemmarna att kommunen enligt kommunallagen är fullt berättigad att ägna sig åt denna försörjning. Den

kommunala befogenheten torde omfatta vattentjänster i en ganska vid mening. I fråga om en stor del av dessa vattentjänster har kommunen emellertid inte bara befogenheten att vara verksam utan också en skyldighet till detta.

Denna skyldighet regleras i 2 § va-lagen. Där föreskrivs att kommunen är skyldig att sörja för eller se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd för befintlig eller blivande bebyggelse, om vattenförsörjning och avlopp med hänsyn till hälsoskyddet behöver ordnas i ett större sammanhang.

Kommunens skyldighet aktualiseras alltså när hälsoskyddet kräver att va-frågorna löses i ett större sammanhang. Hänvisningen till hälsoskyddet anses vara betydligt vidare än det ursprungligen i lagstiftningen använda uttrycket ”till förekommande av sanitär olägenhet”. Den mer allmänna hälsoskyddsaspekten ger möjlighet till en fortlöpande anpassning till de med tiden successivt ökande anspråken på hygienisk standard. Det har bl.a. lett till att kommunerna fått ett allt större ansvar för fritidsområdenas va-frågor.

Eftersom skyldigheten att inrätta va-anläggning har knutits till behovet av hälsoskydd, har det inte ansetts föreligga någon skyldighet att inrätta en allmän sådan anläggning för att tillgodose exempelvis industriella anläggningars behov av vattentjänster.

En ytterligare förutsättning för att kommunens ansvar skall slå till är att de aktuella va-frågorna behöver lösas i ett större sammanhang. Det innebär att frågorna normalt måste röra fler än bara ett fåtal fastigheter. Hur många som skall vara berörda är framför allt beroende av hur starkt hälsoskyddsbehovet gör sig gällande eller kan förväntas komma att göra det. Det har i praxis – i anslutning till ett uttalande av departementschefen i propositionen till 1955 års va-lag – ansetts att det åtminstone behövs en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning. 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.

## 11.4 Överväganden

Enligt utredningsdirektiven skall vi överväga om inte, förutom hälsoskyddet, även skyddet för miljön och behovet av en god resurshushållning bör utgöra sådana skyddsintressen för lagstiftningen vilkas tillgodoseende skulle kunna grunda skyldighet för kommunen att inrätta en allmän va-anläggning.

PBL-utredningen, som hade samma uppdrag, kom för sin del fram till att ”skyddet för miljön, hälsan samt behovet av hushållning med naturresurser” skulle särskilt beaktas vid bedömningen av kommunens skyldighet att ordna en va-anläggning. I fråga om resurshushållningen tänkte PBL-utredningen närmast på hushållningen med vatten men uteslöt inte att också andra intressen av hushållningskaraktär kunde motivera tillkomsten av en va-anläggning.

Att miljöintressena skall ha större utrymme i en modern va-lag än de har i dag förefaller det råda stor enighet om. Det är som PBL-utredningen och andra tidigare funnit naturligt att också dessa intressen beaktas vid prövningen av behovet av allmänna va-anläggningar. Vi föreslår därför att skyddet för miljön skall införas vid sidan om skyddet för hälsan som ett skäl för kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 2 § va-lagen.

Detta får dock inte leda till att kommunen blir skyldig att bygga ut en allmän va-anläggning så snart det från vilken miljösynpunkt som helst finns behov av att lösa va-frågor i ett större sammanhang. Miljöskyddsbegreppet måste här ges en snävare innebörd. Det bör för en utbyggnad av miljöskäl krävas att den allmänna anläggningen kan förväntas komma att förhindra eller åtminstone väsentligt motverka annars förekommande påtagliga olägenheter för miljön.

En annan förutsättning är att den eftersträvade försörjningen med allmänna vattentjänster huvudsakligen måste avse sådana obligatoriska tjänster som huvudmannen kan åläggas att tillhandahålla. Även om utbyggnadsskyldigheten enligt 2 § grundas på miljöskäl, så kommer ju denna skyldighet inte att kunna slå till förrän utbyggnaden av en allmän anläggning också är motiverad av ett aktuellt eller planerat behov av tillgång till sådana vattentjänster som omfattas av anläggningens ändamål enligt nuvarande 1 §. Som torde ha framgått av det tidigare sagda är det inte meningen att huvudmannens skyldighet att leverera vattentjänster skall förändras i någon större utsträckning. Den skall bara göras tydligare. I fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp kommer huvudmannen

således inte heller i fortsättningen att vara skyldig att tillhandahålla tjänster av annan beskaffenhet än som behövs för hushållsändamål. Industrins behov av särskilda vattentjänster för den industriella verksamheten kommer alltså att få tillgodoses på samma sätt som i dag, dvs. genom industrins egen försorg eller efter särskilt åtagande av huvudmannen för en allmän anläggning.

En av miljöhänsyn motiverad utbyggnadsskyldighet bör däremot medföra att bostadsbebyggelsen i ännu större utsträckning kommer att försörjas med allmänna vattentjänster. Det kan exempelvis gälla omvandlingsområden och rena fritidsområden där hälsoskyddsskäl av någon anledning hittills inte har räckt till för att få en sådan försörjning till stånd.

Miljöhänsynen bör också få betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar. Särskilt i tätbebyggda områden som inte omfattas av detaljplan och där kravet på en sådan planreglering tidigare ansetts hindra en utbyggnad. Miljöhänsynen kommer förmodligen också att öka utrymmet för andra tekniska lösningar för dagvattenanläggningen än det konventionella bortledandet. Olika former av lokalt omhändertagande kan förväntas bli allt vanligare i områden utanför den centrala citybebyggelsen. För brukarna kommer dagvattentjänsterna i övrigt inte att se sig annorlunda. Men för huvudmannens hantering av detta avloppsvatten kräver miljöaspekten förändringar. Om dagvattenanläggningen inrättas på grund av miljöhänsyn, måste dagvattenhanteringen också ta sikte på att undanröja eller motverka de befärade riskerna för miljöstörningar som motiverat anläggningen. Det kan innebära att huvudmannen kanske måste vidta åtgärder för att exempelvis rena dagvattnet i vissa fall. Och det innebär i sin tur enligt va-lagens nuvarande avgiftsregler att kostnaden för en sådan från miljösynpunkt behövlig rening i princip får ingå i underlaget för beräkningen av avgifter för dagvattentjänsten.

Det kan dock med fog ifrågasättas om den i det här sammanhanget nytillkomna miljökostnaden för reningen verkligen skall i sin helhet bäras av va-kollektivet. Det stämmer inte med den annars i miljösammanhang tillämpade principen att det är förorenaren som skall betala. Visst kan en hel del av föroreningarna antas på olika sätt härröra från bebyggelseområdet som sådant. Det kan komma från tak- och fasadmateriäl på byggnaderna och från verksamheter som drivs i området. Men mycket kommer säkert också från annat håll. Ätminstone i storstädernas stadskärnor, som

torde tillhöra de områden där rening av dagvattnet kan vara påkallat, lär fordonstrafiken utgöra den främsta föroreningskällan. Detta talar för att väghållaren eller den som annars svarar för allmänna platser inom verksamhetsområdet i större omfattning bör bära kostnaderna för dagvattenhanteringen än som följer av de nuvarande bestämmelserna i 25 § va-lagen. Det är inte orimligt att de särskiljbara kostnaderna för reningen delas lika mellan dessa kostnadsbärare och va-kollektivet. Till detta återkommer vi i samband med den närmare analysen av de berörda avgiftsbestämmelserna (se avsnitt 14.2.6).

Vi föreslår alltså att kommunens utbyggnadsskyldighet skall aktualiseras när vattenförsörjning och avlopp för befintlig eller blivande bebyggelse med hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang.

Naturligtvis är det också viktigt att försöka tillgodose intresset av en god hushållning med naturresurserna. Men det bör knappast ske genom en särskild grund för kommunens utbyggnadsskyldighet. Det kan inte rimligen begäras att kommunen skall behöva bygga ut en allmän anläggning bara för att exempelvis öka möjligheterna att återföra avloppsvattnets näringsämnen till kretsloppet.

Hushållningsaspekten bör i stället fullt ut kunna tillgodoses i samband med regleringen i lagens nuvarande 12 § av hur man skall utföra och driva en allmän va-anläggning.

När förutsättningarna för utbyggnadsskyldigheten är uppfyllda, skall den anläggning som behövs komma till stånd ”så snart det kan ske”. Detta bör gälla även i fortsättningen.

Som tidigare framhållits i avsnittet om rådigheten över va-resurserna (avsnitt 7.2) skall utbyggnadsskyldigheten i första hand fullgöras genom att kommunen ombesörjer att det inrättas en kommunal anläggning för det aktuella behovet av vattentjänster. Och kommunen skall sedan se till att denna anläggning består som en kommunal anläggning och att den fyller sin uppgift på ett godtagbart sätt så länge den behövs.

Undantagsvis skall kommunen emellertid, när det framstår som ett lämpligare alternativ, kunna fullgöra sin skyldighet genom att se till att va-frågorna i stället får en samlad lösning genom en form av samverkan mellan berörda fastighetsägare. Om förutsättningarna för detta handlingsalternativ och de närmare villkoren för en sådan va-samverkan avhandlas i nästa avsnitt.

Genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten (direktiv 2000/60/EG) torde komma att innebära ett ökat tryck på kommunerna att i första hand inventera och planera för all vaförsörjning i kommunen men också att vidta åtgärder av olika slag för att förbättra vattenmiljön och främja en hållbar vattenanvändning. Kravnivån kommer förmodligen att höjas för både allmänna och enskilda va-lösningar. Det blir ännu viktigare för kommunen att undersöka vilken bebyggelse och vilka områden som skall betjänas av den ena eller andra lösningen och att planera för den behövliga utbyggnaden av den allmänna va-verksamheten.

### 11.5 Länsstyrelsens tillsyn

Den nuvarande ordningen enligt vilken länsstyrelsen har ett tillsynsansvar för att kommunerna fullgör sina skyldigheter enligt 2 § va-lagen bör behållas. Den överblick som länsstyrelsen har bör komma väl till pass inför den ökade regionalisering av den allmänna va-verksamheten som här förordas. Dessutom förefaller tillsynen gå bra ihop med en del andra av länsstyrelsens uppgifter, som att utöva tillsyn enligt miljölagstiftningen och att svara för det allmännas uppsikt när det gäller hushållningen med mark- och vattenområden i länet. Med det övergripande tillsynsansvar som länsstyrelsen har i fråga om såväl allmänna som enskilda lösningar på va-området bör det vara en angelägen uppgift för länsstyrelsen att vaka över att de allmänna va-systemen byggs ut i den omfattning som utvecklingen påkallar.

Vi utgår från att länsstyrelsen har den sakliga kompetens som behövs för att länsstyrelsen skall kunna utöva tillsynsfunktionen. Även om länsstyrelsen dessutom någon gång skulle behöva anlita extern sakkunskap i tillsynsärendena, synes va-lagens reglering av detta i 35 § andra stycket inte vara motiverad i vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster.

Länsstyrelsen skall således även i fortsättningen kunna förelägga kommunen att vid vite fullgöra sina skyldigheter enligt nämnda bestämmelse. Dessa skyldigheter är något utökade i det här förslaget. Kommunen skall inte bara se till att behovet av vattentjänster tillgodoses genom antingen en allmän anläggning eller en va-samverkan utan också, vid det första alternativet, att den allmänna anläggningen består som en sådan och fyller sin uppgift så länge den behövs. Det innebär att länsstyrelsens förelägganden i



stora drag kan tänkas bli inriktade huvudsakligen på att en allmän anläggning eller en va-samverkan kommer till stånd, att va-verksamheten inte privatiseras utan behåller sin allmänna status och att en allmän anläggning vidmakthålls i funktionsdugligt skick.

Om ett föreläggande förenas med vitespåföljd, måste det konkretiseras så som förutsätts i lagen (1985:206) om viten. Det kan innebära en komplikation när kommunen inte själv är huvudman för va-verksamheten eller av annan anledning inte förfogar över resurserna. Vite får nämligen inte föreläggas om kommunen kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa förelägandet. Det torde dock i allmänhet vara fullt tillräckligt att kommunen föreläggs att göra det som kommunen synbarligen kan göra.

Organisationen av den allmänna va-verksamheten bygger enligt vårt förslag på att det finns en kommunal rådighet över va-resurserna. Kommunen ansvarar enligt 2 § för att försörjningen med vattentjänster sker genom en allmän anläggning eller genom en av kommunen beslutad va-samverkan. Det kan inte anses förenligt med detta ansvar att kommunen försätter sig i en situation där kommunen inte kan fullgöra sin skyldighet i detta avseende. Ifall kommunen inte själv kan förfoga över anläggningen – därför att den exempelvis ägs av en annan kommun eller av ett va-företag över vilket kommunen inte själv har ett bestämmande inflytande – måste kommunen redan från början försäkra sig om en företrädesrätt till förvärv av ett sådant inflytande eller av anläggningen, för att förhindra att denna genom ändrat ägarförhållande annars skulle komma att mista sin allmänna status. Länsstyrelsen bör sedan kunna förelägga kommunen att utnyttja denna rätt.

Länsstyrelsen kan ta upp tillsynsärenden av det här slaget efter anmälan eller helt självmant eller efter ansökan av någon berörd fastighetsägare.

Ett föreläggande för kommunen enligt 2 § kan i dag överprövas av regeringen. Om länsstyrelsen inte finner skäl att utfärda något sådant föreläggande, har i praxis också enskilda ansetts ha rätt att överklaga beslutet. Som senare skall utvecklas föreslår vi här att länsstyrelsens beslut om att utfärda ett föreläggande i fortsättningen skall kunna överklagas hos Va-nämnden av kommunen. Länsstyrelsens beslut att inte utfärda något föreläggande skall däremot inte kunna överklagas. En berörd fastighetsägare får i stället rätt att direkt hos Va-nämnden väcka talan mot kommunen

med yrkande om att hans fastighet skall tas in i verksamhetsområdet.

En fråga är hur den här möjligheten för länsstyrelsen att förelägga kommunen att vidta åtgärder förhåller sig till den kommunala självstyrelsen. Ett åläggande för kommunen att se till att behovet av vattenförsörjning eller avlopp ordnas under vissa förhållanden faller inom vad riksdagen kan föreskriva i lag. Genom att förelägga kommunen att vidta åtgärder har länsstyrelsen emellertid en befogenhet att ange hur kommunen skall besluta i ett konkret fall. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med kommunens rätt till självstyrelse. Här är det ju inte fråga om en överprövning av kommunens beslut.

Ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen kräver starka skäl.

Möjligheten för länsstyrelsen att förelägga kommunen att fullgöra sina skyldigheter fanns redan i 1955 års va-lag. Bestämmelsen har motiverats av länsstyrelsens tillsynsansvar. Den har inte kommenterats av lagrådet vid dess granskning inför tillkomsten av vare sig 1955 års eller 1970 års va-lagar.

I ett yttrande över ett förslag till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar – enligt vilken kommunen skulle anordna bostadsförmedling om det behövdes – har lagrådet avstyrkt en bestämmelse som skulle ge regeringen möjlighet att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling (se prop. 2000/01:26 s. 63 f). Lagrådet anförde då:

Den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige skall kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen. Själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutets innehåll.

En jämförelse gjordes med bestämmelsen i 12 kap. 6 § plan- och bygglagen enligt vilken regeringen har möjligheter att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesföreskrifter. Lagrådet fann att regeringen vid ett sådant planföreläggande företräder ett riksintresse eller ett regionalt intresse som måste hävdas gentemot kommunens och enskilda medborgares intressen. I fråga om bostadsförsörjning ansågs däremot staten och kommunen företräda samma allmänna intresse, nämligen bostadsförsörjningen i kommunen. Regeringen förklarade emellertid att saken inte enbart var en rent lokal angelägenhet utan fick betydelse

även för andra kommuner och för den berörda regionen (a. prop. s. 21). Riksdagen antog regeringens förslag.

Kommunens skyldighet att sörja för vattentjänster motiveras framför allt av skyddet för hälsan och miljön. Även om kommunala nämnder i stor omfattning utövar tillsyn med avseende på hälso- och miljöskyddet är detta skydd naturligtvis att anse som en riksangelägenhet. I en situation där kommunen ingenting gör, trots att förhållanden som avses i 2 § va-lagen är för handen, måste det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, att få till stånd nödvändiga åtgärder. Om detta skulle anses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, finns det i varje fall utan tvekan starka skäl för ett sådant ingrepp.

## 12 Va-samverkan

**Förslag:** Kommunen skall kunna besluta att fastighetsägarna skall samverka vid utförande och drift av en va-anläggning när detta är lämpligare än att en allmän va-anläggning inrättas. Beslutet skall föregås av samråd med fastighetsägare, va-huvudman, länsstyrelse, lantmäterimyndighet och andra berörda. Anläggningen skall inrättas som en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagens bestämmelser. Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen skall dock ske i kommunens beslut om va-samverkan och 5–7 §§ anläggningslagen skall därför inte tillämpas vid anläggningsförrättningen.

Ersättning skall kunna utgå för anordning för vattenförsörjning eller avlopp som blir onyttig till följd av att en gemensamhetsanläggning inrättas för va-samverkan. Ersättning skall utgå i den mån det är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick, nyttan för fastighetsägaren av att anslutas till gemensamhetsanläggningen samt övriga omständigheter.

Kommunens ansvar att ordna vattenförsörjningen och avloppet kvarstår om en gemensamhetsanläggning för va-samverkan visar sig inte fungera.

### 12.1 Inledning

Enligt vårt lagförslag har kommunen skyldighet att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd när vattenförsörjning och avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till lagens skyddsintressen. Skyldigheten finns redan enligt gällande rätt men enligt förslaget kan kommunen inte uppfylla sin skyldighet på annat sätt än genom en kommunalägd anläggning. Däremot hindrar förslaget inte att kommunen i viss utsträckning lägger ut driften och underhållet av anläggningen på entreprenad.

Eftersom även en anläggning som ägs av ett privaträttsligt organiserat subjekt över vilket kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande skall anses som kommunalägd, kommer kommunerna i allmänhet inte heller i fortsättningen att behöva organisera sin va-verksamhet på annat sätt än i dag. Kommunernas utbyggnadsskyldighet kommer dock att utvidgas något genom att denna skall gälla även när en allmän va-anläggning behövs med hänsyn till miljöskyddet, och inte enbart av hänsyn till hälso-skyddet. Å andra sidan vidgar utredningens förslag möjligheterna till samarbete mellan kommuner i fråga om försörjningen med allmänna vattentjänster.

Om en va-anläggning behövs med hänsyn till va-lagens skyddsintressen, har kommunen i regel ingen möjlighet att komma undan skyldigheten att bygga anläggningen. Detta ligger visserligen väl i linje med tanken att vattendistribution och avloppshantering är så grundläggande allmänna nyttigheter att kommunerna inte bör kunna frånhända sig ansvaret för dem i det här avseendet. Emellertid kommer det att finnas situationer där andra lösningar från en del synpunkter kan framstå som bättre alternativ än en kommunal anläggning. Detta kan särskilt tänkas gälla va-anläggningar i bebyggelseområden som är belägna avskilt från kommunens verksamhetsområde i övrigt, exempelvis en del fritidsområden och omvandlingsområden där fritidsbebyggelse övergår till permanentbebyggelse. Redan i dag finns gott om exempel på att fastighetsägare samverkar i va-frågor genom att en va-anläggning inrättats som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149), och detta även om förutsättningarna i 2 § va-lagen för den kommunala utbyggnadsskyldigheten i och för sig varit uppfyllda. Dessa anläggningar har i flera fall utförts med kommunalt stöd, såväl tekniskt som ekonomiskt. En gemensamhetsanläggning kan ofta utformas mer specifikt för brukarnas behov och till lägre kostnad än en allmän anläggning. Dessutom kan det vid inrättandet av en gemensamhetsanläggning ibland ligga närmare till hands att utnyttja mer miljövänlig teknik, t.ex. kretsloppsanpassade avloppslösningar och lokalt omhändertagande av dagvatten. Vårt förslag till ny va-lag kommer inte att förhindra utan tvärtom att i någon mån underlätta sådant frivilligt samarbete. Det skall i första hand utanför men i viss utsträckning även inom fastställda va-verksamhetsområden finnas utrymme för bra småskaliga enskilda va-anläggningar.

Anläggningslagen bygger i grunden på ett frivilligt samarbete mellan de deltagande fastighetsägarna. Men lagen ger ändå viss möjlighet till tvångsanslutning av fastigheter till en gemensamhetsanläggning. Det är normalt de fastighetsägare som avser att samarbeta om anläggningen som ansöker om förrättning. Men det finns också möjlighet för bland andra kommunen att initiera en gemensamhetsanläggning och ansöka om förrättning. Anläggningslagens bestämmelser medger dock knappast att kommunen, mot fastighetsägarnas vilja, genomdriver att en anläggning för vatten och avlopp inrättas som gemensamhetsanläggning, när kommunen annars hade varit skyldig att inrätta en allmän va-anläggning.

PBL-utredningen föreslog i SOU 1996:168 särskilda regler om samverkan mellan fastighetsägarna i den föreslagna lagen om vattenförsörjning och avlopp. Kommunen föreslogs få möjlighet att avgöra om sådan va-samverkan skulle ske i stället för att en allmän anläggning inrättades. Om kommunen beslutade att en va-samverkan skulle komma till stånd, skulle det ske genom att en gemensamhetsanläggning inrättades enligt anläggningslagen. Det skulle införas särskilda regler i anläggningslagen för denna prövning (se nedan avsnitt 12.3). Allmän va-anläggning och va-samverkan skulle enligt förslaget förhålla sig neutrala till varandra; inget av alternativen skulle i sig ha företräde framför det andra. PBL-utredningens förslag har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning.

I direktiven till vår utredning sägs att kommuner eller andra offentligt rättsliga subjekt bör ha ansvaret för va-försörjningen när den behöver ordnas i ett större sammanhang. Det skall dock övervägas om ansvaret i undantagsfall kan läggas över på fastighetsägarna. Utredningen skall analysera för- och nackdelarna med PBL-utredningens förslag om detta. Ifall det är lämpligt skall det förslaget vidareutvecklas för begränsade undantagssituationer.

## **12.2 Va-samverkan enligt gällande rätt**

### **12.2.1 Olika former för sådan samverkan**

Med va-samverkan förstås i det följande att flera fastighetsägare samarbetar i fråga om vattenförsörjning och avlopp. Va-anläggningen torde i ett sådant fall vanligen vara inrättad som en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen och förvaltas av

delägarna eller av en samfällighetsförening. Den kan också ha inrättats med ledningsrätt, såsom servitut eller på annat sätt genom avtal mellan anläggningsinnehavaren och berörda fastighetsägare. Samverkan kring en sådan anläggning kan ske exempelvis i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Det finns dessutom va-anläggningar som drivs av enskilda rättssubjekt utan delägarinflytande från fastighetsägarna. I den mån sådana anläggningar inte är allmänförklarade regleras rättsförhållandet mellan anläggningens ägare och brukarna genom avtal. Anläggningar av detta slag kommer inte att behandlas här.

Det är framför allt anläggningslagen som är av intresse i detta sammanhang. Denna lag möjliggör tvångsanslutning av fastigheter till en gemensamhetsanläggning och begränsar möjligheterna att lämna samarbetet. Om det krävs särskilda regler om va-samverkan, måste dessa, för att lämpa sig som ett alternativ till den kommunala utbyggnadsskyldigheten, medge just tvångsanslutning. Va-samverkan genom avtal och i exempelvis en ekonomisk förening är då inget alternativ. Eftersom inte heller någon annan tänkbar samverkansform verkar vara lämplig för en sådan lagreglering av va-samverkan som det här är fråga om, kommer främst anläggningslagens regler att redovisas i det följande.

### 12.2.2 Anläggningslagen

En anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem – såsom anläggningar för vattenförsörjning och avlopp – kan inrättas som en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Anläggningslagen gäller dock inte allmän vatten- och avloppsanläggning eftersom en sådan inrättas enligt särskilda bestämmelser.

Anläggningslagen anses vara av i huvudsak privaträttslig karaktär, men innehåller också vissa bestämmelser till skydd för allmänna intressen, främst regler om lokalisering och planlighet. Även till skydd för enskilda intressen finns bestämmelser. Förutom att ändamålet skall vara av stadigvarande betydelse för fastigheterna – med vilket dock inte menas att behovet av anläggningen måste bestå för all framtid – gäller som villkor för inrättande av anläggningen att väsentlighets-, båtnads- och opinionsvillkoren i 5–7 §§ anläggningslagen är iakttagna.

Väsentlighetsvillkoret (5 §) innebär att gemensamhetsanläggningen inte får inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen. Avsteg från detta får dock göras om ägarna av de fastigheter som skall delta i anläggningen medger detta. En fastighet kan däremot inte tvångsanslutas om det inte är av väsentlig betydelse för just den fastigheten att ha del i anläggningen. Inte heller kan en fastighet kräva att mot övriga deltagares vilja få anslutas till anläggningen, om detta inte är av väsentlig betydelse för fastigheten. Det krävs givetvis att fastigheten har ett behov av att ha del i gemensamhetsanläggningen. Även om detta behov för tillfället inte finns men kan väntas föreligga inom den närmaste framtiden kan rekvisitet vara uppfyllt. För tvångsanslutning skall i regel behovet vara påtagligt (prop. 1973:160 s. 151 och NJA 1997 s. 491). Om fastigheten redan har en egen anläggning som fyller samma funktion som gemensamhetsanläggningen, torde väsentlighetsvillkoret inte vara uppfyllt. Dock kan tvångsanslutning komma i fråga om den enskilda anläggningen är utsliten eller av annan anledning inte fyller sin funktion eller om den på grund av exempelvis myndighetsbeslut inte får användas (prop. 1973:160 s. 86).

Enligt båtnadsvillkoret (6 §) får en gemensamhetsanläggning inrättas endast om fördelarna av ekonomisk eller annan art av anläggningen överväger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför. Bedömningen skall avse de deltagande fastigheterna. Även fördelar som inte direkt påverkar fastigheternas värde skall beaktas, dock inte ägarens rent personliga önskemål. Med olägenhet avses ekonomisk olägenhet, men olägenheten måste inte ta sig uttryck i minskning av fastighetens värde (prop. 1973:160 s. 150).

Väsentlighetsrekvisitet och båtnadsvillkoret skall enligt 6 a § anläggningslagen inte prövas i en anläggningsförrättning om det i en fastighetsplan meddelats bestämmelser om gemensamhetsanläggningen och anläggningsbeslutet meddelas under detaljplanens genomförandetid. Motsvarande prövning förutsätts nämligen ske i planärendet.

Opinionsvillkoret (7 §) innebär att en gemensamhetsanläggning inte får inrättas om fastighetsägarna eller hyresgäster i deltagande fastigheter mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Syftet med anläggningen skulle annars kunna motverkas. Det kan i sådant fall exempelvis finnas risk för att underhållet av anläggningen försummas (prop. 1973:160 s. 84).



och 150 f). Emellertid kan tänkas situationer när det oberoende av fastighetsägarnas inställning föreligger ett starkt behov av att inrätta en gemensamhetsanläggning. Enligt 7 § andra stycket anläggningslagen gäller därför inte opinionsvillkoret om behovet av gemensamhetsanläggningen är synnerligen angeläget.

En gemensamhetsanläggning inrättas genom ett anläggningsbeslut av fastighetsbildningsmyndigheten eller särskilt förordnad förrättningsman. Anläggningsfrågan kan prövas särskilt eller i samband med en fastighetsbildningsförrättning. Förutom ägare av fastighet som skall ingå i anläggningen (och vissa andra) har kommunen rätt att begära förrättning.

Gemensamhetsanläggningen – och rätten till utrymme för denna – är enligt 14 § anläggningslagen samfälld för de fastigheter som deltar i anläggningen. Om inlösen skett av mark, vilket är möjligt enligt 12 § anläggningslagen, är denna mark samfälld för de fastigheter för vilka inlösen skett. För anläggningens utförande och drift utgör de deltagande fastigheterna en särskild samfällighet. Lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (SFL) är tillämplig i fråga om förvaltningen. Samfälligheten kan förvaltas direkt av delägarna eller genom en särskild samfällighetsförening. Delägarna avgör själva vilken förvaltningsform som skall användas. Vid delägarförvaltning har dock varje delägare möjlighet att påkalla sammanträde för bildande av samfällighetsförening. Vid anläggningsförrättning kan frågan om bildande av samfällighetsförening tas upp utan begäran härom, om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att en samfällighetsförening bildas. För föreningsbildning krävs majoritetsbeslut på sammanträdet. Enkel majoritet är tillräcklig.

Samfällighetsföreningen är en egen juridisk person. Den skall ha en styrelse, bestående av en eller flera ledamöter. Länsstyrelsen får enligt 31 § SFL förordna att styrelsen skall bestå av fler ledamöter än som anges i stadgarna när skäl till detta föreligger. Länsstyrelsen får också i stämmans ställe förordna en eller, om synnerliga skäl föreligger, flera ledamöter i styrelsen. Länsstyrelsens befogenheter i dessa avseenden torde främst användas när samfälligheten berör väsentliga allmänna intressen och det kan befaras att dessa annars inte blir tillräckligt beaktade. Undantagsvis torde dock länsstyrelsen kunna ingripa även av hänsyn till enskilda intressen.

Vid anläggningsförrättningen skall grunderna för fördelning av kostnaderna för anläggningens utförande fastställas (15 § första stycket anläggningslagen). Detta sker genom att andelstal anges för

varje fastighet huvudsakligen utifrån fastighetens nytta av anläggningen. Andelstal skall även fastställas i fråga om kostnaderna för anläggningens drift. Dock kan bestämmas att dessa kostnader i stället skall fördelas genom att avgifter tas ut för anläggningens utnyttjande (15 § andra stycket anläggningslagen).

Om anläggningen förvaltas av en samfällighetsförening skall enligt 40 § SFL bidrag i pengar uttaxeras av medlemmarna om inte föreningens medelsbehov täcks på annat sätt. Detta sker genom att föreningens styrelse upprättar en inkomst- och utgiftsstat för föreningen som skall godkännas på stämman. Styrelsen skall även för stämmans granskning lägga fram en debiteringslängd med angivande av uttaxerat belopp, vad som belöper på varje medlem och när betalning skall ske. Beslut om uttaxering enligt sådan debiteringslängd är omedelbart verkställbart. Detta gäller dock inte avgifter för anläggningens drift som kan tas ut enligt 15 § andra stycket anläggningslagen. Sådana avgifter måste tas ut av medlemmarna särskilt, exempelvis genom fakturering. För verkställighet krävs att föreningen skaffar sig en exekutionstitel, t.ex. genom att ansöka om betalningsföreläggande (se prop. 1973:160 s. 431 f).

Särskild förmånsrätt enligt 6 § första stycket respektive 7 § andra stycket förmånsrättslagen (1970:979) gäller i fast egendom eller tomträtt för föreningens fordran i fråga om belopp som uttaxerats enligt lagen om förvaltning av samfälligheter och som inte förfallit tidigare än ett år från utmätning eller konkursansökan. Föreningens fordran i sådant fall har alltså företräde framför exempelvis inteckningar i fastigheten. Avgifter enligt 15 § andra stycket anläggningslagen tas inte ut genom uttaxering och förmånsrätten omfattar inte sådan fordran. Eftersom en gemensamhetsanläggning kan inrättas även för byggnad eller annan anläggning på ofri grund, i vilka särskild förmånsrätt enligt ovan inte gäller, kan förmånsrätten medföra att kostnadsansvaret i slutänden övervältras från sådana anläggningar till deltagande fastigheter eller tomträtter. På grund därav gäller enligt 6 § andra stycket anläggningslagen en begränsning i möjligheten att ansluta byggnad eller annan anläggning på ofri grund till en gemensamhetsanläggning. Detta får inte ske om ökad kostnad eller annan olägenhet av betydelse därigenom kan uppstå för annan deltagare i anläggningen.

Om ändrade förhållanden i någon fråga inträffar sedan förrättningen avslutats, kan den frågan prövas i ny förrättning om de ändrade förhållandena väsentligt inverkar på frågan. I anläggningsbeslutet kan dock skrivas in möjlighet att ompröva viss

fråga oberoende av om ändrade förhållanden inträtt. Vid in- eller utträde ur samfällighet eller ändring av fastighets andelstal kan överenskommelse träffas som, sedan den godkänts av lantmäterimyndigheten, får samma verkan som beslut vid ny förrättning. Omprövning kan också ske om det eljest finns ett klart behov av detta.

Lagen innehåller inga bestämmelser som direkt anger hur eller när en gemensamhetsanläggning upphör att bestå. Att en sådan anläggning kan upphöra genom beslut vid ny förrättning är klart. I regel torde krävas att förhållandena ändrats i sådan mån att förutsättningarna för en gemensamhetsanläggning inte längre föreligger. Även utan ny förrättning torde gemensamhetsanläggningen upphöra exempelvis om en enskild va-anläggning som inrättats som gemensamhetsanläggning övertas av huvudmannen för en allmän va-anläggning. Om gemensamhetsanläggning som förvaltas av en samfällighetsförening upphör att bestå, skall föreningen enligt 61 § SFL upplösas. En samfällighetsförening kan även upplösas när medlemmarna är ense om att övergå till delägarförvaltning, men av hänsyn till allmänna intressen krävs då länsstyrelsens medgivande.

### 12.2.3 Andra samfällighetsformer

Enligt 3 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, som i berörda delar ersatt vattenlagen (1983:291), kan särskilda samfälligheter inrättas för markavvattning där fastighetsägare och väghållare inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning i vissa fall, men även huvudmannen för allmän va-anläggning, skall delta i verksamheten. Dessa samfällighetsformer är dock inte av intresse här.

## 12.3 PBL-utredningens förslag

PBL-utredningen föreslog att kommunerna skulle kunna förordna om s.k. va-samverkan och därigenom få utökade möjligheter att få till stånd en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen när va-frågan behövde lösas i ett större sammanhang och alltså annars skulle lösas genom en allmän va-anläggning. Inget av dessa alternativ skulle ha något företräde framför det andra och va-

samverkan skulle enligt den föreslagna lagtexten kunna träda i stället för en allmän anläggning i inte obetydlig omfattning.

Den kritik som främst riktades mot PBL-utredningens förslag vid remissbehandlingen avsåg att kommunen ansågs få alltför stora befogenheter att överlåta ansvaret för va-anläggningar på de enskilda fastighetsägarna.

Huvuddragen i PBL-utredningens förslag kommer att redovisas i det följande. Den ytterligare analys och kommentar som förslaget föranleder görs här i anslutning till vårt eget förslag om va-samverkan (se avsnitt 12.5–6).

Enligt PBL-utredningen skulle kommunens grundläggande ansvar begränsas till primärt en skyldighet att se till att en va-anläggning kom till stånd. Utgångspunkten var att den som var bäst lämpad för verksamheten också skulle sköta den. Det ansågs knappast vara ett allmänt intresse att kommunen skulle driva en anläggning om driften kunde skötas mer rationellt – såväl med hänsyn till kostnaden för verksamheten som dess kvalitet – av fastighetsägarna i samverkan, exempelvis genom en gemensamhetsanläggning. Först när kommunen kan sköta ett områdes va-försörjning lika rationellt kunde ett allmänt intresse anses föreligga. Det fanns enligt PBL-utredningen inget annat alternativ än att kommunen, som har ansvaret för planering och tillsyn av va-verksamheten, skulle avgöra frågan om rationell drift.

Utgångspunkten i PBL-utredningens förslag var att en gemensamhetsanläggning borde inrättas när detta var mest rationellt. Kommunens möjligheter att få till stånd en sådan enligt anläggningslagen bedömdes dock vara begränsade, även om kommunen kunde meddela föreskrifter om gemensamhetsanläggning som förutsättning för bygglov i en detaljplan och även själv ansöka om inrättande av en gemensamhetsanläggning. Särskilt väsentlighetsrekvisitet satte gränsen för att åstadkomma en gemensam lösning, eftersom en fastighet med egen fungerande anläggning inte kunde åläggas att delta. Det ansågs även krävas ett klargörande beslut före en anläggningsförrättning i frågan om va-försörjningen skulle ske genom en allmän eller en enskild anläggning. Förrättningsprocessen riskerade i annat fall att bli lång och kostsam och ändå utmyнна i att en gemensamhetsanläggning inte kunde inrättas.

PBL-utredningens förslag innebar sålunda dels att kommunen inte primärt skulle vara utbyggnadsskyldig när va-frågan behövde lösas i ett större sammanhang utan att fastighetsägarna själva i

samverkan var ansvariga om det inte var lika rationellt med va-försörjning genom en allmän anläggning, dels att kommunen skulle ta ställning till denna fråga och kunna fatta ett bindande men överklagbart beslut om vilka fastigheter som skulle samverka. Genom att inskränka verksamhetsområdet för allmän va-anläggning skulle möjlighet finnas att genom beslut om va-samverkan låta fastighetsägarna överta ansvaret för va-försörjningen även inom en befintlig allmän anläggning. Sedan kommunen gjort sitt ställningstagande skulle själva va-samverkan ske genom att en gemensamhetsanläggning inrättades. Därvid skulle anläggningslagens regler tillämpas. Dock föreslogs att bestämmelserna till skydd för enskilda intressen i 5–7 §§ anläggningslagen inte skulle tillämpas. En avvägning mellan enskilda och allmänna intressen i frågan om anläggningen borde inrättas och i så fall för vilka fastigheter, skulle nämligen ske redan i kommunens beslut om va-samverkan. En fastighetsägare skulle dessutom ha rätt till ersättning för anordningar för vattenförsörjning och avlopp som blev onyttiga genom att en gemensamhetsanläggning inrättades.

PBL-utredningens förslag om va-samverkan fick ett i huvudsak positivt mottagande vid remissbehandlingen. En del remissinstanser ansåg dock att ett kommunalt tolkningsföretråde i fråga om vem som kunde antas driva verksamheten mest rationellt inte var lämpligt. Det befarades vidare att va-samverkan skulle kunna leda till att incitamenten till en ansvarsfull kommunal planering minskade samtidigt som kommunerna vältrade över ansvaret för va-försörjningen på de enskilda fastighetsägarna. Ett opinionsvillkor motsvarande 7 § anläggningslagen efterlystes av några remissinstanser. Vidare efterfrågades klarlägganden i fråga om fördelningen av kostnader i samverkansförfarandet och beträffande ansvaret för va-försörjningen om va-samverkan misslyckades. Störst kritik riktades dock mot att förslaget inte innebar några begränsningar av vilka anläggningar som kunde omfattas av va-samverkan. Förslaget hindrade inte att ansvaret för större, mer komplicerade anläggningar inom tätbebyggelse skulle komma att åvila fastighetsägarna.

## 12.4 Behovet av va-samverkan

Va-samverkan mellan fastighetsägare i stället för inrättande av en allmän va-anläggning motiveras främst av rationalitets- eller flexibilitetsskäl. En gemensamhetsanläggning kan projekteras och anläggas relativt snabbt och utformas på ett sätt som väl tillgodoser såväl fastighetsägarnas som andra intressenters behov. Anläggningen kan dimensioneras just med hänsyn till den faktiska användningen och bör i många fall kunna utföras enklare och billigare än en allmän anläggning, utan att miljö- och hälso-skyddskraven åsidosätts. Tvärtom torde möjligheterna vara goda att anpassa en mindre anläggning till de lokala förutsättningarna i fråga om miljö och hälsa. För kommunen medför den enskilda anläggningen normalt att en allmän va-anläggning inte behöver inrättas. Även om va-lagen möjliggör full kostnadstäckning för kommunen kan det givetvis innebära praktiska fördelar att undgå huvudmannaskapet, under förutsättning att den enskilda lösningen fungerar på ett godtagbart sätt.

Från kommunalt håll har anförts att utbyggnadsskyldigheten ibland motverkar eller rent av hindrar att lokalt anpassade eller småskaliga lösningar kan utföras. Skyldigheten att se till att en allmän va-anläggning inrättas innebär ju att det inte är möjligt att låta fastighetsägarna själva samverka kring driften, även om detta skulle bli både effektivare och billigare för brukarna. När fastighetsägarna är ense om en sådan samverkan torde i och för sig inte kommunens utbyggnadsskyldighet lägga hinder i vägen för en samverkanslösning. Kommunens ansvar för va-försörjningen kvarstår dock om det senare skulle visa sig att gemensamhetsanläggningen inte fungerar. Detta har medfört en viss kommunal skepsis mot att stödja sådana anläggningar, eftersom det i regel blir mera kostsamt att i efterhand inrätta en allmän va-anläggning.

Frågan om vad som är den bästa lösningen kan i många fall vara föremål för olika uppfattningar. När enighet inte kan nås mellan fastighetsägarna torde möjligheterna att få till stånd en gemensamhetsanläggning eller annan form av samverkan vara små, om området omfattas av kommunens utbyggnadsskyldighet. Möjligheterna till tvångsanslutning begränsas ibland av anläggningslagens villkor till skydd för enskilda intressen. Som framgår nedan torde väsentlighetsrekvisitet inte alltid vara uppfyllt när det gäller anslutning av en fastighet för permanent- eller fritidsboende till en va-anläggning. Även båtnadsvillkoret kan

innebära hinder att få till stånd en gemensamhetsanläggning av lämplig omfattning. Om fastighetsägarna inte är intresserade av frivillig samverkan torde kommunen inte kunna undgå skyldigheten att bygga ut en allmän anläggning.

Kommunens utbyggnadsskyldighet är motiverad av skyddet för hälsan. I vårt lagförslag utvidgas skyldigheten till att även avse skyddet för miljön. Va-lagstiftningen måste garantera dessa nyttigheter, såväl kvalitativt som kvantitativt. Det finns inte skäl att mer allmänt lägga ansvaret för va-försörjningen på annan än kommunen, som skall ha det övergripande ansvaret för planeringen av denna försörjning. Ett förslag i annan riktning skulle heller inte stämma med intentionerna i utredningsdirektiven. Emellertid är det uppenbart att det inte i alla lägen kan vara motiverat med en kommunal anläggning, särskilt när denna inte kan anpassas optimalt till det aktuella områdets samtliga behov. Om fördelarna med en gemensamhetsanläggning märkbart överstiger fördelarna med en kommunal anläggning, är det inte lämpligt att en gemensamhetsanläggning är utesluten enbart för att enighet mellan fastighetsägarna inte råder. Vid fördelsbedömningen bör hänsyn bl.a. tas till om den enskilda gemensamhetsanläggningen medför en effektivare resurshushållning, exempelvis i form av återföring av näringsämnen till det naturliga kretsloppet lokalt. I och för sig torde väl alla kretsloppslösningar som står till buds för en enskild anläggning också vara tillgängliga för en allmän anläggning. Men möjligheten att driva olika typer av anläggningar kan kräva särskilda resurser som det kanske inte lönar sig för den allmänna anläggningens huvudman att hålla sig med. Det avgörande blir förmodligen om den enskilda anläggningen på sikt blir billigare än en allmän va-anläggning. Men det förutsätter å andra sidan att driften av den enskilda anläggningen också är säkerställd på lång sikt genom att den eller de som förvaltar anläggningen – organisatoriskt och i övrigt – har den kapacitet och kompetens som krävs. Många exempel finns på gemensamhetsanläggningar där inbördes konflikter mellan deltagarna försvårar eller förlamar arbetet kring anläggningen. Klander av stämmobeslut drar ofta mycket höga kostnader. Det är för en anläggning av det här slaget av största vikt, inte minst med hänsyn till det allmänna intresset, att förmågan att samarbeta kan förväntas bestå på lång sikt. Ett antal faktorer måste alltså beaktas vid bedömningen av om ansvaret för va-försörjningen bör kunna läggas på annan än kommunen när va-frågan skall lösas i ett större sammanhang. Skulle bedömningen

emellertid utmytna i att det finns bättre alternativ än en kommunal anläggning, bör inte va-lagstiftningen hindra detta.

PBL-utredningens förslag till lagstiftning om va-samverkan uteslöt inte att stora anläggningar, till och med inom tätbebyggt område, skulle kunna omfattas av samverkansreglerna. Förslaget i den delen kritiserades främst av ett antal länsstyrelser. Särskilt betonades risken för att fastighetsägarna tvingades själva ta ansvaret för alltför stora och komplicerade anläggningar. Med tanke på att det är kommunen som har såväl det övergripande ansvaret för va-försörjningen som den primära skyldigheten att bygga ut va-nätet, torde det normalt inte heller enligt vår mening finnas förutsättningar att överlåta ansvaret för va-anläggningar av större omfattning på fastighetsägarna eller på annan.

För en särskild reglering om samverkan mellan fastighetsägare inom ramen för va-lagens tillämpningsområde måste likväl krävas att de anläggningar som skulle kunna komma i fråga är av viss minsta storlek. En förutsättning för den utbyggnadsskyldighet som en va-samverkan skulle ersätta, är ju att vattenförsörjningen eller avloppet behöver lösas i ett större sammanhang. Detta torde normalt kräva minst 20–30 berörda fastigheter. Reformbehovet gäller möjligheterna att mer eller mindre tvångsvis kunna inrätta enskilda va-anläggningar av åtminstone denna storlek genom fastighetsägarsamverkan. Som torde ha framgått av det tidigare sagda finns det skäl att överväga om särregler för en sådan samverkan mellan fastighetsägare bör införas i lagstiftningen. Men regleringen måste i så fall utformas så att den verkligen främjar en ändamålsenlig va-försörjning och inte motverkar sådan frivillig samverkan som redan i dag sker i betydande utsträckning.

Även om det finns ett behov av särskilda regler om va-samverkan i vissa fall, torde en sådan samverkan i praktiken inte annat än undantagsvis kunna ersätta en allmän va-anläggning. Det måste i det enskilda fallet vara utrett att den ifrågasatta va-samverkan vid en sammanvägning av alla de intressen som skall beaktas i det här sammanhanget framstår som ett lämpligare alternativ än en allmän anläggning. Endast när detta står klart och fastighetsägarna har förutsättningar att samarbeta i frågan, bör presumtionen att kommunen är skyldig att bygga en allmän anläggning brytas. Behovet av särskilda regler är inte av den omfattningen att det finns anledning att överväga ett helt eget regelsystem. Det förefaller inte heller lämpligt att utnyttja reglerna i PBL för att möjliggöra va-samverkan, eftersom detta skulle kräva planläggning särskilt av



avlägset belägna bostads- och fritidsområden enbart för att lösa va-frågan. Det är bättre att utgå från anläggningslagens regler. De är särskilt anpassade för sådana anläggningar som det här är fråga om.

## **12.5 Regleringen av va-samverkan**

### **12.5.1 Undantag från den kommunala utbyggnadsskyldigheten genom beslut om va-samverkan**

En samordning mellan va-lagen och anläggningslagen i detta sammanhang förutsätter något slags undantag från den kommunala utbyggnadsskyldigheten när det är lämpligare att fastighetsägarna själva samverkar i va-frågan. Ett sådant undantag bör anges redan i det stadgande, nuvarande 2 §, som reglerar kommunens ansvar i detta hänseende i va-lagen. Kommunen bör kunna fullgöra sin utbyggnadsskyldighet genom att antingen ordna en allmän va-anläggning eller en samverkan mellan fastighetsägarna. I och för sig medför en fungerande samverkan mellan fastighetsägarna redan i dag att behovet av en allmän lösning av vatten- och avloppsfrågan inte gör sig gällande. Genom det föreslagna undantaget behöver kommunen emellertid inte heller bygga ut en allmän anläggning i sådana fall där samverkan inte förekommer men där det finns goda förutsättningar för enskilda lösningar. För att fullgöra sin skyldighet på detta sätt måste kommunen kunna visa att det verkligen är bättre att fastighetsägarna själva driver anläggningen.

Frågan om det är lämpligare med en anläggning som fastighetsägarna själva ansvarar för måste avgöras på ett tidigt stadium. Att kommunen, som har det övergripande ansvaret för va-försörjningen, bör få inflytande över frågan är självklart. Om kommunen avser att utföra en allmän anläggning torde denna ha företräde framför en samverkan mellan fastighetsägarna. Det är dock ingalunda givet vilken instans som bör göra denna lämplighetsbedömning.

Ett alternativ är att kommunen själv fattar det avgörande beslutet om va-samverkan. Detta överensstämmer med vad PBL-utredningen föreslog och har den fördelen – förutom att kommunen har det övergripande ansvaret för va-försörjningen – att kommunen torde vara den som är bäst skickad att ur planeringssynpunkt bedöma vad som är den bästa lösningen i varje enskilt fall. Detta borde vara en bra grund för prövningsinstansen.

Emellertid torde kommunen och fastighetsägarna i många fall ha motstående intressen i denna fråga. Ett ställningstagande för va-samverkan kan i sådana fall uppfattas som att kommunen vältrar över ansvaret för den behövliga anläggningen på fastighetsägarna, trots att det enligt deras mening är lämpligare att kommunen är huvudman för anläggningen.

En annan tänkbar lösning är att länsstyrelsen efter ansökan av kommunen prövar frågan om va-samverkan. Förutom sin opartiskhet i frågan har länsstyrelsen redan i dag en tillsynsfunktion över allmänna va-anläggningar och dessutom en befogenhet att förelägga kommunen att sörja för va-försörjningen inom ett visst område. Lantmäteriverket diskuterade denna lösning i sitt remissyttrande över PBL-utredningens förslag, men bedömde att länsstyrelsen saknade praktiska möjligheter att hantera stora sakägargrupper med olika intressen varför själva utredningsförfarandet måste hanteras i annan ordning, exempelvis av kommunen. Redan i dag förekommer det dock, bland annat vid tillståndsprovning enligt miljöbalken, att länsstyrelsen som provningsinstans (genom miljöprovningsdelegationen) ofta hanterar också sådana partsgrupperingar. En viktig skillnad är emellertid att ett beslut om va-samverkan i hög grad kommer att styras av kommunala lämplighets- och planeringsöverväganden.

Det mesta talar enligt vår uppfattning för att kommunen bör ta beslutet om huruvida va-samverkan skall ske. Plansynpunkterna väger så tungt att det inte förefaller lämpligt att någon annan instans fattar detta beslut. Men kommunen måste då beakta såväl enskilda som allmänna motstående intressen. Att så sker får tryggas genom samrådsförfarandet och möjligheten till överprovning av beslutet om va-samverkan.

### 12.5.2 Kommunens inledande ställningstaganden

Inledningsvis måste kommunen ta ställning till om vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang för bebyggelsen med hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön. Även om så inte skulle vara fallet har kommunen givetvis rätt att bygga en allmän va-anläggning. Va-lagen reglerar ju endast kommunens skyldighet härvidlag. För att kunna förordna om va-samverkan på det sätt utredningen föreslår, krävs däremot att denna förutsättning är uppfylld. Va-samverkan skall alltså inte

kunna användas exempelvis när åtgärder i och för sig behövs med hänsyn till hälso- eller miljöskyddet men där va-frågan inte behöver lösas i ett större sammanhang. Om möjlighet i ett sådant fall inte finns till en gemensamhetsanläggning enligt vad som annars gäller enligt anläggningslagen, är kommunen hänvisad till de åtgärder som miljölagstiftningen medger.

Sedan nämnda behov konstaterats har kommunen att pröva om detta skall tillgodoses genom en allmän anläggning eller genom va-samverkan. I de flesta fall torde det stå klart redan från början att en allmän va-anläggning är lämpligast. I fråga om stora bebyggelseområden torde det inte minst med hänsyn till de organisatoriska kraven för att sköta en gemensamhetsanläggning vara uteslutet att låta fastighetsägarna själva svara för driften.

Bedömningen av om va-samverkan bör ske i stället för att en kommunal anläggning byggs, skall föregås av en gedigen utredning av förutsättningarna för en enskild anläggning. Denna utredning måste innehålla en prövning av fördelar och nackdelar med de olika alternativen och avse såväl de tekniska och ekonomiska som de organisatoriska förutsättningarna. Däri ingår även att bedöma vilka fastigheter som skall ingå i en va-samverkan. För att kunna vara ett alternativ måste en enskild anläggning väl uppfylla de tekniska och miljömässiga krav som kan ställas. Kommunen bör verka för att anläggningen får en sådan standard och förläggning att ett framtida införlivande med den allmänna anläggningen underlättas. Det yttersta ansvaret för att va-försörjningen fungerar, när den behöver ordnas i ett större sammanhang, kommer nämligen även i fortsättningen att falla på kommunen. Ansvaret upphör alltså inte genom att va-samverkan kommer till stånd. Det innebär att kommunen alltid måste räkna med möjligheten att framdeles tvingas ta över, när fastighetsägarna av någon anledning inte längre klarar uppgiften själva. Anläggningen bör därför redan från början utformas på sådant sätt att kommunen kan ta över den om kommunens egen utbyggnadsskyldighet skulle aktualiseras. Annars kommer fastighetsägarna inte att kunna gottskrivas samma värde för anläggningen vid en övergång till allmänna vattentjänster.

Ett av kommunen utarbetat förslag till va-samverkan skall således innehålla en redovisning av vilka fastigheter som skall samverka i frågan och hur detta skall ske. För att berörda sakägare och myndigheter skall kunna ta ställning till frågan bör redovisningen i princip innefatta erforderliga projekteringshandlingar. Det är inte nödvändigt att kommunen alltid måste

presentera ett fullständigt förslag till hur anläggningen bör utformas, men redovisningen måste i varje fall visa en genomförbar idé. Inget hindrar givetvis att projekteringen sker i samråd med berörda fastighetsägare. Det är tvärtom lämpligt att så sker.

Fastighetsägarnas inställning betyder mycket vid bedömningen. Det är dessa som i samverkan skall utföra och driva anläggningen och det är därför nödvändigt att deras förutsättningar att långsiktigt klara detta och deras inställning till frågan blir ordentligt belysta. Man kan nog räkna med att en va-samverkan i den här formen ofta aktualiseras av att fastighetsägarna inte är överens om att driva anläggningen som en gemensamhetsanläggning utan att vissa av dem måste delta mot sin vilja. I likhet med vad PBL-utredningen föreslog måste ett beslut om va-samverkan föregås av samråd med såväl dessa fastighetsägare och andra berörda som berörda myndigheter. Ett sådant samrådsförfarande borde kunna bidra till att oenighet i olika frågor undanröjs. Vid samrådet skall tillfälle ges till synpunkter på kommunens förslag till va-samverkan. Om förslaget därefter omarbetas i inte obetydlig omfattning, måste förnyat samråd ske.

Enligt PBL-utredningens förslag skulle samråd ske med fastighetsägarna inom området, övriga sakägare, länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. Samrådet skulle omfatta en krets som motsvarades av den sakägarkrets som kommunen skulle samråda med enligt 5 kap. 20 § PBL och skulle alltså inte enbart avse fastighetsägare som skulle delta i anläggningen utan även ägare till kringliggande fastigheter. Däremot omfattade samrådsskyldigheten enligt PBL-utredningens förslag inte hyresgäster och andra boende.

Den samråds-krets som PBL-utredningen föreslog framstår i allt väsentligt som godtagbar. Det kan dock ifrågasättas om inte även exempelvis hyresgäster kan ha ett berättigat intresse av att delta i samrådet. Detta gäller särskilt som dessa omfattas av det opinionsvillkor som vi längre fram kommer att föreslå skall gälla även vid va-samverkan. Inte minst för kommunen måste det vara viktigt att redan på samrådsstadiet kunna bilda sig en uppfattning om huruvida de allmänna villkoren för va-samverkan är uppfyllda. Vi anser alltså att det inte finns skäl till en fullt så snäv samråds-krets som PBL-utredningen angav.

Författningstexten behöver inte innehålla en uppräkningslista av alla intressenter med vilka samråd skall ske. Det borde räcka att ange att samråd skall ske med dem som berörs av beslutet. Detta hindrar

att samrådskretsen avgränsas för snävt, samtidigt som det medför en viss flexibilitet för kommunen.

I samrådskretsen bör ingå även huvudmannen för berörd allmän va-anläggning, som ju kan vara ett särskilt rättssubjekt. Va-samverkan bör inte kunna ske inom ett befintligt verksamhetsområde. Den huvudman med vilken samråd skall ske bör vara den som skulle ha haft ansvaret om området ingått i ett verksamhetsområde. Om flera tänkbara huvudmän finns, bör samråd ske med samtliga. Huvudmannen är så självklart berörd av beslutet om va-samverkan att han inte behöver anges i lagtexten. Däremot krävs att länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten uttryckligen anges.

Ytterligare myndigheter eller organisationer synes normalt inte behöva omfattas av samrådsskyldigheten. Inget hindrar dock att kommunen samråder även med andra myndigheter. Tvärtom kan detta säkert i många fall vara lämpligt.

### 12.5.3 Beslut om va-samverkan

Om prövningen utmynnar i slutsatsen att det är lämpligare att va-frågan inom ett visst område skall lösas av fastighetsägarna i samverkan, skall kommunen fatta beslut om detta. Beslutet skall kunna överklagas enligt vad som kommer att utvecklas senare.

Om kommunen däremot skulle finna att va-frågan inte behöver lösas i ett större sammanhang eller att en allmän va-anläggning skall inrättas, bör beslut om detta, liksom i dag, kunna överklagas endast genom laglighetsprövning och frågan behöver inte regleras i va-lagstiftningen. I den förra situationen kan länsstyrelsen dessutom förelägga kommunen enligt 3 § i vårt lagförslag. I den senare situationen har en fastighetsägare, som anser sig kunna handha va-frågan bättre på egen hand, vissa möjligheter att stå utanför en allmän va-anläggning.

Syftet med va-samverkan skall vara att ordna behovet av vattenförsörjning, spillvattenavlopp och dagvattenavlopp, eller någon av dessa vattentjänster, för de fastigheter som skall delta i samverkan. Kommunen måste alltså vid beslutet om va-samverkan ta ställning till vilket eller vilka ändamål som skall tillgodoses genom gemensamhetsanläggningen.

Beslutet om va-samverkan innebär i praktiken att va-försörjningen inom ett visst område skall ordnas genom en gemensamhetsanläggning. Det skall anges i beslutet vilka fastigheter va-

samverkan skall omfatta eftersom det är fastighetsägarna själva som skall ha hand om anläggningen. Det är alltså inget verksamhetsområde för gemensamhetsanläggningen som skall fastställas och någon brukningsrätt och avgiftsskyldighet uppkommer inte av den anledningen att en fastighet är belägen inom området. Redan i beslutet om va-samverkan måste därför förutsättningarna för varje fastighets deltagande prövas. Tanken är att själva inrättandet av gemensamhetsanläggningen sedan skall ske genom ett anläggningsbeslut. Om anläggningslagens bestämmelser tillämpas utan inskränkning leder det till att fastigheternas deltagande prövas såväl i beslutet om va-samverkan som i anläggningsbeslutet, i det senare bland annat utifrån reglerna till skydd för enskilda intressen i 5–7 §§. Det skulle innebära två separata prövningar av väsentligen samma fråga, något som i sig är olämpligt och som kan ge upphov till problem i fråga om avgörandenas rättsverkningar. Dessutom har det sagts att det just är dessa regler i anläggningslagen som hindrar en rationell användning av gemensamhetsanläggningar för att lösa va-frågan inom ett område, eftersom anläggningslagen inte anses medge en tillräcklig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Det finns därför anledning att överväga om anläggningslagens villkor till skydd för enskilda intressen verkligen bör gälla även vid va-samverkan och i vilken omfattning prövningen i beslutet om va-samverkan kan ersätta motsvarande prövning i anläggningsförrättningen.

PBL-utredningen föreslog att avvägningen mellan den enskildes och det allmännas intressen uteslutande skulle göras inom ramen för beslutet om va-samverkan. Någon särskild prövning av väsentlighets-, båtnads- och opinionsvillkoren skulle alltså inte göras vid anläggningsförrättningen. Prövningen i beslutet om va-samverkan skulle inte heller ske med utgångspunkt i dessa villkor utan delvis utifrån andra aspekter. I förslaget till lagtext angavs emellertid inte vilka aspekter prövningen närmare skulle avse. Om en viss fastighets behov av vattenförsörjning och avlopp med större fördel kunde tillgodoses på annat sätt än genom va-samverkan, skulle fastigheten dock inte delta.

PBL-utredningens förslag i dessa delar godtogs i huvudsak vid remissbehandlingen. Några remissinstanser ansåg dock att opinionsvillkoret borde gälla även vid va-samverkan.

För att en fastighet skall kunna tvångsanslutas eller påfordra anslutning till en gemensamhetsanläggning krävs att det är av

väsentlig betydelse för fastigheten att delta i anläggningen. När bebyggelseförhållandena är sådana att va-frågan behöver lösas i ett större sammanhang är det normalt inte tillfyllest att inrätta separata avloppsanordningar för varje enskild fastighet. En infiltrationsanläggning kan knappast utgöra en från hälso- och miljöskyddssynpunkt godtagbar reningsanläggning vid mera samlad bostadsbebyggelse, inte ens om anläggningen kompletteras med ytterligare reningssteg. Motsvarande torde i många fall gälla områden med fritidsbebyggelse. Av miljöskäl bör inte heller slutna tankar eller liknande anordningar ses som alternativ, om möjlighet finns till en gemensam lösning. För fastigheter som inte har ordnat avloppsfrågan måste det så gott som alltid vara av väsentlig betydelse att anslutas till en gemensamhetsanläggning för detta ändamål.

Om det redan, efter tillstånd av behörig kommunal nämnd, har inrättats en enskild avloppsanläggning för fastigheten, torde det däremot vara av väsentlig betydelse med anslutning till gemensamhetsanläggningen endast om den enskilda anläggningen inte fyller sin funktion. Även myndighetsingripande mot anläggningen, eller i varje fall att omständigheterna visar att det skulle finnas skäl för sådant, kan innebära att väsentlighetsvillkoret är uppfyllt. Ett tillstånd till inrättande av en enskild avloppsanordning hindrar i och för sig inte ingripanden tillsynsvägen men det räcker inte för sådant ingripande att det finns bättre lösningar på avloppsfrågan utan det torde förutsätta risker för hälsan eller miljön. Anläggningslagen medger därmed inte tvångsanslutning av samtliga fastigheter som skulle vara avgiftsskyldiga till en allmän vanläggning.

Motsvarande problem uppkommer när den ifrågasatta gemensamhetsanläggningen avser vattenförsörjning. För den fastighetsägare som har egen brunn är det normalt inte av väsentlig betydelse att ansluta sig till en gemensamhetsanläggning för dricksvatten, även om det av hälso- eller miljöskäl skulle vara påkallat med en gemensam lösning.

Vid prövningen av om väsentlighetsvillkoret är uppfyllt skall utgångspunkt tas i fastighetens nuvarande behov av att anslutas till gemensamhetsanläggningen. I och för sig kan villkoret vara uppfyllt om ett nära förestående behov föreligger. Det torde dock inte vara möjligt att tvångsansluta en fastighet som för närvarande används på ett sätt som medför att en enklare avloppsanläggning är tillräcklig, även om fastighetens normala användningsmöjligheter medger ett betydligt intensivare utnyttjande. En sådan fastighet

torde däremot inte kunna undgå avgiftsskyldighet till en allmän va-anläggning (se Bouvin-Qviström, VA-lagstiftningen, 2 uppl. 1993 s. 75).

Båtnadsvillkoret leder till liknande problem. Även om fastighetens marknadsvärde i regel kan antas stiga om den ansluts till en gemensam va-anläggning, är det i många fall knappast så att fördelarna av ekonomisk eller annan art överstiger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför, om fastighetsägaren redan har bekostat en förhållandevis bra anläggning för avloppsrening.

Om va-samverkan skall vara ett alternativ till en allmän va-anläggning, borde förutsättningarna för anslutning till gemensamhetsanläggningen i huvudsak vara desamma som för avgiftsskyldighet enligt va-lagen. Det innebär att prövningen av förutsättningarna för fastigheternas anslutning måste ske från delvis andra utgångspunkter än vad som annars gäller enligt anläggningslagen. Allmänintresset av att kunna välja den lämpligaste lösningen av va-frågorna inom ett område medför att det i vissa fall inte bör vara ett villkor att väsentlighetsrekvisitet är uppfyllt för samtliga deltagande fastigheter. Hänsynen till miljön och hälsoskyddet måste i detta sammanhang få kräva att den enskilde fastighetsägarens intressen står tillbaka när det är påkallat med en samlad lösning av va-frågan i området, och detta oberoende av om fastigheten redan har anläggningar som fyller just den fastighetens behov. Detsamma gäller båtnadsvillkoret enligt vad som anförts ovan. Vi föreslår därför att 5 § och 6 § första stycket anläggningslagen inte skall tillämpas vid inrättandet av en gemensamhetsanläggning för va-samverkan. Fastighetsägaren skall enligt vårt lagförslag vara med i en va-samverkan om det av hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön eller av annat allmänt intresse är påkallat att hans fastighet deltar i gemensamhetsanläggningen. Och även om det inte kan anses påkallat för den samlade lösningens skull, skall fastighetsägaren vara med i samverkan om inte fastighetens behov av vattenförsörjning och avlopp kan med större fördel tillgodoses på annat sätt.

6 § andra stycket anläggningslagen begränsar möjligheten att inrätta gemensamhetsanläggningar för byggnader eller andra anläggningar på ofri grund. De förmånsrättsliga överväganden som motiverat bestämmelsen (se avsnitt 12.2.2) gör sig gällande även vid va-samverkan. Begränsningen bör därför upprätthållas.



Till skillnad från en allmän va-anläggning är det vid va-samverkan fastighetsägarna själva som skall samarbeta kring anläggningen. Skulle fastighetsägaropinionen mer allmänt och med beaktansvärda skäl motsätta sig anläggningen, finns antagligen inte den grund som behövs för en varaktig samverkanslösning. En prövning motsvarande opinionsvillkoret i 7 § anläggningslagen måste därför ske vid va-samverkan. Visserligen torde en sådan prövning ändå vara ofrånkomlig vid kommunens bedömning av driftsformen. Men förutsättningarna för samarbete mellan fastighetsägarna betyder så mycket i det här sammanhanget att det finns skäl att låta opinionsvillkoret klart framgå i va-lagen. Detta särskilt som kommunens prövning i detta avseende här föreslås ersätta prövningen vid anläggningsförrättningen.

Den föreslagna regleringen medför att förutsättningarna för anslutning till en gemensamhetsanläggning när va-frågan skall lösas genom va-samverkan blir i stort sett desamma som förutsättningarna för avgiftsskyldighet enligt va-lagen. Inrättandet av gemensamhetsanläggningen skall dock ske enligt anläggningslagen. Till skillnad från va-lagen innehåller anläggningslagen inga bestämmelser om ersättning till fastighetsägare för anordningar som blir onyttiga till följd av gemensamhetsanläggningen. En fastighetsägare som redan har anordningar av någon betydelse för fastigheten och som därför inte vill anslutas till en gemensamhetsanläggning skyddas normalt mot ekonomisk förlust genom att båtnadsvillkoret kan hindra anslutning. Om anläggningslagens båtnadsvillkor inte skall gälla vid va-samverkan krävs att fastighetsägaren i vart fall inte ställs i ett sämre läge än om en allmän va-anläggning hade inrättats. I domstolsavgöranden finns visserligen exempel på att kompensation för onyttiga enskilda anordningar skett genom fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggningens utförande. Även om det tas hänsyn till omställningskostnader och anpassningsförluster vid den nyttoberäkning som normalt enligt anläggningslagen skall läggas till grund för fördelningen av kostnaderna, framstår denna möjlighet dock inte som tillräcklig. Fastighetsägaren bör i stället kunna ersättas för de anläggningar som blir onyttiga på grund av va-samverkan. Hur detta bör ske utvecklas senare.

Det är nödvändigt att avvägningen mellan olika allmänna och enskilda intressen sker i samband med kommunens beslut om va-samverkan. Ställningstaganden i dessa frågor blir ju helt avgörande för om va-samverkan kan komma till stånd överhuvudtaget, vilket i

sin tur är av väsentlig betydelse för kommunens planering i fråga om vattenförsörjning och avlopp. Prövningen av dessa grundläggande förutsättningar måste därför ske redan i beslutet om va-samverkan. Eftersom detta beslut skall kunna överklagas, bör någon motsvarande prövning inte ske i anläggningsbeslutet. Förutsättningarna för inrättande av en gemensamhetsanläggning vid va-samverkan bör alltså framgå av lagen om allmänna vattentjänster genom regler som ersätter 5 §, 6 § första stycket och 7 § anläggningslagen, vilka därefter inte skall tillämpas vid anläggningsförrättningen.

Att prövningen av villkor till skydd för enskilda intressen skall göras i beslutet om va-samverkan och inte i samband med anläggningsbeslutet motsvarar – förutom såvitt avser 7 § anläggningslagen – vad som gäller om det i en fastighetsplan har meddelats bestämmelser om en gemensamhetsanläggning och anläggningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid. Detta medför att någon direkt uttrycklig prövning av väsentlighetsrekvisitet i 5 § anläggningslagen inte kommer att ske. I 12 § anges för inlösen av mark bland annat att större utrymme inte får tas i anspråk än som behövs med hänsyn till fastigheter som kan anslutas enligt 5 § anläggningslagen. Det kan då ifrågasättas om det vid inlösen krävs en bedömning av väsentlighetsrekvisitet, trots att detta inte skett vid beslutet om va-samverkan. Avsikten är att den mark som krävs för va-anläggningen också måste kunna tas i anspråk med stöd av anläggningslagen. Eftersom någon särskild bestämmelse härom inte synes ha ansetts behövlig när prövning gjorts i fastighetsplan anser vi inte att det finns behov att för va-samverkan föreslå någon avvikande reglering.

Prövningen enligt 6 § andra stycket anläggningslagen, som avser förhållanden mellan fastighetsägarna inbördes bör även i framtiden ske vid anläggningsförrättningen. Kommunen bör dock vid beslutet om va-samverkan uppmärksamma att ägarförhållandena kan komma att inverka på förutsättningarna att inrätta en gemensamhetsanläggning för va-samverkan för byggnad på ofri grund.

Den här föreslagna lösningen överensstämmer i huvudsak med PBL-utredningens förslag till va-samverkan. Till skillnad från den utredningens förslag är avsikten dock inte att en allmän va-anläggning mera allmänt skall kunna ersättas av va-samverkan när va-frågorna behöver lösas i ett större sammanhang. Det väsentliga syftet med va-samverkan är här att i ”mindre” större sammanhang

kunna ta till vara möjligheten att anpassa anläggningen för särskilda lokala förhållanden och behov. Eftersom va-samverkan skall vara en möjlighet att ordna områdets vattenförsörjning och avlopp, i stället för att inrätta en allmän va-anläggning, bör va-samverkan inte kunna ske inom ett befintligt verksamhetsområde för en allmän anläggning. Beslutet om verksamhetsområde innebär ju i princip ett ställningstagande till att va-frågorna skall lösas där genom den allmänna anläggningen. Som senare utvecklas i avsnitt 13.2.3 kommer utredningen att föreslå att ett verksamhetsområde skall kunna inskränkas under vissa förhållanden. Om en sådan inskränkning skett föreligger inget hinder mot att lösa områdets va-frågor genom va-samverkan när behov av detta uppkommer. Genom sådan inskränkning kommer emellertid inte ett område som redan betjänas av en allmän va-anläggning att kunna uteslutas ur verksamhetsområdet annat än när behovet att vattentjänster uppenbarligen inte svarar mot kommunens skyldigheter enligt 2 § va-lagen. I och för sig får enligt förslaget i den delen verksamhetsområdet inskränkas även för fastigheter som omfattas av kommunens beslut om va-samverkan. Normalt kan det dock inte anses vara lämpligt att föra över ansvaret för driften av en befintlig allmän va-anläggning på fastighetsägarna, något som skall beaktas redan vid beslutet om va-samverkan.

Mot PBL-utredningens förslag om beslutsordningen vid va-samverkan framförde Lantmäteriverket synpunkter i fråga om tillvaratagandet av brukarnas intressen. Lantmäteriverket ifrågasatte det rimliga i att kommunen, som ofta torde ha andra intressen än brukarna, skulle ha beslutanderätten, även om beslutet kunde överklagas. Som framgått ovan har vi – med beaktande också av dessa synpunkter – funnit att det i alla fall är den bästa lösningen att kommunen fattar besluten om va-samverkan. Också Lantmäteriverket valde slutligen att förespråka en lösning som nära anknöt till PBL-utredningens förslag med kommunen som beslutande. För att skapa bättre garantier för ett brukarinflytande under hela processen ansåg dock Lantmäteriverket att kommunen skulle ha skyldighet att på ett tidigare stadium ansöka om anläggningsförrättning. I huvudsak innebar Lantmäteriverkets förslag följande.

Sedan kommunen bedömt att vattenförsörjning och avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang inom ett område påbörjar kommunen en utredning om huruvida va-försörjningen bör ske genom en allmän va-anläggning eller genom va-samverkan.

Kommunen ansöker om förrättning enligt anläggningslagen så snart kommunen funnit att va-samverkan bör ske. Lantmäterimyndigheten utreder därefter, i förrättningsform, om det är lämpligt att de enskilda fastighetsägarna i området får ansvaret för va-anläggningarna enligt reglerna i den lag som reglerar frågan om vattenförsörjning och avlopp. Lantmäterimyndigheten redovisar sedan sin bedömning i ett icke bindande utlåtande till kommunen som gör en totalbedömning av frågan och fattar beslut om va-samverkan. Beslutet kan överklagas till Va-nämnden. När beslutet om va-samverkan vunnit laga kraft fortsätter lantmäterimyndigheten den påbörjade förrättningen enligt anläggningslagen. Lantmäterimyndigheten är då bunden av det lagakraftvunna beslutet.

Lantmäteriverkets förslag är i och för sig tilltalande. Att en från kommunen fristående instans gör en bedömning av de grundläggande förutsättningarna för samverkansalternativet borde stärka brukarintressena, även om motsvarande prövning skulle göras av kommunen enligt PBL-utredningens förslag. Det har sagts att den prövning med hänsyn till enskilda intressen som förväntas ske vid fastställande av en fastighetsplan – vilket medför att någon prövning av väsentlighets- och båtnadsvillkoren inte skall ske vid den följande anläggningsförrättningen när gemensamhetsanläggningen förutsatts i planen (se 6 a § anläggningslagen) – inte i tillräcklig mån beaktar dessa intressen. Även om kommunen inte bör ha sämre möjligheter än en utomstående instans att göra prövningen, kan denna synpunkt kanske ha någon betydelse även här. Men viktigare är förmodligen att brukarna nog lättare skulle acceptera en bedömning som gjorts av annan än den som annars skulle ha ansvaret för va-frågorna. En nackdel med Lantmäteriverkets förslag är dock att ytterligare ett ganska tungt moment – lantmäterimyndighetens utredning i förrättningsform av förutsättningarna för va-samverkan – läggs till processen kring samverkansalternativet. Det medför tidsutdräkt och ökade kostnader. Och kommunen skulle inte vara bunden av lantmäterimyndighetens bedömning. Med hänsyn främst till att utrymmet för va-samverkan enligt vårt förslag är betydligt mindre än enligt PBL-utredningens förslag, anser vi inte att fördelarna med den av Lantmäteriverket förordade ordningen räcker till för att den skall genomföras. Det är visserligen viktigt att förutsättningarna noggrant utreds innan beslut fattas om va-samverkan, men det

borde räckta att lantmäterimyndighetens synpunkter inhämtas i samrådsförfarandet.

#### 12.5.4 Innehållet i beslutet om va-samverkan

Det kommunala beslutet om va-samverkan rör frågor av övergripande betydelse för kommunens planering av vattenförsörjning och avlopp. Beslutet bör fattas av kommunfullmäktige. Förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om beslutets innehåll är därmed inte tillämpliga, utan frågan regleras av bestämmelserna i 5 kap. 59 § kommunallagen (1991:900) om protokoll från kommunfullmäktige. Detta stadgande anger, såvitt nu är av intresse, inte mer än att protokollet skall redovisa vilka beslut som fattats.

Beslutanderätten i ärenden som inte är av principiellt intresse bör dock kunna delegeras till nämnd. I sådant fall är förvaltningslagens bestämmelser direkt tillämpliga.

Beslutet måste ange vad va-samverkan omfattar, dvs. om den avser vattenförsörjning eller avlopp eller bådadera. Beslutet innebär att vissa fastighetsägare skall ingå i va-samverkan. Det krävs därmed att deltagande fastigheter anges. Det är inte tillräckligt att ange ett geografiskt område inom vilket samtliga fastigheter skall delta.

Vidare bör skälen för va-samverkan anges. Av beslutet bör kunna läsas ut vilka överväganden som ligger bakom ställningstagandet. Inte minst viktigt är detta för att den som är missnöjd med beslutet skall ha möjlighet att bemöta detta. Ifall frågan om va-samverkan inte är tvistig, behövs dock normalt inga utförliga skäl. Men det kommer nog inte att höra till vanligheten att samtliga fastighetsägare är intresserade av att delta i samverkan.

#### 12.5.5 Överprövning av beslut om va-samverkan

Beslutet om va-samverkan innebär en prövning av förutsättningarna för anslutning av enskilda fastigheter till en gemensamhetsanläggning. Denna anläggning inrättas visserligen genom anläggningsbeslutet men det sker ingen prövning av avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen i det beslutet. Med de rättsverkningar för enskilda som beslutet om va-samverkan

medför, måste det finnas en möjlighet till överprövning av detta beslut.

Ett beslut av kommunfullmäktige kan normalt angripas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Beslutet överklagas då hos länsrätten. Laglighetsprövning står öppen för varje kommunmedlem, med vilket menas den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Vid laglighetsprövning är det just lagligheten, och inte lämpligheten, i beslutet som prövas. Förvaltningsdomstolen kan inte sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

Om ett beslut av kommunfullmäktige enligt lag eller annan författning kan överklagas genom förvaltningsbesvär utesluter en sådan föreskrift enligt 10 kap. 3 § kommunallagen möjligheten till laglighetsprövning.

Beslutet om va-samverkan innefattar ett ställningstagande utifrån kommunala planeringsaspekter och det kan därför hävdas att överprövningen borde ske genom laglighetsprövning. Emellertid innebär beslutet sådana rättsverkningar för enskilda att en möjlighet till prövning i sak är nödvändig. Dessutom skulle i vissa fall ägare av byggnad på ofri grund som ansluts till gemensamhetsanläggningen annars inte vara klagoberättigad om han inte på annat sätt är att anse som kommunmedlem. Beslutet om va-samverkan bör därför överklagas genom förvaltningsbesvär. Överklagandet bör lämpligen ske hos Va-nämnden.

Vidare om sådant överklagande i avsnitt 22.3.

### **12.5.6 Inrättande av en gemensamhetsanläggning**

Va-samverkan enligt förslaget skall ske genom att en gemensamhetsanläggning inrättas enligt anläggningslagen. Ansökan om detta kan göras hos lantmäterimyndigheten sedan beslutet om va-samverkan vunnit laga kraft. Eftersom kommunen har det övergripande ansvaret för att vattenförsörjningen och avloppet ordnas i dessa fall, bör det ankomma på kommunen att ansöka om anläggningsförrättningen.

Lantmäterimyndighetens prövning skall ske utifrån anläggningslagens regler med det undantaget att väsentlighets-, båtnads- och opinionsvillkoren i anläggningslagen inte skall tillämpas. De enskilda fastigheternas deltagande i anläggningen prövas redan i

beslutet om va-samverkan och någon sådan prövning skall alltså inte ske hos lantmäterimyndigheten. Däremot skall övriga förutsättningar för anläggningen prövas. Sålunda har lantmäterimyndigheten att pröva anläggningens förhållande till vissa allmänna intressen, exempelvis lokalisering och planlighet, enligt 8–11 §§ anläggningslagen. Denna prövning kan utmynna i att anläggningen inte kommer att inrättas. Kommunens beslut om va-samverkan får i detta avseende ingen särskild betydelse.

Vårt lagförslag skall inte påverka förutsättningarna i övrigt att inrätta en gemensamhetsanläggning. Det innebär att något lagligt hinder i och för sig inte föreligger för fastighetsägare eller annan att påkalla förrättning för inrättande av sådan gemensamhetsanläggning även om kommunen påbörjat utredning om va-samverkan. Inte heller är kommunen förhindrad att enligt 18 § första stycket tredje punkten anläggningslagen ansöka om inrättande av gemensamhetsanläggning, även om ett beslut om va-samverkan inte vunnit laga kraft. Om så inte skett kommer ansökan dock att prövas helt enligt anläggningslagens regler, dvs. med en prövning av väsentlighets-, båtnads- och opinionsvillkoren. Med hänsyn till den begränsade användning som institutet va-samverkan kan väntas få, finns det dock inte skäl att föreslå någon särskild reglering för de fall då anläggningsförrättning påkallas trots att utredning om va-samverkan inletts. Om problem uppstår bör dessa normalt kunna lösas genom samråd. En planerad va-samverkan torde dessutom medföra att förutsättningar inte finns för annan gemensamhetsanläggning för vattenförsörjning och avlopp inom området.

### 12.5.7 Anslutning av tillkommande fastigheter

Sedan en gemensamhetsanläggning inrättats efter ett beslut om va-samverkan kan det bli aktuellt att ansluta ytterligare fastigheter till anläggningen. Detta torde i flertalet fall kunna ske efter överenskommelse mellan anläggningens innehavare och de enskilda brukarna. Då kommer anläggningslagens bestämmelser att tillämpas fullt ut. Något särskilt beslut om va-samverkan för de tillkommande fastigheterna behöver då inte fattas. Detta får förutsättas vara det normala förfarandet vid anslutning av enstaka tillkommande fastigheter.

För det fall anslutning inte är möjlig enbart med tillämpning av anläggningslagen, men kommunen bedömer att en eller flera fastigheter ändå bör anslutas till gemensamhetsanläggningen, måste kommunen fatta ett kompletterande beslut om va-samverkan. Detta är nödvändigt eftersom det ursprungliga beslutet enbart avser de däri angivna fastigheterna.

Vid förrättning för avstyckning från eller klyvning av en fastighet kan den nya fastigheten tilläggas rätt att nyttja anläggningen och kostnaderna enligt 42 § anläggningslagen fördelas mellan fastighetsdelarna. Emellertid skall i sådant fall, om det begärs, frågan om anslutning prövas i ny anläggningsförrättning. Även i dessa fall måste kommunen fatta ett kompletterande beslut om va-samverkan för att fastighetsdelens anslutning skall kunna prövas utifrån reglerna om va-samverkan.

Sedan kommunen fattat ett kompletterande beslut om va-samverkan sker anslutningen av de tillkommande fastigheterna genom ett anläggningsbeslut, eller i enklare fall en överenskommelse som godkänns av lantmäterimyndigheten, allt enligt anläggningslagens bestämmelser.

Ett beslut om va-samverkan kommer på detta sätt att skilja sig från vad som gäller inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning genom att frågan om varje fastighets anslutning måste prövas dels genom ett beslut om va-samverkan, dels genom ett anläggningsbeslut. Handläggningen kan framstå som onödigt komplicerad, men genom en noggrann och långsiktig kommunal va-planering borde merparten av problemen kunna undanröjas genom att det på ett tidigt stadium klarläggs vilka fastigheter som långsiktigt bör omfattas av samverkan.

## **12.6 Kostnadsfrågor**

### **12.6.1 Kostnader för att få va-samverkan till stånd**

Bland kostnaderna för en va-samverkan kan till en början urskiljas sådana kostnader som hänför sig till kommunens va-planering och sådana som hänför sig till anläggningen. Kommunens kostnader för planering av vattentjänster i allmänhet får enligt va-lagens avgiftsregler inte täckas med avgiftsmedel utan skall finansieras på annat sätt. Detta gäller även de kostnader som uppkommer i förfarandet inför en va-samverkan, exempelvis kostnader vid samråd, och som



inte kan hänföras till anläggningen. Sådana förfarandekostnader skall alltså kommunen stå för.

Redan vid samrådsförfarandet kan det emellertid uppkomma kostnader som är direkt hänförliga till den anläggning som senare inrättas. För att kunna bedöma förutsättningarna för va-samverkan kan det ibland komma att krävas en ganska grundlig projektering från kommunens sida. Kommunen anlitar kanske en extern konsult som upprättar visst ritningsunderlag. I den mån detta underlag sedan kommer till användning vid utförandet av gemensamhetsanläggningen uppkommer fråga om vem som slutligen skall bära kostnaden för konsulten. Det kan tyckas ligga nära till hands att låta deltagarna i anläggningen svara för alla sådana kostnader som hänför sig till den anläggning som faktiskt har kommit till stånd. De svarar ju normalt för utförandekostnaderna. Men en sådan ordning skulle inte underlätta strävan att nå den i detta sammanhang så viktiga samförståndslösningen. Det kan befaras att den lätt leder till tvister mellan kommunen och fastighetsägarna om huruvida kostnaderna verkligen är hänförliga till anläggningen, om de varit motiverade osv. Det kan dessutom ifrågasättas om dessa kostnader inte i själva verket måste ses som nödvändiga kostnader för kommunens planering av va-försörjningen inom området. Vi har mot den här bakgrunden kommit fram till att ansvaret för samtliga kostnader som kommunen har inför beslutet om en va-samverkan skall stanna på kommunen och inte kunna vältras över på fastighetsägarna. Kommunen måste alltså ta med sådana kostnader i beräkningen vid bedömningen av om va-samverkan bör ske som ett alternativ till en allmän va-anläggning. Detta kan i och för sig medföra att kommunen presenterar en mindre omfattande utredning. Men man får nog i så fall räkna med fler överklaganden av beslutet, om underlaget är för tunt. Dessutom torde risken för att kommunen i framtiden tvingas ta över det faktiska ansvaret för anläggningen öka ju sämre underlaget för prövningen om va-samverkan är.

Vad som nu sagts gäller endast de kostnader kommunen haft i samband med beslutet om va-samverkan. Kostnaderna för utförandet av gemensamhetsanläggningen skall fastighetsägarna svara för. Fördelningen av dessa kostnader, och även anläggningens driftskostnader, sker enligt anläggningslagens regler och frågan regleras vid anläggningsförrättningen.

### 12.6.2 Förrättningskostnader

Fördelningen av förrättningskostnader vid inrättande av en gemensamhetsanläggning regleras i anläggningslagen och, efter hänvisning från anläggningslagen, i 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen. Sådana förrättningskostnader skall, om anläggningsbeslut meddelats, fördelas mellan fastighetsägarna efter vad som är skäligt. Om förrättningen ställs in eller ansökan avvisas, svarar sökanden som huvudregel för kostnaderna. Det finns inte skäl att föreslå någon annan reglering av kostnadsfördelningen vid va-samverkan. Fastighetsägarna kommer alltså att svara för dessa kostnader om anläggningsbeslut meddelas medan kommunen som sökande i övrigt, enligt huvudregeln, svarar för kostnaderna.

Enligt 4 § i vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster skall bestämmelserna i lagen om ägare till fastighet tillämpas även på dem som innehar fast egendom med tomträtt eller viss annan besittningsrätt. När omständigheterna föranleder detta skall lagens bestämmelser även gälla byggnad eller anläggning på ofri grund, varvid med fastighetsägare skall anses anläggningens ägare. Även anläggningslagen jämställer tomträttshavare och i vissa fall innehavare av byggnad eller annan anläggning på ofri grund med fastighetsägare. Någon ytterligare samordning av fastighetsägarbegreppet mellan lagarna torde inte vara erforderlig. Vårt lagförslag innehåller visserligen en något annorlunda beskrivning av fastighetsägarbegreppet (se kommentaren under 4 § i avsnitt 27.1) men det torde inte ha någon praktisk betydelse i det här sammanhanget.

### 12.6.3 Ersättning för onyttiga anordningar

De enskilda fastighetsägarna bör om möjligt inte komma i ett sämre läge ekonomiskt vid va-samverkan än om en allmän va-anläggning inrättas. Som vi tidigare konstaterat (avsnitt 12.5.3) är de möjligheter till fördelning av kostnaderna som anläggningslagen medger inte tillräckliga för att kompensera exempelvis en fastighetsägare för anordningar av god kvalitet som denne i avsaknad av en kollektiv lösning varit tvungen att inrätta. I stället har vi, liksom PBL-utredningen, funnit att fastighetsägaren vid va-samverkan bör kompenseras ekonomiskt för anordningar för vattenförsörjning eller avlopp som blir onyttiga genom va-

samverkan. Bestämmelser om detta bör föras in i anläggningslagen och utformas i huvudsaklig överensstämmelse med va-lagens motsvarande bestämmelser. Liksom i va-lagen bör här krävas att anordningarna är av viss standard för att ersättning skall kunna utgå.

Fastighetsägaren bör således vara berättigad till ersättning om det är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick. Enligt PBL-utredningens förslag till regler om ersättning för onyttiga anordningar skulle därutöver hänsyn inte tas till den fördel fastighetsägaren får av va-samverkan och övriga omständigheter. En avräkning av nytta skulle, enligt PBL-utredningen, inte vara förenlig med de ersättningsregler som i övrigt gäller enligt anläggningslagen (SOU 1996:168 s. 249; jfr prop. 1973:160 s. 210). Till skillnad från övriga regler om ersättning i anläggningslagen gäller emellertid ifrågasvarande reglering inte inlösen utan ersättning för onyttigblivna anordningar. Enligt vår mening bör nyttan av anslutning till en gemensamhetsanläggning beaktas vid ersättningsbestämmande. Likaså bör det finnas möjlighet att även beakta andra omständigheter på samma sätt som gäller enligt 16 § i nuvarande va-lag. Den praxis som utbildats angående 16 § va-lagen, som inte föreslås ändrad, bör kunna ge tillräcklig vägledning även för bedömningen enligt anläggningslagen.

Prövningen skall ske i anläggningsförrättningen. Ersättningen bör ses som en kostnad för gemensamhetsanläggningens utförande och fördelas mellan fastigheterna efter andelstal som fastställs enligt 15 § anläggningslagen.

## **12.7 Kommunens ansvar om va-samverkan inte fungerar**

Även om va-samverkan enligt vårt förslag måste föregås av en noggrann utredning av förutsättningarna och så långt som möjligt förankras hos de deltagande fastighetsägarna, måste man räkna med möjligheten att det kan uppstå situationer när samverkan inte fungerar. Konflikter mellan ägarna till fastigheter som har del i en gemensamhetsanläggning är tyvärr inte ovanliga och leder ibland till att driften av anläggningen försummas. Det förekommer också att driften av en gemensamhetsanläggning bygger på ett starkt engagemang hos en eller flera eldsjälar. Det finns en risk för att driften i sådana fall står och faller med dessa eldsjälar. Möjligheterna för det allmänna att säkra driften i dessa situationer

är små. Länsstyrelsen kan visserligen utse styrelseledamöter – och i undantagsfall en hel styrelse – i en samfällighetsförening men om driften sker genom delägarförvaltning saknas denna möjlighet. Även förelägganden och förbud mot att använda anläggningen kan meddelas om driften sker på ett miljöskadligt sätt, men sådana förelägganden löser ju inte va-frågan. I sista hand måste det bli kommunen som får ta hand om det hela. Eftersom det är en förutsättning för va-samverkan att vattenförsörjning och avlopp inom området behöver ordnas i ett större sammanhang, kommer kommunens ansvar för va-försörjningen inte att falla bort genom beslutet om va-samverkan. Skulle denna visa sig inte fungera kvarstår alltså kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning. Som nämnts tidigare kan det därför vara lämpligt att anläggningen redan från början utförs på ett sätt som underlättar ett kommunalt övertagande.

Om kommunen tar över en gemensamhetsanläggning som inrättats enligt anläggningslagen består inte den rätt till utrymme som må ha uppkommit enligt 12 § anläggningslagen. Det är alltså viktigt att kommunen på annat sätt tillförsäkrar sig denna rätt.

Ett sätt att trygga driften av en gemensamhetsanläggning för vattenförsörjning och avlopp skulle kanske kunna vara att länsstyrelsen fick möjlighet att förordna en syssloman för anläggningen. Den möjligheten finns i dag för allmänförklarade va-anläggningar och önskemål om att också få den i det här sammanhanget framställdes från vissa remissinstanser med anledning av PBL-utredningens förslag. Enligt vår mening bör dock frågan om sysslomannaförordnanden övervägas i ett större sammanhang, exempelvis vid en översyn av anläggningslagen. Det finns inte tillräckliga skäl för att i det här avseendet föreslå särregler för gemensamhetsanläggningar för va-samverkan.

## 13 Verksamhetsområde

**Förslag:** En allmän va-anläggnings verksamhetsområde föreslås oförändrat vara det område inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen.

Kommunen skall fastställa verksamhetsområdets omfattning. Beslutet skall inte kunna överklagas i annan ordning än enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. Men såväl huvudmannen som berörda fastighetsägare skall kunna väcka talan direkt hos Va-nämnden om kommunens utbyggnadsskyldighet.

Verksamhetsområdet skall kunna inskränkas för fastigheter som skall ingå i av kommunen beslutad va-samverkan och för bebyggelse som kommunen uppenbarligen inte är skyldig att betjäna med en allmän va-anläggning och för vilken vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas från miljö- och hälsoskydds-synpunkt.

Inskränkts ett verksamhetsområde, skall fastighetens ägare ha rätt till ersättning av huvudmannen för den skada han lider.

### 13.1 Gällande rätt

En allmän va-anläggnings verksamhetsområde är enligt nuvarande 4 § va-lagen det område inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen. Området skall vara fastställt till sina gränser. Det bestäms formellt av anläggningens huvudman, som skall meddela länsstyrelsen vad han har bestämt. I ett par speciella fall kan länsstyrelsen själv bestämma att ett visst område skall ingå i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde. Det ena fallet är när en kommun, som inte är huvudman för anläggningen, vill ha med ytterligare bebyggelse i verksamhets-

området för en allmän va-anläggning i kommunen eller grannkommunen. Det andra är när två huvudmän inte kan komma överens om till vilken av deras anläggningar viss bebyggelse skall hänföras. I fråga om allmänförklarade va-anläggningar kan länsstyrelsen dessutom bestämma det största verksamhetsområde som en sådan anläggning får ha.

Det skall finnas uppgift om alla verksamhetsområden i länet hos länsstyrelsen.

Verksamhetsområdet fungerar som tillämpningsområde för va-lagens reglering av brukarförhållandena. Det är genom verksamhetsområdet som lagens offentlighetsregelsystem med dess rättigheter och skyldigheter i va-förhållanden blir gällande mellan huvudmannen och fastighetsägarna i området. Huvudmannen blir skyldig att bygga ut anläggningen till de fastigheter inom verksamhetsområdet som behöver de aktuella vattentjänsterna och att låta fastighetsägarna där bruka anläggningen. Fastighetsägarna blir å sin sida skyldiga att under vissa förutsättningar betala avgifter till huvudmannen.

Ett verksamhetsområde kan vara inskränkt till att bara gälla viss eller vissa vattentjänster. Det kan alltså finnas olika verksamhetsområden för en och samma allmänna va-anläggnings anläggningar för vattenförsörjning, spillvattenavlopp och dagvattenavlopp.

För bebyggelse utanför verksamhetsområdet har huvudmannen i princip ingen skyldighet att lösa va-frågorna enligt va-lagens bestämmelser. Ibland kan visserligen även sådan bebyggelse betjäna av den allmänna anläggningen. Men det sker i så fall på privaträttslig grund enligt särskilt avtal mellan huvudmannen och fastighetsägarna.

Ett fastställt verksamhetsområde kan bara inskränkas under speciella förhållanden när det inte längre finns något behov av den allmänna anläggningen. Som nämnts i avsnittet om allmänförklarade va-anläggningar (avsnitt 10.2) har det förekommit fall där ett verksamhetsområde upphört att gälla som en följd av att länsstyrelsen godtagit att den allmänförklarade anläggningen omvandlats till en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Normalt torde dock inte vara möjligt att genom en inskränkning av verksamhetsområdet utesluta fastigheter som har ett etablerat brukarförhållande, dvs. fastigheter för vilka brukningsrätten har hävdats eller avgiftsskyldigheten har inträtt.

## 13.2 Överväganden

### 13.2.1 Allmänt

Enligt den av oss föreslagna organisationen av verksamheten på va-området skall kommunen även i fortsättningen ha ansvaret för att allmänna va-anläggningar kommer till stånd. Det kan uppfattas som en skärpning av detta ansvar att det hädanefter måste vara en kommunal anläggning. Möjligheten att allmänförklara va-anläggningar tas ju bort. Men så som den allmänna va-anläggningen har definierats i detta förslag torde det i praktiken inte bli någon större skillnad. Frånsett något enstaka undantagsfall har kommunerna hitintills inte fullgjort sin skyldighet i detta avseende på annat sätt än genom att ordna en sådan anläggning som uppfyller kriterierna för en allmän va-anläggning i den här använda meningen. Tvärtom bör det med det föreslagna undantaget från lokaliseringsprincipen bli lättare för kommunerna att klara utbyggnadsskyldigheten genom de utvidgade möjligheterna att ta hjälp från andra kommunala huvudmän i regionen.

Eftersom det fortsatt skall gälla ett offentlighetsrättsligt förhållande mellan huvudmannen för den allmänna anläggningen och brukarna av denna anläggning, är det viktigt att området för de aktuella rättsreglernas tillämpning tydligt avgränsas genom ett bestämt verksamhetsområde på det sätt som sker i dag. Detta verksamhetsområde skall först och främst omfatta den bebyggelse för vilken vattenförsörjning och avlopp redan har ordnats genom anläggningen. Som nyss sagts kan det finnas bebyggelse utanför verksamhetsområdet som på privaträttslig grund betjänas av den allmänna anläggningen. Möjligheten till sådana anslutningar bör vara kvar. Den bör finnas till för bebyggelse som inte har ett sådant samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att va-frågorna bör lösas i det större sammanhanget med denna. All bebyggelse som betjänas av den allmänna anläggningen och som ligger inom det område där förutsättningarna för kommunens utbyggnadsskyldighet är för handen, skall däremot utan undantag ingå i verksamhetsområdet. Det är knappast godtagbart, som i dag förekommer på sina håll, att relativt stora bostadsområden med eget internt distributionsnät förläggs utanför verksamhetsområdet, trots att den allmänna anläggningen betjänar dem med både vatten och avlopp. En va-anläggning av detta slag, som för sin försörjning är helt beroende av den allmänna anläggningens tjänster, skall i

fortsättningen inte kunna undantas från verksamhetsområdet. Brukarna där skall inte behöva finna sig i ett för dem betydligt sämre va-rättsligt förhållande än vad andra som betjänas av den allmänna anläggningen har. Det är en uppfattning som det enligt Va-nämnden finns stöd för redan i nuvarande lagstiftning och som PBL-utredningen också har anslutit sig till. Enligt Va-nämnden bör uttrycket "har ordnats" förstås på detta sätt för att förhindra att lagstiftningen kringgås.

Med hänsyn till de viktiga rättsverkningar som knyts till verksamhetsområdet bör emellertid detta område i en ny va-lag inte rättsligt kunna de facto vara större än det formellt bestämda. Kringgåenden bör i stället kunna förhindras genom att såväl huvudmannen för va-anläggningen som alla berörda fastighetsägare får möjlighet att föra upp frågan om verksamhetsområdets omfattning till Va-nämndens prövning. Till detta återkommer vi senare.

Förutom den redan anslutna bebyggelsen bör verksamhetsområdet vidare, liksom i dag, omfatta den bebyggelse för vilken vattenförsörjning och avlopp skall ordnas genom den allmänna anläggningen. Denna bebyggelse bör dock inte tas med förrän den planerade utbyggnaden av anläggningen har kommit så långt att behövliga anordningar för fastigheternas anslutning kan förväntas bli utförda inom en ganska nära framtid. När verksamhetsområdet väl har utvidgats kan berörda fastighetsägare nämligen komma att kräva att förbindelsepunkter genast skall upprättas för fastigheternas anslutning. Enligt nuvarande reglering är huvudmannen i det läget bara berättigad till det anstånd med utförandet av de för brukandet nödvändiga arbetena som behövs för att samordningen med andra arbeten inte skall väsentligt försvåras. Den regeln bör i och för sig vara kvar. Men den bör såtillvida modifieras att om huvudmannen i samband med verksamhetsområdets utvidgning har antagit en bestämd tidsplan för utbyggnaden av den allmänna anläggningen, så skall huvudmannen ha rätt att få hålla sig till den planen. Fast denna planering får inte vara alltför utsträckt i tiden. I varje fall inte med den verkan att fastighetsägarna under denna tid hindras att ordna sina va-frågor på annat sätt. En fastighetsägare, som fått beskedet att det ännu kommer att dröja åtskilliga år innan anläggningen kommer till stånd, bör vara oförhindrad av den gjorda planeringen att själv få utföra de anordningar som behövs och enligt gällande hälso- och miljöskyddsbestämmelser får utföras för hans fastighet.



Blir dessa anordningar sedan onyttiga till följd av utbyggnaden av den allmänna anläggningen, uppkommer fråga om ersättningskyldighet för huvudmannen. Denna fråga bör prövas också med beaktande av det berättigade behov av dessa anordningar som fastighetsägaren kan anses ha haft under mellantiden. Det kan vara skäligen att huvudmannen ersätter restvärdet av sådana anordningar som varit särskilt motiverade i väntan på den allmänna anläggningen.

### 13.2.2 Besluten om verksamhetsområde

I avsnittet om normgivningen (avsnitt 9.4) har konstaterats att besluten om verksamhetsområde inte längre kan fattas av huvudmannen för den allmänna va-anläggningen. Det går nämligen inte att förena med regeringsformens bestämmelser i ämnet. Och det är heller inte lämpligt i den här föreslagna organisationen av den allmänna va-verksamheten. Enligt denna skall kommunen ha ansvaret för utbyggnaden av allmänna va-anläggningar och det skall för det kommande finnas en kommunal rådighet över de för detta ändamål ianspråktaga resurserna. Rätten att bestämma verksamhetsområdet bör med denna organisation tillkomma kommunen. Enligt regeringsformens bestämmelser kan delegation av denna föreskriftsrätt dock inte ske direkt till kommunen utan det måste formellt gå via regeringen. Det torde kunna förutsättas att regeringen inte själv kommer att bestämma några verksamhetsområden utan bara lämnar föreskriftsrätten vidare till kommunerna.

Meningen är alltså att varje kommun skall besluta om verksamhetsområdena för den allmänna va-verksamheten i den egna kommunen. Detta skall gälla oavsett vem som är huvudman för den allmänna anläggningen. Undantag måste dock göras för sådana allmänförklarade va-anläggningar som enligt övergångsbestämmelserna till den nya va-lagen skall kunna bestå i sin gamla form. För sådana anläggningar får kommunen inte bestämma verksamhetsområdet. Inte heller huvudmannen för den allmänförklarade va-anläggningen skall i fortsättningen kunna besluta om utvidgning av anläggningens verksamhetsområde (se kommentaren till övergångsbestämmelserna i avsnitt 27.1). Uppstår det i närheten av anläggningen behov som avses i 2 § va-lagen att för befintlig eller blivande bebyggelse lösa va-frågor i ett

större sammanhang, skall kommunen på vanligt sätt se till att behovet tillgodoses genom en kommunal anläggning.

Ett beslut om verksamhetsområde måste alltid föregås av en noggrann planering och en grundlig undersökning av de närmare förutsättningarna för den behövliga anläggningens utförande, drift och finansiering. Om kommunen inte förfogar över egna resurser för uppgiften eller av annan anledning inte anser sig böra ta hand om huvudmannskapet, måste en uppgörelse träffas med den eller de kommuner eller kommunala va-företag som skall vara huvudman för anläggningen. Även väsentliga utvidgningar av verksamhetsområdet som senare kan komma att beslutas torde förutsätta sådana uppgörelser. Ett beslut av kommunfullmäktige kan inte tvinga en annan kommun eller ett kommunalt bolag att åta sig uppdraget att vara huvudman eller ett väsentligt utvidgat sådant uppdrag. En annan sak är att kommunen ofta kan nå samma mål genom att utnyttja det inflytande kommunen kan ha över va-företaget ifråga.

Uppdraget att vara huvudman med den myndighetsutövning som det innefattar skall bara kunna lämnas till rättssubjekt som tillhör kretsen av det allmänna. Ett sådant uppdrag faller inte under regleringen i lagen om offentlig upphandling. Det kan däremot uppdragstagarens olika anläggningsarbeten och andra arbeten för verksamhetens genomförande göra.

Med det föreslagna undantaget från lokaliseringsprincipen kommer en kommun eller ett kommunalt företag att kunna vara huvudman för allmän va-anläggning i flera kommuner. Som regel anses flera anläggningar med samma huvudman utgöra en enda allmän va-anläggning. Men detta bör inte gälla anläggningar som sträcker sig över flera kommuner, inte ens om anläggningarna är fysiskt förbundna med varandra. Eftersom värdkommunerna var och en för sig skall besluta om både taxa och verksamhetsområde för anläggningen hemmavid, bör den betraktas som en egen allmän va-anläggning i varje kommun.

I 4 § andra stycket va-lagen föreskrivs att verksamhetsområdet inte bara får omfatta vissa av de fastigheter som ingår i en sådan samfällighet för va-frågor som bildats i särskild ordning. Så bör det i princip vara även i fortsättningen. Det är bra om samma regelsystem kan gälla för alla fastigheter i samfälligheten. Annars blir det problem med samordningen mellan den allmänna anläggningen och enskilda va-anläggningar. För ett effektivt utnyttjande av resurserna förefaller det normalt inte heller vara

särskilt ändamålsenligt att dela befintliga gemensamhetsanläggningar. Men det kan likväl förekomma fall där detta bör ske. Det kan exempelvis finnas fastigheter i en gammal avloppsamfällighet enligt förut gällande vattenlag som med tiden har kommit att ingå i ett tätbebyggt område utan att resten av avloppsamfälligheten har genomgått någon motsvarande förändring. Lagen bör i ett sådant fall inte hindra att den tätbebyggda delen får ingå i verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. Trots att det i vanliga fall förmodligen inte är lämpligt att verksamhetsområdet bara omfattar delar av en va-samfällighet, bör därför det gällande förbudet mot detta ändå tas bort. Man bör kunna utgå från att kommunerna i alla fall inte kommer att låta verksamhetsområdet dela samfälligheter, såvida det inte undantagsvis skulle finnas sakliga skäl för det. Och när det finns det, bör det också finnas goda förutsättningar för berörda parter att kunna komma överens om hur de aktuella va-frågorna skall lösas i fortsättningen. Detta bör man kunna klara utan någon särskild lagreglering.

Även bestämmelserna i nuvarande 6 § va-lagen bör tas bort. De är avsedda att lösa vissa kollisioner mellan kommuners och huvudmäns olika intressen genom att länsstyrelsen går in och bestämmer att ett viss område skall ingå i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde. Intressekollisionerna försvinner inte med den här föreslagna ordningen. Men de får en annan lösning. En tvist mellan kommuner eller mellan huvudmän eller mellan en kommun och en huvudman om till vilken anläggnings verksamhetsområde viss bebyggelse skall hänföras, kommer i vanlig ordning att avgöras genom det formella beslutet om verksamhetsområde av den kommun där bebyggelsen finns. Men som torde ha framgått av det ovanstående är kommunens beslutsbefogenheter härvidlag inte obegränsade. Va-lagen kommer inte att ge kommunen möjlighet att tvinga en annan kommun eller ett kommunalt företag att åta sig uppdraget som huvudman för en allmän va-anläggning. Det innebär att kommunens beslut om verksamhetsområde alltid måste förutsätta en överenskommelse med den tilltänkte huvudmannen. Förmår kommunen inte uppnå en sådan överenskommelse, måste kommunen själv ta på sig huvudmannaskapet.

Kommunen måste för sin planering och uppföljning av den allmänna va-verksamheten i kommunen hålla ordning på verksamhetsområdena. Besluten om dessa områden bör finnas samlade hos kommunen på ett sådant sätt att myndigheter, fastighetsägare och andra har möjlighet att enkelt få reda på det

aktuella läget. Det förefaller dock inte nödvändigt att besluten dessutom skall finnas tillgängliga hos länsstyrelsen. Skyldigheten att underrätta länsstyrelsen om verksamhetsområdena kan därför slopas.

### 13.2.3 Inskränkning av verksamhetsområde

Enligt utredningsdirektiven skall vidare övervägas om det inte bör finnas möjligheter att inskränka verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. Direktiven erinrar om att situationen inom verksamhetsområdet i vissa fall kan förändras, exempelvis genom att befolkningen minskar, så att det inte längre är motiverat med en allmän va-anläggning i området eller delar av det. Det har länge också varit ett önskemål från kommunalt håll att kunna inskränka verksamhetsområdet när underlaget för en rationell drift av den allmänna anläggningen sviktar. I dag är det osäkert om lagen alls medger någon möjlighet att inskränka ett verksamhetsområde i den del där vattentjänsterna redan har tagits i anspråk.

PBL-utredningen föreslog att verksamhetsområdet skulle få inskränkas, om vattenförsörjning och avlopp inte längre behöver ordnas i ett större sammanhang och de fastigheter som är kopplade till den allmänna va-anläggningen i fortsättningen kan tillförsäkras vattenförsörjning och avlopp som kan godtas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt eller om fastighet inom verksamhetsområdet omfattas av kommunens beslut om va-samverkan. Fastighetens ägare skulle enligt PBL-utredningens förslag ha rätt till ersättning för den skada han lider genom inskränkningen av verksamhetsområdet.

Det skulle säkerligen främja en rationell drift av verksamheten och ett bättre utnyttjande av de allmänna va-resurserna, om verksamhetsområdet i större utsträckning än vad som för närvarande är möjligt kunde anpassas till ändrade förhållanden. Möjligheterna att inskränka verksamhetsområdet bör därför också enligt vår mening vidgas. Men det närmare behovet av detta måste vägas mot brukarnas berättigade intresse av en tryggad va-försörjning. Brukare som drabbas av en inskränkning måste hållas skadeslösa.

Liksom förmodligen gäller redan i dag bör verksamhetsområdet till en början kunna inskränkas till den del det faktiskt inte har tagits i anspråk, dvs. där den allmänna anläggningen inte har byggts

ut, där ingen fastighetsägare har hävdad någon bruksrätt och där det inte finns något aktuellt behov av att lösa va-frågorna för befintlig eller planerad bebyggelse i ett större sammanhang. Sådana delar av verksamhetsområdet är nog sällsynta numera. De var vanligare i början av 1970-talet när skyldigheten att fastställa ett verksamhetsområde infördes. Då kunde det hända att omfattningen av det beslutade verksamhetsområdet mer kom att spegla kommunens allmänna ambitioner och inte alltid helt välgrundade förväntningar om en framtida bebyggelseutveckling än kommunens skyldighet enligt va-lagen att bygga ut den allmänna anläggningen. Sådana delar av verksamhetsområdet som inte har någon täckning av ett verkligt behov av vattentjänsterna bör nu emellertid kunna inskränkas utan vidare.

En inskränkning av verksamhetsområdet bör också ske för sådana fastigheter som i enlighet med kommunens beslut om va-samverkan skall betjänas av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen.

Vidare bör ett verksamhetsområde i fortsättningen kunna inskränkas när det gäller bebyggelseområden som i och för sig må ha ett behov av vattentjänster men där detta uppenbarligen inte svarar mot kommunens skyldighet enligt 2 § va-lagen att ordna en allmän va-anläggning för att tillgodose behovet. Att förutsättningarna för denna skyldighet inte är för handen kan antingen bero på att de aldrig har varit det eller att de på grund av ett minskat utnyttjande av vattentjänsterna inte längre är det. Det förekommer i glesbygder att kommuner har inrättat allmän va-anläggning för endast ett fåtal brukare – det finns exempel på verksamhetsområden med bara tre fastigheter – och detta utan förväntningar om att ytterligare bebyggelse skall komma till. Det förekommer också att från början ändamålsenliga verksamhetsområden genom minskning av befolkningen eller förändringar i en förväntad bebyggelseutveckling efter hand förlorar det underlag som behövs för en allmän va-verksamhet. Oavsett anledningen till varför bebyggelsen inom hela eller delar av ett verksamhetsområde inte räcker till för att kommunen skall vara skyldig att ordna allmänna vattentjänster för den, bör kommunen i uppenbara fall ha möjlighet att besluta om en inskränkning av verksamhetsområdet för denna bebyggelse.

En första förutsättning för en sådan inskränkning måste dock vara att berörda fastigheters behov av vattentjänster lämpligen kan tillgodoses på något annat från miljö- och hälsoskyddssynpunkt

godtagbart sätt. Det som ligger närmast till hands är naturligtvis att den allmänna anläggningen på platsen i görlig mån omvandlas till en eller flera enskilda anläggningar. Hur det skall gå till och vilka andra lösningar som kan komma i fråga, blir en uppgift för huvudmannen för den allmänna anläggningen att komma överens med fastighetsägarna om. Det blir nödvändigt att finna enskilda lösningar som också långsiktigt kan vara godtagbara som alternativ till de allmänna vattentjänsterna.

Fastän det är kommunen som beslutar om inskränkningen av verksamhetsområdet, torde initiativet till den normalt komma från huvudmannen. Beslutet förutsätter att kommunen och huvudmannen är överens om en inskränkning av det här slaget och att huvudmannen har lyckats förhandla fram godtagbara ersättningslösningar med fastighetsägarna. Dessa förhandlingar bör i stort sett följa tågordningen inför ett beslut av kommunen om va-samverkan. Här förefaller det dock lämpligare att förhandlingarna i första hand sköts av huvudmannen, eftersom det är han som får stå kostnaderna och eventuella skadeersättningar för omställningen till enskilda anläggningar. Huvudmannen måste bestämma sig för om inskränkningen verkligen är värd kostnaderna för att genomföra den. Dessa kostnader kan nämligen inte anses nödvändiga för den allmänna va-verksamheten i den mån de väsentligt överstiger vad det skulle ha kostat att i stället för inskränkningen driva denna verksamhet vidare som förut.

Även för brukarna måste kostnadskalkylen vara gynnsam för att de mot sin vilja skall kunna påtvingas den nya ordningen för sin va-försörjning. Om det inte nås en överenskommelse med dem, måste det, för att inskränkningen av verksamhetsområdet skall kunna godtas, göras sannolikt att de enskilda lösningarna sammantaget under överskådlig tid kommer att kunna drivas till lägre kostnader än en fortsatt drift av den allmänna anläggningen. Detta tillsammans med ökade möjligheter för huvudmannen, som vi senare kommer att föreslå, att ta ut förhöjda bruksavgifter enligt särtaxa redan vid en beaktansvärd kostnadsskillnad i förhållande till verksamhetsområdet i övrigt, bör kunna göra det lättare för fastighetsägarna att acceptera de enskilda lösningarna.

Till detta kommer att fastighetsägarna skall ha rätt till ersättning för den skada som de kan lida till följd av inskränkningen av verksamhetsområdet. Sådan skada torde normalt dock inte kunna anses drabba andra fastigheter än sådana för vilka skyldighet har inträtt att betala avgifter till huvudmannen för fastighetens

anslutning och sådana för vilka ägaren genom betalning av anläggningsavgift eller annan åtgärd tydligt har hävdat sin rätt att bruka den allmänna anläggningen.

Enbart den omständigheten att en fastighet omfattas av kommunens beslut om va-samverkan och av den anledningen inte längre skall ingå i verksamhetsområdet, kan inte anses utgöra någon ersättningsgill skada. Finns förutsättningarna för samverkansalternativet, har kommunen åtminstone tills vidare fullgjort sin skyldighet enligt 2 § va-lagen genom att se till att va-samverkan kommer till stånd. Eventuella ersättningsfrågor i det sammanhanget regleras genom anläggningsförrättningen. Det lär knappast bli aktuellt att fastigheter som redan betjänas av den allmänna anläggningen skall behöva ingå i en sådan va-samverkan. Däremot kan det nog någon gång tänkas hända att avgiftsskyldigheten för anslutning till den allmänna anläggningen kan anses vara fullgjord också för fastigheter som skall delta i en va-samverkan. I så fall bör fastighetens ägare vara berättigad att få tillbaka anläggningsavgiften. Och det oavsett om den erlagts genom faktisk betalning, preskription eller på annat sätt. Avgiften bör återgå med faktiskt erlagt belopp jämte avkastningsränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) eller, om det är större, med beloppet enligt gällande va-taxa.

Skadeersättning i form av sådan återbetalning bör generellt tillkomma alla fastigheter som utesluts från verksamhetsområdet och för vilka avgiftsskyldigheten för anslutning till den allmänna anläggningen kan anses vara fullgjord.

Om ett verksamhetsområde inskränks därför att bebyggelsen i fråga uppenbarligen inte räcker till för att kommunen skall vara skyldig att betjäna den med allmänna vattentjänster, kan detta innebära en skada för de fastigheter som därigenom blir hänvisade till enskilda lösningar för sin va-försörjning. Här gäller det först och främst kostnaderna för omställningen till enskilda lösningar. Eftersom det är huvudmannen som i slutändan skall stå för skadeersättningarna och som dessutom torde vara den som har resurserna och kunskapen, kan det vara lämpligt att huvudmannen sköter omställningen. Såvitt denna berör den allmänna anläggningen torde någon annan heller inte vara behörig att göra det. I den mån fastighetsägarna deltar i omställningsarbetet och utför egna anläggningar som krävs i detta sammanhang, får huvudmannen ersätta dem deras utgifter för detta.

Ifall huvudmannen på det här sättet bekostar omställningen till de enskilda lösningarna, synes fastighetsägarnas skada normalt vara begränsad till förlusten av rätten till de allmänna vattentjänsterna. Denna rätt bör kunna värderas till vad det kostar att få del av dessa tjänster, dvs. anläggningsavgiften för fastighetens anslutning enligt gällande va-taxa. Denna avgift bör därför med belopp och ränta som nyss sagts gottskrivas fastighetsägarna. Huvudmannen bör å sin sida tillgodoräknas de nödvändiga kostnaderna för omställningsarbeten och nyanläggningar som krävs för de enskilda lösningarna och som han har bekostat, men däremot inte värdet av de delar av den allmänna anläggningen som fastighetsägarna eventuellt tar över. Dessa delar bör genom framför allt tidigare betalning av bruksavgifter kunna betraktas som fastighetsägarnas andel av den allmänna anläggningen. Om saldot vid denna beräkning, som måste göras separat för varje fastighet, utfaller till fastighetsägarens fördel, bör denne vara berättigad att som skadeersättning utfå mellanskillnaden av huvudmannen.

Det synes inte motiverat med någon ytterligare ersättning i normalfallet. PBL-utredningen var inne på att det skulle utgå ersättning för fastigheternas minskade marknadsvärde. Om detta marknadsvärde har minskat i det här sammanhanget, torde det emellertid inte primärt vara en följd av inskränkningen av verksamhetsområdet utan snarare av anledningen till varför denna inskränkning sker. Det förhållandet att samhällsutvecklingen leder till att kommunen inte längre är skyldig att betjäna viss bebyggelse med allmänna vattentjänster, bör knappast i sig kunna grunda något skadeståndsansvar för vare sig kommunen eller huvudmannen för den allmänna anläggningen gentemot drabbade fastighetsägare. De senare får liksom alla andra finna sig i att de lever i det samhälle de gör och att de naturligtvis inte kan begära att någon annan skall kompensera dem för den värdeutveckling som det innebär för deras fastigheter. Att samhällets service på olika områden minskar i takt med det behövliga underlaget för denna service är naturligtvis alltid ett problem för de drabbade men sällan, om någonsin, skadeståndsgrundande. Det bör det heller inte vara på det här området. Detta särskilt som minskningen av de allmänna vattentjänsterna ju förutsätter att det ekonomiskt och i övrigt går att ordna godtagbara enskilda alternativ.

Det ovan sagda gäller de offentligrättsligt grundade vattentjänsterna. Huvudmannens på privaträttslig grund gjorda åtaganden påverkas inte av att verksamhetsområdet inskränks.



### 13.2.4 Överprövning av Va-nämnden

Verksamhetsområdets omfattning och rättsliga konsekvenser skall kunna underställas Va-nämndens prövning. I dag kan huvudmannens beslut om verksamhetsområde inte överklagas. För att undgå avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen är ägaren av en fastighet som ingår i verksamhetsområdet hänvisad till att i mål mot huvudmannen vid Va-nämnden visa att fastighetens behov av va-anordningar med större fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna anläggningen. För en fastighet som mot ägarens vilja undantagits från verksamhetsområdet, finns bara möjligheten att hos länsstyrelsen söka utverka ett föreläggande för kommunen enligt 2 § va-lagen att ta in fastigheten i verksamhetsområdet.

Möjligheten att utverka länsstyrelsens föreläggande skall som förut sagts finnas kvar. Men ett överklagande av kommunen skall i fortsättningen ske hos Va-nämnden. Sökanden skall inte kunna överklaga ett beslut som gått honom emot. Han får i stället möjlighet att föra frågan vidare genom att väcka talan mot kommunen direkt hos Va-nämnden. I sådana överklagade och nyväckta mål kommer nämndens prövning i sak uteslutande att gälla hur långt kommunens skyldighet enligt 2 § va-lagen sträcker sig i det konkreta fallet. Det är särskilt med hänsyn till denna begränsning av prövningen som Va-nämnden framstår som den lämpligaste prövningsinstansen. Prövningen kommer alltså inte att inkräkta på den politiskt styrda kommunala planeringen i den mån denna inte redan är uppbounden av skyldigheterna enligt lagen.

Utbyggnadsskyldigheten enligt 2 § va-lagen skall i fortsättningen också kunna prövas direkt av Va-nämnden genom att huvudmannen för den allmänna anläggningen eller berörda fastighetsägare väcker talan mot kommunen med yrkande om att viss fastighet eller visst område skall betjänas med allmänna vattentjänster och alltså ingå i verksamhetsområdet för en allmän anläggning. En sådan talan kan väckas med anledning av kommunens beslut om att fastställa, utvidga eller inskränka ett verksamhetsområde eller att inte bestämma något verksamhetsområde alls.

Nämnden skall inte bestämma verksamhetsområdet i dessa mål. Det skall bara kommunen kunna göra. Nämndens prövning skall i stället gå ut på en fastställelse av huruvida kommunens ställningstagande i fråga om verksamhetsområdet är förenligt med

kommunens skyldigheter och andra krav som följer av va-lagens bestämmelser. Kommer nämnden fram till att kommunen inte har fullgjort sina skyldigheter, skall nämnden kunna förelägga kommunen att göra detta. Däremot skall nämnden inte kunna ta över kommunens beslutsbefogenheter att fastställa verksamhetsområdet utifrån andra synpunkter än förenligheten med va-lagens bestämmelser. Bara kommunen skall exempelvis kunna fastställa ett verksamhetsområde utifrån rena lämplighetssynpunkter. Och kommunens beslut att fastställa ett större verksamhetsområde än vad kommunen är skyldig till, skall inte kunna angripas. För att undgå avgiftsskyldighet i ett sådant fall blir fastighetsägaren även i fortsättningen tvungen att visa att fastighetens va-behov klaras bättre på annat sätt. Men där förutsättningarna för kommunens utbyggnadsskyldighet inte är för handen, borde det finnas större möjligheter för fastighetsägaren att kunna hävda detta med framgång.

Va-nämndens prövning i dessa mål kommer att vara densamma som i dag gäller för prövningen av huvudmannens beslut om förbindelsepunkts läge. Det är huvudmannens sak att bestämma var förbindelsepunkten skall ligga. Nämnden kan bara pröva om huvudmannens beslut är förenligt med va-lagens bestämmelser men inte själv bestämma något annat läge.

Även tvist om fastighetsägares rätt till ersättning av huvudmannen vid inskränkning av ett verksamhetsområde skall efter ansökan prövas av Va-nämnden. Det blir mål av väsentligen samma karaktär som mål om inlösen och ersättning enligt nuvarande 15 eller 16 § va-lagen. För de senare målen gäller att huvudmannen enligt huvudregeln skall svara för rättegångskostnaderna på ömse sidor vid Va-nämnden. Samma rättegångskostnadsregel bör gälla i målen om ersättning vid inskränkning av verksamhetsområde.

Mer om överklaganden och olika prövningsvägar finns i avsnittet om prövning och överprövning av va-frågor (avsnitt 22).

## 14 Brukningsrätt och avgiftsskyldighet

**Förslag:** Den grundläggande regleringen av fastighetsägares brukningsrätt och avgiftsskyldighet har vi inte funnit anledning att ändra på. Denna rätt och skyldighet skall även i fortsättningen vara beroende av att fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp och att detta behov inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt.

I brukningsrätten skall liksom i dag ligga ett krav på att den allmänna anläggningen skall byggas ut så snart det kan ske med endast en begränsad anståndsmöjlighet för huvudmannen. Om huvudmannen har antagit en plan för utbyggnaden, skall han dock enligt vårt förslag vara berättigad att få utföra arbetena i den av honom planerade ordningen.

Vi föreslår också att huvudmannen till va-försörjningens skydd skall kunna vägra tillkoppling av fastigheter med va-installationer som har väsentliga brister.

För att öka utrymmet för bra småskaliga va-lösningar som enskilda alternativ till den allmänna va-anläggningen, föreslår vi att det vid fördelsprövningen i fråga om avgiftsskyldigheten särskilt skall beaktas i vad mån de jämförda alternativen tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurserna.

Vi öppnar också möjlighet för huvudmannen att kunna ta ut både anläggnings- och brukningsavgifter för att dagvatten genom den allmänna anläggningen leds bort från fastigheter utan att det upprättas någon förbindelsepunkt för ändamålet.

Beträffande avvattningen av gator och andra allmänna platser föreslår vi att denna vattentjänst inte längre skall vara bunden till en detaljplan utan i stället gälla inom särskilt för detta ändamål fastställda verksamhetsområden. Vattentjänsten skall omfatta avledningen av vattnet men också reningsåtgärder som är påkallade av hänsyn till skyddet för miljön. Den som svarar för att de allmänna platserna ställs i ordning och underhålls skall

stå för hälften av reningskostnaderna. Tvist om denna betalningsskyldighet skall kunna underställas Va-nämndens prövning.

Vi föreslår slutligen att den gamle fastighetsägaren efter ägarbyte skall svara gentemot huvudmannen även för sina brukningsavgifter som förfaller till betalning efter ny ägares tillträdesdag.

## 14.1 Gällande rätt

Den centrala regleringen av rättsförhållandet mellan huvudmannen för en allmän va-anläggning och brukarna av denna anläggning gäller brukarnas rätt att komma i åtnjutande av anläggningens vattentjänster och deras häremot svarande skyldighet att genom avgifter bidra till att täcka kostnaderna för produktionen av dessa tjänster. Bestämmelser om detta finns nu i va-lagens 8–11 §§. Lagen benämner dock inte huvudmannens motpart i va-förhållandet som brukare utan identifierar honom i stället som fastighetsägare. Brukningsrätten och avgiftsskyldigheten knyts till ägandet av en fastighet eller en anläggning på en fastighet. I lagens 3 § anges vem som skall anses vara ägare i detta sammanhang och vilka andra som kan vara brukare.

### 14.1.1 Fastighetsägare

Med fastighetsägare jämföras i sistnämnda paragraf den som enligt bestämmelserna i 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) i vissa fall anses som ägare av fastighet. Den praktiskt viktigaste innebörden av detta är att tomträttshavare jämföras med fastighetsägare vid va-lagens tillämpning. Andra som jämföras på detta sätt är exempelvis den som innehar fastigheten med ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av visst annat testamentariskt förordnande.

Fastighetsbegreppet som sådant har inte förändrats mycket över tiden. Nu har emellertid riksdagen antagit ett ganska omvälvande lagförslag om införande av en tredimensionell fastighetsindelning som trädde i kraft den 1 januari 2004. Men så som det har utformats förefaller det inte ha någon betydelse för fastighetsägarbegreppet i va-lagen.

Enligt 3 § andra stycket va-lagen kan huvudmannen träffa avtal med någon annan än fastighetsägaren, exempelvis en nyttjanderättshavare, om brukande av den allmänna anläggningen. I så fall gäller för denne vad som i lagen föreskrivs om fastighetsägare. Det innebär att nyttjanderättshavaren får samma ställning som en fastighetsägare i sitt brukarförhållande. Något utrymme för tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om brukningsrätt och avgiftsskyldighet i 8 och 9 §§ va-lagen finns dock inte. Dessa frågor regleras nämligen genom avtalet om brukandet.

När omständigheterna föranleder det skall, enligt 3 § tredje stycket, va-lagens bestämmelser om fastighet också tillämpas på byggnad eller annan anläggning som inte tillhör markägaren. Vad lagen föreskriver om ägare av fastighet skall i så fall gälla anläggningens ägare. Det innebär att också arrendatorer och ägare av hus eller andra anläggningar på ofri grund kan ha samma rättigheter och skyldigheter enligt va-lagen som en fastighetsägare.

#### 14.1.2 Fastighetsägarens brukningsrätt

Brukningsrätten för fastighetens eller anläggningens ägare beskrivs i 8 § va-lagen som en skyldighet för huvudmannen. Där sägs att huvudmannen för en allmän va-anläggning är skyldig att låta ägare av fastighet inom anläggningens verksamhetsområde bruka anläggningen, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp och detta behov inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt.

Det är alltså fastighetens eller den ifrågavarande anläggningens behov av allmänna vattentjänster som avgör om ägaren har någon brukningsrätt. Det måste till en början finnas ett faktiskt behov av en sådan vattentjänst – vattenförsörjning, spillvattenavlopp eller dagvattenavlopp – som den allmänna anläggningen är inrättad eller skall inrättas för att tillhandahålla. Ägaren av en obebyggd fastighet torde därför inte kunna få till stånd ett brukningsförhållande mot huvudmannens bestridande, utom möjligen för dagvattenavledning, innan byggnation aktualiseras på fastigheten.

Ett andra villkor för brukningsrätten är att det aktuella behovet av vattentjänster inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna anläggningen. Detta är i och för sig samma ordalag som lagen använder som rekvisit för fastighetsägarens avgiftsskyldighet. Men innebörden blir här i praktiken en

annan. Det beror framför allt på att huvudmannen i detta fall har bevisbördan för att behovet med större fördel kan tillgodoses på annat sätt. Det säger sig självt att huvudmannen, som genom att ta in fastigheten i verksamhetsområdet redan har tagit ställning till att fastigheten skall betjäna av den allmänna anläggningen, får svårigheter att möta fastighetsägarens krav på brukningsrätt med invändningar och bevisning om att något annat alternativ skulle vara bättre för fastigheten. Det kan möjligen lyckas i fråga om dagvattenavloppet från fastigheter där begränsade lokala lösningar har en naturlig tillämpning. Men förmodligen sällan när det gäller vattenförsörjning eller spillvattenavlopp för bostadsfastigheter.

Brukningsrätten inträder i och med att fastigheten kommer in i det formellt bestämda verksamhetsområdet. Fastighetsägaren kan då, oberoende av om anläggningen har byggts ut eller inte, begära att hans fastighet skall anslutas. Är behovskriteriet uppfyllt, kan huvudmannen inte motsätta sig denna begäran. Men huvudmannen är berättigad till det anstånd med utförandet av de för brukandet nödvändiga arbetena som behövs för att samordningen med andra arbeten inte skall väsentligt försvåras. Det krävs dock starka objektiva godtagbara motiv för att få uppskjuta arbetena. Enbart finansiella hinder mot en utbyggnad har i praxis inte ansetts tillräckligt.

Även om huvudmannen är skyldig att låta fastighetsägarna bruka anläggningen under angivna förutsättningar följer inte därav att fastighetsägarna har rätt att utan vidare koppla in sina va-installationer till den allmänna anläggningen. Detta måste först anmälas till huvudmannen som skall bekräfta fastighetsägarens ställning som brukare. Det är huvudmannen som avgör när inkoppling skall ske. Vanligen överlåter huvudmannen dock åt fastighetsägarens entreprenör att utföra själva inkopplingen.

Huvudmannen är inte skyldig att låta en fastighet kopplas till den allmänna anläggningen förrän anläggningsavgiften har betalats eller, om den skall fördelas på årliga inbetalningar, innan godtagbar säkerhet ställs.

### 14.1.3 Fastighetsägarens avgiftsskyldighet

Enligt 9 § va-lagen är ägaren av en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde skyldig att betala avgifter till huvudmannen, om fastigheten behöver anordningar för vatten-

försörjning och avlopp och detta behov inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen. Avgiftsskyldigheten gäller alltså under samma förutsättningar som brukningsrätten, i varje fall enligt ordalydelsen. Som redan sagts är det emellertid, på grund av bevisbördans placering, inte riktigt så i den praktiska tillämpningen. Det ankommer visserligen på huvudmannen att visa att fastigheten faktiskt har behov av ifrågavarande vattentjänster. Men om sådant behov föreligger måste fastighetsägaren, för att undgå avgiftsskyldighet, kunna bevisa att detta behov med större fördel kan tillgodoses på något annat sätt än genom den allmänna anläggningen.

Enbart det förhållandet att huvudmannen har byggt ut den allmänna va-anläggningen i ett område medför inte automatiskt att fastigheterna där kan påföras va-avgifter. Avgiftsskyldigheten måste nämligen i princip vara motiverad av den enskilda fastighetens behov av de vattentjänster som erbjuds. Fastighetsägaren är inte skyldig att betala avgifter för några andra tjänster än sådana som han faktiskt utnyttjar och sådana som fastigheten kan anses behöva vare sig de utnyttjas eller inte. Detta behov skall emellertid bedömas efter objektiva grunder. Normalt blir därför fastighetens belägenhet och användningssätt avgörande. Fastighetsägarens egen uppfattning om behovet tillmäts ingen självständig betydelse.

Konstateras ett relevant behov av erbjudna vattentjänster föreligga, uppkommer frågan om hur detta behov kan tillgodoses med största fördel. Detta avgörs genom en samlad bedömning av föreliggande omständigheter mot bakgrund av fastighetens användningsmöjligheter på sikt. Även om det i och för sig är en individuell prövning måste hänsyn också tas till den omgivande bebyggelsen och området karaktär i övrigt. Det har fått allt större betydelse i rättspraxis. Om förhållandena i bebyggelseområdet i stort påkallar en kollektiv lösning av va-frågan, har detta redan i sig ansetts innefatta en stark presumtion för att andra lösningar inte heller är bättre i det enskilda fallet. Även miljöaspekten är viktig i det här sammanhanget. Men det är ingalunda avgörande vilket system för avloppshantering som är mest kretsloppsanpassat. Också andra miljösynpunkter skall beaktas, exempelvis arten och omfattningen av ingrepp i natur och boendemiljö som föranleds av olika lösningar. Det är emellertid i första hand hälsoskyddsskäl som motiverar utbyggnaden av en allmän va-anläggning. Sanitära och hygieniska synpunkter väger därför tungt. Hänsyn skall vidare tas till vad modern boendestandard kan anses kräva och till rena

bekvämlighetssynpunkter. Va-lösningarnas varaktighet och hållbarhet och betydelsen av möjliga framtida förändringar i fråga om fastighetens användning och ägarförhållanden, påverkar också fördelsbedömningen. Så gör även de rent tekniska och ekonomiska förhållandena.

I praxis har behovet av renvatten ofta ansetts kunna med större fördel tillgodoses genom fastighetens egen vattenbrunn, när denna lämnar ett godtagbart vatten i tillräcklig mängd. En kostnadsjämförelse kan i sådana fall få fördelsbedömningen att väga över till det enskilda alternativet. I fråga om spillvattenavloppet lyckas fastighetsägaren däremot sällan fullgöra sin beviskyldighet. För en bostadsfastighet i ett tätbebyggt område, där allmänt avloppsnät har byggts ut, anses gängse förekommande enskilda avloppsanordningar (trekamarbrunnar, septiska tankar etc.) vanligen inte uppfylla nutida anspråk på hygienisk standard. Eftersom fördelsbedömningen skall göras på längre sikt, gäller detta i stor utsträckning även om fastigheten bara utnyttjas för fritidsändamål. Att fastigheten för närvarande används på ett sätt som inte kräver mycket av avloppsanordningarna, får ingen avgörande betydelse om normala användningsmöjligheter medger ett betydligt intensivare utnyttjande.

Eftersom behovet av vattentjänster skall prövas på objektiva grunder, föreligger avgiftsskyldighet även om fastighetsägaren inte begagnar den allmänna anläggningen. Men hänsyn skall tas till detta vid bestämmandet av avgifterna.

Obebyggda fastigheter har väl i allmänhet inget behov av vattentjänster. Men även för sådana fastigheter kan avgiftsskyldighet uppkomma, nämligen om de ligger inom en detaljplan och enligt planen är avsedda att bebyggas. I så fall skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, behovet av anordningar för vattenförsörjning och avlopp bedömas som om fastigheten var bebyggd enligt planen. Särskilda skäl för undantag från denna avgiftsskyldighet kan vara att det föreligger faktiskt eller rättsligt hinder att bebygga fastigheten. Annars är planförutsättningarna alltså avgörande för bedömningen av den obebyggda fastighetens behov av vattentjänster och därmed förbunden avgiftsskyldighet, men inte utan vidare för frågan om avgiftens storlek. Den frågan skall lösas enligt den allmänna regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund och med beaktande av att ägaren faktiskt inte brukar den allmänna anläggningen. Om ägaren betalat anläggningsavgiften och senare på grund av vägrat bygglov



inte kan använda fastigheten så som förutsattes när avgiften betalades, blir kommunen enligt 29 a § va-lagen skyldig att betala tillbaka den del av avgiften som svarar mot skadan, jämte avkastningsränta.

Avgiftsskyldighet enligt 9 § va-lagen inträder när huvudmannen har upprättat förbindelsepunkt för en fastighets anslutning till den allmänna anläggningen och underrättat fastighetsägaren om detta och punktens läge. Tidpunkten för avgiftsskyldighetens inträde är av betydelse bl.a. för avgifternas beräkning. I princip skall avgift utgå enligt den taxa som gäller när avgiftsskyldigheten uppkommer.

Den ovan behandlade avgiftsskyldigheten enligt 9 § avser fastighetens enskilda utnyttjande av den allmänna anläggningen. Vid sidan av dessa avgifter har huvudmannen enligt lagens 10 § rätt att av ägare till sådan fastighet inom en detaljplan som är avsedd för bebyggande ta ut avgift för att vatten från allmänna platser inom planområdet avleds genom anläggningen. Sådan avgift får enligt 10 § andra stycket inte tas ut innan åtgärder för avledandet har blivit utförda. Däremot är denna avgiftsskyldighet inte beroende av att någon förbindelsepunkt upprättas eller att fastigheten har något individuellt behov av denna vattentjänst. Avgifterna får enligt lagens 25 § inte överskrida huvudmannens kostnad för att avleda vatten från de allmänna platserna. I den mån omfattningen av dessa platser uppenbarligen överstiger planområdets eget behov, skall kostnaden bäras av den som svarar för att platserna ställs i ordning och underhålls.

Enligt 11 § va-lagen svarar ny ägare av fastighet inte gentemot huvudmannen för avgift som förfaller till betalning före tillträdesdagen. Innebörden av denna regel jämförd med bestämmelserna om avgiftsskyldighet för fastighetsägare är den att vid överlåtelse av fastighet den nye ägaren svarar för alla avgifter som förfaller till betalning efter tillträdet och den gamle ägaren för alla avgifter som förfaller till betalning före tillträdet.

## 14.2 Överväganden

De bärande delarna i gällande reglering av brukningsrätten och avgiftsskyldigheten förefaller det inte finnas anledning att ändra på. Men det finns en del andra nära anknutna frågor av skiftande karaktär att begrunda.

### 14.2.1 Anstånd med att bygga ut den allmänna anläggningen

När ett verksamhetsområde har fastställts blir huvudmannen skyldig att relativt omgående på fastighetsägarnas begäran bygga ut den allmänna anläggningen till de fastigheter som behöver den. För detta är han enligt 8 § första stycket va-lagen bara berättigad till det anstånd som behövs för att samordningen med andra arbeten inte skall väsentligt försvåras. Eftersom huvudmannen enligt vårt förslag inte längre kommer att kunna bestämma verksamhetsområdet själv utan blir helt beroende av kommunens beslut om detta, behöver han ha större möjligheter än för närvarande att mer oberoende av enskilda fastighetsägares krav kunna genomföra utbyggnaden efter sin egen planering. Om han till genomförande av beslutet om verksamhetsområde har antagit en plan för utbyggnaden av den allmänna anläggningen, bör han enligt vår mening vara berättigad att få hålla sig till den planen. Detta får dock inte innebära ett godtagande av något som kan uppfattas som en förhalning av genomförandet. Av bestämmelsen om kommunens utbyggnadsskyldighet framgår att den behövliga anläggningen skall komma till stånd "snarast".

Vi har tidigare berört denna fråga i avsnittet om Verksamhetsområde (avsnitt 13.2.1). Nu föreslår vi att anståndsbestämmelsen i 8 § kompletteras med en uttrycklig föreskrift om att arbetena får utföras i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan.

### 14.2.2 Förbud mot inkoppling av bristfällig installation

När det behövs får huvudmannen enligt 20 § va-lagen låta undersöka va-installation och dess brukande. "När det behövs" har av en del tolkats så att undersökningen bara får ske på förekommen anledning. Huvudmännen har emellertid ett starkt intresse av att också kunna göra undersökningen i förebyggande syfte för att förhindra anslutning av bristfälliga installationer. Vi skall behandla frågan om huvudmannens undersökningsrätt närmare i avsnittet om Anläggningen (avsnitt 15.8). Men om huvudmannen skall ges möjlighet att förhindra en anslutning med anledning av undersökningsresultatet, så hör en bestämmelse om detta hemma under nuvarande 8 §.

PBL-utredningen föreslog att huvudmannen skulle få förbjuda fastighetsägaren att koppla va-installationen till den allmänna va-

anläggningen, ”om installationen har väsentliga brister”. Det här väsentlighetsrekvisitet hämtades från lagens 30 §, som talar om när huvudmannen på grund av en fastighetsägares försummelse kan stänga av vattnet till en ansluten fastighet. Genom att begränsa förbudsmöjligheten till sådana fall där huvudmannen i dag är berättigad att stänga av vattentillförseln, bedömdes de sanitära och miljömässiga problemen med ett förbud att koppla till installationen också bli begränsade. Förslaget mötte ingen kritik vid remissbehandlingen. Ett par remissinstanser ville dock gå längre. De ville att huvudmannen inte bara skulle ha möjlighet att förhindra en tillkoppling utan också kunna stänga av eller koppla bort en redan ansluten avloppsledning. Till detta återkommer vi i samband med analysen i skadeståndsavsnittet av 30 § va-lagen (avsnitt 21.4)

En instans efterlyste en precisering i motiven av vad som skall betraktas som ”väsentliga brister”.

Med tanke på det stora ansvar som huvudmannen har för sina vattentjänster, särskilt när det gäller vattenförsörjningen, framstår det som ett mycket rimligt krav att han skall kunna vägra anslutning av sådana installationer som kan äventyra säkerheten i va-försörjningen och sådana som inte uppfyller nödvändiga förutsättningar för ett varaktigt brukningsförhållande. Också vi föreslår därför att huvudmannen inte skall vara skyldig att låta en fastighet kopplas till den allmänna anläggningen, om fastighetens va-installation har väsentliga brister. Som nyss antydde kan bristerna vara av två slag. Det ena avser brister i installationen som kan förorsaka skador på den allmänna anläggningen eller på annat sätt väsentligt störa dess funktion. Vatteninstallationen kan exempelvis sakna nödvändiga återströmningsskydd och avloppsinstallationen oljeavskiljare där sådana behövs. Ledningar kan vara felkopplade så att spillvatten exempelvis leds ut i en dagvattenservis och vatten från en enskild vattentäkt blandas med vatten från den allmänna anläggningen. En väsentlig brist hos en spillvattenservis skulle kunna vara att den läcker in för mycket ovidkommande vatten. Den andra typen av brister kan i och för sig sakna betydelse för den allmänna anläggningens tekniska funktion men ändå omöjliggöra eller väsentligt försvåra att ett varaktigt brukningsförhållande kan etableras på de villkor som gäller för ett sådant. Vatteninstallationen kan exempelvis sakna en godtagbar plats för en vattenmätare.

De här anförda exemplen borde räcka som vägledning för bedömningen av vad som skall anses vara så väsentliga brister att huvudmannen kan vägra tillkoppling. Med denna karaktär på bristerna kommer förbudsmöjligheten inte att bakvägen ge utrymme för sådana installationsföreskrifter som huvudmannen inte får meddela enligt 19 § va-lagen. Således skall huvudmannen exempelvis inte, med hänvisning till att kopparbemängt spillvatten skulle skada slamkvaliteten, kunna förbjuda tillkoppling av en vatteninstallation bara för att den innehåller kopparledning. Uppfyller installationen kraven i gällande byggregler måste den godtas också i det här sammanhanget. En annan sak är att huvudmannen – med stöd av bestämmelsen i 21 § va-lagen om att den allmänna anläggningen skall brukas så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla kraven från miljö- och hälsoskyddssynpunkt – i princip kan ställa sådana kvalitetskrav på allt avloppsvatten som tillförs den allmänna anläggningen att en anslutning ibland förutsätter att avloppsvattnet genom avskiljare eller på annat sätt först undergår viss rening på fastigheten innan det kan tas emot av den allmänna anläggningen. Detta utvecklas närmare i avsnittet om Brukande av allmän va-anläggning (avsnitt 17.1 och 17.2).

#### 14.2.3 Skyldighet till faktisk anslutning

Fastighetsägarens rätt att bruka den allmänna anläggningen och hans skyldighet att betala avgifter till huvudmannen svarar inte mot någon skyldighet enligt va-lagen för honom att också ta huvudmannens vattentjänster i anspråk eller att ens ansluta fastigheten till det allmänna nätet. Faktisk anslutning kan bara framtvingas med stöd av hälso- och miljöskyddslagstiftningen.

I samband med den nuvarande va-lagens tillkomst diskuterades om inte anslutningstvång borde införas åtminstone för sådana fall där kravet på faktisk anslutning är motiverat av va-tekniska skäl (prop. 1970:118 s. 98 ff). Det man då framför allt tänkte på var den nödvändiga omkopplingen av en fastighets avloppsledning vid övergång till duplikatsystem. Enligt departementschefen saknades det emellertid anledning att införa regler om skyldighet för fastighetsägare att begagna sig av den allmänna anläggningen eller att ge huvudmannen rätt att i allmänna bestämmelser förskriva sådan skyldighet. Huvudmannen ansågs däremot kunna få rätt att i

allmänna bestämmelser föreskriva att dagvatten inte får tillföras spillvattenledning. En sådan förbudsföreskrift skulle också gälla mot fastigheter som tidigare haft rätt att göra sådan inledning. Den riktar sig såväl till dem som tidigare haft rätt att leda dagvatten till ledning avsedd för både spill- och dagvatten som till dem som utan tillstånd avlett dagvatten till spillvattenledning. Man räknade med att utsläppsförbudet normalt skulle göra faktisk anslutning till va-anläggningens dagvattenledning till den enda praktiskt möjliga lösningen för fastigheten. Det blev därigenom obehövligt att i lagen föreskriva anslutningstvång för sådana fall.

Inte heller i vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster är det vare sig lämpligt eller behövligt med föreskrifter om anslutningstvång. Den anslutning som skall kunna framtvingas mot fastighetsägarens vilja skall även i fortsättningen grundas på de skäl och ske i den ordning som anvisas av hälso- och miljöskyddslagstiftningen. Men det är inte alltid så lätt pedagogisk uppgift för huvudmannen att i förekommande fall söka klargöra detta för fastighetsägaren. Erfarenheterna från tillämpningen hittills visar tydligt att det i allmänhet ter sig alldeles obegripligt för den enskilde fastighetsägaren att han skall behöva betala avgifter till huvudmannen trots att han är berättigad att lösa fastighetens va-frågor på annat sätt än genom anslutning till den allmänna anläggningen. Denna situation torde i och för sig inte vara vanligt förekommande. Så problemet skall inte överdrivas. Men det är naturligtvis inte bra att det alls finns en diskrepans mellan avgiftsskyldigheten och skyldighet till faktisk anslutning. När det gäller vattenförsörjningen är denna diskrepans inte fullt så besvärande. Att fastighetsägaren exempelvis på grund av ett ringa utnyttjande anser sig kunna hålla till godo med en annars otillräcklig egen vattentäkt, behöver inte hindra förståelsen för att han i alla fall måste vara med och bekosta det allmänna system som de andra fastigheterna i hans område behöver. Men om han har en egen godkänd och fungerande avloppslösning som han vill fortsätta att använda så länge han får, då ligger förståelsen för avgiftsskyldigheten till det allmänna inte lika nära.

Det bästa vore enligt vår mening att den här diskrepansen minskades genom en striktare tillämpning av anslutningsskyldigheten enligt hälso- och miljöskyddslagstiftningen. Den där gällande regleringen synes ge utrymme för detta. När ett allmänt avloppsnät har byggts ut, borde normalt inte längre godtas några enskilda

avloppsanordningar som inte klarar sin uppgift med större fördel än den allmänna anläggningen.

#### 14.2.4 Utrymmet för småskaliga va-lösningar

I utredningsdirektiven framhålls att lagstiftningen bör utformas så att driften av va-anläggningar kan ordnas på ett sätt som möjliggör lösningar som tillgodoser moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning. Till exempel bör lagstiftningen inte motverka småskaliga lösningar när sådana uppfyller långsiktiga krav på hälso- och miljöskydd.

Hur driften av allmänna va-anläggningar skall kunna tillgodose moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning återkommer vi till i anslutning till reglerna om själva anläggningen och dess drift (se avsnitt 15). Vårt förslag kommer i och för sig inte att resa några hinder för huvudmannen att välja bra småskaliga lösningar för den allmänna va-verksamheten. Det blir huvudmannens sak att avgöra vilken teknik som bäst tillgodoser verksamhetens ändamål. Lagen kommer i det stora hela inte att innehålla några andra begränsningar i detta hänseende än den som ligger i att bara nödvändiga kostnader för produktionen av vattentjänsterna får ingå i beräkningsunderlaget för uttag av avgifter från brukarna. Men eftersom allmänna va-anläggningar är avsedda att lösa va-frågor i större sammanhang, lär det nog sällan bli aktuellt med småskaliga lösningar för att klara produktionen av allmänna vattentjänster. I sådana fall där kommunen kan fullgöra sin utbyggnadsskyldighet genom förordnande om va-samverkan mellan fastighetsägarna, bör däremot utrymmet för småskaliga lösningar bli betydligt större, om inte rent av dominerande. Fastän också detta förutsätts ske i ett större sammanhang, bör en sådan samverkan kunna innehålla flera olika och skilda va-lösningar inom en eller flera gemensamhetsanläggningar, allt efter vad de lokala förhållandena medger.

Inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning lär emellertid de småskaliga lösningarna normalt bara komma i fråga som enskilda alternativ till den allmänna anläggningen. I regelverket möts de motstående intressena här i den ovan berörda frågan om vilken lösning som med största fördel kan tillgodose den aktuella fastighetens behov av anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Med dagens fördelsprövning blir det, som redan konstaterats, ett minst sagt begränsat utrymme för enskilda

avloppslösningar. Även om den alltmer utvecklade tekniken för småskaliga spillvattenavlopp och torra och sorterande avloppssystem fortlöpande höjer kvaliteten på dessa, är det i normalfallet fortfarande svårt att i jämförelse med allmänna system, som enligt lagen hela tiden måste uppfylla gällande kvalitetsnormer, finna de enskilda lösningarna vara till större fördel än de allmänna. Ett sätt att öka det möjliga utrymmet för enskilda lösningar skulle kanske kunna vara att uppvärdera betydelsen av hushållningsaspekten i detta sammanhang. Förutom att vara billigare för fastighetsägaren, förefaller det vara i just det avseendet som småskaliga avloppslösningar ibland anses kunna ha ett visst försteg. Om sålunda det enskilda alternativet skulle visas vara överlägset i fråga om återföring av viktiga näringsämnen till det naturliga kretsloppet och från övriga relevanta synpunkter hålla ganska jämna steg med det allmänna alternativet, skulle denna fördel med den enskilda lösningen kanske kunna anses räcka till för att fastighetsägaren skall slippa avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen för den allmänna anläggningen.

Detta verkar vara en framkomlig väg och vi föreslår därför att fördelsprövningen i nuvarande 9 § kompletteras med att det vid denna särskilt skall beaktas i vilken mån de jämförda alternativen tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurserna.

#### 14.2.5 Avgiftsskyldighet för dagvatten- fastighet

Enligt utredningsdirektiven skall särskild uppmärksamhet ägnas åt frågor rörande dagvatten. Bland annat bör förutsättningarna för avgiftsskyldighetens inträde uppmärksammas när det gäller avledande av dagvatten från fastigheter som är bebyggda eller som är avsedda att bebyggas. Det som här åsyftas torde i första hand vara önskemålet från kommunalt håll att kunna ta ut avgift för bortledande av dagvatten från fastigheter utan att det upprättas någon förbindelsepunkt för ändamålet. I många fall lär nämligen avvattningen av fastigheter i ett område miljömässigt kunna ske bättre genom olika former av lokalt omhändertagande (LOD). Berörda fastigheter behöver då inte alltid betjäna av något särskilt ledningsnät. Avrinningen kan ske naturligt – över mark, via diken och bitvis kanske genom ledningar – till anlagda perkolationsmagasin, andra fördröjningsmagasin eller på annat sätt. Det från avgiftssynpunkt enda intressanta är om den utförda avvattnings-

anläggningen faktiskt fungerar eller inte. Det blir här liksom i övrigt huvudmannens sak att välja den bästa tekniken. Enligt vår mening bör skyldigheten att betala avgifter för vattenavledningen dock inte vara beroende av vilken teknik som valts utan bara av fastighetens behov av denna vattentjänst. Om behovet kan tillgodoses genom den allmänna anläggningen utan att servisledningar utförs till fastigheterna, bör för dessa uppkomma avgiftsskyldighet under samma förutsättningar som annars gäller för denna vattentjänst när fastigheterna får del av den via en upprättad förbindelsepunkt.

Det innebär att avgiftsskyldighet också kan uppkomma för obebyggda fastigheter som enligt en detaljplan är avsedda att bebyggas. För en meningsfull bedömning av en sådan fastighets behov av vattentjänsten kan detaljplanekravet knappast undvaras. Andra obebyggda fastigheter skall inte kunna avgiftsbeläggas. Detta är värt att notera, eftersom verksamhetsområdet för tjänsten dagvattenfastighet, med det av oss använda avloppsbegreppet, också kommer att kunna omfatta fastigheter som inte ligger inom en detaljplan.

Att avgiftsskyldigheten skall följa vanliga regler betyder dock inte att avgifterna måste bli desamma som om förbindelsepunkt upprättats. I och för sig kan det utgå både anläggnings- och bruksavgifter, men avgift för exempelvis servisledning och förbindelsepunkt kan naturligtvis inte komma i fråga.

I avsaknad av förbindelsepunkt krävs en särskild reglering av när avgiftsskyldigheten skall inträda i dessa fall och överväganden om hur rättsförhållandet i övrigt påverkas av att inte vara ledningsanknutet. Det borde i det förra avseendet vara lämpligt med en ordning som ligger så nära normalfallet med en upprättad förbindelsepunkt som möjligt. Avgiftsskyldigheten bör därför inträda i och med att huvudmannen har utfört den ifrågasvarande dagvattenanläggningen och underrättat fastighetsägaren om detta.

Det får förutsättas att den här utbyggnaden, liksom varje annan utbyggnad av den allmänna anläggningen, har föregåtts av en ordentlig undersökning av behovet av den ifrågasvarande vattentjänsten och att berörda fastighetsägare i detta sammanhang inte bara blivit i god tid informerade om utbyggnadsplanerna utan också beretts tillfälle att själva komma in med synpunkter på dessa. När utbyggnaden väl genomförs, får den inte komma som en överraskning för fastighetsägarna. De som inte vill ha vattentjänsten bör ha haft tillfälle att upplysa huvudmannen om



detta. Ifall anläggningen i alla fall byggs ut för att betjäna deras fastigheter, får respektive fastighetsägare – för att komma undan avgiftsskyldigheten – på vanligt sätt efter underrättelsen om den utförda anläggningen göra invändning om att fastigheten inte behöver några anordningar för dagvattenavledning, att ett eventuellt föreliggande sådant behov inte tillgodoses genom den utförda anläggningen och att behovet i varje fall skulle med större fördel kunna tillgodoses på något annat sätt. Behovsprövningen blir densamma vare sig det har upprättats förbindelsepunkt för denna vattentjänst eller inte. Men naturligtvis kan det ibland bli svårare för huvudmannen att leda avvattningsfunktionen i bevis när det inte finns något ledningssystem att hänvisa till. Huruvida fastigheten kan anses ha något behov av vattenavledning över huvud taget, får också bedömas på vanligt sätt. Det innebär att prövningen normalt får utgå från presumtionen att fastigheten skall anses ha ett sådant behov, om vattnet från fastigheten inte kan tas om hand genom naturlig avledning till våtmarker eller vattendrag eller genom markinfiltration inom fastigheten eller på angränsande markområden från vilka vattenavledning inte sker genom huvudmannens försorg.

Beträffande rättsförhållandet i övrigt när vattentjänsten inte är ledningsbunden försvinner med förbindelsepunkten också den naturliga och skarpa gränsen mellan huvudmannens och fastighetsägarnas ansvar. Att bestämma vad som hör till den allmänna dagvattenanläggningen och till fastigheternas dagvatteninstallationer, bör väl trots detta inte vara så svårt. Men ansvarsfördelningen i övrigt blir inte alltid lika självklar. Det uppstår nya frågor om gränsdragningen mot den allmänna skadeståndsrätten. Skall exempelvis huvudmannen kunna hållas skadeståndsansvarig på va-rättslig grund ifall brukarfastigheter drabbas av dagvattenöversvämning till följd av att en allmän LOD-anläggning i området inte fyllt skäligen anspråk på säkerhet? Om en ansluten fastighet i dag skadas av inströmmande dagvatten eller annan brist i dagvattenavledningen, är detta – till skillnad från en översvämningsskada via en ledningsanslutning – normalt inte att betrakta som en skada i va-förhållandet utan något som får bedömas enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Som senare skall utvecklas i samband med analysen av 29 § va-lagen (se avsnitt 21.3.5) kommer vi dock att föreslå en ändring av detta. Enligt vårt förslag skall även skador till följd av ytledes eller på annat sätt inträngande vatten på

en ansluten fastighet från en allmän va-anläggning anses uppkomma i va-förhållandet.

#### 14.2.6 Avgiftsskyldighet för dagvatten- gata

Den andra dagvattenfrågan som utredningsdirektiven lyfter fram gäller möjligheterna att ta ut avgifter för vattenavledning från allmänna platser och principerna för avgiftsskyldighetens fördelning i detta sammanhang.

Den nuvarande möjligheten att ta ut avgifter för vattenavledning från allmänna platser gäller bara inom detaljplanlagda områden. Med allmänna platser avses här detsamma som i plan- och bygglagstiftningen, dvs. sådan mark som i detaljplan eller områdesbestämmelser har redovisats som allmän plats, t.ex. gator, torg och parker. Som vi tidigare konstaterat beträffande definitionen av begreppet avloppsvatten finns det för va-lagens del anledning att inte längre ha kvar detta begrepps koppling till ett detaljplaneområde utan att i stället låta begreppets innehåll styras av det faktiska behovet av ifrågavarande vattentjänst. Samma skäl gör sig gällande i fråga om avvattningen av allmänna platser. Det är mer ändamålsenligt att kommunen – utan att vara bunden av detaljplaneregleringen – får på vanligt sätt bestämma ett verksamhetsområde också för denna vattentjänst. Men eftersom avgiftsskyldigheten enligt 10 § va-lagen inte är och inte heller bör vara beroende av något individuellt behov hos de enskilda fastigheterna, är det nödvändigt att verksamhetsområdet inte görs större än att avvattningen av de allmänna platserna fortfarande kan anses tydligt ske i va-kollektivets intresse. Annars kan grundlagsenligheten av rätten att ta ut avgifter för ändamålet ifrågasättas. Verksamhetsområdets utsträckning måste kunna förenas med lagens ändamålsbestämning för den allmänna va-anläggningen. Förutom detaljplanereglerade områden, som alltid skall ingå, bör till verksamhetsområdet således inte kunna föras andra områden än sådana för vilka bebyggelsen, i första hand bostadsbebyggelsen, kräver att va-frågorna löses i ett större sammanhang. Det största verksamhetsområdet för vattenavledning från allmänna platser kommer därmed i princip att sammanfalla med verksamhetsområdet för avvattning av enskilda fastigheter. Liksom för andra vattentjänster skall det kunna finnas flera från varandra skilda

verksamhetsområden för avvattnings av allmänna platser inom en och samma kommun.

Inom ett sålunda bestämt verksamhetsområde föreslår vi alltså att huvudmannen skall kunna ta ut avgifter enligt nuvarande 10 § för att vatten genom den allmänna anläggningen avleds från allmänna platser och andra motsvarande platser. Avgift får dock inte tas ut av fastighetsägarna inom ett sådant verksamhetsområde förrän åtgärder för avledandet blivit utförda inom just det området.

Begreppet allmän plats skall fortfarande ha samma innebörd som i plan- och bygglagen (1987:10). Det blir därmed direkt tillämpligt bara inom den del av verksamhetsområdet som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. Även andra platser inom verksamhetsområdet som kan anses motsvara sådana allmänna platser bör emellertid omfattas av bestämmelsen. Vi föreslår därför att den också skall gälla vattenavledning från sådan väg eller annan platsmark inom verksamhetsområdet som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark som typiskt sett redovisas som allmän platsmark i en detaljplan. Detta innebär naturligtvis ingen knivskarp gränsdragning men det torde heller inte behövas i det här sammanhanget. Det bör normalt vara ganska givet vilka platser av detta slag som kan anses motsvara allmänna platser. Dessa bör då omfattas av bestämmelsen vare sig de ligger inom eller utanför planlagt område. Även inom planlagt område kan det nämligen finnas platser som på detta sätt motsvarar allmän platsmark utan att vara redovisad som sådan i planen. Särskilt i områden med småhusbebyggelse är det vanligt att en detaljplan utformas med storkvarter. Förutom byggnadstomter för husen innehåller storkvarteren en eller flera kommunikationstomter, dvs. särskilt för hela husgruppen avsatta områden med gemensam mark i form av gator, parker, m.m. Sådana s.k. kvasi-allmänna platser är i regel upplåtna för eller nyttjade för allmän trafik. De skiljer sig ofta inte till utformning eller användningssätt från de egentliga allmänna platserna i plan- och bygglagens mening. Vattenavledningen från dessa platser bör därför också kunna ske enligt regleringen i 10 §.

När det gäller obebyggda tomter inom verksamhetsområdet, bör detaljplanerekvisitet för avgiftsskyldigheten vara kvar för att tomten skall kunna anses höra till det va-kollektiv i vars intresse vattenavledningen sker.

Bestämmelsen i 10 § ger på det här viset huvudmannen möjlighet att finansiera vattenavledningen från allmänna platser och andra motsvarande platser med avgifter från fastighetsägarna inom det

område som skall betjänas med denna vattentjänst. Fastighetsägarnas avgiftsskyldighet motiveras av att bebyggelseområdet i stort behöver tjänsten och att områdets nytta av den naturligtvis också ligger i fastighetsägarnas intresse. Av ändamålet för den allmänna va-anläggningen följer att rätten att ta ut avgifter motsvaras av en skyldighet för huvudmannen att sörja för att de aktuella platserna avvattnas i den mån bebyggelseområdet behöver det.

Även i 25 § slås fast att det är va-kollektivet som skall stå kostnaderna för vattenavledningen från dessa platser som motiveras av områdets eget behov. Men däremot inte för merkostnad som uppkommer på grund av att platserna uppenbarligen är större än behovet. Denna merkostnad skall i stället bäras av den som svarar för att platserna ställs i ordning och underhålls. Exempel på platser som är större än vad området behöver kan vara en särskilt bred genomfartsled eller en osedvanligt stor park. Om den allmänna platsen är gata eller allmän väg är det antingen kommunen eller staten som är skyldig att svara för merkostnaden. Skulle någon gång också en enskild väg kunna anses vara uppenbart större än vad området behöver, hamnar kostnaden hos samfälligheten som förvaltar väganläggningen. Är det fråga om parkmark torde motsvarande skyldighet nästan alltid åvila kommunen.

Bestämmelsen i 25 § är i huvudsak överförd oförändrad från 1955 års va-lag. 1946 års vatten- och avloppssakkunniga föreslog i sitt betänkande med förslag till va-lag att avledandet av vatten för sådana platser, i den mån kostnadsansvaret inte åvilade fastighetsägarna, skulle bekostas av kommunen. Departementschefen ansåg dock inte denna ordning vara lämplig, eftersom bestämmelserna inte enbart skulle gälla områden under stadsplan utan även områden under byggnadsplan. Enligt departementschefen borde den återstående kostnadsandelen i stället betalas av den som har att svara för iordningsställande och underhåll av gata, väg eller allmän plats, dvs. inom byggnadsplaneområdena i regel vederbörande vägförening (prop. 1955:121 s. 97). Det förefaller dock inte helt klart om avsikten sedan också varit att genom bestämmelsen i va-lagen etablera ett rättsförhållande mellan va-huvudmannen och vägföreningen eller annan ansvarig som gör det möjligt för huvudmannen att med stöd av lagbestämmelsen kunna utkräva detta kostnadsansvar.

Fördelningsregeln i 25 § har kritiserats för att den berett svårigheter i tillämpningen. Kritiken har inte varit obefogad men vi

har ändå kommit fram till att kostnadsansvaret för att vatten avleds från allmänna platser även i fortsättningen bör fördelas på samma sätt som hittills. Det är visserligen inte alltid så lätt att fastställa i vilken mån omfattningen av de allmänna platserna uppenbarligen överstiger det aktuella områdets behov. Och det blir inte lättare av att detta område i fortsättningen också skall kunna omfatta platser som inte är detaljplanereglerade. Men någon enklare och mer precis fördelningsgrund förefaller inte finnas. Eftersom fördelningen normalt inte skall ske mellan några andra parter än huvudmannen för den allmänna va-anläggningen, kommunen och staten, bör nog inte heller parternas förmåga att gå i land med denna uppgift underskattas.

Genom vårt förslag att allmänna va-anläggningar också skall byggas ut av miljöskäl tillkommer emellertid, som vi har bedömt det i avsnittet om Försörjningen med allmänna vattentjänster (avsnitt 11.4), en för många va-verk ny miljökostnad i detta sammanhang, nämligen för rening av dag- och dränvatten från fastigheter och framför allt från gator och andra allmänna platser. Som vi där förordat bör ansvaret för denna kostnad, åtminstone såvitt avser vattnet från allmänna platser, delas mellan va-huvudmannen och andra kostnadsbärare enligt 25 § va-lagen. Denna paragraf bör kompletteras med en bestämmelse om detta. Det förhållandet att också dag- och dränvatten från fastigheter och kvartersmark ofta avleds i samma ledningar som vattnet från allmänna platser, bör med den förut angivna motiveringen för att kostnaderna skall fördelas på det här sättet inte påverka den föreslagna hälftindelningen av reningskostnaderna. Normalt torde nämligen det behov av rening som ibland kan finnas väsentligen härröra från det vatten som avleds från gator och andra allmänna platser.

Hälftindelningen innebär att va-kollektivet genom va-huvudmannen alltid får stå för hälften av reningskostnaderna. Den andra hälften kommer ofta att falla på kommunen. Eller så skall den fördelas mellan kommunen och staten, allt efter vilka slags platser det är fråga om. Att någon annan än kommunen eller staten skulle ha ansvaret för sådana allmänna platser eller motsvarande från vilka avlett dagvatten kommer att kräva särskilda reningsåtgärder, torde i praktiken vara sällsynt. Den närmare fördelningen låter sig väl i allmänhet inte beräknas med någon vidare exakthet utan får skattas efter vad förhållandena kan medge. Det måste bli huvudmannens uppgift att bestämma fördelningen

och vilka kostnader de olika parterna slutligen skall bära. Huvudmannen skall därefter med stöd av bestämmelsen i lagen om allmänna vattentjänster kunna påföra vederbörande parter deras respektive kostnadsandel. Dessa parter skall sedan på grund av samma bestämmelse vara skyldiga att betala. Tvist om sådan betalningsskyldighet skall av alla direkt berörda parter kunna underställas Va-nämndens prövning.

Skrivningen av nuvarande 10 och 25 §§ bör slutligen förtydligas så att det klart framgår att vattentjänsten inte bara består i själva avledandet av vattnet utan också omfattar den rening och annat omhändertagande som kan behövas.

#### 14.2.7 Betalningsansvar för avgifter när fastighet byter ägare

Regeln i 11 § va-lagen har i praxis tillämpats så att den gamle ägaren gentemot huvudmannen fått svara för alla avgifter – anläggningsavgifter och bruksavgifter – som förfaller till betalning innan ny ägare tillträder fastigheten och den nye ägaren för alla avgifter som förfaller därefter. Med tillämpning av denna regel och bestämmelsen i 27 § va-lagen att avgift skall betalas vid anfordran, konstaterades i rättsfallet NJA 1982 s. 768 att betalningsansvaret åvilade ny fastighetsägare som tillträtt fastigheten innan anfordran på betalning av avgiften först framställdes. Avgiften ansågs förfallen till betalning trots att kravet felaktigt riktats mot förre ägaren.

Vid remissbehandlingen av 1964 års va-utredning (SOU 1967:65) föreslogs från ett par håll att skyldigheten att betala avgifter skulle bindas till fastigheten, så att avgifter skulle kunna tas ut även av ny ägare till fastigheten. Förslaget avvisades emellertid av departementschefen (prop. 1970:118 s. 108) som ansåg att en sådan regel kunde medföra rättsosäkerhet. I det till lagrådet remitterade lagförslaget infördes i stället ett andra stycke i 11 §. Men det fick sedan efter lagrådets hemställan utgå ur den slutliga lagtexten. Enligt detta stycke skulle, då fastighet övergått till ny ägare, den tidigare ägaren jämte den nye gentemot huvudmannen svara för de skyldigheter som för tiden från och med tillträdesdagen till dess huvudmannen underrättats om äganderättsövergången åvilat fastighetsägaren. Lagrådet uttalade (prop. 1970:118 s. 190):

Med stadgandet torde åsyftas avgift, som förfaller till betalning under den angivna tiden, vare sig fråga är om periodisk avgift eller om engångsavgift. Något påtagligt behov av denna avvikelse från grundsatsen att det är fastighetsägaren som svarar för avgiftsskyldigheten har enligt lagrådets mening inte visats föreligga. Under alla förhållanden kan det inte anses rimligt, att underlåtenhet att underrätta huvudmannen om äganderättsövergången skall medföra så allvarlig påföljd. Särskilt när det är fråga om engångsavgift kan det röra sig om betydande belopp.

Det behov av att ändra bestämmelsen som tidigare åberopats har framför allt gällt de praktiska svårigheterna att driva in avgifter, särskilt stora anläggningsavgifter, från den som inte längre äger fastigheten. Detta problem har emellertid redan fått en lösning för de viktigaste fallen – de som gäller anläggningsavgiften för nyanslutning av fastighet – nämligen genom den bestämmelse som den 1 juli 1996 infördes i 8 § va-lagen enligt vilken huvudmannen kan vägra inkoppling av fastighet till den allmänna anläggningen innan anläggningsavgiften har betalats eller, om avgiften skall fördelas, innan godtagbar säkerhet ställts. Med denna bestämmelse har huvudmannen alltid möjlighet att säkra betalningen, eftersom han åtminstone måste få en godtagbar säkerhet för denna. Skulle fastigheten byta ägare innan alla avbetalningar har fullgjorts, så torde detta inte påverka betalningsansvaret för den fastighetsägare som ingick avbetalningsplanen.

I fråga om brukningsavgifterna kvarstår dock en del problem. Ett va-abonnemang avslutas normalt med en slutavläsning inför en ny ägares tillträde. Fakturan på avgiften kommer därmed att förfalla till betalning efter tillträdet och det gör den nye ägaren betalningsansvarig. Men detta torde sällan vara i överensstämmelse med vare sig huvudmannens önskan eller de avbytande abonnenternas inbördes överenskommelse. De flesta utgår säkerligen från att varje abonnent skall betala den förbrukning som sker under tiden för hans eget abonnemang. Och så bör det också vara. Vi föreslår därför att det i ett andra stycke till nuvarande 11 § va-lagen införs en ny bestämmelse som säger att den tidigare ägaren alltid gentemot huvudmannen skall svara för brukningsavgift som beräknats för tid då han innehade fastigheten, även om avgiften förfaller till betalning efter det att ny ägare tillträtt fastigheten. Om denna bestämmelse formuleras som ett undantag från huvudregeln i paragrafens första stycke, som föreslås vara kvar, slipper samtidigt den nye ägaren ansvaret för den gamles brukningsavgifter. Det

innebär att förhållandet dem emellan i det här avseendet blir reglerat på samma sätt som mellan säljaren och köparen enligt 4 kap. 10 § tredje stycket jordabalken, när dessa inte kommit överens om annat.



## 15 Anläggningen

**Förslag:** Utförande och drift av en allmän va-anläggning skall ske så att den uppfyller de krav som kan ställas – förutom som i dag från miljö- och hälsoskyddssynpunkt – med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. Anläggningen bör vidare utföras och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av den kan tillgodoses.

Nuvarande bestämmelser om förbindelsepunkt bör vara kvar. När förutsättningar föreligger för huvudmannen att avleda dagvatten genom ett icke ledningsbundet system behöver naturligtvis inte någon förbindelsepunkt upprättas. Vid anslutning av en fastighet som inrättats genom tredimensionell fastighetsbildning bör regelmässigt särskilda skäl för en avvikande placering av förbindelsepunkten än vad huvudregeln anger föreligga. Huvudman och fastighetsägare skall inom ramen för den offentlighetsregleringen ha viss möjlighet att träffa avtal om förbindelsepunktens läge.

Huvudmannen får upplåta driften av anläggningen till annan. Avtal om sådan upplåtelse får dock inte utan särskilda skäl slutas för längre tid än fem år.

Förbindelsepunkten skall fortsatt utgöra avgränsningen mellan den allmänna va-anläggningen och fastighetens va-installation, för vilken huvudmannen inte svarar. Huvudmannen skall dock ha ansvaret för särskilda anordningar som förlagts efter förbindelsepunkten och som på grund av den allmänna anläggningens konstruktion eller utförande behövs för att fastigheten skall kunna betjäna av denna anläggning. Fastighetsägaren skall ha ett tillsynsansvar över sådana anordningar.

Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i va-lagstiftningen utmönstras.

## 15.1 Gällande rätt

I va-lagen finns bestämmelser om hur allmänna va-anläggningar skall utföras och drivas och vilka anordningar dessa skall vara försedda med i 12–14 §§, om fastigheternas va-installationer i 17–19 §§ och om inlösen- och andra ersättningsfrågor i 15–16 §§. Dessa frågor, samt frågan om miljökonsekvensbeskrivning (12 a § va-lagen) skall behandlas här.

### 15.1.1 Utförande och drift av en allmän va-anläggning samt anordningar för denna

Enligt 12 § första stycket va-lagen skall en allmän va-anläggning utföras och drivas så att den uppfyller de krav som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt skall tillgodoses. Anläggningen skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Vidare gäller att, om det för viss bebyggelse behövs anordningar endast för vattenförsörjning eller för avlopp, anläggningen skall avpassas efter detta.

12 § tar inte sikte på anläggningens ändamål. Detta regleras i dag i 1 § va-lagen. När en allmän va-anläggning väl inrättas skall den dock utföras och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt. I den mån anläggningen är tillståndsprovad enligt miljöbalken eller tidigare miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen gäller givetvis att verksamheten måste uppfylla de krav som ställts vid tillståndsprovningen. Detta skulle gälla även utan föreskrift härom i va-lagen. 12 § gäller dock för hela verksamheten, även om denna inte eller endast till viss del tillståndsprovats. Avloppsrening är i och för sig underkastad anmälnings- eller tillståndsplikt, men viss osäkerhet råder om den allmänna va-anläggningen därutöver skall ingå i provningen eller om provning av den verksamheten endast skall ske i den mån den kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Genom 12 § klargörs huvudmannens ansvar att konstruera anläggningen och driva den så att miljön skyddas från hälso- och miljöstörande ämnen.

Tidigare angavs endast att den allmänna hälsovårdens intressen skulle tillgodoses vid utförande och drift av en allmän va-anläggning. I samband med tillkomsten av hälsoskyddslagen (1982:1080) ersattes begreppet allmän hälsovård med hälsoskydd.

Någon ändring av den sakliga innebörden synes dock inte ha varit avsedd (se prop. 1981/82:219 s. 19 i fråga om hälsoskyddslagen och prop. 1982/83:111 om följdändringarna i bl.a. va-lagen).

Att anläggningen även skulle uppfylla de krav som från miljöskyddssynpunkt kunde ställas, infördes genom lagändring den 1 juli 1993. Syftet med lagändringen synes främst ha varit en önskan att säkerställa att slam av från miljöskyddssynpunkt godtagbar kvalitet från ett allmänt reningsverk skall kunna återföras i det naturliga kretsloppet (prop. 1993/94:180 s. 94 ff).

En mot 12 § första stycket svarande bestämmelse för brukandet av anläggningen finns i 21 §. Enligt det stadgandet förbjuds ett brukande av anläggningen som försvårar tillgodoseendet av miljö- och hälsoskyddsintressena i va-verksamheten.

Miljöbalkens bestämmelser och föreskrifter med stöd av balken torde omfatta driften av en allmän va-anläggning även i de delar denna inte är tillstånds- eller anmälningspliktig. Verksamhetens huvudman är skyldig att vidta de försiktighetsmått som kan krävas. Bestämmelserna i 12 § va-lagen innebär i det fallet inte mer än en erinran om huvudmannens skyldigheter. Även Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten påverkar huvudmannens skyldigheter, oberoende av bestämmelserna i 12 §. Tillsynsmyndigheten bör dock, jämte huvudmannen, ha en omfattande skyldighet att vaka över att alla tänkbara krav som kan ställas enligt miljölagstiftningen verkligen följs.

Va-lagens bestämmelser har ibland uppfattats så att det är möjligt att med stöd av dessa kräva längre gående miljöåtgärder än enligt miljölagstiftningen. Så är dock inte fallet. I den mån det kan anses att strängare miljökrav bör gälla för en allmän va-anläggning än vad som följer av annan lagstiftning torde bedömningen av vad som bör gälla helt åvila huvudmannen. Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet har visserligen möjlighet att initiera förslag till ändringar i driften mot en mer miljömässig hantering av exempelvis avloppsslam eller mot att vissa ämnen inte bör avledas i avloppsvattnet, men bestämmelsen i va-lagen kan inte utgöra rättsgrund för sådana krav. Däremot har huvudmannen möjlighet att välja att driva anläggningen på ett mera miljömässigt sätt och även kräva att brukarna tar hänsyn till detta. Det anses därvid att bestämmelsen i 21 § va-lagen om hur anläggningen får brukas kan konkretiseras genom allmänna bestämmelser. I fall som inte regleras i sådana allmänna bestämmelser har huvudmannen och

brukare möjlighet att träffa avtal exempelvis om avloppsvattens sammansättning enligt 28 § va-lagen.

I fråga om vilka anordningar en allmän va-anläggning skall vara försedd med anges i 12 § va-lagen bara att den skall ha de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Närmare föreskrifter om anläggningens utformning har inte ansetts behövliga (prop. 1970:118 s. 137).

Vilka anordningar som krävs för att anläggningen skall fylla sitt ändamål står normalt klart. I vissa fall kan det dock vara tveksamt om en anordning – exempelvis en tryckstegringspump som i och för sig är nödvändig för att en enskild fastighet skall garanteras ett visst vattentryck – krävs för den allmänna va-anläggningens funktion eller om den i stället skall hänföras till fastighetens va-installation. Detsamma gäller vid s.k. lätta tryckavlopp (LTA) där det för den allmänna va-anläggningens funktion krävs pumpanordningar som lämpligen förläggs inne på fastigheterna, men där varje pump-anordning inte har betydelse för mer än den enskilda fastighetens va-installation. I avsaknad av närmare föreskrifter i va-lagen har sådana frågor fått avgöras i praxis.

Anläggningen skall fylla det ändamål den är inrättad för, dvs. normalt att förse bostadsbebyggelse med erforderliga vattentjänster. En brukare, exempelvis ett industriföretag, som har behov av vatten av särskild beskaffenhet kan alltså inte med stöd av 12 § kräva att anläggningen skall vara så utförd att det behovet tillgodoses utan måste vara beredd att själv vidta de åtgärder som erfordras för att få tillgång till vatten av önskad mängd och kvalitet.

Föreskriften att anläggningen skall vara försedd med sådana anordningar att den tillgodoser skäliga anspråk på säkerhet tar sikte på anläggningens funktionsduglighet, exempelvis med avseende på vattentryck och skydd mot baktrycksskador för brukarna. Frågan om en anläggning tillgodosett skäliga anspråk på säkerhet har prövats i rättspraxis vid ett flertal tillfällen, främst i mål om ersättning för översvämningsskador efter uppdämningar i det allmänna avloppsnätet. Högsta domstolen har i NJA 1984 s. 721 godtagit att de av Svenska vatten- och avloppsverksföreningen utarbetade föreskrifterna om avloppsledningars dimensioner (VAV P 28, numera ersatta av Svenskt Vattens publikation P 90) bör kunna läggas till grund vid bedömningen av om anläggningen tillgodoser skäliga anspråk på säkerhet. Har en avloppsledning dimensionerats i enlighet med vad som anges i anvisningarna bör

alltså enligt Högsta domstolen lagens krav anses uppfyllda, såvida det inte i det särskilda fallet föreligger någon utredning som föranleder en annan bedömning. En precisering – och skärpning – av vad som krävs har dock skett genom NJA 1991 s. 580. Av det avgörandet framgår att frågan om va-lagens säkerhetskrav inte är avhängig enbart av om gängse dimensioneringsnormer iakttagits eller ej utan att det avgörande är den för ansluten bebyggelse rådande totala översvämningsrisken, bedömd med hänsyn till föreliggande säkerhetsmarginaler. De mest utsatta fastigheterna statistiskt sett bör inte riskera att drabbas av översvämningar med kortare återkomsttid än tio år.

I avgöranden från Statens va-nämnd och Miljööverdomstolen (tidigare Vattenöverdomstolen) har ytterligare preciserats vad som krävs för att en anläggning skall anses tillgodose skäliga krav på säkerhet. Här skall endast nämnas att huvudmannens ansvar gentemot abonnenterna i ett fall inte ansetts vara begränsat till den egna anläggningen utan även omfattat brister i ett av huvudmannen tillsammans med andra ägt vattenverk (Vattenöverdomstolens dom 1998-06-16, DTVa 8).

Om anläggningen inte tillgodoser skäliga anspråk på säkerhet kan huvudmannen ådra sig skadeståndsskyldighet och förpliktas vidta åtgärder enligt 29 § va-lagen.

### 15.1.2 Planenlighet

En allmän va-anläggning får inte inrättas i strid mot detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser för markens bebyggande eller så att ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning försvåras. Bestämmelser härom ges i 12 § andra stycket. Dessa innebär att en del bestämmelser särskilt i PBL om planläggning måste beaktas när en allmän va-anläggning inrättas. Denna måste stämma överens med planbestämmelserna. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

### 15.1.3 Huvudmannens underhållsskyldighet

Huvudmannens underhållsskyldighet regleras i 12 § tredje stycket va-lagen. Huvudmannen skall underhålla anläggningen och i övrigt se till att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål. Denna skyldighet gäller alltså utöver kraven på hur anläggningen skall vara utformad i första stycket. Underhållsskyldigheten omfattar till exempel att se till att anläggningens kapacitet inte sätts ned genom avlagringar i ledningarna, inväxande rötter eller att erforderliga pumpanordningar fungerar.

Underhållsskyldigheten gäller så länge anläggningen behövs. Frågan om när behovet upphör eller om nedläggning i övrigt av en allmän va-anläggning är inte reglerad i va-lagen. En avveckling torde komma i fråga endast undantagsvis om anläggningen inte längre behövs från allmän synpunkt. Behovet av en inrättad allmän va-anläggning är emellertid inte beroende av om förutsättningar föreligger för utbyggnadsskyldighet enligt 2 § va-lagen. Om en allmän va-anläggning inrättats är huvudmannen alltså skyldig att underhålla denna så länge antalet brukare inte nedgått till att vara helt obetydligt. Det finns däremot exempel på att enskilda va-anläggningar som allmänförklarats enligt 31 § va-lagen ansetts kunna upphöra genom att brukarna själva tagit över driften genom en gemensamhetsanläggning. Lagstiftningen torde inte heller utesluta en sådan omvandling av en kommunal anläggning. Såvitt känt har frågan dock aldrig prövats.

### 15.1.4 Miljökonsekvensbeskrivningar

Enligt 12 a § va-lagen skall huvudmannen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) när en allmän va-anläggning eller en utökning av en sådan planeras, om anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. MKB:n skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan anläggningen har på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurserna. Bestämmelsen infördes i va-lagen i samband med EES-avtalets ikraftträdande i Sverige den 1 januari 1994. Skälet var att Sverige skulle uppfylla kraven i Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), som numera ändrats genom Rådets direktiv 97/11/EG. Enligt artikel 2 i den nu gällande lydelsen skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder

för att säkerställa att vissa angivna projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för krav på tillstånd samt bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Av artikel 4 följer att bedömning genom MKB är obligatorisk för de s.k. projekt som förtecknats i bilaga 1 till direktivet medan sådan bedömning skall ske för projekt som förtecknats i bilaga 2 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. Denna bedömning skall ske antingen efter en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten (art 4.2 punkterna a och b). Särskilda relevanta urvalskriterier för bedömning enligt art 4.2 har fastställts genom bilaga 3 till direktivet. Att ett projekt förtecknats i bilaga 2 medför alltså att det skall finnas möjlighet att kräva att en miljökonsekvensbedömning sker innan tillstånd ges, men att det är medlemsstaterna som avgör när detta behövs på grund av projektets karaktär. I bilaga 2 nämns bland annat anläggning av vattenledningar över långa avstånd samt avloppsreningsverk som inte omfattas av bilaga 1. Krav på att MKB skall upprättas vid anläggande av allmänna va-anläggningar följer i vissa fall av bestämmelserna i PBL i fråga om program för detaljplaner samt av miljöbalken i fråga om avloppsrening och utsläpp. Själva ledningarna är dock inte nödvändigtvis underkastade någon prövning. Därför ansågs ett krav på MKB behövas i va-lagen (prop. 1992/93:60 s. 24). Det bör dock noteras att kraven på MKB enligt MKB-direktivet är knutet till ett tillståndsförfarande. Något sådant förfarande följer inte av va-lagen. Dock ansåg departementschefen det ligga väl i linje med säkerhetskraven i 12 § att i va-lagen införa regler om MKB.

#### 15.1.5 Förbindelsepunkt

Bestämmelserna i 13 § om förbindelsepunkt är av väsentlig betydelse i flera avseenden. Förbindelsepunkten reglerar gränsdragningen mellan vad som ingår i den allmänna va-anläggningen och fastigheternas installationer – detta i princip oberoende av hur ägandeförhållandena till olika anordningar ser ut. Att förbindelsepunkt upprättats och fastighetsägaren informerats härom har vidare betydelse för om huvudmannen fullgjort sin skyldighet att anordna anläggningen samt bereda brukarna tillfälle att nyttja denna, samt bestämmer avgiftsskyldighetens inträde enligt 9 §. Här skall endast

behandlas de frågor som rör förbindelsepunktens fysiska placering och underrättelse till fastighetsägare om förbindelsepunkten.

Huvudmannen skall för varje fastighet bestämma en förbindelsepunkt där inkoppling av fastighetens ledningar skall ske. Förbindelsepunkten skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, vara belägen i fastighetens omedelbara närhet. Detta har vanligen tillämpats så, vilket också godtagits i rättspraxis, att förbindelsepunkten normalt förlagts cirka 0,5 m från fastighetsgränsen. Särskilda skäl för annan förläggning kan vara bland annat en gemensam förbindelsepunkt för flera fastigheter där ett internt ledningsnät inrättats genom en gemensamhetsanläggning eller liknande, eller där förbindelsepunkten förlagts i anslutning till en samfällighet som fastigheten har del i. För s.k. oäkta skafttomter som förbinds med gatan genom en servitutsväg har huvudmannen i vissa fall ansetts ha rätt att med frångående av närhetskravet förlägga förbindelsepunkten vid gatan. I förarbetena nämns särskilt den situationen att huvudmannen enligt de principer som skall gälla för avgiftsfördelningen skulle ha rätt att av viss brukare ta ut ersättning för de särskilda kostnader som fastighetens anslutning föranleder. I det fallet torde motsvarande resultat kunna uppnås genom att förbindelsepunkten förläggs på visst avstånd från fastigheten, varefter fastighetsägaren själv får bekosta ledning från denna punkt fram till fastigheten (prop. 1970:118 s. 142).

När förbindelsepunkt upprättats skall huvudmannen enligt 13 § sista meningen underrätta fastighetsägaren om punktens läge inom den tid som är skäligen med hänsyn till fastighetsägarens intresse att kunna planera för fastighetens brukande. Underrättelsen kräver ingen särskild form utan kan t.ex. ske muntligen. Underrättelsen är en rättshandling genom vilken huvudmannen bestämmer avgiftsskyldighetens inträde enligt 9 §. Att fastighetsägaren oberoende av underrättelse tror sig veta var förbindelsepunkten är belägen, saknar rättslig relevans. Faktisk anslutning torde dock medföra att avgiftsskyldighet enligt 9 § inträder, även om underrättelse inte lämnats (se Miljööverdomstolens dom 2000-08-29, DM 37).

#### 15.1.6 Vad som ingår i den allmänna va-anläggningen

I 14 § första stycket va-lagen anges vilka anordningar som ingår i den allmänna va-anläggningen, nämligen ledningar och andra anordningar fram till förbindelsepunkten som tillhör



huvudmannen. Enligt andra stycket ingår dock inte rännsten, rännstensbrunn och ledning som förbinder sådan brunn med allmän avloppsledning i den allmänna va-anläggningen, inte heller vägdike.

Förbindelsepunkten får alltså betydelse i detta sammanhang genom att den utgör gränsen mellan den allmänna va-anläggningen och fastigheternas installationer. Huvudmannen är ansvarig för den förra men inte för de senare. Bestämmelsen reglerar emellertid inte äganderätten till olika anordningar. Inget hindrar att huvudmannen äger anordningar som inte ingår i den allmänna va-anläggningen, såsom vattenmätare, eller att en fastighetsägare äger anordning som av tekniska skäl anslutits till ledningsnätet före förbindelsepunkten (prop. 1970:118 s. 143).

Undantaget i andra stycket avser sådana anordningar som anses höra till gator och vägar. Gator skall utföras på det sätt som anges i detaljplanen. Om denna inte innehåller föreskrifter härom gäller enligt 6 kap. 27 § PBL att gatorna skall utföras på ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. I detta bör, i likhet med vad som tidigare stadgades i 52 § byggnadslagen (1947:385), ingå anordningar för vattnets avrinning. Detsamma anses gälla för väg, till vilken enligt 2 § väglagen (1971:948) hör vägbana och övriga väganordningar, dvs. anordningar som behövs för vägens bestånd, drift eller brukande och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne. Vägdiken är traditionellt sett att hänföra till väganordning (se prop. 1971:123 s. 112).

### 15.1.7 Inlösen m.m.

Om det för fastighet som avses i 9 § – dvs. fastighet inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde som behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp och där behovet inte kan tillgodoses med större fördel på annat sätt än genom anläggningen – finns anordningar som kan användas för den allmänna va-anläggningen, kan huvudmannen enligt 15 § begära att dessa skall inlösas. Ägaren till dessa anordningar är berättigad till skälig ersättning. Fastigheten måste alltså ligga inom verksamhetsområdet för att inlösen av dess va-anordningar skall vara möjlig. Vidare måste förutsättningarna för avgiftsskyldighet enligt 9 § första stycket vara uppfyllda. Däremot krävs inte att avgiftsskyldighet enligt 9 § andra stycket verkligen föreligger eftersom huvud-

mannen måhända inte kan upprätta förbindelsepunkt förrän de ifrågavarande anordningarna lösts in (se lagrådets uttalande i prop. 1970:118 s. 190). Det torde inte vara särskilt vanligt att en enskild fastighet har sådana anordningar som skulle kunna ingå i den allmänna va-anläggningen. Större tillämpningsområde torde bestämmelsen ha haft på interna ledningsnät som betjänar flera fastigheter och som inrättats som en gemensamhetsanläggning.

Enligt 16 § skall huvudmannen ersätta fastighetsägare för anordning som blir onyttig till följd av att en allmän va-anläggning inrättas. Ersättning skall utgå i den mån det är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick, den fördel ägaren får av den allmänna va-anläggningen och övriga omständigheter.

Ett praktiskt fall för bestämmelsens tillämpning är när en fastighetsägare, exempelvis till följd av att huvudmannen inte kunnat bygga ut den allmänna va-anläggningen inom hela verksamhetsområdet, nödgats investera i omfattande reningsutrustning som därefter blir onödig sedan den allmänna va-anläggningen väl utförts. Ett annat fall kan vara att en gemensamhetsanläggning inte längre behövs när den allmänna va-anläggningen byggs ut. Enligt förarbetena till 16 § borde bestämmelsen tillämpas restriktivt – så har också skett i praxis – och ersättning för primitiva anordningar borde normalt inte utgå, vilket följer av att anläggningens art skall beaktas (prop. 1970:118 s. 145). Även sådana anläggningar kan dock ersättas om det är skäligt med hänsyn till kommunens agerande i fråga om utbyggnaden av den allmänna va-anläggningen. Om kommunen meddelat fastighetsägaren att någon utbyggnad inte är aktuell och fastighetsägaren därför investerat i en enklare enskild avloppsanläggning kan ersättningsrätt föreligga om kommunen relativt snart därefter ändå väljer att bygga ut den allmänna anläggningen. Förutsättningarna för ersättning har preciserats i avgöranden från Statens va-nämnd och Vatten- eller Miljööverdomstolen. Ur denna praxis bör särskilt nämnas att ersättning för icke slutna avloppssystem normalt inte utgått med hänvisning bl.a. till den nytta fastighetsägaren får av anslutning till den allmänna va-anläggningen.

### 15.1.8 Va-installation

Bestämmelser om fastigheternas va-installationer finns i 17–20 §§ va-lagen. Va-installation definieras i 17 § som ledning som för fastighet dragits från förbindelsepunkt samt anordning som förbundits med sådan ledning.

Va-installationer omfattas alltså inte av huvudmannens ansvar för den allmänna va-anläggningen. En s.k. LTA-pumpenhet som för att den allmänna va-anläggningen skall fungera på avsett vis oftast monteras inne på varje fastighet har dock i avgöranden från Vattenöverdomstolen ansetts ha så nära samband med vad som utgör den allmänna anläggningen att det ansetts ankomma på huvudmannen att svara för denna enhet.

Huvudmannen råder inte över va-installationens beskaffenhet. I 18 § lämnas en erinran om att föreskrifter i detta avseende samt i fråga om utförande av installationsarbete (installationsbestämmelser) finns i PBL samt med stöd av PBL lämnade föreskrifter. 19 § innehåller ett uttryckligt förbud för huvudman att meddela installationsbestämmelser eller föreskrift om vem som har rätt att utföra installationsarbete. Även 19 § är närmast att se som en erinran; varken va-lagens bestämmelser om rätt för huvudmannen att meddela allmänna bestämmelser för anläggningens brukande eller annan lagstiftning medger huvudmannen – i den egenskapen – någon sådan rätt. Inte heller anses avtal i sådana frågor kunna träffas med stöd av 28 § va-lagen (prop. 1970:118 s. 146). Med stöd av allmänna bestämmelser har huvudmannen däremot rätt att ställa krav på exempelvis avloppsvattnets beskaffenhet i vissa fall.

3 kap. PBL ger regler om krav på byggnader och vissa andra anläggningar. Enligt 3 kap. 3 § PBL skall byggnader och anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. uppfylla de krav som anges i 2 § och 2 a § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (LTE) samt föreskrifter meddelade med stöd av 21 § i den lagen. Med stöd av LTE och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. har Boverket meddelat föreskrifter i fråga om bland annat installationsbestämmelser för va-installation (BFS 1993:57, omtryckt i BFS 2002:19). Dessa föreskrifter är bindande för den byggande och för myndigheterna medan de allmänna råd som jämte föreskrifterna finns i nämnda författning är att anse som rekommendationer.

Vid arbeten med va-installationer har huvudmannen inte någon tillsynsfunktion. I stället är det enligt PBL byggnadsnämnden som svarar för kontrollen över att installationsarbeten sker i enlighet med gällande föreskrifter. Bestämmelser härom finns i 9 kap. PBL som 1995 ersatte kravet på bygglov för vissa va-installationer. Gentemot det allmänna är det byggherren, dvs. den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten, som svarar för att kraven uppfylls. Byggherren skall för byggnadsnämnden styrka att en byggnad uppfyller föreskrivna egenskapskrav (prop. 1993/94:178 s. 63). Enligt 2 § LTE skall ett byggnadsverk dessutom underhållas så att de tekniska egenskapskraven i huvudsak bevaras under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Byggnadsarbeten skall normalt föregås av en bygganmälan till byggnadsnämnden, bland annat i fråga om installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter. Byggherren skall när bygganmälan krävs utse en kvalitetsansvarig. När anmälan kommit in skall byggnadsnämnden kalla byggherren och den kvalitetsansvarige samt andra som nämnden bestämmer till byggsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt. Dessutom skall byggnadsnämnden normalt i samband med samrådet besluta om en kontrollplan för arbetena. I denna skall anges vilken kontroll som skall utföras, vilka intyg och övriga handlingar som skall företas för nämnden samt vilka anmälningar som skall göras till nämnden. Den kvalitetsansvarige skall se till att kontrollplanerna följs samt att nödvändiga åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll. När byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt vad som stadgas i 10 kap. PBL skall slutbevis utfärdas. Om förutsättningarna för slutbevis brister skall byggnadsnämnden ta ställning till i vilken omfattning byggnaden skall få användas tills bristerna avhjälpes.

I grunden lägger PBL kontrollansvaret på byggherren själv. Enligt 9 kap. 9 § finns dock möjlighet att i kontrollplanen kräva att kontroll skall utföras av fristående sakkunniga eller, om det finns särskilda skäl, av byggnadsnämnden. Detta torde öppna en möjlighet att anlita expertis inom va-sektorn för kontroll av installationerna. Att så sker råder dock inte huvudmannen över.

Reglerna i 9 kap. PBL gäller alltså enbart, såvitt nu är av intresse, installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter. Ändringar och ombyggnader som inte kan anses vara väsentliga

faller alltså utanför regleringen. Det motsvarande gällde tidigare kravet på bygglov för va-installationer, och den praxis som utbildats i fråga om gränsdragningen vid bygglovsplikt torde ha relevans även i fråga om byggnmälan. Vad som sålunda bör falla utanför tillämpningsområdet är t.ex. byte av packningar, tappventiler, avloppsenheter och liknande när rörledningssystemet inte påverkas, smärre förändringar eller utbyte inom synliga delar av ett rörledningssystem (Bouvin – Qviström, Va-lagstiftningen 2 uppl. 1993 s. 89). Gränsen mellan väsentliga och andra ändringar är dock inte klar och torde förändras med hänsyn till utvecklingen inom bygg- och va-sektorerna.

Andra installationer och ändringar som inte omfattas av 9 kap. PBL faller utanför området för byggnadsnämndens kontroll. Möjligen kan anses att nämnden ändå, med stöd av den allmänna skyldigheten för nämnden att övervaka efterlevnaden av PBL och tillhörande föreskrifter, har rätt att besiktiga sådana installationer. Dessutom har huvudmannen enligt 20 § va-lagen en motsvarande rätt att låta undersöka va-installation och dess brukande, såväl i de fall som omfattas av 9 kap. PBL som i övrigt. Viss tvekan tycks ha rått om huvudmannen med stöd av 20 § va-lagen haft rätt att undersöka en installation först sedan skada inträffat (se t.ex. SOU 1996:168 s. 298 f). 20 § va-lagen anses medföra en skyldighet för fastighetsägare och andra att bereda huvudmannen och hans folk tillfälle att utföra undersökningen (prop. 1970:118 s. 147).

Det kontrollsystem som följer av 9 kap. PBL har utsatts för kritik, såväl i fråga om va-installationer som i andra sammanhang. Det har sagts att kompetensfördelningen mellan byggherren och den kvalitetsansvarige är oklar och att byggnadsnämndens resurser inte räcker till för att närmare kunna granska den utredning som byggherren presenterat. Dessutom har sanktionssystemet enligt PBL ansetts vara otillräckligt för att komma till rätta med bristfälliga va-installationer. En parlamentarisk kommitté, PBL-kommittén (M 2002:05) har tillsatts för att göra en bred översyn av PBL. I kommittédirektiven (dir. 2002:97) nämns bland annat såvitt avser 9 kap. PBL att kommittén bör se över lagstiftningen med utgångspunkt i att den nu gällande ansvarsfördelningen mellan samhället och enskilda i sina huvuddrag inte bör ändras men att olika parters uppgifter, roller och ansvar inom kontrollsystemet kan behöva förtydligas och utvecklas. Dessutom anges i direktiven att det bör prövas vilka förändringar i lagstiftningen som behövs för en effektiv kontroll av att samhällskraven på byggnader infrias.

PBL-kommittén skall redovisa sitt uppdrag i nu berört avseende senast den 31 december 2004.

## 15.2 Reformbehovet

Frågor om anläggningens utförande berörs endast sparsamt i utredningsdirektiven. Där nämns huvudsakligen att lagstiftningen bör utformas så att den möjliggör va-lösningar som tillgodoser moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning samt anpassas bland annat till den tekniska utvecklingen på va-området. Därmed avses nog i första hand s.k. LTA-system och liknande anordningar. Dessutom nämns att frågan om huvudmannen bör ha möjlighet att kontrollera hur en va-installation kopplas till den allmänna anläggningen bör uppmärksammas. Eftersom vi skall göra en fullständig översyn av va-lagstiftningen finns det dock anledning att också beröra en del andra spörsmål som utredningsdirektiven inte uttryckligen tar upp. Vi har ovan i avsnitt 11.2 funnit att en allmän va-anläggning bör ha som ändamål även att tillgodose miljöskyddet, däremot inte räddningstjänstens behov. Inte heller har vi funnit det vara lämpligt eller ens möjligt att såsom ändamål för anläggningen ange en god resurshushållning och kretsloppsanpassning. Dessa intressen beaktar vi i stället i samband med bestämmelserna om anläggningen.

Utöver en del frågor som nog i och för sig kan vara av väsentlig betydelse i vissa fall men ändå är av detaljkaraktär, har vi inte funnit att reformbehovet och anpassningen till vårt lagförslag i övrigt motiverar en mera genomgripande förändring av bestämmelserna om anläggningen. Vi har därför utgått från den rådande strukturen i va-lagen.

## 15.3 Utförande och drift av en allmän va-anläggning

### 15.3.1 Allmänna krav för utförande och drift

Att en allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att den uppfyller de krav som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt skall tillgodoses bör gälla även i fortsättningen. Som tidigare nämnts är det dock inte med stöd av nuvarande 12 § va-lagen möjligt att föreskriva längre gående åtgärder i dessa avseenden än vad miljölagstiftningen kräver. Detta är rimligt eftersom va-lagstiftningen inte

är någon miljölagstiftning av traditionellt slag utan i stället huvudsakligen reglerar rättsförhållandet mellan huvudman och brukare. Men det är likafullt givet att en allmän va-anläggning som inrättats för det ändamål som följer av va-lagen skall drivas på ett ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt godtagbart sätt. Det bör till och med kunna förväntas att kommunerna tar ett större ansvar för att minska omgivningspåverkan och om möjligt vidtar ytterligare åtgärder som är påkallade för återföring av näringsämnen till det naturliga kretsloppet m.m. än vad miljölagstiftningen i och för sig kräver. Att i va-lagstiftningen ställa upp särskilda krav i detta avseende förefaller däremot inte vara lämpligt. Om det behövs tvingande föreskrifter som ålägger en kommunal verksamhetsutövare längre gående skyldigheter än andra verksamhetsutövare, bör detta inte regleras i va-lagstiftningen utan i den egentliga miljölagstiftningen, främst miljöbalken. I och för sig skulle det kunna hävdas att de allmänna va-anläggningarna ofta är så stora att det är rimligt med en högre kravnivå än som gäller för mindre anläggningar. En sådan reglering bör dock ta sin utgångspunkt i verksamhetens storlek och karaktär men inte i vem som bedriver verksamheten. Även i det fallet bör regleringen ske i miljölagstiftningen och inte i va-lagstiftningen.

Mot bakgrund av det nu sagda kan man i och för sig ifrågasätta behovet av regler i va-lagstiftningen motsvarande nuvarande 12 § första meningen. En viktigt skäl att behålla ett sådant stadgande är dock att markera den kommunala huvudmannens ansvar för omgivningen vid driften av den allmänna va-anläggningen och att detta ansvar gärna bör leda till vidare åtgärder än vad miljölagstiftningen kräver. Dessutom innebär bestämmelsen en tydlig markering av huvudmannens ansvar även i de delar verksamheten inte är underkastad annan reglering. Den anknyter vidare till anläggningens ändamål och ger ett tydligt stöd för att kostnader motiverade av miljö- och hälsoskyddsskäl m.m. i stor utsträckning är att anse som nödvändiga kostnader. Bestämmelsen bör därför finnas i lagen om allmänna vattentjänster.

### 15.3.2 Driftentreprenader

Att huvudmannen skall utföra och driva den allmänna va-anläggningen betyder naturligtvis inte att han måste göra det själv. Som förut konstaterats utförs anläggningsarbetena numera

huvudsakligen med externa resurser, ofta i entreprenadform. Så skall det också vara i fortsättningen.

Det händer att också olika delar av driften får skötas av utomstående företag. Även totala driftentreprenader förekommer, fastän de ännu så länge är ganska sällsynta. Vi har i enlighet med anvisningarna i utredningsdirektiven utvecklat vår syn på sådana driftentreprenader i avsnitt 7.4. Där kom vi fram till att det visserligen bör vara tillåtet för huvudmannen att upplåta hela driften av anläggningen till annan men att detta inte kan få ske helt villkorslöst. Det viktigaste villkoret var att upplåtelsen inte mer än nödvändigt fick hindra konkurrensen och huvudmannens möjligheter att ta tillbaka driften i egen regi. Vi fann att upplåtelseperioden till den ändan måste begränsas och att tiden för en total driftentreprenad lämpligen borde stanna vid fem år, om det inte i det enskilda fallet skulle finnas särskilda skäl för en längre tid. Detta bör slås fast genom en uttrycklig bestämmelse i lagen.

### 15.3.3 Resurshushållning m.m.

I direktiven pekas på att va-lagstiftningen skall bidra till en hållbar utveckling och en god resurshushållning. Redan i miljöbalkens inledande målsättningsstadgande framgår att miljöbalken skall tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås (1 kap. 1 § andra stycket femte punkten miljöbalken). Vidare gäller enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken att alla som bedriver eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning (2 kap. 5 § miljöbalken). Vad som stadgas i de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas vid all verksamhet som faller under miljöbalkens reglering, sålunda även frågor om vattenförsörjning och avlopp.

Det finns här knappast anledning att närmare söka definiera vad som är miljöhänsyn respektive resurshushållning. Miljöbalken syftar till ett hänsynstagande till bådadera. Ett flertal bestämmelser i miljöbalken hänvisar endast till skyddet för människors hälsa och miljön. Av förarbetena framgår emellertid att avsikten är att en sådan hänvisning innebär att 1 kap. 1 § miljöbalken skall beaktas i de delar som är relevanta i sammanhanget och att således resurshushållningen skall beaktas även där (prop. 1997/98:45 del 2



s. 8). En allmän va-anläggning bör givetvis drivas på ett sätt som även tillgodoser en god resurshushållning. Eftersom krav om detta inte – eller i vart fall endast delvis – täcks av miljöbegreppet, bör det i lagen om allmänna vattentjänster uttryckligen anges att anläggningen skall utföras och drivas så att den uppfyller även de krav som kan ställas med hänsyn till en god resurshushållning.

#### 15.3.4 Återvinning av näringsämnen

Naturvårdsverket har i rapporten 5214 ”Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp” föreslagit att det i va-lagen införs en bestämmelse med innebörden att näringsämnen skall återvinnas i va-anläggningar. Som skäl för detta förslag har Naturvårdsverket anfört att de krav som följer av miljöbalken om resurshushållning torde innebära att kostnader för återvinning av näringsämnen från avlopp kan debiteras användarna av en allmän va-anläggning med stöd av 12 § och 24 § va-lagen. För att klargöra detta förhållande och undanröja tveksamheter om nödvändiga kostnader för en återföring, har dock Naturvårdsverket ansett att det i va-lagen bör föras in en bestämmelse med föreslagen innebörd. Naturvårdsverket har vidare som skäl för förslaget anfört att miljöbalkens bestämmelser om resurshushållning och kretsloppstänkande i och för sig bör anses utgöra sådana krav som en va-anläggning skall uppfylla från miljö- och hälsoskyddssynpunkt, men att det är något oklart om uttrycket ”krav som...skall tillgodoses” omfattar allmänna krav enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller endast specifika krav enligt författning eller beslut.

Naturvårdsverkets rapport har remissbehandlats. Endast ett fåtal remissinstanser har uttalat sig i de frågor som rör va-lagstiftningen. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Linköpings kommun* har förklarat sig vara positiva till förslaget. *Göteborgs Stad* har anfört att det är bra om möjligheten att ta ut avgift för näringsåterföring förtydligas i va-lagen, och att det vore ännu bättre om kostnader härför kan anses vara nödvändiga kostnader enligt va-lagen. *Statens va-nämnd* har inte haft något att erinra mot vad som redovisats i rapporten. *Svenska Kommunförbundet* har motsatt sig förslaget att låta va-lagen innehålla bestämmelser om att näringsämnen skall återvinnas i vatten- och avloppsanläggningar eftersom miljöbalken redan innehåller bestämmelser som tillgodoser krav på kretsloppsåtgärder. *Stockholm Vatten* har motsatt sig en bestämmelse som

innebär att va-branschen får ett ensidigt ansvar för att återvinna näringsämnen ur avlopp eftersom va-branschen endast har begränsad rådighet över de faktorer som gör återvinning möjlig. Även *Malmö Stad* och *Tekniska Verken i Linköping AB* har framfört liknande synpunkter. *Svenskt Vatten AB* med instämmande av *Svenska Renhållningsverksföreningen* har förklarat sig i och för sig vara positiv till återföring av näringsämnen men har bestämt avstyrkt den föreslagna regleringen.

Regeringen har den 18 december 2003 beslutat att Naturvårdsverkets rapport, i de delar som rör va-frågor, skall överlämnas till Va-lagsutredningen för vidare behandling.

Frågor om miljö- och hälsoskydd samt resurshushållning bör enligt oss regleras i miljöbalken och tillhörande författningar och inte genom särskilda regler i va-lagstiftningen. Naturvårdsverkets rapport är dessutom främst inriktad på frågan om återföring av fosfor, men nämner även återvinning av andra slags näringsämnen. Det framgår dock tydligt av rapporten att de olika system för näringsåtervinning från avloppsslam som finns tillgängliga eller är under utveckling i varierande grad förmår återvinna olika näringsämnen. En ensidig inriktning på fosforåtervinning skulle, som också sägs i rapporten, kunna medföra en suboptimering. Att i det läget ålägga va-huvudmannen ett ansvar för återvinning av näringsämnen, utan att det närmare kan preciseras vad det är som skall återvinnas, är olämpligt. Vi anser därför inte att en bestämmelse med den innebörd som Naturvårdsverket föreslagit bör införas i lagen om allmänna vattentjänster. Detta innebär dock inte att de skäl som ligger bakom förslaget inte skall beaktas vid utförandet av en allmän va-anläggning. Tvärtom är det viktigt att anläggningen utförs och drivs på ett sätt som gör det möjligt att återföra olika slags näringsämnen, särskilt från avloppsslam, till det naturliga kretsloppet om detta är lämpligt. Särskilt viktigt blir detta när förbudet mot deponering av slam träder i kraft år 2005. Att en allmän va-anläggning skall tillgodose dessa intressen klargörs dock genom de ändringar i nuvarande 12 § va-lagen som vi föreslagit i föregående avsnitt. De krav som därmed skall tillgodoses är alltså inte enbart sådana specifika krav som följer av beslut eller författning utan även krav som kan ställas med direkt tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det bör dock inte ankomma på va-lagstiftningen att ytterligare precisera vilka krav som bör ställas i det enskilda fallet.

Vi återkommer i avsnitt 18.2.7 till frågan om vilket underlag som kan ligga till grund för avgiftsuttaget från brukarna.

### 15.3.5 Avloppsplaner m.m.

I Naturvårdsverkets rapport 5214 behandlas även frågan om avloppsplaner såsom underlag för bland annat beslut om framtida avloppssystem, inklusive återföring av näringsämnen. Flera omständigheter nämns som talar för lämpligheten av en samlad kommunal planering av avloppshanteringen, inte enbart inom verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen utan för all bebyggelse inom kommunen. Förutsättningarna för återföring av näringsämnen i det naturliga kretsloppet varierar såväl lokalt som regionalt. Olika krav kan behöva ställas beroende på vilket system för återföring kommunen valt och detta får konsekvenser för kommunen och även för fastighetsägarna. Kraven kan variera i olika delar av kommunen och torde påverka planläggning och bygglovgivning. För avloppshantering från glesbebyggelse måste kommunen ha en strategi och handlingsplan för att hantera dessa flöden. Det kan vidare ibland finnas skäl att samordna avloppsplaneringen med planeringen för avfall och energi för att nyttja näringsämnen från organiskt avfall på bästa sätt.

Sammanfattningsvis anges syftet med avloppsplanerna bland annat kunna vara följande:

- Bedöma möjligheten till återföring av fosfor från avlopp (lokala mål) samt utveckla strategier för att nå målen.
- Fastlägga den långsiktiga inriktningen av vatten- och avloppshanteringen, både beträffande verksamhetsområdet och områden med enskilt va.
- Utgöra grund för åtgärdsarbete för att nå bättre kvalitet på avloppsfraktionerna.
- Utgöra grund för bestämmelser i kommunernas planer enligt PBL samt bygglovgivning (kan exempelvis innebära förbud mot kopparledning etc.).
- Utgöra stöd för åtgärder enligt miljöbalken (exempelvis bestämmelser om byte till enskilda avloppslösningar som medger återföring).

- Tydliggöra ansvarsfördelningen vid återföring av avlopps näring från enskilda anläggningar.
- Utgöra nödvändigt underlag för eventuella dispenser, exempelvis från deponiförbudet.
- Samordna lämpliga delar av den kommunaltekniska infrastrukturen.

Naturvårdsverket har inte uttalat sig närmare om hur en eventuell lagstiftning om avloppsplanering bör utformas utan har anført att frågan snarast bör utredas under medverkan av bland andra Boverket, Naturvårdsverket, Svenska Kommunförbundet och branschen samt att arbetet bör stämmas av med Va-lagsutredningen.

Behovet av en samlad avloppsplanering har nämnts även från andra håll. Kommunförbundet Stockholms län har under år 2003 bedrivit ett projekt angående förutsättningarna för kommunernas arbete med småskaliga va-lösningar, med särskild inriktning på va i omvandlingsområden. Detta projekt har bland annat resulterat i ett förslag, riktat till Va-lagsutredningen, att i va-lagstiftningen tydliggöra hur den kommunala va- och bebyggelseplaneringen inom och utanför kommunalt va-område bör organiseras, och även behovet av att i lagstiftningen belysa va-huvudmannens ansvar utanför kommunalt va-område vilket i sin tur är av stor betydelse för kommunernas arbete med va i omvandlingsområden.

Vi kan i allt väsentligt ställa oss bakom Naturvårdsverkets synpunkter rörande en samlad avloppsplanering. Kommunerna har i och för sig redan ett övergripande ansvar för planeringen av vattenförsörjning och avloppshantering. Såvitt avser allmänna vattentjänster sker detta genom bestämmande av verksamhetsområdet – låt vara att detta i dag bestäms av va-huvudmannen. Utanför verksamhetsområdet kommer den kommunala planeringen till uttryck i vad som kan föreskrivas med stöd av miljö- eller bygglagstiftningen. Något formaliserat förfarande med avseende särskilt på dessa frågor är däremot inte föreskrivet och kanske är det lämpligt att överväga en särskild reglering.

Avloppsplanering eller annan va-planering av det slag som avses i Naturvårdsverkets rapport bör givetvis inte begränsas till den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde. I vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster regleras främst de situationer när kommunen är skyldig att se till att behovet av vattentjänster

tillgodoses, dvs. när vattenförsörjning och avlopp med hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang. Detta skall ske genom en allmän va-anläggning, som va-huvudmannen svarar för, eller i vissa situationer genom va-samverkan, där fastighetsägarna svarar för utförande och drift av en gemensamhetsanläggning. Kommunens skall emellertid inte enligt den av oss föreslagna lagen vara skyldig att se till behovet av vattentjänster därutöver, dvs. i de områden där det inte kan anses att vattentjänsterna behöver ordnas i ett större sammanhang. Som vi funnit tidigare (avsnitt 11.4) torde kommunerna vid genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) dock bli tvungna att i ännu högre grad än i dag inventera och planera för all va-försörjning i kommunen. Kraven på utförandet av 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 men vårt lagförslag kommer inte att leda till ökade skyldigheter därvidlag när va-försörjningen inte behöver ordnas i ett större sammanhang. Det förefaller inte lämpligt att reglera kommunernas planeringskyldighet för vattentjänster i allmänhet genom lagen om allmänna vattentjänster, som ju i övrigt föreslås få ett snävare tillämpningsområde än vad avloppsplaneringen bör avse.

De tankegångar som kommit till uttryck i rapporten är dock viktiga och det finns skäl att poängtera betydelsen av att kommunen, även utan tvingande regler om avloppsplaner, noga analyserar vilka lösningar som bör komma i fråga i skilda områden. Frågan om hur tvingande regler bör utformas och hur dessa skall förhålla sig till plan- och bygglagen, va-lagstiftningen och annan lagstiftning kräver dock en noggrannare analys som inte ryms inom vårt uppdrag. Vi instämmer därför i Naturvårdsverkets bedömning att frågan bör utredas närmare. I ett sådant utredningsarbete finns det skäl att beakta den regionalisering av va-verksamheten som redan i dag har skett och som nog kan förväntas öka. Vi har tidigare pekat på de fördelar en sådan regionalisering kan medföra. Helst bör frågan om avloppsplanering bedömas i ett något större sammanhang och inte begränsas till den enskilda kommunen.

I Naturvårdsverkets rapport behandlas även, förutom frågor som inte direkt har relevans för denna utredning, möjligheterna till avstängning av oönskade avloppsflöden till allmän va-anläggning. Denna fråga tar vi upp i avsnitt 21.4.2.

### 15.3.6 Räddningstjänstens behov m.m.

Enligt utredningsdirektiven bör vi överväga om ändamålet med allmänna va-anläggningar kan behöva vidgas till att även omfatta t.ex. vattenförsörjning för räddningstjänstens behov. Vi har tidigare (avsnitt 11.2.1) funnit att varken leverans av släckvatten eller vattenförsörjning för andra liknande ändamål bör ses som en obligatorisk vattentjänst enligt lagen om allmänna vattentjänster. Däremot bör huvudmannen i viss omfattning vara skyldig att anpassa anläggningen så att den tillgodoser exempelvis räddningstjänstens behov.

Räddningstjänsten regleras genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, som den 1 januari 2004 ersatte räddningstjänstlagen (1986:1102). Kommunen skall ansvara för räddningstjänsten inom kommunen, utom när ansvaret undantagsvis faller på staten. Enligt räddningstjänstlagen skulle det för varje kommun finnas räddningstjänstplaner med uppgifter om vattenreservoarer, brandposter och andra anordningar för räddningstjänsten samt hur dessa skulle underhållas. I lagen om skydd mot olyckor ställs inte upp krav på sådana planer. Kommunen skall däremot upprätta handlingsprogram för såväl den förebyggande verksamheten som räddningstjänsten. Några detaljerade bestämmelser om innehållet i dessa handlingsprogram finns inte, utan kommunen skall kunna anpassa detta efter vad verksamheten kräver. Inget hindrar gemensamma handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten.

De befintliga vattenledningsnäten är ofta utförda och dimensionerade med beaktande av räddningstjänstens behov av släckvatten. När så är möjligt är det givetvis också lämpligt att såväl va-kollektivets som räddningstjänstens behov kan tillgodoses genom den allmänna va-anläggningen. Inte sällan har denna samordning dock medfört att ledningarna fått betydligt större dimension än vad som skulle ha krävts för att tillgodose endast va-kollektivets behov av renvattenförsörjning. Det är oklart i vilken omfattning rättsliga överväganden därvid gjorts i fråga om räddningstjänstens ansvar för de merkostnader som anpassningen fört med sig.

En uppdimensionering av vattenanläggningen för att tillgodose räddningstjänstens behov är inte problemfri. En väl tilltagen dimensionering av ledningsnätet medför lägre vattenomsättning vilket kan leda till försämrade dricksvattenkvalitet på grund av mikrobiell tillväxt. I servisledningar till brandposter sker

vattenomsättning endast då brandposterna används. När ingen omsättning sker kan den mikrobiella tillväxten ske utan att påverkas av klor eller annat desinfektionsmedel i distributionsledningen. Vid trycksänkning kan vattnet ur servisen sugas tillbaka in i distributionsledningen och förorena dricksvattnet. Andra problem är också tänkbara. Detta medför att en anpassning av vattenledningar för att tillgodose räddningstjänstens behov, ett behov som i och för sig är angeläget, inte enbart är en ekonomisk utan i hög grad även en teknisk fråga.

Behovet av tillgång till släckvatten har förändrats. Släckvattenförsörjningen tillgodoses i dag i stor utsträckning genom tankfordon. Behovet av brandposter har i varje fall i områden med lägre koncentration av bostadsbebyggelse (villabebyggelse och mindre flerbostadshus) reducerats kraftigt, även om ett antal strategiskt placerade brandposter fortfarande behövs. Det krävs därför inte i samma utsträckning som förr en anpassning av den allmänna va-anläggningen till räddningstjänstens behov, men detta behov måste givetvis fortfarande beaktas. Om anpassningsåtgärderna skulle äventyra dricksvattenförsörjningen, måste denna dock alltid ges företräde.

Rättsförhållandet mellan huvudmannen och räddningstjänsten avseende släckvattentjänster bör enligt vår mening helst regleras genom avtal dem emellan och de kostnader som är föranledda av räddningstjänstens särskilda behov bör huvudmannen ha rätt till ersättning för. Ett nära samarbete mellan parterna får förutsättas. Det borde kunna bidra till att utformningen av anläggningen blir optimal och att ersättningsfrågor och andra frågor klargörs. Det är dock känt att det emellanåt förekommit konflikter mellan dessa parter rörande såväl brandposters placering som vem som skall svara för olika kostnader. Att det är räddningstjänsten, och inte va-kollektivet, som måste stå för de merkostnader som en anpassning av vattenanläggningen till dess behov medför, är enligt vår uppfattning klart. En brandpost som inte också har användning som spolpost för nätet bör således inte finansieras med va-avgifter. Det är inte lika givet i vilken omfattning räddningstjänsten skall betala för den vattenförbrukning som sker. I VAV:s publikation P76 "Vatten till brandsläckning" uttalas att det synes naturligt att va-verken tillhandahåller släckvatten i samband med brand utan ersättning medan det vid mycket stora och långvariga bränder kan vara skäligt att va-verken får viss ersättning. Vi har ingen annan uppfattning i denna fråga. Om huvudmannen tillhandahåller

släckvatten i större omfattning än vad som kan anses vara i va-kollektivets intresse utan att få ersättning för detta av räddningstjänsten bör det dock inte heller vara möjligt att täcka kostnaderna genom va-avgifter.

Särskilt i fråga om själva brukandet av vattenledningsnätet borde det inte möta alltför stora svårigheter för huvudmannen och räddningstjänsten att kunna komma överens om vad som skall gälla. Om en sådan överenskommelse inte kan träffas, kan dock räddningstjänsten inte utifrån va-lagen ställa andra krav på vattentjänsterna än vad som gäller för bostadsbebyggelsen. Det kan ifrågasättas om detta är en helt lämplig lösning. I och för sig skulle det föra för långt om huvudmannen alltid skulle vara skyldig att anpassa anläggningen till de behov som räddningstjänsten och andra allmänna intressen kan tänkas ha. Detta gäller inte minst då en sådan anpassning kan leda till en försämring av kvaliteten på de vattentjänster som skall erbjudas bostadsbebyggelsen. Dessutom kan ju behovet av släckvatten numera också tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna vattenanläggningen. Som tidigare konstaterats är det därför inte aktuellt att införa en obligatorisk vattentjänst för släckvattenförsörjningen.

Detta hindrar emellertid inte att huvudmannen ändå skulle kunna ha ett begränsat ansvar för att också allmänna intressen av detta slag som behöver vattentjänster tillgodoses i görlig utsträckning, när det är förenligt med anläggningens ändamål, t.ex. att anläggningen kan betjäna de brandposter som fortfarande behövs. Vi föreslår därför en uttrycklig föreskrift om detta i lagen. Enligt denna bör en allmän va-anläggning, i den mån det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, utföras och drivas så att också andra allmänna intressen kan tillgodoses. Genom en sådan föreskrift får huvudmannen ett, i förhållande till nuvarande va-lag, större ansvar gentemot främst räddningstjänsten men också mot andra sådana allmänna intressen. Att huvudmannens skyldighet här beskrivits med bör och inte skall, beror på de lämplighetsöverväganden av teknisk och annan art som denna skyldighet måste förutsätta. Regleringen medför samtidigt att exempelvis den som har ansvaret för räddningstjänsten, normalt kommunen, skall kunna föra upp en tvist mellan parterna om dessa frågor till Va-nämndens prövning. Tvisten kan bestå i att parterna inte lyckats komma överens om huruvida vattenanläggningen lämpligen bör kunna anpassas för att tillgodose ett visst allmänt



behov eller hur detta i så fall skall göras eller under vilka villkor brukandet skall ske.

### 15.3.7 Risk- och sårbarhetsaspekter

Enligt utredningsdirektiven bör, om det är lämpligt, risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i lagstiftningen.

Risken för att allmänna va-anläggningar kan bli mål för terrorhandlingar måste uppmärksammas. De har ansetts vara av så central betydelse när det gäller samhällets förmåga att fungera att de omfattas av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Enligt 4 § tredje punkten i den lagen får som skyddsobjekt – vilket bland annat kan innefatta tillträdesförbud – förklaras bland annat anläggningar för vattenförsörjning. I förarbetena nämns särskilt vattentäkter och reningsverk (prop. 1989/90:54 s. 62).

Det kan många gånger vara påkallat att vidta särskilda säkerhetsåtgärder för delar av den allmänna va-anläggningen till skydd mot sabotage eller terrorism. Den uttryckliga hänvisningen i vårt förslag att anläggningen, när det är möjligt, skall utföras och drivas så att även andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses förstärker behovet av säkerhetsåtgärder. Genom kravet på att anläggningen skall fylla skäliga anspråk på säkerhet har dessa risk- och sårbarhetsaspekter beaktats. Det förefaller inte vara lämpligt att i lagen om allmänna vattentjänster mera detaljerat föreskriva vilka åtgärder som bör vidtas. Det får överlämnas till huvudmannens bedömning med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för hans anläggning. Det borde kunna vara en uppgift för huvudmannens branschorganisationer att utarbeta riktlinjer för vilka åtgärder som normalt kan vara lämpliga. Kostnader för motiverade säkerhetsåtgärder mot sabotage eller terrorism m.m. måste betraktas som nödvändiga kostnader för va-verksamheten.

Genom regleringsbrev har regeringen givit Livsmedelsverket och Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan analysera respektive myndighets ansvar inom området beredskap vid svåra påfrestningar avseende vattenförsörjning. Myndigheterna skall lämna förslag på hur ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna kan utformas för att säkerställa beredskapen för hela dricksvattenkedjan inklusive vattentäkter och avloppssystem. Vidare skall

tillsynen över beredskapen på området belysas samt förslag lämnas på hur denna tillsyn skall organiseras. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2004.

Vid kontakter med den arbetsgrupp med företrädare från Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och även Krisberedskapsmyndigheten som handlägger ärendet har vi erfarit att det övervägs att föreslå Livsmedelsverket som central myndighet för precisering och bevakning av kraven på skäligen säkerhet för dricksvattenanläggningar. Detta skulle innebära att Livsmedelsverket, förutom i fråga om dricksvattenkvalitet där verket redan i dag utfärdar föreskrifter, skulle kunna utfärda föreskrifter och ge vägledande information om beredskapen i fråga om dricksvatten. Vi bedömer att vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster kan förenas med vad Livsmedelsverket och Naturvårdsverket slutligen kan komma att föreslå.

### 15.3.8 Närmare om anläggningens utformning

Va-lagen anger i 12 § endast övergripande vilka anordningar en allmän va-anläggning skall vara försedd med. Detta sker utifrån ett funktionskrav: Anläggningen skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Vad som sedan krävs i det enskilda fallet måste bedömas utifrån de särskilda förutsättningar som råder för varje anläggning. I 14 § regleras vidare vad som ingår i den allmänna anläggningen. Inte heller där ges några mera utförliga bestämmelser om hur anläggningen skall vara utförd.

Flertalet va-huvudmän har i sina allmänna bestämmelser angett vad som ingår i deras allmänna va-anläggning. I regel bygger dessa allmänna bestämmelser på Svenskt Vattens normalförslag till allmänna bestämmelser (publikation P87, senaste uppdateringen januari 2002) som i punkten 4 anger:

Den allmänna anläggningen består av vattenverk, avloppsreningsverk, ledningsnät, reservoarer och pumpstationer samt andra anordningar, som erfordras för att tillgodose anläggningens ändamål. I ledningsnätet ingår allmänna delar av servisledningarna fram till förbindelsepunkter som huvudmannen bestämt för varje fastighet.

En föreskrift av detta slag kan i och för sig fylla en funktion som information men betyder rättsligt sett inte mycket och kan aldrig

bli mer än en exemplifiering. I de allra flesta fall torde det stå klart vilka anordningar som krävs för att anläggningen skall fylla sitt ändamål.

Såvitt vi kan bedöma finns det inget behov av att i lagtexten närmare precisera vilka anordningar som ingår i den allmänna va-anläggningen.

Det kan dock i vissa fall ifrågasättas om en viss anordning krävs för att den allmänna va-anläggningen skall fylla sin funktion eller om anordningen enbart kan anses nödvändig för fastighetens egen installation. Det som särskilt varit föremål för överväganden i rättspraxis är s.k. LTA-anläggningar, där det krävs särskilda pumpenheter som ofta måste förläggas inne på respektive fastighet för att avloppssystemet skall fungera. Tidigare Vattenöverdomstolen har funnit att den omständigheten att LTA-systemet förutsätter särskilda anordningar beträffande fastigheternas va-installation för att systemet skall fungera inte innebär att anläggningen i och för sig är oförenlig med de krav som ställs upp i 12 § va-lagen (Vattenöverdomstolens dom 1992-05-22, DTVa 7). Bedömningen har accepterats även i senare avgöranden. Vattenöverdomstolen har dock i nämnda avgörande konstaterat att frågan om vem som skall bära kostnaden för pumpenheten inte är besvarad genom ovan nämnda konstaterande. Dessa kostnads- eller ansvarsfrågor har knappast klargjorts i senare avgöranden heller. Vi återkommer till detta i avsnitt 15.6.2.

Inte heller torde det föreligga något behov av precisering i lagtexten av vad som skall anses vara skäligen anspråk på säkerhet. Det är inte möjligt att utifrån den rättspraxis som utbildats fastslå generella normer lämpliga att ange i lagtexten. Liksom i dag bör bedömningen av om en anläggning uppfyller skäligen anspråk på säkerhet ske i det konkreta fallet.

### 15.3.9 Huvudmannens underhållsskyldighet

Att anläggningen skall underhållas och i övrigt ses till så att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål, bör gälla även i framtiden. Ansvar för en sådan löpande underhållsskyldighet bör givetvis åvila huvudmannen. Enligt 2 § andra stycket i vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster har även kommunen ett ansvar för att en allmän va-anläggning fyller sin uppgift så länge behovet finns kvar. Denna kommunens skyldighet avser dock att se till att det

finns en allmän fungerande va-anläggning och rör inte det löpande underhållet.

Underhållsskyldigheten bör liksom i dag gälla så länge den allmänna va-anläggningen behövs. Vi föreslår inga regler om nedläggning av en allmän va-anläggning. Men vi föreslår regler om inskränkning av anläggningens verksamhetsområde (avsnitt 13.2.3). Detta skall dock endast få ske om brukningssituationen är sådan att kommunen uppenbarligen inte skulle vara skyldig enligt 2 § att betjäna området med allmänna vattentjänster. Detta torde i huvudsak motsvara den undantagssituation som i förarbetena till nuvarande va-lag skulle kunna innebära att något behov av den allmänna anläggningen inte längre var för handen. För fastigheter som betjänas av den allmänna anläggningen kräver en inskränkning dessutom att det går att ordna godtagbara enskilda lösningar.

#### **15.4 Planenlighet**

En bestämmelse om att den allmänna va-anläggningen skall utföras huvudsakligen i överensstämmelse med gällande planer bör bibehållas i lagen om allmänna vattentjänster. I PBL-kommitténs uppdrag ingår en översyn av bland annat planbestämmelserna i PBL och det är känt att det i kommittén diskuteras möjligheten att införa ytterligare bindande planformer vid sidan av dem som i dag uttryckligen anges i va-lagen. I avvaktan på det lagstiftningsarbetet finns det inte anledning att överväga ändrade bestämmelser i fråga om den allmänna va-anläggningens planenlighet.

#### **15.5 Förbindelsepunkten**

Vi har tidigare konstaterat att den nuvarande regleringen med förbindelsepunkter bör vara kvar. Det är en bra reglering av när brukningsrätt och avgiftsskyldighet inträder och av avgränsningen mellan den allmänna anläggningen och fastigheternas va-installationer. Förbindelsepunkten står i dessa avseenden för en rättslig reglering och avser inte i första hand en fysisk anordning. För att fylla sin funktion måste förbindelsepunkten dock ha en viss fysisk placering. Lagen bör hålla fast vid att den skall förläggas i fastighetens omedelbara närhet.

Huvudmannen bör liksom i dag vara skyldig att lämna underrättelse till fastighetsägaren om punktens läge inom sådan tid som är skäligen för att denne skall kunna planera för fastighetens utnyttjande. Vi har inte funnit skäl att föreskriva någon särskild form för underrättelsen. Normalt torde det vara huvudmannen som har intresse av att kunna visa att underrättelse skett, och det ligger därmed också i hans intresse att säkra utredning om detta.

Om en allmän anläggning inrättas för lokalt omhändertagande av dagvatten behöver normalt ingen förbindelsepunkt upprättas. Vi har i avsnitt 14.2.5 föreslagit att huvudmannen även i sådant fall skall vara berättigad att ta ut avgifter av brukarna. Förutsättningarna för avgiftsskyldighet följer av 14 § fjärde stycket i vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster. Att huvudmannen i sådant fall inte är skyldig att upprätta förbindelsepunkt ligger i sakens natur och behöver inte anmärkas i lagtexten.

Närhetskravet är viktigt. Genom beslutet om verksamhetsområde har kommunen tagit ställning till att fastigheterna inom området skall betjänas av den allmänna va-anläggningen. Kommunens skyldigheter kan då inte gärna fullgöras på annat sätt än att anslutning till anläggningen erbjuds vid fastighetens gräns. Det är normalt inte rimligt att fastighetsägaren skall behöva förlägga fastighetens installationer på annans mark.

Att förbindelsepunkten skall vara belägen i fastighetens omedelbara närhet innebär dock inte nödvändigtvis att den behöver upprättas så nära den byggnad eller anläggning som skall betjänas av den allmänna va-anläggningen som möjligt. För s.k. skafttomter är huvudmannen enligt såväl lagtexten som va-rättslig praxis berättigad att förlägga förbindelsepunkten där skaftet mynnar i gatan, oberoende av var på fastigheten bebyggelsen är belägen. Inte heller i andra fall när bebyggelsen ligger på relativt långt avstånd från tomtgränsen har huvudmannen någon skyldighet att förlägga förbindelsepunkten inne på själva fastigheten. Liksom fastighetsägaren i princip inte skall behöva svara för ledningar utanför den egna fastigheten skall å andra sidan inte heller huvudmannen enligt huvudregeln behöva ha ansvaret för ledningar och andra anordningar inne på tomt- eller kvartersmark.

Närhetskravet kan dock inte vara absolut. Om det på grund av terrängförhållandena eller liknande inte är lämpligt, eller i vart fall förenat med betydande merkostnader, att förlägga förbindelsepunkten i fastighetens omedelbara närhet bör det, liksom enligt gällande rätt, finnas en möjlighet att undantagsvis bestämma en

annan plats för förbindelsepunkten. Motsvarande bör gälla om den rättsliga fastighetsindelningen är sådan att det inte för en viss fastighet är möjligt att i gatumark förlägga en förbindelsepunkt, exempelvis om fastigheten avstyckats från annan och därvid tillförsäkrats rätt till anslutning till gata exempelvis genom servitut. Även när fastighetsägarna valt att inrätta en gemensamhetsanläggning eller på annat liknande sätt inrättat ett internt distributionsnät för vatten och avlopp bör närhetskravet i vissa fall kunna frångås för var och en av fastigheterna till förmån för en gemensam förbindelsepunkt.

De nämnda exemplen överensstämmer med vad som i va-rättslig praxis ansetts kunna utgöra särskilda skäl för en avvikande placering av förbindelsepunkten. Det är inte möjligt att närmare ange i lagtexten de olika situationer som kan utgöra sådana särskilda skäl, utan det får även i fortsättningen överlämnas åt rättstillämpningen att bestämma.

De hittillsvarande erfarenheterna från tillämpningen tyder inte på något behov av ändrade regler. Frågan är om saken kommit i ett annat läge genom de nya bestämmelserna om tredimensionell fastighetsindelning som trädde i kraft den 1 januari 2004.

Reglerna om tredimensionell fastighetsindelning medför att en fastighet skall kunna avgränsas inte enbart – såsom tidigare – i markplanet utan även i vertikalplanet, dvs. i höjd och djupled. Utrymmen som rymmer eller är avsedda att rymma anläggningar eller delar av anläggningar skall kunna brytas ut till självständiga fastigheter. Exempelvis skall ett eller flera våningsplan i ett flervåningshus under närmare angivna förutsättningar kunna utgöra en självständig registerfastighet, liksom ett bergtrum eller en tunnel. Vidare skall ett utrymme som ingår i en traditionell fastighet men som avgränsas både horisontellt och vertikalt kunna utgöra ett s.k. tredimensionellt fastighetsutrymme. Exempel på detta är en kulvert som sträcker sig från en traditionell fastighet under en annan traditionell fastighet. Huvudsakligen skall samma regler gälla för tredimensionella fastigheter och fastighetsutrymmen som för övriga fastigheter. Fastigheter av det nya slaget ny- och ombildas alltså genom förrättning samt kan köpas, lagfaras och in-tecknas på samma sätt som andra fastigheter. Den särskilda karaktären på tredimensionella fastigheter har ändå medfört ett antal särregler för dessa i främst jordabalken och fastighetsbildningslagen.

Fast egendom är, enligt 1 kap. 1 § jordabalken, jord. Denna är indelad i fastigheter. I begreppet jord innefattas även vad som finns

under jordytan. Detta utgör del av den fasta egendomen. Dessutom räknas en del av luftrummet ovanför jordytan in i den fasta egendomen och torde, även om det språkligt sett är svårt att se, vara att hänföra till jord. Utsträckningen såväl uppåt som nedåt är inte oinskränkt, men gränserna kan knappast preciseras och en traditionell fastighet anses inte vara vertikalt avgränsad (se Westerlind, Jordabalken 1–5 kap, 1971 s. 50). Enligt nämnda lagrum i dess lydelse från och med den 1 januari 2004 avgränsas en fastighet antingen horisontellt (dvs. den traditionella avgränsningen) eller både horisontellt och vertikalt (dvs. tredimensionell fastighetsindelning).

Närhetskravet är uppfyllt om förbindelsepunkten för en traditionell, horisontellt avgränsad fastighet förlagts i eller i omedelbar anslutning till fastighetsgränsen. Däremot är förbindelsepunktens placering i höjdlid sällan av betydelse i detta sammanhang, vilket är naturligt med hänsyn till fastighetens utsträckning nedåt. Om förbindelsepunkten fått en i höjdlid olämplig placering och en annan placering hade varit möjlig kan däremot avgiftsskyldigheten påverkas och skadestånd förekomma.

Vid tredimensionell fastighetsindelning kan det vara svårt att upprätthålla närhetskravet. För det fall den tredimensionella fastigheten avser en del av en byggnad, utan anknytning till markplanet, är svårigheten uppenbar. Inte heller för en tredimensionell fastighet som är belägen under markytan är det alltid möjligt att upprätta en förbindelsepunkt i fastighetens omedelbara närhet med den bestämning av begreppet som utbildats i praxis. Det djup på vilket en vatten- eller avloppsledning förläggs kan variera såväl lokalt inom ett verksamhetsområde som i olika delar av landet och påverkas av flera faktorer, såsom markens beskaffenhet, klimat och vilken typ av bebyggelse som skall betjäna. Att anpassa distributionsledningens läge med hänsyn till en tredimensionell fastighet som består av ett bergrum på betydande djup låter sig nog inte göras. Men en sådan anläggning kommer kanske heller inte att ha något behov av sådana vattentjänster som den allmänna va-anläggningen skall tillgodose. En ytterligare komplikation i sammanhanget är att en tredimensionell fastighet kommer att rymmas inom en traditionell fastighet. I regeringens proposition 2002/03:116 ges en hel del exempel på i vilka situationer tredimensionell fastighetsindelning kan ske och hur sådana fastigheter kan utformas. Endast undantagsvis kan det förutsättas att den tredimensionella

fastighetens gräns sammanfaller med den tidigare traditionella fastighetens gräns. Om närhetskravet då skall upprätthållas måste alltså ledningar till en allmän va-anläggning ofta förläggas till tomtmark när den skall betjäna en tredimensionell fastighet.

Det finns olika tänkbara sätt att hantera de tredimensionella fastigheterna i det va-rättsliga systemet. Vid bedömningen av vilken lösning som är lämplig bör beaktas att tredimensionell fastighetsindelning troligen kommer att bli relativt ovanlig. Förutom den allmänna förutsättningen för fastighetsbildning, att den fastighet som skall bildas kan antas få varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid, gäller särskilt för tredimensionella fastigheter eller fastighetsutrymmen att dessa får bildas endast om det står klart att åtgärden är lämpligare än andra åtgärder för att tillgodose det avsedda ändamålet (3 kap. 1 § tredje stycket fastighetsbildningslagen [1970:988]). Om ändamålet kan tillgodoses exempelvis genom traditionell fastighetsbildning, marköverföring eller servitut får inte tredimensionell fastighetsbildning ske.

Den omständigheten att antalet tredimensionella fastigheter kan förväntas bli relativt litet och avse fastighetsbildning av mycket skiftande slag, gör det svårt att motivera en särreglering bara för dessa fastigheter. Ibland finns det inte heller skäl att göra avsteg från närhetskravet, såsom då den tredimensionella fastigheten faktiskt gränsar till en gata. Det närmare behovet och utformningen kan hur som helst knappast bedömas innan det finns erfarenheter av tillämpningen av de nya reglerna.

Frågan är om en förläggning i den omedelbara närheten verkligen bör vara huvudregeln också för de tredimensionella fastigheterna. Som framgått tidigare skulle detta i många fall leda till mindre lyckade eller olämpliga lösningar, exempelvis att huvudmannen skulle ansvara för en allmän va-anläggning inom en byggnad som är uppdelad i flera fastigheter. Dessutom skulle en konsekvens vara att, om ett våningsplan i en byggnad på en traditionell fastighet brutits ut till en särskild fastighet, huvudmannen gentemot den traditionella fastigheten kunde fullgöra sin skyldighet genom en förbindelsepunkt vid fastighetsgränsen men för den tredimensionella fastigheten skulle krävas ledningsdragning över den förra.

Vi har emellertid kommit fram till att huvudregeln i och för sig bör kunna gälla formellt för alla slag av fastigheter men att särskilda skäl för en annan placering av förbindelsepunkten än vad som följer av närhetskravet regelmässigt får anses finnas i fråga om



tredimensionella fastigheter. En allmän förutsättning vid fastighetsbildning är att fastigheten, om den skall användas för bebyggelse, skall kunna få godtagbara anordningar för vatten och avlopp (3 kap. 1 § första stycket fastighetsbildningslagen). För tredimensionella fastigheter krävs därutöver att fastigheten tillförsäkras de rättigheter som behövs för att den skall kunna användas på ett ändamålsenligt sätt (3 kap. 1 a § första stycket 2 fastighetsbildningslagen). Därmed avses att de nya fastigheternas rättigheter i förhållande till andra fastigheter är formellt fastlagda redan vid fastighetsbildningen (prop. 2002/03:116 s. 65 f). Hur detta skall ske är inte preciserat i lagtexten. Det torde normalt förutsättas att, om en byggnad är indelad i flera fastigheter genom tredimensionell fastighetsbildning, gemensamma funktioner såsom bärande konstruktioner, vatten- och avloppsledningar, trapphus, hissar m.m. tillförsäkras de olika fastigheterna genom en gemensamhetsanläggning. I vissa fall kan det möjligen vara lämpligare med fastighetsbildningsservitut. Enbart en, i och för sig civilrättsligt giltig, överenskommelse mellan fastighetsägarna är knappast tillräcklig för att den tredimensionella fastigheten skall anses vara tillförsäkrad nämnda nyttigheter. I något fall torde dock avtalservitut godtas (a. prop. s. 141).

En tredimensionell fastighet måste alltså tillförsäkras rättigheten till vatten- och avloppsledningar, inte enbart inom byggnaden utan givetvis genom att få tillgång till det allmänna va-nätet, om va-försörjningen sker därigenom. I praxis har, som tidigare nämnts, accepterats att en gemensam förbindelsepunkt för flera fastigheter som har ett gemensamt ledningsnät inom ett kvarter förlagts där gemensamhetsanläggningen ansluter till den allmänna ledningen. Motsvarande har accepterats för servitut. Eftersom rätten till vatten och avlopp normalt torde tillförsäkras den tredimensionella fastigheten genom en gemensamhetsanläggning är det således redan enligt gällande rätt möjligt att i sådana fall frångå närhetskravet för den enskilda fastigheten. Enligt vår uppfattning är detta betraktelsesätt också det enda rimliga såvitt avser de tredimensionella fastigheterna.

Sammanfattningsvis har vi alltså funnit att de nuvarande reglerna om förbindelsepunktens placering är ändamålsenliga även i den nya lag som vi föreslår.

Det har ansetts vara tveksamt om huvudmannen och enskilda brukare kunnat träffa avtal om förbindelsepunktens läge. När huvudman och brukare är ense om var förbindelsepunkten bör

förläggas, bör det dock finnas ett visst utrymme för att träffa avtal om detta. Det kan gälla att förbindelsepunkten förläggs såväl med frångående av närhetskravet som inne på tomtmark. Avtalsmöjligheten kan dock inte vara helt fri. Den skall i det här fallet rymmas inom den offentligrättsliga regleringen. Huvudmannen skall inte kunna utnyttja sin ställning och avtalsmöjligheten till att genomdriva en för fastigheten mycket ofördelaktig placering av förbindelsepunkten, om det inte finns sakliga skäl för den. Eftersom avtalsmöjligheten alltså skall rymmas inom den offentligrättsliga regleringen behövs ingen särskild föreskrift om den i lagtexten. Ett avtal träffat under dessa förutsättningar måste gälla även mot senare innehavare av fastigheten.

## 15.6 Ansvarsfrågor

### 15.6.1 Vad som ingår i den allmänna va-anläggningen

Genom bestämmelserna i nuvarande 14 § va-lagen bestäms vad som ingår i den allmänna va-anläggningen och därmed den principiella ansvarsfördelningen mellan huvudman och fastighetsägare. Anordningar som inte ingår i den allmänna va-anläggningen har huvudmannen inte ansvaret för.

Enligt gällande rätt avgränsas den allmänna va-anläggningen från fastighetens installationer genom förbindelsepunkten. Ledningar och andra anordningar före förbindelsepunkten ingår i den allmänna va-anläggningen om de tillhör huvudmannen. Anordningar efter förbindelsepunkten, dvs. på fastighetssidan, ingår i fastighetens va-installation. När en vattenmätare är installerad på fastigheten ägs denna ofta av huvudmannen men ingår genom placeringen inte i den allmänna anläggningen utan i va-installationen. Vad som skall gälla om vattenmätare regleras vanligen genom allmänna bestämmelser.

Vi har tidigare funnit att reglerna om förbindelsepunkt och de rättsverkningar som följer av att sådan upprättats m.m. bör behållas i fråga om avgiftsskyldighet. Inte heller i fråga om förbindelsepunkten såsom avgränsning mellan den allmänna va-anläggningen och fastigheternas installationer finns det anledning att göra några grundläggande förändringar i gällande rätt. Förbindelsepunkten utgör en klar avgränsning mellan de allmänna och enskilda delarna i va-nätet och bestämmer även

ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och fastighetsägaren när annat inte överenskommit. Eftersom förbindelsepunkten skall ligga i fastighetens omedelbara närhet, kommer normalt alla anordningar inom fastigheten att ingå i va-installationen. Vattenmätare och andra anordningar som huvudmannen äger men som är placerade efter förbindelsepunkten skall således inte heller i framtiden ingå i den allmänna anläggningen. Vattenmätarna kräver en särskild reglering i lagen (se avsnitt 17.2.4). Även i övrigt bör huvudmannen ha ett visst begränsat ansvar för anordningar efter förbindelsepunkten. Vi återkommer till den frågan. I den mån det annars finns skäl för huvudmannen att äga anordningar efter förbindelsepunkten bör de närmare förhållandena regleras i avtal.

Enligt 14 § första stycket va-lagen ingår i den allmänna va-anläggningen sådana anordningar som tillhör huvudmannen. Att huvudmannen verkligen måste äga dessa anordningar torde inte krävas utan det får anses tillräckligt i det här sammanhanget att denne stadigvarande nyttjar dessa anordningar.

### 15.6.2 Särskilt om LTA-system

En allmän va-anläggning utförs normalt så att fastigheterna kan ansluta sina servisledningar och nyttja anläggningen utan att det krävs särskilda anordningar för fastigheten. Detta är dock inte alltid möjligt. Topografiska förhållanden kan exempelvis göra det omöjligt att avleda avloppsvatten till den allmänna va-anläggningen med självfall eller att få tillräckligt vattentryck i renvattenledningarna. Då krävs ofta att pumpar och tryckstegringsanordningar installeras för att anläggningen skall kunna nyttjas på avsett vis. Pumpar och andra anordningar som bara behövs för enstaka fastigheter omfattas normalt inte av huvudmannens ansvar enligt va-lagen, vare sig dessa är belägna före eller efter förbindelsepunkten. Enligt punkten 4 i ABVA 85 bekostas sådana anordningar av vederbörande fastighetsägare om inte huvudmannen bestämt annat. Detta gäller alltså även om anordningen förlagts före förbindelsepunkten. Om däremot behovet av sådana särskilda anordningar inte är hänförligt till den enskilda fastighetens särförhållanden utan föranletts av att den allmänna va-anläggningen fått en olämplig utformning, skall huvudmannen stå för anordningen på den allmänna delen och fastighetsägaren

kompenseras ekonomiskt på något sätt om anordningen skall ingå i va-installationen.

Även inom konventionella avloppssystem behövs inte sällan avloppspumpstationer för att överbrygga höjdskillnader inom systemet. De anordningar som då krävs ingår givetvis i den allmänna va-anläggningen. Ibland omöjliggör, eller i vart fall väsentligt försvårar och fördyrar, områdets topografiska förhållanden en konventionell självfallslösning för avloppet. Det kan aktualisera ett val av något av de alternativa avloppssystem som har utvecklats för denna vattentjänst. Av särskilt intresse är här de s.k. lätta tryckavloppen (LTA). I tidigare rättspraxis och i litteraturen har dessa ofta benämnts LPS (Low Pressure Sewer), vilket dock är varumärket för det förmodligen vanligaste men ändå inte det enda systemet av ifrågavarande slag. Vi har därför här valt benämningen LTA.

Ett LTA-system består av små pumpenheter, ofta en per fastighet, som i de flesta fall placeras inne på fastigheten i anslutning till den bebyggelse som skall betjänas av systemet. Rörsystemet består av tryckledningar med klena dimensioner (utvändig diameter på servisledningar om ca 40 mm och på samlings- och huvudledningar om 50–140 mm). Ledningarna kan följa markytan och läggs normalt på frostfritt djup. För att den enskilda fastigheten skall bli av med sitt avloppsvatten krävs att den egna pumpen fungerar, oberoende av hur fastigheten ser ut. Även det allmänna systemet fordrar dock pumpning på fastigheten för att avloppsvattnet skall kunna ledas vidare, men för detta krävs inte att varje enskild pump fungerar.

LTA-systemen har gett upphov till ett antal tvister särskilt gällande frågor om ansvar för de pumpenheter som placeras inne på fastigheterna. Genom några domstolsavgöranden har huvudmannen ålagts ett ansvar enligt va-lagen för sådana pumpenheter trots att dessa förlagts efter förbindelsepunkten. Detta har motiverats av att pumpenheterna har ett nära funktionellt samband med den allmänna va-anläggningen. Olika uppfattningar i denna fråga har dock förekommit i rättspraxis och det finns därför anledning att analysera rättsläget. I rättspraxis har LTA-systemet befunnits vara förenligt med 12 § va-lagen, även om systemet kräver anordningar efter förbindelsepunkten. Den fråga som då återstår att besvara är om huvudmannen i alla fall skall ha ett ansvar för dessa pumpanordningar och liknande anordningar.

Va-nämnden har i flera fall funnit att huvudmannen inte med stöd i va-lagen kan åläggas ett ansvar för anordningar som är förlagda efter förbindelsepunkten. Vattenöverdomstolen och Miljööverdomstolen har däremot i olika avgöranden gjort en annan bedömning. Domstolarna har funnit att de anordningar som krävs för LTA-systemet på fastighetsägarnas mark i allmänhet är betydligt mera kostnadskrävande än anordningar som behövs vid ett självfallssystem. Det skulle strida mot likställighetsprincipen i 26 § va-lagen att låta fastighetsägarna dels fullt ut svara för sin andel i den allmänna va-anläggningen, dels bekosta de särskilda anordningar som krävs på fastigheten. För att komma ifrån detta avsteg har domstolarna fört fram två tänkbara metoder. Antingen bör avgiftsskyldigheten reduceras eller så bör kommunen svara för de särskilda kostnader som LTA-systemet medför. Domstolarna har konstaterat att flera omständigheter talar för den sistnämnda metoden. Dels finns ett nära funktionellt samband mellan vad som i lagteknisk mening ingår i den allmänna va-anläggningen och va-installationen, dels är kostnaderna för anläggandet normalt så stora och svårbedömda att det ter sig naturligt att huvudmannen får svara för dessa kostnader. Med hänsyn till svårigheten att bedöma vilka framtida kostnader som är förenade med LPS-installationerna har domstolarna funnit att huvudmannen inte utan överenskommelse med respektive fastighetsägare genom avdrag från eljest utgående avgifter kunnat freda sig från alla framtida ersättningsanspråk för underhåll och förnyelse. Högsta domstolen har inte tagit upp frågan.

Domstolarnas bedömning innebär att huvudmannen på ett eller annat sätt har det ekonomiska ansvaret för just pumpanordningen i LTA-systemet. Talan i målen har förts på sådant sätt att frågan om huvudmannen har ett längre gående ansvar än så inte behövt besvaras uttryckligen. Dock har fastighetsägarna i något fall givits ett inflytande över hur pumpanordningen närmare bör utföras. Detta får nog uppfattas så att fastighetsägaren har det faktiska ansvaret för anordningen eftersom huvudmannen, om denne skulle ha ett längre gående ansvar än ett rent ekonomiskt, då borde få bestämma exempelvis vilken slags pump som skall installeras.

Vi har tidigare bedömt att den i dag gällande regleringen, där förbindelsepunkten utgör gränsen för huvudmannens ansvar, bör behållas som huvudregel. Just för den nu aktuella situationen, när en viss anordning som förlagts efter förbindelsepunkten inte är motiverad enbart av denna fastighets särförhållanden utan ingår i

ett större system, kan det dock finnas skäl att överväga en viss utvidgning av huvudmannens ansvar.

I Svenskt Vattens normalförslag till allmänna bestämmelser för brukande av kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning (ABVA 85 i senaste uppdateringen från januari 2002) har tagits in ett förslag till bestämmelse rörande just LTA-system. Denna lyder:

Vid anslutning till allmänt tryckavloppssystem tillhandahålls, om inte huvudmannen bestämmer annat, [LPS-]pumpenhet eller annan aktuell pumpenhet av huvudmannen och förblir huvudmannens egendom. Huvudmannen bestämmer antalet pumpenheter och vilket slag av pumpenhet som skall användas. Fastighetsägaren bekostar erforderliga anordningar för att sammankoppla enheten med installationen i övrigt.

Enhetens plats skall bestämmas av huvudmannen, som äger rätt till kostnadsfri upplåtelse av platsen och som ensam har befogenhet att uppsätta, nedtaga, kontrollera, justera, underhålla samt till- och fränkoppla enheten. För sådana åtgärder skall huvudmannen äga fritt och obehindrat tillträde till enheten. Fastighetsägaren är skyldig att värda enheten och skydda den mot frost och åverkan samt annan skadlig påverkan.

För kostnaden för elförsörjning för drift av pumpenheten och för uppvärmning av servisledning fram till förbindelsepunkt svarar fastighetsägaren.

Det är som vi ser det framför allt två skäl som skulle kunna motivera en reglering som utvidgar huvudmannens ansvar till att i vissa fall också omfatta anordningar efter förbindelsepunkten. För det första kan det hävdas att huvudmannen – egentligen vakkollektivet – bör stå den ekonomiska risken för det system som huvudmannen väljer att inrätta. En osäkerhet i fråga om vilka kostnader en viss lösning medför vid inrättandet och i framtiden bör enligt detta synsätt drabba huvudmannen och inte den enskilde fastighetsägaren. För det andra kan det hävdas att den enskilde fastighetsägaren varken bör åläggas ett tekniskt eller ett ekonomiskt ansvar för en mer eller mindre avancerad anordning som han inte själv önskat.

I rättspraxis är det framför allt det första av dessa skäl som synes ha motiverat ett utökat ansvar för huvudmannen. Domstolarna förefaller ha tagit fasta på att de framtida kostnaderna är svåra att beräkna, särskilt då pumpanordningarnas livslängd inte varit helt klar. Detta hindrar dock inte att hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägaren i stället tas vid avgiftsuttaget. Tvärtom torde det vara nödvändigt enligt va-lagen att särbehandla en fastighet som åsamkas sådana kostnader utifrån reglerna om

avgiftsuttag efter skälig och rättvis grund. Att beräkningen av hur framtida kostnader bör påverka avgiftsuttaget måhända är svårare i detta fall än vad som är normalt utgör inte enligt oss ett tillräckligt skäl att här avvika från den huvudregel som hittills gällt.

Det andra skälet som nämnts ovan förefaller ha större tyngd. När en va-anläggning såsom ett LTA-system förutsätter pumpar eller andra särskilda anordningar som måste förläggas efter förbindelsepunkten för att anläggningen skall fylla sitt ändamål kan det givetvis vara svårförståeligt för fastighetsägaren att denne måste svara för dessa anordningar. Förbindelsepunkten framstår i den situationen inte som en naturlig avgränsning av huvudmannens ansvar, sett ur fastighetsägarens synvinkel. Särskilt när det rör sig om anordningar som kräver underhåll och även behöver bytas ut med jämna mellanrum kan det finnas fog för uppfattningen att huvudmannen försöker lägga över delar av sitt ansvar på fastighetsägaren. I och för sig behöver fastigheter i många fall tekniskt krävande anordningar av motsvarande slag på grund av fastighetens egna förhållanden. Då är det klart att fastighetsägaren själv måste svara för dessa anordningar. När sådana anordningar däremot krävs på grund av att huvudmannen valt ett visst system, och detta inte är motiverat enbart av en eller ett fåtal fastigheters särförhållanden, kan det dock vara befogat att utvidga huvudmannens ansvar.

Mot detta kan riktas invändningar. Den klara avgränsningen som förbindelsepunkten innebär för huvudmannens ansvar försvinner för vissa slags anordningar. Huvudmannen kommer att få en lagstadgad skyldighet att svara för anordningar som är belägna på tomtmark och kanske rent av inne i byggnader. Bestämmelserna i va-lagen om förbindelsepunkter syftade bland annat till att undvika att huvudmannen skulle ha ett sådant ansvar.

På grund av de nämnda domstolsavgörandena har emellertid va-huvudmän som valt att inrätta LTA-system i många fall redan påtagit sig ett sådant ansvar, och alltså genom överenskommelser inrättat sig i den ordning som vi nu överväger att lagreglera. Dessutom har va-huvudmän redan i dag, normalt med stöd av allmänna bestämmelser, ansvaret för anordningar efter förbindelsepunkten, nämligen vattenmätare. Om huvudmannens ansvar utökas har denne dock inte utan vidare möjlighet till löpande tillsyn över de aktuella anordningarna. Detta gäller i och för sig även vattenmätare, men dessa har till skillnad från exempelvis LTA-pumpar inte någon betydelse för va-anläggningens funktion. En

utvidgning av huvudmannens ansvar förutsätter därför att fastighetsägarna måste ha något slags tillsynsansvar för anordningarna.

Anförda invändningar synes inte ha sådan tyngd att de bör hindra en utvidgning av huvudmannens ansvar till att avse även sådana särskilda anordningar på va-installationer som inte enbart är motiverade av en eller ett fåtal fastigheters särförhållanden. Den angivna avgränsningen leder till att enbart sådana anordningar som inte ändå skulle ha krävts för fastighetens va-försörjning omfattas av ansvaret. Sålunda utesluts ansvar för servisledning och andra sedvanliga va-installationer.

Det har sagts från kommunalt håll att redan den utvidgning av ansvaret som skett genom de anmärkta domstolsavgörandena riskerar att leda till att huvudmännen väljer att inrätta konventionella system i stället för exempelvis LTA-system. Men om det verkligen är motiverat med ett alternativt system, och detta medför lägre anläggnings- och driftkostnader, borde alternativet väl ändå kunna behålla sin konkurrenskraft. Huvudmannen måste dock vid planeringen beakta de kostnader som det utökade ansvaret kan medföra. Däremot borde den föreslagna regleringen motverka att en huvudman frestas att inrätta sådana alternativa system bara för att undgå kostnaderna för att bygga ut det system som egentligen är motiverat med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt.

Hur långt skall då huvudmannens ansvar sträcka sig? Till en början måste han givetvis svara för införskaffande och installation av erforderliga anordningar samt vid behov ombesörja service och utbyte av dessa. Den löpande tillsynen över anordningar som finns inne på fastigheterna måste dock fastighetsägaren stå för. Huvudmannen skall inte vara skyldig att mera regelbundet låta inspektera dessa anordningar. Att återkommande inspektioner ändå sker är dock lämpligt och huvudmannen måste givetvis ha rätt att göra det. Det måste även åvila fastighetsägaren att underrätta huvudmannen om driftsstörningar och behov av åtgärder.

Förutom kostnader för att anskaffa erforderliga anordningar samt för service och utbyte av dessa uppkommer även löpande kostnader som är hänförliga till driften. En LTA-pumpanordning till exempel kräver elförsörjning för att fungera. Det rör sig om tämligen låga belopp. Vi anser att fastighetsägaren bör svara för sådana löpande kostnader.



För att kunna fullgöra sitt ansvar krävs att huvudmannen har rätt till erforderliga utrymmen för de anordningar som krävs. Huvudmannen måste få ställa krav på hur dessa utformas och hur anordningarna inrättas, inte minst ur arbetsskyddssynpunkt. Dessutom måste huvudmannen ha rätt till tillträde till sådana utrymmen. En föreskrift om detta i lagen kan inte undvaras.

Det nu sagda avser anordningar som inte enbart är motiverade av en eller ett fåtal fastigheters särförhållanden. Huvudmannen får därmed ett ansvar för vad som funktionellt sett är motiverat av den valda lösningen. Om en sådan anordning enbart behövs för någon enstaka fastighet har huvudmannen, liksom i dag, inte något ansvar för denna. Den föreslagna regleringen omfattar dock även den situationen att anordningen är motiverad såväl av fastighetens eget behov som av den allmänna anläggningens. Till exempel kan tänkas att en fastighet som ansluts till ett LTA-system under alla förhållanden hade krävt pumpning för att kunna bli av med avloppsvattnet. Även den fastigheten skall alltså behandlas som de andra inom området för det valda LTA-systemet. I och för sig skulle ju annars kunna ifrågasättas det rimliga i att huvudmannen får ansvaret för den pumpanordningen. Som vi senare kommer att föreslå bör huvudmannen i andra sådana fall, när fastighetens särförhållanden påtagligt avviker från vad som i övrigt gäller inom verksamhetsområdet, ha en möjlighet att träffa avtal med fastighetsägaren om villkoren för brukandet.

### 15.6.3 Särskilt om lokalt omhändertagande av dagvatten

Enligt avsnitt 14.2.5 bör huvudmannen ha möjlighet att ta ut avgifter för lokalt omhändertagande av dagvatten. Sådan dagvattenhantering förutsätter inte ett ledningsnät, utan avrinningen kan ske även över mark eller i diken. Huvudmannen kan dock ha anledning att utföra särskilda anordningar även för denna hantering. Det kan till exempel vara fråga om fördröjningsmagasin och kortare ledningsnät. Dessa anordningar bör också anses ingå i den allmänna va-anläggningen.

När befintliga avrinningsmöjligheter utnyttjas för att ta om hand dagvatten upprättas givetvis ingen förbindelsepunkt. Någon klar avgränsning mot vad som skall anses ingå i fastighetens va-installation finns därmed inte. Tanken är i och för sig att särskilda anordningar för dagvattenavledning inte skall behövas inne på

fastigheterna. I vissa fall skulle det dock kunna förekomma att fastighetsägaren behöver utföra sådana anordningar, även om huvudmannens hantering av dagvattnet inte är ledningsbundet. Att sådana anordningar inte omfattas av en allmän va-anläggning följer dock av tillhörighetsrequisitet i nuvarande 14 § va-lagen.

#### **15.6.4 Undantag från vad som skall anses ingå i anläggningen**

I 14 § andra stycket va-lagen anges vissa anordningar som inte skall anses ingå i den allmänna va-anläggningen. Det rör sig om sådana anordningar som hör till väg eller gata samt vissa ledningar som hör samman med sådana anordningar. Även om det enligt vårt förslag kommer att vara möjligt för huvudmannen att ta ut avgifter för dagvattenavledning genom lokalt omhändertagande, och sådan avledning måhända sker genom anordningar som anges i förevarande lagrum, bör dessa fortfarande hänföras till väg eller gata. Något skäl för en förändring på denna punkt har inte framkommit.

Inte bara slutna rörsystem utan också en del öppna avrinnings-system kan ibland hänföras till den allmänna va-anläggningen. Gällande lagtext hindrar inte att en allmän va-anläggning kan bestå av öppna delar, även om detta givetvis endast kan vara aktuellt för dagvattenanläggningar. Va-nämnden har också i ett fall funnit att en stensatt bäckfåra kan ingå som en öppen del i den allmänna anläggningen. Det bör genomgående vara möjligt för huvudmannen att välja den tekniska lösning som är som lämplig i det enskilda fallet. Det innebär att dagvattenavledningen inte alltid behöver ske i slutna system. Det bästa exemplet på detta är en sådan avvattningsanläggning för lokalt omhändertagande som vi tidigare har godtagit som en del av den allmänna va-anläggningen.

### **15.7 Inlösen m.m.**

#### **15.7.1 Inlösen av enskilda va-anordningar**

Under närmare angivna förutsättningar bör huvudmannen även fortsättningsvis ha en rätt motsvarande nuvarande 15 § va-lagen att lösa in enskilda va-anordningar som kan användas i den allmänna anläggningen. Bestämmelsen har framför allt haft betydelse när det funnits ett utbyggt gemensamt ledningsnät för flera fastigheter.

Om det finns enskilda anordningar av sådan standard att de kan användas i den allmänna va-anläggningen är det ett allmänt intresse att huvudmannen har en möjlighet att ta dessa i anspråk i stället för att behöva investera i nya anordningar. Detta särskilt då ifrågavarande anordningar annars skulle bli onyttiga till följd av utbyggnaden av en allmän anläggning till vilken berörda fastigheter får bruksrätt.

Behovet av regler om inlösen torde i och för sig ha minskat allt eftersom allmänna va-nät har byggts ut i landet. Och i den mån sådana övertaganden fortfarande är aktuella sker de vanligen genom frivilliga överenskommelser. Det kommer dock alltid att finnas situationer när bra alternativ till inlösen saknas. En bestämmelse om detta har därför alltså en plats i lagen.

Inlösen av va-anordningar är en expropriativ åtgärd. Den enskildes äganderätt är grundlagsskyddad enligt 2 kap. 18 § regeringsformen på så sätt att expropriation eller annat sådant förfogande inte får ske utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Försörjningen med allmänna vattentjänster är utan tvivel ett sådant intresse. För att en expropriativ åtgärd skall godtas krävs dessutom enligt andra stycket i nämnda lagrum att den, som tvingas avstå sin egendom, skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. Enligt va-lagen är ägaren av anordningen berättigad skälig ersättning vid inlösen. Frågan är om regeringsformens krav därigenom är uppfyllda.

I grundlagsstadgandet anges inte närmare hur ersättningen skall bestämmas. Det har dock ansetts vara självklart att en endast symbolisk ersättning inte uppfyller grundlagens krav; ordet ersättning anses ha en materiell innebörd som utesluter sådana belopp (KU bet. 1975/76:56 s. 35).

Bestämmelser om inlösen av va-anordning mot skälig ersättning har funnits i lagstiftningen allt sedan 1955 års va-lag trädde i kraft. Bestämmelserna infördes i lagen huvudsakligen för att möjliggöra ett tvångsvis ianspråktagande av dessa anordningar utan att behöva använda det betydligt mera omständliga expropriationsförfarandet. I fråga om ersättningens storlek uttalades följande (prop. 1955:121 s. 86):

Utan särskilt omnämnande i lagtexten torde vara klart, att ersättningen i nu avsett fall bör – /.../ – bestämmas med hänsyn främst till vad det skulle kosta att utföra en liknande anordning vid tiden, då den togs i

anspråk, med skäligt avdrag för värdeminskning genom ålder och slitage.

Inlösenbestämmelsen i 1955 års va-lag överfördes i sak oförändrad, och utan att kommenteras särskilt, till 1970 års va-lag.

Vid inlösen är det normalt fastighetsägarna som skall tillgodoräknas ersättningen härför. Detta gäller när det rör sig om inlösen dels av en enskild fastighets anordningar, dels av en gemensamhetsanläggning för avsett ändamål. Ersättningen har då normalt bestämts till anordningarnas bruksvärde, efter avdrag för ålder och skick. Detta har ansetts skäligt eftersom fastighetsägarna i regel skall betala full anläggningsavgift sedan anordningarna införlivats i den allmänna va-anläggningen. När ersättningen däremot av någon anledning inte skall tillfalla fastighetsägarna, såsom när anläggningen drivs av ett enskilt rättssubjekt, har bruksvärdet inte ansetts utgöra en lämplig utgångspunkt. Enligt allmänna principer vid tvångsinlösen borde ersättningen i ett sådant fall motsvara egendomens marknadsvärde. Anordningar för vattenförsörjning och avlopp kan dock knappast anses ha något reellt marknadsvärde utan ersättningen har därför i stället bestämts utifrån en allmän skälighetsuppskattning.

Vi har övervägt att närmare precisera grunderna för ersättningens bestämmande vid inlösen i lagen om allmänna vattentjänster men kommit fram till att i stället förorda fortsatt giltighet av den nuvarande regleringen. Den ersättningsnivå som svarar mot uttrycket skälig ersättning står inte i strid mot stadgandet i 2 kap. 18 § regeringsformen utan innebär faktiskt ett starkare skydd för fastighetsägaren än vad grundlagen kräver.

### 15.7.2 Ersättning för onyttiga anordningar

Rätt till ersättning enligt 16 § va-lagen gäller inte ett tvångsvis ianspråktagande av egendom utan avser i stället anordningar som till följd av att den allmänna va-anläggningen byggts ut blir onyttiga och således i princip värdelösa för fastighetsägaren. Denne har dock fortfarande kvar äganderätten till anordningarna.

En bostadsfastighet har så gott som alltid behov av anordningar för vattenförsörjning och avloppshantering. När en samlad lösning av va-frågan inte finns måste fastighetsägaren själv lösa dessa frågor. Dricksvattenförsörjningen får i regel lösas genom en egen

brunn och avloppshanteringen genom att det för fastigheten inrättas en egen avloppsanordning. Förutsättningarna för inrättande av enskilda avloppsanordningar framgår av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De enskilda avloppsanordningar som förekommer är av mycket skiftande kvalitet, allt från enkla stenkistor till tämligen avancerade reningsanordningar. Sådana enskilda lösningar förekommer även inom områden där förutsättningar för en utbyggnad av en allmän va-anläggning i och för sig föreligger men där detta ändå inte skett. Det aktuella området kan rent av vara beläget inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. När en utbyggnad väl sker blir de enskilda fastigheterna, enligt reglerna i nuvarande 9 § va-lagen, normalt avgiftsskyldiga till den allmänna anläggningen. Det är sällan möjligt för fastighetsägaren att med framgång hävda att behovet av dessa vattentjänster, i varje fall avloppshanteringen, med större fördel kan tillgodoses genom den enskilda anordningen.

Någon skyldighet att faktiskt bruka den allmänna va-anläggningen föreligger inte enligt va-lagen, och vi har inte heller funnit tillräckliga skäl för att införa en sådan skyldighet i lagstiftningen. Va-lagstiftningen i sig hindrar således inte ett fortsatt nyttjande av enskilda va-anläggningar, utan frågan om en enskild va-anläggning får användas regleras uteslutande i miljöbalken och tillhörande författningar. Om en fastighet är skyldig att betala avgifter till den allmänna va-anläggningen, sker dock i regel faktisk anslutning.

Rätten till ersättning enligt 16 § va-lagen beror således inte på myndighetsingripanden som hindrar ett visst nyttjande utan utgör i stället kompensation för investeringar som blivit onyttiga. Denna situation faller enligt vår bedömning utanför det grundlagsreglerade området. Förutom mot expropriativa åtgärder – vilket det inte är fråga om här – skyddas den enskilde enligt 2 kap. 18 § regeringsformen mot att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det gäller angelägna allmänna intressen. Om ett sådant ingrepp ändå är grundlagsenligt har den enskilde rätt till ersättning om inskränkningen sker på ett sådant sätt att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras eller skada som är betydande i förhållande till fastighetsdelens värde uppkommer. Något tvångsförfogande på det sätt som förutsätts i det nämnda grundlagsstadgandet är det dock inte fråga om.

Avsaknaden av ett uttryckligt krav på ersättning enligt regeringsformen innebär dock inte att det saknas behov av ersättningsregler i denna situation. Tvärtom anser vi att sådana

regler är klart befogade. Även om kommunen är skyldig att på något sätt se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd när förutsättningar för en sådan föreligger, är det givet att det i många fall kan antas dröja länge innan den faktiska utbyggnaden sker. En fastighetsägare måste dessförinnan själv inrätta lämpliga anordningar för vattenförsörjning och, i synnerhet, för avlopp. Med hänsyn till det allmänna intresset att skydda hälsan och miljön är det viktigt att sådana enskilda anordningar utformas och drivs på ett sätt som medför minsta möjliga omgivningspåverkan. Utan regler om ersättning för onyttiga anordningar torde incitamentet för fastighetsägaren att inrätta en bra enskild va-anläggning – något som ofta innebär en stor investering – minska.

Det bör alltså även i fortsättningen finnas bestämmelser i va-lagstiftningen om ersättning för onyttiga va-anordningar. Lika med i dag bör bestämmelserna dock tillämpas restriktivt.

Ersättningsrätten såsom den uttryckts i 16 § va-lagen avgränsar enligt vår uppfattning väl vad som berättigar till ersättning och vi har inte funnit skäl att föreslå några sakliga ändringar av nuvarande regler. Den praxis som utbildats bör således kunna gälla även i fortsättningen. Det förtjänar dock att påpekas att någon rätt till ersättning inte bör föreligga för anordningar som inte uppfyller de krav som kan ställas på dem enligt miljölagstiftningen.

## 15.8 Va-installationer

Vi föreslår inga förändringar i vad som skall förstås med va-installation. En anordning som förlagts efter förbindelsepunkten skall även framdeles anses ingå i va-installationen. Således omfattas även ledningssträckor efter en förbindelsepunkt som är gemensam för flera fastigheter i va-installationen. Bestämmelserna om detta påverkar inte äganderätten till de olika anordningarna. Vi har dock tidigare föreslagit att huvudmannen skall ha ett ansvar för vissa anordningar efter förbindelsepunkten. I den mån det annars finns anledning för huvudmannen att äga viss anordning efter förbindelsepunkten bör avtal som reglerar ägande- och ansvarsfrågorna träffas.

Nuvarande 17 § va-lagen nämner endast vad som gäller när förbindelsepunkt upprättats. Det är naturligt eftersom annan va-försörjning än ledningsbunden inte omfattas av va-lagen. I den mån en fastighetsägare utför anordningar på den egna fastigheten för

sådan icke ledningsbunden dagvattenavledning som enligt vårt förslag skall omfattas av lagen kommer dessa alltså inte formellt att utgöra va-installationer enligt den nuvarande definitionen i lagen. Emellertid är det endast begränsade rättsverkningar som följer av att en anordning är att anse som va-installation. De mest påtagliga är huvudmannens undersökningsrätt enligt nuvarande 20 § och den av oss föreslagna möjligheten för huvudmannen att förhindra tillkoppling till den allmänna va-anläggningen om fastighetens va-installation har väsentliga brister. Dessa rättsverkningar har i princip inte någon betydelse när det gäller icke ledningsbunden dagvattenavledning. Det saknas därför anledning att söka definiera om begreppet va-installation till att också omfatta fastighetens anordningar i de fall när förbindelsepunkt saknas.

Från va-huvudmän har efterlysts bestämmelser som möjliggör inspektion av va-installationer inte enbart när problem uppstått utan även i övrigt när det finns anledning till det. Särskilt gäller detta innan en va-installation kopplas till den allmänna va-anläggningen och då för att kunna upptäcka brister som kan leda till skada eller olägenhet för den allmänna anläggningen.

Godkännande av va-installationer sker inom ramen för den egenkontroll som genom PBL åläggs byggherren. PBL:s regelsystem är föremål för översyn, och det bör inte ankomma på oss att föreslå några regler i va-lagstiftningen om godkännande av va-installationer. Det skulle för övrigt medföra en återgång till sådana installationsföreskrifter som huvudmannen inte får meddela. Vi har dock tidigare (avsnitt 14.2.2) föreslagit att huvudmannen skall ha en viss möjlighet att förbjuda tillkoppling till allmän va-anläggning när va-installationen har väsentliga brister. Som utvecklats där är det inte fråga om installationsföreskrifter utan en möjlighet att hindra skador och olägenheter såväl för den allmänna anläggningen som för andra brukare vid mera allvarliga brister. För att huvudmannen skall kunna bedöma om en va-installation är godtagbar eller inte måste det då finnas en rätt för denne att undersöka installationen redan innan den kopplas till.

Undersökningsrätten enligt 20 § va-lagen har ibland tolkats så att rätten bara gäller på förekommen anledning, dvs. om skada eller liknande inträffat. Även om en undersökningsrätt medför ett visst intrång i fastighetsägarens enskilda sfär är det knappast rimligt att tolka 20 § så inskränkt. Däremot kan ifrågasättas om undersökningsrätten gäller redan innan installationen faktiskt kopplats till den allmänna anläggningen. Det kan ju hävdas att va-

installationen, för att anses som en sådan, skall ha fysiskt dragits från förbindelsepunkten. Huvudmannens undersökningsrätt bör därför göras tydligare än i dag. Det bör därvid föreskrivas att huvudmannen har rätt att innan tillkoppling sker till den allmänna va-anläggningen eller annars låta undersöka va-installation, när detta behövs.

Enligt förarbetena till va-lagen får huvudmannens rätt att undersöka va-installationer anses medföra en skyldighet för fastighetsägare och andra brukare att bereda huvudmannen tillträde för att utföra undersökningen. Eftersom en sådan skyldighet innebär ett intrång för den enskilde fastighetsägaren bör en uttrycklig föreskrift med denna innebörd finnas i lagtexten.

## **15.9 Miljökonsekvensbeskrivningar**

### **15.9.1 Tidigare förslag och annan reglering av miljökonsekvensbeskrivningar**

Behovet av en bestämmelse i va-lagstiftningen om upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) motsvarande 12 a § va-lagen, ifrågasattes redan vid den bestämmelsens tillkomst. I PBL-utredningens förslag till lag om vattenförsörjning och avlopp fanns ingen bestämmelse om MKB. Detta motiverades med att den särskilda bestämmelsen i va-lagen inte fyllde någon funktion och att tillkomsten av anläggningar som medför en betydande miljöpåverkan regelmässigt omfattades av kravet i 5 kap. 1 § PBL om prövning i detaljplan, då även en MKB skall upprättas. PBL-utredningen pekade även på kraven vid den tillståndsprövning som skulle ske enligt dåvarande miljöskyddslagen (SOU 1996:168 s. 301 f). De få remissinstanser som kommenterade utredningens förslag i den delen var dock negativa till att utesluta bestämmelsen i va-lagstiftningen eftersom prövningen i detaljplan förutsatte att anläggningen var bygglovspliktig, vilket en allmän va-anläggning sällan är, och då tillstånd enligt miljöskyddslagen inte krävs för själva ledningssystemet utan endast för utsläppen.

Krav på MKB har funnits i lagstiftningen sedan början av 1980-talet då bestämmelser om detta infördes i miljöskyddslagen. Därefter har sådana krav kommit att ställas även i annan lagstiftning. Någon enhetlig innebörd av begreppet MKB har dock



inte funnits, och först genom miljöbalken infördes en samlad reglering.

Förfarandet med MKB är utförligt reglerat i 6 kap. miljöbalken. Den som avser att bedriva verksamhet som är tillståndspliktig eller underkastad tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken m.m. skall tidigt samråda med länsstyrelsen som har att bedöma om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om så är fallet skall en miljökonsekvensbedömning ske, innefattande även ett utökat samråd med berörda myndigheter, sakägare och andra. I detta förfarande skall en MKB upprättas enligt vad som närmare anges i miljöbalken. Även om länsstyrelsen funnit att verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en MKB, som dock kan anpassas mera till verksamhetens omfattning, upprättas. Regeringen kan föreskriva att ovanstående skall gälla även i dispensärenden. När en MKB upprättats skall detta kungöras. MKB:n och – i förekommande fall – ansökan skall hållas tillgängliga för allmänheten som skall beredas tillfälle att yttra sig innan målet avgörs. Den myndighet som skall pröva ansökan skall även ta ställning till om MKB:n uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken, antingen i ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet.

Tanken har varit att även i de fall när MKB krävs enligt annan författning skall miljöbalkens bestämmelser härom tillämpas. Exempelvis anger lagen (1978:160) om vissa rörledningars samt naturgaslagen (2000:599) som båda innehåller krav på MKB vid koncessionsansökan att i fråga om innehållet samt vid förfarandet skall 6 kap. miljöbalken tillämpas. Någon sådan hänvisning finns inte i va-lagen, inte heller i PBL. Begreppet MKB är i övrigt i princip förbehållet sådana beskrivningar enligt miljöbalken. I viss lagstiftning, såsom skogsvårdslagen (1979:429) och lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, där det tidigare fanns bestämmelser om att MKB skulle upprättas för vissa projekt som inte var tillståndspliktiga, används sedan miljöbalkens tillkomst i stället uttrycket analys.

I miljöbalksutredningens delbetänkande "Följdlagstiftning till miljöbalken" (SOU 1997:32) föreslogs vissa ändringar i 12 a § va-lagen. Enligt den utredningen borde det även fortsättningsvis ställas krav på MKB i va-lagen när betydande miljöpåverkan kunde antas föreligga och flertalet av miljöbalkens regler härom, nämligen 6 kap. 3 § och 5–12 §§, borde därvid tillämpas. Därigenom skulle en samrådsskyldighet för huvudmannen inträda och MKB:n, samt "ett

beslut enligt va-lagen”, skulle kungöras (SOU 1997:32 s. 415 f). I avvaktan på behandling inom regeringskansliet av PBL-utredningens tidigare lämnade förslag valde regeringen dock att inte föreslå några ändringar i va-lagen.

MKB krävs för i princip all tillståndspliktig verksamhet enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken. I 12 kap. 6 § miljöbalken regleras frågor om samråd för vissa verksamheter som inte är tillstånd- eller anmälningspliktiga i övrigt enligt miljöbalken. Om en sådan verksamhet kan komma att väsentligt ändra naturmiljön skall anmälan för samråd göras hos tillsynsmyndigheten – i regel länsstyrelsen. Regeringen kan förordna om en obligatorisk anmälningskyldighet för särskilda slags verksamheter eller åtgärder. Tillsynsmyndigheten har rätt att förelägga den anmälningskyldige att vidta åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön och ytterst förbjuda verksamheten. Enligt 8 § förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd skall en anmälan i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet innehålla en MKB enligt 6 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket har i allmänna råd anfört att nya rörledningar och större ändringar av rörledningar för t.ex. vatten och avlopp bör anmälas för samråd, men att ledningsdragnings av mycket liten omfattning inte behöver anmälas om inte naturmiljön är särskilt känslig (NFS 2001:15).

Miljöbalkskommittén har i delbetänkandet SOU 2003:124 föreslagit vissa förenklingar vid miljökonsekvensbedömningen. Enligt förslaget behöver en fullständig MKB upprättas enbart vid prövningen av nyetableringar och betydande ändringar av de största verksamheterna medan innehållet i MKB:n för andra verksamheter kan anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Förslaget innebär även förenklingar av samrådsförfarandet m.m. Vi bedömer inte att förslagen har någon betydelse för denna utredning.

### **15.9.2 Behovet av bestämmelser om MKB i lagen om allmänna vattentjänster**

Syftet med en MKB är framför allt att ge ett bättre underlag för ett beslut. Såväl direkta som indirekta konsekvenser för miljö, hälsa och resurshushållning skall belysas. Myndigheter och andra offentliga inrättningar såväl som allmänheten skall ha möjlighet att lämna synpunkter, och beslutsmyndigheten är skyldig att beakta innehållet i MKB:n vid tillståndsprövning. Så gott som all

verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken är underkastad kravet på MKB. Såvitt är av intresse här är endast tillstånd till inrättande av vissa slags enskilda avloppsanordningar enligt 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd undantagna.

När en allmän va-anläggning skall inrättas eller väsentligen ändras krävs i många fall en MKB. Särskilt gäller detta när verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöbalken och tillhörande författningar. Avloppsanläggningar som är dimensionerade för mer än 2 000 personekvivalenter är tillståndspliktiga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Mindre avloppsanläggningar, som är dimensionerade för mer än 25 men högst 2 000 personekvivalenter, är i dag anmälningspliktiga, likaså vattenverk för mer än 5 000 personer. Förändringar kan dock komma att ske i framtiden, och Naturvårdsverket har lämnat förslag på ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, bl.a. innebärande att gränsen för anmälningsplikt för avloppsanläggningar höjs till 200 personekvivalenter. När verksamheten är anmälningspliktig kan tillsynsmyndigheten enligt 9 kap. 6 § andra stycket förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa och miljön. Dessutom krävs enligt 5 kap. 16 § PBL en MKB när en detaljplan medger markanvändning m.m. som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller resurshushållningen. PBL hänvisar i och för sig inte till miljöbalken, men bestämmelserna i PBL om MKB syftar så långt som möjligt till att fylla samma funktion som 6 kap. miljöbalken (prop. 1997/98:90 s. 167). I den mån en allmän va-anläggning prövas i detaljplan krävs alltså en MKB.

Va-lagens bestämmelser om MKB syftar uppenbarligen till att användas när en allmän va-anläggning inte prövas i annan ordning men ändå kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Mot detta kan riktas flera invändningar.

En allmän va-anläggning tillståndsprövas inte enligt va-lagen. Såväl anläggningens miljöpåverkan som dess planlighet regleras i annan lagstiftning. Va-lagens bestämmelser innebär inte i detta avseende att ytterligare krav kan ställas på anläggningen från det allmännas sida. Även rätten att använda mark för ledningsdragning måste lösas med stöd av annan lagstiftning. I den mån anläggningen inte är underkastad annan prövning kommer inte en MKB enligt

va-lagen att utgöra ett sådant formellt beslutsunderlag som den är avsedd att vara.

Detta medför att en MKB som upprättas med stöd av 12 a § va-lagen inte har någon formell betydelse. Att den i och för sig kan ha betydelse för den kommunala planeringen är en annan sak, men det är knappast lämpligt att ha tvingande bestämmelser härom i va-lagstiftningen. Förhållandet skulle knappast ändras om miljöbalksutredningens förslag skulle ha genomförts. Visserligen skulle huvudmannen då bli skyldig att samråda med myndigheter och allmänhet och på ett formaliserat sätt få synpunkter på en planerad allmän va-anläggning. Någon prövning av MKB:n skulle dock inte ske, och ett sådant kungörande av beslut enligt va-lagen som miljöbalksutredningen, till synes med hänvisning till 6 kap. 8 § andra stycket miljöbalken, förutsatte bygger synbarligen på en missuppfattning.

Till detta bör nämnas att 12 a § va-lagen endast omfattar allmänna va-anläggningar, och någon motsvarande bestämmelse för enskilda va-anläggningar under i övrigt identiska förutsättningar finns inte.

Inte heller enligt vårt förslag skall någon tillståndsprövning eller annan motsvarande prövning av anläggningen ske. Det är då inte lämpligt att kräva att huvudmannen upprättar en MKB – i den mening som avses i miljöbalken – för utbyggnaden av en allmän va-anläggning när en sådan inte krävs enligt annan lagstiftning. Det kan visserligen befaras att den svenska lagstiftningen inte fullt ut uppfyller kraven i MKB-direktivet i fråga om vilka verksamheter som skall vara underkastade en miljökonsekvensbedömning såvitt avser vissa delar av en allmän va-anläggning. Framför allt torde det vara ledningsdragningen som inte alltid omfattas av krav på tillstånd. Det torde därvid inte vara tillräckligt att länsstyrelsen har möjlighet att kräva en MKB i samband med anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Inte heller bestämmelsen i 12 a § va-lagen medför dock att MKB-direktivets krav uppfylls. Det är inte tillräckligt att upprätta en MKB om det inte samtidigt föreskrivs en bedömning av innehållet i denna och miljökonsekvenserna i övrigt.

Om bristen på överensstämmelse med MKB-direktivet såvitt avser allmänna va-anläggningar skulle lösas genom bestämmelser i lagen om allmänna vattentjänster, torde krävas att vi i princip måste föreslå ett prövningssystem för miljöbedömningar. Sådan prövning bör dock enligt vår bestämda uppfattning regleras uteslutande i miljöbalkens regelsystem och i den mån de befintliga

bestämmelserna om hur och när en miljökonsekvensbedömning bör ske behöver ändras är det där detta skall regleras. Vi har i denna del samrått med sekretariatet i Miljöbalkskommittén.

Vad som skulle kunna övervägas är att, på samma sätt som i exempelvis lagen om kommunal energiplanering, i stället föreskriva en analys av olika åtgärder inför en planerad utbyggnad. Frågan är dock om det finns behov av en sådan analys.

Ett sådant behov torde förutsätta att MKB eller en liknande analys inte kan eller skall upprättas enligt annan lagstiftning. MKB:n skall ju bland annat noggrant redovisa all miljöpåverkan samt alternativa utföranden och lokaliseringar. Som nämnts vid tidigare lagstiftningsärenden skulle detta kunna vara fallet om anläggningen inte är underkastad tillståndsplikt enligt miljöbalken eller krav på bygglov. Om anläggningen ändå kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör dock länsstyrelsen kunna kräva att MKB upprättas inom ramen för det samrådsförfarande som stadgas i 12 kap. 6 § miljöbalken. Det krävs då att verksamheten kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Detta är i och för sig inte samma sak som betydande miljöpåverkan. Det är dock svårt att finna att en verksamhet, som inte i övrigt är underkastad tillståndsplikt eller prövning enligt PBL, och inte heller faller under 12 kap. 6 § miljöbalken är av sådant slag att den kan antas ha betydande miljöpåverkan. Det finns sålunda möjlighet att med stöd av annan lagstiftning kräva att en MKB upprättas i alla de fall som 12 a § va-lagen täcker och det finns då inte skäl att med stöd av lagen om allmänna vattentjänster kräva en miljömässig analys för en allmän va-anläggning.

Vad som återstår att pröva är om någon form av miljömässig analys generellt – och alltså inte enbart i de fall då verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan – bör gälla enligt va-lagstiftningen. Kanske är det just för mindre va-anläggningar det kan finnas ett värde i att analysera olika tänkbara lösningar. I den mån det finns behov av krav på en sådan analys vill vi dock hävda att även detta bör regleras i miljö- eller i förekommande fall planlagstiftningen. Detta inte minst med hänsyn till att dessa mindre anläggningar överhuvudtaget inte kommer att omfattas av den av oss föreslagna lagen.

## 16 Rättsförhållandet mellan huvudman och brukare

**Förslag:** Va-förhållandet mellan huvudmannen och brukaren skall även i fortsättningen vara huvudsakligen offentligrättsligt reglerat. Men det skall ändå finnas ett visst utrymme för huvudmannen att i undantagsfall kunna komma överens med brukare om en del avvikelser från vad som annars gäller. Huvudmannen skall kunna träffa avtal med fastighetsägare om sådan avgiftsfråga som kommunen inte har reglerat i taxan. Och när en fastighets va-förhållanden påtagligt avviker från det normala skall särskilda villkor för brukande av va-anläggningen kunna avtalas.

### 16.1 Gällande rätt

I normalfallen regleras va-förhållandet mellan huvudmannen och brukaren helt genom de allmänna regler som finns i va-lagen och i huvudmannens taxa och allmänna bestämmelser. Lagreglernas offentligrättsliga karaktär medger i allmänhet ingen avvikande reglering. Och enligt 28 § va-lagen får avtal heller inte träffas om sådan va-fråga som regleras i taxa eller allmänna bestämmelser. Sådant avtal blir utan verkan. Eftersom huvudmannen förutsätts ha beslutat om taxa och allmänna bestämmelser som är tillämpliga på flertalet brukare, blir utrymmet för en avvikande avtalsreglering alltså mycket begränsat för normalfallen. Lagen möter på det här viset bl.a. kravet på likabehandling av brukarna.

I frågor som kan regleras genom allmänna bestämmelser eller taxa men som inte har reglerats på detta sätt, råder däremot i princip avtalsfrihet så länge sådan reglering inte sker. Detta ger huvudmannen goda möjligheter att avtalsvis reglera va-förhållandet med sådana brukarkategorier som väsentligt avviker från de vanliga hushållen. En reglering genom avtal kommer företrädesvis i fråga

för industrier, sjukhus och liknande brukare. Det har nämligen ansetts lämpligt att sådana brukare får tillfälle till verkliga förhandlingar med huvudmannen om regleringen av va-förhållandet, eftersom det för deras del ofta kan finnas behov av särskilda föreskrifter om t.ex. vattentryck, vattenbeskaffenhet och avloppsrening. Även avgiftsfrågorna kan kräva speciella överväganden för dessa brukare. Huvudmannen måste dock även vid förhandlingar om villkoren för sådana brukare iaktta de allmänna principerna om skälig och likvärdig behandling.

Kommer parterna inte överens vid förhandlingar om avtal i frågor som inte behandlas i taxa eller allmänna bestämmelser kan de vända sig till Va-nämnden, som kan fastställa villkoren för brukandet. Uppstår tvekan om ett avtal är giltigt, om det har träffats eller om dess rätta innebörd, skall sådana tvister lösas av Va-nämnden. Förfarandet vid nämnden kommer vi att beröra längre fram (se avsnitt 22 och 23). En annan möjlighet för huvudmannen att lösa tvistefrågan för framtiden är att helt enkelt komplettera taxan eller de allmänna bestämmelserna så att avtalsreglering blir överflödig.

## 16.2 Överväganden

I vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster stärks det offentligrättsliga inslaget i va-förhållandet mellan huvudmannen och brukaren ytterligare. Möjligheterna för huvudmannen att avtalsvis reglera va-förhållanden inom verksamhetsområdet minskar genom att han inte längre själv kan besluta om vare sig taxeföreskrifter eller allmänna bestämmelser. Taxeföreskrifterna kommer att beslutas av kommunen och i den mån även brukandet av den allmänna anläggningen skall regleras offentligrättsligt så kommer det att ske genom övergripande bestämmelser direkt i lagen och närmare genom föreskrifter utfärdade av kommunen (se avsnitt 9 och 17).

Detta behöver dock inte i praktiken innebära någon avgörande förändring av avtalsutrymmet. Varken lagen eller kommunens föreskriftsrätt kommer nämligen i det här avseendet att gå längre än den senaste versionen av Svenskt Vattens normalförslag till Allmänna bestämmelser för brukande av kommuns allmänna va-anläggning (ABVA 85). Punkt 23 i ABVA 85 innehåller i andra stycket föreskriften ”Avviker fastighets va-förhållanden påtagligt

från vad som gäller flertalet fastigheter, har huvudmannen rätt att träffa avtal med ägare till sådan fastighet om särskilda villkor för brukande av va-anläggningen.” Detta bör också gälla i lagen om allmänna vattentjänster. Vi föreslår därför att en bestämmelse med sådan innebörd tas med vid den reglering som skall ersätta 28 § va-lagen. Det kommer att ge huvudmannen möjlighet att i fall av påtagliga avvikelser från vad som normalt gäller inom verksamhetsområdet ingå bindande överenskommelser med fastighetsägare om särskilda villkor för fastighetens inkoppling till och brukande av den allmänna va-anläggningen, och detta kanske till och med i något större utsträckning än vad som för närvarande är möjligt. Ett sådant avtal skall kunna avse både ekonomiska och tekniska specialbestämmelser som motiveras av från normalfallet avvikande förhållanden i fråga om huvudmannens åtagande och kostnader för att betjäna den aktuella fastigheten.

Den här avtalsmöjligheten bör exempelvis kunna vara tillämplig på industrier som inte ligger i ett industriområde och då ge större avtalsutrymme än det som redan finns för sådana brukare som behöver vattentjänster av särskild beskaffenhet. Den bör också kunna tillämpas på alla slag av fastigheter som behöver sådana särskilda anordningar eller särskilda va-arrangemang som det stora flertalet andra fastigheter inte behöver. Sådana specialarrangemang skall normalt bekostas av de brukare i vilkas intresse de kommer till stånd. Det följer redan av den allmänna regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund att huvudmannen har rätt att av vederbörande fastighetsägare ta ut kostnaderna för sådana anordningar som bara betjänar en eller några få fastigheter. Det kan gälla tryckstegringspumpar för enstaka höghus eller avloppspumpar för enstaka lågt belägna källarvåningar. Om anordningen ingår i den allmänna anläggningen kan huvudmannen alltså ta ut kostnaden av fastighetsägaren. Ingår den i fastighetens va-installation, får fastighetsägaren stå kostnaden av den anledningen.

Detta gäller dock inte när huvudmannen skall svara för anordningen enligt 25 § första stycket i den av oss föreslagna lagen om allmänna vattentjänster. Något som exempelvis kan vara fallet i fråga om en pumpenhet till ett LTA-system som inte bara är motiverat av ett fåtal fastigheters särförhållanden utan som har byggts ut för att generellt betjäna ett större område.

Beträffande avgiftsskyldigheten för fastigheter med påtagligt avvikande va-förhållanden får förutsättas att kommunen inte



genom särskilda industritaxor och liknande tar ifrån huvudmannen alla möjligheter att anpassa avgiftsuttaget till de speciella förutsättningarna i det enskilda fallet när det gäller brukarkategorier som väsentligt avviker från hushållsförbrukarna. Dessa brukarkategoriernas behov av verkliga förhandlingar om villkoren för vattentjänsterna kommer inte att bli mindre. Huvudmannen skall även i fortsättningen kunna träffa avtal med fastighetsägare om sådan avgiftsfråga som kommunen inte har reglerat i taxan. Det är enligt vår mening lämpligt att va-taxor i viss utsträckning medger avtalsreglering av särfall. Svenskt Vattens senaste basförslag till va-taxa innehåller i detta avseende bestämmelsen "Är det inte skäligt att för viss fastighet beräkna avgift enligt" vad som förut sagts i taxan "träffar va-verket i stället avtal om avgiftens storlek". Därmed torde i första hand avses en tillämpning av fördelningsbestämmelserna i 26 § va-lagen som föreskriver särdebitering och sär taxa för sådana fall som kostnadsmissigt avviker från vad som normalt gäller inom verksamhetsområdet. Detta bör enligt vår mening gälla generellt även i fortsättningen. Vi föreslår till och med en viss utvidgning av utrymmet för särdebiteringar och sär taxor när det gäller brukningsavgifter (se avsnitt 19.2.3). Beträffande industrier och andra brukare som vill köpa vattentjänster som inte omfattas av huvudmannens lagfästa leveransskyldighet förefaller det lämpligt att huvudmannen i fråga om sådana tjänster får behålla hela det förhandlingsutrymme som han har i dag, såväl vad gäller avgifter som i övrigt. Men i fråga om avgifterna blir det som sagt något som kommunen får ta ställning till vid beslutet om taxeföreskrifter.

I den mån huvudmannen haft möjlighet att träffa avtal med brukare inom ramen för den offentlighetsregleringen, exempelvis om var förbindelsepunkten för en fastighet skall förläggas, blir en sådan överenskommelse i princip gällande även mot senare ägare av fastigheten. Om huvudmannen däremot träffar avtal med en fastighetsägare på rent privaträttslig grund, blir avtalet bara gällande mellan avtalsparterna. Ibland kan det dock vara svårt att entydigt bestämma avtalets karaktär i detta avseende.

Det va-rättsliga förhållandet mellan huvudmannen och brukaren gäller så länge verksamhetsområdet omfattar brukarens fastighet. Om möjligheterna för kommunen att inskränka verksamhetsområdet har vi redogjort för i avsnittet om Verksamhetsområde (avsnitt 13.2.3).

## 17 Brukande av allmän va-anläggning

**Förslag:** Fastighetsägarens allmänna skyldigheter vid brukandet av den allmänna va-anläggningen föreslås i förhållande till gällande rätt vara i huvudsak oförändrade. Ett uttryckligt förbud bör dock införas i lagen mot att fastighetsägaren tillför den allmänna va-anläggningen vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller dess funktion eller på annat sätt medföra skada eller olägenhet.

De närmare föreskrifter som behövs i fråga om brukande av allmän va-anläggning bör meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, kommunen.

Huvudmannen skall vara skyldig att underrätta brukarna om väsentliga förändringar i möjligheterna att bruka anläggningen, vattenavstängningar och liknande förhållanden.

Huvudmannens och fastighetsägarens ansvar för särskilda va-anordningar som LTA-pumpar och vattenmätare regleras i lagen.

### 17.1 Gällande rätt

Rättsförhållandet mellan huvudmannen och brukare av en allmän va-anläggning är i huvudsak offentlighetsrättsligt reglerat. Såväl huvudmannens ansvar gentemot fastighetsägarna som dessas skyldigheter vid brukandet av den allmänna va-anläggningen följer i första hand av va-lagens regler. I fråga om fastighetsägarens brukande av den allmänna va-anläggningen stadgas i 21 § va-lagen:

En allmän va-anläggning skall brukas så att det inte uppkommer olägenhet för huvudmannen eller annan samt så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla kraven från miljö- och hälsoskyddssynpunkt eller att i övrigt uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning eller enligt avtal.

Detta innebär bl.a. att fastighetsägaren inte får bruka anläggningen på ett sådant sätt att de allmänna krav som kan ställas på anläggningen enligt vad som framgår av 12 § första stycket inte kan uppfyllas. Dessa krav följer av annan lagstiftning än va-lagen, och 21 § gör det till en uttrycklig skyldighet också för fastighetsägaren att ta hänsyn till vad som sägs i sådan lagstiftning. Dessutom är fastighetsägaren skyldig att se till att det som släpps ut i avlopps nätet inte medför olägenheter för huvudmannen, andra brukare eller andra berörda.

De nuvarande reglerna skiljer sig i viss mån från 1955 års va-lag. Enligt denna fick inte i allmän avloppsledning släppas ut ämne som genom frätning, slambildning eller på annat sätt kunde skada anläggningen. Vidare stadgades att anläggningen i övrigt skulle för ansluten fastighets behov brukas med nödig försiktighet så att olägenhet för andra till anläggningen anslutna fastigheter och för huvudmannen såvitt möjligt undveks. Huvudmannen hade möjlighet att meddela närmare föreskrifter i detta hänseende. Dessa föreskrifter skulle normalt underställas länsstyrelsens prövning.

Även om nuvarande va-lag inte lika utförligt som äldre lag anger vad fastighetsägaren har att iaktta vid brukandet har någon saklig ändring inte varit avsedd. Förutom vad som anges i 21 §, och som utgör de grundläggande förutsättningarna för brukandet, har nämligen huvudmannen möjlighet att genom allmänna bestämmelser närmare reglera fastighetsägarnas skyldigheter. Detta framgår av 22 § va-lagen som vidare anger att fastighetsägarens möjligheter att utnyttja anläggningen för dess ändamål inte får genom sådana bestämmelser oskäligt begränsas eller försvåras. Någon förhandsprövning av de allmänna bestämmelserna görs däremot inte. I den mån de antagits av kommunal beslutande församling ger kommunallagen möjlighet att underställa beslutet laglighetsprövning, men sådan prövning rör som ordet säger endast beslutets laglighet och inte dess lämplighet. I andra fall, exempelvis då huvudmannen är ett privaträttsligt organiserat subjekt, saknas även denna möjlighet. Om fastighetsägaren finner att allmänna bestämmelser oskäligt begränsar eller försvårar brukandet finns dock alltid möjlighet att hos Statens va-nämnd ansöka om jämkning eller ogiltigförklaring av sådan bestämmelse.

Allmänna bestämmelser får bara avse brukandet av den allmänna va-anläggningen. Det är inte möjligt att anta allmänna bestämmelser som med bindande verkan reglerar rättsförhållandet i övrigt mellan huvudman och fastighetsägare. Bestämmelserna är

endast tillämpliga för sådana fastighetsägare som faktiskt begagnar anläggningen. Huvudmannen får vidare inte meddela föreskrifter i fråga om beskaffenhet av va-installation och utförande av installationsarbete eller om vem som har rätt att utföra sådant arbete. Ett förbud mot att huvudmannen meddelar sådana föreskrifter, som för övrigt knappast kan anses gälla brukandet av anläggningen, finns i 19 § va-lagen. Det stadgandet gäller såväl generella föreskrifter som föreskrifter i ett enskilt fall.

Huvudmannen har möjlighet att besluta de allmänna bestämmelser som han finner erforderliga inom den ram som va-lagen ställer upp. 1964 års va-utredning föreslog att en bestämmelse skulle tas in i lagen att huvudmannen i allmänna bestämmelser, utom annat, kunde ta med bestämmelser om skyldighet för brukare att med hänsyn till vattentillgången eller av annan orsak förlöpande eller vid särskilda tillfällen begränsa sin vattenförbrukning, förbud för brukare att i avloppsledning släppa ut industriellt avloppsvatten eller annat avloppsvatten av särskild beskaffenhet eller ämnen och föremål som kan skada ledningen, eller särskilda villkor för utsläpp av avloppsvatten, ämnen och föremål. Departementschefen ansåg att utredningens förslag kunde vara av intresse till belysning av frågor som huvudmannen kan ha anledning att behandla i de allmänna bestämmelserna men att en exemplifiering inte var lämplig i lagtexten.

Tidigare VAV, numera Svenskt Vatten, har allt sedan 1970 års va-lag trädde i kraft utarbetat normalförslag till allmänna bestämmelser för brukande av kommuns allmänna va-anläggning. Dessa normalförslag har fått mycket stort genomslag. Den senaste versionen (ABVA 85, senaste uppdateringen genom Svenskt Vattens publikation P87, januari 2002) ligger till grund för merparten av de allmänna bestämmelser som antagits av kommunala huvudmän, såväl när verksamheten bedrivs i förvaltningsform som när ett kommunalt bolag är huvudman. I en del kommuner förekommer dock allmänna bestämmelser som har sin förebild i äldre normalförslag. Vad som sägs i ABVA 85 kommer att behandlas närmare under våra överväganden.

Det är inte möjligt att i de allmänna bestämmelserna, eller i taxan, förutse och reglera alla tänkbara uppkommande situationer vid brukandet. I vissa avseenden är det inte heller lämpligt att brukandet regleras ensidigt av huvudmannen. I synnerhet gäller detta för brukare som har särskilda behov av vattentjänster, såsom större industrikunder. Va-lagen medger därför att avtal kan träffas

mellan huvudman och fastighetsägare i sådana frågor som inte regleras i allmänna bestämmelser eller taxa. Om å andra sidan avtal träffas i fråga som redan är reglerad i de allmänna bestämmelserna eller taxan blir avtalet utan verkan. När viss fråga rörande brukandet inte blivit reglerad i allmänna bestämmelser eller taxa och inte heller avtal kunnat träffas, kan Statens va-nämnd på talan av huvudman eller fastighetsägare fastställa vad som skall gälla.

Om fastighetsägaren åsidosätter sina skyldigheter gentemot huvudmannen vid brukandet av den allmänna va-anläggningen föreligger skadeståndsskyldighet enligt 29 § va-lagen. Enligt 30 § va-lagen har huvudmannen vissa möjligheter att stänga av vattentillförseln vid väsentliga försummelser från fastighetsägarens sida. Vi återkommer till dessa bestämmelser i avsnitt 21.

## 17.2 Överväganden

### 17.2.1 På vilket sätt bör brukandet regleras?

Regleringen av det va-rättsliga förhållandet mellan huvudman och fastighetsägare skall även i fortsättningen vara av väsentligen offentligrättslig karaktär. Brukandet av den allmänna va-anläggningen skall därför regleras i första hand genom rättsliga normer. Det finns med den organisation som vi föreslår av va-verksamheten inte förutsättningar att frångå den offentligrättsliga regleringen av bruksförhållandet.

Som vi tidigare konstaterat i avsnittet om normgivning (avsnitt 9.3) utgör de allmänna bestämmelserna, så som dessa har kommit till uttryck i va-lagen, rättsligt bindande normer som enligt 8 kap. regeringsformen inte kan beslutas av privaträttsliga subjekt. I vår lag om allmänna vattentjänster kan därför inte beslutanderätten delegeras till huvudmannen, eftersom denne även i fortsättningen skall kunna vara ett särskilt privaträttsligt subjekt. Vi har i nämnda avsnitt kommit fram till att föreskriftsrätten i stället bör utövas av kommunen.

I lagen om allmänna vattentjänster måste det oberoende av den rättsliga regleringen i övrigt finnas ett övergripande stadgande som anger ramen för fastighetsägarens brukande av den allmänna anläggningen och den lokala föreskriftsrätten. Den nuvarande regleringen i 21 § va-lagen finns det i och för sig ingen anledning att ändra på. Med hänsyn till de lagändringar vi föreslagit i fråga om

hur anläggningen skall utföras och drivas – särskilt med avseende på resurshushållningen – bör dock bestämmelsen kompletteras på motsvarande sätt. Därmed åläggs fastighetsägaren ett allmänt ansvar att inte bruka anläggningen på ett sätt som medför skada eller olägenhet för huvudmannen. Detta gäller oberoende av vilka närmare föreskrifter som med stöd av bemyndigande i lagen har meddelats.

I fastighetsägarens allmänna ansvar ligger bland annat ett förbud mot utsläpp av skadliga ämnen och liknande i den allmänna avloppsanläggningen. ABVA 85 innehåller i punkten 18 första stycket ett övergripande förbud mot sådana utsläpp, vilket senare i samma punkt kompletterats med närmare angivande av föremål och ämnen. Sådana utsläpp torde vara den största enskilda orsaken till skada eller olägenhet vid driften av den allmänna anläggningen. Även mindre utsläpp kan medföra allvarliga konsekvenser för huvudmannen. Vi anser därför att det redan i lagen uttryckligen bör anges ett motsvarande utsläppsförbud.

Lagens allmänt angivna bestämmelser är emellertid inte i alla situationer tillräckliga. Olika uppfattningar kan förekomma i fråga om vad som är skadligt eller vad som annars kan medföra olägenheter. Även om huvudmannen inte är skyldig att ta emot spillvatten av annan beskaffenhet än hushållspillvatten är det lätt att inse att det uttrycket kan tolkas på olika sätt. Det måste därför finnas en möjlighet att mer detaljerat ange vad som krävs av fastighetsägaren vid brukandet. Eftersom sådana bestämmelser enligt vårt förslag bör kunna meddelas av kommunen, efter delegation från regeringen, krävs riksdagens bemyndigande om detta. Regeringen, eller efter regeringens bestämmande en kommun, bör således i lagen ges rätt att meddela de närmare föreskrifter som behövs i fråga om brukande av allmän va-anläggning.

Regleringen av brukandet genom sådana föreskrifter tar sikte på fastighetsägarnas skyldigheter gentemot huvudmannen när de nyttjar anläggningens tjänster. Begreppet brukande omfattar inte mer än vad som följer av den bestämmelse i vårt lagförslag som motsvarar nuvarande 21 § va-lagen. Bemyndigandet gäller alltså inte den offentlighetsregleringen i övrigt. Det innefattar ingen rätt att meddela föreskrifter om till exempel förbindelsepunktens läge eller villkor för avgiftsbetalning. Inte heller omfattar begreppet brukande huvudmannens skyldigheter gentemot fastighetsägaren. Dessa skyldigheter följer av lag och kan inte inskränkas genom författning av lägre dignitet. Däremot torde det i och för sig vara

möjligt att huvudmannen åtar sig längre gående skyldigheter gentemot enskilda fastighetsägare i den mån sådana åtaganden är förenliga med allmänna principer om likabehandling m.m. Det är dock inte möjligt för en kommun att fastställa bindande föreskrifter som reglerar huvudmannens skyldigheter härvidlag.

En förutsättning för att bemyndigandet skall kunna lämnas är att föreskrifterna avser något ämne som enligt 8 kap. 7 § regeringsformen är delegeringsbart. Den där gjorda hänvisningen till skyddet för hälsan och till natur- och miljövård torde omfatta de bestämmelser som direkt rör brukandet av anläggningen, dvs. föreskrifter om hur vattenuttag får ske samt vad som får släppas ut i avloppsanläggningen. Det kan ifrågasättas om det också gäller bestämmelser om vattenmätning. Sådan mätning görs nämligen inte i första hand av hänsyn till hälsa eller miljö utan har främst betydelse för avgiftsuttaget. Bestämmelser om detta hör mer hemma bland taxeföreskrifterna. I fråga om ansvaret för den fysiska installationen, vattenmätaren, anser vi dock att regler bör finnas i lagen. Vi återkommer till detta.

Vi utgår från att regeringen utnyttjar sin rätt att subdelegera beslutanderätten. Något annat förefaller inte vara praktiskt lämpligt. Det kommer att ge kommunen en ganska stor frihet att utforma de närmare föreskrifterna. För detta behövs vägledning. Det kan förväntas att Svenskt Vatten och Kommunförbundet på samma sätt som hittills kommer att utarbeta förslag till sådana föreskrifter.

Med hänsyn till att vårt lagförslag i nu berörda avseenden i stort överensstämmer med gällande rätt finns det, även om det nog egentligen inte ankommer på oss att lämna förslag i denna del, ändå skäl att något beröra den närmare regleringen genom föreskriftsrätten, lämpligen med utgångspunkt i ABVA 85.

### **17.2.2 Kommunens närmare föreskriftsrätt**

ABVA 85 är indelad i sju avsnitt: Inledning (punkt 1–3), Den allmänna anläggningen (punkt 4), Förbindelsepunkters lägen (punkt 5), Inkoppling av fastighets va-installation m.m. (punkt 6–8), Brukande av den allmänna dricksvattenanläggningen (punkt 9–14), Brukande av den allmänna avloppsanläggningen (punkt 15–21) samt Övrigt (punkt 22–26). Som tidigare nämnts är de flesta

allmänna bestämmelser som huvudmän med stöd av va-lagen beslutat i allt väsentligt i överensstämmelse med ABVA 85.

Flera av bestämmelserna i ABVA 85 är uppenbarligen inte att anse som självständiga rättsliga normer, även om huvudmannen antagit dem som allmänna bestämmelser, och får inte direkta rättsverkningar för fastighetsägarna. Det gäller särskilt bestämmelserna i punkterna 1–8, 22 och 26 vilka, i den mån de inte endast återger vad som sägs i lagtexten, närmast är att se som förtydliganden till lagen. Det är här fråga om bestämmelser av rent informativ karaktär. Det är visserligen bra att huvudmannen lämnar sådan information till fastighetsägarna, men detta bör enligt vår mening inte ske i den form som sker i dag, nämligen såsom till synes av huvudmannen utfärdade bindande föreskrifter. I ABVA 85 finns vidare bestämmelser som närmare rör taxefrågor, särskilt punkterna 23–25. Som nämnts tidigare omfattas inte dessa av vårt nu föreslagna bemyndigande. I stället torde dessa bestämmelser i viss utsträckning kunna tas med bland föreskrifterna i taxan.

Vad som främst bör komma i fråga för reglering i den nu föreslagna ordningen är föreskrifter som gör det möjligt att precisera vad fastighetsägaren får släppa ut i den allmänna avloppsanläggningen. Att fastighetsägaren rent allmänt är skyldig att bruka anläggningen på ett sätt som inte föranleder olägenheter eller skada för huvudmannen eller andra brukare och även förbjuds att släppa ut skadliga ämnen och liknande följer i och för sig redan av den föreslagna lagbestämmelsen om detta. Genom kommunens föreskrifter bör det dock vara möjligt att peka ut ämnen, föremål och annat som inte får släppas ut i anläggningen på ett sätt som motsvarar punkten 18 i ABVA 85. Vidare bör det vara möjligt att inskränka fastighetsägares rätt till vattenuttag, särskilt för annat ändamål än som motsvarar hushållsförbrukning, när det annars finns risk för olägenheter vid driften av va-anläggningen. Punkten 9 tredje stycket i ABVA 85 anger att vatten får utnyttjas för värmeutvinning endast om huvudmannen efter ansökan medger det. Bestämmelsen har sin grund i att sådant nyttjande av vatten kan medföra att leveranssäkerheten i övrigt hotas och torde alltså beröra anläggningens brukande. Att huvudmannen inte är skyldig att ta emot vatten som utnyttjats för värmeutvinning, vilket anges i punkten 15 tredje stycket, följer redan av att detta vatten inte är att anse som avloppsvatten enligt den föreslagna 2 § lagen om allmänna vattentjänster.



ABVA 85 innehåller vidare bestämmelser om beskaffenheten av de vattentjänster huvudmannen svarar för. Eftersom detta regleras i lag och det inte är möjligt att rent allmänt inskränka huvudmannens skyldigheter genom författning av lägre rang finns det inte skäl att meddela bindande föreskrifter härom. Däremot är det uppenbart att huvudmannen, oaktat dennes lagstadgade skyldigheter, måste kunna tillfälligt begränsa tillgången till vattentjänster när detta är erforderligt. Bestämmelser om detta finns i punkterna 10 och 16 i ABVA 85, vilka avser förebyggande av skada samt reparationer, tillsyn och liknande omständigheter. Även om huvudmannen är skyldig att se till att anläggningen alltid fyller sitt ändamål ligger det i sakens natur att tillfälliga inskränkningar i möjligheten att nyttja anläggningen vid sedvanliga reparations- och underhållsarbeten måste kunna förekomma utan att detta kräver författningsstöd. Sådana begränsningar i möjligheten att nyttja anläggningen kan dock inte komma i fråga annat än tämligen kortvarigt. I annat fall är huvudmannen skyldig att se till att lämpliga ersättningstjänster tillhandahålls brukarna. För att förebygga skada är huvudmannen skyldig att vidta de åtgärder som krävs. Om detta innebär att brukarnas rätt att nyttja anläggningen tillfälligt inskränks är det givet att inskränkningen i sig inte kräver författningsstöd.

Det finns dock skäl att ålägga huvudmannen en skyldighet att informera berörda brukare om planerade leveransinskränkningar, särskilt med hänsyn till de olägenheter och risk för skador dessa kan medföra. Denna skyldighet bör följa direkt av lagen och lämpligen införas i anslutning till bestämmelserna om huvudmannens ansvar för driften av anläggningen.

Enligt punkten 17 i ABVA 85 har huvudmannen rätt att kräva att visst vatten (spillvatten respektive dag- eller dränvatten) skall avledas till viss ledning. Denna möjlighet har huvudmannen dock redan enligt va-lagen – och även enligt vårt förslag – genom att anvisa viss förbindelsepunkt för sådant vatten. Genom att anvisa förbindelsepunkt för visst ändamål kan huvudmannen samtidigt förbjuda annan användning av ledningen.

Det bör dock finnas möjlighet för huvudmannen att träffa överenskommelser med fastighetsägare om rätt för dessa att släppa ut avloppsvatten med avvikande sammansättning. Särskilt bör denna möjlighet användas för exempelvis industribrukare och andra som har behov av vattentjänster av annat slag än som omfattas av huvudmannens skyldigheter enligt lagen.

En fråga som har nära samband med avloppsvattnets beskaffenhet gäller om det bör finnas möjligheter att kräva särskilda anordningar hos fastighetsägaren för behandling av avloppsvattnet innan detta släpps ut i den allmänna anläggningen. Om avloppsvattnet innehåller exempelvis oljor eller fett i mer än obetydlig omfattning och därmed riskerar att medföra skada eller olägenhet för huvudmannen kan det vara lämpligt att anordningar för avskiljning av sådana ämnen installeras hos fastighetsägaren. Boverkets byggregler, som gäller vid ny- och tillbyggnad men inte för befintlig bebyggelse, anger i punkten 6:6211: ”I spillvatteninstallationer där vattnet kan innehålla mer än obetydliga mängder av skadliga ämnen, skall behandling av spillvattnet utföras eller avskiljare installeras”. Som råd i anslutning till nämnda punkt anger byggreglerna att avskiljare bör finnas om spillvattnet kan innehålla mer än obetydliga mängder av slam eller fasta partiklar som ger påtaglig risk för avsättningar, fett eller andra ämnen som avskiljs vid spillvattnets avkylning, bensin eller andra brand- och explosionsfarliga vätskor eller olja och andra i vatten olösliga ämnen.

ABVA 85 innehåller inte några föreskrifter om installation av sådana avskiljare. Det bör inte heller komma i fråga att kommunerna meddelar sådana föreskrifter. Även om det säkert i många fall både är lämpligt och rimligt att sådana anordningar installeras avser denna fråga installationens beskaffenhet. Vi har tidigare funnit att föreskrifter om hur va-installation bör utföras hör hemma i bygglagstiftningen och inte i va-lagstiftningen och vi har även, i likhet med gällande rätt, föreslagit ett förbud mot att huvudmannen skall få meddela installationsföreskrifter. Det bör givetvis inte heller komma i fråga att kommunen meddelar sådana föreskrifter. I punkten 18 i ABVA 85 finns dock en bestämmelse som anger att olika avskiljare och vissa andra anordningar skall tillses och tömmas så att de alltid fyller avsedd funktion. Förutom den principiella invändningen att föreskriften rör skötsel av va-installation, något som inte bör regleras här, torde den heller inte ha någon självständig rättslig betydelse. Om en sådan installation inte sköts på sådant sätt att den fyller avsedd funktion och sålunda medför olägenheter för huvudmannen torde fastighetsägaren ha agerat i strid mot det grundläggande stadgandet om brukandet. I den mån en ändrad kompetensfördelning mellan fastighetsägaren och externa intressenter i berörda hänseenden behövs bör detta

inte utredas här utan snarare inom ramen för den pågående utredningen om översyn av PBL.

ABVA 85 innehåller dock en bestämmelse som till synes mera tar sikte på hur va-installationen är utförd än på funktionen. Enligt sjunde stycket i punkten 18 får nämligen avfallskvarn installeras endast om huvudmannen efter ansökan medger det. Att denna föreskrift finns med i ABVA 85 torde ha historiska orsaker. Vid remissbehandlingen av det lagförslag som 1964 års va-utredning lämnat (SOU 1967:65) anförde en remissinstans att huvudmannen borde ha rätt att förbjuda installation av vissa hushållsmaskiner såsom diskmaskiner och avfallskvarnar. Departementschefen ansåg dock att en allmän rätt för huvudmannen att förbjuda installation av hushållsmaskiner skulle leda alltför långt och att det inte torde finnas anledning att förbjuda tvätt- och diskmaskiner. Beträffande avfallskvarnar ansåg han däremot att dessa kunde föranleda att avloppsvattnet får en sammansättning som i väsentlig mån avviker från det normala vilket kan skapa speciella problem för huvudmannen. Denne borde därför ha möjlighet att förbjuda eller närmare reglera villkoren för installation av apparater som på ett besvärande sätt kan inverka på avloppsvattnets beskaffenhet (prop. 1970:118 s. 148 f).

Syftet med att installera avfallskvarnar är främst att kunna finfördela hushållsavfall så detta kan bortföras från fastigheten genom avloppssystemet. En ökad tillförsel av hushållsavfall jämfört med vad som normalt tillförs avloppssystemet kan givetvis medföra problem, såsom stopp i ledningssystemet eller ökade mängder fett. Dessutom medför hushållsavfall i ledningssystemet en risk för att nedbrytningsprocessen startar snabbare än annars. När syret förbrukas snabbt och svavelväte bildas riskerar exempelvis spillvattenledningar i betong att förstöras. Det väsentliga är dock vilken beskaffenhet avloppsvattnet har, och det torde finnas fog för den ståndpunkten att avloppsvatten som innehåller fett och andra ämnen i sådan mängd att det medför olägenheter vid driften av den allmänna anläggningen inte är av sådan beskaffenhet att huvudmannen är skyldig att ta emot det. Det bör även i detta sammanhang erinras om att Boverkets byggregler (BFS 1993:57, omtryckt i BFS 2002:19), som berör även va-installationer, innehåller föreskrifter om behandling av spillvatten. Hur som helst är det givetvis inte avfallskvarnen som genererar det skadliga innehållet utan vad som tillförs denna kvarn. De krav som kan ställas bör därför avse avloppsvattnets beskaffenhet och kan inte

avse direkta krav på installationen. Genom att ställa upp relevanta krav på avloppsvattnet torde det vara möjligt att uppnå samma resultat som den nuvarande bestämmelsen i ABVA 85 om avfallskvarnar leder till. Nyttjande av avfallskvarnar innebär normalt att sådana krav inte uppfylls.

### 17.2.3 Huvudmannens behov av att informera brukarna

Den ovan skisserade ordningen medför att det övergripande stadgandet om brukandet av den allmänna va-anläggningen liksom i dag anges i lag. I förhållande till gällande rätt föreslås dock att detta stadgande kompletteras med ett uttryckligt förbud mot utsläpp av vissa ämnen. Därutöver ankommer det på regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun att meddela de närmare föreskrifter för brukandet som behövs. Vi förutsätter att regeringen kommer att utnyttja möjligheten att delegera föreskriftsrätten till kommunerna. Kommunerna har därefter att meddela bindande normbeslut rörande brukandet av den allmänna va-anläggningen, vare sig kommunen själv eller ett kommunalt bolag är huvudman för denna. Till skillnad från i dag har alltså huvudmannen ingen egen rätt att meddela bindande föreskrifter och han har inte heller någon formell möjlighet att påverka innehållet i de föreskrifter kommunen meddelar. Några principiella invändningar mot denna ordning torde inte finnas med hänsyn till att huvudmannskapet endast kommer att kunna utövas av kommunen själv eller en särskild juridisk person över vilken kommuner har det bestämmande inflytandet. Det får dock förutsättas att huvudmannen åtminstone ges möjlighet att lämna förslag till hur föreskrifterna skall vara utformade. Men om meningsskiljaktigheter finns är det kommunen som får bestämma.

I det sagda ligger även att kommunens föreskriftsrätt endast avser sådana föreskrifter som utgör en bindande reglering av bruksförhållandet. I dagens allmänna bestämmelser finns ett antal stadganden som av olika skäl inte har denna karaktär. Det gäller dels stadganden som endast återger vad lagen utsäger, dels stadganden som utan att ha några direkta rättsverkningar väsentligen går ut på att informera om vad som bör gälla vid brukandet. Dessa har dock formellt sett utformats såsom sådana bindande allmänna bestämmelser som avses i 22 § va-lagen. Med den kompetensfördelning som gäller i dag, att huvudmannen själv

har att besluta dessa allmänna bestämmelser, finns väl inget att erinra mot den ordningen. Det ligger ju i huvudmannens intresse att samlat informera fastighetsägarna om vad som bör gälla vid brukandet. När det är kommunfullmäktige som skall besluta dessa föreskrifter är det dock inte lämpligt att beslutet, som torde få samma ställning som andra kommunala författningar, tar sikte på mer än vad bemyndigandet i lagen om allmänna vattentjänster tillåter.

Huvudmannen kommer även med vårt system att i ungefär samma omfattning som i dag ha anledning att lämna information till fastighetsägare som är anslutna till den allmänna va-anläggningen om vad som gäller för brukandet. Denna information bör givetvis omfatta såväl vad som gäller enligt lagen som enligt de närmare föreskrifterna. Dessutom är det lämpligt att huvudmannen ger sin syn på vad som närmare avses med de olika bestämmelserna. Exempelvis kan huvudmannen ytterligare precisera vilka särskilda ämnen som kan accepteras respektive inte accepteras i avloppsanläggningen samt ange vad som bör gälla vid anslutning av ledningar för olika slags avloppsvatten. Denna information kommer inte att ha någon direkt rättsverkan i det offentligrättsliga förhållandet mellan huvudman och fastighetsägare, men bör i praktiken få stor betydelse vid tolkningen av fastighetsägarnas skyldigheter exempelvis vid en tvist. Det torde exempelvis vara svårt för en fastighetsägare som i avloppsanläggningen släppt ut visst ämne som huvudmannen förklarat inte kunna accepteras att hävda att han inte åsidosatt sina skyldigheter vid brukandet.

Det kan som förut sagts förväntas att framför allt branschorganisationen Svenskt Vatten kommer att utforma relevanta normalförslag såväl för de bindande föreskrifterna som för erforderlig information från huvudmannens sida.

#### 17.2.4 Vattenmätare

ABVA 85 innehåller även bestämmelser om hur vattenmätning skall ske. Enligt dessa skall vattenförbrukningen normalt fastställas genom mätning på sätt huvudmannen bestämmer, mätare tillhandahållas av huvudmannen och förbli huvudmannens egendom, mätarplats tillhandahållas av fastighetsägaren kostnadsfritt för huvudmannen på närmare angivet sätt samt tillträdesrätt till mätarplats ges huvudmannen. Enligt vår mening har bestämmelserna om vattenmätning sin plats i taxan, eftersom den

sker för att ligga till grund för avgiftsuttaget. Det bör alltså i taxeföreskrifterna bestämmas i vilken utsträckning och på vilket sätt vattenförbrukningen skall fastställas genom mätning.

Däremot bör inte frågan om ansvaret för vattenmätaren regleras i taxan. Genom att vattenmätaren är belägen efter förbindelsepunkten utgör den inte en del av den allmänna anläggningen utan ingår i stället i va-installationen, men mätningen sker i första hand i huvudmannens intresse. Även om vattenmätaren inte har betydelse för den allmänna va-anläggningens funktion utan bara för avgiftsuttaget har frågan om ansvaret för vattenmätaren ungefär samma karaktär som ansvaret för LTA-anordningar och liknande anordningar. Ansvaret bör därför regleras i lagen. Bestämmelserna om vattenmätare i ABVA 85 är allmänt vedertagna och det saknas skäl att överväga någon ändrad ansvarsfördelning. Det bör sålunda vara huvudmannen som svarar för vattenmätarna medan fastighetsägarna skall vara skyldiga att upplåta erforderligt utrymme för mätarna samt se till dessa och skydda dem mot skada. Det är lämpligt att lagbestämmelser om detta tas in i anslutning till de stadganden som reglerar ansvarsförhållandet för LTA-anordningar och liknande anordningar. Huvudmannen måste vidare ha rätt till tillträde till det aktuella utrymmet för att kunna fullgöra sitt ansvar samt för att läsa av mätaren.

Ett stadgande av denna innebörd kan självklart inte bli så omfattande som de tämligen detaljerade bestämmelser som finns i ABVA 85, som bland annat anger att huvudmannen skall godkänna mätarplatsen samt närmare precisera vari fastighetsägarens vårdplikt består. I uttrycket erforderligt utrymme ligger dock att mätarplatsen skall uppfylla de krav som huvudmannen rimligen kan ställa av hänsyn till vattenmätningen.

## 18 Självkostnadsprincipen

**Förslag:** Självkostnadsprincipen skall fortsatt gälla med den skärpning som det innebär att avgiftsuttaget inte får överstiga de nödvändiga kostnaderna. Vilka kostnader som är nödvändiga låter sig inte lämpligen uttryckas i lagtexten. Det får som hittills klarläggas i rättstillämpningen.

Huvudmannen får avsätta överskottsmedel till en investeringsfond för specificerade nyinvesteringar enligt en fastställd investeringsplan.

### 18.1 Gällande rätt

Den sedan länge i praxis gällande kommunala självkostnadsprincipen skrevs 1994 in i kommunallagen (1991:900). Där föreskrivs nu i 8 kap. 3 b § att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Principen har setts som en del av konsumentskyddet visavi kommunala monopol med avgiftsfinansierad verksamhet och är avsedd att förhindra överuttag av avgifter som en form av förtäckt särbeskattning.

Innebörden av självkostnadsprincipen och dess tillämpning har utförligt behandlats av de under 1990-talet av dåvarande Civildepartementet tillsatta utredningarna Avgiftsutredningen och Avgiftsgruppen med Referensgruppen och av PBL-utredningen. Dessa utredningar har presenterats i avsnitt 3.3.

Självkostnadsprincipen hade redan tidigare kommit till uttryck genom särskilda bestämmelser i flera olika specialförfattningar. I 1955 års va-lag togs den in i 14 § första stycket. Avgiftstaket beskrevs då med orden ”nödiga kostnader för utförande samt underhåll och drift av allmän vatten- och avloppsanläggning”. Den

bestämmelsen har sedan i sak oförändrad förts över till 24 § i nu gällande va-lag med följande lydelse: ”Avgifter som huvudman för allmän va-anläggning tager ut får ej överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen.”

Av ordalydelsen framgår att va-lagens självkostnadsprincip endast anger taket för det totala avgiftsuttaget från brukarna men inte för enskilda brukares skyldighet att betala avgifter. Huvudmannen får sammanlagt inte taxera ut mer avgifter än vad som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för hela va-anläggningen och verksamheten får inte drivas så att den totalt sett lämnar väsentlig vinst. Flera från varandra skilda kommunala va-verk utgör normalt en va-anläggning (se NJA 1981 s. 640) och bedömningen av om självkostnadsregeln har iakttagits skall följaktligen ske med hänsyn till kostnaderna vid denna anläggning som helhet. För ett väsentligt överuttag av avgifter föreligger i princip återbetalningsskyldighet (NJA 1988 s. 457). Va-nämnden har dock i flera avgöranden godtagit att återbetalningspliktiga överuttag inte betalas tillbaka direkt till brukarna utan att medlen i stället gottgörs avgiftskollektivet genom taxesänkning eller finansiering av investeringar. En förutsättning för en sådan kollektiv reglering har varit att den skett enligt plan och inom en inte alltför lång tid från överuttaget.

Eftersom flertalet kommuner i dag strävar efter en hundraprocentig kostnadstäckning med avgiftsmedel, har gällande begränsningar av det maximala avgiftsuttaget fått allt större betydelse. När 1970 års va-lag infördes räknade man fortfarande med att va-verksamheten liksom tidigare skulle skattefinansieras i betydande utsträckning. Det gjorde det inte så angeläget att i alla delar precisera det använda kostnadsbegreppet. 1964 års va-utredning ansåg dock att det för va-verksamheten borde gälla en mer strikt självkostnadsregel än den allmänna kommunala. Alla kostnader som har ett normalt samband med en affärsmässig drift skulle enligt utredningen (SOU 1967:65 s. 68) godtas som nödvändiga kostnader:

Dit skall således bl.a. räknas vad som användes för att anskaffa, vidmakthålla och förnya för driften erforderliga anläggningstillgångar. Därvid bör huvudmannen i fråga om avskrivning, ränteberäkning och avsättning till framtida investering kunna handla inom ramen för vad som är vedertaget i fråga om affärsverksamhet av liknande slag.



Med anledning av va-utredningens och remissinstansernas uttalanden om självkostnadsbegreppets innebörd anförde departementschefen bl.a. följande (prop. 1970:118 s. 104):

För den allmänna kommunala verksamheten gäller en självkostnadsprincip som innebär att man så långt det är beräkningsmässigt och redovisningstekniskt möjligt skall eftersträva en för brukarna rättvis avgiftssättning, som inte ger utrymme för vinst. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen ger inte i och för sig underlag för tillämpning av någon annan självkostnadsprincip. Utredningen har emellertid, genom uttalanden rörande bl.a. internräntedebitering, velat ange att en mera preciserad och affärsmässigt betonad självkostnadsregel än den allmänna kommunala bör gälla för kommunala va-verks taxesättning. För egen del ställer jag mig tveksam till om det är lämpligt att binda sig för en sådan affärsmässig självkostnadsregel när det gäller va-verk. Hänsyn måste enligt min mening tas till att dessa i hög grad tillgodoser allmännyttiga intressen. Brukarkollektivets omfattning och sammansättning kan vidare förändras avsevärt från tid till annan. Inte minst viktigt är att verksamheten i stor utsträckning finansieras med skattemedel. Otvivelaktigt är det fördelaktigt att anknyta till en ordning som kommunerna har ingående erfarenhet av. Kommunernas möjligheter och förmåga att hantera de många komponenterna i en självkostnadsberäkning så att avgiftsuttagen fyller rimliga krav på skälighet och rättvisa behöver inte betvivlas. Med hänsyn till det anförda saknas anledning att ange bestämda lösningar av olika detaljer i beräkningssätt eller redovisningsmetoder. Inte heller är det nödvändigt att i lagtexten eller motiven närmare precisera självkostnadsregelns innebörd.

Det har med denna inställning från lagstiftarens sida lämnats ett relativt stort utrymme åt rättstillämpningen att vid behov göra sådana preciseringar. Va-nämnden har därvid i flera sammanhang understrukit att lagen inte talar om självkostnad utan om nödvändiga kostnader och framhållit att detta innebär en precisering och en skärpning. Förutom att kostnaderna skall vara direkt knutna till den allmänna anläggningens anskaffning eller drift eller annars ha ett starkt naturligt samband med va-verksamheten, skall de enligt nämnden i princip också vara nödvändiga i den meningen att de framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål. I avgiftsunderlaget får därför inte räknas in kostnader som hänför sig till andra rörelsefrämmande ändamål eller till en omotiverad överkapacitet. Och som regel inte heller utgifter till följd av klart felaktiga eller olämpliga åtgärder eller brott mot lagar eller avtal.

Sådana brandposter och andra åtgärder som uteslutande är motiverade från brandförvarssynpunkt, bör således inte bekostas av va-kollektivet. Kostnader för miljöåtgärder som sanering av sjöar och vattendrag måste ha ett mycket starkt samband med den egna avloppshanteringen för att kunna betraktas som nödvändiga. Va-verket skall ha kostnadskontroll. En kostnad som blir onödigt hög, exempelvis på grund av uppenbart bristfällig rationalisering, bör inte i sin helhet betraktas som nödvändig. Om det blir betydligt billigare att anlita externa resurser, kan merkostnaden för att göra arbetet själv ifrågasättas. Och omvänt godtas inte att externa resurser medför väsentliga merkostnader.

Trots sin ovan citerade inställning till behovet av preciseringar gav departementschefen under förarbetena dock en del exempel på kostnadstyper som i lagens mening kunde anses nödvändiga. Han ansåg det befogat att kommunen tog ut skälig ersättning av va-verket för lämnade tjänster och förmåner. Det kan gälla internhyror eller andra kostnader för intern service och olika slag av administrationsomkostnader. Någon avgift för upplåtelse av kommunal mark för ledningsdragning borde däremot inte komma i fråga när kommunen hade förvärvat marken genom avtal med markexploatör eller fått ersättning enligt bestämmelserna i byggnadslagen, numera PBL. Det kunde enligt departementschefen ifrågasättas om kommunen över huvud taget borde få betinga sig avgift för att gatumark används för sådana här allmänna ändamål. Men ersättning kunde givetvis utgå ifall gatuunderhållet fördröades av förekommande brunnar och liknande. Kostnader för undersökningsarbete och projektering som hänför sig till viss bestämd anläggning borde kunna tas ut av brukarna, medan översiktliga undersökningar och planeringsverksamhet borde bekostas av allmänna medel.

Lagen innehåller inte längre något uttryckligt förbud för va-verket att ta ut utvecklingskostnader, dvs. merkostnader för att förbereda en va-anläggning för att framdeles kunna betjäna ytterligare bebyggelseområden. Men fortfarande gäller ändå att utvecklingskostnader som avsevärt påverkar avgifternas storlek inte betraktas som nödvändiga kostnader i avgiftsunderlaget förrän utvecklingen har aktualiserats. I praktiken har det dock visat sig svårt att skilja ut sådana utvecklingskostnader från vad en från tekniska och företagsekonomiska synpunkter sund framförhållning kan motivera i fråga om en anläggnings dimensionering och kapacitet. Hittills har Va-nämnden inte i något fall underkänt ett

avgiftsuttag på den grunden att utvecklingskostnader felaktigt ingått i avgiftsunderlaget.

En annan typ av utvecklingskostnader, som däremot normalt anses nödvändiga, är kostnader för personalens kompetensutveckling och kostnader för utveckling av teknik, metoder, rutiner, administration och organisation i syfte att säkerställa va-anläggningens goda bestånd och öka effektiviteten i verksamheten och höja vattentjänsternas kvalitet. Va-huvudmännens bidrag till den av Svenskt Vatten organiserade va-forskningen borde kunna räknas hit.

Som förut berörts får va-kollektivet enligt 25 § va-lagen inte belastas med hela kostnaden för avledande av vatten från allmänna platser som uppenbarligen är större än som svarar mot detaljplaneområdets eget behov.

Kapitalkostnader i form av avskrivningar och ränta betraktas i och för sig som nödvändiga. Det är den typ av kostnader som har vållat störst problem i rättstillämpningen. Här finns flera uppmärksammade rättsfall (se särskilt NJA 1988 s. 457 och 1994 s. 10 I).

Vad först gäller avskrivningar så har rättspraxis tidigare accepterat att de sker på anläggningstillgångarnas åter- eller nuanskaffningsvärde. Meravskrivning, dvs. skillnaden mellan avskrivning på nuanskaffningsvärdet och på det historiska anskaffningsvärdet, godtogs alltså som en nödvändig kostnad i va-lagens mening. Men det förutsatte att meravskrivningsbeloppet inte behandlats som en slags räntekostnad för va-verket. Antingen skulle anläggningstillgångarnas bokförda värde och den gentemot den centrala finansförvaltningen räntepliktiga kapitalskulden ha minskats med motsvarande belopp eller så fick meravskrivningsmedlen samlas i en värdeminskningssfond för va-kollektivets räkning. Medlen i en sådan fond skulle placeras räntebärande. En annan förutsättning var att anläggningsavgifter och andra investeringsbidrag inte ingick i värdeunderlaget för vare sig ränte- eller avskrivningsberäkningen.

I senare redovisningspraxis enligt bokföringslagen (numera 1999:1078), årsredovisningslagen (1995:1554) och kommunala redovisningslagen (1997:614) har emellertid slagits fast att avskrivningar i detta sammanhang alltid skall ske enligt plan på det historiska anskaffningsvärdet. Detta torde få accepteras också i den va-rättsliga tillämpningen.

Vilken avskrivningsmetod som används torde vara av mindre betydelse så länge den inte kan anses ge upphov till vinst.

Metodfrågan har ännu inte ställts på sin spets i rättstillämpningen. Enligt Va-nämndens uttalanden i några mål kan dock ifrågasättas om den reala annuitetsmetoden är förenlig med va-lagens krav. Så som den metoden har tillämpats i målen har den bedömts vara ägnad att på sikt kunna medföra för höga avgiftsuttag.

Avskrivningstakten skall vara sakligt motiverad. Anläggningsavgifter och investeringsbidrag har i de prövade fallen ansetts kunna kostnadsföras direkt. Redovisningen av anläggningsavgifterna har traditionellt skett som avgående post till de ledningsnätsinvesteringar som de hört samman med. I nuvarande redovisningspraxis finns emellertid en anvisning – som Rådet för kommunal redovisning ställt sig bakom – om en förändrad redovisningsmetod som innebär att anläggningsavgifter skall redovisas som intäkt över resultaträkningen och kan periodiseras om det rör sig om väsentliga belopp samt att kommunernas investeringsutgifter skall bruttoredovisas och skrivas av enligt plan på samma sätt som andra anläggningstillgångar.

Åtminstone den planerade nyttjandeperioden måste beaktas i avskrivningsplanen. Stora direktavskrivningar torde normalt inte vara nödvändiga, om ens tillåtna. En rimlig periodisering av kostnaderna utgör också en rättvisefråga. Självkostnadsprincipen innefattar enligt Högsta domstolens uttalande (NJA 1994 s. 10 I) ett principiellt förbud mot att dagens brukare belastas med kostnader som rätteligen bör betalas av framtida brukare.

I ett rättsfall ville en kommun, som tagit ut för mycket va-avgifter, reglera detta genom en återbetalning till va-kollektivet i form av en nedskrivning av va-anläggningens bokförda värde om 104 Mkr till noll och samtidigt helt radera ut va-kollektivets räntepliktiga kapitalskuld till skattekollektivet. En sådan nedskrivning av det bokförda värdet skulle innebära att kommunen, med frångående av en sedan länge tillämpad amorteringsplan, ensidigt kvittade en långfristig fordran mot en kortfristig skuld. Det ansåg Va-nämnden inte vara någon godtagbar form av återbetalning.

I fråga om internräntan på investerat kapital har rättspraxis godtagit en räntesats som motsvarar ett genomsnitt av räntorna på kommunens totala långfristiga låneskuld med beaktande även av kursförluster och kursvinster vid belåning utomlands. Underlaget för internränteberäkningen får därvid inte överstiga restskulden. Denna svarar normalt mot det bokförda värdet, dvs. det historiska anskaffningsvärdet minskat med avskrivningar. Om de av kommunen tillskjutna medlen utgörs av skattemedel eller externt

upplånade medel saknar i allmänhet betydelse. I den mån särskild upplåning sker för va-verkets räkning, synes dock kunna ifrågasättas om en nämnvärt högre internränta än den faktiska lånekostnaden kan vara en nödvändig kostnad. Enligt den förut nämnda Referensgruppen borde rimligen också en realränta på 3–4 procent kunna godtas i det här sammanhanget. Andra har sett indexuppräknningar och realräntor som ett mer tveksamt inslag i ett självkostnadsperspektiv. Va-nämnden har inte prövat detta.

Krav på merränta har däremot inte godtagits, dvs. ränta på skillnaden mellan anläggningarnas bruksvärde och bokförda värde. Den kan som en ren kalkylpost enligt Va-nämnden inte betraktas som en nödvändig kostnad.

Om verksamheten bedrivs i ett kommunalt bolag eller annan särskild juridisk person, blir det enklare att beräkna kapitalkostnaderna. Då kan bara faktiska låneräntor bokföras, oavsett om lånade medel tillskjutits av kommunen som ägare eller av externa finansierare. Högre räntesats än vad som gäller för den kommunala internräntan torde dock inte vara acceptabelt.

Enligt Referensgruppen bör det gälla samma rätt till avkastning på insatt aktiekapital i ett kommunalt va-företag som till ränta på utlånade medel. Frågan har ännu inte kommit upp i va-rättslig praxis.

Vid prövningen av kapitalkostnaderna måste hänsyn också tas till utrymmet för fondering av medel och till hur överskott och underskott i verksamheten behandlas. Med överskott och underskott avses här bara sådana av väsentlig omfattning.

Tillfälliga överskott i va-verksamheten under något eller några år kan förenas med självkostnadsprincipen, om de sett över en längre period motvägs av andra års underskott. Huruvida överskott föreligger avgörs av det faktiska utfallet, inte kalkylerna. Och bara kostnader som tagits upp i va-bokföringen beaktas. Frågan om internränta skall beräknas på till finansförvaltningen inlevererade överskott har ännu inte prövats i rättstillämpningen.

Enligt Va-nämndens uttalande skall respektive får överskott och underskott i princip jämnas ut inom tre år genom exempelvis taxejustering. En något längre tid godtas om va-verket har antagit en plan som visar hur utjämningen skall ske. I den mån underskott inte kompenseras genom taxehöjning inom denna tid, anses va-verksamheten finansierad på annat sätt än genom avgifter. En vald skattefinansiering är definitiv och även om det inte framgår att den

är vald så behandlas den alltså som sådan om annat inte tydligt anges innan respektive års bokslut fastställs.

Nämnden har också ansett det vara förenligt med va-lagen att överskottsmedel och meravskrivningsmedel fonderas för framtida investeringar, om det sker i begränsad omfattning och va-verket tillgodoförs ränta på ansamlade medel. I princip får dessa medel inte överstiga det tillskott – utöver avskrivningsmedel, anläggningsavgifter och andra mer normala finansieringsmedel – som krävs för att täcka specificerade investeringsbehov under den närmast följande femårsperioden.

## 18.2 Överväganden

Enligt utredningsdirektiven skall självkostnadsprincipen, så som den uttrycks i 24 § va-lagen, fortsätta att gälla. Däremot skall övervägas i vilken utsträckning begreppet nödvändiga kostnader behöver klarläggas och preciseras. Det kan enligt direktiven vara tveksamt om vissa kostnader är att betrakta som nödvändiga i lagens mening. Som exempel anges kostnader för olika miljöförbättrande åtgärder i samband med behandling av dagvatten och annat avloppsvatten.

Självkostnadsprincipen kommer även med den av oss föreslagna lagen att vara motiverad som skydd mot missbruk av huvudmannens monopolställning och för att förhindra olaga särbeskattning. Men framför allt låter sig inget annat förenas med vår övergripande syn på verksamheten, nämligen att de allmänna vattentjänsterna skall vara en form av samhällsservice som medborgarna skall kunna kräva att få tillgång till där det finns i lagen angivna förutsättningar för detta och som då skall tillhandahållas dem till sina nödvändiga kostnader.

Vilka kostnader som skall anses som nödvändiga har i stor utsträckning klarlagts i praxis. I den mån rättstillämpningen gett tydliga besked i detta hänseende har vi ingen annan uppfattning. Men som framgår redan av den översiktliga beskrivningen av gällande rätt finns det fortfarande sådana frågor kvar att besvara, trots att det använda självkostnadsbegreppet varit lagfäst på det här området i nästan ett halvt sekel. Många frågor gäller dock detaljer och annat av sådan karaktär att de lämpligen bör lämnas kvar åt rättstillämpningen att ta ställning till när de aktualiseras. Några av mer principiell betydelse tar vi upp i det följande.

### 18.2.1 Investeringsfond

PBL-utredningen fullföljde ett tidigare av Referensgruppen framlagt förslag om att huvudmannen skulle ha rätt att avsätta medel till en särskild fond för att säkerställa underhåll och förnyelse av den allmänna va-anläggningen (SOU 1996:168 s. 270 ff). Det skedde med förebild från lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (SFL). Sedan 1990 gäller enligt 19 § i den lagen att en samfällighetsförening som förvaltar en gemensamhetsanläggning av kommunalteknisk natur, som är av större värde och som är inrättad för småhusfastigheter eller för sådana fastigheter jämte hyresfastigheter eller bostadsrättsfastigheter, skall avsätta medel till en fond för att säkerställa underhåll och förnyelse av gemensamhetsanläggningen. Bestämmelsen, som från och med 2004 även avser gemensamhetsanläggning som tillförsäkrar en tredimensionell fastighet eller ett tredimensionellt fastighetsutrymme vissa rättigheter, tar i den ursprungliga formen direkt sikte på sådana gemensamhetsanläggningar som enligt vårt förslag om va-samverkan mellan fastighetsägare ibland skall kunna vara ett alternativ till en allmän va-anläggning. Föreningens styrelse skall i sådant fall upprätta en underhålls- och förnyelseplan som skall innehålla de upplysningar som är av betydelse för att fondavsättningens storlek skall kunna bedömas. Skyldigheten att göra fondavsättning motiverades av departementschefen (prop. 1988/89:77 s. 74) med att de som idag har fördel av gemensamhetsanläggningen bör ha ett ansvar för att den bibehålls eller ersätts och att rättviseskäl talar för att kostnaderna fördelas över anläggningens livslängd. PBL-utredningen fann detta vara uttryck för ett förändrat synsätt på fördelningen av kostnadsansvaret mellan olika brukargenerationer som också borde gälla allmänna va-anläggningar. Avsättningsmöjligheten ansågs därför också kunna införas för dessa. För att klara de kontrollproblem som det innebar att överskott genom fondavsättningar på det här viset fick jämnas ut över en längre tid än den som hittills godtagits i praxis, föreslog utredningen att avsättningsmöjligheten skulle vara beroende av att syftet med avsättningen redovisades på samma sätt som enligt SFL. Huvudmannen skulle således vara skyldig att upprätta en underhålls- och förnyelseplan med de upplysningar som behövs för att fondavsättningens storlek skall kunna bedömas. Kraven på redovisningen skulle stå i förhållande till avsättningens storlek och tidpunkten när fonden planeras att tas i anspråk. Om

det senare visar sig att fonden inte behöver tas i anspråk som planerat, skulle avsättningen återföras till den löpande redovisningen.

Avsättningsmöjligheten som sådan mötte inte stort motstånd vid remissbehandlingen av PBL-utredningens förslag. Ett par remissinstanser ville gå längre. Stockholm Vatten ansåg att fonderingsmöjligheten för investeringar borde utvidgas och VAV (numera Svenskt Vatten) att den borde kunna ske efter något mer generella grunder. Statens va-nämnd bedömde dock att behovet av att kunna fondera medel för anläggningens förnyelse i huvudsak var tillgodosett genom den i praxis godtagna möjligheten att göra avskrivningar på återanskaffningsvärdet. Nyinvesteringar borde enligt Va-nämnden i första hand finansieras med nya – ej fonderade – anläggningsavgifter och upplånade medel.

Vi delar i och för sig den uppfattning som departementschefen gav uttryck för beträffande gemensamhetsanläggningar, att dagens brukare bör ha ett ansvar för att anläggningen bibehålls och ersätts och att kostnaderna av rättviseskäl bör fördelas över anläggningens livslängd. Men vi drar inte riktigt samma slutsatser av detta som de tidigare utredningarna.

För att en gemensamhetsanläggning skall behålla sin förmögenhetsmassa krävs normalt en fondavsättning som svarar mot resursförbrukningen under resursernas livslängd. För en allmän va-anläggning tillgodoses detta ändamål i stället genom planenliga avskrivningar av anläggningstillgångarna över deras nyttjandeperiod. Skulle fondavsättning i reinvesteringssyfte ske parallellt med tillgångarnas planenliga avskrivning, får brukarna betala samma anläggning två gånger. Även om avgiftsmedlen helt stannar kvar inom verksamheten, strider detta mot självkostnadsprincipens krav på att varje brukargeneration skall bära sina kostnader. Reinvesteringar skall i första hand finansieras med avskrivningsmedel. Som förut berörts kan med hänsyn till gällande redovisningsregler inte längre godtas att avskrivningarna görs på återanskaffningsvärdet utan de måste beräknas på det historiska anskaffningsvärdet. Det medför att tillkommande återanskaffningskostnad för en reinvestering kommer att – som sig bör för en rättvis fördelning mellan brukargenerationerna – belasta de brukare som skall svara för investeringsutgiften.

En sådan form av dubbelkompensation för resursförbrukningen som nyss beskrivits kan numera i förstone synas vara en möjlighet för större gemensamhetsanläggningar på grund av den nya



bokföringslagen (1999:1078), som trädde i kraft den 1 januari 2000. Genom den lagen blev nämligen samfällighetsföreningar enligt 17 § SFL bokföringsskyldiga, om värdet av samfällighetens tillgångar överskrider ett gränobelopp som motsvarar trettio prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Bokföringsskyldigheten torde bl.a. innebära att samfällighetsföreningen i enlighet med god redovisningssed skall göra avskrivningar enligt plan på anläggningstillgångarnas anskaffningsvärde. Något undantag från detta med hänsyn till skyldigheten i 19 § SFL att göra en motsvarande avsättning till anläggningens förnyelse tycks inte finnas. Detta behöver dock inte betyda att en verklig dubbelkompensation blir godtagbar. Fondavsättningen till anläggningens underhåll och förnyelse måste självfallet anpassas till gjorda avskrivningar. Det ligger i sakens natur att den ekonomiska planeringen för gemensamhetsanläggningens fortbestånd måste göras i ett mycket kortare tidsperspektiv än vad som är lämpligt för en stor allmän va-anläggning. Det innebär att planeringen, utan samma konflikt mellan olika brukargenerationer, kan inriktas på att inte bara behålla förmögenhetsmassan genom avskrivningarna utan också anläggningens kapacitet genom kompletterande fondavsättningar intill det verkliga återanskaffningsvärdet.

Vad däremot gäller vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster leder det anförda fram till att huvudmannen inte bör medges rätt att avsätta medel till en förnyelsefond på det sätt som de tidigare utredningarna har föreslagit. Det lovvärda syftet med förnyelsefonden, att säkerställa anläggningens fortbestånd, bör kunna tillgodoses i alla fall, nämligen genom utökade möjligheter att avsätta medel till framtida nyinvesteringar som kommer hela vakkollektivet till godo. I och för sig är vårt regelsystem utformat så att det inte torde vara någon fara för att allmänna va-anläggningar inte kommer att bestå så länge de behövs. De allmänna va-anläggningar som vi förespråkar svarar utan tvekan mot vad som kan begäras i fråga om långsiktigt hållbara va-system. Men förutsättningarna för en rationell och kostnadseffektiv drift av verksamheten påverkas också av vad som gäller i fråga om de närmare ekonomiska villkoren för planeringen av anläggningarnas fortbestånd. Det talar för att möjligheten att avsätta medel för framtida nyinvesteringar kan behöva vidgas i förhållande till det fonderingsutrymme som i praxis har fastställts av Va-nämnden och Vattenöverdomstolen. Allmänt sett förefaller det dessutom vara ganska rimligt att dagens brukare får ta ett något större ansvar för

att anläggningen bibehålls och ersätts genom nyinvesteringar än vad som följer av en helt proportionell fördelning av kostnadsansvaret mellan brukargenerationerna. En utökning av fonderingsutrymmet bör emellertid enligt vår mening gälla de fonderingsmöjligheter som redan har godtagits i rättspraxis och som väsentligen avser hur överskott från verksamheten kan disponeras för detta ändamål.

Vi förordar att överskott i fortsättningen skall särredovisas i en resultatfond inom ramen för det egna kapitalet. Överskottsmedlen skall sedan återföras till verksamheten på ettdera av två sätt. Det ena, som gäller redan i dag, är att överskottsmedlen antingen används för att kompensera underskott under de tre närmast föregående åren eller för att finansiera löpande underhållsåtgärder eller taxesänkning inom de tre närmast kommande åren. Det förutsätts att överskottsmedel som används på det här viset är av tillfällighetskaraktär. "Rullande överskott" som bara skjuts på framtiden godtas inte.

Det andra sättet, som vi nu vill vidga utrymmet för, är att överskottsmedlen reserveras för framtida nyinvesteringar som kommer hela va-kollektivet till godo. Det skall i så fall ske genom att medel motsvarande investeringsutgiften avsätts för detta ändamål i en särskild investeringsfond. En sådan avsättning får dock bara avse bestämda åtgärder som redovisas i en fastställd investeringsplan. Av planen skall framgå de beräknade kostnaderna för åtgärderna, när de avsatta medlen avses att tas i anspråk och övriga upplysningar som behövs för att avsättningens storlek skall kunna bedömas, dvs. om avsättningen är rimlig eller inte. Det skall visserligen inte gälla någon i lagen bestämd tidsgräns för planen. Men dess trovärdighet torde förutsätta att investeringarna inte ligger för långt fram i tiden, normalt mindre än tio år. Skulle de avsatta medlen av någon anledning inte komma till planerad användning, skall de snarast återföras till den löpande redovisningen.

När sedan investeringsutgiften har bokförts skall investeringsfonden successivt upplösas över investeringens nyttjandeperiod i takt med de avskrivningar som investeringen föranleder.

### 18.2.2 Va-företagens soliditet

Det har från olika håll framförts att även kommunala va-företag kan ha behov av konsolidering för att kunna hävda sig på den finansiella marknaden. Det gäller antagligen i särskilt hög grad vid sådan regionalisering av verksamheten som den vi har förordat. Kapitalanskaffningen till stora regionala va-företag kräver en god soliditet för att kunna ske på fördelaktiga villkor.

Ett praktiskt exempel från Stockholm Vatten AB belyser detta. Enligt uppgift från företaget har man inom Stockholm Vatten ansett det önskvärt att kunna upprätthålla en rimligt hög soliditet för att kunna uppträda med tillräcklig självständighet. För att uppnå ”bästa villkor” vid självständig upplåning på den finansiella marknaden har detta manifesterats i låneavtal med finansiella institut genom krav på tillåten miniminivå för soliditet. En rimlig och tillräcklig nivå har därvid för Stockholm Vatten angetts till tio procent. Bolaget har hittills klarat detta soliditetsmål genom att inkludera s.k. obeskattade reserver i det egna kapitalet, i praktiken grundade på överavskrivningar av ledningsnätet som enligt kommunalskattelagen får avskrivas enligt reglerna för maskiner och inventarier. Det råder dock osäkerhet om det är förenligt med va-lagens självkostnadsprincip att vidmakthålla och långsiktigt öka posten obeskattade reserver eller, annorlunda uttryckt, om avsättning till obeskattade reserver kan betraktas som en nödvändig kostnad. Med en årlig tillväxt av Stockholm Vattens balansomsättning med 200–300 Mkr, orsakad av va-verksamhetens stora investeringsvolym och långa livslängder för anläggningstillgångar, innebär detta att det egna kapitalet skulle behöva öka med 20–30 Mkr per år för att bibehålla en soliditet om tio procent. Det motsvarar ungefär vad Stockholm Vatten årligen får in i anläggningsavgifter. För att åstadkomma ökningen på konventionellt sätt i ett va-aktiebolag behöver bolaget ”skatta fram” en nettovinst varje år motsvarande det angivna beloppet. Detta skulle normalt leda till att bolaget behöver betala 28 procent bolags-/inkomstskatt på sitt resultat före skatt, vilket för en nettovinst om 20–30 Mkr motsvarar en skattekostnad om 8–12 Mkr. I Stockholm Vattens fall skulle således en resultatnivå före skatt om 28–42 Mkr årligen krävas för att behålla en soliditet om tio procent.

Det är tydligt att va-företagen i den organisationsstruktur som vi eftersträvar behöver en viss finansiell stabilitet för att klara kapitalförsörjningen på goda villkor. Enligt vår bedömning finns

det emellertid redan möjligheter att säkra en sådan stabilitet. Det kan för alla här aktuella juridiska personer ske genom avsättningar till periodiseringsfond, överavskrivningar och skattefria ägar-tillskott. Till detta kommer så den av oss föreslagna möjligheten att avsätta överskottsmedel till en fond för finansiering av framtida nyinvesteringar. Sammantaget borde detta räcka för att va-företaget skall uppnå den för kapitalförsörjningen erforderliga soliditeten. Och skulle det någon gång inte vara tillräckligt så lär den bristande soliditeten normalt kunna botas med en kommunal borgen.

### 18.2.3 Internränta på överskott

Avsatta medel i en resultatfond som förvaltas av kommunen skall placeras räntebärande. Det har ifrågasatts om inte va-verket också borde tillgodoräknas ränta på till finansförvaltningen överförda överskottsmedel efter samma grunder som denna förvaltning debiterar internränta på anslagen till va-verket. Väsentliga överskott som inte kan kvittas mot underskott från de tre närmast föregående åren skall ju i princip återföras till verksamheten för att jämnas ut på något sätt under kommande år.

Enligt vår mening bör va-verket tillgodoföras internränta på överskott som skall återföras till verksamheten. En förutsättning måste dock vara att överskottet har genererats av en väsentligen avgiftsfinansierad verksamhet. Förekommer det en betydande skattefinansiering av verksamheten är det knappast rimligt att beräkna ränta på överskotten.

### 18.2.4 Avkastning på insatt kapital

Det är va-lagens klara utgångspunkt att huvudmannen skall driva verksamheten och göra de på sikt erforderliga investeringarna i denna utan krav på vinst eller annan ersättning än sådan som svarar mot de nödvändiga kostnaderna. Någon utdelning av vinstmedel i vanlig mening kommer därför inte i fråga. Och det gäller oavsett i vilka former va-verksamheten organiseras och administreras, om det är en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag eller ett privat bolag. När verksamheten bedrivs i ett särskilt va-företag har dock från kommunalt håll gjorts gällande att kommunen skulle vara berättigad till en på samma sätt som internräntan beräknad

avkastning på de av kommunen faktiskt tillskjutna medlen, oavsett om dessa utgörs av aktiekapital eller andra kapitaltillskott. Referensgruppen hade samma uppfattning. Frågan har inte prövats av Va-nämnden.

All avkastning av det här slaget är en form av vinstutdelning och kan alltså bara ske i den mån verksamheten lämnar något överskott. Och som sagt, någon väsentlig vinstutdelning får i princip inte förekomma. När det emellertid gäller kapitaltillskott som ägaren av va-företaget av någon anledning tvingats att göra till verksamheten, delar vi likafullt uppfattningen att ägaren inom tillgängligt vinstutrymme borde kunna tillgodoräknas en avkastning motsvarande rätten till ränta på utlånade medel.

Som vi ser det är det emellertid inte utan vidare givet att samma avkastningsrätt skall gälla för aktiekapitalet. Om kommunen väljer aktiebolaget som organisationsform för va-verksamheten får det förutsättas att kommunen har funnit fördelen med detta sätt att organisera verksamheten vara värd den kapitalinsats det kräver. Från avgiftskollektivets sida sett innebär det ingen förbättring att bli betjänad av kommunen via ett bolag i stället för en förvaltning. Kostnaden för organisationsförändringen bör därför i princip stanna hos kommunen. Det bör i vart fall inte komma i fråga någon avkastning som är så pass hög att kapitalinsatsen skulle kunna vara intressant som kapitalplacering. Samtidigt är det ofrånkomligt att det från kapitalförsörjningssynpunkt inte gör någon skillnad om kommunen tillhandahåller erforderligt kapital i form av aktiekapital eller något annat kapitaltillskott eller som lån. Mer eller mindre aktiekapital eller kapitaltillskott i annan form innebär bara ett större eller mindre upplåningsbehov. Den något högre kostnad för va-abonnenterna som just aktiekapitalet kan medföra uppkommer om va-företaget måste lämna utdelning på aktiekapitalet av beskattade vinstmedel. Skatter av detta slag kan principiellt inte vara någon nödvändig kostnad för va-verksamheten. Enligt vår mening bör avkastning på aktiekapitalet mot denna bakgrund kunna utgå med högst vad som motsvarar rätten till ränta på utlånade medel men med avdrag för den skatt på vinstmedlen som utdelningen kräver.

### 18.2.5 Kringgåenden av självkostnadsprincipen

En viktig utgångspunkt är att självkostnadsprincipen inte skall kunna kringgåas genom organisatoriska åtgärder. Det har redan sagts att det inte skall gå att ha ett aktiebolag som kapitalplacering för denna verksamhet. Tidigare har också framhållits att självkostnadsprincipen inte skall kunna sättas ur spel genom en upplåtelse av verksamhetens drift åt någon som inte är bunden av denna princip. Entreprenader av olika slag skall helst handlas upp i konkurrens. På totala driftentreprenader har vi ställt särskilda krav för att de skall kunna godtas som förenliga med självkostnadsprincipen. Sådana driftentreprenader måste handlas upp i konkurrens med självkostnadsbaserade alternativ. Lyckas man inte ordna en godtagbar sådan konkurrens vid upphandlingen får driften stanna kvar hos kommunen. De alternativ som i första hand kommer i fråga är drift i egen regi, olika samverkanslösningar och andra kommunala huvudmäns verksamhet. Om den senare verksamheten har vi konstaterat att den inte heller i andra kommuner får bedrivas på annat än självkostnadsbasis och inte heller får dumpas eftersom underskottet på entreprenadverksamheten inte skall betraktas som en nödvändig kostnad för verksamheten i hemkommunen. Vi har utgått från att upphandlingen av totala driftentreprenader på dessa villkor skall verka för att kostnaderna för avgiftskollektivet kommer att stanna på en nivå där de mest effektiva kommunala huvudmännen i regionen kan prestera de aktuella vattentjänsterna.

En variation på detta tema är att huvudmannen för en allmän va-anläggning inte heller skall kunna undgå självkostnadsprincipen genom att organisera verksamheten så att i stort sett endast den fysiska anläggningen blir kvar i det bolag som äger den, medan driften och andra tjänster som verksamheten behöver förs över till exempelvis ett moderbolag. Hela koncernen måste i ett sådant fall anses underkastad självkostnadsprincipen när det gäller va-verksamheten.

För ett va-företag inom en koncern utgör lämnad ersättning för mottagna tjänster och andel i koncerngemensamma funktioner i och för sig en nödvändig kostnad. Men det förutsätter att tjänsterna och funktionerna verkligen är motiverade för va-verksamheten och att företagets årsredovisning innehåller de uppgifter som behövs för att detta skall kunna prövas av en utomstående. Koncernbidrag som en form av vinstöverföring från

va-företaget är däremot ingen nödvändig kostnad till den del överföringen avser medel utöver vad som enligt det förut (avsnitt 18.2.4) sagda kan godtas som avkastning på aktiekapitalet.

### 18.2.6 Ersättning för markupplåtelser m.m.

Som redogjorts för under gällande rätt så ifrågasatte departementschefen inför den nuvarande va-lagens införande om kommunen över huvud taget borde få betinga sig avgift för att gatumark används för sådana allmänna ändamål som förläggningen av det kommunala va-nätet. Senare har denna fråga emellertid blivit omtvistad mellan olika kommunala intressen. En del kommuner har tagit ut markhyra av va-verket för ledningar förlagda i kommunal mark. Svenskt Vatten har som företrädare för va-huvudmännen hävdad att detta inte är förenligt med gällande lagstiftning. Här förefaller det ha kunnat vara lämpligt med en prövning av de rättsliga instanserna. Men någon sådan har inte kommit till stånd. Kommunerna har sällan fört upp interna tvister mellan olika förvaltningar till sådan prövning. Och processuellt är det svårt att väcka en talan som kan prövas. För detta krävs ju att det rör sig om en tvist mellan huvudman och fastighetsägare. Men man kan ändå fråga sig om det verkligen är kostnadseffektivt att inte också i dessa fall utnyttja det tvistelösningssystem som samhället har ställt till förfogande. Det skulle säkerligen kunna bespara kommunerna åtskilligt internt förhandlingsarbete och en del osäkerhet i lösningarna. Vi återkommer till detta i övervägandena om tvistelösningssystemet (avsnitt 22 och 23).

I diskussioner mellan Svenskt Vatten och Kommunförbundet har man inte kunnat komma fram till en samsyn när det gäller markhyra och inte heller i fråga om ersättning för kostnader vid ändring av befintlig va-anläggning. Kommunförbundet har presenterat ett förslag till riktlinjer för fördelning av ansvar och kostnader mellan skatte- och avgiftskollektivet. I dessa anges att va-verket för att kunna fullgöra sina uppgifter disponerar kommunalt förvaltningsmark i den omfattning som är nödvändig för ändamålet. Svenskt Vatten har begärt tillägget att det skulle få ske "kostnadsfritt" men inte fått gehör för detta.

Beträffande kostnader vid ändring av befintlig va-ledning innehåller Kommunförbundets förslag till riktlinjer följande: Tar kommunen initiativ till förändring eller åtgärd som innebär att den

allmänna va-anläggningen måste flyttas eller ändras så att kostnader uppkommer för va-verket, skall kommunen ersätta va-verkets kostnader om va-anläggningen är högst fem år gammal. Om va-anläggningen är mellan fem och femton år gammal, delas kostnaderna lika mellan kommunen och va-verket. Om va-anläggningen är äldre än femton år skall va-verket betala hela kostnaden för omläggningen.

Svenskt Vatten har hävdats att dessa riktlinjer oskäligt skulle belasta va-kollektivet med kostnader som inte kan betraktas som nödvändiga. Enligt Svenskt Vatten borde kommunen i stället ersätta va-verket för de kostnader som uppkommer med avdrag för ledningarnas ålder och skick baserat på en vedertagen avskrivningstid och med avdrag för eventuella förbättringsåtgärder som vidtas i samband med omläggningen.

Enligt vår mening kan departementschefens förut nämnda uttalande alltjämt tjäna som vägledning. Den av kommunen förvaltade marken bör normalt kunna upplåtas utan ersättning åt angelägna allmännyttiga intressen som tjänsterna för den allmänna va-försörjningen. En annan sak är att dessa tjänster väl på plats naturligtvis inte kan göra anspråk på annat utnyttjande av den kommunala marken än vad som kan förenas med den allmänna samhällsutvecklingen. Om andra viktiga intressen kräver förändringar av markanvändningen får också va-verket anpassa sig till de nya förutsättningarna. Det gör det naturligt att va-verket får ta sin skäligen del av anpassningskostnaderna. Full ersättning för kostnaderna för ledningsomläggningen kan va-verket knappast räkna med i andra fall än möjligen när va-verket självt betalar full ersättning för ett till tid och omfattning oinskränkt nyttjande av marken för aktuellt ändamål. I Kommunförbundets förslag till riktlinjer har rätten till ersättning gjorts beroende av anläggningens ålder. Utan att ta ställning till de härför angivna tiderna, vilka nog också borde ta hänsyn till den berörda anläggningsdelens art, anser vi att skälig ersättning i dessa fall borde kunna utgå enligt den föreslagna modellen. Detta kräver ingen särskild reglering i lagen. Parterna bör kunna komma överens. Och om de inte gör det kan Va-nämnden – i mål där avgiftsunderlaget kommer upp till prövning – med ledning av uttalandena under lagens förarbeten bestämma vad som skall anses utgöra skälig ersättning i det enskilda fallet.

I samma förslag till riktlinjer har Kommunförbundet också med följande föreskrift: Vid såväl arbeten på befintlig va-anläggning



som vid nyanläggning av va-anläggning skall va-verket på begäran av kommunen kostnadsfritt nedlägga s.k. tomrör (kanalisation) i den omfattning kommunen finner lämpligt. Kommunen bestämmer dimension på tomrör och bekostar eller tillhandahåller tomrören. Kanalisationen är kommunens egendom.

Här är det betydligt enklare att bestämma vad som kan vara nödvändiga kostnader för va-verksamheten. Naturligtvis bör man utnyttja den ledningsdragnings som va-verket står för genom att samtidigt lägga ner kanalisation för bredband och annat som det finns utrymme för. Men lika självklart är det att avgiftskollektivet inte skall belastas med några merkostnader som föranleds av detta. Dessa kostnader måste bokföras där de hör hemma.

### 18.2.7 Kostnader för miljövårdande verksamhet

Utredningsdirektiven efterlyser ett klarläggande av vilka kostnader som kan anses som nödvändiga i lagens mening när det gäller olika miljöförbättrande åtgärder i samband med behandling av dagvatten och annat avloppsvatten. Huvudmannens möjlighet att avgiftsfinansiera miljövårdande verksamhet anses i dag vara ganska strikt knuten till hans förpliktelser enligt författning och meddelade tillstånd för va-verksamheten. Allmänna miljövårdande åtgärder som inte omfattas av dessa skyldigheter svarar normalt inte mot någon nödvändig kostnad.

Vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster kommer att ge huvudmannen något större möjligheter att finansiera miljö-kostnader med avgifter. Det gäller dock bara kostnader för åtgärder inom ramen för själva va-verksamheten, inte för vad som skulle kunna kallas externa miljövårdsåtgärder. För de förra, interna miljövårdskostnaderna blir utrymmet större på flera sätt. Genom att i bestämmelsen i nuvarande 12 § va-lagen uttryckligen ange att en allmän va-anläggnings utförande och drift skall uppfylla de krav som kan ställas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser, har vi tydligt understrukt huvudmannens förpliktelser i dessa hänseenden. Vi har i det sammanhanget tryckt på att huvudmannen inte bara skall tillgodose sådana specifika krav som följer av författning och för honom bindande beslut utan även krav som kan ställas på honom med direkt tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Krav av det senare slaget har dock inte alltid den

konkretion som skulle kunna vara önskvärd för den praktiska tillämpningen. Det får då accepteras att huvudmannen går något längre än vad reglerna närmast synes ge stöd för. Över huvud taget bör gälla att kostnader för inom verksamheten företagna miljövårdande åtgärder i vid bemärkelse, bör betraktas som nödvändiga om åtgärderna är förenliga med en god och ansvarsfull förvaltning av en allmän va-anläggning. Men mycket längre än vad som följer av nyssnämnda krav kan huvudmannen inte gå. Även om exempelvis ett sorterande avloppssystem med urinsortering skulle anses vara bästa teknik vid inrättandet av en allmän avlopps-anläggning, kan huvudmannen för ett fungerande konventionellt avloppssystem inte med hänvisning till miljö- och resurs-hushållningsskäl använda avgiftsmedel för att bygga om den befintliga anläggningen till ett sorterande system. Krav på sådan ombyggnad kan inte grundas på nuvarande hänsynsregler.

Den största ökningen av miljörelaterade nödvändiga kostnader kommer emellertid att följa på den av oss föreslagna utvidgningen av kommunens utbyggnadsskyldighet enligt nuvarande 2 § va-lagen. Utvidgningen innebär att kommunen skall ordna allmän va-anläggning, inte som i dag bara av hälsoskyddsskäl, utan också när en sådan anläggning behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Detta kan förväntas leda till exempelvis att bostadsbebyggelse med enskilda avloppslösningar, som kanske duger från hälsoskyddssynpunkt men inte klarar gällande miljömål, kommer att behöva betjänas av allmänna va-anläggningar. Som vi har utvecklat i avsnitt 11.4 kommer miljöhänsynen också att få betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar. Och de kommer att medföra ökade kostnader för dagvattenhanteringen, bl.a. genom krav på reningsåtgärder i vissa fall. De i detta sammanhang motiverade kostnaderna får naturligtvis såsom nödvändiga ingå i avgiftsunderlaget.

När det däremot gäller kostnader för det som vi här har kallat externa miljövårdsåtgärder – åtgärder bortom reningsverkets utloppsrör i recipienten – innebär vårt lagförslag inga förändringar i förhållande till gällande rätt. Det betyder att sådana åtgärder måste ha ett starkt samband med den egna avloppshanteringen för att betraktas som nödvändiga. Allmänna miljövårdande insatser svarar inte mot några nödvändiga kostnader.

Läget kan dock komma att förändras när intentionerna i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) får fullt genomslag. De för kommuner och andra bindande åtgärdsprogram som

vattenmyndigheten skall fastställa för att genomföra miljömålen kommer säkerligen att öka pressen på huvudmännen för allmänna va-anläggningar att stärka insatserna för att minska miljöstörningar från verksamheten. Men för att insatserna skall anses kostnadsmässigt nödvändiga kommer fortfarande att krävas att sambandet mellan störningen och verksamheten inte är för svagt. På grund av svårigheterna att särskilt i större vattenområden spåra källan till olika miljöstörningar, kan sambandet ofta ifrågasättas.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten förutsätter ett system med avgiftsuttag för viss kostnadstäckning av i princip all påverkan och användning av vattenresurserna. Inom detta system kommer huvudmannen för en allmän va-anläggning att som verksamhetsutövare få stå för den vattenanvändning som via anläggningen sker inom dess verksamhetsområde och för den påverkan på vattenmiljön som anläggningen förorsakar därutånför. De miljöavgifter och andra avgifter och eventuella miljöskatter som därigenom kan komma att påföras va-huvudmannen kommer självfallet att utgöra nödvändiga kostnader för den allmänna va-verksamheten.

### 18.2.8 Försäljning av allmän va-anläggning

PBL-utredningen och tidigare Referensgruppen diskuterade hur ett överskott från en försäljning av en allmän va-anläggning skulle behandlas, när köparen skulle driva verksamheten vidare med samma abonnenter. Frågan gällde också vilka kostnader köparen sedan skulle få lägga till grund för sitt uttag av avgifter.

Va-nämnden uttalade sig om detta i remissyttrandet över Referensgruppens lagförslag. Nämnden sa då:

Försäljningsvinst vid överlåtelse av allmän va-anläggning torde många gånger vara att betrakta som ett realiserat överuttag av va-avgifter. Med de principer som va-rättsligt har utvecklats för bedömningen av avgiftsöveruttag bör en sådan försäljningsvinst, om den uppfyller gällande väsentlighetsrekvisit, vara återbetalningspliktig. Brukarna skall inte behöva betala samma anläggning mer än en gång.

I lagförslaget pekades dock på ett annat sätt att komma till rätta med detta. Där sades att förvärvaren som regel inte borde få lägga andra kapitalkostnader till grund för avgiftsättningen än vad den tidigare ägaren kunnat göra, dvs. i princip bokförda värden. Också detta skulle i så fall kunna hindra köparen från att finansiera köpet

genom höjda avgifter. Även Va-nämnden ansåg att det skulle kunna vara en godtagbar lösning. Så förefaller också kommunerna ha sett på den här frågan vid de försäljningar som har genomförts. Dessa, som nästan uteslutande gällt överlåtelse av den allmänna anläggningen till ett kommunalt bolag, lär i regel ha skett till bokförda värden.

Det i förevarande sammanhang intressanta är dock inte överlåtelsen av anläggningen som sådan. För kommunens försäljning av hela eller delar av den fysiska va-anläggningen gäller vanliga civilrättsliga regler. Frågan är i stället om överföringen av huvudmannskapet kan ha någon betydelse för det va-rättsliga förhållandet mellan huvudmannen och brukarna.

Enligt vår uppfattning förändrar inte ett byte av huvudman denna rättsliga relation. En ny huvudman torde nämligen inte kunna träda in i ett redan etablerat va-förhållande med någon annan rätt än vad den tidigare huvudmannen haft. Det innebär att han inte kan grunda avgiftsuttaget från brukarna på några andra kostnader än vad föregångaren kunnat göra. Vad det kostat honom att erhålla huvudmannskapet kan från brukarnas sida sett inte utgöra någon nödvändig kostnad för va-verksamheten.

Med detta konstaterande behöver den inledningsvis ställda frågan ingen reglering.

## 19 Avgifter och taxor

**Förslag:** Avgiftsuttaget enligt lagen om allmänna vattentjänster skall i första hand bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga.

Om emellertid beaktansvärda kostnadsskillnader föreligger skall såväl anläggnings- som bruksavgifter bestämmas med hänsyn till dessa.

Om det finns förutsättningar för säsongstaxa får bruksavgifterna bestämmas med tillämpning av en högre taxenivå än under övriga året.

### 19.1 Gällande rätt

#### 19.1.1 Avgiftsuttagets fördelning

Enligt va-lagen har huvudmannen rätt att täcka kostnaderna för den allmän va-anläggningen genom avgiftsuttag från fastighetsägarna. Avgiftsuttagets storlek får dock inte överskrida de nödvändiga kostnaderna för anläggningen. Någon skyldighet att avgiftsfinansiera verksamheten föreligger inte. En kommunal huvudman kan alltså helt eller delvis skattefinansiera va-verksamheten. Denna rätt följer av den kommunala självstyrelsen.

För avvattning av allmänna platser inom detaljplan gäller enligt 25 § va-lagen särskilda regler om avgiftsuttagets storlek. Sådana avgifter får inte överskrida huvudmannens kostnad för att vatten genom anläggningen avleds från allmänna platser inom det område som det är fråga om. I den mån omfattningen av platserna uppenbarligen överstiger området eget behov skall kostnaden bäras av den som svarar för att platserna ställs i ordning och underhålls. Som vi tidigare funnit är det oklart om sistnämnda

bestämmelse kan läggas till grund för kostnadsuttag direkt från den som svarar för platserna. Bestämmelsen begränsar emellertid vad som får tas ut genom avgifter från fastighetsägarna.

Sedan huvudmannen beräknat vilket avgiftsuttag som totalt behövs, har han att bestämma om dess fördelning mellan de avgiftsskyldiga. Den grundläggande fördelningsregeln finns i 26 § första stycket va-lagen, som stadgar att avgiftsskyldighet skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Bestämmelsens ordalydelse uttrycker en slags likabehandlingsprincip vid avgiftsuttaget, men närmare om hur bestämmelsen skall förstås kan inte utläsas ur stadgandet.

15 § i 1955 års va-lag angav som huvudregel att avgifterna å de särskilda fastigheterna skulle stå i skäligt förhållande till fastigheternas större eller mindre nytta av anläggningen. Fastigheternas nytta av anläggningen ansågs oftast inte kunna uppskattas ekonomiskt med ett visst belopp. I stället skulle anknytningen till nyttobegreppet innebära att avgifterna för fastigheter av samma storlek och användningssätt borde vara lika stora. För fastigheter med samma användningssätt kunde den närmare graderingen ske exempelvis utifrån antalet bostäder och dessas storlek. Vid fördelningen mellan fastigheter med olikartat användningssätt ansågs det möjligt att knyta nyttoberäkningen väsentligen till vattenförbrukningen.

Kostnadsfördelningen enligt huvudregeln i 1955 års va-lag skulle tillämpas så att fastigheterna, var och en efter sin nytta, skulle bidra till kostnaderna för alla i anläggningen ingående ledningar och andra anordningar. Denna princip, den s.k. sociala kostnadsfördelningsregeln, innebar i motsats till den s.k. privaträttsliga kostnadsfördelningsregeln, som bestämde bidragsskyldigheten väsentligen med hänsyn till de anordningar som var av omedelbar betydelse för fastighetens eget behov, att fastighetens belägenhet i princip inte påverkade avgiftsuttaget. Två likvärdiga fastigheter skulle således belastas med samma avgiftsuttag oavsett skillnader i kostnaderna för deras va-försörjning.

En tillämpning av den sociala kostnadsfördelningsregeln leder till att bebyggelsen i de delar av verksamhetsområdet där kostnaderna för vattentjänsterna är låga subventionerar de dyrare delarna av anläggningen. Principen kunde dock inte tillämpas fullt ut, utan en viss differentiering utifrån de faktiska kostnaderna ansågs ibland vara nödvändig. I nämnda stadgandes andra stycke föreskrevs därför att där – på grund av bebyggelsens lokalisering, terrängför-

hållanden eller andra omständigheter – kostnaden för anslutning till anläggningen av viss eller vissa fastigheter var avsevärt högre eller lägre än för övriga fastigheter, fick avgifterna anpassas med hänsyn till detta. Detta gav huvudmannen rätt att justera avgifterna så att dessa bättre stämde överens med den faktiska självkostnaden, dock endast om skillnaden var avsevärd.

I 1970 års va-lag fick bestämmelsen den mera generella avfattning som angetts ovan. Någon förändring i sak var inte avsedd. Att hänvisning inte gjordes till fastighetens nytta torde ha berott på att avgifter annars inte skulle kunna tas ut för obebyggda fastigheter. I övrigt var avsikten dock att den sociala kostnadsfördelningsregeln alljämt skulle gälla för uttaget av avgifter.

Detta har också bekräftats i rättspraxis. I rättsfallet NJA 1981 s. 640 I har Högsta domstolen uttalat att va-avgift i princip skall bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga.

Nuvarande va-lag innehöll ursprungligen inte någon bestämmelse om avvikelser från den sociala kostnadsfördelningsregeln på grund av fastighetens särskilda förhållanden. En fördelning efter skälig och rättvis grund ansågs dock innefatta även bland annat vad som gällde enligt den särskilda fördelningsregeln i 15 § andra stycket i 1955 års va-lag (prop. 1970:118 s. 105). När sådana särförhållanden förelåg som relativt sett avsevärt fördyrade eller förbilligade va-försörjningen till fastigheten skulle huvudmannen vara skyldig – och alltså inte enbart ha rätt till – att beakta dessa vid avgiftssättningen. Även detta förhållande har slagits fast i nyssnämnda rättsfall.

Enligt 27 § va-lagen kan avgifter utgå som engångsavgifter (anläggningsavgifter) eller periodiska avgifter (brukningsavgifter). Engångsavgifterna skall beräknas för att täcka engångskostnader och befriar i princip brukaren från att i framtiden betala avgift för samma kostnad en gång till. Det rör sig i regel om fasta kostnader för anläggningsåtgärder. De periodiska avgifterna syftar mera till att, förutom kapitalkostnader, täcka löpande kostnader för drift och underhåll, inkluderat kostnader för vattenförbrukning. Valagens regler om fördelning efter skälig och rättvis grund avser båda avgiftsslagen. Däri ligger att en fastighets särförhållanden skall beaktas vid fördelningen av såväl engångsavgifter som periodiska avgifter. Det är huvudmannen som måste visa att särförhållanden föreligger som ger grund för ett högre avgiftsuttag från viss

fastighet och i rättspraxis har detta lyckats ibland vad gäller engångsavgifter. Det är dock inte känt något avgörande där huvudmannen lyckats visa sådana särförhållanden som bör påverka de periodiska avgifterna.

I rättsfallen NJA 1993 s. 700 I och II har Högsta domstolen godtagit särtaxa för engångsavgifter när anläggningstaxan i kommunen i genomsnitt innebar en täckningsgrad om 84 procent men inom det berörda området – i avsaknad av särtaxa – endast 56 procent (I), samt en tilläggsavgift för vissa fastigheter då anläggningsekostnaderna för dessa uppgick till 50 000 kr per fastighet att jämföra med den annars taxeenliga anslutningsavgiften om 9 600 kr (II). I dessa fall har alltså kostnadsskillnaderna jämfört med övriga verksamhetsområdet varit väsentliga. Det synes dock inte ha varit avsikten att avvikelserna måste kunna kvantifieras i form av en viss procentsats.

Genom lagändringar 1996 infördes två nya stycken i 26 § va-lagen. Om kostnaden för viss eller vissa fastigheters va-försörjning på grund av särskilda förhållanden i beaktansvärd omfattning avviker från vad som i övrigt gäller för verksamhetsområdet bestäms enligt 26 § andra stycket engångsavgift med hänsyn till dessa skillnader. Bestämmelsen föranleddes av att kraven på differentiering av engångsavgifterna ansågs ha blivit alltför högt ställda i rättspraxis. En ökad differentiering borde enligt motiven kunna leda till mera rationell drift och även till att man i högre grad än tidigare skulle kunna överväga lokala kretsloppsanpassade anläggningar (se prop. 1995/96:188 s. 13). Bestämmelsen avviker från vad som tidigare gällde endast genom att kravet på kostnadsskillnad sänkts. Därigenom ansågs särtaxa kunna komma i fråga i något fler fall än de rena undantagsfallen. Bestämmelsen avser endast engångsavgifter. Periodiska avgifter omfattas fortfarande av huvudregeln. Vid bestämmande av dessa skall hänsyn följaktligen bara tas till avsevärda kostnadsskillnader.

Genom 1996 års ändringar i va-lagen infördes även bestämmelser om säsongstaxa som ett tredje stycke i 26 §. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen eller till behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl under en viss mindre del av året behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär vid en allmän va-anläggning får enligt bestämmelsen de periodiska avgifterna för denna del av året bestämmas med tillämpning av en taxenivå som är högst dubbelt så hög som den som tillämpas för huvuddelen av året.



Säsongsaxor torde framför allt kunna komma i fråga inom de delar av ett verksamhetsområde där belastningen på den allmänna va-anläggningen i avsevärd mån varierar under olika delar av året. Det torde ofta vara fråga om områden med en hög andel fritidsbostäder, där anläggningen är kraftigt belastad under sommaren eller vintern men där belastningen är låg övrig tid. Inom ramen för en kostnadsfördelning efter skälig och rättvis grund har det inte ansetts vara möjligt att göra åtskillnad mellan bofasta och fritidsboende eller mellan personer folkbokförda i respektive utom kommunen. Emellertid har antagits att man genom differentierade taxor skulle kunna få styrmedel för att uppnå ett från miljö- och resurshushållningssynpunkt önskvärt beteende hos brukarna, särskilt en minskad vattenförbrukning under vissa delar av året. Inom områden där vattenbrist förekommer är tillgången oftast lägst just under den del av året då efterfrågan är som högst. Vid bestämmelsens tillkomst utgick man från att vattenpriset inte saknar betydelse för användandet, även om vatten får anses vara en relativt prisokänslig vara. I motiven anfördes även att ett system som endast medger begränsade möjligheter till differentiering kan medföra att de fast boende i kommunen får bära en förhållandevis stor del av kostnaderna, något som kan ifrågasättas om det är skäligt eller rättvist (prop. 1995/96:188 s. 17).

Takregeln, att den förhöjda avgiften fick uppgå till som mest två gånger den ordinarie avgiften, kritiserades vid bestämmelsens tillkomst av bland andra VAV. Risken för godtycklig prissättning – vilket begränsningen avsåg att förhindra – var enligt VAV liten med hänsyn till att kommunfullmäktiges inflytande inte enbart gällde verksamhet i förvaltningsform utan i praktiken även omfattade de kommunala bolagen. Regeringen medgav att takregeln skulle minska bestämmelsens styrande effekt, men ansåg den ändå vara motiverad, särskilt med hänvisning till att kommunen hade ett mycket begränsat inflytande över enskilda allmänförklarade anläggningar (prop. 1995/96:188 s. 19 f).

PBL-utredningen föreslog sedan att takregeln skulle tas bort eftersom kommunen enligt deras förslag skulle fastställa alla va-taxor, dvs. även för allmänförklarade anläggningar. Något hinder mot att ge säsongsaxan en mera styrande effekt ansågs då inte finnas (SOU 1996:168 s. 281 f).

Kostnaden för servisledning och andra för fastigheten särskilt avsedda anordningar fick enligt en särskild bestämmelse i 1955 års va-lag läggas på fastigheten. Om huvudmannen utför anordningar

som ingår i den allmänna va-anläggningen men som endast avser en viss fastighet eller ett mindre antal fastigheter anses huvudmannen även utan uttryckligt lagstadgande i 1970 års va-lag ha rätt att inom ramen för fördelning av kostnaderna efter skälig och rättvis grund ta ut sådana kostnader av de berörda fastighetsägarna.

### 19.1.2 Taxor

Om huvudmannen väljer att avgiftsfinansiera verksamheten skall avgifterna enligt 27 § va-lagen utgå enligt taxa. Taxan skall vara utformad i överensstämmelse med de grunder som anges i 24–26 §§ va-lagen.

Taxan bestäms av huvudmannen själv. Va-lagen innehåller inga bestämmelser om i vilken form taxan skall antas. När verksamheten bedrivs i förvaltningsform är det i regel kommunfullmäktige som beslutar taxan. Huvudmännen har enligt va-lagen stor frihet att avgöra vad som i taxan skall anses utgöra en skälig och rättvis fördelning av avgiftsskyldigheten. Denna fördelning kan skilja sig avsevärt mellan olika taxor utan att för den skull strida mot kraven i 26 § va-lagen. En och samma huvudman är däremot skyldig att behandla likvärdiga fastigheter lika.

Nuvarande Svenskt Vatten har utformat basförslag till va-taxa, med olika alternativ beroende på vilken särskild inriktning för avgiftsfördelningen som huvudmannen väljer. Den senaste versionen återfinns i VAV:s publikation P69. Dessa basförslag har medfört att kommunala huvudmäns taxor över hela landet bestäms utifrån likartade principer.

Avgifter kan i taxan tas ut som engångsavgifter och periodiska avgifter. Någon skyldighet att föreskriva båda dessa slag av avgifter finns inte. En huvudman kan alltså välja att enbart ta ut endera slaget. Basförslagen till va-taxor utgår dock från att en kombination av engångsavgifter och periodiska avgifter används. Engångsavgiften får dock inte sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande. Engångsavgift får inte därutöver tas ut för att täcka kostnader för anläggningens drift eller underhåll.

Avgiftsuttaget enligt taxan skall återspegla fastigheternas huvudsakliga nytta av vattentjänsterna. Traditionellt har nyttoaspekten tillgodosetts genom att avgiftsuttaget bestämts utifrån flera parametrar som i större eller mindre mån anses återspegla

fastighetens nytta. Dessa parametrar är enligt basförslaget till va-taxa såvitt avser engångsavgifter servisavgift, avgift per förbindelsepunkt, tomtYTEavgift och lägenhetsavgift, samt såvitt avser periodiska avgifter fast avgift, avgift per m<sup>3</sup>, lägenhetsavgift för bostäder och tomtYTEavgift för industrier. De olika parametrarna är mer eller mindre nytto-relaterade. Avgiften per m<sup>3</sup> förbrukat renvatten är direkt hänförlig till den enskilda fastighetens användning av vattentjänster, utan hänsyn till användningsområde eller utformning. Annars är det lägenhets- respektive tomtYTEavgifterna som starkast relaterar till fastighetens nytta; ju fler lägenheter eller större industriell tomtYTE som finns på fastigheten, desto större kan fastighetens nytta av vattentjänsterna presumeras vara.

Ingen av de ovan angivna parametrarna torde normalt ensam kunna användas för att avgöra fastighetens nytta. I basförslaget till va-taxa förutsätts att taxan för engångsavgifter och periodiska avgifter består av minst två av de angivna parametrarna. Dessutom måste det relativa förhållandet mellan dem beaktas. Detta förhållande har varit föremål för bedömning i ett antal rättsfall. Det finns inte anledning att här närmare belysa alla aspekter av förhållandet mellan de olika parametrarna. Det bör dock noteras att de parametrar som hänför sig till fastighetens storlek inte bör få tillmätas obegränsad vikt. I basförslaget förordas också att tomtYTEavgiften för bostadsfastighet inte får överstiga summan av de övriga avgifterna. Va-nämnden och Vattenöverdomstolen har i flera fall bedömt att jämkning av bruksavgifter bör ske för industrifastigheter med stor byggnadsyta och förhållandevis begränsat behov av va-försörjning.

Vid förändring av fastighets- eller byggnadsbeståndet när anslutning redan funnits till allmän va-anläggning har ny engångsavgift endast fått påföras om den är föranledd av att fastigheten fått större nytta av anslutningen till den allmänna anläggningen. Att engångsavgift påförts vid nybyggnad på en fastighet där äldre ansluten bebyggelse funnits har i NJA 1978 s. 596 ansetts strida mot va-lagens fördelningsregel för den del av nybyggnaden som motsvarade den äldre bebyggelsen. När avstyckning skett och de därigenom nybildade fastigheterna anslutits till allmän va-anläggning har engångsavgift inte godtagits i den mån den avsett sådan tomtYTE som redan beaktats vid den tidigare anslutningen. Det har i princip ansetts vara utan betydelse om avgift utgått för den tidigare anslutningen eller inte. När det varit fråga om fullständig bebyggelsesanering, som i princip varit att jämställa med

nyetablering har dock accepterats att engångsavgifter motsvarande ny bebyggelse påförts.

Genom att den uttryckliga hänvisningen i lagtexten till nytta inte fördes in i 1970 års va-lag ansågs en tidigare tvekan om huvudmannens rätt att ändra de en gång fastlagda engångsavgifterna, förutom vid penningvärdesförändring, bli undanröjd. Huvudmannen anses nu ha rätt att ändra engångsavgifterna över tiden i den mån det är förenligt med en fördelning av avgiftsskyldigheten efter skälig och rättvis grund.

Enligt 27 § tredje stycket va-lagen skall avgift betalas vid anfordran. Ränta på förfallet belopp utgår enligt 6 § räntelagen (1975:635). Fastighetsägaren har enligt samma stadgande en viss möjlighet att få fördela engångsavgift, som uppgår till betungande belopp, på årliga inbetalningar under högst tio år.

### 19.1.3 Ramdirektivet för vatten

Europaparlamentet och Rådet har antagit direktivet 2000/60/EG av den 22 december 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, ramdirektivet för vatten. Syftet med direktivet var att upprätta en ram för skyddet av såväl ytvatten som grundvatten. De nationella författningar som behövs för att genomföra ramdirektivet skulle träda i kraft senast den 22 december 2003.

Ramdirektivet för vatten innehåller såväl materiella bestämmelser om t.ex. miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten som administrativa bestämmelser om hur ramdirektivet skall genomföras. En förutsättning för direktivets genomförande är en geografisk indelning i vattendistrikt. Indelningen skall ha som utgångspunkt vattnets flöden och inte befintliga administrativa gränser. För varje vattendistrikt skall det finnas en ansvarig myndighet för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (vattenmyndighet). Dessa skall bland annat för vattendistrikt fastställa miljömål och de åtgärdsprogram som är erforderliga för att uppnå miljömålen. Miljöbalkskommittén (M 1999:03) har i delbetänkandet SOU 2002:107, "Bestämmelser om miljö kvalitet" utrett hur ramdirektivets materiella bestämmelser skall implementeras i svensk lagstiftning medan Utredningen svensk vattenadministration (M 2001:01) i betänkandet SOU 2002:105 "Klart som vatten" utrett formerna för genomförandet av

vattenadministrationen enligt ramdirektivet i Sverige. Regeringen har i prop. 2003/04:57 föreslagit regler i miljöbalken om indelning av riket i vattendistrikt och att en länsstyrelse inom varje vattendistrikt, enligt vad regeringen närmare bestämmer, skall vara vattenmyndighet. I prop. 2003/04:2 har regeringen föreslagit ändringar i miljöbalken rörande åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer m.m. för att genomföra ramdirektivets bestämmelser.

Ramdirektivet för vatten innehåller i artikel 9 bestämmelser rörande täckning av kostnaderna för vattentjänster. Utgångspunkten är att den som använder eller förorenar vatten skall betala kostnaderna härför. Utredningen svensk vattenadministration har behandlat frågan om avgifter för vattenanvändare och föreslagit en principmodell för ett avgiftssystem. Avgifterna enligt principmodellen bör inriktas på att bekosta vattenvårdande aktiviteter, såsom kontrollprogram, övervakning och konkreta åtgärder som krävs för att nå miljömålen och förbättra miljön. Däremot har den utredningen inte tagit ställning till frågan om avgifter för vattenförbrukning. I stället fick Statens va-nämnd i uppdrag av regeringen att granska om bestämmelserna om avgifter och taxor i va-lagen uppfyller de krav som ställs i artikel 9 i ramdirektivet. Va-nämnden bedömde i rapport den 24 juni 2002 att va-lagens avgiftsbestämmelser i allt väsentligt är förenliga med ramdirektivet. Va-nämndens rapport återfinnes i något förkortat skick som *bilaga 2* till vårt betänkande.

Va-nämndens rapport remissbehandlades tillsammans med betänkandena SOU 2002: 105 och 107. Flertalet remissinstanser godtog Va-nämndens slutsatser. *Länsstyrelsen i Dalarna* anförde dock att ramdirektivets höga miljöambitioner inte i tillräckligt hög grad beaktats i rapporten. *Lantmäteriverket* anförde att om en allt större del av bruksavgifterna tas ut genom fasta avgifter kan detta motverka syftet med ramdirektivet.

## 19.2 Överväganden

### 19.2.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningsdirektiven nämner i fråga om avgifter och taxa endast att vi skall överväga vilka regler som skall gälla för sär- och säsongstaxa. Det kan därmed förutsättas att de grundläggande reglerna om avgiftsfinansiering har ansetts böra vara oförändrade

jämfört med gällande rätt. Inom ramen för vår fullständiga översyn av va-lagstiftningen måste vi emellertid göra en översiktlig prövning även av de grundläggande förutsättningarna för avgiftsuttagets fördelning, detta särskilt med hänsyn till de nytillkomna kraven genom ramdirektivet för vatten.

Vi har i avsnitt 18 funnit att den självkostnadsprincip som i dag gäller enligt va-lagen bör behållas i lagen om allmänna vattentjänster. Det innebär ett bestämt ställningstagande mot att va-försörjningen skall kunna drivas med förtjänst. Eftersom de allmänna vattentjänsterna skall vara en form av samhällsservice som medborgarna skall kunna kräva att få tillgång till där det finns i lagen angivna förutsättningar för detta och det skall vara kommunen, direkt eller indirekt genom ett kommunalt bolag, som skall svara för dessa vattentjänster, bör vid utformningen av reglerna om avgifter hänsyn även tas till andra allmänna principer som gäller för kommunal verksamhet. Det gäller särskilt den kommunala likställighetsprincipen, som i dag är uttryckt i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900): "Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat". Särbehandling av kommunmedlemmar får endast ske på objektiv grund. Det finns däremot inget hinder mot att differentiera avgifter med hänsyn till kostnadsskillnader mellan olika prestationer, inte heller mot kvantitetsrabatter och andra affärsmässigt betingade förmåner. Kommunen har också viss befogenhet att fastställa schablontaxor.

De principer som gäller för fördelning av avgiftsskyldighet enligt va-lagen, dvs. som huvudregel utifrån den sociala kostnadsfördelningsregeln men med skyldighet att beakta särkostnader under vissa förhållanden och även med möjlighet att besluta om säsongstaxa, är enligt vår mening förenliga med likställighetsprincipen. Men det kan även en fördelning enligt den privaträttsliga kostnadsfördelningsregeln vara.

En ytterligare utgångspunkt är att kommunerna även i framtiden skall ha rätt att skattefinansiera va-verksamheten. En inskränkning av denna rätt skulle strida mot den kommunala självstyrelsen och måste kräva starka skäl. En hög grad av skattefinansiering kan i och för sig innebära en konflikt med de intentioner som ramdirektivet för vatten ger uttryck åt, nämligen framför allt att prispolitiken skall ge vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna. I takt med att merparten av kommunerna strävar mot en full avgiftsfinansiering av va-

verksamheten blir denna konflikt dock allt mindre. Med hänsyn särskilt till denna utveckling finns inte skäl att i lagen införa krav på full avgiftsfinansiering.

Va-lagen använder begreppen engångsavgifter och periodiska avgifter. I den praktiska tillämpningen talar man hellre om anläggningsavgifter och brukningsavgifter i samma betydelse. De senare begreppen anger enligt vår mening bättre vad slags avgifter det rör sig om. Såväl i det följande som i den av oss föreslagna lagtexten använder vi därför uttrycken anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

### 19.2.2 Allmänna fördelningsprinciper

Det finns inte anledning att i lagen om allmänna vattentjänster gå ifrån dagens krav på att avgiftsskyldigheten skall fördelas efter skälig och rättvis grund. Hur den närmare fördelningen skall ske inom ramen för denna reglering kan däremot diskuteras.

Den sociala kostnadsfördelningsregeln har en del klara fördelar. Det avgörande för fördelningen är fastigheternas utformning och användningssätt. Objektiva och generella faktorer avgör i vilken omfattning en fastighet skall anses ha nytta av ifrågavarande vattentjänster. Principen kan sägas innebära en fullständig likställdhet mellan fastigheter av samma slag och utförande. Dessutom får inte sådana från ett brukarperspektiv helt oväsentliga faktorer, såsom avståndet mellan bebyggelse och vattenverk respektive avloppsreningsverk, inverka på avgiftssättningen.

Men det har ansetts uppenbart att det måste finnas en yttersta gräns för hur långt en fördelning strikt efter fastigheternas nytta skall kunna sträcka sig. Redan inom ramen för en fördelning efter skälig och rättvis grund har det krävts att vissa fastigheters särförhållanden måste föranleda en avvikande fördelning, nämligen vid avsevärda kostnadsskillnader. Tröskeln för särtaxor vid kostnadsskillnader har dessutom sänkts genom bestämmelsen i 26 § andra stycket va-lagen.

Ibland har avgiftsregleringen i va-lagen kritiserats därför att den inte medger kostnadsrelaterade avgifter annat än i undantagsfall. Avgifterna har inte ansetts i tillräcklig utsträckning kunna användas som styrmedel för att påverka brukarnas förbrukning eller i valet mellan enskilda och allmänna anläggningar. Referensgruppen, som instämde i den kritik som riktats mot den gällande ordningen,

föreslog inom ramen för självkostnadsprincipen en kostnadsfördelning som mera strikt hänförde sig till vilka kostnader som belöpte på enskilda fastigheter eller områden. Detta motiverades med ett önskemål att i högre grad kunna tillämpa priset som ett medel för att styra konsumtionen i en samhällsekonomiskt önskvärd riktning. Referensgruppen förespråkade vidare att marginalkostnadsprissättning, dvs. att priset för en vara eller tjänst bestäms så att det motsvarar den rörliga kostnaden för att producera varan eller tjänsten, samt knapphetsprissättning, dvs. att priset sätts så att balans mellan utbud och efterfrågan erhålls under tider då efterfrågan överstiger vad som kan produceras, under vissa omständigheter skulle kunna godtas. Detta borde enligt Referensgruppen komma till uttryck genom en regel att avgifterna skall fördelas mellan fastigheterna på skälig grund. För att marginalkostnads- och knapphetsprissättning skulle få godtas krävdes enligt Referensgruppen att en sådan prissättning främjar ett effektivt resursutnyttjande.

Referensgruppens förslag ledde inte till lagstiftning. 1996 års ändringar i va-lagen innebar däremot bland annat en i viss mån vidgad möjlighet att beakta kostnadsskillnader för viss eller vissa fastigheters va-försörjning. I PBL-utredningens slutbetänkande, som lämnades efter dessa ändringar i va-lagen, föreslogs inga andra ändringar i frågan om kostnadsfördelning än att takregeln rörande säsongstaxa borde slopas. Även om flera remissinstanser då önskade ökade möjligheter att använda differentierade avgifter vid kostnadsskillnader, var det endast Svenska Kommunförbundet som uttryckte att kostnadsrelaterad avgiftssättning borde vara generellt tillåten.

En fördelning utifrån den privatekonomiska kostnadsfördelningsregeln medför visserligen att kostnaderna för en anläggningsutförande kommer att belasta de brukare som har ett direkt behov av de ifrågavarande åtgärderna. Att detta skulle vara en lämplig ordning har ibland motiverats med att kostnaderna för en allmän va-anläggningsutförande, liksom för andra kommunaltekniska åtgärder, ökar ju längre man kommer från tätortens centrum. Samtidigt är i regel fastighetspriserna lägre där, och en avgiftssättning som återspeglar de direkta kostnaderna för ifrågavarande område skulle då medföra en mera samhällsekonomiskt rättvis fördelning. Vad gäller va-verksamheten kan det ifrågasättas om detta resonemang bär. Det är inte alls givet att distributionen av vattentjänster sker genom centrala anläggningar som betjänar hela



verksamhetsområdet. Kommunen har en mycket stor frihet att välja på vilket sätt distributionen skall ske, och brukarna har knappast möjlighet att påverka detta.

Det har också hävdats att nuvarande principer för avgiftssättning innebär exempelvis att flerfamiljshus i praktiken subventionerar vattenförsörjningen i fritidsområden och andra områden med gles bebyggelse. Denna slutsats har också utifrån fallstudier dragits i en akademisk avhandling rörande avgiftssättningen inom vatten-sektorn (Torbjörn Tagesson, Kostnadsredovisning som underlag för benchmarking och prissättning – studier av kommunal vattenverksamhet, 2002). Kritiken baseras på ett rent ekonomiskt synsätt. I den mån nyttan bör avgöra fördelningen av avgiftsskyldigheten är det dock knappast möjligt att mäta denna nytta i ekonomiska termer. Det torde hur som helst inte vara riktigt att den ”subventionering” som kan förekomma är en nödvändig följd av den sociala kostnadsfördelningsregeln. Den kan däremot vara resultatet av vissa taxekonstruktioner som kan väljas inom ramen för denna princip. När taxorna enligt vårt förslag skall beslutas av kommunen och inte, som enligt vattenlagen, av huvudmannen, kommer det demokratiska inflytandet över taxeprocessen att öka och därmed möjligheterna till en rättvisare fördelning.

Den sociala kostnadsfördelningsregeln fungerar som vi uppfattat det i huvudsak väl. Den är ägnad att uppfattas som skälig och rättvis av konsumenterna. För den typ av samhällsservice det här är fråga om är det inte naturligt att produktionskostnaderna alltid skall ha fullt genomslag i det enskilda fallet. Genom att en omfattande rättspraxis utbildats har också principerna om kostnadsfördelning fått en sådan stadga och förutsebarhet att gällande rätt tillgodoser konsumenternas rättssäkerhetsintresse. Med hänsyn till att kostnadsskillnader ändå i vissa fall skall beaktas när dessa avviker från vad som kan anses vara normalt finns det ändå möjligheter att, när det är påkallat, låta kostnadsskillnaderna få ett skäligt genomslag i prissättningen.

Vid bestämmandet av principerna om fördelningen av avgiftsskyldigheten måste även föreskrifterna i ramdirektivet för vatten beaktas. Enligt artikel 9 i detta direktiv skall vattenpolitiken för vatten ge vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och därigenom bidra till direktivets miljömål. I likhet med vad som anförts i Statens vatten-nämnds utredning finner vi att nuvarande regler om avgiftsuttagets fördelning i allt väsentligt tillgodoser kraven i ramdirektivet. Uttag

av bruksavgifter efter uppmätt förbrukning är helt i enlighet med den sociala kostnadsfördelningsregeln, och ramdirektivet för vatten förutsätter i princip att mätning skall ske, där detta är rimligt. Emellertid utgörs huvudmännens kostnader för vattenförsörjning och avlopp väsentligen av fasta kostnader. En tendens under senare år har varit att mätning av vattenförbrukning visserligen oftast sker för normala bostadsfastigheter, men att den andel av bruksavgifterna som baseras på mätning minskar till förmån för olika slags fasta avgifter. För fritidshus, med en förväntat mycket låg vattenförbrukning, är det sällan motiverat att mäta denna förbrukning.

Om en alltför stor del av avgifterna tas ut såsom fasta avgifter finns det risk för konflikt med ramdirektivets intentioner, något som även Statens va-nämnd pekat på. Det kan inte anses vara en skälig fördelning av avgiftsuttaget om det inslaget av fasta avgifter blir alltför dominerande. Detta måste kommunen beakta vid fastställandet av taxan. Genom den utvidgning som vi föreslår av möjligheterna att införa särtaxa för bruksavgifter blir det dock lättare att tillgodose ramdirektivets krav i det här avseendet.

Mot denna bakgrund finner vi inte skäl att frångå huvudregeln att va-avgift i första hand skall bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga. Med den innebörden bör således fördelningen av avgiftsskyldigheten även i framtiden kunna ske efter skälig och rättvis grund. Utrymmet för särtaxa bör dock vidgas något när det gäller bruksavgifter. Vi föreslår detta i det följande.

### 19.2.3 Särtaxa och säsongstaxa

Enligt uppdraget skall vi överväga om det finns behov av andra regler för användning av sär- och säsongstaxa än i dag eller om möjligheterna att använda sådana taxor bör ändras.

Vårt resonemang kring de grundläggande förutsättningarna för avgiftsuttagets fördelning medför att det knappast finns förutsättningar att i vidare mån än vad som gäller i dag låta kostnadsskillnader påverka avgiftssättningen för anläggningsavgifter. Om kostnadsskillnader som är mindre än vad som kan sägas vara av beaktansvärd omfattning skulle tillåtas påverka

fördelningen skulle den sociala kostnadsfördelningsregeln mer eller mindre sättas ur spel. Det är inte möjligt att precisera hur stor en kostnadsskillnad skall vara för att anses som beaktansvärd. Detta måste överlämnas åt rättstillämpningen.

Det finns dock ingen anledning att behandla bruksavgifterna annorlunda än anläggningsavgifterna. Även om det i första hand torde vara kostnaderna för anläggningens utförande som påverkas av särförhållanden för viss eller vissa fastigheter är det inte givet att dessa måste täckas av anläggningsavgifter. Den huvudman som helt eller delvis väljer att finansiera utförandekostnader med bruksavgifter, något som är möjligt såväl i dag som enligt vårt förslag, har inte möjlighet att låta annat än avsevärda kostnadsskillnader få genomslag i avgiftssättningen. Även om det sällan verkar kunna föras i bevis att kostnadsskillnader bör påverka fördelningen av bruksavgifter bör givetvis inte lagstiftningen hindra detta, när förutsättningar föreligger. En utvidgning av möjligheten till sär taxa för bruksavgifter kan vidare öka möjligheten att i taxesättningen beakta att viss fastighet förorsakar högre kostnader för avloppsrening än vad som är normalt. Vi föreslår därför att särförhållanden enligt 26 § andra stycket va-lagen bör påverka fördelningen av avgiftsskyldigheten i dess helhet.

En säsongstaxa kan däremot endast avse bruksavgifterna. Den möjlighet som öppnades för huvudmännen genom 1996 års ändringar i va-lagen att besluta om säsongstaxa har såvitt känt aldrig tillämpats. Vatten är en mycket prisokänslig vara och prisets betydelse som styrmedel för förbrukningen i Sverige framstår som klart begränsad. Med hänsyn till de skäl som föranledde bestämmelsen bör det dock även fortsättningsvis finnas möjligheter till säsongstaxa. Genom att den maximala nivån på säsongstaxan får vara som mest den dubbla jämfört med ordinarie nivå har bestämmelsens konsumtionshämmande effekt antagits vara alltför begränsad. Denna takregel kan vara ett skäl till att säsongstaxor tydligen inte använts.

Takregeln motiverades av ett skydd för konsumenterna mot oskälig avgiftssättning särskilt för sådana allmänförklarade va-anläggningar som kommunen inte hade inflytande över. Eftersom vi nu föreslagit att endast kommunala anläggningar skall vara allmänna enligt lagen om allmänna vattentjänster och även att kommunen alltid skall besluta taxan, torde nämnda skyddsintresse inte längre föreligga. Det kan då ifrågasättas om det ändå finns behov av en takregel.

Användandet av säsongstaxa får givetvis inte leda till att det totala avgiftsuttaget överstiger de nödvändiga kostnaderna för verksamheten. Om säsongstaxan skall få den önskade styreffekten borde den sättas avsevärt högre än ordinarie taxa, vilket samtidigt torde leda till att avgiftsuttaget övrig tid borde bli relativt sett lägre. Enligt Svenskt Vattens taxestatistik för år 2003 varierar den rörliga delen av bruksavgifterna i merparten av kommunerna mellan 12 och 22 kr per kubikmeter vatten och den uppgår som mest till cirka 30 kr per kubikmeter. Frågan är om ens en femdubbling, motsvarande en marginalkostnad per liter vatten om maximalt 15 öre, har någon påtaglig konsumtionshämmande effekt. En alltför stor skillnad i avgifterna skulle å andra sidan knappast vara förenlig med en avgiftsfördelning efter skälig och rättvis grund.

Vi bedömer dock inte att dessa skäl motiverar en begränsning av säsongstaxan motsvarande dagens takregel. Det måste i stället få överlåtas åt kommunen att inom ramen för de principer som i övrigt gäller vid avgiftssättningen vid behov besluta en lämplig säsongstaxa. Genom att kommunens beslut härom, liksom i övrigt, kan underkastas laglighetsprövning och då fastighetsägare även därutöver kan begära Va-nämndens prövning av sin avgiftsskyldighet, finns garantier för att säsongstaxor inte kommer till användning i strid mot lagen. Vi föreslår därför att någon begränsning av taxenivån vid säsongstaxa inte skall anges i lagen.

Det är dock inte lämpligt att, som PBL-utredningen föreslog, knyta säsongstaxan till huvudmannens kostnader för åtgärder av säsongsbetonad karaktär. Det är knappast kostnadsskillnader som bör föranleda säsongstaxan och en sådan hänvisning skulle dessutom närmast föra tankarna till anläggningskostnader. I stället bör det i lagtexten anges att bruksavgifterna under den aktuella delen av året får bestämmas med tillämpning av en högre taxenivå än under övriga året. Genom att säsongstaxan inte innebär något undantag från kravet på fördelning efter skälig och rättvis grund, vilket alltså skall beaktas även här, torde någon ytterligare precisering inte vara nödvändig.

#### 19.2.4 Taxa som grund för avgiftsuttag

Fastighetsägarnas avgiftsskyldighet bör även i fortsättningen regleras genom taxa.

I avsnitt 9 om normgivning har vi föreslagit en ordning för fastställande av taxa som skall uppfylla kraven i Regeringsformen och säkerställa det demokratiska inflytandet över taxebesluten. Kommunen skall besluta taxan i den del den avser frågor av normkaraktär och detta oberoende av om den allmänna va-anläggningen drivs i förvaltningsform eller om det är ett kommunalt bolag som är huvudman. Taxans normativa inslag rör framför allt fördelningen av avgiftsuttaget mellan olika brukare. Denna beslutanderätt skall alltså vara förbehållen kommunfullmäktige. Vi har däremot bedömt att huvudmannen – när denne är en från kommunen åtskild juridisk person – själv skall på kommunens uppdrag kunna bestämma nivån på avgifterna med tillämpning av de av kommunfullmäktige beslutade principerna för avgiftsuttaget. Detta måste ske utifrån verksamhetens beräknade självkostnader. Om kommunfullmäktige bestämt att viss del av va-verksamheten skall skattefinansieras är givetvis huvudmannen skyldig att ta hänsyn till det. Ingenting hindrar att kommunfullmäktige beslutar en taxa med angivande av bestämda belopp även när verksamheten bedrivs av ett kommunalt bolag. Kommunen måste då vara beredd att täcka den brist som kan uppstå på grund av att kostnaderna för verksamheten inte täcks genom den beslutade taxan.

Även när kommunfullmäktige skall besluta en taxa utan avgiftsbelopp krävs att huvudmannen tillhandahåller kommunfullmäktige ett fullgott beslutsunderlag. Det torde inte vara möjligt för kommunfullmäktige att ta ställning till taxan om inte verksamhetens beräknade självkostnader kan redovisas. Även inom de förutsättningar som lagen anger i fråga om avgiftsuttagets fördelning kommer det, liksom i dag, att finnas ett relativt stort spelrum för den närmare fördelningen. Om politiska ambitioner skall få genomslag inom ramen för en fördelning efter skälig och rättvis grund måste det ekonomiska utfallet av en viss taxa kunna beräknas.

Taxan måste vara utformad i enlighet med vad som gäller för avgiftsuttaget enligt lagen. Denna självklara ordning skall naturligtvis bestå. Genom taxan skall avgiftsuttaget alltså först och främst fördelas efter skälig och rättvis grund. Detta uttryck föreslås ha samma innebörd som i va-lagen. Rättspraxis enligt va-lagen bör

därför även framdeles kunna gälla. Avgifter enligt taxan skall utgå i form av anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Anläggningsavgiften är inte avsedd att täcka kostnader för anläggningens drift och underhåll och får därför inte sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att anläggningskostnader täcks genom brukningsavgifter. I princip innebär erläggande av anläggningsavgiften att ny avgift för samma ändamål inte skall kunna tas ut. Hänsyn måste alltså tas till vad som tidigare tagits ut av fastigheten i fråga om sådana avgifter. Särskild betydelse har detta vid förändringar av bebyggelsen på fastigheten. I princip innebär den omständigheten, att avgiftsskyldigheten som huvudregel skall fördelas efter skälig och rättvis grund, att ny anläggningsavgift inte får tas ut om fastighetens nytta inte kan anses ha ökat genom bebyggelseändringen. Det är därvid utan betydelse om anläggningsavgift erlagts enligt gällande eller äldre lag eller taxa, eller om fastighetens andel i kostnaden för anläggningens utförande bekostats genom skattefinansiering. I den mån kommunen valt att skattefinansiera viss verksamhet är detta ställningstagande gentemot brukarna definitivt. Inte heller om kostnaden för anläggningens utförande tagits ut i form av brukningsavgifter är det möjligt att senare ta ut anläggningsavgift för att täcka samma kostnad. Däremot är det klart att kostnaden för t.ex. en ny anläggningsdel får täckas genom påförande av ny anläggningsavgift.

Bestämmelserna gör det möjligt för kommunen att fastställa särskilda taxor för industrier och liknande brukarkategorier. Det får dock förutsättas att kommunen inte därigenom tar ifrån huvudmannen alla möjligheter att genom avtal anpassa avgiftsuttaget för dessa brukare till de speciella förutsättningar som råder i det enskilda fallet.

Vårt lagförslag innehåller dock några förändringar jämfört med gällande rätt som måste beaktas vid fastställandet av taxan.

Den i dag gällande möjligheten för huvudmannen att avgiftsfinansiera avvattning av allmänna platser föreslås bli utvidgad till att avse även motsvarande platser utanför detaljplanlagt område. Lagen om allmänna vattentjänster föreslås dessutom utgöra direkt rättsgrund för kostnadsuttag från väghållare och andra som svarar för platsernas iordningställande. Den del av kostnadsuttaget som belöper på fastighetsägarna måste däremot bestämmas i taxan. Gentemot va-kollektivet utgör detta ingen förändring jämfört med

i dag, men det är viktigt att beakta att underlaget för uttag av avgifter begränsas i enlighet med lagens bestämmelser (se avsnitt 14.2.6). Särskilt bör noteras att fördelningen av reningskostnader mellan fastighetsägare och väghållare enligt vårt förslag schablonmässigt skall ske med hälften vardera.

Förutsättningarna för särtaxa har också utvidgats på så sätt att redan beaktansvärda kostnadsskillnader skall beaktas även vid fastställandet av bruksavgifterna. Det föreligger en skyldighet, och inte enbart en rättighet, att besluta taxan i enlighet härmed.

I avsnitt 17.2.4 om brukandet av den allmänna anläggningen har vi funnit att de grundläggande bestämmelserna om vattenmätare skall finnas i lagen. Ytterligare föreskrifter om vattenmätning bör däremot regleras i taxan och inte, som i dag, i föreskrifter om brukandet. Även andra bestämmelser i ABVA 85 som tar sikte på avgiftsuttaget bör finnas i taxan. Det rör sig särskilt om punkterna 24 och 25 om fastighetsägares skyldighet att lämna uppgifter till huvudmannen om förhållanden som kan påverka avgiftsuttaget samt om överlåtelse av fastighet.

Kommunfullmäktige har, även med beaktande av lagens närmare föreskrifter om taxans utformning, en relativt stor frihet att besluta taxans närmare innehåll. Det bör inte ankomma på oss att ange riktlinjer för hur detta lämpligen bör ske. Det får dock förutsättas att Svenskt Vatten även i fortsättningen kommer att utforma lämpliga basförslag till va-taxor – gärna förenade med alternativa utformningar. I allt väsentligt torde de nuvarande basförslagen kunna äga tillämpning även enligt lagen om allmänna vattentjänster.

I *bilaga 3* till detta betänkande finns en redogörelse för de i dag vanligast förekommande parametrarna i va-taxorna. Vidare lämnas några enkla exempel på hur kommunfullmäktige utifrån dessa parametrar kan fastställa det normativa inslaget i taxan och hur huvudmannen utifrån dessa kan besluta avgiftsuttaget.

## 20 Redovisning

**Förslag:** Verksamheten vid en allmän va-anläggning skall redovisas skild från annan verksamhet som huvudmannen driver och det skall av redovisningen framgå hur gemensamma kostnader för verksamheterna har fördelats.

### 20.1 Gällande rätt

Va-lagen innehåller inga redovisningsregler. Det har i enlighet med det förut citerade uttalandet av departementschefen (prop. 1970:118 s.104) i ganska stor utsträckning överlämnats till kommunerna själva att välja lämpliga redovisningsmetoder. De mycket allmänt hållna bestämmelserna i kommunallagen begärde inte mycket av den redovisning som kommunen skulle göra som huvudman för den allmänna va-verksamheten. I mål om för höga avgiftsuttag har emellertid i rättspraxis ställts större krav, nämligen att huvudmannen vid tvist måste kunna visa inte bara att han faktiskt har haft de nödvändiga kostnader på vilka avgiftsuttaget grundas utan också att dessa kostnader framgår av hans bokföring. Det senare kravet har i en del fall där va-verksamheten drivits i förvaltningsform lett till att kommunen inte fått räkna stora kostnadsposter som avgiftsgrundande, eftersom dessa inte redovisats i va-verkets bokföring.

Va-nämnden har med instämmande av Vattenöverdomstolen konstaterat att prövningen av vad som är nödvändiga kostnader måste göras med utgångspunkt i huvudmannens redovisning. Detta utvecklas något i rättsfallet NJA 1994 s. 10 I, som i denna del dock inte prövades av Högsta domstolen. Där konstateras att självkostnadsprincipen i 24 § va-lagen blir betydelselös om inte bokföringen för va-verksamheten är ordnad på sådant sätt att verksamhetens intäkter och kostnader kan särskiljas. Vattenöverdomstolen uttalade:



Det måste också kunna krävas att kostnadsredovisningen i va-verksamheten grundas på allmänt accepterade redovisningsprinciper och är så utformad att den kan ligga till grund för en prövning av kommunens avgiftsuttag. Vattenöverdomstolen delar därför va-nämndens uppfattning att bara sådana kostnader som framgår av bokföringen kan ingå i underlaget för avgiftsuttaget. Möjligheten att i efterhand göra ändringar i bokföringen bör vara begränsad, i första hand till rena felbokföringar. I likhet med va-nämnden finner därför vattenöverdomstolen att någon justering av årsresultaten med hänsyn till den återopade internräntan på rörelsekapital inte kan komma i fråga.

Kommunallagen (1991:900) anger i dag den yttre ramen för kommunens räkenskapsföring och redovisning i 8 kap. 14–20 §§. Där sägs i stort sett bara att kommunstyrelsen och övriga nämnder fortlöpande skall föra räkenskaper över de medel som de förvaltar och att styrelsen skall upprätta en årsredovisning som skall godkännas av fullmäktige och på visst sätt hållas tillgänglig för allmänheten. Närmare bestämmelser om bokföringen och årsredovisningen finns numera i en särskild lag (1997:614) om kommunal redovisning. Den gäller kommuners, landstings och kommunalförbunds externa redovisning, inte redovisningen på nämndnivå. Och den gäller inte för olika slag av kommunala samverkansorgan och kommunala företag. Lagen bygger på motsvarande regleringar inom den privata sektorn i bokföringslagen (1975:125, som numera ersatts av 1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554) och på det normalreglemente för kommuner och landsting som utarbetats av Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Lagen följer bokföringslagens systematik och innehåll med regler om bokföring och årsredovisning med bestämmelser om förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning, finansieringsanalys och en sammanställd redovisning som också skall omfatta kommunal verksamhet som bedrivs genom annan juridisk person. Bokföring och redovisning skall enligt lagen fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. I samband med lagens införande bildades Rådet för kommunal redovisning som ett normgivande organ för redovisningen i kommuner och landsting. Rådet, som har samma funktion som Bokföringsnämnden och Redovisningsrådet för den privata sektorn, har till uppgift att göra uttolkningar av god redovisningssed och utarbeta rekommendationer i redovisningsfrågor som är av principiell betydelse eller av större vikt för kommuner och landsting. Om avvikelse görs från vad som följer av

allmänna råd eller rekommendationer från Rådet skall, enligt 3 § lagen om kommunal redovisning, upplysning om detta och om skälen för avvikelser lämnas i en not i redovisningen.

För varje annan juridisk person som enligt vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster kan vara huvudman för en allmän vänanläggning är bokföringslagen och normalt även årsredovisningslagen tillämpliga. Det innebär att också dessa företag kommer att vara underkastade den för privat näringsverksamhet sedan lång tid tillbaka gällande principen att bokföringen och redovisningen skall ske på ett sätt som står i överensstämmelse med god redovisningssed. Det gäller visserligen inte riktigt samma krav för alla företag i detta hänseende men alla måste åtminstone uppfylla vissa minimikrav.

## 20.2 Överväganden

En förutsättning för att det skall vara möjligt att bedöma om de avgifter en huvudman tar ut överensstämmer med de regler som gäller för avgiftsuttaget är enligt utredningsdirektiven att väverksamheten redovisas skild från annan verksamhet som huvudmannen bedriver. Det skall därför övervägas om det bör införas särskilda regler för redovisning av väverksamhet. Både Referensgruppen och PBL-utredningen föreslog sådana regler om en avskild redovisning av väverksamheten. De flesta remissinstanserna lämnade förslagen utan erinran. Kommunförbundet ifrågasatte dock behovet av särskilda regler om redovisning. Vänamnden ansåg att det var en bra och välbehövlig reglering.

Med tanke på den allmänna reglering som redan finns och som numera är ganska likartad för både kommuner och privata näringsidkare borde det väl inte finnas något större behov av egna regler i lagen om allmänna vattentjänster om hur bokföringen och redovisningen skall ske för väverksamheten. Om den, som gällande regler kräver, görs enligt god redovisningssed borde detta kanske kunna vara fullt tillräckligt.

I just det i direktiven nämnda avseendet finns det emellertid anledning att ställa upp ett särskilt redovisningskrav i fråga om allmän väverksamhet. Det är att denna verksamhet måste redovisas för sig, skild från annan verksamhet som huvudmannen driver. Om huvudmannen är en särskild juridisk person, är en sådan särredovisning nödvändig för att huvudmannen skall få grepp om

avgiftsunderlaget och kunna beräkna avgifternas storlek i den av kommunen beslutade va-taxan. Och oavsett i vilka former va-verksamheten bedrivs, är det – med rättspraxis ställningstagande att bara de i denna verksamhet bokförda kostnaderna godtas som avgiftsgrundande – nödvändigt med en särredovisning för att huvudmannen skall kunna försvara ett avgiftsuttag som helt täcker verksamhetens kostnader. Denna redovisning behövs också för att hålla reda på uppkomna överskottsmedel och gjorda avsättningar. Utöver detta som nödvändiggör en särredovisning, kommer att en sådan nog också behövs för att huvudmannen skall få underlag för att rätt kunna bedöma förutsättningarna för en effektiv drift av verksamheten.

Eftersom gällande redovisningsregler inte kräver den särredovisning som sålunda behövs, bör kravet ställas i lagen om allmänna vattentjänster. Vi föreslår därför att det i denna lag införs en bestämmelse om att verksamheten vid en allmän va-anläggning skall redovisas skild från annan verksamhet som anläggningens huvudman driver och att det av redovisningen skall framgå hur gemensamma kostnader för dessa verksamheter har fördelats. Det kan vara lämpligt att lagen dessutom erinrar om att bokföringen och redovisningen skall ske enligt god redovisningssed.

Hur huvudmannen väljer att redovisningstekniskt genomföra särredovisningen har mindre betydelse. Det finns flera tänkbara modeller för detta. Den närmare utformningen bör kunna överlämnas till den redovisningspraxis som utvecklas inom ramen för vad som skall anses vara god redovisningssed. Det viktiga är att det går att klart utläsa verksamhetens kostnader, intäkter, resultat och förmögenhet och att redovisningen gör det möjligt att härleda uppkomna överskott och gjorda avsättningar över tiden. Många kommuner har sedan länge redovisat interna balans- och resultaträkningar för sin va-verksamhet. Vi anser att detta lämpligen skulle kunna vara ett minimikrav för alla va-huvudmän.

När huvudmannen har fastställt redovisningen skall den på lämpligt sätt hållas tillgänglig för fastighetsägarna inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde. I och för sig är fastighetsägarna redan enligt offentlighetsprincipen berättigade att få ta del av dessa handlingar. Men den tillgänglighet vi föreslår går något längre. Fastighetsägare som så önskar skall utan kostnad kunna få sig tillsänt ett eget exemplar av redovisningshandlingarna.

## 21 Skadestånd och andra påföljder

**Förslag:** Huvudman eller fastighetsägare som i förhållande till den andre överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet enligt lagen om allmänna vattentjänster eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, skall återställa vad som rubbats eller fullgöra vad som eftersatts samt utge skadestånd för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som uppkommit i va-förhållandet.

Skador till följd av ytledes eller på annat sätt inträngande vatten på en ansluten fastighet från en allmän va-anläggning skall i princip anses vara uppkomna i va-förhållandet.

Huvudmannen skall även i fortsättningen ha en möjlighet att vid väsentliga försummelser av fastighetsägaren kunna stänga av vattentillförseln till en fastighet. Sådan avstängning får bara ske om huvudmannen har lämnat en skriftlig uppmaning till fastighetsägaren att vidta rättelse.

Nuvarande regler om skyldighet för kommunen att vid vägrat bygglov betala tillbaka erlagd anläggningsavgift föreslås vara oförändrade.

Huvudmannens primära skyldighet enligt va-lagstiftningen är att tillhandahålla allmänna vattentjänster till fastighetsägare som är berättigade att bruka den allmänna va-anläggningen. Fastighetsägarna är å sin sida skyldiga att bruka den allmänna va-anläggningen på sätt som är förenligt med lagregleringen och att betala avgifter för detta. Här skall behandlas de påföljder som kan komma i fråga om någon av parterna åsidosätter sina skyldigheter gentemot den andre.

## 21.1 Gällande rätt

### 21.1.1 Fullgörelse och skadestånd m.m.

Enligt 29 § va-lagen skall huvudman eller fastighetsägare, som överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet i förhållande till den andre, återställa vad som rubbats eller fullgöra vad som eftersatts samt ersätta skadan.

29 § gäller endast inom ett etablerat va-förhållande, dvs. mellan huvudman och fastighetsägare i de frågor som regleras av va-lagstiftningen. Bestämmelsen kan alltså inte åberopas i tvister mellan fastighetsägare, även om tvisten i och för sig skulle ha sin grund i ett va-förhållande som när en fastighetsägare genom otillåtet utsläpp i den allmänna avloppsanläggningen skadat annan fastighetsägares va-installation. Inte heller är bestämmelsen tillämplig gentemot annan tredje man, exempelvis den vars rätt att nyttja den allmänna va-anläggningen uteslutande grundas på avtal med huvudmannen. Bestämmelsen gäller slutligen inte vid tvister mellan huvudmannen och fastighetsägare som inte rör va-förhållandet.

I 1955 års va-lag stadgades i 13 § att om någon åsidosatte vad som ålåg honom vid brukandet av den allmänna anläggningen enligt vad som föreskrevs i lagen eller allmänna bestämmelser skulle han ersätta därav föranledd skada. Bestämmelsen avsåg alltså endast fastighetsägarens, och inte huvudmannens, skadeståndsskyldighet. Å andra sidan gällde bestämmelsen även i förhållande till annan brukare av den allmänna anläggningen. Det torde ha varit med hänsyn till skadeståndsskyldigheten i den senare relationen som bestämmelsen främst kom till. Mellan fastighetsägare och huvudman synes departementschefen ha utgått från att allmänna skadeståndsrättsliga regler annars borde ha kunnat gälla.

1964 års va-utredning föreslog en bestämmelse motsvarande den nu gällande 29 §. Va-utredningens lagförslag utgick från att rättsförhållandet mellan huvudman och fastighetsägare skulle grundas på ett s.k. va-avtal, alltså en civilrättslig relation, som dock, till skillnad från avtal i allmänhet, inte skulle kunna hävas på grund av kontraktsbrott ens om ett sådant var av väsentlig betydelse. Därför föreslog utredningen en bestämmelse om verkningarna av ett åsidosättande av va-avtalets bestämmelser. Stadgandet utformades i nära överensstämmelse med en motsvarande bestämmelse i 1907 års nyttjanderättslag om tomträtt, särskilt på

grund av att ett avtal om tomträtt inte heller kunde hävas vid kontraktsbrott samt då den enskildes motpart i båda rättsförhållandena normalt var en kommun. I förarbetena till den nämnda bestämmelsen om tomträtt hade departementschefen uttalat att ett uteslutande av hävningsrätten medförde att det fanns särskild anledning att bibehålla en regel om naturafullgörelse samt att det av samma anledning var motiverat med en regel om strikt skadeståndsansvar. Dessa synpunkter borde enligt Va-utredningen ha motsvarande tillämpning i va-förhållandet. Däremot anförde utredningen att undantag från nämnda skyldigheter borde gälla exempelvis i fall av force majeure (SOU 1967:65 s. 198).

Va-utredningens förslag om va-avtal genomfördes inte utan i stället betonades va-lagstiftningens starkt offentlighetsrättsliga karaktär. Departementschefen ansåg ändå att utredningens förslag om fullgörelse- och skadeståndsskyldighet borde genomföras eftersom det offentlighetsrättsliga förhållandet mellan huvudman och fastighetsägare kan bringas att upphöra endast när behov av ifrågavarande vattentjänster inte längre föreligger. Han uttalade vidare att det rörde sig i princip om ett skadeståndsansvar oberoende av vållande med undantag på grund av allmänna regler vid force majeure och att begränsningar av parternas ansvar inte vore möjliga att föreskriva i allmänna bestämmelser (prop. 1970:118 s. 153). Bestämmelsen infördes som 29 § i va-lagen och gäller som nämnts endast mellan huvudman och fastighetsägare i det va-rättsliga förhållandet. I övriga fall ansågs frågan få bedömas med ledning av allmänna regler om skadestånd i utomobligatoriska förhållanden. Departementschefen instämde i lagrådets påpekande att frågan huruvida fullgörelse eller skadestånd skall kunna utkrävas vid force majeure och andra jämförbara fall torde – i avsaknad av särskild bestämmelse som ger stöd för annat – vara att bedöma efter i stort sett samma principer som gäller motsvarande frågor i kontraktsrättsliga förhållanden. Därmed skulle något utrymme för diskretionär – skönsmässig – prövningsrätt inte finnas (prop. 1970:118 s. 192 och 201).

29 § föreskriver ett fullgörelse- eller skadeståndsansvar när endera parten överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter i förhållande till den andre och skada därigenom uppkommit. Enligt bestämmelsens ordalydelse krävs alltså att något kunnat läggas ena parten till last för att ansvar skall kunna utkrävas. Närmare om vad som sålunda grundar ansvar framgår dock inte av förarbetena som ju endast nämner att det i princip är fråga om skadeståndsansvar

oberoende av vållande. Detta senare uttryckssätt torde i varje fall numera inom skadeståndsrätten vara liktydigt med ett rent strikt ansvar (se Hellner-Johansson, Skadeståndsrätt, 6 uppl. 2000 s. 169), dvs. att rätten till skadestånd uppkommer genom det sätt på vilket skadan uppstått utan att det frågas om den skadeståndsskyldige varit vållande. Vid ett rent strikt ansvar skulle uttrycket ”överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter” i va-lagen inte förutsätta något felande agerande utan enbart att en skada uppkommit. Ansvaret skulle då inträda oberoende av vilka säkerhetsåtgärder huvudmannen eller fastighetsägaren vidtagit, om inte en force majeure-situation förelegat, och således även om anläggningen vid en objektiv bedömning ansågs uppfylla skäliga anspråk på säkerhet. En sådan tolkning är svårförenlig med lagtexten. Bestämmelsen har inte heller tillämpats så.

Genom att ansvaret enligt 29 § va-lagen slår till först sedan någon av parterna överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter, ligger det närmare till hands att förstå bestämmelsen så att det krävs någon slags försummelse hos den ansvarige parten i rättsförhållandet, eller i varje fall att det föreligger någon avvikelse från vad som objektivt sett kan krävas av denne. Det kan till exempel vara så att fastighetsägaren inte vidtagit de försiktighetsmått som varit påkallade för att undvika ett utsläpp av skadliga ämnen eller att huvudmannen inte vid dimensioneringen av avloppssystemet tagit hänsyn till skäliga säkerhetsmarginaler. Om en skada därefter inträffat som varit adekvat med hänsyn till försummelsen krävs det däremot inte något vållande i det konkreta fallet. Det skulle alltså krävas ett kvalificerande moment, nämligen att parten överskrider sin rätt eller åsidosätter sina skyldigheter, för att ett ansvar oberoende av vållande skall gälla.

I flera fall har bestämmelsens räckvidd prövats i avgöranden från Högsta domstolen.

I NJA 1983 s. 209 var det fråga om utsläpp av olja från en fastighet till den allmänna va-anläggningen. På fastigheten fanns en oljetank. Genom att en bottenplugg i tanken försvagats och inte stod emot oljetrycket hade olja via en golvbrunn runnit ut i fastighetens spillvattenledning och vidare i kommunens avloppsnät. Kommunen yrkade skadestånd av fastighetsägaren för uppkomna skador och gjorde gällande att fastighetsägaren oberoende av vållande var ansvarig för den skada som åsamkats kommunen. Samtliga instanser biföll kommunens käromål – utom såvitt avser en mindre del utan intresse här. Högsta domstolen uttalade bland

annat att va-lagens regel får godtas som grund för objektivt skadeståndsansvar och att det inte finns anledning att göra skillnad mellan huvudmannens och fastighetsägarens ansvar. Vidare fann Högsta domstolen att i det förbud mot utsläpp av olja som hade föreskrivits i de för anläggningen gällande allmänna bestämmelserna måste anses ligga också en skyldighet för fastighetsägare som har anordningar av ifrågavarande slag på fastigheten att vidta sådana åtgärder att oljan inte kommer ut i avloppsanläggningen. Ett justitieråd var skiljaktigt och lämnade kommunens talan utan bifall utifrån den utgångspunkten att bifall till käromålet förutsatte att kommunen visar att fastighetsägaren i något konkret avseende åsidosatt en i lagen eller de allmänna bestämmelserna klart definierad skyldighet.

NJA 1984 s. 721 gällde översvämning i källare. Det kommunala avloppsledningsnätet var, i enlighet med VAV:s anvisningar i fråga om avbördningsförmåga, dimensionerat med hänsyn till regn som har en återkomsttid om fem år. En anläggning som dimensionerats i enlighet med nämnda anvisningar ansågs av Högsta domstolen tillgodose skäligen anspråk på säkerhet, såvida det inte i det särskilda fallet föreligger någon utredning som föranleder annan bedömning. Eftersom sådan utredning inte förelåg, och då regnintensiteten vid översvämningstillfället befanns ha varit större än vad som innefattades i ett femårsregn, ansågs va-anläggningen inte ha varit bristfällig på grund av underdimensionering. Fastighetsägarens skadeståndstalan mot kommunen lämnades utan bifall. Även i NJA 1991 s. 580 ansågs huvudmannens skadeståndsskyldighet vid källaröversvämningar vara avhängig av om anläggningen tillgodosåg skäligen anspråk på säkerhet. Först om så inte var fallet var huvudmannen skadeståndsskyldig oberoende av vållande. Genom avgörandet skärptes dock de krav som kan ställas på anläggningen för att denna skulle tillgodose skäligen anspråk på säkerhet (se ovan avsnitt 15.1.1).

I NJA 1993 s. 764 yrkade ett försäkringsbolag ersättning av huvudmannen för vad försäkringsbolaget utbetalat till fastighetsägare, anslutna till den allmänna va-anläggningen, med anledning av översvämningsskador. Försäkringsbolaget åberopade den regressrätt som enligt 25 § lagen (1927:77) om försäkringsavtal inträder för försäkringsgivare då denne betalt ut skadeersättning och skadevällaren uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet framkallat försäkringsfallet eller skadevällaren annars enligt lag har strikt ansvar. Huvudmannen gjorde gällande att strikt ansvar inte



förelåg enligt va-lagen, i varje fall inte i vid regresstalan. Högsta domstolen fann att det visserligen inte i va-lagen sägs att ersättningsskyldighet, när någon av parterna i va-förhållandet överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet i förhållande till den andre, föreligger oberoende av vållande men att detta klargjorts i rättspraxis. Försäkringsbolaget ansågs ha regressrätt enligt 25 § lagen om försäkringsavtal.

Frågan om skadeståndsskyldighet enligt 29 § va-lagen har även berörts i avgöranden som inte direkt avsett tillämpningen av va-lagen. I NJA 1997 s. 468 hade ett antal fastigheter – alla i och för sig anslutna till kommunens allmänna va-anläggning – skadats av på fastigheterna inträngande vatten efter läckage i en huvudledning för renvatten. Det gjordes inte gällande att huvudmannen varit försumlig. Högsta domstolen fann med hänvisning till rättsfallet NJA 1991 s. 720, där en innehavare av fjärrvärmeanläggning ålagts ett strikt skadeståndsansvar för skador som orsakats av utsläpp från anläggningen, att anledning saknades att bedöma ansvaret för skador orsakade av utsläpp från en renvattenanläggning på annat sätt. Med anledning av kommunens invändning att ett strikt ansvar på allmän skadeståndsrättslig grund, vilket det var fråga om i målet, skulle innebära ett strängare ansvar än vad kommunen har gentemot va-abonnenter på va-rättslig grund erinrade Högsta domstolen om att även huvudmannens ansvar gentemot abonnenterna enligt 29 § va-lagen för skador som orsakats av brister i va-anläggningen är oberoende av vållande. Ett strikt ansvar har vidare ålagts anläggningshavaren när en spillvattenledning i en gemensamhetsanläggning var igensatt av rötter, en skada som enligt Högsta domstolen inte till sin typ var oförutsebar (NJA 2001 s. 368).

Utanför va-lagstiftningens tillämpningsområde har däremot ansetts att en princip om skadeståndsansvar oberoende av vållande inte är tillämplig då en skada berott på att en anläggning inte varit tillräckligt dimensionerad för osedvanlig vattengenomströmning. Inte heller torde principen om strikt ansvar där undantagslöst kunna tillämpas när skadan beror på att en ledning tillfälligt blockerats, eftersom stoppet kan ha föranletts av någon sådan åtgärd från fastighetsägarens eller annans sida som anläggningshavaren inte rimligen bör svara för annat än i händelse av brist i tillsynen eller annat vållande (se NJA 1997 s. 684 och 2001 s. 368).

I övrigt finns ett stort antal avgöranden från Statens va-nämnd samt Vattenöverdomstolen eller Miljööverdomstolen som berör

frågan om fullgörelse eller skadestånd enligt 29 § va-lagen. Här skall endast nämnas den situationen att brukare av allmän vattenanläggning drabbats av sjukdom på grund av smitta från den allmänna anläggningen. Va-nämnden har då ansett det inte vara tillräckligt för skadeståndsskyldighet att smittan härrört från den allmänna anläggningen utan även krävt att smittspridningen varit en följd av att huvudmannen eftersatt sina skyldigheter enligt 12 § va-lagen, närmast i fråga om kontroll av vattnets beskaffenhet.

Skadeståndsansvaret enligt 29 § va-lagen har alltså kommit att betraktas som en form av strikt ansvar – vilket tydligast framgår av NJA 1993 s. 764 – när någon av parterna överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet i förhållande till den andre. Om något sådant kvalificerande moment inte föreligger har bestämmelsen dock inte medfört skadeståndsskyldighet. Detta framgår exempelvis av att skadeståndsskyldighet på grund av otillräcklig dimensionering av ledning som medfört översvämningsskador förutsätter att anläggningen inte uppfyller kraven i 12 § va-lagen. Vid ett rent strikt ansvar skulle någon sådan begränsning inte föreligga. Ramen för skadeståndsansvaret måste därför vara vad som enligt den offentlighetsregleringen kan åläggas envar av parterna i förhållande till den andre. I första hand torde detta avse vad som enligt va-lagen eller allmänna bestämmelser åvilar parten. Det är dock inte uteslutet att ansvaret omfattar även ett åsidosättande av vad som kan åvila parterna enligt allmänna rättsgrundsatser, givetvis endast inom ramen för va-förhållandet. Dessutom torde ansvaret även gälla vid åsidosättande av vad som med stöd av 28 § va-lagen kan ha avtalats mellan parterna.

Någon avgränsning av skadeståndets omfattning framgår inte av 29 § va-lagen. Inte heller i förarbetena synes denna fråga ha diskuterats. Att den skadelidande är berättigad till ersättning för person- och sakskada är klart. Om bestämmelsen även medger ersättning för ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada utan samband med person- eller sakskada, är inte lika klart. Huvudregeln i svensk rätt är att ren förmögenhetsskada ersätts endast om den vållats genom brott (2 kap. 4 § skadeståndslagen [1972:207]). Denna begränsning torde dock inte gälla för skadeståndsansvar enligt speciallagstiftning, där i förekommande fall ansvar för ren förmögenhetsskada uttryckligen undantagits. I den skiljaktiga meningen i NJA 1983 s. 209 har justitierådet Nordenson funnit att 29 § va-lagen bör vara tillämplig på all slags ekonomisk skada, således även ren förmögenhetsskada. Ersättning

för ren förmögenhetsskada har också dömts ut inom det varrättsliga förhållandet (se t.ex. Vattenöverdomstolens dom 1996-03-08, DTVa 7).

Va-lagen synes inte ge rätt till ersättning för andra skador än vad som nu sagts. Ideell skada, i betydelsen skada som inte motsvaras av någon ekonomisk förlust, anses normalt inte ersättningsgill utan författningsstöd. I den mån ideell skada ersätts såsom person- eller sakskada enligt skadeståndslagen, exempelvis som ersättning för sveda och värk, torde motsvarande gälla enligt va-lagen, men ersättningsskyldighet därutöver torde inte föreligga.

29 § va-lagen gäller vid alla överträdelser i rättsförhållandet mellan huvudman och brukare. Utöver vad som tidigare nämnts kan stadgandet tillämpas exempelvis om huvudmannen utan laglig grund stänger av vattentillförseln eller på annat sätt hindrar fastighetsägaren från att bruka anläggningen.

Frågan om när fullgörelseskyldighet eller andra åtgärder kan krävas med stöd av 29 § torde få bedömas på samma sätt som skadeståndsfällen.

### 21.1.2 Avstängning av vattentillförsel

Om fastighetsägaren försummar sin skyldighet att betala avgifter för brukandet av den allmänna va-anläggningen har huvudmannen möjlighet att ansöka om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten för att få en exekutionstitel eller, om fastighetsägaren bestrider ansökningen, begära att målet lämnas över till Va-nämnden. Huvudmannen har även möjlighet att väcka talan mot fastighetsägaren direkt vid Va-nämnden.

Enligt 30 § va-lagen har huvudmannen dock ett ytterligare påtryckningsmedel mot en tredskande fastighetsägare. Om fastighetsägaren försummar att betala avgifter enligt va-lagen eller att i annat hänseende iaktta vad som åligger honom, och försummelsen är väsentlig, får huvudmannen stänga av vattentillförseln till fastigheten. Detta får dock ske endast om huvudmannen inte genom anmaning har kunnat åstadkomma rättelse och avstängning kan ske utan olägenhet för människors hälsa. Kostnaden för en sådan avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

Huvudmannen ansågs redan enligt 1955 års va-lag ha en viss befogenhet, om än utan uttryckligt lagstöd, att stänga av vattentillförseln om brukare åsidosatte sina skyldigheter. Bestämmelsen i

30 § va-lagen, genom vilken rätten till avstängning lagfästes, synes främst ta sikte på utebliven avgiftsbetalning men kan användas även vid andra väsentliga försummelse från fastighetsägarens sida. Departementschefen ansåg inte att det var lämpligt med närmare precisering av i vilka situationer avstängning kan ske, detta med hänsyn till de olikartade situationer som kan uppkomma. Han framhöll dock att avstängning är ett mycket verksamt påtryckningsmedel som bör utnyttjas med försiktighet samt bara får tillgripas när huvudmannen har ett starkt intresse av att framtvinga rättelse. Brukaren måste få skälig tid att vidta rättelse efter anmaning härom. Några tidsfrister har inte angivits i lagen, men departementschefen anförde att om avstängningshotet grundas på bristande betalning synes tiden inte böra vara kortare än två veckor (prop. 1970:118 s. 154 f). Avstängningsåtgärder måste riktas mot den försumlige brukaren. Det är givetvis möjligt att huvudmannen, om förutsättningar för åtgärder enligt stadgandet föreligger, begränsar vattentillförseln i stället för att stänga av den helt. Om huvudmannen skulle stänga av vattentillförseln utan att försummelsen är av väsentlig karaktär, kan huvudmannen bli skadeståndsskyldig.

### 21.1.3 Återbetalningsskyldighet för kommun

I 29 a § va-lagen, som infördes den 1 juli 1987, föreskrivs återbetalningsskyldighet för kommun för det fall avgift betalats för utförande av allmän va-anläggning och skada uppkommer för fastighetsägaren genom att han på grund av att bygglov vägras inte kan använda fastigheten såsom förutsattes när avgiften betalades.

Återbetalningsskyldigheten åvilar således kommunen och inte anläggningens huvudman. Motivet för detta har varit att anläggningsavgiften torde ha fördelats mellan fastighetsägarna på grundval av det antal fastigheter som enligt exempelvis en detaljplan skall anslutas och denna fördelningsgrund skulle sättas ur spel utan möjlighet för huvudmannen att kompensera sig härför senare om denne – som inte råder över bygglovgivningen – skulle vara skyldig att betala tillbaka vissa anläggningskostnader (prop. 1985/86:90 s. 190). Endast den del av avgiften som blir onyttig för fastighetsägaren skall betalas tillbaka. Om fastigheten bytt ägare efter att avgiften betalats gäller återbetalningsskyldigheten i förhållande till nye ägaren (jfr även prop. 1985/86:1 s. 838).

Talan om återbetalning skall enligt 38 § va-lagen väckas inom två år från det att beslutet på vilket talan grundas vann laga kraft, dock att talan får väckas senare om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid.

## 21.2 Behovet av en särskild reglering

För att regler om skadestånd och andra påföljder även fortsättningsvis skall finnas i va-lagstiftningen måste den fylla en funktion utifrån de skyddsintressen som skall tillgodoses. Om dessa intressen i tillräcklig mån beaktas genom allmänna regler saknas behov av en särskild reglering.

Den särskilda regleringen har i gällande rätt motiverats av att rättsförhållandet mellan huvudman och brukare inte kan upphöra annat än om behovet av vattentjänster upphört. Detta har ansetts kräva ett strängt skadeståndsansvar, som inte kan uppnås med tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Även enligt vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster är rättsförhållandet mellan huvudman och brukare av offentligrättslig karaktär. Det rör sig om nyttigheter som fastighetsägaren inte har möjlighet att ersätta med andra alternativ. Huvudmannen är å andra sidan skyldig att tillgodose fastigheternas behov av dessa nyttigheter, inte minst av hälsoskyddsskäl, oavsett om fastighetsägarna fullgör sina skyldigheter mot huvudmannen eller inte. Det finns inte förutsättningar att föreskriva någon möjlighet att låta rättsförhållandet upphöra vid försummelser. För fastighetsägarens del skulle en rätt för honom att häva rättsförhållandet för övrigt inte betyda något eftersom något alternativ till allmänna vattentjänster normalt inte finns. Mot denna bakgrund framstår behovet av stränga ansvarsregler alltjämt som lika befogat.

Rättsförhållandet mellan huvudmannen och fastighetsägaren bygger inte på någon form av avtal dem emellan utan uppstår omedelbart när lagens förutsättningar är uppfyllda. Om särskilda regler hade saknats skulle allmänna bestämmelser om skadestånd utanför kontraktsförhållanden bli tillämpliga. Detta gäller redan i dag i förhållandet mellan olika brukare samt mellan huvudman och fastighetsägare i frågor som inte rör det va-rättsliga förhållandet såsom ytledes inträngande vatten från allmän va-anläggning.

En tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga regler skulle som huvudregel leda till att den av parterna i det va-rättsliga

förhållandet som tillfogar den andre person- eller sakskada uppsåtligen eller av oaktsamhet skall ersätta den skadan. Ren förmögenhetsskada skulle ersättas om den vållats genom brott. De speciella förhållanden som gäller i det här rättsförhållandet torde dock kunna leda till avvikelser från vad som normalt gäller inom skadeståndsrätten. Rättsförhållandets åtskilliga kontraktsliknande drag skulle kunna medföra en analogisk tillämpning av kontraktsrättsliga regler. Den skadelidande parten skulle därmed vara berättigad till ersättning för ren förmögenhetsskada som tillfogats denne av oaktsamhet (se justitierådet Nordensons skiljaktiga mening i NJA 1983 s. 209). Dessutom torde det rent strikta ansvar som genom rättspraxis införts vid skador på grund av ledningsläckage (NJA 1997 s. 468) få återverkningar även i rättsförhållandet mellan huvudman och fastighetsägare enligt va-lagstiftningen. De ändamålsskäl som motiverat detta strikta ansvar torde göra sig gällande minst lika starkt här som utanför det var-rättsliga förhållandet, i vart fall såvitt avser huvudmannens ansvar.

Det förefaller inte lämpligt att, med frångående av en särskild reglering av skadeståndsansvaret i va-lagstiftningen, låta frågan om skadeståndsansvar mellan parterna i det va-rättsliga förhållandet avgöras utifrån allmänna regler. Även om rättsförhållandet inte grundas på avtal mellan parterna är det inte fråga om ett utomkontraktuellt rättsförhållande i traditionell mening, eftersom parterna knyts starkt till varandra genom en offentligrättslig reglering. Det stränga skadeståndsansvar som vi funnit vara befogat skulle förmodligen inte i alla delar kunna upprätthållas utan särskilda regler om detta. Övervägande skäl talar för att behålla en särskild reglering av skadeståndsansvaret i va-lagstiftningen.

Nuvarande 29 § va-lagen reglerar dessutom frågan om fullgörelse och rättelse. I den mån det är nödvändigt att huvudman eller fastighetsägare skall kunna kräva detta av den andre i det var-rättsliga förhållandet är det inte givet att allmänna civilrättsliga regler härom kan anses tillämpliga även i ett offentligrättsligt reglerat rättsförhållande. Om denna rätt skall bestå torde det vara nödvändigt med särskilda regler om detta.

## 21.3 Ansvarets utformning

### 21.3.1 Skadevållarens ansvar

Den närmare innebörden av 29 § va-lagen har prövats i flera avgöranden från Högsta domstolen. Även om ansvaret i nämnda rättspraxis uttolkats som ett ansvar utan vållande, dvs. ett rent strikt skadeståndsansvar, har ansvaret ändå avgränsats av att det krävs en överträdelse av en viss norm för att ansvar skall föreligga.

Som nämnts tidigare är det inte tillräckligt med ett ansvar som bygger på oaktsamhet som huvudregel, utan ansvaret enligt lagen om allmänna vattentjänster bör vara minst lika strängt som enligt va-lagen och detta såväl då huvudmannen som fastighetsägaren är skadeståndsskyldig.

Det skulle kunna övervägas om ansvaret rent av borde vara rent strikt i den traditionella bemärkelsen, dvs. att ansvaret skulle inträda oberoende av vållande utan begränsning till när skadevållaren överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet i förhållande till den andre. Ett rent strikt ansvar har ofta motiverats av att det rör sig om särskilt farlig verksamhet. Detta kan inte gärna påstås här. Att ålägga huvudmannen ett strikt ansvar skulle ändå kunna motiveras av att olika skador som är hänförliga till driften av den allmänna va-anläggningen aldrig helt kan undvikas. Framför allt torde det röra sig om översvämningsskador på grund av att anläggningen inte är dimensionerad för en viss belastning eller att smitta sprids genom anläggningen. Det kan då hävdas att det är lämpligare att huvudmannen, som har möjlighet att slå ut kostnaderna på samtliga brukare, har ett obegränsat ansvar för dessa skador (jfr Högsta domstolens uttalanden i NJA 1991 s. 720 angående strikt ansvar för skador orsakade av ledningsbrott i en fjärrvärmeanläggning).

Ett strikt ansvar för fastighetsägaren skulle kunna motiveras inte minst av det förhållandet att huvudmannen, som är skyldig att ta emot avloppsvattnet, inte har någon möjlighet att närmare kontrollera sådana utsläpp utan först lär upptäcka utsläppet när det väl har skett. Detta talar för att lägga ett mycket strängt krav på brukarna.

Även om ansvaret enligt 29 § va-lagen uttolkats som ett ansvar ”i princip oberoende av vållande” skulle ett rent strikt ansvar i lagen om allmänna vattentjänster innebära en i vissa avseenden väsentlig utvidgning av ansvaret. Särskilt huvudmannen skulle åläggas ett

ansvar för i princip alla skador som drabbar brukarna även om anläggningen utförts med iakttagande av skäliga säkerhetsmarginaler. För fastighetsägarna torde inte utvidgningen bli fullt så markant med hänsyn till att dessa i rättspraxis redan ålagts ett strängt ansvar (se NJA 1983 s. 209). Emellertid skulle en fastighetsägare som vidtagit alla rimliga säkerhetsåtgärder för att förhindra otillåtna utsläpp ansvara även vid rena olyckshändelser. Endast situationer av force majeure-karaktär skulle vara undantagna från ansvaret.

Ett rent strikt ansvar skulle onekligen ha lagtekniska fördelar. En sådan utvidgning av skadeståndsansvaret kräver emellertid att den är motiverad av ett verkligt behov. De skäl som nämnts ovan räcker inte. Det kan visserligen hävdas att ett rent strikt ansvar skulle verka för en ökad aktsamhet från respektive part. Vad gäller fastighetsägarna lär det argumentet knappast kunna ha någon betydelse med hänsyn till det stränga ansvar som redan föreligger i dag. Ett strängare ansvar mot huvudmannen skulle å andra sidan riskera medföra att den allmänna anläggningen skulle få dimensioneras för att klara inte enbart sådana situationer som med viss sannolikhet skulle kunna inträffa utan för att klara alla tänkbara situationer. En sådan uppdimensionering av exempelvis dagvattenledningar torde normalt inte kunna motiveras ekonomiskt, och om den ändå skedde skulle fastighetsägarna belastas med kostnaden för detta. Vi anser inte att det är rätt väg att utvidga huvudmannens ansvar i detta avseende. Det tämligen stränga ansvar som redan i dag fastlagts i rättspraxis synes i stället vara att föredra. Det kan inte anses orimligt att den återstående risken för skador i mera extraordinära fall fortfarande åvilar den skadelidande parten, som för övrigt torde ha möjlighet att försäkra sig häremot.

Skadeståndsskyldigheten bör därför i allt väsentligt motsvara vad som gäller i dag. Det finns dock skäl att uttrycka detta tydligare i lagtexten. Ansvaret bör uttryckligen anknytas till överträdelser av de skyldigheter som åvilar respektive parten enligt va-lagstiftningen. Det är möjligt att en sådan anknytning varit avsedd med den nuvarande skrivningen i 29 § va-lagen, men bestämmelsen har ansetts vara oklar och rättspraxis har inte i tillräcklig mån preciserat förutsättningarna för skadeståndsskyldighet. Det krav på anknytning till respektive parts skyldigheter som vi föreslår är dock inte avsett att förändra rättsläget, utan tidigare avgöranden från Högsta domstolen skall även i fortsättningen tjäna som vägledning.



Därigenom tydliggörs att huvudmannen ansvarar för att anläggningen uppfyller de krav som kan ställas på den och även i övrigt handlar i överensstämmelse med lagstiftningen. Överträdelser av den offentlighetsregleringen – vilket omfattar även avtal som träffats med stöd av lagen – utgör det kvalificerande moment som leder till att det inte behöver undersökas om skadevållaren därutöver agerat vårdslöst.

Det kan nog sägas att flertalet fall när skadeståndsskyldighet eller andra påföljder enligt bestämmelsen inträder kan hänföras till någon slags oaktsamhet hos huvudmannen. Det kan dock tänkas fall när en anläggning inte dimensionerats efter gängse normer och alltså inte uppfyller de krav som kan ställas, t.ex. vid utbyggnad av bebyggelsen, utan att det för den skull kan sägas att huvudmannen förfarit oaktsamt.

Fastighetsägarens ansvar kommer att gälla skada som uppkommit vid brukande av den allmänna anläggningen i strid mot vad som följer av lagstiftningen. En del förfaranden torde strida direkt mot lagens allmänna regel om hur anläggningen får brukas. Uppsåtligt utsläpp av olja i avloppet borde vara ett sådant fall. I övrigt blir ansvaret avhängigt av vilka närmare föreskrifter kommunen har meddelat med stöd av 34 § i vårt förslag. Det åligger fastighetsägaren att vidta de åtgärder som krävs för att följa dessa föreskrifter och ansvar inträder vid överträdelser oberoende av om fastighetsägaren varit att anse som vållande i det särskilda fallet. Med hänsyn till att ansvaret förutsätter att fastighetsägaren överskrider sin rätt eller åsidosätter sina skyldigheter utesluts dock från ansvar situationer som objektivt sett fastighetsägaren inte haft att räkna med eller när en skada inträffat trots att fastighetsägaren vidtagit de försiktighetsåtgärder som kan krävas av denne.

### 21.3.2 Bestämmande av skadeståndet samt jämkning m.m.

Den föreslagna bestämmelsen avser all slags ekonomisk skada. Med hänsyn till att rättsförhållandet mellan huvudman och fastighetsägare har åtskilliga kontraktsliknande drag bör även ren förmögenhetsskada anses ersättningsgill. Begreppen person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada bör ha samma innebörd enligt va-lagstiftningen som i skadeståndslagen. Skadeståndet bör liksom i dag bestämmas utifrån de allmänna principer som följer av 5 kap. skadeståndslagen. En hänvisning dit synes vara lämplig.

Bestämmelserna i 5 kap. 1 och 7 §§ skadeståndslagen medger viss rätt till ersättning för ideell skada. Något undantag härför bör inte göras i va-lagstiftningen även om det ligger i sakens natur att ersättning för sådan skada, exempelvis för sveda och värk, sällan förekommer i va-mål. Ideell skada utöver vad som ersätts enligt 5 kap. skadeståndslagen bör däremot inte vara ersättningsgill.

Jämkning av skadestånd med hänsyn till medvållande eller liknande förfaranden på den skadelidandes sida regleras i 6 kap. 1 § skadeståndslagen. Det stadgandet äger tillämpning även när det i speciallagstiftning saknas särskilda regler om jämkning av skadestånd och innebär i huvudsak att jämkning av skadestånd kan ske avseende personskada vid uppsåtlig eller grovt oaktsam medverkan samt för sak- och ren förmögenhetsskada vid oaktsamhet. Dessa principer bör gälla även enligt lagen om allmänna vattentjänster.

För tydlighetens skull, och särskilt på grund av att tillämpligheten av skadeståndslagens jämningsregler i andra fall än vid ett rent culpaansvar är omtvistad, bör det i lagtexten hänvisas till berörda regler i skadeståndslagen. Hänvisning bör ske, förutom som tidigare nämnts till 5 kap. och 6 kap. 1 §, även till 6 kap. 2 §, som möjliggör jämkning om skadeståndet är oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden, och 6 kap. 4 §, som stadgar solidariskt skadeståndsansvar. Båda dessa bestämmelser anses i och för sig gälla även utan en särskild hänvisning. I vilken omfattning 6 kap. 2 § verkligen bör tillämpas vid ett strängare skadeståndsansvar än ett culpaansvar är inte givet. Vid bestämmelsens tillkomst uttalades att en jämkning av billighetsskäl torde vara svår att förena med de tankegångar som ligger bakom speciallagstiftning om ett skärpt ansvar, men att det även där kan förekomma fall då det är rimligt att i viss utsträckning jämka skadestånd av hänsyn till den skadeståndsskyldige (prop. 1975:12 s. 141). Även om utrymmet för jämkning av denna anledning torde vara ytterst litet vid skadeståndsskyldighet på varrättslig grund bör jämningsmöjligheten inte undantas.

### 21.3.3 Särskilt om jämkning med hänsyn till försäkring

Utöver de jämningsmöjligheter som följer av skadeståndslagen har fråga uppkommit om det vid bestämmande av skadestånd i va-lagstiftningen bör beaktas även försäkring på den skadelidandes sida.

Regler om skadestånd syftar i första hand till att ge den skadelidande ekonomisk kompensation för skada. Skadan kan dock även ersättas genom försäkring. Den skadelidande är inte vid sakskada berättigad både till skadestånd och till försäkringsersättning. Om försäkring föreligger på den skadelidandes sida kan det dock diskuteras vem som slutligen bör svara för ersättningen.

Skälen för att teckna försäkring varierar. Här bortses från de fall då försäkringsskyldighet är obligatorisk enligt lag. Försäkringen kan trygga den skadelidandes rätt i de fall då det inte kan fastställas vem som vållat skadan eller om denna – vid sedvanligt culpaansvar – uppkommit utan att någon oaktsamhet kan läggas skadevällaren till last. Vid ett strängare ansvar än ett culpaansvar behövs inte försäkringen av det skälet. Å andra sidan utgår ersättning oberoende av skadevällarens solvens. Under alla omständigheter torde försäkringsbolagens skadereglering vara betydligt enklare för en enskild skadelidande än om denne måste vända sig till skadevällaren.

Av särskilt intresse här är fastighetsägarens skadeståndskrav gentemot huvudmannen. I regel är privatpersoner som också är fastighetsägare försäkrade mot översvämningsskador och liknande skador som orsakats av anslutning till den allmänna va-anläggningen genom hemförsäkringen. Huvudmannens solvens kan normalt inte ifrågasättas, vare sig huvudmannen är en kommun eller ett kommunalt bolag. Det främsta argumentet för försäkringsskyddet – förutom den nyss nämnda enklare skaderegleringen – torde i stället vara att detta i viss omfattning även gäller skador som uppkommit utan huvudmannen överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter. Normalt torde hemförsäkringen omfatta även en sådan översvämningsskada som uppkommit trots att huvudmannen iakttagit de dimensioneringsnormer som skäligen kunnat krävas men utan att en force majeure-situation förelegat.

Ifall fastighetsägaren skulle bli skadeståndsskyldig gentemot huvudmannen täcks detta normalt av den ansvarsförsäkring som ingår i hemförsäkringen. År 1999 hade 97 procent av befolkningen hemförsäkring.

Det har ofta spekulerats i om kommunerna, i stället för att ha ett försäkringsskydd, skulle välja att vara s.k. självförsäkrare. Det vanliga är emellertid att kommunerna tecknar såväl sak- som ansvarsförsäkring för sin verksamhet. Försäkringsbolagen undantar dock i regel vissa slags skador från försäkringens tillämpningsområde, och det har visat sig vara svårt för kommunerna att kunna

teckna ansvarsförsäkring för översvämningsskador från allmän va-anläggning.

Den skadelidande kan vända sig såväl mot skadevållaren som mot försäkringsbolaget när en skada uppkommit. Om försäkringen utnyttjas, vilket torde vara det normala vid skador av någon betydelse, träder försäkringsgivaren in i den skadelidandes ställe och har regressrätt mot skadevållaren. Försäkringsgivarens regressrätt är således inte längre gående än den skadelidandes rätt till skadestånd. Skadevållaren kan å andra sidan göra gällande samma invändningar mot försäkringsgivaren i regressärendet som han skulle kunnat göra gentemot den skadelidande.

Försäkringsgivarens regressrätt begränsas emellertid av – den i och för sig dispositiva – bestämmelsen i 25 § lagen om försäkringsavtal. Vid skadeförsäkring föreligger regressrätt om försäkringsfallet framkallats uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet eller om skadevållaren enligt lag är ansvarig oberoende av vållande. Vid liv-, olycksfalls- eller sjukförsäkring föreligger normalt ingen regressrätt. Skälen till denna reglering av regressrätten är inte helt klara. Bestämmelsen avsågs ursprungligen bli tvingande och försäkringskommittén motiverade inskränkningen av regressrätten med praktiska och sociala hänsyn till den ansvarige (SOU 1925:21). Även den försäkrades intresse av att försäkringsbolagen inte riktade regresstalan mot skadevållare som var närstående till den skadelidande, annat än vid mer kvalificerat vållande verkar ha haft betydelse (se NJA 2001 s. 233). Eftersom bestämmelsen i dess slutliga utformning dessutom gjordes dispositiv, och försäkringsbolaget alltså kan förbehålla sig full regressrätt efter överenskommelse med den försäkrade, torde hänsynen till den skadelidande i princip sakna betydelse. I rättsfallet NJA 1993 s. 764 har Högsta domstolen konstaterat att ansvaret enligt 29 § va-lagen är ett sådant strikt ansvar som innebär regressrätt för försäkringsgivaren.

Referensgruppen föreslog att skadestånd enligt va-lagen skulle kunna jämkas med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter. Den föreslagna jämningsregeln, vilken hade sin förebild i 3 kap. 6 § skadeståndslagen som möjliggör jämkning av skadestånd för sakskada inom ramen för arbetsgivarens principalansvar eller vid statens eller kommuns ansvar vid myndighetsutövning och som framför allt torde användas vid mycket stora skador, motiverades av Referensgruppen med att egendomsskador så långt som möjligt bör ersättas av frivillig

försäkring hos den skadelidande. Eftersom försäkringsgivaren inte har bättre rätt till ersättning från skadevällaren än vad den skadelidande har, skulle en sådan jämningsregel kraftigt inskränka försäkringsgivarens regressrätt.

I PBL-utredningens förslag till lag om vattenförsörjning och avlopp föreslogs inte jämkning med hänsyn till försäkring. Några kommuner samt Svenska Kommunförbundet och dåvarande VAV efterlyste dock vid remissbehandlingen denna jämningsmöjlighet. Det ifrågasattes om det fanns något sakligt skäl för denna försäkringsbolagens rätt till regress. Försäkringsbolagen ansågs i sina villkor kunna styra utvecklingen vad gäller förebyggande skadearbete och begränsa antalet skadefall genom att till exempel föreskriva vad som får förvaras respektive inte får förvaras i ett källarutrymme för att ersättning skall utgå vid källaröversvämningar, en rätt som huvudmannen inte har. Va-kollektivet ansågs dessutom få betala skadan två gånger, dels genom sina försäkringspremier och självrisker, dels genom ökade va-avgifter för täckande av va-huvudmannens skadeståndskostnader.

Att försäkringsbolaget slutligen skulle svara för skadan är förenligt med uttalanden som gjordes vid tillkomsten av skadeståndslagen, av den innebörden att egendomsskador i största möjliga utsträckning borde ersättas av frivillig försäkring på den skadelidandes sida och att försäkringsgivarens regressrätt skulle inskränkas (se härom Bengtsson-Strömbäck, Skadeståndslagen – En kommentar, 2002 s. 106). Även i senare lagstiftningsärenden har föreslagits inskränkningar i regressrätten (se t.ex. SOU 1989:88) men dessa har inte genomförts. Det verkar som om utvecklingen håller på att vända och i stället mera gå mot en full regressrätt. Senast har Personskadekommittén i betänkandet ”Samordning och regress. Ersättning vid personskada” (SOU 2002:1) föreslagit att inskränkningen av regressrätten i 25 § lagen om försäkringsavtal såvitt avser skadeförsäkring tas bort.

Skadeståndsansvaret i vårt förslag bör, liksom i dag, gälla ömsesidigt. Samma förutsättningar bör i princip gälla när skadan kan hänföras till huvudmannen som till fastighetsägaren. Om en jämningsregel skall införas bör således också denna gälla ömsesidigt. Det innebär att det inte skulle räcka att föreskriva jämkning med hänsyn till föreliggande försäkringar utan även försäkringsmöjligheter skulle behöva beaktas. I annat fall skulle en självförsäkrande kommunal huvudman, till skillnad från den som

haft en giltig skadeförsäkring, ha full rätt till skadestånd från en skadevållande fastighetsägare.

Det finns dock principiella och praktiska skäl som talar mot att införa en jämningsregel av denna innebörd. Förutom av hänsyn till den reparativa funktionen anses skadeståndet även kunna motiveras av preventionsskäl. I vilken omfattning den preventiva funktionen verkligen har någon betydelse är omtvistat men den bör inte negligeras. När, som i va-lagstiftningen, ansvaret bör vara strängare än vad som normalt gäller kan det starkt ifrågasättas om ytterligare jämningsregler kan motiveras. Som Personskadekommittén konstaterat är det svårt att i lag fastställa i vilka situationer det är önskvärt med regress. Personskadekommittén har funnit det vara lämpligast med en oinskränkt regressrätt vid skadeförsäkring och att det överläts till försäkringsbolagen att från fall till fall avgöra när regress är lämplig att utföra, detta särskilt med hänsyn till att ansvarsförsäkringar på skadevållarens sida föreligger i mycket stor utsträckning och att försäkringsgivarna själva reglerar regressförutsättningarna genom den s.k. Regressöverenskommelsen (SOU 2002:1 s.204 f). Regeringen har i lagrådsremiss avseende ny försäkringsavtalslag den 23 maj 2003 inte funnit skäl till annan bedömning utan föreslagit en bestämmelse om återkrav i enlighet med Personskadekommitténs förslag. Lagrådet har i yttrande den 19 december 2003 önskat att skälen för att frångå försäkringsavtalslagens krav för regress redovisas. Proposition i frågan väntas i juni 2004.

En inskränkt skadeståndsskyldighet med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter torde framför allt vara till fördel för en självförsäkrande huvudman. Enligt Personskadekommitténs betänkande förefaller försäkringsbolagen, inte oväntat, vara mest benägna till regress när staten eller kommun är ansvarig för skadan (SOU 2002:1 s.199). Om en sådan möjlighet till begränsning av skadeståndsskyldigheten föreskrevs skulle försäkringsbolagen inte kunna kräva huvudmannen på ersättning för vad som betalats ut till följd av skadeförsäkringen. Sålunda skulle ersättningen slås ut på försäkringskollektivet i stället. Att försäkringsgivaren, men inte huvudmannen, kunnat ställa krav på bebyggelsens utformning för att därigenom minska riskerna för skador är väl riktigt i och för sig men motiverar knappast ett undantag från regressrätten. Möjlighet finns till jämkning av skadeståndet med hänsyn till den skadelidandes medvållande. Denna invändning kan huvudmannen åberopa även vid regresstalan

om felaktig eller olämplig utformning av bebyggelsen medfört att skadan fått större omfattning än eljest. Fastighetsägarens åtgärder för att begränsa skaderisken kan därvid beaktas. Därutöver är det svårt att finna bärande skäl till varför huvudmannen utifrån lagens stränga ansvar inte bör ersätta uppkommen skada.

Det har slutligen anförts att försäkringsbolagens regresskrav mot huvudmännen medför att va-kollektivet får betala skadan två gånger, dels genom försäkringspremierna och dels genom va-avgifterna. Det är dock ingalunda självklart att skadeståndet får ingå i underlaget för avgiftsberäkningen. Om huvudmannen exempelvis har gjort sig skyldig till en allvarlig försummelse kan ersättningen för uppkomna skador knappast betraktas som en nödvändig kostnad för va-verksamheten. För övrigt torde den andel av försäkringen som avser skador av ifrågavarande slag vara mycket liten. Försäkringsbolagens möjlighet att regressvis vända sig mot en ansvarig huvudman bör dessutom påverka premieberäkningen.

Vi föreslår mot bakgrund av det anförda inte någon bestämmelse om jämkning med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.

#### **21.3.4 Fullgörelse m.m.**

29 § va-lagen har förutom för skadeståndsskyldighet haft betydelse bland annat genom att kommunen kunnat föreläggas att vidta åtgärder med den allmänna anläggningen, såsom att införa duplikatsystem. Även fastighetsägare har förpliktats att exempelvis lägga om fastighetens servisledningar så att dagvatten inte, i strid mot allmänna bestämmelser, tillförs spillvattenanläggningen. Sådana möjligheter att kräva rättelse eller fullgörelse behövs även i fortsättningen.

#### **21.3.5 Ansvarsregelns tillämpningsområde**

Den föreslagna bestämmelsen bör, liksom 29 § va-lagen, endast gälla inom ett etablerat va-rättsligt förhållande, dvs. mellan huvudman och fastighetsägare i de frågor som regleras av va-lagstiftningen. Andra tvister faller utanför regleringen även om dessa skulle ha viss anknytning till va-förhållandet.

Som vi tidigare utvecklat i avsnitt 14.2.5 öppnar vårt lagförslag en möjlighet för huvudmannen att låta ombesörja dagvattenavledning i icke ledningsbundna system i form av lokalt omhändertagande av dagvatten. Sådant omhändertagande av dagvatten skall alltså omfattas av lagens tillämpningsområde.

Översvämningsskada till följd av att dagvatten eller annat avloppsvatten eller utläckt dricksvatten från en allmän va-anläggning strömmat in på en ansluten fastighet på annat sätt än direkt via ledningssystemet, har i praxis inte betraktats som en skada i va-förhållandet utan bedömts enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Skälet för detta har framför allt varit att en sådan skada drabbat alla berörda fastigheter vare sig dessa varit anslutna till den allmänna va-anläggningen eller inte, och i den meningen således oberoende av va-förhållandet mellan huvudmannen och fastighetsägarna. Den av oss föreslagna utvidgningen av möjligheten till icke ledningsbundet omhändertagande av dagvatten ger anledning till ett annat betraktelsesätt. Även i övrigt finns skäl att i det här avseendet överväga en utvidgning av tillämpningsområdet för skadeståndsbestämmelsen i lagen om allmänna vattentjänster i förhållande till hur den bestämmelsen har tillämpats i praxis.

Enligt vår mening bör alla översvämningsskador som orsakas på en ansluten fastighet av inströmmande vatten från den allmänna va-anläggningen anses uppkomma i va-förhållandet oavsett hur vattnet trängt in på fastigheten. Det förhållande att fastigheten skulle ha drabbats på samma sätt även om den inte varit ansluten, är inget hållbart argument för att inte tillämpa skadeståndsregleringen inom va-förhållandet. Fastighetsägaren betalar avgifter till huvudmannen bland annat för att denne skall underhålla de allmänna va-ledningarna. Om huvudmannen inte fullgör sin underhållsskyldighet och detta leder till läckage som orsakar skador på fastigheten, måste skadorna rimligen anses uppkomma i va-förhållandet och bedömas därefter. De gränsdragningsproblem som nuvarande rättstillämpning har gett upphov till i fråga om va-lagen eller allmän skadeståndsrätt är tillämplig har många gånger tett sig alldeles obegripliga för enskilda brukare som drabbats av översvämningsskador. Det har föranlett tvister redan i frågan om tillämplig lagstiftning och processform.

Eftersom huvudmannen för en allmän dagvattenanläggning enligt vårt förslag skall kunna betjäna fastigheterna med ett lokalt omhändertagande av dagvattnet utan servisledningar och även ta ut



vanliga avgifter för denna vattentjänst, bör bestämmelserna om skadestånd och andra påföljder i lagen om allmänna vattentjänster omfatta även skador som uppkommer vid sådant omhändertagande. Det är knappast möjligt att särskilja skador som uppkommer då en öppen dagvattenanläggning bräddar och leder till översvämning på en ansluten fastighet från sådana där motsvarande översvämning uppkommit på grund av ett ledningsbrott. Vi föreslår därför att skador till följd av ytledes eller på annat sätt inträngande vatten på en ansluten fastighet från en allmän va-anläggning skall anses vara uppkomna i va-förhållandet. Tvister i anledning av sådana skador skall följaktligen prövas enligt lagen om allmänna vattentjänster av Va-nämnden som första instans och inte, som tidigare, av tingsrätten.

I lagtexten skall detta komma till uttryck genom en bestämmelse om att skadestånd skall utgå för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som uppkommit i va-förhållandet.

Vårt förslag är inte avsett att utvidga huvudmannens ansvar. Huvudmannen skall inte vara ansvarig gentemot fastighetsägaren för andra skador än sådana som kan hänföras till den allmänna va-anläggningen. Förslaget innebär alltså inte att huvudmannen på något sätt svarar för skador på grund av inträngande vatten från en grannfastighets va-installation eller från gatan på grund av bristande avvattningsanordningar som väghållaren svarar för. Med hänsyn till Högsta domstolens avgörande i NJA 1997 s. 468, där ett till synes obegränsat strikt ansvar för skador på grund av ledningsbrott utanför det va-rättsliga förhållandet fastslagits, skulle tvärtom kunna befaras att huvudmannens ansvar mot anslutna fastighetsägare skulle bli mindre än mot dem som han inte står i något va-rättsligt förhållande till. Enligt såväl 29 § va-lagen som vårt lagförslag krävs ju att huvudmannen på något sätt överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter för att ansvar skall inträda. Någon sådan begränsning kan inte utläsas av rättsfallet. Det kan dock med fog ifrågasättas om det genom Högsta domstolens avgörande verkligen avsetts att, utanför va-förhållandet, varje läckage från vilken vattenledning som helst skall föranleda strikt skadeståndsansvar för verksamhetsutövaren. En rimligare tolkning är nog att det strikta ansvaret bara gäller vattenledningsläckage av sådan omfattning och beskaffenhet i övrigt som också enligt va-lagen skulle kunna vara skadeståndsgrundande. Hur långtgående det strikta ansvaret utom va-förhållandet är bör dock klargöras i rättstillämpningen och påverkar inte vad vi föreslagit här.

Det bör också anmärkas att vårt förslag inte innebär någon förändring i förhållande till gällande rätt i fråga om bevisbördan. Det är alltså i princip den som påstår att en skada orsakats på visst sätt som också har att bevisa detta. Om en fastighetsägare drabbas av källaröversvämning måste han alltså, för att få framgång med sin talan enligt lagen om allmänna vattentjänster, visa att skadan beror på något som huvudmannen svarar för. Den närmare tillämpningen av regler om bevisbördan och beviskrav lämpar sig inte för lagstiftning utan måste avgöras i rättspraxis. Högsta domstolen har dock funnit att en viss lättnad i beviskravet jämfört med vad som normalt gäller kan komma ifråga även vid va-rättslig skadeståndstalan, t.ex. när det varit förenat med stora svårigheter för den skadelidande att säkra full bevisning om skadeorsaken. Högsta domstolen har där funnit det vara tillräckligt att den skadelidandes påstående om skadeorsak varit klart mer sannolikt än vad huvudmannen påstått (NJA 1993 s. 763).

### 21.3.6 Preskription

Vårt förslag innehåller inga särskilda bestämmelser om preskription av fordringar i va-förhållandet. Detta innebär att allmänna preskriptionsbestämmelser bör gälla även i va-förhållandet. För fastighetsägarers fordran på skadestånd av va-huvudmannen gäller därmed en tioårig preskriptionstid. Just i fråga om dessa fordringar har företrädare för va-huvudmän ofta efterlyst en kortare preskriptionstid än så, detta särskilt med hänsyn till svårigheter att utreda äldre skadeståndsärenden. En kortare preskriptionstid än tio år skulle säkert i någon mån främja en snabb reglering av skadeståndsanspråk med stöd av va-lagen, vilket i sin tur kan förbättra möjligheterna att säkra bevisning om tvistiga förhållanden i skadeståndprocessen. Det bör dock noteras att skadeståndsanspråk i allmänhet är underkastade allmänna regler om preskription. I speciallagstiftning förekommer visserligen bestämmelser som stadgar kortare preskriptionstid än den allmänna. Ofta är dessa grundade på internationella konventionsåtaganden. I andra fall är de föranledda av närmare rättspolitiska överväganden där det, i vart fall inom kontraktsförhållanden, synes ha varit preskriptionsbestämmelsens avvecklingsfunktion – att få till stånd en snabb reglering av eventuella konflikter – som kommit i förgrunden.

En preskriptionsbestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster måste motiveras med ett behov av en sådan. Avvecklingsfunktionen kan visserligen vara ett motiv, men vi kan inte finna att förhållandena här i sådan grad avviker från vad som gäller andra skadeståndsfordringar att detta är tillräckligt för en särreglering. Dessutom förefaller skadornas omfattning i det va-rättsliga förhållandet ofta kräva förhållandevis lång utredningstid. Avvecklingsfunktionen kan då inte få innebära att den enskildes rättssäkerhet ställs åt sidan. Dessutom skulle en bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster om preskription av skadeståndsfordringar innebära en kortare preskriptionstid skulle gälla för fordringar inom än utom va-förhållandet. En fastighetsägare som är ansluten till den allmänna va-anläggningen skulle således komma i ett sämre läge än en icke ansluten fastighetsägare som drabbas av t.ex. inträngande vatten till följd av ledningsbrott.

Vi finner inte att en särskild preskriptionsbestämmelse för skadeståndsfordringar bör införas i lagen om allmänna vattentjänster. Inte heller i annat avseende är det motiverat med en sådan preskriptionsbestämmelse i lagen.

## **21.4 Avstängningsåtgärder**

### **21.4.1 Avstängning av vattentillförsel**

Möjligheten att begränsa eller stänga av vattentillförseln enligt 30 § va-lagen utgör ett mycket kraftfullt påtryckningsmedel för att förmå fastighetsägaren att vidta rättelse. Det kan ifrågasättas om denna reaktion bör finnas kvar i va-lagstiftningen. Med hänsyn framför allt till att rättsförhållandet inte kan upphöra på grund av försummelser hos någon av parterna, anser vi dock att en sådan avstängningsmöjlighet bör finnas att tillgå även i lagen om allmänna vattentjänster. Men den bör användas med försiktighet. Åtgärden måste stå i proportion till fastighetsägarens försummelse men även till huvudmannens intresse av att utverka betalning. Avstängning bör liksom i dag endast få tillgripas om det kan ske utan att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

Innan avstängningsåtgärden får verkställas måste fastighetsägaren ha uppmanats att vidta rättelse. Uppmaningen skall tydligt ange vad fastighetsägaren kan göra för att undgå avstängning. Det bör krävas att uppmaningen är skriftlig. Däremot har vi inte funnit

tillräckliga skäl för att också kräva att uppmaningen formellt skall delges fastighetsägaren. Om avstängning skett utan att lagens krav iakttagits kan huvudmannen bli skadeståndsskyldig gentemot fastighetsägaren. Det ligger således i huvudmannens intresse att säkra bevisning om att uppmaning verkligen skett. Detta medför enligt vår uppfattning en tillräcklig garanti för att det skall gå rätt till.

I uppmaningen till fastighetsägaren skall anges en viss skälig tid, inom vilken rättelse skall ha vidtagits för att undgå avstängning. Med hänsyn till de olikartade situationer som kan tänkas föreligga är det inte lämpligt att i lag ange vad som skall anses vara skälig tid i det enskilda fallet. Eftersom det vanligtvis är tillräckligt med en begränsning av vattentillförseln, och inte en total avstängning, torde en kortare tid än eljest då kunna anses vara skälig. De utgångspunkter som departementschefen anfört vid tillkomsten av va-lagen bör fortfarande kunna tjäna till ledning för bedömningen.

Enligt 11 kap. 4 § ellagen (1997:857) måste avbrytande av elleverans till konsumenter föregås av en underrättelse till socialnämnden om avtalsbrottet om detta består i försummad betalning. El- och gasmarknadsutredningen har i delbetänkandet "El och naturgasmarknaderna – Europeisk harmonisering" (SOU 2003:113) föreslagit motsvarande bestämmelser såvitt avser avbrytande av naturgasleverans till konsumenter. Vi bedömer dock att ett sådant krav inte behövs i va-lagstiftningen. Enskilda konsumenter skyddas genom att avstängningsåtgärden endast får tillgripas när det kan ske utan att olägenheter för människors hälsa uppkommer. Avstängning av vattentillförseln är typiskt sett mindre ingripande än ett avbrytande av ellevaranserna, särskilt som huvudmannen ofta är tvungen att erbjuda ersättningstjänster om en avstängningsåtgärd blir aktuell.

Åtgärder för avstängning av vattentillförsel får endast riktas mot den försumlige brukaren. Huvudmannen kan alltså inte, sedan fastighet överlåtit, genom hot om avstängning framtvinga betalning av den nye ägaren för avgifter som den tidigare ägaren svarar för.

Kostnader för avstängning av vattentillförsel, innefattande även kostnader för begränsning av denna, bör huvudmannen även framdeles ha rätt att ta ut av fastighetsägaren.

### 21.4.2 Avstängning av avloppsanslutning

Det har ibland framförts önskemål om att huvudmannen även skall kunna frångå fastighetens avloppsanslutning när fastighetsägaren gjort sig skyldig till väsentliga försummelse i va-förhållandet. Detta önskemål har ofta motiverats med ett behov av att kunna förhindra otillåtna utsläpp i den allmänna avloppsanläggningen.

Även i Naturvårdsverkets rapport 5214 "Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp" har denna fråga diskuterats. Naturvårdsverket har bedömt att va-lagen ger tillräckligt utrymme för att kunna komma till rätta med eventuella problem med avloppsflödenas kvalitet då huvudmännen inte är skyldiga att ta emot annat än hushållspillvatten.

Vi delar Naturvårdsverkets slutsatser. Även om en fastighetsägare är berättigad att bruka den allmänna avloppsanläggningen är huvudmannen inte skyldig att ta emot avloppsvatten med en beskaffenhet som väsentligt avviker från hushållspillvatten. Huvudmannen har dessutom, om försummelsen är väsentlig, möjlighet att avbryta vattentillförseln till fastigheten. För att undvika skador på anläggningen är huvudmannen vidare berättigad att vidta de åtgärder som krävs. Även utan en uttrycklig bestämmelse härom har huvudmannen därmed möjlighet att tillfälligt koppla från fastighetens avloppsanslutning om ett utsläpp som riskerar att skada anläggningen eller andra brukare av denna sker. Fastighetsägaren blir dessutom skadeståndsskyldig gentemot huvudmannen för skador som sådana utsläpp orsakat. Dessutom bör påpekas att problemet med otillåtna utsläpp torde vara störst när det gäller industribrukare eller liknande. I dessa fall ger lagstiftningen ett betydligt större utrymme att i avtal reglera utsläppsförutsättningar och införa skarpa reaktioner vid överträdelser än när det gäller hushållsbrukare.

I dag förefaller emellertid önskemålet om en utökad avstängningsmöjlighet allt oftare motiveras av att kunna förmå fastighetsägare som endast är anslutna till den allmänna avloppsanläggningen att betala förfallna avgifter. Det har sagts att fastighetsägare i ökande omfattning systematiskt underlåter att betala dessa avgifter eftersom det saknas möjligheter att koppla från avloppsanslutningen.

För att frångå avloppsanslutningen över huvud taget skulle vara möjlig skulle krävas att den kan ske utan risk för

människors hälsa. Det torde sällan vara fallet. Redan om avloppsanslutningen kopplas från kortvarigt riskerar detta att medföra allvarliga konsekvenser. Några relevanta ersättningstjänster i detta avseende kan svårligen erbjudas. Redan på grund av detta är det i fråga om permanentbostäder uteslutet att använda fränkoppling av avloppsanslutningen som en påföljd vid försummelse – till och med väsentliga sådana – från fastighetsägarens sida.

Huvudmannen saknar dock inte rättsliga möjligheter att utverka betalning för förfallna avgifter. Tvärtom ger lagstiftningen redan i dag goda möjligheter till detta. Huvudmannen kan ansöka om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid Va-nämnden. Ett lagakraftvunnet utslag kan därefter verkställas på så sätt att kronofogdemyndigheten företar utmätning hos fastighetsägaren. När det gäller fritidsbostäder borde detta utmätningshot vara tillräckligt. Saknas det annars utmätningbara tillgångar kan huvudmannen ansöka om att fastighetsägaren skall försättas i konkurs.

Dessa åtgärder kan säkert uppfattas som väl ingripande och möjligen alltför omständliga, vilket nog kan antas vara ett bidragande skäl till att huvudmannen kanske alltför ofta har överseende med betalningsförsummelse. Särskilt när verksamheten bedrivs i förvaltningsform skall inte kommunens vilja att undvika konflikter med kommuninvånarna underskattas. Det finns dock goda skäl för huvudmännen att på ett tidigt stadium agera konsekvent och tydligt mot fastighetsägarna och ha klara rutiner för hur betalningsförsummelse skall hanteras.

## 21.5 Återbetalningsskyldighet för kommun

Bestämmelserna i nuvarande 29 a § va-lagen om återbetalningsskyldighet när fastighet betalat anläggningsavgift men förutsättningarna för fastighetens användning sedermera ändras genom att bygglov vägras är i sak ändamålsenliga och bör behållas. Att kommunen skall vara återbetalningsskyldig har dock ifrågasatts ibland. Det har påståtts att bestämmelsen kan utgöra hinder mot en ny detaljplan. De skäl som anfördes när bestämmelsen infördes till stöd för att kommunen, och inte huvudmannen, skall vara återbetalningsskyldig äger dock alltjämt giltighet och blir snarare starkare genom vårt förslag eftersom kommunen skall besluta taxan i de delar dess innehåll är av normativ karaktär. Det är då rimligt

att, om kommunen beslutar att ta ut avgift för obebyggd fastighet, kommunen skall ersätta den skada som uppkommer genom att förutsättningarna för fastighetens användning förändrats. Huvudmannen har dessutom ingen möjlighet att påverka om bygglov bör meddelas.

Bestämmelsens tillämpning förutsätter att de grundläggande förutsättningarna för fastighetens bebyggande förändrats jämfört med när avgiften erlades. Det krävs alltså att bebyggelse på fastigheten förhindras genom kommunens åtgärder. Att bygglov skulle vägras på den grunden att den byggnad som ansökan om bygglov avser inte uppfyller kraven i detaljplan eller lagstiftning grundar alltså inte rätt till återbetalning om bebyggande av fastigheten alltjämt är möjlig.

Den skada som kan uppstå för fastighetsägaren och som skall ersättas enligt bestämmelsen bör motsvaras av den erlagda avgiften jämte ränta i den mån skada uppkommit för fastigheten på grund av det vägrade bygglovet. Inte heller i det avseendet är någon förändring av nuvarande regler påkallad.

## 22 Prövning och överprövning av va-frågor

**Förslag:** Länsstyrelsens förelägganden om utbyggnad av allmän va-anläggning skall av kommunen, men ingen annan, kunna överklagas hos Statens va-nämnd.

Kommunens beslut om va-samverkan skall också kunna överklagas hos Va-nämnden. Däremot skall kommunens beslut om taxa, bestämmelser om anläggningens brukande och verksamhetsområde bara kunna överklagas enligt kommunalagens regler om laglighetsprövning.

I princip skall alla kommunens, huvudmannens och brukarnas rättigheter och skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster kunna underställas Va-nämndens prövning i enskilda fall genom att behörig part väcker talan direkt vid nämnden.

Va-nämndens förelägganden skall kunna förenas med vite och nämnden skall pröva mål om utdömande av viten enligt denna lag.

### 22.1 Gällande rätt

I va-lagen förekommande frågor kan komma under rättslig prövning på olika sätt. En del beslut fattas av länsstyrelsen. Det gäller frågor om allmänförklaring enligt 31 § av va-anläggning, som drivs eller skall drivas av annan än kommun, och bestämmande av område utöver vilket en sådan anläggnings verksamhetsområde inte får utsträckas, frågor om skyldighet för kommun enligt 2 § att se till att allmän va-anläggning kommer till stånd, frågor enligt 6 § om omfattningen av allmän va-anläggnings verksamhetsområde i vissa fall och föreläggande enligt 7 § att inkomma med uppgifter om vilka verksamhetsområden som fastställts samt frågor om förordnande enligt 33 § av syssloman att i huvudmannens ställe och för hans räkning driva allmän va-anläggning. Länsstyrelsens beslut enligt 7 eller 33 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol,



dvs. länsrätten. Prövningstillstånd krävs sedan vid överklagande till kammarrätten. Annat beslut av länsstyrelsen enligt va-lagen får överklagas hos regeringen.

Övriga frågor och framför allt tvistemål enligt va-lagen prövas med exklusiv behörighet av en för landet central nämnd, Statens va-nämnd, som inrättades 1970 i samband med den nuvarande va-lagens tillkomst. Va-nämndens avgöranden har samma verkan som domstols dom och kan överklagas hos Svea hovrätt i dess sammansättning som miljööverdomstol och därefter till Högsta domstolen. Nämnden består av en jurist med domarerfarenhet som ordförande och fem tekniska ledamöter som representerar olika typer av sakkunskap i de frågor som hör till prövningsområdet. Det har varit avsikten med den stora sakkunskap som förankrats i nämnden att där förlägga tyngdpunkten i den rättsliga prövningen av de va-tekniska frågorna. De uppgifter som anförtroddes nämnden var huvudsakligen sådana som tidigare ankommit på allmän underrätt. Va-nämnden prövar mål om inlösen av va-anordning enligt 15 §, om ersättning för onyttigbliven sådan anordning enligt 16 § och om återbetalning av avgift enligt 29 a §. Vidare prövar nämnden tvister mellan huvudman och fastighetsägare om rätt att bruka allmän va-anläggning eller skyldighet att betala avgift till huvudmannen, tillämpning eller tolkning av allmänna bestämmelser eller taxa och av avtal mellan parterna, villkor för brukande av allmän va-anläggning, skadestånd, åtgärdsföreläggande och vattenavstängning samt annan fråga enligt va-lagen, exempelvis tvist om huruvida en fastighet ligger inom eller utanför verksamhetsområdet. Nämndens organisation och förfarandet vid nämnden regleras i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd. Vi behandlar den lagen i avsnitt 23.

Tvister som faller utanför Va-nämndens behörighet avgörs av allmän domstol.

Va-lagen har inga regler om överklagande av huvudmans beslut om taxa, allmänna bestämmelser eller verksamhetsområde. Sådana beslut kan därför inte underställas någon form av allmän överprövning i andra fall än när det är en kommun som är huvudman för den allmänna va-anläggningen och då endast enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning.

Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har varje kommunmedlem rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad av en förvaltningsdomstol. I princip kan däremot inte beslutets lämplighet underställas prövning i denna ordning. Ett överklagat beslut skall

upphävas, om det inte har tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot lag eller annan författning. Beslutet får inte upphävas på någon annan grund. Och om det upphävs, får domstolen inte ersätta det med något annat beslut.

## 22.2 PBL-utredningens förslag

PBL-utredningen hade uppdraget att undersöka behovet av skilda prövningsvägar för olika beslut enligt va-lagen. Förutom de beslut som redan i dag fattas av olika instanser skulle det enligt PBL-utredningens lagförslag tillkomma ytterligare kommunala sådana beslut. Det totala antalet mål och ärenden som skulle prövas enligt va-lagen beräknades ändå bli relativt litet. Det skapade förutsättningar för en gemensam prövningsväg. Den mest ändamålsenliga ordningen var enligt utredningens bedömning att samla prövningen hos Statens va-nämnd som genom sin sammansättning har en bred kunskap om hela va-området och som har ett förfarande som i tillämpningen har visat sig vara väl anpassat till de frågor som skall prövas. PBL-utredningen utgick därför i sina överväganden från att överklaganden av beslut enligt va-lagen skulle prövas av Statens va-nämnd.

Beträffande prövningen av länsstyrelsens beslut hänvisade PBL-utredningen särskilt till de av riksdagen godtagna riktlinjerna för besvärspövningen (prop. 1983/84:120) enligt vilka regeringen inte bör vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. Utredningen ansåg att det helt saknades skäl för att belasta regeringen med prövningen av ärenden enligt va-lagen.

Vad gäller de kommunala besluten ansåg utredningen att besluten om taxa och allmänna bestämmelser bara skulle kunna angripas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Kommunens beslut om va-samverkan och verksamhetsområde ansåg utredningen däremot vara av sådan karaktär att de borde kunna överklagas och därvid prövas i sin helhet. Den prövningen borde liksom prövningen av alla andra va-mål, utom beslut om taxa och allmänna bestämmelser, anförtros Statens va-nämnd.

Remissbehandlingen av PBL-utredningens förslag gav i denna del inte många synpunkter. Kammarrätten i Göteborg ansåg att länsstyrelsens beslut bör överklagas till förvaltningsdomstol.

Koncessionsnämnden för miljöskydd ifrågasatte om inte Koncessionsnämnden i stället för Va-nämnden borde överpröva beslut om verksamhetsområde och föreslog att va-målen skulle överföras till miljödomstolarna. Kommunförbundet och Länsstyrelsen i Skaraborgs län ansåg att överklagande av föreläggande för kommun att få till stånd en allmän va-anläggning bör ske till regeringen. Kommunförbundet ansåg dessutom att beslut om verksamhetsområde inte bör överklagas genom förvaltningsbesvär.

### 22.3 Överväganden

Vårt utredningsuppdrag är att undersöka behovet av de olika prövningsvägarna och överväga förenklingar. Utgångspunkten bör enligt direktiven vara PBL-utredningens förslag att fler ärendetyper lämpligen skulle kunna hanteras av Statens va-nämnd.

Enligt vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster ändras förutsättningarna för överklagande en hel del. Det blir inte längre huvudmannen för den allmänna va-anläggningen som fattar besluten om taxa, allmänna bestämmelser och verksamhetsområde utan det kommer kommunen att göra, på regeringens delegation när det gäller bestämmelser om anläggningens brukande och verksamhetsområde. Och länsstyrelsens beslut kommer helt att koncentreras och samtidigt i denna del utvidgas till förelägganden för kommunen att fullgöra sin skyldighet att se till att allmän va-anläggning kommer till stånd och att denna sedan består som en allmän anläggning så länge den behövs.

De kommunala normbesluten om taxa, bestämmelser om anläggningens brukande och verksamhetsområde bör enligt vår mening inte heller i fortsättningen kunna överklagas i annan ordning än enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. Enligt PBL-utredningens bedömning rör det sig bara om ett litet antal mål som kommer till förvaltningsdomstol för laglighetsprövning av ett kommunalt beslut enligt va-lagen. Och i flertalet av dessa mål väcks dessutom en motsvarande talan även hos Va-nämnden.

Liksom i dag måste emellertid de av kommunen beslutade normerna också kunna underkastas rättslig materiell prövning i tvistemål mellan va-huvudmannen och brukare angående reglernas tillämpning i enskilda fall. I ett sådant mål måste exempelvis ett avgiftskrav kunna ogillas, om den till grund för kravet åberopade taxeföreskriften i tillämpningen bedöms vara oförenlig med va-

lagens avgiftsregler. Va-nämnden, som handlägger dessa tvistemål, skall visserligen inte kunna göra någon rättskraftig allmän prövning av taxa, bestämmelser om anläggningens brukande eller verksamhetsområde, utan prövningen måste alltid avse en viss brukare eller en bestämd grupp av brukare. Men även om nämndens avgörande formellt alltså är begränsat till den brukare som tvisten rör, torde dock det slutliga resultatet i praktiken ofta bli detsamma som om en allmän prövning hade ägt rum. Det bör nämligen kunna förutsättas att kommunen, på eget initiativ eller på huvudmannens begäran, ändrar ifrågavarande föreskrifter i överensstämmelse med nämndens beslut eller på något annat godtagbart sätt. Annars riskerar man att andra brukare drar motsvarande fråga under nämndens prövning. Och i fråga om taxeföreskrifterna skall ju kommunen – som vi redogjort för i avsnittet om normgivningen (avsnitt 9) – ha ett visst ersättningsansvar gentemot huvudmannen som en garanti för att taxan duger som avsedd grund för avgiftsuttag. Mister huvudmannen avgifter därför att taxan inte håller måttet, skall kommunen ersätta avgiftsbortfallet.

I princip skall inga beslut av vare sig kommunen eller huvudmannen enligt vårt förslag kunna överklagas hos Va-nämnden. Såväl kommunens som huvudmannens och brukarnas rättigheter och skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster skall i stället kunna underställas Va-nämndens prövning genom att behörig part väcker talan direkt vid nämnden. En sådan talan mot huvudmannen eller en brukare kan beroende på vad saken gäller gå ut på både fullgörelse och fastställelse. Riktat sig talan mot kommunen blir det däremot som regel fråga om en fastställelse-talan, möjligen förenad med yrkande om föreläggande för kommunen att fullgöra sin skyldighet i aktuellt hänseende. Att kräva vanlig fullgörelse av kommunen blir i stort sett bara aktuellt i de undantagsfall där ett kommunalt ersättningsansvar kan göras gällande. Det kan exempelvis gälla en brukares krav på återbetalning av anläggningsavgift enligt 29 a § i nuvarande va-lag eller en huvudmans krav på ersättning för att vatten från allmänna platser avleddes och renas genom den allmänna va-anläggningen eller för vissa andra lämnade tjänster eller för att erhålla kostnads-täckning i fall då kommunen även har bestämt avgiftsbeloppen i taxan och för avgiftsbortfall till följd av bristfälliga taxeföreskrifter.

Kommunens huvudsakliga skyldighet enligt lagen om allmänna vattentjänster blir att ordna allmän va-anläggning eller va-

samverkan inom områden där lagens förutsättningar för en försörjning med allmänna vattentjänster är för handen och att sedan se till att en inrättad allmän va-anläggning fyller sin uppgift och består som allmän anläggning så länge den behövs. Gränserna för denna skyldighet skall kunna prövas och verkställighet framtvingas genom att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet förelägger kommunen att fullgöra sin skyldighet eller genom att Va-nämnden i där anhängigt mål utfärdar ett motsvarande föreläggande. Förutsättningarna för prövningen av sådana mål och förelägganden har vi redogjort för i avsnittet om verksamhetsområde (avsnitt 13). Vi har där föreslagit att kommunen, och endast kommunen, skall kunna överklaga länsstyrelsens beslut i fråga om föreläggande mot kommunen och att överklagandet skall ske hos Va-nämnden. Andra berörda parter, som va-huvudmannen och fastighetsägare, får i stället väcka talan mot kommunen direkt hos Va-nämnden. Sedan kommunen överklagat ett meddelat föreläggande eller behörig part direkt hos nämnden väckt talan om sådant föreläggande eller bara om ren fastställelse av kommunens skyldighet i aktuellt hänseende, skall nämnden pröva om kommunens skyldighet enligt lagen om allmänna vattentjänster sträcker sig så långt som det överklagade föreläggandet eller sökandens yrkande omfattar och, i den mån nämnden finner så vara fallet, fastställa detta och eventuellt utfärda ett föreläggande för kommunen i enlighet med denna prövning. Nämndens föreläggande torde normalt komma att gå ut på att kommunen skall ombesörja att viss eller vissa fastigheter erbjuds de allmänna vattentjänster som de behöver. Genom att prövningen på detta sätt uteslutande avser hur långt kommunens lagfästa skyldighet sträcker sig i det enskilda fallet kommer den inte att ingripa i den politiskt styrda kommunala planeringen, i varje fall inte mer än vad lagen redan har gjort.

I mål som gäller kommunens utbyggnadsskyldighet kan det vara lämpligt att Va-nämnden hämtar in yttrande från länsstyrelsen. Ifall frågan omfattas av ett pågående tillsynsärende vid länsstyrelsen bör målet hos nämnden vila i avvaktan på länsstyrelsens prövning.

I ett undantagsfall skall kommunens beslut kunna överklagas hos Va-nämnden. Det gäller kommunens formella beslut om en va-samverkan. Som vi utvecklat i avsnittet om va-samverkan (avsnitt 12.5.5) bör ett sådant beslut kunna överprövas i sin helhet efter förvaltningsbesvär. Beslut om va-samverkan utgör ett alternativt sätt för kommunen att fullgöra sin utbyggnads-

skyldighet, när det i ”mindre” större sammanhang är lämpligare med en sådan lösning än en allmän va-anläggning. Det är bl.a. av den anledningen som överprövningen bör anförtros Va-nämnden.

Ett överklagande av kommunens beslut om va-samverkan bör, liksom kommunens överklagande av länsstyrelsens föreläggande enligt 3 §, ske på sätt och tid som anges i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223). Kommunen får därvid ses som en beslutande myndighet.

Enligt vårt lagförslag kommer inte bara huvudmannen och brukare att kunna vara parter i ett va-mål. Redan i dag gäller i och för sig att också andra partsförhållanden kan förekomma. I mål enligt 29 a § va-lagen är exempelvis kommunen motpart och i mål enligt lagens 15 eller 16 § kan också annan än brukaren eller fastighetsägaren vara sökande. Med vår lag om allmänna vattentjänster kommer kommunen att kunna vara motpart i flera fall. Fastighetsägare, både inom och utanför verksamhetsområdet, kan genom yrkande om fastställelse eller föreläggande underställa Va-nämnden prövningen av frågan om kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster åt dem. Huvudmannen kan som förut berörts väcka talan mot kommunen för utfående av olika ersättningar. Företrädare för räddningstjänsten och andra allmänna intressen kan föra talan mot huvudmannen om va-anläggningens utförande för att tillgodose deras intressen och om villkoren för deras brukande av anläggningen.

Va-nämnden har i praxis förenat åtgärdsförelägganden med vite. Det bör uttryckligen anges i lagen om allmänna vattentjänster att nämnden kan göra detta. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse införs i lagen.

Frågor om utdömande av viten av detta slag skall enligt 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet eller, om detta har skett efter överklagande i frågan om vitesföreläggande, av den myndighet som har prövat denna fråga i första instans. Rätt att utdöma vite kan också enligt föreskrifter i specialförfattningar tillkomma annan myndighet än länsrätt. Va-lagen innehåller dock inte några föreskrifter som ger Va-nämnden en sådan rätt. Enligt andra stycket i nyssnämnda lagrum kan Va-nämnden däremot döma ut sådana förfarandeviten som nämnden förelägger enligt lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

När det gäller de speciella vitesförelägganden som skall kunna komma i fråga enligt lagen om allmänna vattentjänster, bör

emellertid enligt vår mening inte bara frågorna om utfärdande av sådana förelägganden utan också frågorna om vitenas utdömande prövas med den sakliga kompetens som Va-nämnden besitter. Vi föreslår därför att det skall ankomma på Va-nämnden att pröva mål om utdömande av viten som har förelagts enligt denna lag. Det kommer således även att gälla länsstyrelsens vitesförelägganden enligt lagens 3 § tredje stycket. Det blir en naturlig följd av vårt förslag att länsstyrelsens förelägganden bara skall kunna överklagas hos Va-nämnden. Frågor om utdömande av vite skall prövas av nämnden på ansökan av länsstyrelsen eller part i målet där vitesföreläggandet utfärdats.

## 23 Lagen om Statens va-nämnd

**Förslag:** På grund av det nuvarande prövningssystemets goda funktion föreslås inga större ändringar i lagen om Statens va-nämnd.

Några ändringar följer dock av våra andra förslag. Vi föreslår dessutom att det för nämnden förordnas två ordförande, av vilka en skall vara myndighetens chef, att förhandlingskravet anpassas till hur det har tillämpats i praxis och att fastighetsägare som vinnande part skall vara berättigad till ersättning för rättegångskostnader.

### 23.1 Gällande rätt

Statens va-nämnd kom till genom 1970 års va-lag. Skälen för att inrätta nämnden var flera. Ett var att man ville förenkla det tidigare prövningssystemet som bl.a. innebar att vissa ärendegrupper kunde prövas av både länsstyrelse och domstol. Departementschefen uttalade som angeläget att man på detta område fick tillgång till ett ändamålsenligt prövningsförfarande. Detta ansåg han vara särskilt viktigt av hänsyn till brukarna, eftersom dessa ofta befinner sig i underläge gentemot huvudmannen. Prövningsreglerna borde enligt departementschefen vara utformade så att de underlättande skapandet av en enhetlig praxis och så långt som möjligt undanröjde svårigheterna för huvudman och brukare att avgöra vilken prövningsinstans som är den rätta i det enskilda fallet. Va-nämnden inrättades därför som en för hela riket gemensam nämnd med exklusiv behörighet att som första instans avgöra tvister i va-frågor. Avgörandena gavs samma verkan som domstols dom och nämnden, som skulle vara domstolsliknande utan att ha formell ställning som domstol, inordnades såtillvida i det allmänna domstolssystemet att avgörandena kunde överklagas hos Svea



hovrätt, numera i dess sammansättning som miljööverdomstol, och därefter till Högsta domstolen.

För att säkerställa en rättssäker och rättvis process försågs Va-nämnden med stor juridisk och teknisk sakkunskap i de frågor som skulle prövas. Det skapade goda förutsättningar för en gedigen och sakkunnig prövning av det ofta tekniskt komplicerade processmaterialet, som det i första hand var tänkt att parterna skulle föra in i målen, men också för egna utredningsinitiativ från nämndens sida. Nämndens sakliga kompetens och skyldighet till en omfattande processledning var bland annat ägnad att väga upp brukarnas underlägsenhet i partsförhållandet.

I samband med att Va-nämnden år 1976 också blev särskild prövningsinstans för tvister om värmeförsörjning – numera enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem – fördes bestämmelserna om nämnden och förfarandet vid nämnden över från va-lagen till en särskild lag (1976:839) om Statens va-nämnd (LSV).

Utöver reglerna i LSV och instruktionen för Statens va-nämnd (1970:350) gäller i fråga om handläggningen vid Va-nämnden bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223). Bestämmelserna däri om omprövning av beslut skall dock inte tillämpas hos nämnden (16 § LSV).

LSV innehåller dessutom en del hänvisningar till rättegångsbalken. Eftersom Va-nämndens beslut överklagas hos domstol har det ansetts naturligt att nämnden därutöver och i den mån förvaltningslagen inte innehåller några bestämmelser beaktar vissa allmänna principer i rättegångsbalken. I prop. 1975/76:149 anförde departementschefen bl.a. att, eftersom Va-nämnden är ensam myndighet inom sitt kompetensområde, det kan överlämnas åt nämnden att från fall till fall ta ställning till dessa frågor och att utbilda en praxis. Som exempel pekades på att intervention i viss utsträckning bör kunna ske i va-mål.

Va-nämnden består av ordförande och fem andra ledamöter vilka jämte ersättare förordnas av regeringen på viss tid. Bestämmelserna om kvalifikationskraven på ledamöterna är så utformade att inga ledamöter skall utses som företrädare för vissa partsintressen. Kvalifikationskraven har i stället utformats som krav på vissa insikter och färdigheter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor om vatten och avlopp, fjärrvärme eller naturgas. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av allmän va-anläggning eller med frågor avseende

leverans av fjärrvärme eller naturgas. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden eller värmeförsörjning och en annan med va-förhållanden eller värmeförsörjning för annan bebyggelse än bostäder. För närvarande finns ett par ersättare förordnade för varje ledamot. För ordföranden finns en ersättare på heltid och en som kallas in vid behov.

Vid nämnden finns också annan lagfaren personal, främst hovrätts- och kammarrättsassessorer. De har i första hand till uppgift att bereda och föredra mål. Ordföranden kan också uppdra viss annan handläggning åt dem.

Va-nämnden handlägger enligt 3 § i sin instruktion mål enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt mål enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Nämnden har vidare tillagts uppgiften att avge yttranden i mål och ärenden om vattenförsörjning, avlopp, fjärrvärme eller naturgas, vilka handläggs av domstol, Statens energimyndighet eller en länsstyrelse. Som framgår av vår utvärdering av lagen om allmänna värmesystem (se avsnitt 24) har några värmemål ännu inte kommit under handläggning. Antalet va-mål har varierat från tid till annan. Men normalt kommer det in cirka 220 va-mål per år.

Förfarandet beträffande målen vid Va-nämnden liknar i sina huvuddrag förfarandet i hyresnämnden. Reglerna har utformats så att handläggningen skall vara domstolsliknande men ändå äga rum under något friare former än en domstolsprocess. I praktiken sker handläggningen på ungefär samma sätt som gäller för handläggningen av tvistemål vid tingsrätt, men mindre formbundet. Handläggningen kan sålunda indelas i ett förberedande skede och ett skede där avgörandet träffas. Förberedelsen är i enlighet med bestämmelsen i 9 § LSV till en början alltid skriftlig. Men i mål av någon beskaffenhet hålls i regel också en förberedande muntlig förhandling. Av 6 § LSV följer att nämnden då kan bestå av ordföranden ensam. Vid behov kan också någon av de tekniska ledamöterna delta. Under förberedelsen klarläggs tvistefrågorna och parternas ståndpunkter, och parterna får ange närmare vilka omständigheter och vilken utredning som de åberopar i målet. I åtskilliga frågor kan utredningsinitiativ också komma från nämndens sida.

Med den centrala ställning som nämnden fått i prövnings-systemet där tyngdpunkten i den rättsliga prövningen av de vatekniska frågorna förutsatts ligga hos nämnden, har det ansetts angeläget att nämndens prövning kan grundas på en allsidig

utredning. Målen kännetecknas av att de i stor omfattning innehåller problem som för sin lösning kräver medverkan av teknisk expertis. I en del mål är det nödvändigt med en mycket ingående utredning och analys för att saken över huvud taget skall kunna prövas materiellt. Eftersom det i ett mål mellan va-huvudmannen och en enskild fastighetsägare normalt bara är huvudmannen som har kunskapen om va-förhållandena och utredningskapaciteten, har det mot denna bakgrund ansetts nödvändigt att nämnden inte är hänvisad enbart till den utredning som parterna förebringar. Nämnden måste själv kunna sörja för kompletterande utredning, om den anser att sådan behövs. Det åläggs därför nämnden i 11 § LSV att klarlägga tvistefrågorna och vara verksam för att målet utreds. I rättspraxis finns många fall som med största sannolikhet skulle ha blivit utan en verklig materiell prövning om inte Va-nämnden, ibland genom direkta utredningsförelägganden, utövat en kraftfull materiell processledning. Detta har utan tvekan varit en förutsättning för enskilda fastighetsägares möjligheter att exempelvis kunna processa mot en kommun om för höga avgiftsuttag som strider mot självkostnadsprincipen.

I linje med 11 § ligger regeln i 12 § tredje stycket LSV att nämnden vid behov kan anlita sakkunnig för särskild utredning. Och om det behövs för utredning i särskild fråga kan nämnden eller ledamot i nämnden verkställa besiktning på platsen. Nämnden kan vidare enligt 13 § LSV förelägga i saken insatt person att höras inför nämnden.

Enligt 10 § LSV skall nämnden hålla förhandling, om det inte är uppenbart att förhandling inte behövs för frågans avgörande. Med förhandling avses här en förhandling inför fullsuttan nämnd. Förhandlingen skall hållas på plats som är välbelägen för parterna. Uteblir sökanden från förhandlingen, avskrivs målet. Motparten kan kallas vid vite.

Bestämmelserna om rättegångskostnader i 14 § LSV betyder mycket för prövningssystemets goda funktion. De är ofta helt avgörande för tvistelösningsförfarandets tillgänglighet för enskilda parter. Bestämmelserna innebär att huvudmannen i princip skall svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden när det gäller mål om inlösen eller ersättning enligt 15 eller 16 § va-lagen. I annat mål skall vardera parten enligt huvudregeln stå sin kostnad. Bara om det finns särskilda skäl för det, kan en part tillerkännas ersättning av motparten. Särskilda skäl för ett sådant avsteg från huvudregeln kan exempelvis vara att kostnad har orsakats av försummelse från

motpartens sida eller att vinnande parts kostnader blivit oskäligt stora på grund av motpartens sätt att utföra sin talan. I praxis har kostnadsersättning tillerkänts fastighetsägare som, till skillnad från vad som vanligen är fallet i va-mål, fått bära en tung utredningsbörda. Särskilda skäl att utdöma kostnadsersättning till fastighetsägare har också ansetts föreligga i s.k. pilotmål av stort allmänt intresse för andra brukare och huvudmän (NJA 1988 s. 457).

## 23.2 Överväganden

Den genom 1970 års va-lag införda ordningen med Va-nämnden som tvistelösningsforum har i den praktiska tillämpningen visat sig vara mycket ändamålsenlig. Den har gett parterna tillgång till ett forum där de jämförelsevis snabbt och enkelt och utan kostnad kunnat få till stånd en verkligt sakkunnig prövning i ett smidigt förfarande med hög rättssäkerhet. De något lättare formerna i mötet med allmänheten än vad som utmärker domstolarna har fått det att kännas mer naturligt och mindre allvarstyngt för enskilda att vända sig till nämnden. Till detta har nog också bidragit att parterna kunnat komma till tals hemmavid genom att nämndens förhandlingar förläggs till platser som passar parterna. Och enskilda parter, som inte missbrukat sin talerätt, har inte behövt riskera att få betala en vinnande motparts rättegångskostnader.

Va-nämnden har i stor utsträckning kunnat slita tvisterna utan materiell prövning av sakfrågan. Det är nämligen en viktig uppgift för nämnden enligt 11 § LSV att söka förlika parterna. Den sakliga kompetensen och den stora erfarenhet som nämnden efter hand vunnit av den här speciella typen av tvistemål har gjort nämnden mycket framgångsrik i sitt förlikningsarbete.

Det är inte bara för enskilda parter värdefullt, ibland till och med en nödvändig förutsättning, att va-nämndsprocessen kan genomföras utan de stora kostnader som annars brukar förknippas med rättegångar. Denna process framstår även ur samhällsekonomisk synvinkel som ett kostnadseffektivt tvistelösningsförfarande, inte enbart i förhållande till kvaliteten i rättsskipningen utan också i jämförelse med andra tänkbara alternativ.

Vi anser att det mot den här bakgrunden inte finns anledning att överväga några större förändringar av lagen om Statens va-nämnd. Som vi förstår utredningsdirektiven är det heller inte meningen.

En del ändringar föranleds dock av våra övriga förslag.

### 23.2.1 Tvister om värmeförsörjning

Vi har i vår utvärdering av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem kommit fram till att den lagen bör upphävas. Om vårt förslag om detta genomförs, faller Va-nämndens uppgift enligt 1 § LSV att pröva mål om värmeförsörjning bort.

Utvärderingen har visserligen också gett oss anledning peka på att det kan finnas skäl för ett gemensamt tvistelösningssorgan för flera sektorer inom området för värme, energi och va och att Va-nämnden skulle kunna vara en lämplig utgångspunkt för överväganden om detta. Men vad en närmare utredning om behovet av ett sådant tvistelösningssorgan än kan leda fram till, så kan det knappast beaktas redan i det här sammanhanget.

Tas målen om värmeförsörjning bort från provningsområdet, bör en motsvarande anpassning göras av de i 2 § LSV uppställda kvalifikationskraven på ledamöterna. Och hänvisningen i 14 § till lagen om allmänna värmesystem bör utgå.

Motsvarande följdändringar aktualiseras i beskrivningen av Va-nämndens uppgifter i 3 § instruktionen (1970:350) för Statens va-nämnd.

### 23.2.2 Ordförande i nämnden

För närvarande finns en ordförande och en ersättare för ordföranden på heltid. Vi föreslår att regeringen utser två ordförande av vilka en skall vara chef för myndigheten.

### 23.2.3 Utrymmet för ordförandebeslut

Det har ifrågasatts om inte Va-nämnden skulle kunna vara beslutsför med ordföranden ensam i något större omfattning än vad som har ansetts följa av 6 § LSV. Den situation som närmast varit i åtanke är när tvisten uteslutande rör en ren rättsfråga utan att saken för den skall framstå som uppenbar eller att målet är av enkel beskaffenhet.

Även vi anser att det bör finnas ett visst utrymme för ordförandebeslut i rena rättsfrågor. Det bidrar till förfarandets smidighet och kortar handläggningstiden. Handläggningen blir effektivare utan att avkall behöver göras på rättssäkerheten.

Som vi förstår bestämmelsen i 6 § första stycket 3 LSV, att nämnden är beslutsför med ordföranden ensam ”när saken är uppenbar eller målet är av enkel beskaffenhet”, så ryms där emellertid den beslutsrätt i rena rättsfrågor som ordföranden bör ha. Kriterierna ”uppenbar” och ”enkel” skall visserligen tillämpas restriktivt, men knappast så restriktivt att ordföranden förhindras att avgöra rättsfrågor med begränsad räckvidd som ensamdomare. Det kan exempelvis gälla en rättegångskostnadsfråga med juridiska komplikationer. En förutsättning är dock att avgörandet inte är av betydelse också för rättstillämpningen i andra mål. Beslut med praxisbildande effekt skall alltid fattas av fullsutten nämnd.

Vi ser därför inte något påtagligt behov av att ändra beslutsförehetsreglerna på denna punkt.

#### **23.2.4 Kravet på förhandling**

I 10 § LSV utgår lagen från att Va-nämnden normalt skall hålla förhandling i målen. Det måste vara uppenbart att förhandling inte behövs för att frågan skall få avgöras med ledning av i målet ingiven utredning. I praxis har förhandlingskravet dock inte kommit att tillämpas så strängt som ordalydelsen i bestämmelsen närmast skulle ha kunnat ge anledning till. Stor hänsyn har tagits till parternas uppfattning om nödvändigheten av att hålla förhandling. Sedan parterna beretts tillfälle att utveckla sin talan vid en muntlig förberedelse, har oftast varken parterna eller nämnden ansett ytterligare förhandling vara nödvändig för sakens prövning.

Enligt vår mening bör förhandlingskravet anpassas till hur det nu under lång tid har tillämpats i praxis. Skrivningen bör därför i stället vara att nämnden skall hålla förhandling om det behövs för frågans avgörande.

Om sökanden uteblir från en sådan förhandling eller från ett sammanträde för en muntlig förberedelse – som ju ofta är avsedd att i viss mån ersätta en förhandling – bör målet avskrivas. Motparten bör vid vite kunna föreläggas att inställa sig vid förhandlingen och förberedelsen.

### 23.2.5 Rättegångskostnader

Det är som vi förut konstaterat av stor betydelse för prövnings-systemets goda funktion att inte en enskild fastighetsägare, som inte för en helt oberättigad talan, skall behöva riskera att få betala motpartens rättegångskostnader.

Regeln om rätt till kostnadsersättning bara när det finns särskilda skäl för det, utgår från att det normalt är huvudmannen som svarar för utredningen i va-målen. Det är huvudmannen som har utredningskapaciteten och som av bland annat den anledningen också har ålagts bevisbördan för flertalet för utgången i målet omedelbart relevanta omständigheter. Det förekommer emellertid också att fastighetsägaren är bevisskyldig för viktiga sådana omständigheter. Och då kan han naturligtvis inte räkna med att huvudmannen skall reda ut dem. Detta gäller exempelvis vilken skada fastighetsägaren drabbats av i ett översvämningsfall och hur skadeståndet skall beräknas. Det är inte alltid så lätt för fastighetsägaren att bevisa detta. I och för sig har det i praxis ansetts kunna vara särskilda skäl för kostnadsersättning om fastighetsägaren, till skillnad från det normala i va-mål, fått bära en tung utredningsbörda. Men det har ändå varit i undantagsfall.

Vi anser att en fastighetsägare som vunnit målet mer generellt borde vara berättigad till kostnadsersättning, framför allt för utredning som det ankommit på honom att föra in i målet, men också för annan utredning som han förebringat och som varit skäligen påkallad för att ta tillvara hans rätt. Vi föreslår därför att 14 § LSV kompletteras med följande bestämmelse:

Om huvudmannen tappar mål som avses i 51 § andra stycket lagen om allmänna vattentjänster skall han ersätta motparten för kostnad vid nämnden som varit skäligen påkallad för tillvaratagande av dennes rätt.

Med ”skäligen påkallad” avser vi att begränsa ersättningen till att bara gälla sådan utredning som verkligen varit motiverad för sakens prövning. I den här meningen kan en utredning anses omotiverad även om den inte varit så till den grad onödig att den inte ens enligt reglerna i rättegångsbalken skulle ha varit ersättningsgill.

### 23.2.6 Instruktionen för Statens va-nämnd

Vårt förslag förutsätter vissa ändringar i instruktionen (1970:350) för Statens va-nämnd. Förutom hänvisningar till den nya lagen om allmänna vattentjänster i stället för va-lagen och de ändringar som föranleds av att lagen om allmänna värmesystem föreslås bli upphävd är det dock enbart myndighetschefens uppgifter som direkt påverkas av vårt förslag. Detta då vi föreslagit att två ordförande skall förordnas och en av dem skall vara chef för nämnden. Något omedelbart behov av ändringar i övrigt i instruktionen har vi inte funnit. Utredningen om en översyn av verksförordningen har nyligen (SOU 2004:23) föreslagit att verksförordningen skall ersättas av en ny förordning som skall vara direkt tillämplig på förvaltningsmyndigheter under regeringen. Ett genomförande av den utredningens förslag måste föregås av en genomgång inom regeringskansliet av samtliga myndigheters instruktioner. Det förefaller därför inte lämpligt att vi nu föreslår några mer genomgripande ändringar i instruktionen för Statens va-nämnd.