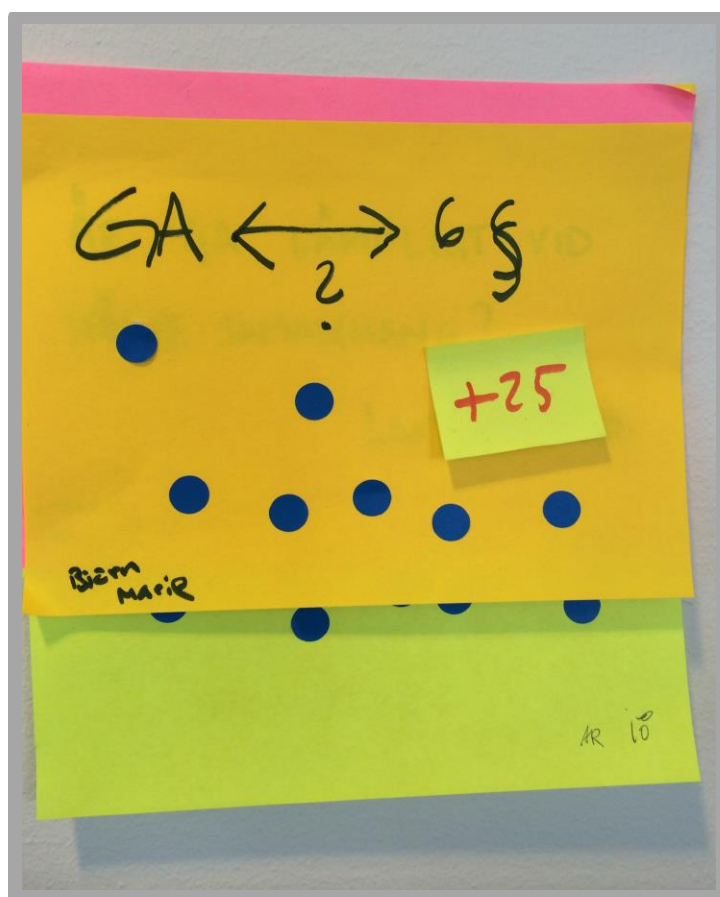


Gemensamhetsanläggningar för va - en del i genomförandet av kommuners va-planer



Författare:

Marie Albinsson & Mats Johansson VA-guiden/Ecoloop

VA-guiden Rapport 2016:1

Sammanfattning

Gemensamhetsanläggningar för va kan skapa fördelar både för fastighetsägare, kommuner och miljön samtidigt som det bidrar till samhällsnytta. Ur fastighetsägarnas perspektiv kan det i många områden bli ekonomiskt fördelaktigare med en gemensam hantering av vatten och avlopp (va) i egen regi. En större anläggning kan även ha bättre förutsättningar att klara höga miljökrav över tiden vilket leder till minskade utsläpp.

Det finns idag inget generellt fungerande arbetssätt för att skapa gemensamhetsanläggningar för va. Den potential i form av ökad takt i utbyggnad av enskilda avloppslösningar genom att fastighetsägare frivilligt går samman är långt från att realiseras. Tvärtom upplever många kommuner det som svårt och osäkert att förlita sig på gemensamhetsanläggningar som en lösning på problematiken med dåligt fungerande små avloppsanläggningar. Orsaker till detta är bl a att samverkansformerna mellan lantmäterimyndigheter och berörda kommunala förvaltningar behöver utvecklas. De fördelar som finns, inte minst de ekonomiska, behöver tydliggöras för fastighetsägarna.

Målsättningarna med det här projektet var att beskriva vilken potential gemensamhetsanläggningar kan ha för att minska utsläppen från små avlopp, tydliggöra under vilka förutsättningar gemensamhetsanläggningar kan vara en bra lösning, beskriva hur processen för att bilda gemensamhetsanläggningar kan se ut, samt sprida den vunna kunskapen.

De exempelberäkningar som genomförts visar att en satsning på att underlätta för fastighetsägare att bilda gemensamhetsanläggning kan öka åtgärdstakten för små avlopp på såväl kommunal som nationell nivå. Att i form av en särskild nationell satsning skulle kunna ha stor betydelse för hur snabbt de bristfälliga avloppen åtgärdas. Detta skulle t ex kunna vara i form av riktade bidrag till kommuner vilka med va-rådgivning aktivt stödjer bildandet av gemensamhetsanläggningar eller på annat sätt underlättar för fastighetsägare att bilda gemensamhetsanläggningar för avlopp. Ett annat sätt skulle kunna vara att ge lantmäterimyndigheterna särskilt stöd/kostnadstäckning för eller uppdrag att bistå i arbetet med att initiera gemensamhetsanläggningar.

Om kommunen i sin övergripande planering utvecklar strategier och aktiviteter för att öka bildandet av gemensamhetsanläggningar finns förutsättningar för fler gemensamhetsanläggningar. Om kommunen inte gör detta kommer det troligen inte ske av sig självt. Så om och på vilket sätt frågan om gemensamhetsanläggningar för va tas med i den kommunala va-planeringen är mycket viktig. I det fåtal kommuner som aktivt arbetar med detta är det så är det en följd av politiska beslut och tydliga uppdrag samt att resurser getts till förvaltningar och bolag.

En viktig lärdom från projektet är att om kommunen i ett tidigt skede kan klargöra om ett område med fastigheter inte ska omfattas av 6 § lagen om allmänna vattentjänster (LAV), så underlättar det för lantmäterimyndigheten att initiera och genomföra en förrättningsprocess. Genom att planera för områden där gemensamhetsanläggningar är lämpliga så kan kommunerna i sin va-planering också förebygga eller i vart fall minska risken att få föreläggande från länsstyrelsen enligt 51 § LAV.

I områden som ännu inte uppfyller kriterierna enligt 6 § LAV, men som riskerar att i framtiden utvecklas till att bli ett §6-område kan kommunerna med fördel arbeta proaktivt med att skapa förutsättningar för att gemensamhetsanläggning för avlopp ska bildas. Idag är det ett fåtal kommuner som har ett sådant arbete och va-planering. Detta kräver att särskilda medel och resurser avsätts och öronmärks i kommunernas förvaltningsövergripande va-planering.

När det finns förutsättningar i ett område att bilda gemensamhetsanläggning så krävs det nära samarbete mellan lantmäterimyndigheten och kommunen för att en sådan anläggning kommer till

stånd. Då flera myndigheter behöver vara involverade är det viktigt att de kommunicerar med varandra och känner till varandras arbetsområden.

I projektet har en generell arbetsprocess för hur kommuner och lantmäteri gemensamt ska kunna verka för bildandet av gemensamhetsanläggningar för va tagits fram. Projektet har också visat på nyttan av ett ökat samarbete mellan lantmäterimyndighet och kommunernas va-planerare. Ett bra samarbete förenklar för myndigheter, minskar kostnaderna för fastighetsägare och möjliggör fler och bättre gemensamhetsanläggningar vilket i förlängningen kan minska utsläppen till miljön.

Genom dialog och erfarenhetsutbyte har projektet visat på den nytta som sektors- och disciplinövergripande möten och diskussioner kan leda till. Det kan förhoppningsvis inspirera till en förbättrad dialog mellan lantmäterimyndigheter och kommuner i hela landet.

Förord

VA-guiden beviljades 2015 medel för att tillsammans med Lantmäteriet och Roslagsvatten, Knivsta kommun, och Eskilstuna kommun genomföra ett utvecklingsprojekt om gemensamhetsanläggningar (ga) för vatten och avlopp (va). Projektet utvidgades vid starten med deltagare från Norrköpings kommun och Västvatten. Dessutom bidrog Lantmäteriet med ett flertal experter från deras Vattennätverk.

Projektet är finansierat av Havs- och vattenmyndighetens anslag 1:12 Åtgärder för havs – och vattenmiljö.

Det är viktigt att arbeta med frågan om gemensamhetsanläggningar för va då det i många kommuner kan ses som en potential för att snabbare åtgärda små avlopp och som en lösning för problematiska områden. Samtidigt finns många erfarenheter som pekar på svårigheterna med att få till stånd gemensamhetsanläggningar i områden och planeringssituationer där det skulle vara en lämplig lösning. Det finns också ett stort antal gemensamhetsanläggningar i Sverige som fungerar olika bra organisatoriskt och utsläppsmässigt. Det är därför viktigt att öka kunskapen om hur dessa ska förvaltas och drifas framöver.

Syftet med projektet har varit att sammanställa den kunskap som finns om gemensamhetsanläggningar för va och att identifiera de prioriterade frågeställningar som handläggare möter vid diskussioner kring gemensamhetsanläggningar. Dessutom var ambitionen att etablera ett samarbete mellan kommundienstmän och lantmätare¹ för att kunna besvara så många av de prioriterade frågeställningarna som möjligt.

I rapport "Juridiken kring vatten och avlopp"² som Havs- och vattenmyndigheten publicerade under projektets genomförande klargörs flera av de juridiska frågeställningar som inledningsvis ställdes i detta projekt. Den rapporten tillsammans med den vägledning för kommunal va-planering som Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket³ gav ut 2014 är vid sidan av denna rapport bra läsning för att få en överblick över frågeställningarna.

Projektledare har varit Marie Albinsson, Ecooop/VA-guiden som tillsammans med Göran Carlsson och Ingrid Öhlund från Lantmäteriet samt Mats Johansson Ecooop/VA-guiden utgjort projektgrupp.

Vi vill rikta ett tack till Gustaf Mark, Björn Bodin, Ruth Arvidsson, Lennart Lillvreten, Lennart Gustafsson och Ingrid Öhlund från Lantmäteriet, Marika Palmér Rivera Knivsta kommun, Maria Broström Roslagsvatten, Stefan Sjöberg Eskilstuna kommun, Therese Boman Norrköpings kommun, Andreas Roos och Katarina Bjelke Västvatten samt till Havs- och vattenmyndigheten som möjliggjort detta projekt genom bidrag till finansiering. Ett stort tack till även till Maria Hübinette Kungälv kommun, Anders Rimne Boverket och Tove Göthner Sveriges Kommuner och Landsting som läst och lämnat synpunkter på rapporten.

Författarna har under projektets möten och diskussioner fått många bra förslag från alla de ovan nämnda deltagarna. Vi vill understryka att det är författarna som själva står för rapportens innehåll och de slutsatser och de ställningstaganden som presenteras.

Marie Albinsson & Mats Johansson

1 Med lantmätare avses i denna rapport förrättningslantmätare vid lantmäterimyndighet

2 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15- Juridiken kring vatten och avlopp

3 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1 - Vägledning för kommunal VA-planering

Innehållsförteckning

Innehåll

Sammanfattning.....	2
Förord.....	4
Innehållsförteckning	5
Innehåll.....	5
1. Inledning.....	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Projektets syfte och mål	10
2. Genomförda aktiviteter	10
3. Nulägesbeskrivning och resultat från förstudien.....	11
3.1 Antal små avloppsanläggningar i Sverige	11
3.2 Statistik om gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp.....	12
3.3 Gemensamhetsanläggningar för va och vägval i kommunernas va-planering.....	14
3.4 Potential för gemensamhetsanläggningar	15
3.5 Hur arbetar kommuner med gemensamhetsanläggningar för va idag?.....	17
3.6 Kostnader för gemensamhetsanläggningar för va	18
3.7 Fastighetsägarnas perspektiv	18
4. Resultat från workshopar - prioriterade frågor och svar.....	19
4.1 Juridiska frågor.....	19
4.1.1 Gemensamhetsanläggning eller 6 § LAV?.....	19
4.1.2 Fastigheter som inte vill gå med i gemensamhetsanläggningen	20
4.1.3 Samfällighet eller ekonomisk förening	21
4.1.4 Vad kan ingå i ett anläggningsbeslut?	21
4.1.5 Kommunala krav	21
4.2 Va-planering och samverkan mellan myndigheter	21
4.2.1 Va-planering och länsstyrelsen.....	22
4.2.2 Gemensamhetsanläggning eller små avloppsanläggningar?.....	22
4.2.3 Samverkan-samråd.....	22
4.3 Förvaltning och tillsyn av gemensamhetsanläggningar.....	22
4.3.1 Tillsyn av gemensamhetsanläggningar	22
4.3.2 Prövning av va-ledningar.....	23
4.3.3 Möjlighet att bilda bolag för drift och underhåll	23
4.3.4 Framtida förvaltning.....	23
4.3.6 Kommunalt övertagande av gemensamhetsanläggning	24
4.4 Drivkrafter	24
4.4.1 Båtnadsvillkor	24

4.4.2 Drivkrafter och stimulansåtgärder för bildandet av gemensamhetsanläggning.....	24
4.4.3 Stöd för bildande av gemensamhetsanläggningar.....	25
5. Förslag till arbetsprocess.....	25
5.1 Arbetsprocessens steg.....	26
5.2 Förenkling av processen att bilda samfällighet.....	27
6. Slutsatser.....	28
6.2 Förslag till fortsatt arbete.....	30
Referenser.....	32
Bilaga 1. Ordlista.....	33

1. Inledning

I detta kapitel ges en bakgrund till projektet, några inledande beskrivningar av vad en gemensamhetsanläggning och samfällighetsförening är, samt hur dessa kopplar till den kommunala va-planeringen. Projektets syfte och mål beskrivs. I bilaga 1 finns en ordlista som förklarar många av de vanligaste termerna kopplade till va och gemensamhetsanläggningar.

1.1 Bakgrund

Gemensamhetsanläggningar för va är en juridisk lösning för att genomföra samverkan kring va-anläggningar. Det finns andra typer av samverkansformer, t ex ekonomiska förening. Det som skiljer är att för en gemensamhetsanläggning är det fastigheterna som är knutna till den gemensamma anläggningen. I t.ex. en ekonomisk förening är det enskilda personer som är knutna till samverkan.

Anläggningslagen (1973:1149) reglerar hur gemensamhetsanläggningar inrättas och vilka villkor som kan ställas.¹ Förrättningsarbetet påbörjas efter ansökan till lantmäterimyndigheten, därefter följer utredning och samråd samt prövning och beslut i lantmäteriförrättning. Ett beslut om gemensamhetsanläggning reglerar normalt sett markåtkomst, ägande och förvaltning av anläggningen. Förvaltning av gemensamhetsanläggning sker antingen genom delägarförvaltning eller föreningsförvaltning.

Deltagande fastigheter i en gemensamhetsanläggning kan lösa va-frågan på flera olika sätt beroende på de lokala förutsättningarna och vilka vattentjänster kommunen kan tillhandahålla. Det är möjligt att ha olika organisationsformer för t ex dricksvattenförsörjning och avloppsrening. Det är också möjligt att ha en allmän vattentjänst, t ex att kommunen levererar dricksvatten till en anslutningspunkt där ledningsnätet ägs av en samfällighet medan avloppet tas om hand i enskild regi. I tabell 1 listas några former för att organisera va, men det finns även andra varianter. Det saknas statistik över hur vanliga de olika varianterna är men i tabellen redovisas en grov bedömning av hur vanliga olika organisationsformer är.

Tabell 1. Olika former för att organisera va i områden där gemensamhetsanläggningar (ga) kan vara aktuellt. I gråmarkerade alternativ är inte ga aktuellt som organisatorisk form.

	Vatten	Avlopp	Kommentar
Anslutning till central allmän va-anläggning - ga för ledningsnät, ej produktion och rening	Ga	Allmän	mindre vanligt, ofta både dricksvatten och avlopp om allmänt va
	Allmän	Ga	mindre vanligt, ofta både dricksvatten och avlopp om allmänt va
	Ga	Ga	vanligt att både dricksvatten och avlopp ingår i avtalslösning
	Allmän	Allmän	ej aktuellt med ga i detta fall
Lokal anläggning för flera fastigheter - ga för ledningsnät, samt produktion och/eller rening	Ga	Allmän	mindre vanligt, ofta både dricksvatten och avlopp om allmänt va
	Allmän	Ga	ganska vanligt, t ex sommarvatten i fritidshusområden
	Ga	Ga	vanligt
	Allmän	Allmän	ej aktuellt med ga
Enskild anläggning för en fastighet - ga för ledningsnät, produktion eller rening	Ga	Enskild	vanligt med gemensamt vatten och enskilda avloppsanläggningar
	Enskild	Ga	relativt vanligt för anläggningar med mindre antal fastigheter som samverkar
	Allmän	Enskild	ej aktuellt med ga

I alla olika former som presenteras ovan kan en gemensamhetsanläggning förvaltas av en samfällighetsförening. Samfällighetsföreningen, som är en juridisk person, bildas vanligen i anslutning till en lantmäteriförrättning⁴.

Gemensamhetsanläggningar för va kan skapa fördelar både för fastighetsägare, kommun, miljö samtidigt som det bidrar till samhällsnytta. Ur fastighetsägarnas perspektiv kan det i många områden bli ekonomiskt fördelaktigare med en gemensam hantering av vatten och avlopp i egen regi. En större anläggning kan även ha bättre förutsättningar att klara höga miljökrav över tiden vilket leder till minskade utsläpp.

Många kommuner har tagit fram strategiska va-planer för hela kommunen, eller jobbar på annat sätt aktivt med kommunal va-planering. Det varierar stort hur olika kommunerna förhåller sig till gemensamhetsanläggningar i sina styrdokument och va-planer. I dagsläget finns det en osäkerhet hos kommunerna hur gemensamhetsanläggningar kan och får tillämpas. Vissa kommuner ser gemensamhetsanläggningar och avtalslösningar som en modell för att snabbt lösa utbyggnad av allmänt va, medan andra ser gemensamhetsanläggningar som problematiska att få till stånd och som potentiella framtida problem för va-huvudmannen respektive tillsynsmyndigheten. Denna oro upplevs både om gemensamhetsanläggningarna drivs som enskilda friliggande anläggningar eller om de ansluts till den allmänna va-anläggningen med en avtalslösning. Före beslut kan tas

⁴ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15- Juridiken kring vatten och avlopp - En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten

om inrättandet av en gemensamhetsanläggning för va måste det ske en samordning med annan lagstiftning. Det är framför allt miljöbalken, plan- och bygglagen, kulturmiljölagen samt lagen om allmänna vattentjänster (LAV). I förrättningen sker samråd med olika myndigheter som länsstyrelsen, byggnadsnämnd, miljönämnd. Tillämpningen kan skilja mellan kommuner och det har även betydelse hur långt kommunen har kommit i sin va-planering, samt va-huvudmannens inställning till att i framtiden ta över enskilda anläggningar. Även de enskilda fastighetsägarnas inställning till att vilja ta ansvaret för att anlägga och förvalta anläggningen viktigt.

I LAV⁵ som trädde i kraft 2007 gjordes förändringar jämfört med den tidigare va-lagen⁶ från 1970. I LAV står det nu angående kommunens skyldighet att ordna vattentjänster:

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

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

Det innebär att det inte som tidigare enbart är hälsoskyddet utan också miljöskyddet som ska ligga till grund för bedömningen om behov finns att ordna va-försörjningen i ett större sammanhang. Detta har sedan beskrivits i flera domar från miljööverdomstolen (numera mark- och miljööverdomstolen) och beslut i va-nämnden⁷.

Vad ett ”större sammanhang” är tolkas vanligen av domstolar och av den nyligen nedlagda va-nämnden som en grupp av 20-30 fastigheter som ligger relativt nära varandra. Detta påverkar på flera sätt arbetet med att få till stånd gemensamhetsanläggningar för va. Om kommunerna inte fullgör sin skyldighet att ordna va i ett större sammanhang om behov finns har länsstyrelserna möjlighet att enligt 51§ LAV förelägga kommunerna om att fullgöra denna skyldighet. Sådana förelägganden är också något som blivit allt vanligare.

I lagmotiven till ändringarna i LAV föreslogs att kommunerna skulle ges möjlighet att med stöd av lagen kunna förelägga flera fastighetsägare att gå samman för att bilda gemensamhetsanläggning, s.k. ”va-samverkan”. Det förslaget ströks emellertid och den möjligheten finns inte heller med i dagens lagstiftning.

Det betyder ur ett juridiskt perspektiv att det är relativt begränsat vilka typer av områden och bebyggelse där gemensamhetsanläggningar för va är aktuella. Å andra sidan är det i praktiken så att det på många ställen i landet redan finns och bildas gemensamhetsanläggningar för va i områden där 6 § borde gälla, ofta med argumentet att det är bättre att va löses nu på enskilt initiativ och att man inte vill vänta på kommunernas va-utbyggnad.

Det finns idag ingen nationell eller regional vägledning för kommuner om hur man ska förhålla sig till dessa juridiskt komplicerade frågor vilka ofta aktualiseras i redan besvärliga planeringssituationer som t ex omvandlingsområden där fritidshusområde omvandlas till mer permanentboenden. För lantmätare finns handböcker och vägledning vad gäller hur förrättningar ska genomföras men det saknas vägledning för hur kommuner och förrättningslantmätare ska interagera på ett effektivt sätt i arbetet med gemensamhetsanläggningar för va.

5 Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

6 Lag (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar

7 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15- Juridiken kring vatten och avlopp - En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten

Det finns ett behov i kommunerna av ökad kunskap om hur man på ett effektivt sätt kan planera för och medverka i bildandet av gemensamhetsanläggningar för va. För lantmätare finns ett behov av att ytterligare öka kunskapen om kommunal va-planering som stöd vid bildande av gemensamhetsanläggning.

1.2 Projektets syfte och mål

Projektets syfte var att genom dialogmöten med representanter för kommuner och Lantmäteriet lägga grunden för att utnyttja den potential som gemensamhetsanläggningar för va kan utgöra. Dels i genomförandet av kommunernas va-planering, dels för att åtgärda små enskilda avlopp och minska utsläppen från dessa.

Projektets mål var att

1. Beskriva den potential som gemensamhetsanläggningar för va har för arbetet med att minska utsläppen från små avloppsanläggningar.
2. Tydliggöra om och när det är juridiskt möjligt att genom lantmäteriförrättning bilda gemensamhetsanläggningar för va
3. Tydliggöra och visa på vilka samråd/tillstånd som kan behövas i förrättningsprocessen gentemot andra samhällsaktörer
4. Beskriva möjligheter och begränsningar för hur kommunens förvaltningar kan/får arbeta med gemensamhetsanläggningar för va
5. Lyfta fram exempel på hur kommunen kan arbeta för att säkerställa funktion och långsiktig förvaltning av gemensamhetsanläggningar för va
6. Sprida den vunna kunskapen till kommuner och kommunala och statliga lantmäterimyndigheter

2. Genomförda aktiviteter

Initialt har en kunskapsinsamling och sammanställning av information och statistik om gemensamhetsanläggningar för va genomförts. Detta har kompletterats med en rad intervjuer med kommuner och andra aktörer. Resultatet från dessa aktiviteter finns presenterat i kapitel 3. Resultat och preliminära slutsatser har också presenterats och diskuterats under de två workshopar som genomförts.

Stort fokus har lagts på dialogmöten och erfarenhetsutbyte mellan lantmätare⁸ och kommuntjänstemän som arbetar med va för att kunna identifiera och prioritera bland alla frågor som finns på området.

De dialogbaserade workshopar som genomförts kan sammanfattas i följande steg:

På workshop 1 inriktades arbete och diskussioner på att:

1. Identifiera frågor av vikt för projektet.
2. Sortera dessa, så att de frågor som hänger samman diskuteras ihop.
3. Prioritera frågor, för att kunna fokusera på de viktigaste frågorna.
4. Utveckla prioriterade frågor, för att på ett bra sätt tydliggöra och avgränsa frågeställningarna och för att se vem/vilka som behöver arbeta med respektive involveras för att besvara frågorna.

Workshopen resulterade i en lång rad frågeställningar vilka kunde grupperas i olika områden. De för projektet mest prioriterade frågorna har processats vidare och resultatet finns beskrivet i kapitel 4.

⁸ Med lantmätare i denna rapport avses förrättningslantmätare vid lantmäterimyndighet

En av de mest prioriterade frågorna om att ta fram ett förslag till arbetsprocess finns presenterat under kapitel 5.

Efter workshop 1 fick alla deltagare i uppdrag att utveckla en frågeställning som skulle redovisas under workshop 2. På workshop 2 presenterades även ett första förslag på arbetsprocess, de utvecklade frågorna placerades även in under olika steg i den föreslagna arbetsprocessen.

Metodik för workshop 2 byggde på att:

5. Tydligt och kortfattat sammanfatta prioriterade frågor och svar, dvs att diskutera fram tydliga lösningar och svar samt vilka ytterligare insatser som krävs för att kunna få svar eller komma vidare mot en lösning.
6. Adressera de prioriterade frågorna, vilket bestod i att diskutera fram lösningar och förslag på lämpliga mottagare av de slutsatser, respektive fortfarande olösta frågor.

Förutom de resultat och slutsatser som sammanfattas i denna rapport har en utbildning samordnad för lantmätare och kommuntjänstemän om gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp arrangerats i april månad 2016.

Erfarenheter och slutsatser från projektet har också presenterats på den nationella konferensen Vatten Avlopp Kretslopp i mars 2016.

3. Nulägesbeskrivning och resultat från förstudien

I detta kapitel redovisas de resultat som kommer från projektets utredningar, intervjuer och förstudier. I delarna 3.1 – 3.2 presenteras antalet små avloppsanläggningar i Sverige och hur kommunerna arbetar med gemensamhetsanläggningar i sin tillsyn och va-planering. I avsnitt 3.3 och 3.4 redovisas hur stor potentialen för gemensamhetsanläggningar för va är samt den tillgängliga statistik som projektet sammanställt.

Under rubrik 3.5 – 3.7 presenteras resultat från den kunskapsinsamling som gjorts vad gäller hur kommunerna arbetar med gemensamhetsanläggningar idag, kostnaden för gemensamhetsanläggningar för va, samt en del om fastighetsägarnas perspektiv.

3.1 Antal små avloppsanläggningar i Sverige

I den senaste uppdateringen av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar SMED-enkäten⁹ som genomfördes under 2015 finns det ca 691 000 fastigheter med små avloppsanläggningar¹⁰ med WC och ytterligare ca 265 000 fastigheter med enbart BDT-avlopp. Dvs totalt ca 956 000 fastigheter med små avloppsanläggningar.

Av det totala antalet fastigheter med små avlopp med vattentoilet är 2 % anslutna till större infiltrationer/markbäddar (25-200 pe) samt 1 % anslutna till reningsverk (25-200 pe). I SMEDs rapport anges inte hur många gemensamhetsanläggningar det finns utan enkäten efterfrågade bara hur många fastigheter som är anslutna till anläggningar dimensionerade för 25-200 pe.

Det är osäkert vilken status ur miljösynpunkt de små avloppen i Sverige har men enligt Havs- och vattenmyndigheten bedöms nära hälften av alla anläggningar ha otillräcklig rening och/eller av någon annan anledning inte vara godkända¹¹.

⁹ SMED, 2015. Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar, SMED rapport 166.

¹⁰ Små avlopp är avloppsanläggningar avsedda för upp t.o.m. 200 personekvivalenter (pe). Ofta används begreppet enskilt avlopp men det beskriver enbart att avloppet inte ägs och drivs av en allmän aktör dvs kommunens va-huvudman inte om det är få eller många fastigheter anslutna till avloppsanläggningen.

¹¹ Havs- och vattenmyndigheten, 2013. Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp

Hur länge en avloppsanläggning bibehåller sin funktion varierar beroende på tekniklösning, konstruktion, ingående material och belastning. Vanligen brukar man tala om en livslängd på 15-20 år för markbaserad rening. HaV har i ett regeringsuppdrag 2013¹² meddelat att en hållbar åtgärdstakt för små avlopp i ett initialt skede bör vara 6 % (för att åtgärda de riktigt dåliga anläggningarna inom en 10-års period) och därefter långsiktigt ligga på 5 %, vilket motsvarar runt 37 000 avlopp per år. En åtgärdstakt på 5 % skulle innebära att alla existerande anläggningar skulle ses över en gång var 20:e år. Idag är åtgärdstakten betydligt lägre: ca 1-2%.

3.2 Statistik om gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp

Tidigare har det inte funnits någon sammanställning över hur många gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp som finns. Det är även oklart hur stora de är och vilken typ av teknisk lösning/vattentjänst de levererar, t ex enbart dricksvatten, dricksvatten och avloppsrening eller enbart avloppsrening.

Sammanfattningsvis är det enligt SMED 3 %, dvs. något färre än 30 000 hushåll, som är anslutna till större avloppsanläggningar som kan vara gemensamhetsanläggningar (det finns flera andra organisatoriska modeller för denna typ av anläggningar, men det finns det inte tillgänglig information om). Till detta kommer också ett okänt antal gemensamhetsanläggningar för BDT-vatten vilka inte efterfrågats i den nationella enkäten. I SMEDs rapport ingår inte heller antal fastigheter som ensamma eller i grupp anslutit sig till det allmänna va-nätet vilket är en vanlig lösning för gemensamhetsanläggningar.

Projektet har utrett frågan om hur många gemensamhetsanläggningar som har bildats i Sverige med ändamålet avloppsrening och hur utvecklingen för dessa varit över tid. Statistik har sökts ut om hur många samfällighetsföreningar som förvaltar avloppsanläggning samt antalet förrättningar som för närvarande pågår för bildande av gemensamhetsanläggningar för avlopp (fastighetssamverkan om avlopp). En sökning har skett i Lantmäteriets register, Fastighetsregistret, på genomförda förrättningar för ändamålen; "avlopp", "reningsverk", "VA-" och "spill-" vilket inkluderar gemensamhetsanläggning för ledning till kommunalt nät. Det finns enligt registret ca 23 000 gemensamhetsanläggningar för avlopp varav ca 2 800 har fler än 20 fastigheter. Vid en sökning för ändamål i registret för samfällighetsföreningar som förvaltar gemensamhetsanläggningar för avlopp så redovisas ca 7 000 föreningar.

Det har varit svårt att få fram ett säkert underlag men resultatet från den första genomgång som genomförts inom projektet ger en grov uppskattning av antalet gemensamhetsanläggningar för avlopp.

Projektgruppen bedömde att ytterligare fördjupning i statistik om bildande av gemensamhetsanläggningar eller antal pågående förrättningar i dagsläget inte var genomförbart inom projektets ramar. Fokus lades istället på att föreslå en enhetlig och bra arbetsprocess för de geografiska områden där det kan bedömas som lämpligt att det bildas en gemensamhetsanläggning för avlopp.

12 Havs- och vattenmyndigheten, 2013. Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp.

Exempel – uppskattning av antalet fastigheter anslutna till gemensamhetsanläggningar i Sverige

Det finns enligt fastighetsregistret 2 800 gemensamhetsanläggningarna som har fler än 20 fastigheter anslutna för avlopp. Antar vi att dessa i genomsnitt har 30 fastigheter anslutna resulterar detta i ca 84 000 fastigheter.

Om man till det sedan lägger resterande ca 20 000 gemensamhetsanläggningar och antar att de i genomsnitt har 4 fastigheter anslutna så blir detta ca 80 000 fastigheter.

En moderat uppskattning av antalet fastigheter anslutna till gemensamhetsanläggningar för va blir utifrån beräkningarna ovan att minst 160 000 fastigheter i landet är anslutna till gemensamhetsanläggningar för va.

Av dessa är många anslutna till centraliserade, allmänna va-nät genom olika avtalslösningar.

Även om två av tre fastigheter är anslutna till allmänt va så kan antalet fastigheter med små gemensamma avloppsanläggningar vara minst 50 000 och troligen betydligt fler än så.

Beräkningarna baseras på osäker statistik och bygger på ett antal grova antaganden. Fastigheter som löst va tillsammans med tex ekonomiska föreningar, bolag etc. är inte med i detta dataunderlag.

Även om exempelberäkningen är osäker ger den en storleksordning som tidigare inte presenteras i någon annan studie eller kunskapssammanställning. Beräkningarna pekar på att det finns ett stort antal fastigheter, kanske minst 50 000 fastigheter som idag är anslutna till olika typer av gemensamhetsanläggningar eller motsvarande. Hur stort det exakta antalet fastigheter är går att ta fram på kommunal nivå, men har inte varit möjligt att bedöma på nationell nivå utan att göra en mer detaljerad genomgång av den statistik som Lantmäterimyndigheten och kommunerna har.

Exempelberäkningen pekar också på att den uppskattning som finns i den tidigare refererade SMED-rapporten¹³ om ca 30 000 fastigheter anslutna till större avloppsanläggningar troligen underskattar antalet fastigheter med gemensamt avlopp.

För några av de kommuner som har varit involverade i projektet så har mer detaljerad statistik tagits fram, bl a för Uddevalla, Knivsta och Eskilstuna kommuner.

Ett exempel från en kommun presenteras nedan och övrig statistik finns i underlagsrapport från projektet¹⁴.

Exempel – statistikunderlag för gemensamhetsanläggningar i Uddevalla kommun

Det finns ca 290 gemensamhetsanläggningar för avlopp inom Uddevalla kommun, ca 111 av dessa har bildats efter år 2000.

Det är färre än 9 fastigheter för avlopp hos ca 85 % av de gemensamhetsanläggningarna som bildats och 9 % mellan 10-19 fastigheter. Ca 6 % av antalet gemensamhetsanläggningar för avlopp som bildats har fler än 20 delägare. Det är framförallt områden inom denna grupp som faller under möjligheten att klassas som områden där 6 § LAV borde tillämpas av kommunen.

I Uddevalla kan man se en ökning över tid med gemensamhetsanläggningar som omfattar fler fastigheter. Det är dock inte möjligt att enkelt urskilja om de nyare gemensamhetsanläggningarna

¹³ SMED, 2015. Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar, SMED rapport 166.

¹⁴ PM Statistik va-anläggningar, Underlagsrapport, Lantmäteriet 2015-06-01.

omfattar endast ledningar, reningsverk eller annan lokal rening eller kretsloppsanpassat system. För att göra detta på kommunal nivå krävs en genomgång av alla registrerade ändamål och en sortering av resultatet utifrån uppsatta kriterier.

Statistiken som tagits ut ur fastighetsregistret visar också att det skiljer väldigt mycket i antal pågående förrättningar för bildande av gemensamhetsanläggningar för avlopp mellan olika kommuner och landsändar. En orsak är sannolikt hur kommunen driver frågorna om va-planering, om man har stöd av va-rådgivare, om man inventerar och förelägger små avlopp etc. Ekonomiska föreningar redovisas inte i den statistik som kunnat tas fram. Antalet lantmäteriförrättningar som skett bland de 39 kommuner som har en kommunal lantmäterimyndighet finns inte heller med i statistiken.

Antalet fastigheter som idag har gemensamhetsanläggningar för avlopp beräknas vara i storleksordningen 7 % av de ca 956 000 fastigheter som har små avloppsanläggningar. Att det är så pass många avlopp kan i sig motivera en fördjupad genomgång av den statistik som lantmäteriet m fl andra aktörer har tillgång till. En sådan genomgång skulle också ge möjlighet att sammanställa information om hur många av fastigheterna som är anslutna via avtalslösningar till allmän va-anläggning samt även kunna bedöma ålder och i vissa fall status på avloppen.

3.3 Gemensamhetsanläggningar för va och vägval i kommunernas va-planering

Huruvida gemensamhetsanläggningar är en intressant lösning att arbeta med för kommunerna är kopplat till hur kommunernas va-planering är utformad och vilka strategiska vägval kommunerna gjort och gör för olika geografiska områden inom respektive kommun. I den nationella vägledningen om kommunal va-planering som tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket diskuteras gemensamhetsanläggningar, relativt översiktligt och det finns en kortare text med som bilaga till rapporten¹⁵.

Hur kommunerna gör sina strategiska vägval varierar, det är särskilt tydligt när det gäller hur man arbetar med och förhåller sig till gemensamhetsanläggningar. Det verkar inte i särskilt hög grad vara kopplat till geografiska eller demografiska aspekter utan beror snarare på de erfarenheter, den kultur och de politiska beslut som fattats i respektive kommun.

I vissa kommuner t ex Jönköping¹⁶ ser man gemensamhetsanläggningar som en svårgenomförbar, osäker och t o m oönskad lösning för vatten och avlopp utanför allmänt verksamhetsområde. Detta grundar sig delvis i att man saknar en säkerhet i genomförandet, ofta baserad på erfarenhet av förrättningar för gemensamhetsanläggningar som inte har blivit genomförda och att långdragna processer som krävt mycket resurser ändå inte resulterat i en fungerande va-försörjning. Det kan finnas ett behov av bättre vägledning från regionala och nationella aktörer. Det behövs också ett samarbete och kunskapsutbyte i va-frågor med Lantmäterimyndigheter i ett tidigt skede.

I andra kommuner tänker man helt annorlunda, exempelvis har både Lidköpings¹⁷ och Karlskrona¹⁸ kommuner gemensamhetsanläggningar som en del i sina strategier för VA-utbyggnad. Ett relativt stort antal kommuner baserar sin va-strategi och va-utbyggnad på att avtalslösningar etableras med samfällighetsföreningar vilka sedan bygger egna enskilda ledningsnät som ansluts till kommunens centrala ledningssystem för vatten och avlopp. Detta görs även om vetskapen om att dessa

¹⁵ Havs- och Vattenmyndigheten, 2014. Vägledning för kommunal va-planering. Rapport 2014:1.

¹⁶ Kerstin Nyström, Jönköpings kommun . Pers. komm. 2016.

¹⁷ Artikel i tidskriften Cirkulation 5/14. Privat eller kommunalt till villor och stugor?

¹⁸ VA-plan Karlskrona kommun. 2014.

anläggningar ligger i potentiella eller självklara "6§-områden" och kan komma att bli föremål för ett allmänt övertagande i framtiden. Ofta ser man detta som den enda möjliga lösningen för att kunna möta upp det behov av va-försörjning som finns i t ex omvandlingsområden kring tätorter.

En tredje mindre förekommande variant är att kommunerna aktivt vill skapa gemensamhetsanläggningar med lokala tekniska lösningar för dricksvatten och avloppsvattenrening. Detta för att på ett proaktivt sätt lösa va-försörjningen i områden vilka i framtiden kan bli aktuella för kommunalt huvudmannaskap. I vissa kommuner är det vanligt att bildandet av gemensamhetsanläggningar i samband med detaljplanering och nyexploatering sker när det är utanför allmänt verksamhetsområde.

För att kunna göra strategiska vägval som möjliggör utveckling av gemensamhetsanläggningar i områden där detta passar krävs att det finns ett förvaltningsövergripande samarbete med olika kompetenser inom kommunen, samt att man i va-planeringen identifierar områden som är lämpliga för att lösa va-frågan gemensamt utan allmänt huvudmannaskap. I en del kommuner, t ex Norrköping, har man arbetat fram en tidsbestämd va-utbyggnadsplan för allmänt va. Kommunen har också identifierat vilka områden som är lämpliga för gemensamhetsanläggningar respektive i vilka områden man anser att det fortsatt ska vara enskilda mindre va-anläggningar.

Utöver det förvaltningsövergripande arbetet med va-planering så behövs en nära koppling till lantmäterimyndighet och samråd med länsstyrelsen samt även ytterligare projektorienterade åtgärder som t ex va-rådgivning. Va-rådgivning är en typ av aktivitet som alltför många kommuner satsar på, antingen genom att anställa en person som aktivt arbetar med va-rådgivning eller genom att anlita konsulter eller externa aktörer som har till uppgift att kommunicera med fastighetsägare och hjälpa dem att själva och helst frivilligt lösa sin va-försörjning. I ett antal kommuner har detta prövats under några års tid med fokus på att få till stånd gemensamhetsanläggningar. Där det fungerat tycks en bidragande orsak varit just att kommunen haft en tydlig va-plan/va-planering samt att man tidigt involverat lantmätare i processen. Ett problem som ofta uppstår är att områden som ses som potentiellt intressanta för gemensamhetsanläggningar, både ur fastighetsägares och kommunens perspektiv faller in under de kriterier som satts upp för att va-försörjningen enligt LAV ska lösas i ett större sammanhang, dvs. med en allmän va-anläggning. Detta diskuteras i kapitel 4.

3.4 Potential för gemensamhetsanläggningar

Uppgifterna kring antalet små avloppsanläggningar och deras status är fortfarande osäkra och beräkningar av potentialen för gemensamhetsanläggning baseras på uppskattningar och schablonberäkningar. I detta avsnitt presenterar vi och diskuterar fem exempelberäkningar för en framtida utveckling där kommuner och lantmäteri genom att samarbete lyckats utnyttja den potential för frivilligt åtgärdande av avloppsanläggningar som gemensamhetsanläggningar kan utgöra.

Arbetet med inventering och tillsyn för att åtgärda små avlopp som inte uppfyller lagens krav ökar i Sverige. Alltför många kommuner gör särskilda satsningar och många har även politiska mål för åtgärdandet. Dessutom sker en va-utbyggnad av de kommunala allmänna va-näten framförallt i omvandlingsområden och ibland i samband med nyexploatering i eller nära tätorter.

Enkätundersökningar genomförda av branschaktörer pekar på att åtgärdstakten sakta ökar och uppskattas till 18 000 – 19 000 anläggningar för 2014¹⁹. Detta är fortfarande en låg åtgärdstakt (< 2,5 %) i relation till de 5-6% som HaV föreslagit i sitt regeringsuppdrag.²⁰

19 Daniel Hedlund, VVS-fabrikanternas råd, muntligen 2014

20 Havs- och vattenmyndigheten, 2013. Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp

Exempelberäkning

– Potential för gemensamhetsanläggningar att öka åtgärdstakten för små avlopp

Exempelberäkning 1:

För att öka åtgärdstakten med 1 % behöver ca 6 000 fastigheter åtgärda sina avlopp med gemensamhetsanläggningar varje år. Detta skulle t ex kunna ske genom att 100 kommuner fick till stånd fyra gemensamhetsanläggningar per år med i snitt 15 deltagande fastigheter.

Exempelberäkning 2:

Om man räknar med att det i 200 av landets 290 kommuner varje år skapas en gemensamhetsanläggning med i snitt ca 10 fastigheter så skulle det motsvara ca 2 000 eller 0,3 % ökning av åtgärdstakten.

Exempelberäkning 3:

Om man istället gör räkneexemplet utifrån en vanligare situation där avtalslösningar för anslutning till allmänt va sker och där antalet fastigheter ofta är större så kan det se ut på följande sätt: 100 kommuner etablerar två gemensamhetsanläggningar per år med 30 fastigheter vardera = 6 000 fastigheter per år.

Exempelberäkning 4:

Om det i ett tioårigt perspektiv skulle ske en utveckling där så många som 25 % av 625 000 fastigheter med bristfälliga avlopp och vattentoalett bildar gemensamhetsanläggningar skulle detta motsvara 156 000 fastigheter. Omräknat skulle detta bli ca 16 000 förbättrade avloppsanläggningar per år vilket i sin tur motsvarar skillnaden mellan dagens uppskattade åtgärdstakt och en "hållbar åtgärdstakt" på 5 % dvs drygt 31 000 fastigheters avlopp per år.

Exempelberäkning 5:

För att från dagens åtgärdstakt på 2-2,5 % genom ett ökat antal gemensamhetsanläggningar nå 5 % åtgärdade avloppsanläggningar per år skulle det t ex räcka med att det i 200 kommuner i snitt bildades:

- fyra mindre gemensamhetsanläggningar med i snitt fem fastigheter anslutna
(beräknat som $200 \text{ kn} \times 4 \text{ gemensamhetsanläggningar} \times 5 \text{ fastigheter} = 4000 \text{ fastigheter}$)
- tre mellanstora gemensamhetsanläggningar med i snitt tio fastigheter anslutna
(beräknat som $200 \text{ kn} \times 3 \text{ gemensamhetsanläggningar} \times 10 \text{ fastigheter} = 6000 \text{ fastigheter}$)
- två avtalslösningar med i snitt 30 fastigheter anslutna
(beräknat som $200 \text{ kn} \times 2 \text{ gemensamhetsanläggningar} \times 30 \text{ fastigheter} = 6000 \text{ fastigheter}$)

Även om beräkningarna är hypotetiska kan man sammantaget visa att en brett genomförd satsning på att få till stånd 5-10 gemensamhetsanläggningar per år i merparten av landets kommuner skulle kunna göra att vi når det föreslagna målet för hållbar åtgärdstakt. Det är således av intresse att ta med gemensamhetsanläggningar i diskussionen som en potential, om inte annat på kommunal nivå, då andra sätt att öka åtgärdstakten, t ex via ökad tillsyn eller utbyggnad av allmänt va, är både svårstyrda och långsamma processer.

Vägen till ett ökat antal gemensamhetsanläggningar för va är inte helt enkel. Men potentialen ger goda skäl för att undersöka möjligheterna till förbättringar i hur kommuner och enskilda fastighetsägare kan åtgärda de bristfälliga små avloppen i Sverige genom att fler

gemensamhetsanläggningar för va genomförs med samverkan på frivillig väg. Utöver förbättrad rening för avloppen skulle en sådan utveckling också kunna minska kommunernas arbete med tillsyn på befintliga avlopp, samtidigt som kostnaderna för fastighetsägarna troligen kan minska jämfört med att åtgärda avloppsanläggningen själv på varje fastighet (solitärt) eller genom att ansluta sig till en allmän va-anläggning.

3.5 Hur arbetar kommuner med gemensamhetsanläggningar för va idag?

Förutom de kommuner som medverkade i projektet ombads Avloppsguidens och VA-planeringsguidens medlemmar att bidra med frågor till projektet. Dessutom kontaktades och intervjuades intresserade kommuner. Intervjuerna med kommunerna visar på en stor variation i hur dessa jobbar med frågan och att det finns stora osäkerheter vad gäller hur kommunernas respektive förvaltningar kan/får arbeta med gemensamhetsanläggningar. Det skiljer också mycket om ga diskuteras för områden nära eller långt ifrån befintliga verksamhetsområden för vatten och avlopp. Det visar att det finns ett stort behov av råd och anvisningar i dessa frågor.

Trots att gemensamhetsanläggningar för va ofta förekommer inom kommunen så är den generella kunskapen om gemensamhetsanläggningar låg. Detta gäller oavsett om det handlar om att bedriva tillsyn på befintliga gemensamhetsanläggningar eller att bilda nya.

Idag är det främst kommuner med va-rådgivare som jobbar med att stödja bildandet av gemensamhetsanläggningar. Gemensamhetsanläggningar finns även utpekade som en lösning i deras va-planer. Va-rådgivare är en nyckelperson för att bilda gemensamhetsanläggningar. Va-rådgivaren kan fungera som en lots/koordinator till kommunens förvaltningar och till lantmäterimyndigheten. Fördelen med va-rådgivare är att de är friare i sin roll och i sin kommunikation med fastighetsägare. De kan därför ha en mer informativ, rådgivande och proaktiv roll.

Vid kontakten med kommuner har det tydligt framkommit att kommunerna önskar stöd för bedömningen när gemensamhetsanläggningar kan/bör användas och den otydlighet med dagens lagstiftning, bl a 6 § LAV, som finns idag är ett hinder för att utnyttja potentialen. Det skulle därför behövas en tydlig vägledning om när det är lämpligt med gemensamhetsanläggningar för va. Kontakterna med respektive länsstyrelse behöver också utvecklas.

Att det tar tid, minst 2-3 år för att få till en gemensam va-lösning för ett område har lyfts av flera kommuner. Kommuner som satsar på att stödja bildande av gemensamhetsanläggningar ser inte resultatet förrän långt senare. För att gemensamhetsanläggningar ska bildas behöver fastighetsägarna ofta stöttning genom hela processen. Det är därför svårt att se effekter av kortare va-rådgivningsprojekt för att stödja bildandet av gemensamhetsanläggningar.

Framtida förvaltning är också en viktig fråga för kommunerna, inte minst för kommuner som idag har tillsyn över dåligt skötta anläggningar där fastighetsägarna själva knappt har vetskap om att deras fastighet ingår i en gemensamhetsanläggning.

Det finns en trend hos många kommuner att ha med gemensamhetsanläggningar i sina va-planer som en lösning för områden med behov av va-utbyggnad. Va-planerna saknar dock ofta detaljering i form av konkreta genomförandeaktiviteter, exempelvis va-rådgivning som kan möjliggöra att det bildas gemensamhetsanläggningar. Resultatet blir ofta att en va-plan tas fram men att inget mer händer, de undermåliga små avloppen åtgärdas varken med enskilda eller gemensamma lösningar. Istället blir det kommunens miljökontor som i samband med tillsynsföreläggande om de ställer krav på enskilda fastighetsägare att åtgärda de små avloppen. Detta ledder ofta till motsättningar och till och med konflikt mellan fastighetsägare och kommun och diskussionen blir ofta då mer probleminriktad än framåtsyftande. Vid ett proaktivt arbete med va-plan och va-rådgivare så finns det en större medvetenhet hos enskilda fastighetsägare och därmed ett större engagemang.

3.6 Kostnader för gemensamhetsanläggningar för va

Kostnaden för byggande av små avloppsanläggningar varierar kraftigt i landet, främst beroende på olika förutsättningar för anläggande av avlopp, krav på rening och ev. kretsloppskrav etc. Vid anslutning till kommunal vatten- eller avloppsledning (avtalslösning) så varierar anläggningsavgiften också och tas i vissa fall inte ut alls.

En viktig förutsättning för att få igång frivillig samverkan och för att lantmäteriförrättningen ska kunna genomföras på bästa sätt är att fastighetsägare tidigt får kännedom om kostnader och hur processen går till från start till byggande och framtida förvaltning.

De uppgifter som lantmätare och intervjuade kommundienstjänstemän pekar på är att förrättningskostnaden, som utgår för nedlagd tid i förrättningen, utgör en liten del av den totala kostnaden. Från de kommunintervjuer som genomförts har exempel på kostnader på mellan 2500 - 5000 kr/fastighet noterats. Detta är fall där anläggningen omfattar fler än 10 fastigheter och inte avviker från den normala processen för förrättningar. Detta är alltså en mycket liten del av den totala kostnaden för avlopp som ofta kan vara mellan 100 000 – 250 000 kr per fastighet.

Vid lantmäteriförrättning görs ofta en skönsmässig bedömning av kostnader för anläggandet av enskild avloppsanläggning, ersättning för markupplåtelse, förrättningskostnader etc. Detta sker i samband med den båtnadsprövning enligt anläggningslagen som alltid ska göras. Båtnadsprövningen innebär att lantmäterimyndigheten gör en bedömning om den föreslagna förrättningen sammantaget är till båtnad (nytta) för de ingående fastigheterna. Om det behövs som underlag så kan detaljerade projekteringsunderlag och beräkning av kostnader tas fram inom lantmäteriförrättningen. Det är sällan som kommunen har tillgång till och dokumenterar kostnadsuppgifter.

Efter färdig förrättning och nybyggd anläggning är det enbart fastighetsägaren och samfälligheten som har kostnadsuppgifter. Lantmäteriet är inte längre med i processen, och kommunen ser den bildade gemensamhetsanläggningen som en tillsynsfråga.

Det finns en möjlighet att få underlag till kostnader i samband med ett eventuellt övertagande av va-anläggningar som ska införlivas i den allmänna va-anläggningen. Detta är emellertid inte enkelt att sammanställa då det sparas i enskilda fall/projekt hos va-huvudmannen.

Förutom den faktiska kostnaden för gemensamhetsanläggningen finns det ytterligare en kostnad/resurs som är svår att uppskatta men som är direkt nödvändig och det är engagemang och ideell tid som investeras av fastighetsägarna.

Det finns även andra sätt att i samverkan bygga ut enskilt avlopp för flera fastigheter. Det kan ske via ekonomisk förening eller en ideell förening etc. Beroende på vilken organisationsform som väljs kan ekonomin bli olika. Dessa organisationsformer är knutna till person istället för fastighet och följer inte naturligt med fastigheten vid överlåtelse och ger därmed inte samma långsiktiga trygghet för delägarna.

3.7 Fastighetsägarnas perspektiv

Det kan i många fall vara effektivare för fastighetsägare att investera i en gemensam anläggning tillsammans med sina grannar istället för i en egen anläggning. Till fördelarna hör framförallt miljöbesparingar, lägre anläggningskostnader och lägre kostnader för framtida drift. Att för en enskild fastighet anlägga en godkänd vatten- och avloppsanläggning kan många gånger vara en både dyr och tidskrävande investering.

Exempel på när samverkan mellan fastigheter skapar fördelar är bl a:

- Bildandet av en gemensam va-anläggning (exempelvis ett reningsverk) utan anslutning till allmän anläggning. Detta kan ske i liten skala för ett fåtal fastigheter likväl som för en större grupp fastigheter.
- Gemensamma ledningar med anslutning till allmän vatten- och/eller avloppsförsörjning. Detta kan både vara för stadigvarande användning eller som ett första steg i utbyggnad av va-försörjningen som görs med enskilt huvudmannaskap för att senare kunna övertas av den allmänna va-anläggningen (kommunens va-huvudman).

Gemensamhetsanläggningar bygger i stort på frivillighet och engagerade fastighetsägare är en förutsättning för att formen ska fungera väl. Det finns dock möjligheter att tvångsansluta enskilda fastigheter i samband med förrättning.

För att en gemensamhetsanläggning ska bildas krävs det en stor insats och oftast med en eldsjäl eller flera som är drivande. Incitamenten för fastighetsägarna är bl. a. att deltagarna kan vara med och påverka sin närmiljö, ta demokratiska beslut samt ekonomi.

För att underlätta bildandet av gemensamhetsanläggningar behövs det stöd inom de tekniska och juridiska frågorna. Idag baserar vi kunskapen om fastighetsägarnas drivkrafter, kunskap och uppfattningar om gemensamhetsanläggning för va på lantmätarnas och kommuntjänstemännens erfarenheter och utsagor. Det finns inte någon intervjustudie eller liknande som följt upp fastighetsägarnas perspektiv av att bilda gemensamhetsanläggningar. Det saknas också en medlemsorganisation motsvarande det som REV, Riksförbundet Enskilda Vägar, utgör för vägsamfälligheter.

4. Resultat från workshopar - prioriterade frågor och svar

I detta kapitel presenteras resultatet från de två workshopar som genomförts samt resultatet av det mellanliggande arbetet med att fördjupa sig i frågor och svar. Projektet har listat en stor mängd frågor av olika karaktär som har prioriterats av projektets deltagare. I detta kapitel kommer de prioriterade frågeområdena kortfattat att beskrivas och därefter att utvecklas.

De frågor och prioriteringar som presenteras här är ett resultat av de diskussioner som framkommit på de två workshops-dagarna och ska inte ses som ställningstaganden eller direkta krav som lyfts fram av respektive kommun eller från Lantmäteriet.

4.1 Juridiska frågor

Många av frågorna kring gemensamhetsanläggningar handlar om juridik. Den största och mest avgörande frågan rör 6 § LAV. En viktig fråga är att utreda och bestämma om gemensamhetsanläggning är den bästa lösningen för ett visst område innan man startar arbetet med bildandet av gemensamhetsanläggning. Detta i ljuset av att det kan föreligga behov redan idag eller i framtiden av att lösa va-försörjningen i ett större sammanhang.

4.1.1 Gemensamhetsanläggning eller 6 § LAV?

En viktig fråga att utreda och tydliggöra är vilka områden som inte är aktuella enligt 6 § LAV, dvs i vilka områden som kommunen kan/bör arbeta med gemensamhetsanläggningar, samt att tydliggöra om det är i enlighet med lagstiftningen och myndigheternas ställningstaganden att skapa gemensamhetsanläggningar i områden för att undvika framtida föreläggande från länsstyrelsen om utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp.

Kommunens ansvar för att ordna med allmän va-försörjning i ett område bör således vara utrett innan man drar igång arbetet med att bilda en gemensamhetsanläggning. För att inrätta gemensamhetsanläggning i områden som kan bli ett § 6-område bör man ställa höga krav på anläggningens utförande, så att den uppfyller en standard som huvudmannen kan acceptera om ett övertagande blir aktuellt. Positivt samrådsbesked bör också finnas med länsstyrelsen. Det finns många fallgropar som gör att det finns en överhängande risk att gemensamhetsanläggning inom §6-områden blir en dyr historia för antingen fastighetsägare, huvudman eller för båda.

Det saknas råd och riktlinjer till kommuner om hur man bedömer att ett område är § 6-område eller inte. Ett handläggarstöd för länsstyrelsernas tillsyn enligt LAV finns²¹. Motsvarande finns inte framtaget för kommuner och man får idag förlita sig på ett fåtal rättsfall för vägledning. I projektets diskussioner har konstaterats att någon form av riktlinjer t.ex. från Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna skulle underlätta och tydliggöra både för kommun och lantmäterimyndigheten vilka områden som är lämpliga att starta en process för att bilda gemensamhetsanläggningar för va.

4.1.2 Fastigheter som inte vill gå med i gemensamhetsanläggningen

En gemensamhetsanläggning bygger på att det är fastighetsägarna som frivilligt bildar gemensamhetsanläggningen. Det finns en möjlighet för kommunen att ansöka om att bilda gemensamhetsanläggning men enligt Juridiken kring vatten och avlopp: "Även om anläggningslagen inte utesluter någon kommunal nämnd från att ta ett sådant initiativ, förefaller det olämpligt för den nämnd som har tillsynsansvaret att göra det"²². Om kommunen ansöker innebär det att samtal och information kan påbörjas och tydliggöra för fastighetsägarna förutsättningar för ev samverkan i en gemensamhetsanläggning. Det blir heller inte någon enskild fastighetsägare som behöver ta ansvaret för ansökan. Om förrättningen ställs in faller kostnaden på kommunen om kommunen är ensamt sökande eller har åtagit sig förrättningskostnaden vid inställelse. Det innebär att den enskilde inte behöver ta risken om förrättningen ställs in och det kan även vara bra att någon annan (kommunen) ansöker om det finns motsättningar inom området.

En annan möjlighet att starta upp processen med gemensamhetsanläggning är att kommunen tillsammans med några fastighetsägare ansöker.

När en ansökan har lämnats in till lantmäterimyndigheten bör myndigheten utreda förutsättningarna för inrättande av va vilket bland annat innebär att information inhämtas från och delas med Miljökontoret om vilka fastigheter som har ansökt och om det finns ytterligare fastigheter som har undermåliga avlopp, men som ännu inte fått föreläggande om att åtgärda sitt avlopp. Den informationen bör kunna räcka som ett steg i bedömningen av om det är av väsentlig nytta för fastigheten att delta.

Till Lantmäterisammanträden för ett område där inte alla fastighetsägare har sökt förrättning bör ändå alla fastighetsägare i området kallas. I protokollet bör sedan motiveras varför någon fastighet inte tas med/tvingas med i gemensamhetsanläggningen. För att kunna pröva om fastigheter ska tas med eller inte får bl.a. ske utifrån hur båtadsområde för va preciseras. Va-planen kan vara ett stöd för detta.

Om det är fastighetsägare som har invändningar mot att en gemensamhetsanläggning bildas för avlopp så prövar förrättningslantmätaren detta och kan ta beslut om inrättande av gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagens regler. Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstolen.

21 Miljösamverkan Sverige, 2014. Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster - Ett handläggarstöd för länsstyrelserna

22 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, Juridiken kring vatten och avlopp - En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten

4.1.3 Samfällighet eller ekonomisk förening

En gemensamhetsanläggning kan förvaltas med delägarförvaltning eller med en föreningsförvaltning (samfällighetsförening). En samfällighetsförening bildas enligt lagen om förvaltning av samfälligheter. Samfällighetsföreningen följer i sin förvaltning de framtagna stadgarna. I dessa framgår hur många som ska ingå i styrelse, kallelseförfarande, underhållsfond, m.m.

I en ekonomisk förening är fastighetsägarna medlemmar i föreningen och medlemskapet och stadgar för den ekonomiska föreningen reglerar hur förvaltningen ska ske. I detta fall har det inte bildats någon gemensamhetsanläggning.

En jämförelse mellan ekonomisk förening och samfällighetsförening samt ideell förening har skett i samband med utbyggnad av bredband på landsbygden. Lantmäteriets PM Dnr 401-2011/2436 *Bredbandsutbyggnad på landsbygden – en jämförelse mellan olika föreningsformer.*

4.1.4 Vad kan ingå i ett anläggningsbeslut?

Beslutets omfattning regleras i 24 § anläggningslagen. Ett anläggningsbeslut brukar omfatta följande delar:

- Gemensamhetsanläggningens ändamål, läge, storlek m.m.
- Deltagande fastigheter
- Upplåtet utrymme
- Överföring av fastighetstillhörighet
- Tidpunkt för utförande
- Föreskrifter om anläggningens utförande

Anläggningsbeslutet kan också redovisa hur det tekniska utförandet ska ske och hur det uppfyller miljökraven. Anläggningsbesluten kan komma att behöva anpassas till de framtida förutsättningar som gäller för små avlopp och de krav som kan ställas av kommunen.

4.1.5 Kommunala krav

Valet av teknisk utrustning och utförande i en gemensamhetsanläggning, anslutet till allmänt va, bör överensstämma med va-huvudmannens krav och avtalsformuleringar. För att kunna möta dessa krav på ett bra sätt behöver dock samfälligheten ofta få stöd av kommunen i projektering och upphandling. Det fysiska läget på gemensamhetsanläggningen bör mätas in, vilket normalt sker vid förrättningen. I tillsynen av gemensamhetsanläggningen bör såväl inkommande vatten till gemensamhetsanläggningen som utgående volym avlopp mätas. Anläggningsbesluten bör koppla till avtalet och eventuella krav från miljömyndigheten.

4.2 Va-planering och samverkan mellan myndigheter

Vid diskussionerna om samverkan mellan myndigheter har bl a. nedanstående synpunkter framkommit.

I sin va-planering kan kommunerna planera för områden med gemensamhetsanläggningar. Men det krävs mer kunskap om när de kan användas. Kommunerna behöver även redovisa motiveringen till varför det i vissa fall är mer lämpligt med gemensamhetsanläggning. Va-planeringen är en möjlighet att underlätta för inrättandet av gemensamhetsanläggningar men det krävs ett aktivt arbete med rådgivning och stöd för att det ska ske.

Samverkan mellan myndigheter behöver förbättras för att underlätta bildandet av gemensamhetsanläggningar för va och för ett snabbare genomförande. Idag samråder ofta lantmäterimyndigheten om gemensamhetsanläggningar med byggnadsnämnden men det bör även ske med miljönämnden och med va-huvudmannen. Lantmäterimyndigheten behöver involveras redan i va-planeringen för att lyfta möjligheter och hinder med inrättandet av gemensamhetsanläggning för avlopp.

4.2.1 Va-planering och länsstyrelsen

För att i planeringsprocessen komma fram till vilka områden som är lämpliga för en gemensamhetsanläggning måste statusen på kommunens va-plan säkerställas och kriterierna för när ett område är ett kommunalt ansvar enligt 6 § LAV bli tydligare. Rättspraxis spretar idag. Områden med bara åtta hus har i något fall ansetts vara ett §6-område²³. Ur kommunal synpunkt behövs en tidig dialog med länsstyrelsen för att om möjligt få länsstyrelsens generella synpunkter som underlag till VA-planeringen. Det kan innebära att kommunerna kan fortsätta med den prioritering av va-utbyggnad och den gränsdragning man gjort gällande det allmännas ansvar. Länsstyrelsen kan dock få pröva frågan om 6 § LAV gäller för området om enskilda väcker den frågan.

4.2.2 Gemensamhetsanläggning eller små avloppsanläggningar?

Om det är tydligt vilka områden som ska byggas ut med kommunalt vatten och avlopp blir det också lättare att aktivt gå ut och driva arbetet med att få hållbara avloppslösningar i områden som inte är §6-områden. I dessa områden finns det sannolikt många fördelar att ordna med en gemensam anläggning, även om förutsättningarna måste studeras för varje enskilt område innan arbetet dras igång.

Genom att studera bland annat lämpliga utsläppspunkter, möjlig ledningsdragning, markförhållanden, placering av enskilda vattentäkter och de berörda fastighetsägarnas viljeinriktning kan man få en bra uppfattning om en gemensam anläggning är den mest lämpade lösningen för området. Detta arbete kan kopplas till miljökontorens tillsynsarbete eller till en eventuell va-rådgivares arbete.

4.2.3 Samverkan-samråd

Frågan om samverkan-samråd mellan myndigheter behöver utvecklas. Det behövs en generell arbetsprocess att arbeta efter. Arbetsprocessen berör flera myndigheter, lantmäteri, kommunala myndigheter och länsstyrelser som kan ha sin syn på hur arbetsprocessen bör vara utifrån deras eget arbete. Processen före och efter lantmäteriförrättningen har andra, kommun och enskilda ansvar för.

Goda erfarenheter bör samlas, exempelvis kan miljökontoren ha med lantmäterimyndigheten vid informationskvällar. En möjlig åtgärd kan vara att Lantmäterimyndigheten meddelar miljökontoren vilka fastigheter som har ansökt om förrättning. Då kan Miljökontoret svara på om det finns ytterligare fastigheter som inte har tillräckligt bra avlopp, men ännu inte fått förläggande om att åtgärda det. Den informationen bör kunna räcka som ett steg i bedömningen av om det är av väsentlig betydelse för fastigheten att delta.

4.3 Förvaltning och tillsyn av gemensamhetsanläggningar

Hur gemensamhetsanläggningar ska förvaltas är en prioriterad fråga, dels ur ett tillsynsperspektiv, dels för va-huvudmannen som inte vill ta över ett dåligt fungerande ledningsnät om det skulle bli aktuellt framöver.

4.3.1 Tillsyn av gemensamhetsanläggningar

Det är även viktigt att utveckla effektiv tillsyn för att skapa incitament och ge rätt stöd till samfällighetsföreningarna. När det gäller gemensamhetsanläggning med lokalt reningsverk ställs automatiskt krav vid tillståndsansökan/C-anmälan för avloppsreningsverket, dvs. tillsynsmyndigheten får in uppgifter om anläggningen och har möjlighet att ställa krav. Om kommunens miljökontor klassar anläggningen för årlig miljötillsyn möjliggör det för regelbunden tillsyn, vilket är bra för den långsiktiga funktionen av anläggningen. När det gäller samfällighetsförening med gemensamt ledningsnät som är anslutet till kommunalt nät ställs inte samma krav från tillsynsmyndigheten, anläggningen är inte anmälningspliktig. Anläggningen kan däremot läggas upp som ett tillsynsobjekt.

²³ Miljööverdomstolen, 2010. Avgörande 2010-06-08. Målnummer M7788-09.

Ett alternativ kan vara att miljökontoret förelägger den nya anläggningen om försiktighetsmått och kan följa upp anläggningen via det.

4.3.2 Prövning av va-ledningar

Tveksamheter om ledningsnätets kvalitet kan bidra till att va-huvudmannen inte tillåter att gemensamhetsanläggningar ansluts till kommunalt va genom avtal. Därför är en långsiktig förvaltning av gemensamhetsanläggning avgörande för om det är en bra lösning för va-försörjningen. Inom projektet har det från kommunhåll framförts att byggnadsnämnden borde ha en prövning av nya ledningar, vilket saknas idag. Likaledes borde det vara krav på en anmälan till miljökontoret. Idag lägger vissa kommuner upp det som ett tillsynsobjekt men andra inte. Avsaknaden av prövning/anmälan blir en osäkerhet för kommunen som inte vill riskera undermåliga ledningsnät anläggs. Både prövning av ledningar och anmälan kräver ändringar i lag/förordning.

En paraplyorganisation för gemensamhetsanläggningar för va skulle vara en hjälp (motsvarande REV för vägföreningar) vid upphandling, besiktning av anläggning och den fortsatta driften. Det finns ett behov av bättre processbeskrivning av förändringar av anläggningsbeslutet i syfte att höja standarden för ledningsnät/reningsverk. Det behövs även utbildningsmaterial och kurser om förvaltning av va-samfälligheter. Det kan göras i samarbetet med kommunen och intresseorganisationer.

4.3.3 Möjlighet att bilda bolag för drift och underhåll

I den översikt av va-juridiken som Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram²⁴ så finns bl. a. en beskrivning över de förvaltningsformer som finns idag. Vad som emellertid saknas är en mer detaljerad beskrivning av för- och nackdelar samt kostnader för anläggande och förvaltning för dessa olika sätt att organisera och äga va-anläggningar. Det är även viktigt att få med hur gemensamhetsanläggningen ska underhållas över tid.

Högsta domstolen (HD) har den 14 oktober 2015²⁵ beviljat prövningstillstånd i MÖD i ett mål där en samfällighetsförening vid föreningsstämma beslutat att ge styrelsen mandat att, om det ger fördelar för föreningens medlemmar, bilda ett helägt dotterbolag. Mark- och miljödomstolen i Nacka upphävde den 2 december 2014 beslutet med hänvisning till uttalanden i förarbetena till 4 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. HD konstaterar i sitt beslut att det saknas vägledande rättspraxis (prejudikatsdispens) beträffande frågorna om det vid samfälligheter är tillåtet att bilda ett aktiebolag, oavsett ändamålet med bolagsbildningen, och i vilken utsträckning parterna disponerar över den frågan i en process.

Samfällighetsföreningen har framhållit behovet av bolagisering av den praktiska driften och underhållet (och eventuellt inköp och projektering) av en anläggning, framför allt ur ekonomisk synvinkel, t.ex. skattemässigt. Detta mot bakgrund av kostsamma investeringar för att uppfylla högt ställda miljökrav och en möjlig trend mot mer storskaliga och tekniskt avancerade lösningar för samverkan. Frågan ligger nu hos MÖD. Det slutgiltiga avgörandet kan komma att bli betydelsefullt för hur samverkansfrågorna kring gemensamhetsanläggningar löses.

4.3.4 Framtida förvaltning

En ny form av förvaltning av vägar har diskuterats där speciella vägkonsulter också specialiseras att sköta styrelsearbetet åt föreningarna, dvs en ny bransch är på väg att skapas. På så vis minskas det arbete som många inom en styrelse anser är tidskrävande och jobbigt vid förvaltning av gemensamhetsanläggningar. Vid en lantmäteriförrättning kan det ibland vara svårt att få till en styrelse som ska sköta arbetet. Problem kan uppstå framöver när eldsjälarna slutar i styrelsen och det är svårt att engagera nya delägare i styrelsearbetet.

²⁴ Juridiken kring vatten och avlopp. Havs- och Vattenmyndighetens rapport 2015:15

²⁵ mål nr Ö 1495-15

En möjlighet är att när en gemensamhetsanläggning inrättas så kan styrelsen i en samfällighetsförening köpa tjänsten för förvaltning av en extern person. Föreningen får betala för denna tjänst. För att komma vidare med denna fråga skulle en möjlig lösning kunna vara att förslag och riktlinjer för denna typ av arbete tas fram.

Det skulle kunna underlätta för de enskilda fastighetsägarna om det fanns en likande organisation för gemensamhetsanläggning för va som det finns för samfälligheter för vägar, REV. Riksförbundet enskilda vägar. För att säkerställa kompetensen är en möjlig lösning återkommande kurser liknande det som REV har för vägar.

4.3.6 Kommunalt övertagande av gemensamhetsanläggning

En kommun kan ta över en enskild anläggning vid en viss tidpunkt eller "tvingas" ta över en anläggning utifrån 6 § LAV. Det innebär kortfattat att man beslutar om att området införlivas i det kommunala verksamhetsområde för va, att en process påbörjas för att avveckla gemensamhetsanläggningen och att ett arbete med ledningsrätt bildas för de ledningar och anläggningar som skall anslutas till den allmänna va-anläggningen. Va-huvudmannen erbjuder slutligen förbindelsepunkt för fastigheterna så att de kan nyttja den allmänna va-anläggningen. En samordning måste ske av anläggningsförrättning och ledningsförrättning men dessa får inte handläggas i en gemensam förrättning.

Det är viktigt att redan vid bildandet av en samfällighet och en gemensam va-anläggning för ett större område ta hänsyn till ev framtida överlåtelse av ledningsnätet och anläggningar till kommunen och att de uppfyller kraven enligt anläggningslagen och ledningsrättslagen.

4.4 Drivkrafter

I projektet har flera nyttor med gemensamhetsanläggning lyfts fram, t ex kan det möjliggöra snabbare åtgärder av små avlopp, möjlighet till kostnadsbesparing för fastighetsägare och möjlighet för kommunen att minska kommunens investeringsbehov. Det kan alltså innebära många fördelar både för fastighetsägare, kommun och totalt för samhället. Dessa nyttor behöver utredas vidare och kvantifieras för att tydliggöra motivet och för att utreda hinder och oklarheter vidare.

4.4.1 Båtnadsvillkor

För att en anläggningsförrättning ska kunna genomföras måste båtnadsvillkoret vara uppfyllt. Båtnadsvillkoret innebär att en gemensamhetsanläggning får inrättas endast om fördelarna av anläggningen väsentligt överväger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför. Fördelar som endast är av personlig karaktär för den som just då äger fastigheten är inte relevanta vid bedömningen²⁶. Att motsvarande saknas i vattentjänstlagen betyder i förlängningen att de svåraste områdena blir kvar för va-huvudmannen att ordna va-försörjningen och kvarstår behovet måste ändå va-huvudmannen bygga ut.

4.4.2 Drivkrafter och stimulansåtgärder för bildandet av gemensamhetsanläggning

I det följande lyfts drivkrafter fram och förslag som kan stimulera enskilda fastighetsägare till samverkan av avloppshantering och för att bilda gemensamhetsanläggning för detta.

Drivkrafter för enskilda fastighetsägare

- Investerings- och förvaltningskostnader blir sannolikt lägre än om var och en investerar i en egen anläggning, delad ekonomi.
- Miljön sparas, mindre miljöbelastning och säkrare utsläppspunkt om det anläggs en gemensam anläggning i förhållande till om flera mindre sådana anläggs.

26 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, Juridiken kring vatten och avlopp- En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten

- Förmånligare villkor vid kreditgivning
- Ansvar- och hållbarhetsaspekter kommer närmare de enskilda medborgarna
- Det finns tydliga regler om deltagande, förvaltning och fördelning av kostnader för anläggningen.
- Framtidssäker gemenskap, som fastighetsägare riskerar man inte att plötsligt bli ensam om ansvaret för anläggningen. Kretsen av deltagande fastigheter består.
- Att delta i en gemensamhetsanläggning innebär sannolikt att deltagande fastigheter ökar i värde. Vid fastighetsöverlåtelser finns tydlighet i vad som gäller kring avloppshantering.

Stimulans från kommunen, exempel kan vara att

- Stödja framtagning av informationsblad
 - Delta i informationsmöten
 - Tillhandahålla digitalt kartmaterial
 - Mäta in anläggningen/ledningarna
 - Bygga upp kommunalt stamnät för att genom gemensamma enskilda ledningsdragningar möjliggöra anslutning till det kommunala nätet/avloppsverket/vattenverket
 - Tillhandahålla va-rådgivare som samordnar olika berörda kompetensområden (Miljö, va-teknik, lantmäteri, entreprenör)
 - Lotsa frågor till rätt kontaktperson
 - Initiera och ansöka om lantmäteriförrättning för gemensamhetsanläggning
 - Ta fram ny detaljplan med utökade byggrätter
- Övergripande belysa investeringskostnader för gemensam respektive enskild anläggning.

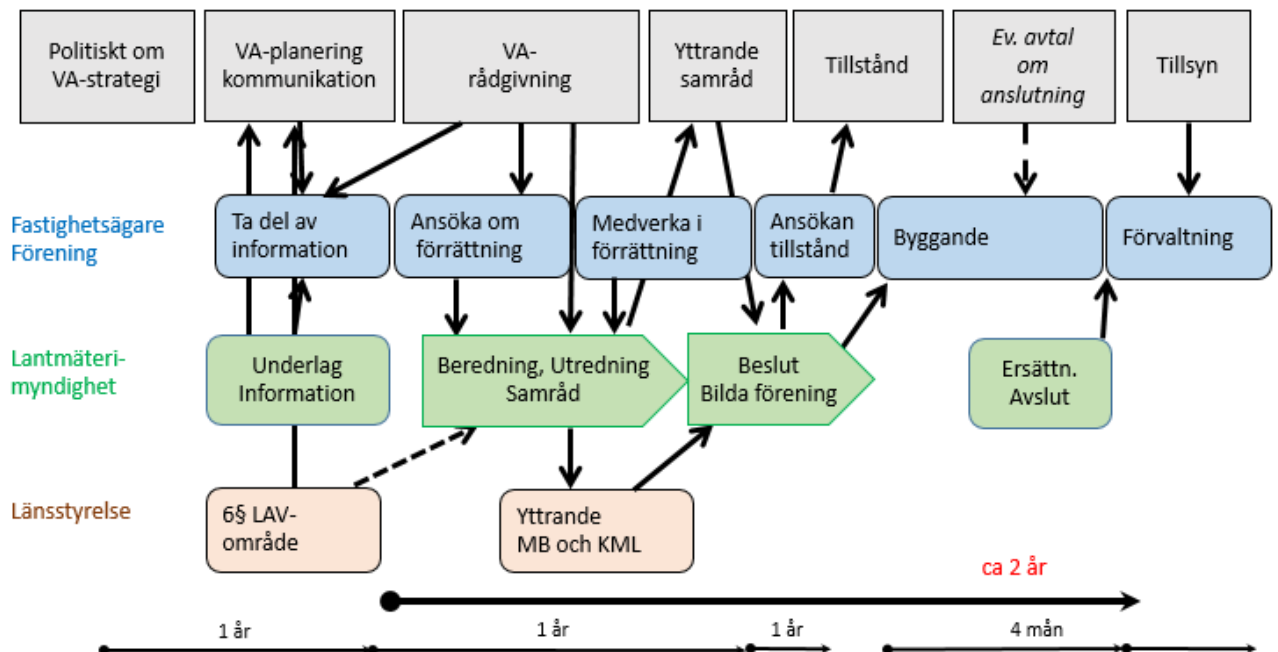
4.4.3 Stöd för bildande av gemensamhetsanläggningar

Det behövs ett bättre underlag för hur va-rådgivare/miljöinspektörer ska kunna stödja fastighetsägare för att bilda gemensamhetsanläggningar. Det behövs ett flödesschema som förklarar de olika aktörernas roll från va-plan och förelägganden till att en färdig anläggning anläggs. Den kunskap och information som finns idag bör spridas men det saknas en gemensam plattform för dessa frågor.

5. Förslag till arbetsprocess

I detta kapitel presenteras ett förslag till en arbetsprocess för att planera, besluta om, samt förvalta en gemensamhetsanläggning för va. Målsättningen är att beskriva och på ett tydligt sätt förklara processen från start till mål. Arbetsprocessen kan användas av både lantmätare, kommuntjänstemän och enskilda fastighetsägare för att få en förståelse för processen. Nedan presenteras översiktligt föreslagna steg som kan ingå i en arbetsprocess. Genom att det finns en enhetlig process så blir det tydligt för alla berörda att se den samverkan som krävs mellan myndigheten och gentemot fastighetsägare. Det blir även lättare att planera in insatser när man vet i vilket skede i processen det finns behov av underlag inför beslut t ex kostnadsunderlag eller annat.

Olika kommunala roller: politik, miljö, va-rådgivare, va-huvudman



Figur 1. Översiktlig bild över projektets förslag till arbetsprocess. I bilden visas inte vilken del av kommunens förvaltningar och bolag som deltar i olika skeden.

5.1 Arbetsprocessens steg

I denna del beskrivs kortfattat de olika stegen i arbetsprocessens som utvecklats.

A. Politiskt ställningstagande om VA-strategi	Ansvar i processen
	Kommun
I detta steg beslutas det om va-strategier för hantering av vatten- och avloppsfrågor.	
B. VA-planering och kommunikation	Ansvar i processen
	Kommun
Under steg B tas va-plan fram, tillsyn och va-rådgivning av små avloppsanläggningar, information till områden, förfrågan om lantmäteriförrättning lämnas till Lantmäteriet.	
C. Ansökan om förrättning	Ansvar i processen
	Fastighetsägare
Fastighetsägarna söker om förrättning och Lantmäteriet har genomgång med sökande, samråd med kommunen.	

D. Lantmäteriförrättning	Ansvar i processen
	Lantmäterimyndighet/ Fastighetsägare
Under detta steg bereds förrättningen, informationssammanträden, utredningar, samråd och förslag till utformning av gemensamhetsanläggning.	
E. Beslut förrättning	Ansvar i processen
	Lantmäterimyndighet
Beslutsammanträde, utredningar, beslut och registreringar Samfällighetsförening bildas	
F. Lov och tillstånd	Ansvar i processen
	Samfällighet/Kommun
Styrelsen söker om tillstånd för avloppsanläggning, bygglov, ev. strandskyddsdispens etc	
G. Byggnad av anläggning	Ansvar i processen
	Samfällighet
Anläggningsarbetena startar och avslutas under detta steg. Kontakt med kommun och Lantmäterimyndigheten.	
H. Avslutning av förrättning	Ansvar i processen
	Lantmäterimyndighet
Slutsammanträde om inte förrättningen har avslutas i steg E. Beslut om ersättning och avslutning.	
I. Förvaltning	Ansvar i processen
	Samfällighet
Styrelsen ansvarar för löpande drift och underhåll. Årsmöten sker i föreningen.	
J. Tillsyn	Ansvar i processen
	Kommun
Miljökontoret utövar tillsyn över en avloppsanläggning. Vid avtalslösning kan VA-huvudmannen kontrollera belastning på anslutningspunkten.	
K. Nya förutsättning	Ansvar i processen
	Samfällighet/Kommun
Kommunalt övertagande eller ny lantmäteriförrättning på grund av utökad krets delägare med nya ledningsdragningar.	

5.2 Förenkling av processen att bilda samfällighet

Det framtagna förslaget till en arbetsprocess gjorde diskussionerna mellan projektdeltagare från Lantmäteriet och kommuner enklare och tydligare då de prioriterade frågeställningarna kunde relateras till planerings- och förrättningsprocessen. Arbetsprocessen tydliggör de många steg som

finns mellan kommunens inriktning i va-plan och va-strategi, via förrättning och byggande av anläggning till förvaltning. Arbetsprocessen har också underlättat diskussioner om hur ansvar ska fördelas genom processen.

För att ytterligare förenkla för enskilda fastighetsägare när det bildas mindre gemensamhetsanläggningar kan en mall för processen då överenskommelse genom avtal finns mellan berörda fastighetsägare tas fram. Den kan upprättas i ett tidigt skede och därmed minska kostnaderna för bl a förrättning och skulle dessutom ge ett bättre underlag för samråd och tillstånd med kommunen och andra myndigheter.

6. Slutsatser

Projektet satte vid starten upp sex mål, vilka redovisas nedan tillsammans med kommentarer om deras respektive uppfyllelse.

6.1.1 Beskriva den potential som gemensamhetsanläggningar för va har för arbetet med att minska utsläppen från små avloppsanläggningar.

De exempelberäkningar som genomförts visar att en nationell satsning på att underlätta för fastighetsägare att frivilligt bilda gemensamhetsanläggning för va skulle kunna öka åtgärdstakten på såväl kommunal som nationell nivå. En större, nationell satsning där man aktivt stödjer bildande av gemensamhetsanläggning och underlättar för fastighetsägare och kommuner att skapa gemensamhetsanläggning för va skulle kunna ha stor betydelse för hur snabbt de bristfälliga avloppsanläggningarna med vattentoalett åtgärdas. Detta skulle t ex kunna vara i form av riktade bidrag till kommuner vilka med VA-rådgivning aktivt stödjer bildandet av gemensamhetsanläggningar eller på annat sätt underlättar för fastighetsägare att bilda gemensamhetsanläggningar för avlopp. Ett annat sätt skulle kunna vara att ge lantmäterimyndigheterna särskilt stöd/kostnadstäckning för eller uppdrag att bistå i arbetet med att initiera gemensamhetsanläggningar.

Det finns idag inget generellt fungerande arbetssätt för att skapa gemensamhetsanläggningar för va. Den potential i form av ökad åtgärdstakt för bristfälliga avloppsanläggningar genom att fastighetsägare frivilligt går samman är långt ifrån att realiseras. Tvärtom så upplever många kommuner det som svårt och osäkert att förlita sig på gemensamhetsanläggningar som en lösning på problematiken. Orsaker till detta är bl a att samverkansformerna mellan lantmäterimyndigheter och berörda kommunala förvaltningar behöver utvecklas, även ekonomiska och andra fördelar med att lösa va gemensamt behöver tydliggöras för fastighetsägarna.

6.1.2 Tydliggöra om och när det är juridiskt möjligt att genom lantmäteriförrättning bilda gemensamhetsanläggning för va

I det förslag till arbetsprocess som tagits fram tydliggörs förutsättningarna för att bilda gemensamhetsanläggning för va. Arbetsprocessen har delats in i steg. Att beskriva processerna som sker i varje steg ligger utanför detta projekt. En fullständig arbetsprocess skulle underlätta för kommuner som vill arbeta med gemensamhetsanläggningar för va samt att tydliggöra vikten av att lantmäterimyndigheten även involveras i de första stegen om va-planering.

Redan i arbetsprocessens första två steg bör frågan om lämpligheten av att bilda gemensamhetsanläggningar utredas/klargöras. Om det finns oklarheter huruvida det är §6-område så bör arbetet med gemensamhetsanläggningar avvakta till dess att frågan är utredd, vilket även kan ske inom förrättningen.

6.1.3 Tydliggöra och visa på hur vilka samråd/tillstånd som kan behövas i förrättningsprocessen gentemot andra samhällsaktörer

Behovet av sektorsövergripande och förvaltningsövergripande arbete är stort vad gäller planering för och åtgärdande av vatten- och avloppsanläggningar. Flera myndigheter är involverade i arbetet med gemensamhetsanläggningar och det är viktigt att dessa kommunicerar med varandra och känner till varandras arbetsområden och respektives process.

6.1.4 Beskriva möjligheter och begränsningar för hur kommunens förvaltningar kan/får arbeta med gemensamhetsanläggningar för va

Idag är det främst politiska beslut, hur organisationen ser ut och resursfrågan som påverkar hur kommunerna arbetar med gemensamhetsanläggningar för va. Kommunens strategiska va-planering är en förutsättning för att underlätta bildandet av gemensamhetsanläggningar. Vid framtagande av va-plan sker normalt dialog med länsstyrelsen.

För kommuner som vill åtgärda dåligt fungerande små avloppsanläggningar kan ett aktivt stöd till bildandet av gemensamhetsanläggningar vara en metod. Lantmäterimyndigheten har inget uppdrag att åtgärda små avlopp men får en roll när fastighetsägarna eller andra ansöker om förrättning. För att underlätta processen för fastighetsägarna kan kommunen ge stöd på olika sätt, ett exempel är va-rådgivare. Va-rådgivaren kan fungera som en lott till kommunens förvaltningar och till lantmäterimyndigheten.

Troligen kan kommunerna genom att planera för och utveckla gemensamhetsanläggning i sin va-planering förebygga eller i vart fall minska risken att få föreläggande från länsstyrelsen enligt 6 § LAV.

I områden vilka ännu inte uppfyller kriterierna enligt 6 § LAV men som i framtiden kan utvecklas och bli ett §6-område kan kommunerna med fördel arbeta proaktivt med att skapa förutsättningar för att gemensamhetsanläggning för va ska bildas. Idag är det enbart ett fåtal kommuner som på allvar har ett sådant arbete och va-planering. Detta kräver dock att särskilda medel och resurser avsätts och öronmärks i kommunernas förvaltningsövergripande va-planering.

När det finns förutsättningar att bilda gemensamhetsanläggning enligt 6 § LAV så krävs det nära samarbete mellan lantmäterimyndigheten och kommun. Tillsammans i va-planeringen identifieras först lämpliga områden för gemensamhetsanläggningar. Med en strategisk va-rådgivning tydliggörs fördelar och skapas incitament för fastighetsägarna att frivilligt gå med i eller bilda gemensamhetsanläggningar för va.

6.1.5 Lyfta fram exempel på hur kommunen kan arbeta för att säkerställa funktion och långsiktig förvaltning av gemensamhetsanläggningar för VA

Den gemensamma arbetsprocess som beskrivits i kap. 5 tydliggör när samverkan behövs och vem eller vilka aktörer som har ansvar för vilka moment av processen vid tillskapandet av gemensamhetsanläggningar för va.

För att säkerställa långsiktig förvaltning skulle det underlätta om det bildas en organisation liknande Riksförbundet Enskilda Vägar (se www.revriks.se), som kan fungera som en kunskapsbank, och ett tekniskt- och juridiskt stöd för de tusentals gemensamhetsanläggningar för va som redan finns i landet och för fastighetsägare som vill bilda nya sådana.

6.1.6 Sprida kunskapen till kommuner och inom Lantmäteriets organisation

Kunskapshöjande och utvecklande insatser behövs både på lokal/kommunal nivå och på regional/nationell nivå. Exempel på detta är t ex interna utbildningar/möten/dialoger mellan kommunrepresentanter och lantmätare kring VA-planering och närliggande frågor samt regionala eller nationella utbildningsinsatser.

6.2 Förslag till fortsatt arbete

Avslutningsvis ges förslag på fortsatta aktiviteter i en rad frågor, vilka inte kunnat lösas inom ramen för detta första projekt. Vid kontakten med kommuner har det tydligt framkommit att de önskar stöd för när gemensamhetsanläggningar kan/bör inrättas och att den otydlighet och kunskapsbrist som finns idag är ett hinder för att utnyttja potentialen. Det skulle behövas vägledning om när det är lämpligt med gemensamhetsanläggningar för va. Den kunskap och information som finns idag bör spridas men det saknas en gemensam plattform för dessa frågor.

Det finns flera viktiga frågeområden där det kan behövas någon form av ”brygga” eller plattform för dialog mellan initierade aktörer. Detta skulle t ex vara motsvarande sammansättning av aktörer som tillsammans utvecklat och diskuterat Havs och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets vägledning om kommunal va-planering och översikten om va-juridik som Havs- och vattenmyndigheten publicerade under 2015²⁷. Under 2016 startar också ett projekt kring va i omvandlingsområden av Svenskt Vatten²⁸. Det är av intresse att både de frågor och förslag till svar som identifierats i detta projekt tas till vara i det arbetet.

- Utveckla den arbetsprocess som projektet i en första version tagits fram. Arbetsprocessen bör utgå från fastighetsägarens perspektiv och vilka kontakter och processer de blir berörda av. Ambitionen bör vara att utveckla en förenklad/effektiv arbetsprocess när förhållandena är enkla och oomtvistliga. Det bör tas fram av kommuner, länsstyrelse och Lantmäteriet som en populärversion för enskilda och här bör även kostnader tas med som bilaga.
- Utforma ett kalkylunderlag för kostnader i samband med utbyggnad av va-anläggningar för flera fastigheter. Det finns ingen organisation eller myndighet som idag har ansvar att samla den informationen. Om underlaget finns framtaget så har fastighetsägare en bättre möjlighet att jämföra kostnader vilket skulle främja utbyggnaden av gemensamma va-anläggningar.
- Samla in och dokumentera erfarenheter av hur lantmäterimyndighetens kunskap om gemensamhetsanläggningar på ett bra sätt bidragit till kommunernas va-planering. Denna kunskap kan sedan användas till att komplettera Havs- och vattenmyndighetens vägledning om kommunal va-planering²⁹.

Det saknas idag tillförlitliga uppgifter om antalet gemensamhetsanläggningar för va, samt anläggningarnas status och behov av tillsyn. Projektet har gjort en första ansats till sammanställning av statistiken, men för att få fram alla uppgifter behövs det en fördjupning inom området. Den SMED-enkät som genomförts³⁰ kan inte heller svara på hur många gemensamhetsanläggningar som finns.

- En fördjupad genomgång av data, exempelvis i form av ett examensarbete skulle bidra till en mer säker bild.

Det finns ett behov av en organisation liknande Riksförbundet Enskilda Vägar för gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp. Ett fortsatt arbete skulle kunna vara att:

- Utredda behovet av en medlemsorganisation för gemensamhetsanläggningar för va.
- Genomföra en intervjustudie som följer upp fastighetsägarnas drivkrafter, kunskap och uppfattningar om gemensamhetsanläggningar för va.

För att potentialen att åtgärda små avlopp med gemensamhetsanläggningar ska uppnås krävs förändringar jämfört med hur de flesta kommuner arbetar idag. Med dagens otydliga regler finns det

27 Havs- och Vattenmyndigheten, 2014. Vägledning för kommunal va-planering. Rapport 2014:1.

28 Utlysning från Svenskt Vatten Utveckling, publicerad på www.svensktvatten.se. Nedladdad 2016-01-10.

29 Havs- och Vattenmyndigheten, 2014. Vägledning för kommunal va-planering. Rapport 2014:1

30 SMED, 2015. Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar, SMED rapport 166.

oklarheter för kommuner i sin va-planering om inrättande av gemensamhetsanläggningar i områden där både kommunen och enskilda anser det vara en lämplig lösning istället för allmänt huvudmannaskap.

- Utredda förändringar i lagstiftningen som möjliggör för kommunen att få mer stöd i arbetet med gemensamhetsanläggningar i sin va-planering. En sådan översyn skulle koppla till miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster, plan och bygglag och anläggningslagen.

Det saknas, vilket lyfts fram både som ett resultat från detta projekt och från andra sammanhang, en samordning av olika författningar som berör avloppsanläggningar. Kopplingen till juridiska genomförandeåtgärder skulle kunna bli tydligare i den lagstiftning som styr va-anläggningar. I en bredare översyn eller granskning av lagstiftningen behöver frågor som kopplar både till beslut om gemensamhetsanläggningar och ledningsrätt utredas närmare. Detta för att gemensamhetsanläggningar i högre grad ska kunna samverka med övrig lagstiftning för att få till stånd en effektivare va-planering och hållbara va-anläggningar. Motsvarande gäller vid översyn av anläggnings- respektive ledningsrättslagstiftningen.

Referenser

Cirkulation, 2014. Privat eller kommunalt till villor och stugor? Artikel i tidskriften Cirkulation 5/14.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15. Juridiken kring vatten och avlopp - En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1 - Vägledning för kommunal VA-planering.

Havs- och vattenmyndigheten, 2013. Styrmedel för en hållbar åtgärdsakt av små avloppsanläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp.

Högsta domstolen 2015 mål nr Ö 1495-15.

Karlskrona kommun, 2014. VA-plan.

Lantmäteriets PM Dnr 401-2011/2436 Bredbandsutbyggnad på landsbygden – en jämförelse mellan olika föreningsformer.

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Lag (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar.

Miljösamverkan Sverige, 2014. Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster - Ett handläggarstöd för länsstyrelserna.

Miljööverdomstolen, 2010. Avgörande 2010-06-08. Målnummer M7788-09.

PM Statistik va-anläggningar, Underlagsrapport, Lantmäteriet 2015-06-01.

SMED, 2015. Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar, SMED rapport 166.

Utlysning från Svenskt Vatten Utveckling, publicerad på www.svensktvatten.se. Nedladdad 2016-01-10.

Personliga meddelanden

Hedlund Daniel, 2014. VVS-fabrikanternas råd

Kerstin Nyström, 2016. Jönköpings kommun.

Bilaga 1. Ordlista

Allmän va-anläggning

En anläggning för försörjning av vatten eller avlopp som kommunen äger eller har rättsligt bestämmande över och som har anordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster (LAV).

Enskild va-anläggning

En anläggning eller annan anordning för försörjning av vatten eller avlopp som ägs och förvaltas av fastighetsägaren.

Små avlopp

Små avlopp är avlopp avsedda för upp t.o.m. 200 personekvivalenter (pe)

Gemensamhetsanläggning

En gemensamhetsanläggning bildas vid en lantmäteriförrättning med stöd av anläggningslagen för två eller flera fastigheter gemensamt. Anläggningen tillhör de deltagande fastigheter i gemensamhetsanläggningen. Delaktigheten följer fastigheten och påverkas inte av ägarbyten. Gemensamhetsanläggning kan förvaltas genom delägarförvaltning eller samfällighetsförening.

Va-huvudman

Den som äger en allmän va-anläggning.

Avloppsvatten

Samlingsnamn för spillvatten, dagvatten samt dränvatten.

Ekonomisk förening

I en ekonomisk förening är fastighetsägarna medlemmar i föreningen och medlemskapet och stadgar för den ekonomiska föreningen reglerar hur förvaltningen ska ske. I detta fall har det inte bildats någon gemensamhetsanläggning.

Samfällighetsförening

Samfällighetsföreningen, som är en juridisk person, bildas vanligen i anslutning till lantmäteriförrättning och förvaltar en gemensamhetsanläggning. Samfällighetsföreningen följer i sin förvaltning de framtagna stadgarna. I dessa framgår hur många som ska ingå i styrelse, kallelse förfarande, underhållsfond, m.m.

Ledningsrätt

Den som för ledning vill utnyttja utrymme inom en fastighet kan få rätt därtill (ledningsrätt).

Ledningsrätt bildas genom lantmäteriförrättning