

Juridiken kring vatten och avlopp

En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning
samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten



Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2015-12-10

Ansvarig utgivare: Ingemar Berglund
Omslagsfoto: Helena Larsson/Naturfotograferna/BL Bildbyrå
ISBN 978-91-87025-86-0
Layout: Arkeobild

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Juridiken kring vatten och avlopp

En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning
samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten

Jonas Christensen

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15

Förord

Kommunerna har ett viktigt ansvar för att planera för vattenförsörjning och avloppshantering i hela kommunen. En förutsättning för en lyckad planering är att det finns en god kommunikation och en förståelse för varandras roller och den lagstiftning som ligger till grund för det arbete som genomförs på de olika förvaltningarna och mellan politiker och tjänstemän inom kommunen.

I denna rapport beskrivs översiktligt juridiken kring dricksvatten, spillvatten och dagvatten. Rapporten är en omarbetning och utvidgning av Planera vatten och avlopp som togs fram på uppdrag av Länsstyrelsen i Skåne län. Tanken är att rapporten ska vara ett juridiskt stöd till tjänstemän och förtroendevalda på kommunerna som kommer i kontakt med frågor som rör vatten och avlopp. Den är inte tänkt att läsas från början till slut, utan att användas som en uppslagsbok där man snabbt kan få en överblick av de regler som finns men också kunna fördjupa sig. Därför finns det mycket referenser och litteraturtips.

Det mesta av underlaget till rapporten har utarbetats av juris dr. Jonas Christensen, Ekolagen miljöjuridik AB på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Margareta Lundin Unger och Ann Dahlberg har varit projektledare på Havs- och vattenmyndigheten.

Den lagstiftning som reglerar dricksvatten och avloppshantering är mångfacetterad, omfattar flera olika författningar och kan ge utrymme för tolkningar åt olika riktningar. En bred sammansatt referensgrupp har granskat rapporten och lämnat värdefulla bidrag och kommentarer:

Mikael Jarbrink, Boverket,
Pontus Cronholm och Anna Rolf, Naturvårdsverket,
Ingrid Öhlund och Göran Carlsson, Lantmäteriet,
Torbjörn Lindberg, Livsmedelsverket.

Värdefulla bidrag och synpunkter har under arbetets gång också kommit från Annelie Wejke (Miljöförvaltningen Göteborg), Maria Hübinette (Kungälv kommun), Krister Törneke (Tyréns), Camilla Vesterlund (Länsstyrelsen i Norrbottens län), Kerstin Rosén Nilsson, Länsstyrelsen i Stockholms län, Sven Boberg (Stadsbyggnadskontoret Göteborg) och Astrid Grinell (va-guiden). Vi vill tacka referensgruppen och alla andra som tagit sig tid att läsa och kommentera texten.

Göteborg 2015-12-10 Björn Sjöberg

FÖRKORTNINGAR AV LAGSTIFTNING, DOMSTOLAR OCH MYNDIGHETER.....	11
SAMMANFATTNING.....	13
1. INLEDNING.....	14
1.1 Syfte och målgrupp.....	14
1.2 Läsanvisning	14
1.3 Ingen samlad va-lag	15
1.3.1 Viktiga författningar och rättsakter	16
1.4 Definitioner av termer och begrepp	18
1.4.1 Inledning	18
1.4.2 Miljöfarlig verksamhet	18
1.4.3 Avloppsvatten.....	18
1.4.4 Dagvatten	19
1.4.5 Avlopp	20
1.4.6 Enskilt avlopp eller små avloppsanläggningar.....	20
1.4.7 Markavvattning	21
2. RÄTTLIGA GRUNDER FÖR MYNDIGHETSUTÖVNING.....	23
2.1 Inledning.....	23
2.2 Kommunal kompetens.....	23
2.3 Förutsättningar för myndighetsutövning	24
2.3.1 Den offentliga makten ska utövas under lagarna.....	24
2.3.2 Vissa grundläggande principer för myndighetsutövningen	25
2.4 Rättskällorna	26
2.4.1 Olika författningar	26
2.5 Olika kommunala roller.....	28
2.6 Politiker eller förtroendevald?.....	29
3. KOMMUNAL VA-PLANERING	31
3.1 Inledning.....	31
3.2 Översiktsplan i PBL	31
3.3 Krävs det en va-plan?	32
3.4 Vattenförsörjningsplan	33
3.5 Vattenskyddsområden	33
3.6 Drift-, underhålls- och förnyelseplan	34
3.7 Dagvattenstrategi.....	34
3.8 Va-utbyggnadsplan.....	35
3.9 Strategi (eller policy) för små avloppsanläggningar	35
3.10 Vilken status har kommunala styrdokument?.....	35
3.11 Planeringskrav i LAV?	36
3.12 Den kommunala verktygslådan	37

4. ORGANISATORISKA FORMER FÖR ÄGANDE OCH FÖRVALTNING.....	39
4.1 Inledning.....	39
4.2 Tillgång till annans mark eller vatten.....	40
4.3 Tillgång till mark vid kommunalt huvudmannaskap	40
4.4 Tillgång till mark vid enskilt huvudmannaskap	41
4.4.1 Allmänt.....	41
4.4.2 Olika samverkansformer, servitut och hur dessa regleras.....	42
4.4.3 Varför samverkan?.....	43
4.4.4 Sammanfattning	44
5. DRICKSVATTENREGLERING	46
5.1 Inledning.....	46
5.2 Myndighetsstruktur och övriga aktörer.....	47
5.3 Rätten till rent vatten.....	49
5.3.1 Tillgång till rent vatten är en mänsklig rättighet.....	49
5.3.2 Dricksvattenbrist är en olägenhet för människors hälsa	50
5.4 Dricksvatten i livsmedelslagstiftningen.....	51
5.4.1 Dricksvatten är ett livsmedel.....	51
5.4.2 Anmälningsskyldighet för större vattenverk	52
5.4.3 Kvalitetskrav	52
5.5 Dricksvatten i miljöbalken.....	53
5.5.1 Allmänt	53
5.5.2 Vattentäkter, tillstånd eller anmälan	53
5.5.3 Mindre vattenverk och enskilda brunnar	55
5.5.4 Skydd av vattentäkter	55
5.5.5 Vattenhushållning i PBL	57
6. MILJÖBALKEN	58
6.1 Inledning.....	58
6.2 Myndighetsstruktur.....	59
6.3 Miljöbalkens syfte och miljömål.....	60
6.4 Verksamhetsutövare	61
6.5 De allmänna hänsynsreglerna	62
6.5.1 Allmänt.....	62
6.5.2 Regeln om den omvända bevisbördan.....	62
6.5.3 Kunskapskravet	63
6.5.4 Försiktighetsmått.....	63
6.5.5 Resurshushållning och återvinning	64
6.5.6 Lokaliseringsregeln.....	66
6.5.7 Skälighetsregeln.....	67
6.6 Vissa specialbestämmelser för utsläpp av avloppsvatten	67

6.7 Miljökvalitetsnormer, MKN.....	69
6.7.1 Allmänt.....	69
6.7.2 Vattenförvaltningen.....	70
6.7.3 Skyddade områden och MKN	71
6.7.4 Rättsverkan av MKN för vatten	74
6.7.5 Skyddade områden och miljökvalitetsnormer	78
6.8 Kommunala avloppsreningsverk och små avloppsanläggningar	78
6.8.1 Allmänt.....	78
6.8.2 Kommunala avloppsreningsverk.....	79
6.8.3 Tillstånd och anmälan för större reningsverk	80
6.8.4 Enskilt avlopp/små avloppsanläggningar	81
6.8.5 Kan tillstånd upphävas eller ändras?.....	83
6.9 Särskilda regler om dagvatten	84
6.10 Regler om hushållsavfall.....	85
6.11 Tillsyn och egenkontroll	86
6.11.1 Grunderna för tillsynen.....	86
6.11.2 Tillsynsmyndighetens uppgifter och verktyg.....	87
6.11.3 Tillsyn är beslut i enskilda fall	88
6.11.4 Egenkontroll och miljörapport	88
6.11.5 Miljöbalken och privatpersoner.....	89
6.12 Miljöbalken eller annan lag? Gränsdragningsfrågor.....	90
6.12.1 Allmänt	90
6.12.2 Miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet?	90
6.12.3 Miljöbalken eller lagen om skydd mot olyckor?.....	91
6.12.4 Miljöbalken eller jordabalken?	93
 7. LAG OM ALLMÄNNA VATTENTJÄNSTER (LAV).....	 95
7.1 Inledning	95
7.2 Aktörerna	95
7.3 Lagens syfte.....	96
7.4 Verksamhetsområde	96
7.5 Förbindelsepunkten	97
7.6 Rättigheter och skyldigheter	98
7.6.1 Kommunens roll.....	98
7.6.2 Den enskildes roll	98
7.6.3 Inrättande ska ske snarast – behov av planering.....	99
7.6.4 När inträder kommunens skyldigheter?.....	100
7.7 Om ansvaret för dricksvattenförsörjning.....	106
7.8 Om ansvaret för spillvatten	106
7.9 Om ansvaret för dag- och dränvatten	106
7.10 Om vattentjänsten är löst med en gemensamhetsanläggning	109

7.11 Separata avtal under LAV	111
7.12 Vad kan regleras genom ABVA?	111
7.13 Reglering genom plan- och bygglagstiftning.....	113
7.14 Om kommunen inte infriar sin skyldighet	113
7.15 Miljöbalkens förhållande till LAV	115
7.16 Anslutning genom civilrättsliga avtal.....	116
7.17 Avgifter	116
7.18 Teknikval.....	117
7.19 Ersättning för onyttiga enskilda anläggningar	118
7.20 Tillgång till mark	118
7.21 LAV kräver kommunal planering.....	119
 8. ANLÄGGNINGSLAGEN	 121
8.1 Inledning.....	121
8.2 Förutsättningar för att bilda gemensamhetsanläggning	122
8.2.1 Att initiera en förrättning.....	122
8.2.2 Väsentlighetsvillkoret	123
8.2.3 Båtnadsvillkoret.....	123
8.2.4 Opinionsvillkoret.....	124
8.2.5 Samarbetsformer för förvaltning.....	125
8.3 Samverkan när inte alla är överens	125
 9. PLAN- OCH BYGGLAGEN	 127
9.1 Inledning.....	127
9.2 Processer och delprocesser	128
9.3 Målsättningsregeln och koppling till MB.....	129
9.4 Grundläggande förutsättningar för bebyggelse	129
9.5 Översiktsplan	132
9.5.1 Allmänt.....	132
9.5.2 Översiktsplanens innehåll	133
9.5.3 Översiktsplanens funktion.....	133
9.6 Detaljplan	134
9.6.1 Detaljplanens innehåll	134
9.6.2 Frånstyrande men inte tillstyrande	136
9.6.3 Detaljplanens olika delar	137
9.6.4 Vad kan regleras genom detaljplan?.....	138
9.6.5 Planbestämmelsernas utformning och innehåll.....	139
9.6.6 Hinder för att anta detaljplan.....	142
9.6.7 Fastighetsindelningsbestämmelserna	143
9.7 Detaljplanens genomförande.....	143
9.7.1 Allmänt.....	143

9.7.2 Genomförandeavtal	144
9.8 Statens inflytande över kommunal planering	146
9.9 Bygglov och förhandsbesked	146
9.9.1 Bygglov	146
9.9.2 Förhandsbesked.....	147
9.10 Boverkets byggregler (BBR).....	149
9.11 Viktigt att va-verksamheten är med under hela planeringsprocessen!	151
 10. DISKUSSION	 152
10.1 Inledning	152
10.1.1 VA-juridikens utveckling	152
10.1.2 Tre generationer avloppsreglering – en historisk bakgrund	153
10.1.3 Det kommunala huvudmannaskapet för va	160
10.1.4 EU-rättens inträde.....	160
10.2 Några konsekvenser av dagens reglering.....	161
10.3 Att skilja på de lege lata och de lege ferenda.....	161
 KÄLLFÖRTECKNING OCH LITTERATURTIPS	 163

Förkortningar av lagstiftning, domstolar och myndigheter

ABL	Aktiebolagslag (2005:551)
ABVA	Allmänna bestämmelser för användande av kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning
AL	Anläggningslag (1973:1149)
AvtL	Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
BBR	Boverkets byggregler
BoV	Boverket
BDT	Bad-, disk-, och tvättvatten
EKL	Lag (1987:667) om enkla bolag och ekonomiska föreningar
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
FAV	Förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster
FFV	Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
FVV	Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet mm
FÖR	Förordning (2009:956) om översvämningrisker
FMH	Förordning (1989:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
HaV	Havs- och vattenmyndigheten
HVMFS	Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter
HBL	Lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag
HD	Högsta Domstolen
HskL	Hälsoskyddslag (1982:1080). Upphävd
JB	Jordabalk (1970:994)
KemI	Kemikalieinspektionen
KL	Kommunallag (1991:900)
LAV	Lag om allmänna vattentjänster (2006:412)
LML	Livsmedelslagen (2006:804)
LMF	Livsmedelsförordning (2006:813)
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
LIVSFS	Livsmedelsverkets författningssamling
LL	Ledningsrättslag (1973:1144)
LOFS	Lag (1973:1150) om förvaltning av samfällighetsförening
LSVV	Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	Miljöbalk (1998:808)
MF	Miljöskyddsförordning (1989:364). Upphävd

MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKN	Miljökvalitetsnorm
ML	Miljöskyddslag (1969:387). Upphävd
MPD	Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation
MPF	Miljöprövningsförordning (2013:251)
MMD	Mark- och miljödomstol
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MSBFS	Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling
MTF	Miljötillsynsförordningen (2011:13)
MÖD	Miljööverdomstolen (sedermera Mark- och miljööverdomstolen)
NFS	Naturvårdsverkets författningssamling
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBF	Plan- och byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Pe	Personekvivalent
Prop.	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SGU	Sveriges geologiska undersökningar
SFL	Lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
SLV	Livsmedelsverket
SLVFS	Statens livsmedelsverks författningssamling för äldre föreskrifter
SNFS	Statens naturvårdsverks författningssamling för äldre föreskrifter
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
Va	Vatten och avlopp
VAL	Lag (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar. Upphävd
VISS	Vatteninformationssystem Sverige
VL	Vattenlag (1983:291). Upphävd.
VFF	Vattenförvaltningsförordningen (2004:660)
VO	Verksamhetsområde (enligt LAV)
ÄVL	Äldre vattenlag (1918:523)
ÄPBL	Äldre plan- och bygglagen (1987:10). Upphävd

Sammanfattning

Kommunerna har ett viktigt ansvar för att planera vattenförsörjning och avloppshantering. En förutsättning för en lyckad planering är att det finns en god kommunikation mellan politiker och tjänstemän inom kommunen och en förståelse för varandras roller och den lagstiftning som ligger till grund för det arbete som genomförs på de olika förvaltningarna. Lagstiftningen som reglerar va-försörjningen är splittrad och kan ibland vara svårtolkad.

Havs- och vattenmyndigheten har i denna rapport samlat bestämmelserna som reglerar dricksvattenförsörjning och avloppsvattenhantering, inklusive dagvatten. Förhoppningen är att rapporten ska bidra till att förenkla kunskapsinhämtandet för berörda beslutsfattare. Utgångspunkten är de EU-direktiv som finns men störst fokus har lagts på de nationella författningar som styr dricksvattenförsörjningen och avloppsvattenhanteringen. I olika avsnitt redovisas de grundläggande bestämmelserna i miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och plan- och bygglagen. Dessutom finns avsnitt som behandlar lagstiftningen om markåtkomst och om olika samverkansformer som anläggningslagen, ledningsrättslagen och lag om förvaltning av samfälligheter. När det gäller dricksvatten tillkommer en beskrivning av livsmedelslagstiftningen.

Rapporten innehåller kortare referat av rättsfall som kan vara av betydelse för läsaren samt tips på litteratur för den som vill fördjupa sig i olika frågor. Dessutom finns ett avsnitt som innehåller grundläggande rättskunskap, bland annat förklaras skillnaden mellan lag, förordning och föreskrift. I samma avsnitt kan man läsa vilka grundläggande rättsliga principer som gäller för myndigheternas verksamhet och vad man särskilt ska tänka på som gäller vid myndighetsutövning.

Målgruppen för rapporten är tjänstemän och förtroendevalda hos kommunerna men även handläggare vid andra myndigheter, som kommer i kontakt med frågor som rör vatten och avlopp.

1. Inledning

Här beskrivs syftet med rapporten och dess målgrupp. Viktiga termer och begrepp definieras. I många fall har lagstiftaren bestämt vad vissa ord och uttryck ska betyda i rättsliga sammanhang (en legaldefinition), i andra fall finns det en mer eller mindre klar betydelse.

1.1 Syfte och målgrupp

Denna rapport beskriver översiktligt juridiken kring dricksvattenförsörjning och avloppsvattenhantering, inklusive dagvatten. Rapporten är en omarbetning och utvidgning av *Planera vatten och avlopp* från 2008. Sedan dess har plan- och bygglagen (PBL) genomgått omfattande förändringar och det har kommit nya rättsfall inom alla lagområden. I *Planera vatten och avlopp* behandlades dricksvatten- och dagvattenjuridiken mycket ytligt. Ambitionen är att avhjälpa dessa brister. Avsikten har inte varit att skriva en detaljerad och heltäckande analys. Syftet är istället att beskriva den juridiska kartan över detta splittrade, rättsområde. För den som vill dyka djupare ges litteraturtips.

Målgruppen är tjänstemän och förtroendevalda hos kommunerna samt hos andra myndigheter, som kommer i kontakt med frågor som rör vatten och avlopp (va). Det är viktigt att de som hanterar va-frågor kan den juridik som krävs för det egna arbetet, men också att de känner till den juridik som styr de andra aktörerna. Risken för missförstånd och felaktiga förväntningar kan minska om man på den ena förvaltningen också känner till vilka rättsliga ramar man har på de andra förvaltningarna.

Utgångspunkten för allt myndighetsarbete är, som det står i regeringsformen (en av våra grundlagar) att *Den offentliga makten ska utövas under lagarna*. Detta innebär att förvaltningsmyndigheter ska hålla sig inom de rättsliga ramarna. Denna utgångspunkt genomsyrar hela rapporten.

1.2 Läsanvisning

Rapporten är inte tänkt att läsas från början till slut, utan att användas som en uppslagsbok där man snabbt kan få en överblick av de regler som finns men även fördjupa sig i de handläggningsfrågor som uppkommer hos målgrupperna. De första tre kapitlen syftar till att ge en förståelse för lagstiftning och myndighetsutövning som sådan med koppling till va-frågor och kommunal va-planering. Det fjärde kapitlet behandlar organisatoriska frågor och ansvarsformer för förvaltning och ägande av avloppsanläggningar med tillhörande ledningsdragningar. Kapitel fem behandlar dricksvattenregleringen och kapitel sex miljöbalken. Kapitel sju beskriver lagen om allmänna vattentjänster och när den kommunala skyldigheten att ordna vattentjänster inträder, medan kapitel åtta behandlar andra organisatoriska former som anläggningslagen för samverkan mellan flera fastigheter. Kapitel nio går igenom det kommunala planeringsansvaret och plan och bygglagen. I rapportens avslutande kapitel tio beskrivs rättshistorien bakom dagens va-reglering, främst för att öka förståelsen för varför regleringen ser ut som den gör. Vissa problem med dagens lagstiftning lyfts fram.

1.3 Ingen samlad va-lag

Låt oss först slå fast att det inte finns någon samlad va-lag, eller ens en ambition att det ska finnas en sådan. De regler som beskrivs i rapporten finns i många olika författningar, där miljöbalken (MB), lagen om allmänna vattentjänster (LAV), plan- och bygglagen (PBL) kan ses som de mest centrala. Därtill kommer lagstiftningen om markåtkomst och om olika samverkansformer såsom anläggningslagen (AL), ledningsrättslagen, samt lag om förvaltning av samfälligheter. När det gäller dricksvatten tillkommer livsmedelslagstiftningen.

De bestämmelser som styr vatten och avloppsfrågor har inte skrivits i ett sammanhang, där det funnits en klar och tydlig agenda och där samma målsättning legat bakom alla regler. Vissa bestämmelser i dagens lagstiftning har sin grund i regleringar från 1800-talets mitt då det främst handlade om hälsoskydd och lokala föreningar, medan andra har sin grund i EU:s gemensamma mål om God vattenstatus.

Så som beskrivs i rapportens avslutande kapitel, kan va-regleringen härledas till tre generationers miljölagstiftning. Den första generationen härstammar från 1860-talets hälsovårdsstadgor, då tydliga krav utifrån sanitära aspekter slog igenom i lagstiftningen.

Den andra generationen motsvaras bl.a. av de ändringar i 1918 års vattenlag som genomfördes under 1940-talet, med en tydlig bäring på att minska utsläpp av förorenat vatten i syfte att skydda miljön. Ett än tydligare genomslag fick dessa regler genom 1969 års miljöskyddslag tillsammans med införande av statsbidrag för att bygga kommunala reningsverk.

Den tredje generationen motsvaras av miljöbalken som trädde i kraft 1999. Miljöbalken kräver, att hänsyn även ska tas till hushållning med naturresurser samt återanvändning och återvinning, av t.ex. energi och näringsämnen. Avsikten är att skapa kretslopp av naturresurser, i syfte att både minska utsläpp och att minska behovet av att utvinna av naturresurser. Idag har dessa tre generationers lagstiftning sammansmält i miljöbalkens regleringssystem, som dock fortfarande bär många spår av tidigare uppdelning.

Därutöver finns sedan mitten av 1950-talet en lagstiftning som hanterar frågan om när det är det allmänna som ska ansvara för utbyggnad och drift av vatten och avlopp. Idag är det LAV som reglerar dessa frågor.

Slutligen måste det EU-rättsliga spåret nämnas, där EU:s ramdirektiv för respektive avloppsdirektiv är två mycket viktiga rättsakter. Genom det sjunde miljöhandlingsprogrammet har EU också fäst stor vikt på resurshushållning, och en kretsloppsinriktad ekonomi.

Det är mot bakgrund av denna rättshistoria som man kan förstå dagens va-lagstiftning. Gamla bestämmelser, som utgick från de behov som fanns i det gamla lokalsamhället, ska samsas med bestämmelser som syftar till minskad klimatpåverkan och att alla vattenförekomster i EU ska uppnå god status.

Detta betyder att det som kan se ut som ett på förhand genomtänkt system av lagar och regler, i själva verket är resultatet av många lagstiftningsåtgärder under en lång tidsperiod. Naturligtvis försöker lagstiftaren att anpassa en ny lagprodukt till ett befintligt system, liksom redan gällande författningar ofta ändras i samband med att nya författningar tas fram.

En följd av dessa omständigheter är att det kan finnas luckor i lagsystemet (en viss fråga kan vara oreglerad), det kan finnas överlappningar (en fråga kan vara reglerad i fler författningar) och det kan finnas bestämmelser som är mot-

sägelsefulla. Den som letar efter en röd tråd genom denna regelmassa kan därför bli besviken. Istället gäller det att skapa sig en bild av vilka regler som kan vara aktuella och hur de kan förhålla sig till varandra.

1.3.1 Viktiga författningar och rättsakter

Det finns en mängd lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, kommunala föreskrifter samt rättsakter från EU som berör va-frågor. Här listas de mest väsentliga.

Rättsakter från EU

- *Avloppsdirektivet*.¹
Implementerat genom främst MB (9 kap.) samt miljöprövningsförordningen (MPF 2013:251).
- *Dricksvattendirektivet*.²
Implementerat genom Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten, SLVFS 2001:30 (omtryckt genom LIVSFS 2013:4).
- *Ramdirektivet för vatten*.³
Implementerat främst genom MB (2 och 5 kap.) samt förordning (2004:660) om förvaltning av vattenmiljön.
- *Prioämnedirektivet*.⁴
Implementerat genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.
- *Grundvattendirektivet*.⁵
- *Översvämningsdirektivet*.⁶
Implementerat genom förordning (2009:956) om översvämningsrisker samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreskrifter (MSBFS 2013:1) om riskhanteringsplaner.
- *Badvattendirektivet*.⁷
Implementerat genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2012:14) om badvatten.
- *Att leva gott inom planetens gränser*. EU:s sjunde miljöhandlingsprogram.⁸

¹ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

² Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om MKN inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG. Reviderat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU, 15 september 2013.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring. Reviderat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU, 15 september 2013.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten.

Svenska författningar

- Miljöbalk, 1998:808.
 - Förordning (1989:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
 - Miljöprövningsförordningen (2013:251).
 - Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).
 - Förordning (1998:944) om förbud med mera i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter (20 §).
 - Avfallsförordning (2011:927).
 - Miljötillsynsförordningen (MTF 2011:13).
 - Förordning om egenkontroll (1998:901).
 - Kungörelse med föreskrifter om kontroll av utsläpp till vatten och markrecipient från anläggningar för behandling av avloppsvatten från tätbebyggelse, Naturvårdsverket SNFS 1990:14.
 - Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruk, Naturvårdsverket SNFS 1994:2.
 - Kungörelse med föreskrifter om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Naturvårdsverket SNFS 1994:7.
 - Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport NFS 2006:9.
 - Förordning (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och muselvatten.
 - Badvattenförordningen (2008:218)
- Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.
 - Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet.
- Plan- och bygglag (2010:900).
 - Plan- och byggförordning (2011:338).
- Lag om allmänna vattentjänster (2006:412).
 - Förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster.
- Anläggningslag (1973:1149).
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
 - Förordning (2009:956) om översvämningsrisker.
- Livsmedelslag (2006:804).
 - Livsmedelsförordning (2006:813).
 - Livsmedelsverkets föreskrift (SLVFS 2003:30) om dricksvatten.

⁸ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1386/2013/EU av den 20 november 2013 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser (ingen rättsakt).

1.4 Definitioner av termer och begrepp

1.4.1 Inledning

Det finns vissa termer och begrepp som används genom hela rapporten. I några fall har dessa sin rättsliga definition, en *legaldefinition* som alltså gäller i de juridiska sammanhangen. I andra fall finns inte denna legaldefinition, men det kan finnas uttalanden i rättspraxis eller i litteratur om hur ett begrepp kan eller bör tolkas. I detta avsnitt lyfts vissa sådana termer och begrepp fram.

1.4.2 Miljöfarlig verksamhet

Begreppet miljöfarlig verksamhet är centralt när det gäller avloppsvatten. Detta uttryck, som går tillbaka till miljöskyddslagen, finns definierat i 9 kap. 1 § MB. Av denna definition framgår att utsläpp av avloppsvatten (oavsett hur rent eller smutsigt det är) rättsligt sett anses vara *miljöfarlig verksamhet* (9 kap. 1 § 1 p.), på samma sätt som utsläpp av annat vatten som riskerar att orsaka skada eller olägenhet (9 kap. 1 § 2 p.) också gör det.

9 kap. 1 § MB

Med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.”

Betydelsen av att något anses vara en *miljöfarlig verksamhet* är t.ex. att vissa bestämmelser i miljöbalken, som endast gäller för sådan verksamhet, triggas igång. Det har även betydelse för vilken myndighet som är tillsynsmyndighet.

1.4.3 Avloppsvatten

I 9 kap. 2 § MB definieras avloppsvatten.

9 kap. 2 § MB

Med avloppsvatten avses

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

- **p.1.** *spillvatten* inkluderar både hushållsspillvatten och industrispillvatten. Hushållsspillvatten är ”spillvatten som kommer från bostäder och serviceinrättningar, vilket till övervägande del utgörs av klosettwater

samt bad-, disk-, och tvättvatten”⁹ oavsett om det kommer från privathushåll eller från vård- och serviceinrättningar, restauranger, personalkök, affärer etc.¹⁰ *Industrispillvatten* är ”allt spillvatten som släpps ut från områden som används för kommersiell eller industriell verksamhet och som inte är hushållsspillvatten eller dagvatten”.¹¹ Med *annan flytande orenlighet* kan avses lakvatten från deponier. Andra exempel är svåra att finna i den juridiska litteraturen.

- **p.2.** *vatten som använts för kylning* refererar till vatten som har använts för att kyla av t.ex. en industriprocess, och som alltså är varmare än vattnet i recipienten (det vattenområde som tar emot avloppsvatten).
- **p.3.** vatten som avleds för avvattning av mark är dels den ena av två kategorier *dagvatten*, dels är det *dränvatten* (eller dräneringsvatten). Dagvatten är ytaavrinnande vatten. Dränvatten är grundvatten och markvattnet som avleds t.ex. från husgrunder. För att detta ska räknas som avloppsvatten krävs att marken ligger inom detaljplanelagt område,¹² och att avvattningen inte endast görs för en enda eller ett fåtal fastigheters räkning.¹³
- **p.4.** är begränsad till dag- eller dränvatten från begravningsplats.

Det är viktigt att poängtera att begreppet avloppsvatten inte knyter an till hur förorenat vattnet är eller till hur stora mängder det handlar om. Sådana frågor blir juridiskt intressanta först då man ska avgöra om det krävs några försiktighetsmått eller begränsningar innan det släpps ut.

1.4.4 Dagvatten

I Naturvårdsverkets föreskrift (SNFS 1994:7) definieras *dagvatten*: som ”Nederbördsvatten, dvs. regn eller smältvatten, som inte tränger ned i marken, utan avrinner på markytan”.

I motiven till LAV definieras dagvatten ”Med dagvatten avses tillfälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten”.¹⁴

⁹ Definieras i 2 § SNFS 1994:7.

¹⁰ I målet MÖD M 2257-13 diskuteras innebörden av begreppet spillvatten. Ibland används begreppet *svartvatten* för toalettavloppsvatten, och *gråvatten* för BDT-vatten. I viss mån kan begreppet hushållsspillvatten jämföras med begreppet hushållsavfall, som har en fast definition i 15 kap. 2 § MB.

¹¹ Definieras i 2 § SNFS 1994:7

¹² En gammal stadsplan ska likställas med detaljplan, MÖD F 514-13.

¹³ MÖD berör frågan i målet F 514-13, där en viss anläggning skulle avleda vatten från fyra fastigheter. Domstolen gjorde bedömningen ”Eftersom den sökta anordningen även kommer att avleda vatten för en delsträcka av vägen i området kan det inte enbart vara fråga om avledande av vatten för viss eller vissa fastigheters räkning enligt 9 kap. 2 § 3 MB. Av detta följer att det är fråga om avloppsvatten och därmed inte markavvattning.”

¹⁴ Prop. 2005/06:78 s. 44.

I mer tekniskt orienterad litteratur kan man finna andra definitioner, Tekniska nomenklaturcentralen definierar dagvatten som ”Dagvatten är exempelvis regnvatten, smältvatten och tillfälligt framträngande grundvatten.”

MÖD har uttalat att ”vanligtvis menas med dagvatten regn och smältvatten från snö och is som avrinner från hårdgjorda ytor såsom tak, vägar, parkeringsplatser o.d.”¹⁵ I denna rapport kommer Mark- och miljööverdomstolens uttalande att vara utgångspunkten.

Rättsligt sett finns två kategorier av dagvatten, som här kallas *avloppsdagvatten* respektive *annat dagvatten*. Denna tudelning går tillbaka till begreppet avloppsvatten. *Avloppsdagvatten*, definieras genom 9 kap. 2 § 3p. MB dvs. vatten som kommer från ett detaljplanelagt område och från mer än en eller ett fåtal fastigheter. *Annat dagvatten* är dagvatten som kommer från områden som inte är detaljplanelagda, eller från ett detaljplanelagt område men från en eller ett fåtal fastigheter. Oavsett om det är utsläpp av avloppsdagvatten eller annat dagvatten, räknas det som en miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § MB.

1.4.5 Avlopp

Som tidigare redovisats definieras avloppsvatten i MB, medan termen *avlopp* definieras i 2 § LAV:

2 § LAV

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

Avlopp är alltså en åtgärd för att styra ett flöde. Avlopp är en form av avledande. Andra former av avledande som tas upp nedan är markavvattnings och dikning. Vatten som rinner helt utan påverkan av mänskliga aktiviteter faller sålunda inte in under begreppet.

Avlopp kräver inte slutna rör eller kulvertar, också ett flöde av avloppsvatten i en rännsten eller i ett öppet dike faller inom detta. Exakt var gränsen går mellan ett mänskligt avledande och ett naturligt flöde kan vara svårt att avgöra, men kan ha en rättslig betydelse för när det krävs en anmälan (eller ansökan om tillstånd). Främst när det gäller dagvattenavledning kan det vara svårt att avgöra var gränsen går mellan naturlig avrinning och sådant som är antropogent betingat, dvs. sådana vattenflöden som beror på mänskliga aktiviteter.

1.4.6 Enskilt avlopp eller små avloppsanläggningar

Begreppet *enskilt avlopp* är inte rättsligt definierat, trots att det används flitigt. Det som menas är de avloppsanordningar som omfattas av 13 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), vilket i praktiken är avloppsanläggningar

¹⁵ MÖD M 2257-13.

är avsedda för upp t.o.m. 200 personekvivalenter (pe).¹⁶ Det som avses i 13 § FMH är anläggningar för toalettavloppsvatten, BDT-vatten eller (avlopps-) dagvatten.

13 § FMH

Det krävs tillstånd för att

1. inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller
2. ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning.

Det krävs anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan avloppsanordning än som avses i första stycket.

Uttrycket enskilt avlopp ska inte blandas samman med begreppen *enskild anläggning* respektive *allmän anläggning* på det sätt dessa definieras i 2 § LAV. I Naturvårdsverkets handbok¹⁷ och Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag används istället termen *små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten*.¹⁸ Ett mindre (enskilt) avlopp kan vara utformat för att avleda WC-vatten, BDT-vatten eller endast för dagvatten.

1.4.7 Markavvattning

Med *markavvattning* avses (11 kap. 2 § MB) en åtgärd som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, och när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Det äldre begreppet *dikningsföretag* ryms idag under begreppet markavvattning. Markavvattning är en form av vattenverksamhet (11 kap. 3 § MB). Markavvattning är generellt tillståndspliktigt, och i vissa delar av landet är sådana åtgärder helt förbjudna.¹⁹ MÖD har konstaterat att alla åtgärder för att avleda vatten från mark inte är markavvattning, och domstolen konstaterade också att det då inte heller måste utgöra avloppsvatten.²⁰ Istället kan det utgöra skyddsdikning.

Det finns särskilda bestämmelser som reglerar förutsättningarna för att få avleda avloppsvatten (som även kan avse dagvatten) till befintliga markavvattningssamfälligheter,²¹ samt regler om förutsättningarna för att få avleda sådant vatten till vägdiken²² som kan vara bra att känna till. 1.4.8 Dricksvatten

¹⁶ Pe är ett föroreningsmått som används när man ska beräkna tillförseln av föroreningar till avloppsnätet. Förenklat är det den föroreningsmängd en person släpper ut till avloppet under ett dygn.

¹⁷ Naturvårdsverket, Små avloppsanläggningar, Handbok till allmänna råd, 2008:3.

¹⁸ Styrmedel för en hållbar åtgärdestakt av små avloppsanläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp. Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2013-09-13.

¹⁹ 4-4c §§ VFF.

²⁰ MÖD mål M 2257-13.

²¹ Se 3 kap. 5-8 §§ LSVV.

²² Se 3 kap. 9-13 §§ LSVV.

Termen *dricksvatten* har sitt ursprung i art. 2.1 EU:s dricksvattendirektiv 98/83/EG och har införlivats i svensk lagstiftning genom Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrift, som har en något annan lydelse än direktivet.

1 § 1 p. SLVFS 2003:30

I dessa föreskrifter avses med *dricksvatten*:

- a) allt vatten som, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, är avsett för dryck, matlagning eller beredning av livs-medel, oberoende av dess ursprung och oavsett om det tillhandahålls genom en distributionsanläggning, från tankar, i flaskor eller i behållare, och
- b) allt vatten som används i ett livsmedelsproducerande företag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluhållande av varor eller ämnen som är avsedda som livsmedel, om inte företaget kan visa kontrollmyndigheten att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet.

2. Rättsliga grunder för myndighetsutövning

I detta kapitel beskrivs grundläggande förutsättningar för myndighetsutövning. En viktig utgångspunkt för allt myndighetsarbete är att det måste ha sin grund i vad lagstiftningen säger. Det betyder att myndigheter och domstolar har ansvar för att lagstiftningen följs, och att alla som kommer i kontakt med myndigheterna ska känna sig trygga i att de arbetar med denna utgångspunkt. Vidare beskrivs kommunens roll och skillnaden mellan juridik och politik.

Litteraturtips

- Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen. Introduktion till EU-rätten. Studentlitteratur.
- Bohlin, Alf. Kommunalrättens grunder. Norstedts juridik.
- Hydén, Håkan & Hydén, Therese. Rättsregler, En introduktion till juridiken. Studentlitteratur.
- Nergelius, Joakim. Svensk statsrätt. Studentlitteratur.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt. Allmän förvaltningsrätt. Liber förlag.
- von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning Norstedts juridik.

2.1 Inledning

Kommunerna har en central roll när det gäller dricksvattenförsörjning samt avledning av spillvatten, dagvatten och annat avloppsvatten. I vissa delar är kommunerna verkställande organ, dvs. de installerar, sköter och driver tekniken. I andra fall är det kommunerna, i egenskap av förvaltningsmyndigheter, som fattar både betungande och gynnande beslut för sina invånare. Kommunerna bedriver vad som brukar kallas ”myndighetsutövning”.

Eftersom stora delar av den kommunala myndighetsutövningen (inte endast vad gäller vatten och avlopp) styrs av lekmän (våra förtroendevalda), ofta utan mer grundläggande juridisk skolning, ser vi det som angeläget att här redogöra för de viktigaste grunderna för myndighetsutövningen.

2.2 Kommunal kompetens

Den kommunala kompetensen, dvs. vilka angelägenheter en kommun har rätt att befatta sig med, framgår av kommunallagen (KL). Medan vissa angelägenheter är frivilliga, så *måste* kommunen ordna andra. Att tillhandahålla vatten

Den kommunala kompetensen, 2 kap. 1 § kommunallagen

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

tjänster är ett sådant allmänt intresse som kommunerna har befogenhet att sköta, och som de dessutom enligt 6 § LAV är skyldiga att tillhandahålla under angivna förutsättningar.

En annan skyldighet för kommunerna är att enligt PBL planlägga användningen av mark och vatten.²³ Varje kommun ska t.ex. ha en aktuell översiktsplan.²⁴ Enligt PBL råder det ett kommunalt planmonopol, där kommunen själv avgör om ett visst område ska detaljplaneläggas eller inte.

Det kommunala planmonopolet, 1 kap. 2 § plan och bygglagen

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag.

2.3 Förutsättningar för myndighetsutövning

2.3.1 Den offentliga makten ska utövas under lagarna

Stora delar av kommunernas verksamheter innebär myndighetsutövning mot enskilda. Det innebär att kommunerna i vissa fall har rätt att fatta rättsligt bindande beslut, som kan innebära rättigheter och skyldigheter för enskilda. Med enskilda avses såväl privatpersoner som företag och organisationer. Också företrädare för det allmänna omfattas i vissa fall av detta begrepp, t.ex. när de bedriver verksamheter som styrs av MB eller LAV.

Allt myndighetsarbete är reglerat i lag, och i regeringsformen sägs att ”*den offentliga makten ska utövas under lagarna*”. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen som styr vad en myndighet får, inte får respektive måste göra. Detta innebär generellt uttryckt att myndigheten:

- Endast *får göra* det som lagstiftningen säger att den får göra.
- *Inte får göra* det som inte tilldelats den genom lagstiftningen.
- *Måste göra* det som lagstiftningen säger att den måste göra.

1 kap. 1 § regeringsformen

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

²³ 1 kap. 2 § PBL.

²⁴ 3 kap. 1 § PBL.

2.3.2 Vissa grundläggande principer för myndighetsutövningen

Myndighetsutövningen ska vara korrekt, den ska botten i juridiken, och den ska ske med stor respekt för den enskilda människan.²⁵ Myndighetsutövning ska ske på *saklig* grund och vara *opartisk*. *Alla ska behandlas lika*.

Saklighet innebär att alla beslut ska fattas mot bakgrund av de krav som lagstiftningen ställer, inget mer och inget mindre.²⁶ Detta är basen för all myndighetsutövning i Sverige.

Andra viktiga bestämmelser i regeringsformen

1 kap. 2 § 1 st. RF Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

1 kap. 9 § RF Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Andra viktiga principer i regeringsformen är *objektivitetsprincipen* och *likhetsprincipen*. Objektivitetsprincipen innebär bl.a. att myndigheter inte får ta ovidkommande hänsyn vid sitt myndighetsarbete, vilket innebär att endast sådan hänsyn som lagstiftaren har föreskrivit får vägas in (kravet på saklighet). Objektivitetsprincipen föreskriver också opartiskhet, dvs. att beslutsfattaren inte får agera i egen eller närståendes sak. Likhetsprincipen innebär att alla ska behandlas lika inför lagen. Likhetsprincipen innebär dock exempelvis inte att alla har rätt till bygglov, men däremot att alla bygglov ska bedömas på samma grunder.

Allt kommunalt agerande, oavsett myndighetsutövning eller inte, måste också rymmas inom kommunallagen (KL), och med beaktande av vissa grundläggande kommunalrättsliga principer. Här kan främst nämnas *likställighetsprincipen*, som innebär att alla kommunens medborgare ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för annat agerande.

En kommuns myndighetsutövning mot enskilda rymmer inom det som kallas *offentlig rätt*. *Civilrätt* är beteckningen på den juridik som rör rättsförhållanden mellan enskilda, såsom privatpersoner, företag eller kommuner när de t.ex. agerar som köpare eller säljare. Kommunernas civilrättsliga handlingsutrymme regleras bland annat genom avtalslagen (AvtL) och dess bestämmelser om vad som ska anses vara oskäligen avtalsvillkor i främst dess 28 och 36 § §. Vissa civilrättsliga regler finns även i jordabalken (JB).

Civilrätt och offentlig rätt

Civilrätt är beteckningen på den delen av juridiken som reglerar förhållandet mellan enskilda, dvs. personer, bolag etc. Avtalsrätt är en viktig del av civilrätten.

Offentlig rätt är beteckningen på den delen av juridiken som reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna, dvs. stat och kommun.

²⁵ Se JO-beslut Dnr 5206-2010 där en myndighet fick mycket allvarlig kritik för att ha underlåtit att vidta ett flertal handläggningsåtgärder enligt förvaltningslagen.

²⁶ Se t.ex. JO-beslut Dnr 4427-2011.

2.4 Rättskällorna

För att myndigheten ska kunna fatta korrekta beslut krävs vissa kunskaper, som i huvudsak kan delas in i två kategorier:

- Kunskap om förutsättningarna i den fysiska verkligheten, t.ex. om den aktuella recipienten.
- Kunskap om de juridiska förutsättningarna, dvs.
 - Vilka krav juridiken ställer (på t.ex. utsläpp till recipienten) och
 - Vilka möjligheter och skyldigheter juridiken ger åt myndigheten att agera.

För att veta vad juridiken säger krävs därför kunskap om:

- Vilka regler som gäller i det enskilda fallet,
- Var reglerna finns, samt
- Hur reglerna ska tolkas.

Rättskällor är beteckningen på de dokument som tillsammans formar den svenska rätten. Dessa källor, uppräknade med de mest betydelsefulla först, är:

- författningstext,
- förarbeten eller motiv,
- rättspraxis,
- litteratur (eller doktrin).

2.4.1 Olika författningar

Ordet författning används här som en samlingsbeteckning för de svenska rättsreglerna. Inom EU-rätten används istället termen *rättsakt*. Författningar kan delas in och systematiseras på olika sätt, t.ex. utifrån vilket område i samhället de reglerar. Ett annat sätt är att dela in författningar utifrån vem som har skrivit dem och därmed vilken relation de har till varandra. Miljörätten bygger i stora delar på EU-rätt. Eftersom Sverige är medlem i EU är också EU-rätten en integrerad del av den svenska rätten.

Vilka är författningarna

Regelsystemet är hierarkiskt uppbyggt, vilket innebär att vissa regler är överordnade andra regler. De svenska rättsreglerna delas in i grundlagar, lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter. Inom EU-rätten skiljer man bland annat på EU-direktiv och EU-förordningar.

En *lag* (t.ex. lag om allmänna vattentjänster) är alltid beslutad av riksdagen, och en *grundlag* (t.ex. regeringsformen) är en lag med en speciell rang. Medan grundlag endast kan antas, ändras eller upphävas genom två riksdagsbeslut med ett val mellan, räcker det med ett riksdagsbeslut för en vanlig lag. Grundlag står alltså över lag och alla andra svenska författningar. Bestämmelserna om vem som får skriva rättsregler finns i 8 kap. regeringsformen.

En *förordning* (t.ex. miljötillsynsförordningen) är beslutad av regeringen. Vilken typ av regler som regeringen får besluta om regleras genom RF. Obser-

vera att termen även finns inom EU-rätten. En EU-förordning är något annat än en regeringsförordning.

Statliga myndigheter, t.ex. Livsmedelsverket och länsstyrelserna får skriva generella *myndighetsföreskrifter* i sådana frågor som omfattas av myndighetens ansvarsområde och om det finns en delegation (ett bemyndigande) från regeringen.

Den lägsta lagstiftande församlingen i Sverige är kommunernas respektive landstingens fullmäktige. I särskilt utpekade fall har dessa organ rätt att utge generella *föreskrifter* som gäller inom den egna kommunens geografiska gränser eller inom det egna landstinget. Möjligheten för kommunerna att skriva föreskrifter skiftar från rättsområde till rättsområde. Inom miljörätten finns 5–6 olika föreskrifter som kommunerna kan införa,²⁷ medan det inom plan- och byggrätten samt livsmedelsområdet är begränsat till att endast gälla taxeföreskrifter.

Eftersom kommunfullmäktige är landets lägsta lagstiftande församling finns det ingen rätt för kommunernas miljönämnder (eller andra myndighetsnämnder) att fatta beslut om generella föreskrifter. En kommunal myndighetsnämnd får endast fatta beslut i enskilda ärenden.

Varken regering, myndigheter eller kommuner kan skriva generella föreskrifter, utan att det finns ett uttryckligt författningsstöd. Detta är också ett uttryck för att den offentliga makten ska utövas under lagarna. När det gäller riksdagen finns samma begränsning men det är ju riksdagen som kan ändra regeringsformen och som därmed kan styra vad man själv får reglera. Inom områden som styrs av EU-rätt begränsar också dessa regler vad en enskild medlemsstat får reglera på egen hand. Detta är tydligt inom t.ex. livsmedelsjuridiken.

Var författningarna finns

Sedan lång tid tillbaka publiceras svenska författningar i olika tryckta författningssamlingar. Lagar och förordningar publiceras i *Svensk författningssamling*, SFS. Alla statliga myndigheter med föreskriftsrätt har sin egen författningssamling (inklusive länsstyrelser). Slutligen ska numera både landsting och kommuner ha egna författningssamlingar, även om många äldre kommunala föreskrifter fortfarande är publicerade genom respektive länsstyrelses författningssamling.

Alla författningar finns publicerade på webben, både genom privata företag som gjort det till en affärsidé, och genom officiella webbsidor. Det svenska officiella rättsinformationssystemet ska samordnas av Regeringskansliet, som genom hemsidan *Lagrummet* (www.lagrummet.se) har skapat en gemensam portal ut till den officiella juridiken på webben. Lagrummet är i princip en samling länkar. När det gäller författningar finner man här länkar till alla lagar, förordningar och statliga myndigheters föreskrifter. För kommunala föreskrifter får man gå till respektive kommuns webbplats.

Övriga rättskällor

Författningarna är den överordnade rättskällan, där lagar är de som beslutats av riksdagen. Som stöd för att tolka lagar har vi s.k. *förarbeten*, som är de skriftliga dokument som tagits fram under lagstiftningsprocessen. Här är ut-

²⁷ T.ex. lokala hälsoskyddsföreskrifter och renhållningsordningar m.fl.

redningen (SOU), regeringens propositioner samt utskottens betänkande de viktigaste rättskällorna.

När författningarna har funnits en tid kommer det vägledande *rättspraxis*, dvs. domar och beslut från högre instanser. Det kan också finnas *litteratur* på området.

Detta kallas inom juridiken för *rättskällevärdet* dvs. frågan om var källorna till rätten finns samt hur de ska utnyttjas.

2.5 Olika kommunala roller

Kommunerna är på många sätt spindeln i nätet för samhällets va-försörjning, de:

- är tillståndsmyndighet enligt MB för små avloppsanläggningar,
- är tillsynsmyndighet enligt MB för stora och små avloppsanläggningar,
- är tillsynsmyndighet enligt MB för utsläpp av dagvatten,
- är tillsynsmyndighet över vattentäkter, vattenverk och enskilda brunnar,
- fattar de avgörande besluten enligt LAV avseende inrättande, utvidgning och indragning av verksamhetsområden samt om taxor,
- är va-huvudman enligt LAV dvs. de producerar och levererar dricksvatten, avleder och renar avloppsvatten, driver och underhåller,
- beslutar om översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser enligt PBL,
- prövar frågor om bygglov enligt PBL,
- ansvarar för omhändertagande av hushållsavfall i kommunen,
- fattar beslut om renhållningsordning och avfallsplan,
- kan ta fram en kommunal va-plan,
- är själv fastighetsägare med behov av va-tjänster,
- har det lokala ansvaret för livsmedelskontrollen.

Eftersom många av dessa ansvarsområden görs inom ramen för myndighetsutövande nämnder och förvaltningar, är det av stor vikt att man känner till grunderna för hur denna myndighetsutövning ska bedrivas. Då kommunen har så många olika roller, är det viktigt att kommunen har en sådan struktur att det lätt går att skilja dess olika roller åt. En och samma kommunala nämnd får t.ex. inte bedriva tillsyn över ett reningsverk och samtidigt vara dess verksamhetsutövare.²⁸

Åtskillnad måste också göras mellan kommunfullmäktiges uppgifter och de enskilda nämndernas uppgifter. Det är fullmäktige som genom *reglementet*²⁹ beslutar vilken kommunal nämnd som ska ha ansvaret för tillämpningen av olika författningar, och därmed vara myndighet under denna författning. Det är vidare fullmäktige som:

²⁸ 3 kap. 5 § 2 st. KL.

²⁹ 6 kap. 32 § KL.

- på ett övergripande plan styr kommunens verksamhet och organisation,
- tilldelar nämnderna ekonomiska medel (skatter och avgifter),
- tillsätter nämndernas ledamöter,
- beslutar om generella normer såsom hälsoskyddsföreskrifter, vattenskyddsföreskrifter, allmänna bestämmelser för användande av kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning (ABVA) och renhållningsordningar.

Kommunfullmäktige får dock inte lägga sig i nämndernas hantering av de *enskilda ärenden* som utgör myndighetsutövning mot enskilda. Detta framgår tydligt av regeringsformen. I detta avseende är varje nämnd en egen suverän myndighet som inte kan ta direktiv från någon annan om i vilken riktning ett beslut ska gå. Om en överordnad myndighet, kommunal församling eller tjänsteman försöker påverka en underordnad myndighet om vad som ska beslutas i ärende som rör myndighetsutövning mot enskilda, så kan det utgöra en överträdelse av RF. Nämnderna kan endast fatta beslut i enskilda fall, och har således inte befogenhet att anta generella normer. När fullmäktige eller nämnd beslutar eller antar riktlinjer eller policyer är det viktigt att det tydligt anges att den typen av beslut inte är juridiskt bindande utan endast vägledande.

12 kap. 2 § regeringsformen

Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Det är för såväl förtroendevalda som för tjänstemän viktigt att det finns medvetenhet om kommunens olika roller. En sådan medvetenhet ökar tydligheten ut mot kommunmedborgarna. Det ökar också förståelsen för att en nämnd kan tycka ”si” i en viss fråga, medan en annan nämnd kan tycka ”så” i samma fråga. De olika nämnderna, och därmed dess ledamöter liksom tjänstemännen på förvaltningarna, representerar ofta olika samhällsintressen och det är därför helt logiskt att man kan ha skilda uppfattningar. Var och en kan ”ha rätt” utifrån det intresse (det lagområde) som den egna nämnden har att bevaka. En strategisk och långsiktig va-planering kan då vara ett forum för att jämkas samman de olika önskemål och förutsättningar som finns inom kommunen. En sådan sammanjämkning får dock inte leda till lagöverträdelser. Detta kan i det enskilda fallet innebära att även om kommunen ser ett visst behov (t.ex. av bostadsbyggande) men att det inte går att planera för bostäder på den föreslagna platsen annat än med att man tvingas kringgå vissa lagregler, såsom miljö kvalitetsnormer, så kan den föreslagna bebyggelsen inte tillåtas trots det stora behovet av bostäder.

2.6 Politiker eller förtroendevald?

En av kommunfullmäktiges uppgifter är att tillsätta ledamöterna i kommunens olika nämnder.³⁰ Nämndledamöterna är tillsatta på politiska meriter, men alla

³⁰ 3 kap. 3 § KL.

beslut som en nämnd fattar är inte politiska beslut. En nämnd som hanterar myndighetsärenden mot enskilda ska hantera dessa, och komma fram till ett slutresultat, utifrån lagstiftarens intentioner om hur frågan ska lösas. Därför representerar inte nämndledamöterna sina politiska partier när det kommer till ärenden rörande myndighetsutövning mot enskilda.³¹ Av denna anledning kan det vara viktigt att inte använda uttrycket *politiker* utan att istället använda kommunallagens uttryck *förtroendevalda*.³² En ledamot av en myndighetsnämnd är kort och gott rättstillämpare när det kommer till hantering av myndighetsbeslut. Uppdraget kan liknas vid en domares.

Eftersom de olika författningarna kan ge olika utrymmen för både rättsliga bedömningar och bedömningar av mer politisk färgning, är det viktigt att man ser dessa skillnader och inte tror att alla författningar ger samma tolkningsramar. Det finns exempel på att man i den kommunala rättstillämpningen tar sig större friheter än vad lagstiftaren egentligen föreskriver. Exempelvis har det i en undersökning visats att det i över 50 % av totalt 390 studerade detaljplaner fanns planbestämmelser som faktiskt helt saknade lagstöd.³³ Dessa skillnader, mellan vad som kan anses vara "sakligt grundade beslut"³⁴ under olika författningar kan leda till missförstånd mellan olika beslutsfattare. Ledamoten av en miljönämnd kan reagera över "den lössläpphet" som kan anses råda på en planmyndighet, medan dessa i sin tur kan reagera över miljönämndens "strikt lagtillämpning". Kunskap om skillnader mellan att vara politiker respektive förtroendevald, samt om att olika författningar ger olika grad av frihet för dess tillämpare, ökar naturligtvis förutsättningarna för ett gott och fruktsamt samarbete, inte minst i ett va-sammanhang.

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

³¹ Se vidare Wennergren 2008.

³² Det är också detta uttryck som används i kommunallagen, se t.ex. dess 4 kap. I kommunallagen används uttrycket dock gemensamt för ledamöter i fullmäktige, styrelse och nämnder. I denna rapport används det mer inskränkt för dessa ledamöter i deras icke-politiska roller.

³³ Caesar & Lindgren. Kommunernas detaljplanebestämmelser.

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

3. Kommunal va-planering

Det är viktigt att kommunen har en långsiktig va-planering som omfattar hela kommunen. Genom sin va-planering kan kommunerna strategiskt hantera skärpta miljökrav, klimatförändringar och ökade förväntningar att kommunen ska ordna va-försörjningen. Ett väl utvecklat samarbete mellan olika förvaltningar och mellan tjänstemän och politiker lägger grunden. Texten i detta avsnitt kommer från den vägledning om kommunal va-planering som Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket gav ut 2014.³⁵

Litteraturtips

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

3.1 Inledning

Utbyggnad av vatten och avlopp är förknippad med stora initiala kostnader, omfattande organisation och mycket teknik. Nödvändigheten av att *tidigt* och *tillräckligt* under den kommunala planeringsprocessen analysera vilka behov och vilka förutsättningar som finns är därför stor. Att sträva efter hållbar va-försörjning är ett arbete som bör genomsyra all fysisk planering i kommunen. Viktiga verktyg som ökar möjligheterna att kostnadseffektivt klara utmaningarna är, bland andra kommunala styrmedel, översiktsplanen och, den icke obligatoriska va-planen.

3.2 Översiktsplan i PBL

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt PBL ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheter att ordna dricksvattenförsörjning och avlopp och möjligheter att förebygga vattenföroreningar.

Även om översiktsplanen inte är bindande, skapar den förväntningar hos kommuninnevånarna och sätter agendan för den interna kommunala planeringsprocessen. Exploatörer kan göra strategiska markförvärv utifrån översiktsplanen.

Visar det sig först under detaljplanearbetet att det inte finns acceptabla förutsättningar att lösa va-frågan kan stora ekonomiska värden gå till spillo, och kan innebära att man får vänta ytterligare på att kunna ordna nya bostäder eller annan bebyggelse. Se vidare avsnitt 9.5.

³⁵ Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1.

3.3 Krävs det en va-plan?

En kommunal va-plan är ett styrdokument som beskriver hur va-försörjningen ska ordnas i hela kommunen dvs. både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde.

I Vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för samtliga fem vattendistrikt finns ett antal åtgärder som riktar sig till kommunerna. En av dessa lyder: *Kommunerna behöver utveckla vatten och avloppsvattenplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte följer, eller riskerar att inte följa MKN för vatten. Åtgärder behöver genomföras efter samverkan med länsstyrelserna.*³⁶

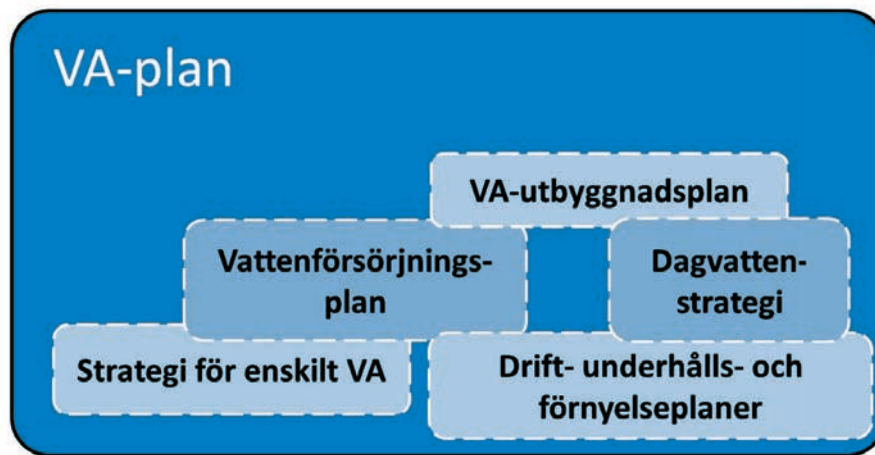
För att en kommunal va-plan ska motsvara åtgärden bör följande vara uppfyllt enligt Havs- och vattenmyndigheternas och Naturvårdsverkets vägledning.³⁷

- Va-planen ska tas fram genom ett förvaltningsövergripande arbete och vara väl politiskt förankrad.
- Va-planen ska innehålla en beskrivning av va-försörjningen och dess påverkan på vattenstatus, motsvarande en va-översikt.
- Va-planen ska innehålla en va-policy eller motsvarande politiskt beslutad viljeyttring med principer för prioriteringar mellan åtgärder och mellan geografiska områden. En policy är dock inte juridiskt bindande.
- Va-planen ska kunna utgöra underlag för beslut om finansiering av föreslagna åtgärder.

En kommunal va-plan är inte något som krävs i LAV, MB eller PBL. Den saknar därmed rättsligt bindande verkan och ska därför ses som kommunens egna styrmedel för att åtgärder ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. En va-plan kan antingen inbegripa eller tydligt kopplas till en rad andra styrdokument som t ex: vattenförsörjningsplan, förnyelseplan för allmänt va, dagvattenstrategi, va-policy (se figur 1).

³⁶ Vattenmyndigheten Västerhavet (2015). Förslag på åtgärdsprogram för Västerhavets vattendistrikt 2015-2021.

³⁷ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1 s. 13. Vägledning för kommunal VA-planering – för hållbar va-försörjning och god vattenstatus.



Figur 1. Principiell bild som visar att en va-plan kan innehålla ett antal strategier och styrdokument med olika avgränsningar och benämningar. Det kan finnas både fler och färre styrdokument än de som visas här.

3.4 Vattenförsörjningsplan

Begreppet vattenförsörjningsplan har utvecklats inom ramen för det nationella och regionala miljömålsarbetet och har fått stor spridning. Hur vattenförsörjningsplaner kan se ut och hur man kan ta fram dem beskrivs bland annat i rapporter från Sveriges Geologiska Undersökning (SGU)³⁸ och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.³⁹ En vattenförsörjningsplan bör beskriva och lyfta fram de naturgivna vattenresurserna samt innehålla en prioritering av de viktiga resurserna med syftet att säkra tillgången på dricksvatten i ett område på lång sikt. Vattenförsörjningsplanen bör sammanställa alla behov av vatten, även för t.ex. bevattning och industriändamål. En vattenförsörjningsplan kan utgöra en del i arbetet med va-planen, men kan också vara en fristående del som utgör ett underlag till va-planen.

Det pågår ett arbete med regionala vattenförsörjningsplaner på flera håll i landet, oftast är det länsstyrelserna men i vissa fall är det kommuner i samarbete, t.ex. genom ett regionalt kommunalförbund som driver detta.⁴⁰ Syftet med dessa regionala planer är att de ska koppla till och ge underlag för de kommunala va-planerna och vattenförsörjningsplanerna.

3.5 Vattenskyddsområden

Vattenskyddsområden är ett sätt att, med stöd av 7 kap. 21 § MB, skydda befintliga och framtida vattentäkter från föroreningar och kvalitetsförsämringar. Länsstyrelsen eller kommunfullmäktige får fastställa vattenskyddsområden

³⁸ SGU-rapport 2009:24. Vattenförsörjningsplan – identifiering av vattenresurser viktiga för dricksvattenförsörjning.

³⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2006: Vattenförsörjningsplaner – inbörd och innehåll. Länsstyrelsen Västra Götalands län, Rapport nr 2006:99.

⁴⁰ Ett exempel är Vattenförsörjningsplan för Göteborgsregionen, Göteborgsregionens kommunalförbund – maj 2014.

med tillhörande föreskrifter. Ansökan kommer oftast från den förvaltning som ansvarar för den kommunala dricksvattenförsörjningen. För att uppnå syftet med vattenskyddet tas föreskrifter fram som innebär restriktioner för olika verksamheter inom vattenskyddsområdet. Behovet av skydd och eventuella ersättningsregler är två olika processer. Ersättningsreglerna finns i 31 kap. MB. Naturvårdsverket har gett ut en handbok om vattenskyddsområden.⁴¹

Av Vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram,⁴² framgår att ”kommunerna behöver säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen så att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.” Kommunerna behöver särskilt:

- inrätta vattenskyddsområden med föreskrifter för nuvarande och framtida, allmänna och enskilda dricksvattentäkter,
- göra en översyn av vattenskyddsområden som inrättats före miljöbalkens införande och vid behov revidera skyddsområdets avgränsningar och tillhörande föreskrifter så att tillräckligt skydd uppnås,
- bedriva systematisk och regelbunden tillsyn på både allmänna och enskilda dricksvattentäkter, som försörjer fler än 50 personer eller där vattentäktens uttag är mer än 10 m³/dag,
- uppdatera översiktsplanerna med regionala vattenförsörjningsplaner,
- se till så att samtliga allmänna yt- och grundvattentäkter har tillstånd för vattenuttag, särskilt i områden med vattenförekomster som inte följer eller riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

3.6 Drift-, underhålls- och förnyelseplan

Begreppet drift-, underhålls- och förnyelseplan (DUF) avser verksamhetsplaner för den allmänna anläggningen. I en förnyelseplan för den allmänna vattenanläggningen beskrivs både det strategiska förnyelsebehovet på längre sikt och planering av konkreta förnyelseåtgärder. Det kan avse både ledningsnät och andra delar av anläggningen.

Ett annat begrepp som används i detta sammanhang är saneringsplan. En saneringsplan avser ofta åtgärder för att minska bräddningar och tillskottsvatten till avloppsreningsverk men begreppet kan också syfta på åtgärder för att ansluta fastigheter med små avloppsanläggningar.

3.7 Dagvattenstrategi

Dagvattenhanteringen är en viktig fråga som kräver ett långsiktigt perspektiv bl.a. mot bakgrund av den klimatförändring som sker. Syftet med en dagvattenstrategi är att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering med avseende på vattenkvalitet och risk för översvämningar, med hänsyn till ett förändrat klimat. Det är viktigt att komplettera med andra kommu-

⁴¹ Naturvårdsverket, 2010:5. Handbok om vattenskyddsområde.

⁴² Vattenmyndigheten Västerhavet (2015). Förslag på åtgärdsprogram för Västerhavets vattendistrikt 2015-2021.

nala dokument som kan vara viktiga underlag och ställningstaganden för va-planeringen såsom risk- och sårbarhetsanalyser och klimatanpassningsplaner.

Dagvattenstrategin bidrar till en enhetlig hantering av dagvattenfrågorna i samhällsplaneringen och vid drift och underhåll. En dagvattenstrategi behandlar dagvattenhantering vid nybyggnad, ombyggnad, ändrad markanvändning samt drift och underhåll av byggnader och anläggningar. Vägval kan då analyseras och övervägas t.ex. om dagvattnet ska hanteras i öppna system eller i ledningar. För hantering i ett öppet system krävs ytor och då kan synergier uppnås i stadsplaneringen så att vattnet också tillförs som ett stadsbyggnadselement. En viktig del i många kommuners dagvattenstrategi är en sammanställning av roll- och ansvarsfördelningen mellan det allmänna och enskilda och vilka de samhällsekonomiska kostnaderna blir för olika lösningar. I många fall utgör dikningsföretag ofta recipient för dagvatten. Ansvarsfördelningen för kommunerna i förhållande till dikningsföretagens legala status är en viktig fråga i va-planeringen.

Ett annat begrepp som används i detta sammanhang är dagvattenpolicy, vilket snarare avser riktlinjer och principiella ställningstaganden, analogt med va-policy. Även begreppet dagvattenplan förekommer, men är inte lika vanligt.

3.8 Va-utbyggnadsplan

Begreppet va-utbyggnadsplan avser ofta en plan för utbyggnad av den allmänna va-anläggningen, utanför nuvarande verksamhetsområde, inom en angiven planeringsperiod. Va-utbyggnadsplanen kan ses som en handlingsplan inom ramen för kommunens va-plan.

3.9 Strategi (eller policy) för små avloppsanläggningar

Nästan alla kommuner har riktlinjer eller policydokument för små avloppsanläggningar, ofta framtagna av miljöenheten. Syftet kan vara att skapa beslutsunderlag inför prövning av små anläggningar t.ex. genom att ange vilka områden som ska anses kräva hög skyddsnivå enligt Naturvårdsverkets allmänna råd 2006:7.⁴³ I vissa kommuners styrdokument finns dessutom uttryckt en viljeinriktning för hur kommunen ska arbeta och en beskrivning av strategiska vägval för att förbättra situationen vad gäller små avloppsanläggningar i kommunen.

3.10 Vilken status har kommunala styrdokument?

Många kommuner väljer att ta fram strategiska dokument benämnda va-policy, strategi, riktlinjer eller liknande. Dessa styrdokument antas i vissa fall av kommunfullmäktige, i andra fall av en kommunal nämnd och i ytterligare fall är det en ren förvaltningsprodukt. Frågan är vilken rättslig status ett sådant dokument har.

⁴³ Naturvårdsverkets allmänna råd [till 2 och 26 kap. miljöbalken och 12-14 och 19 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd] om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten. Havs- och vattenmyndigheten har sedan 1 jul 2011 ansvaret för denna vägledning.

Kommunerna sköter både uppgifter som är strikt myndighetsreglerade – inte sällan handlar det om myndighetsutövning mot enskilda – och sådana uppgifter som är av mer politisk, frivillig och/eller verkställande karaktär.

När det gäller den senare typen av uppgifter finns inga rättsliga hinder mot att beslutsfattarna känner sig bundna av en policy eller av riktlinjer. Det finns inte heller några argument mot att det skulle vara kommunfullmäktige som antar dessa typer av dokument.

När det gäller beslut som utgör myndighetsutövning mot enskilda är det viktigt att markera att en kommunal policy inte kan fungera som en författningstext, det går t.ex. inte att ge avslag på en ansökan om ett enskilt avlopp med policyn som rättsgrund. En välgrundad policy kan dock innehålla fakta och slutsatser som, utan att vara bindande, kan vara av stor betydelse för bedömningen i enskilda fall. Varje beslut avseende myndighetsutövning mot enskilda ska fattas mot bakgrund av de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet, och mot bakgrund av de krav som rättskällorna anger. En kommunal policy är inte någon rättskälla, och kan därför inte självständigt skapa bindande rättsregler som en kommunal myndighetsnämnd måste uppfylla.⁴⁴ Redan omständigheten att det är fullmäktige som antagit policyn gör naturligtvis att den får en särskild status inom kommunen. Om kommunen vill ha en policy är det därför viktigt att fundera över vad som skrivs, hur det skrivs, mot vilka kommunala instanser den riktas samt vem som antar dokumentet.

Till hjälp för att tolka rättskällorna, eller för att lyfta fram förutsättningarna i de enskilda fallen, kan emellertid ett dokument av typen ”Strategi för små avloppsanläggningar” vara ett mycket gott stöd vid det dagliga arbetet, som inte minst kan förenkla handläggningen.⁴⁵

3.11 Planeringskrav i LAV?

Även om det inte finns något uttryckt planeringsansvar enligt LAV, så går det i praktiken inte att uppfylla den lagens krav utan att det sker en långsiktig planering. Ur flera perspektiv har kommunen också en skyldighet att planera för va-försörjningen, även utanför verksamhetsområdet. Detta gäller för kommunen som huvudman enligt LAV, som tillsynsmyndighet enligt MB och som ansvarig för att ta hand om hushållsavfall enligt 15 kap. MB. Naturligtvis är förutsättningarna för att kunna lösa va-försörjningen mycket viktig för kommunernas översiktsplanering och detaljplanering enligt PBL.

Kommunerna har det övergripande ansvaret för att förhindra att olägenhet för människors hälsa och miljön uppstår, och ur det perspektivet har kommunernas miljönämnder⁴⁶ ett ansvar för att planera sin tillsynsverksamhet under MB så att detta mål kan uppnås. Hos en operativ tillsynsmyndighet ska det

⁴⁴ Jämför uttalande från Miljödostolen i Växjö i mål M 394-02.

⁴⁵ Målet MÖD M 7988-10 är ett exempel på där domstolen (MÖD fastställer länsstyrelsens och MMD:s bedömning) hänvisar till miljö- och byggnadsnämndens riktlinjer för områden där s.k. hög skyddsnivå ska gälla.

⁴⁶ Dessa nämnder har olika namn i olika kommuner. För enhetlighetens skull benämns de kommunala nämnder som har tillsynsansvar enligt MB för miljönämnder i denna rapport.

finnas en utredning om tillsynsbehovet.⁴⁷ Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång om året. En operativ myndighet ska också föra register över de verksamheter som behöver återkommande tillsyn,⁴⁸ och för varje verksamhetsår upprätta en samlad *tillsynsplan*.⁴⁹ Det är under denna planeringsprocess som tillsynsmyndigheten ska lyfta fram vilka områden som man under året ska sätta särskild fokus på. Det innebär också att varje myndighet förväntas ha kännedom om alla objekt som kan behöva tillsyn. Finns det ett särskilt behov av att t.ex. lyfta fram dagvattenproblematiken i kommunen, så kan detta behov lyftas fram i denna process. En tillsynsbehovsutredning ska sedan läggas till grund för vilka personella resurser som behövs och vilket behov det kan finnas av ökade ekonomiska resurser på myndigheter.

I LAV finns ingen specifik bestämmelse om att kommunen (eller va-huvudmannen) ska planera för sin verksamhet. Men, eftersom LAV ger kommunen skyldighet att *snarast* bygga ut för de vattentjänster som lagen ställer krav på, så finns ett sådant planeringsansvar ändå underförstått. För att leva upp till lagens krav måste det finnas en pågående planeringsprocess, som förutsätter huvudmannens delaktighet i den kommunala planeringsprocessen under PBL. Under LAV måste kommunen, som va-huvudman, se till att det finns fakta och kunskap så att man kan uppfylla sina skyldigheter att bygga ut verksamhetsområden och underhålla och anläggningar.

I kommuner där man bildat kommunala bolag som upprätthåller kommunens ansvar som va-huvudman, är det viktigt att man är tydlig med om också planeringsansvaret enligt LAV ska ligga på bolaget eller om det ska vara kvar inom kommunen. Ska planeringen ligga på bolaget bör detta vara inskrivet i bolagsordningen och det måste finnas medel för detta arbete.

3.12 Den kommunala verktygslådan

Kommunerna har många viktiga rättsliga instrument i sin hand. Vid sidan om skyldigheten att bygga ut och underhålla allmänna va-anläggningar har kommunen som miljötillsynsmyndighet också skyldighet att planera sin tillsyn.⁵⁰ I PBL finns mer formaliserade planeringsverktyg. Med undantag av vissa bestämmelser i 11 kap. PBL råder ett kommunalt planmonopol. En sammanfattning av de kommunala verktygen ges i tabellen nedan, vilken också inkluderar de instrument som regleras genom PBL (kap. 9 i denna rapport). Ett gott samarbetsklimat, förståelse för andra myndigheters roller och kunskap om alla olika planeringsverktyg ökar förutsättningarna för att kommunerna ska kunna bidra till att va-försörjningen kan lösas på ett tillfredställande sätt.

⁴⁷ 1 kap. 6 § MTF.

⁴⁸ 1 kap. 7 § MTF.

⁴⁹ 1 kap 8 § MTF.

⁵⁰ 1 kap 6, 8 §§ MTF.

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

Översiktsplan (ÖP)	Det planeringsverktyg som både geografiskt och innehållsmässigt har det bredaste omfånget. I princip all användning av mark och vatten kan tas upp i en översiktsplan. Dess styrande verkan är dock inte så stark då den saknar rättsligt bindande verkan, men eftersom både <i>MKN</i> och <i>områden av riksintressen</i> enligt MB ska redovisas i översiktsplanen så är den bärare av information som i sig är rättsligt bindande. De politiskt uttryckta ambitionerna i en ÖP kommer att få direkta följder vad gäller exempelvis markvärde och en sådan plan har också en direkt påverkan på efterkommande beslut enligt PBL och MB.
Fördjupning av översiktsplanen (FÖP) ⁵¹	Detta är en översiktsplan med en finare detaljeringsgrad för ett visst område, i övrigt gäller samma bestämmelser som för vanliga översiktsplaner.
Tematiskt tillägg i översiktsplanen	Ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse, t.ex. omhändertagande av dagvatten för att följa MKN. ⁵²
Detaljplaner och områdesbestämmelser	Styr bebyggelseutvecklingen, inklusive byggnader och infrastruktur. Dess styrande verkan är hög eftersom de är rättsligt bindande för myndigheter och enskilda. Områdesbestämmelser liknar i mycket en detaljplan, men de skapar inte byggrätter på samma sätt som detaljplaner.
Vattenskyddsföreskrifter, hälsoskyddsföreskrifter, kommunala renhållningsordningar och ABVA	Kommunerna har viss befogenhet att ta fram generella föreskrifter för kommunen, i va-sammanhang är det främst vattenskyddsföreskrifter, ⁵³ hälsoskyddsföreskrifter ⁵⁴ , kommunala renhållningsordningar ⁵⁵ och ABVA som är relevanta.
Va-plan	Va-planen kan ses som kommunens egna styrmedel för att åtgärder ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. ⁵⁶ Det finns inga krav i lagtext på att det ska finnas en kommunal va-plan, men det kan finnas i åtgärdsprogram (5 kap. 8 § MB).
Kommunal policy eller riktlinjer	I praktiken är de vanliga, men de inte har någon bindande verkan. De kan dock tjäna som underlag tillsammans med annan information och kan därmed underlätta och effektivisera handläggningen i enskilda ärenden.
Vattenförsörjningsplan	Plan som bör beskriva och lyfta fram de naturgivna vattenresurserna samt innehålla en prioritering av de viktiga resurserna med syftet att säkra tillgången på dricksvatten i ett område på lång sikt.

⁵¹ 3 kap. 23 § 2 st. PBL.⁵² 3 kap. 23 § 1 st. PBL.⁵³ 7 kap. 21-22 §§ MB.⁵⁴ 39-40 §§ FMH.⁵⁵ 15 kap. 9 § MB samt 75-80 §§ avfallsförordningen SFS 2011:927.⁵⁶ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1.

4. Organisatoriska former för ägande och förvaltning

Här beskriver vi de regler som reglerar förutsättningarna för att få tillgång till annans mark där olika anläggningar och ledningar kan behöva placeras och lösningar för att rättsligt säkra rätten till sådant markutrymme för framtiden. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av hur ansvaret för olika va-relaterade frågor.

4.1 Inledning

Det anses vara en *olägenhet för människors hälsa* att inte ha tillgång till rent dricksvatten;⁵⁷ och en bostad ska ha tillgång till vatten för hygien och matlagning.⁵⁸ Det finns också en grundläggande regel som ställer krav på hantering av avloppsvatten, och att det ska avledas och renas.⁵⁹

9 kap. 3 § MB

Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Ansvaret för att det finns rent vatten i bostäder vilar enligt MB på fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren, Ansvaret för att avloppsvatten genomgår tillräcklig rening vilar på den som anses vara anläggningens *verksamhetsutövare* enligt MB.

9kap. 9 § MB

Bostäder och lokaler för allmänna ändamål skall brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer och hållas fria från ohyra och andra skadedjur. Ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Genom LAV har kommunerna skyldighet att se till att alla som bor i områden där det av miljö- eller hälsoskäl behöver ordnas va i ett större sammanhang, blir försedda med dessa vattentjänster. Den vanligaste organisatoriska formen är därför att *va- huvudmannen* inom sitt *verksamhetsområde* ansvarar för vattentjänsterna. Det innebär att huvudmannen äger och förvaltar de anläggningar som tillgodoser behovet av vattentjänster, d.v.s. vattenförsörjning samt bortledning och rening av spillvatten, dag- och dränvatten .

⁵⁷ T.ex. regeringsrätten i RÅ 1989 not. 385. Detta omfattar både permanentboende och fritidsboende.

⁵⁸ 33 § FMH.

⁵⁹ 9 kap. 7 § MB.

Om det inte föreligger en kommunal skyldighet enligt 6 § LAV att inrätta verksamhetsområde faller allt ansvar på den enskilde fastighetsägaren. Detta kan lösas organisatoriskt på flera olika sätt och därmed också få olika konsekvenser.

Anläggningar för vatten och avlopp kan alltså ägas och förvaltas på olika sätt, och man säger då att *huvudmannaskapet* kan vara olika. Vattendelaren går mellan kommunalt huvudmannaskap och enskilt huvudmannaskap.

4.2 Tillgång till annans mark eller vatten

Va-försörjningen är en del av samhällets infrastruktur, vid sidan av t.ex. vägar, kraftledningar och bredband. Förutom frågan om vem som ansvarar för att dessa olika typer av infrastruktur finns, så är också frågan om att rent rättsligt kunna få tillgång (åtkomst) till mark (och vatten) central och viktig.

För att kunna dra fram vatten- och avloppsledningar, och för att kunna bygga de tekniska anläggningar/installationer i övrigt som krävs för va-utbyggnad, måste det finnas tillgång till fysiskt utrymme inom de fastigheter som berörs. Normalt äger inte huvudmannen alla de fastigheter och den mark där dessa ledningar och anläggningar ska byggas. Det är heller inte säkert att alla berörda fastighetsägare/markägare frivilligt går med på att upplåta mark inom sin fastighet för dessa ledningar och anläggningar.

När va-huvudmannen behöver tillgång till annans mark för att dra fram ledningar och få plats för anläggningar, är det främst bestämmelserna i *ledningsrättslagen* som ska tillämpas.⁶⁰ Beslut om ledningsrätt enligt ledningsrättslagen fattas av Lantmäterimyndigheten.

4.3 Tillgång till mark vid kommunalt huvudmannaskap

Innebörden av kommunalt huvudmannaskap är att det är kommunen (eller ett kommunalägt bolag) som äger va-anläggningen och ledningsnätet.⁶¹ Det är LAV som reglerar frågan om när huvudmannaskapet ska vara allmänt. Ett geografiskt avgränsat område där det råder ett kommunalt huvudmannaskap kallas *verksamhetsområde*.

Fastigheter belägna inom verksamhetsområdet har rätt att utnyttja de vattentjänster som det är upprättat för, en rättighet som inte finns för fastigheter utanför verksamhetsområdet. Inte ens fastigheter som ligger längs med vatten- eller avloppsledningar har någon obetingad rättighet att få ansluta sig, om de är utanför verksamhetsområdet. Dessa fastigheter kan dock få ansluta sig till den kommunala anläggningen genom civilrättsliga avtal, om huvudmannen anser att det finns kapacitet i ledningsnät och anläggningar. Fastighetsägarna äger då vanligtvis gemensamt ett ledningsnät, som i en förbindelsepunkt ansluts till den kommunala anläggningen. De enskilda fastighetsägarna behöver på så sätt inte på egen hand bygga, anlägga, äga och förvalta själva anläggningen.

⁶⁰ Ledningsrättslag 1973:1144.

⁶¹ Huvudmannaskap för en va-anläggning enligt LAV ska inte blandas samman med huvudmannaskap för olika typer av mark- och vattenområden enligt PBL.

Kommunalt huvudmannaskap med avtalslösning är ett civilrättsligt förhållande. Detta innebär att fler än en fastighet är inblandade och att de gemensamt och genom avtal får använda kommunens tjänster. Detta är en långsiktig lösning, och fastighetsägarna ansöker om att bilda en gemensamhetsanläggning för det gemensamt ägda ledningsnätet och där förvaltningen ordnas genom en samfällighetsförening. Skulle det med tiden uppstå en situation där 6 § LAV blir tillämplig i området (t.ex. på grund av tätare bebyggelse) så måste kommunen införliva området i verksamhetsområdet. Utifrån detta kan man skilja på:

- kommunala anläggningar, respektive
- kommunala anläggningar med avtalslösning mellan huvudman och enskilda för anslutning av den enskilt ägda ledningen till den av kommunen ägda anläggningen.

Medan det är LAV som styr förhållandet mellan huvudmannen och brukaren i den första situationen, så är det avtalet som styr förhållandet i den senare. Den första situationen bygger på ett offentligrättsligt förhållande. Den andra på ett civilrättsligt förhållande. Detta betyder inte att 6 § LAV erbjuder något förhandlingsutrymme, eller krav som kan avtalas bort. Som redan påpekats, så är 6 § LAV en offentligrättslig tvingande lagstiftning.

4.4 Tillgång till mark vid enskilt huvudmannaskap

4.4.1 Allmänt

Många fastigheter ligger utanför kommunalt verksamhetsområde, och då måste va-frågan lösas av de enskilda fastighetsägarna på egen hand. LAV blir då inte tillämplig.⁶² Vilken organisatorisk lösning för byggande och förvaltning av va-anläggning som de enskilda väljer är inte alls givet, utan det kan vara allt från en tillfällighet till en väl underbyggd överenskommelse om samverkan mellan flera fastigheter. Ur ett långsiktigt perspektiv kan dock konsekvenserna bli helt olika, t.ex. genom att fastighetsägaren inte längre får rätt att använda anläggningen på annans mark när denna bytt ägare.

Det enklaste fallet representeras av situationen då *en* fastighetsägare, ska anlägga en avloppsanläggning eller brunn. Inom den egna fastigheten/marken finns fysiskt utrymme för såväl brunn (eller avloppsanläggning), ledningar som kvittblivning av renat vatten. I detta fall behöver inte fastighetsägaren samråda enligt PBL med någon annan,⁶³ såsom grannar eller andra närboende. Fastighetsägaren råder helt över denna situation.

⁶² Det är viktigt att notera att frågan om ett verksamhetsområde ska inrättas, inte är något som kan beslutas av kommunen efter eget gottfinnande. En kommun som inte inrättar verksamhetsområde där skyldighet föreligger, kan bli förelagda vid vite (av länsstyrelsen) om att inrätta ett sådant område. Detta behandlas mer utförligt i kap. 7 om LAV.

⁶³ Men kravet enligt 19 kap 4 § MB kvarstår.

Så snart det inträder ett förhållande där fastighetsägaren, inte kan agera på egen hand, utan t.ex. har behov av markutrymme som tillhör en annan fastighetsägare, blir det svårare. Det finns då behov av rättsregler som skapar förutsättningar för att få utnyttja utrymme på annans fastighet (markåtkomst), t.o.m. mot denna fastighetsägars vilja. I dessa fall kan ett servitut bildas, om villkoren i fastighetsbildningslagen uppfylls.

Det kan också vara ett förhållande där flera fastigheter och dess ägare har behov och stor nytta av att lösa va-frågan gemensamt. Det finns då även behov av att reglera samverkansformerna för ägande och förvaltning mellan dessa fastigheter oberoende av om fastigheterna byter ägare i framtiden, vilket kan ske enligt anläggningslagen. Samarbetet är ofta betingat av ekonomiska skäl eftersom det kan bli billigare att inrätta en gemensam anläggning.

4.4.2 Olika samverkansformer, servitut och hur dessa regleras

De olika samverkansmöjligheterna är avsevärt fler om det är ett enskilt huvudmannaskap. Dels kan huvudmannen utgöras av olika rättsliga subjekt såsom *enskild fastighetsägare*, *samfällighetsförening*, *ideell förening*, *ekonomisk förening*⁶⁴ eller genom någon bolagsform såsom *aktiebolag (AB)*⁶⁵ eller *handelsbolag*⁶⁶. I samtliga fall är det de personer som är aktieägare eller medlemmar i föreningen, som är knutna till samverkan. Vid gemensamhetsanläggning är *fastigheterna* knutna till den gemensamma anläggningen.

Frågan om *markåtkomst* kan regleras genom olika lösningar (ledningsrätt, gemensamhetsanläggning, officiälservitut⁶⁷). Det är en mängd författningar som reglerar möjligheterna till markåtkomst, samt hur sådan rätt ska kunna garanteras även för en kommande fastighetsägare. Under vissa förutsättningar kan beslut enligt bland annat anläggningslagen, ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen tas mot fastighetsägars vilja.

En annan lösning om samverkan kan vara *avtal om servitut* mellan fastighetsägarna. Det upprättas skriftligen och regleras i *jordabalken*.⁶⁸

Ett avtalsservitut⁶⁹ får skrivas in i fastighetsregistret,⁷⁰ och gäller då mot ny ägare av den *tjänande* fastigheten.⁷¹ Inskrivning sker hos Fastighetsinskriv-

⁶⁴ Lag 1987:667 om enkla bolag och ekonomiska föreningar.

⁶⁵ Aktiebolagslagen, 2005:551.

⁶⁶ Lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁶⁷ Officiälservitut bildas genom beslut i en lantmäteriförrättning och registreras i fastighetsregistret av lantmäterimyndigheten. Dessa servitut kallas ofta lantmäteriservitut.

⁶⁸ 12 kap. 5 § JB.

⁶⁹ Ett avtalsservitut avtalas mellan fastigheternas ägare och blir officiellt om det skrivs in i fastighetsregistret. Då kan parterna garantera att servitutet gäller även mot en ny ägare till den fastighet som belastas (tjänande fastighet). Inskrivning sker genom en skriftlig ansökan till Fastighetsinskrivningen på Lantmäteriet.

⁷⁰ 7 kap. 10 § JB.

⁷¹ 7 kap. 11 § JB.

ningen på Lantmäteriet. Det är också möjligt att skriva nyttjanderättsavtal enligt jordabalken.

Fastighetsbildningslagen (FBL) reglerar hur indelningen av marken i fastigheter får förändras och under vilka omständigheter detta kan ske samt bilda och ändra rättigheter, t.ex. bilda servitut för avloppsanläggning.⁷²

Anläggningslagen (AL) reglerar hur gemensamhetsanläggningar kan inrättas för samverkan mellan flera fastigheter och vilka villkor som ställs på detta.⁷³

Ledningsrättslagen (LL) reglerar rätten att ha en allmän va-ledning på en annans fastighet.

Dessa lagar reglerar förutsättningarna till den markåtkomst och den ansvarsfördelning som behövs för att ledningar och anordningar som behövs för att t.ex. en avloppsanläggning ska kunna ordnas och drivas. Det är genom Lantmäterimyndigheten som beslut kan fattas enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen samt ledningsrättslagen. Det finns information om olika former av lantmäteriförrättning och arbetsgång på Lantmäteriets hemsida, www.lantmateriet.se. Där finns flera broschyrer som är av intresse bl.a. *Lantmäteriförrättning*, *Gemensamt vatten och avlopp* och *Gemensamhetsanläggning*. Se även i avsnitt 8.2.1 om anläggningslagen.

4.4.3 Varför samverkan?

Det är ofta effektivt att investera i en gemensam anläggning tillsammans med grannar. Till fördelarna hör miljöbesparingar, lägre anläggningskostnader och lägre kostnader för framtida drift. Om en rättighet knyts till fastigheten och inte till ägaren så följer rättigheten med vid en försäljning. Detta gäller t.ex. ett servitut som skrivits in i fastighetsregistret. Det gäller även rättigheter som bildats genom en förrättning enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.

Genom att utnyttja rättssystemets mekanismer för att samverka med grannar och andra, samt för att få åtkomst till annans mark kan man minska riskerna för osämja. Skulle osämja uppstå så finns då ordnade former för att lösa sådana svårigheter.

En fastighet som har rätt till utrymme på grannens mark för sin va-anläggning borde också ha högre fastighetsvärde, än den fastighet där dessa frågor är olösta eller endast reglerade med ett avtal – två tidigare ägare mellan.

Om rättigheter och skyldigheter knyts till respektive berörd *fastighet* uppstår ett stabilt och säkert rättsförhållande, i motsats till en lösning där det är fastighetsägarna som ingår civilrättsliga avtal där endast avtalslagen styr.⁷⁴ De är betydligt mer osäkra för kommande ägare.

Mest osäkra är naturligtvis samverkansformer, eller överenskommelser om markåtkomst, som är muntliga. I många avseenden måste sådana rättsförhållanden betecknas som riskabla. Så länge parterna är överens så fungerar det, men uppstår osämja eller fastigheter byter ägare så har man inget att hålla sig till.

⁷² Fastighetsbildningslagen (1970:988.)

⁷³ Anläggningslag (1973:1149.)

⁷⁴ Avtalslagen 1915:218.

4.4.4 Sammanfattning

I nedanstående tabell försöker vi på ett mer grafiskt sätt sammanfatta mycket av det som sagts i detta kapitel. En viktig skiljelinje går mellan allmänt huvudmannaskap (dvs. då anläggningarna för vattentjänster är kommunalägd eller ägs av ett kommunalt va-bolag) respektive enskilt huvudmannaskap då anläggningen ägs av någon annan än kommunen. En va-anläggning som ägs av kommunen och som drivs inom den regi som regleras i LAV benämns allmän anläggning. En enskild anläggning ägs av enskilda huvudmän. Rätten att använda va-anläggningen kan knytas till en fastighet eller till fastighetsägare, vilket redovisas i tabellen nedan. Fastighetsägare kan jämföras med boende i hushåll. När det är knutet till fastigheten så finns rätten kvar för ny ägare av fastigheten.

Till vem är rätten att använda anläggningen knuten? Till fastigheten eller till fastighetsägaren?	Organisatorisk form, vem är huvudman?	Kan det finnas behov av att någon annans mark måste utnyttjas?	I vilken lagstiftning regleras frågan om markåtkomst?
Allmän anläggning			
Fastigheten.	Kommunal va-huvudman (LAV)	Ja	Ledningsrätt (LL) Kommunen eller kommunalt va-bolag är ledningshavare.
Allmän anläggning med avtal om anslutning			
Deltagande fastighet eller fastigheter i gemensamhetsanläggningen.	Fastighet som har en förbindelsepunkt, där ett civilrättsligt avtal reglerar förhållandet med kommunen, (AvTL). Flera fastigheter kan ha en gemensam förbindelsepunkt och ingå i en gemensamhetsanläggning (AL) som förvaltas av Samfällighetsförening (SFL) ⁷⁵	Ja	Anläggningslagen (AL) Samfällighetsförening är ledningshavare fram till förbindelsepunkten.
Enskild anläggning			
Anläggningen ligger inom den egna fastigheten.	Fastighetsägaren	Nej	
Härskande fastighet.	Fastighetsägaren	Ja	Officialservitut (FBL) Avtalsservitut (JB)
Fastighetsägare	Hushållet	Ja	Nyttjanderättsavtal (JB)
Deltagande fastigheter i gemensamhetsanläggningen.	Samfällighetsförening (SFL) ⁷⁶ som förvaltar en gemensamhetsanläggning (AL)	Ja	Gemensamhetsanläggning (AL)
Fastighetsägare som är medlemmar i ekonomisk förening.	Ekonomisk förening. (EKL)	Ja	Ledningsrätt (LL) Nyttjanderättsavtal (JB)
Fastighetsägare som är med i ideell förening.	Ideell förening. (Särskild lagstiftning saknas)	Ja	Nyttjanderättsavtal (JB)

⁷⁵ LOFS- lag 1973:1150 om förvaltning av samfällighetsförening.

⁷⁶ SFL-lagen 1973:1150 om förvaltning av samfällighetsförening.

Fastighetsägare	Avtalslöst	Ja	Inte reglerat
Fastighetsägare som är delägare i aktiebolag eller handelsbolag.	Aktiebolag, handelsbolag (ABL, HBL)	Ja	Ledningsrätt (LL) Nyttjanderättsavtal (JB)

5. Dricksvattenreglering

Regler gällande dricksvatten finns i flera olika författningar. Kvalitetskrav på dricksvatten finns i livsmedelslagstiftningen, främst Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter. I LAV regleras kommunens skyldighet att leverera dricksvatten, och i MB finns bestämmelser som syftar till att skydda vattentäkterna.

Litteraturtips

- Nordström, Anders. Dricksvatten för en hållbar utveckling. Studentlitteratur 2005.
- Dricksvatten, -En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och i kris. Livsmedelsverket. 2009-06-16.
- Råd om enskild dricksvattenförsörjning. Livsmedelsverket.
- Vägledning Dricksvatten. Livsmedelsverket. www.slv.se

5.1 Inledning

Tillgång till rent dricksvatten har länge varit föremål för lagstiftning, men trots detta, finns ingen samlad dricksvattenlag. De mest centrala dricksvattenrelaterade författningarna är:

Miljöbalken (MB):

- Målsättning om en hållbar utveckling. 1 kap,
- allmänna hänsynsregler. 2 kap,
- hushållningsbestämmelser. 3–4 kap,
- vattenskyddsområde. 7 kap. 21–22 §§,
- grundläggande krav på hur en bostad ska vara beskaffad. Att bristen på tillräckliga mängder av rent dricksvatten ska ses som en olägenhet för människors hälsa. 9 kap. samt FMH,
- skyddet av grundvattentäkter, t.ex. genom möjlighet att införa tillståndsplikt. 9 kap. 10 §,
- avloppsvatten ska avledas och renas så att inte dricksvatten kan förorenas. 2 och 9 kap,
- tillståndsplikt för de större vattentäkterna. 11 kap,
- tillsynsansvaret. 26 kap. samt miljötillsynförordningen.

Livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och dricksvattenföreskrifterna

- När vatten ska anses vara ett livsmedel,
- vilka kvalitetskrav som ställs på dricksvatten,
- vem som har kontrollansvaret över livsmedelsanläggningarna.

Plan- och bygglagen:

- Översiktsplanering: Övergripande planering över utnyttjandet av de fysiska resurserna,

- detaljplaner och bygglov. Hur tillgången till dricksvatten kan styra lokalisering av bebyggelse,
- bygglov för att anordna eller ändra grundvattentäkter,
- BBR, t.ex. hur tappvatten i hus ska utformas.

Lag om allmänna vattentjänster:

- När kommunen har skyldighet att ordna vattentjänster.

5.2 Myndighetsstruktur och övriga aktörer

Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter gällande dricksvattenfrågorna kan beskrivas på följande sätt:

Livsmedelsverket (SLV)

- Leder och samordnar livsmedelskontrollen i landet. I Sverige jämföras dricksvatten med livsmedel från och med den punkt där vattnet tas in i vattenverket.⁷⁷ Syftet med livsmedelslagstiftningen är att skydda människors och djurs hälsa och att värna om konsumenternas intressen.
- Ger ut *föreskrifter* som omfattar större dricksvattenanläggningar och alla offentliga och kommersiella anläggningar oavsett storlek.
- Ger ut *råd* för hur enskilda brunnar ska skötas.
- Har kontrollansvaret för vissa av de livsmedelsanläggningar som har egen dricksvattenförsörjning, så som livsmedelsindustrier med egen vattentäkt.

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

- Ansvarar för det nationella miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.
- Tar emot uppgifter enligt lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktundersökning och brunnborrning.
- Meddelar föreskrifter om hur kvalitetskraven för grundvatten ska bestämmas enligt VFF.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV)

- Har samordningsansvar för miljökvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Samordnar de regionala vattenmyndigheterna för genomförandet av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Ansvarar för föreskrifter, allmänna råd och vägledningar för förvaltningen av sjöar och vattendrag

⁷⁷ 3 § 1 st. LML.

- Ger vägledning och tillsynsvägledning rörande vattenskyddsområden med stöd av MB.

Boverket (BoV)

- Är förvaltningsmyndighet för frågor om hushållning av mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och boendefrågor. Boverkets byggregler (BBR) innehåller föreskrifter och allmänna råd om de krav som ställs på tappkallvatteninstallationer i byggnader

Kemikalieinspektionen (KemI)

- Har tillsynsansvaret över de kemikalier som används i samband med produktion av dricksvatten.

Vattenmyndigheterna

- Har enligt VFF fått det övergripande ansvaret för att EU:s ramdirektiv för vatten genomförs i Sverige.

Länsstyrelserna

- Är tillsynsmyndighet över vissa miljöfarliga verksamheter, och tillsynsvägledande myndighet beträffande andra. 9 kap. MB.
- Kan besluta om att inrätta vattenskyddsområden enligt 7 kap. 21–22 §§ MB.
- Är tillsynsmyndighet över större grund- och ytvattentäkter. 11 kap. MB samt vattenskyddsområden.

Kommunerna

- Har kontrollansvar för anläggningar för dricksvattenförsörjning, LMF.⁷⁸
- Har tillsynsansvar för enskilda vattentäkter enligt 9 kap. MB samt 2 kap. 31 § MTF.
- Har tillsynsansvar över olägenhet för människors hälsa samt för de grundläggande hälsoskyddskraven på bostäder enligt 26 kap. 3 § 3 st. MB.
- Är tillsynsmyndighet över vissa miljöfarliga verksamheter, 9 kap. MB.
- Kan besluta om att inrätta vattenskyddsområden enligt 7 kap. 21–22 §§ MB samt vattenskydd enligt 40 § FMH.
- Har det övergripande planeringsansvaret för hur mark- och vattenresurserna ska användas enligt PBL.
- Kan föreskriva om tillståndsplikt för grundvattentäkt enligt 9.10 MB.

Kommunal va-huvudman

- Har ansvar för vattenförsörjning och avlopp enligt LAV.

⁷⁸ 23 § 7p. LF.

- Ansvarar för dricksvattenanläggningarna och dricksvattnets kvalitet från intaget till vattenverket till förbindelsepunkten LML.

Dricksvattenfrågorna inom EU

- Ligger under generaldirektoratet för miljö (DG ENV) och livsmedelsfrågorna under generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet (DG SANTE).

Fastighetsägare

- Ska bedriva egenkontroll över sina egna enskilda vattentäkter. 9 och 26 kap. MB.
- Ska ha ett egenkontrollprogram för sina dricksvattenanläggningar.

5.3 Rätten till rent vatten

5.3.1 Tillgång till rent vatten är en mänsklig rättighet

Enligt ett beslut av FN:s generalförsamling är tillgång till rent vatten och sanitet en grundläggande mänskliga rättighet, vilket fastslogs av FN år 2010.

Rent vatten är en mänsklig rättighet

On 28 July 2010, the UN General Assembly recognized that safe and clean drinking water and sanitation are human rights, essential to the full enjoyment of life and all other human rights. Subsequently, at its 15th session in September 2010, the UN Human Rights Council affirmed that the right to water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as to the right to life and human dignity. The combined effect of the two resolutions was to anchor the right to water and sanitation in the framework of the right to an adequate standard of living, making it legally binding like any other of the rights inscribed in UN treaties.

I EU:s sjunde miljöhandlingsprogram *”Att leva gott inom planetens gränser”* uttalas:

”Mot bakgrund av detta bör unionen och dess medlemsstater vidta åtgärder för att se till att medborgarna har tillgång till rent vatten och att vattenförbrukningen inte överstiger gränserna för tillgängliga förnybara vattenresurser till 2020, med målet att upprätthålla, uppnå eller förbättra god vattenkvalitet i enlighet med ramdirektivet för vatten, bland annat genom att förbättra vattenhushållningen med hjälp av marknadsmekanismer, exempelvis vattenpriser som motsvarar vattnets verkliga värde, men även med andra verktyg, såsom utbildning och informationskampanjer.”⁷⁹

⁷⁹ Bilagan p. 41, till Rådets beslut nr 1386/2013/EU.

5.3.2 Dricksvattenbrist är en olägenhet för människors hälsa

I Sverige anses en brist på rent dricksvatten vara en olägenhet för människors hälsa, enligt definitionen i 9 kap. 3 § MB.⁸⁰ Detta kommer vidare till uttryck i 33 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) där det står att:

”I syfte att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa skall en bostad särskilt; /.../ 5. ge möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien samt 6. ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsgöromål.”

Detta är dels en rättighet som hyresgäster m.fl. har rätt att utkräva av sin hyresvärd eller motsvarande, dels är det en skyldighet som kommunernas miljönämnder kan driva igenom med stöd av bestämmelserna i MB.⁸¹ En bostad som saknar dessa möjligheter kan ”dömas ut” dvs. det kan läggas ett förbud så att den inte längre får användas som bostad. I andra fall kan det riktas ett föreläggande som ska leda till att dricksvattentillgången säkras.

Bestämmelsen blir mest aktuell när det gäller befintliga bostäder. För nybyggnation gäller att kommunen enligt PBL varken får meddela bygglov eller förhandsbesked till bygglov om det inte kan visas att det går att lösa vaförsörjningen.⁸²

Om 6 § LAV är tillämplig, så ska det inrättas ett verksamhetsområde för dricksvatten. Då är det kommunen, i egenskap av va-huvudman, som ansvarar för att tillhandahålla vatten som är *lämpligt för normal hushållsanvändning*.⁸³ Inom områden där det inte föreligger ett sådant ansvar är det istället den enskilda fastighetsägaren som ansvarar för att dricksvatten finns. Rättsligt stöd för det finns i 9 kap. 9 § MB.

Om inte LAV är tillämplig ligger ansvaret på den enskilde

9 kap. 9 § MB. Ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Möjligheterna att ordna dricksvatten (och avlopp) är ett sådant allmänt intresse som ska beröras i översiktsplanen.⁸⁴ Det vore olyckligt, och kan medföra stora kostnader, om det är först under detaljplanearbetet eller bygglovsprövningen uppmärksammas att det är väldigt stora kostnader förknippade med vattentillförseln till området. Därför måste va-huvudmannen vara med redan under översiktsplanearbetet för att kunna ha synpunkter på om det kan förväntas bli ett kommunalt ansvar för dricksvattenförsörjningen.

⁸⁰ Avgörande av Regeringsrätten, publicerat i RÅ 1989 not 385.

⁸¹ 9 kap. 3 § samt 26 kap. 9 § MB.

⁸² 2 kap. 4 och 5 §§ PBL.

⁸³ 2 § LAV.

⁸⁴ 3 kap. 4 § PBL.

5.4 Dricksvatten i livsmedelslagstiftningen

5.4.1 Dricksvatten är ett livsmedel

Enligt EU-rätten ska dricksvatten betraktas som livsmedel först när det kommer ur kranen hos brukaren,⁸⁵ men genom en bestämmelse i livsmedelslagen ska vatten *jämställas* med livsmedel från den punkt där det tas in i vattenverket.⁸⁶ Innebörden av den svenska utvidgningen är att livsmedelslagstiftningens krav gäller från det att vattnet tas in i vattenverket, tills det når användaren.

Det är den som producerar eller tillhandahåller ett livsmedel som är ansvarig för att livsmedlet uppfyller lagstiftningens krav, såsom kvalitetskraven. I vissa fall kan det vara en brist att livsmedelslagstiftningen inte är tillämpbar på enskilda fastighetsägare. Det kan t.ex. uppstå problem i kontrollen av ”tillhandahållarkedjan” som inte heller helt täcks av PBL i de fall det visar sig att tappkallvatteninstallationen har orsakat kvalitetsproblem som måste tas om hand i efterhand.

Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter gäller anläggningar för dricksvattenförsörjning som tillhandahåller 10 m³ dricksvatten eller mer per dygn, eller försörjer 50 personer eller fler med dricksvatten.⁸⁷ Mot bakgrund av detta kan man skilja på större och mindre anläggningar. De gäller dock alltid för anläggningar som är en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet, oavsett verksamhetens storlek.

Dricksvattenhanteringen behöver inte vara yrkesmässig för att den ska omfattas av livsmedelslagstiftningen. Till exempel inkluderas samfällighetsföreningar och andra typer av ”vattenföreningar”, som tillhandahåller dricksvatten utan att ta betalt för det eller där medlemsavgift inkluderar tillgång till dricksvatten, av reglerna förutsatt att anläggningen producerar mer än 10 m³ dricksvatten per dygn eller tillhandahåller dricksvattnet till fler än 50 personer. Det är alltså inte nödvändigt att man tar betalt för dricksvattnet för att det ska handla om hantering i lagstiftningens mening.

EU:s definition av dricksvatten har i Sverige införts genom 1 § 1p. Livsmedelsverkets föreskrift (SLVFS 2001:30) om dricksvatten

- a) allt vatten som, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, är avsett för dryck, matlagning eller beredning av livsmedel, oberoende av dess ursprung och oavsett om det tillhandahålls genom en distributionsanläggning, från tankar, i flaskor eller i behållare, och
- b) allt vatten som används i ett livsmedelsproducerande företag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluhållande av varor eller ämnen som är avsedda som livsmedel, om inte företaget kan visa kontrollmyndigheten att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet.

⁸⁵ Artikel 2 (EG) förordning nr 178/2002 samt art. 6. 1a dricksvattendirektivet.

⁸⁶ 3 § p livsmedelslagen (2006:804).

⁸⁷ 2 § SLVFS 2001:30.

5.4.2 Anmälningssplikt för större vattenverk

Verksamheter som omfattas av Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter måste anmälas till kontrollmyndigheten för registrering. Ansvar för att en anläggning anmäls ligger på den som bedriver verksamheten, dvs. livsmedelsföretagaren. Enligt lagstiftningen ska företagaren underrätta kontrollmyndigheten om betydande ändringar i verksamheten och om nedläggning av befintliga anläggningar.⁸⁸ Livsmedelsverket lyfter fram följande som exempel på åtgärder som bör anmälas till kontrollmyndigheten:⁸⁹

- inkoppling av ny vattentäkt,
- flyttning av intagspunkter för råvatten,
- byte eller introduktion av nya processkemikalier,
- byte av desinfektionsmedel eller desinfektionsmetod,
- byte eller introduktion av nya typer av filtermassor eller av filtreringsteknik,
- varaktiga och väsentliga ändringar i kemikaliedoseringen så att vattnets sammansättning blir märkbart förändrad,
- flyttning av doseringspunkter för desinfektionsmedel,
- väsentligt ändrad dosering av desinfektionsmedel.

Uttag av grundvatten är därutöver en vattenverksamhet som enligt 11 kap. MB kan kräva tillstånd.

5.4.3 Kvalitetskrav

De EU-gemensamma kvalitetskraven för dricksvatten uppställs i dricksvattendirektivet,⁹⁰ som är implementerat främst genom dricksvattenföreskrifterna. Dricksvattendirektivet är ett minimidirektiv, vilket betyder att medlemsstaterna får införa strängare bestämmelser.

Den som producerar dricksvatten eller tillhandahåller det från en distributionsanläggning (och som omfattas av dricksvattenföreskrifterna⁹¹) ska, när det är nödvändigt för att upprätthålla en tillfredsställande hygien, uppfylla vissa krav. Detta framgår av dricksvattenföreskrifternas 2 §.

Målsättningen för EU:s livsmedelslagstiftning är bland annat *säkra livsmedel*,⁹² vilket innebär att livsmedel inte får släppas ut på marknaden om de är skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda.⁹³ Eftersom dricksvatten är ett livsmedel, blir reglerna tillämplbara.

⁸⁸ 7 § LIVSFS 2005:20.

⁸⁹ Livsmedelsverkets vägledning Dricksvatten s. 11 f.

⁹⁰ Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten.

⁹¹ Detta inkluderar alltså även alla offentliga och kommersiella verksamheter oavsett storlek.

⁹² Art. 5 samt 14 i förordning EU 178/2002.

⁹³ Art. 14 i förordning EU 178/2002.

7 § Livsmedelsföreskrifter om dricksvatten SLVFS 2001:30

Dricksvatten ska vara hälsosamt och rent. Det ska anses vara hälsosamt och rent om det inte innehåller mikroorganismer, parasiter och ämnen i sådant antal eller sådana halter att de kan utgöra en fara för människors hälsa, och det uppfyller kvalitetskraven i bilaga 2.

I bilaga 2 till dricksvattenföreskrifterna anges ett stort antal parametrar som ska vara uppfyllda för att vattnet ska anses vara hälsosamt och rent.

Det är livsmedelsföretagaren som ska visa att alla relevanta krav är uppfyllda, vilket innebär att livsmedelslagstiftningen liksom miljöbalken bygger på den omvända bevisbördan.

Dricksvattendirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att det dricksvatten som distribueras är hälsosamt och rent. De åtgärder som vidtas får inte under några omständigheter, vare sig direkt eller indirekt, medföra försämring av dricksvattenkvaliteten i den mån detta har betydelse för skyddet av människors hälsa eller medför ökad förorening av vatten som används för framställning av dricksvatten.⁹⁴

5.5 Dricksvatten i miljöbalken

5.5.1 Allmänt

I MB finns många regler som har betydelse för dricksvattenhanteringen, såsom bestämmelser om anmälnings- eller tillståndsplikt för vattentäkter (räknas som vattenverksamhet) genom dess 11 kap. Riktigt små vattentäkter kräver inte tillstånd enligt 11 kap, men de ska följa vissa hälsoskyddsbestämmelser i 9 kap. MB.

Genom inrättande av vattenskyddsområden enligt 7 kap. MB kan en kommun eller länsstyrelse skydda en befintlig eller kommande yt- eller grundvattentäkt.

En kommunal miljönämnd bedriver både tillsyn över de mindre dricksvattenanläggningarna med stöd av miljöbalken och kontroll över de större dricksvattenanläggningarna med stöd av livsmedelslagstiftningen.

5.5.2 Vattentäkter, tillstånd eller anmälan

Uttag av yt- eller grundvatten är en s.k. vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § MB. Sådana uttag är tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter,⁹⁵ om det inte avser vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning.⁹⁶ Tillstånd eller anmälan enligt 11 kap. MB behövs dock inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.⁹⁷ Därutöver kan kommunen med stöd av 9 kap. 10 § MB föreskriva

⁹⁴ Art. 4.1 dricksvattendirektivet.

⁹⁵ 11 kap. 9 § MB.

⁹⁶ 11 kap. 11 § MB.

⁹⁷ 11 kap. 12 § MB.

om tillståndsplikt för en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma.

Tabell 3. Redovisning av när det enligt miljöbalken krävs anmälnings- eller tillståndsplikt för att inrätta en vattentäkt.

Vilken bestämmelse?	Vad krävs?	Vilken myndighet eller domstol?
9 kap. 10 § MB: Om det inte krävs tillstånd enligt 11 kap. MB kan kommun föreskriva att det ändå ska krävas tillstånd för att inrätta och använda anläggningar för nya grundvattentäkter i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Detta gäller om det behövs för att hindra att o-lägenheter för människors hälsa ska uppkomma.	Tillstånd	Kommunal miljö-nämnd
9 kap. 10 § MB: Se ovan, men för befintliga anläggningar.	Anmälan	Kommunal miljö-nämnd
11 kap. 11 § MB: Inrättande av vattentäkt för en- eller tvåfamiljs-fastighets eller jordbruksfastighets husbehovsbrukning eller värmeförsörjning.	Krävs inget	
19 § FVV: Bortledning av högst 600 m ³ ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 m ³ per år, eller utförande av anläggningar för detta. Gäller inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.	Anmälan	Länsstyrelse, kan vara kommunen
19 § FVV: Bortledning av högst 1 000 m ³ ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 m ³ per år, eller utförande av anläggningar för detta. Gäller inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.	Anmälan	Länsstyrelse, kan vara kommunen
19 § FVV: Om större verksamhet än rutan ovan.	Tillstånd (om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena)	Mark- och miljö-domstol

5.5.3 Mindre vattenverk och enskilda brunnar

Livsmedelsverket har ansvaret för information och rådgivning för mindre vattenanläggningar. Livsmedelsverket har tagit fram icke bindande råd om enskild dricksvattenförsörjning.⁹⁸ En viktig skillnad är att medan kvalitetskraven för de större vattenverken bygger på rättsligt bindande regler så är det endast rådgivande rekommendationer som gäller för de mindre anläggningarna.

Därutöver är de allmänna hänsynsreglerna i MB naturligtvis tillämplbara, såsom lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § MB.⁹⁹ Det finns också en särskild försiktighetsregel för grundvattentäkter i 9 kap. 10 § MB.

Särskild försiktighetsregel för grundvattentäkter

9 kap. 10 § 1 st. MB. Anläggningar för grundvattentäkter ska inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

Livsmedelsverket har tillsammans med SGU tagit fram en broschyr för den som avser att anlägga en egen brunn.¹⁰⁰ Brunnar ska t.ex. placeras på tillräckligt avstånd från verksamheter som kan påverka vattnet negativt, såsom avloppsanläggningar och gödselupplag. En grundläggande regel är att placera brunnen i ett högre läge än de eventuella föroreningskällorna. Det finns också råd hur vattentäkten ska skyddas t.ex. för att förhindra att ytligt vatten inte rinner ner i brunnen eller att saltvatten tränger in.

SGU har tagit fram en vägledning för den som avser att borra efter energi eller vatten.¹⁰¹ Den som yrkesmässigt utför borrhning, rödrivning, grävning eller liknande arbete i syfte att undersöka förekomst av grundvatten eller i syfte att tillgodogöra sig grundvatten eller värme ur berget är skyldig att till SGU skriftligen lämna redogörelse för arbetet och dess resultat.¹⁰²

5.5.4 Skydd av vattentäkter

I MB finns bestämmelser om skydd för vattentäkter. I första hand ska alla verksamheter som omfattas av MB, följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Innebörden är att mark och vatten ska användas på ett sådant sätt, och verksamheter lokaliseras så, att varken yt- eller grundvatten riskerar att förorenas.

Genom MB har även EU:s ramdirektiv för vatten implementerats. Bestämmelser om miljökvalitetsnormer (MKN) finns främst i 5 kap. MB men också i 2 kap. och i vattenförvaltningsförordningen (VFF). Ramdirektivets bestämmelser är utformade bl.a. för att skydda vattnet som kan komma att användas som livsmedel.

⁹⁸ Råd om enskild dricksvattenförsörjning. Livsmedelsverket.

⁹⁹ De allmänna hänsynsreglerna finns beskrivna i kap. 6.

¹⁰⁰ Att anlägga egen brunn för bra dricksvatten. Livsmedelsverket 2014

¹⁰¹ Normbrunn -07. Att borra brunn för energi och vatten – en vägledning. SGU 2008.

¹⁰² Detta framgår av 1 § lag (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnsborrning.

Vattenskyddsområde enligt 7 kap. MB.

En vattentillgång som behöver utökat skydd, utöver vad som kan ges med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, kan förklaras som vattenskyddsområde.

Vattenskyddsområde kan inrättas för att skydda en yt- eller grundvattenförekommst som används eller kan komma att användas som dricksvattentäkt. Bestämmelser om detta finns i 7 kap. 21–22 §§ MB. Beslut om vattenskyddsområde kan fattas antingen av länsstyrelsen eller av kommunfullmäktige.

7 kap. 21 §

Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

7 kap. 22 §

För ett vattenskyddsområde ska länsstyrelsen eller kommunen meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. /.../

Ett vattenskyddsförordnande kan innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Eftersom bestämmelserna om intrångsersättning i 31 kap. 4 § MB är tillämpliga,¹⁰³ så kan markägaren ha rätt till ekonomisk kompensation.

Beslut om inrättande av vattenskyddsområde kan innebära att markägaren har rätt till ersättning 31 kap. 4 § 5 p. MB

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller /.../

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör Vattenskyddsområden.

Som ett stöd för tillämpningen av 7 kap. 21 22 §§ MB finns [Naturvårdsverkets allmänna råd](#) (NFS 2003:16) och en [Handbok om vattenskyddsområde](#) (2010:5). De ger stöd för länsstyrelsen eller kommunen när de ska besluta om vattenskyddsområde och för dem som ska utföra det praktiska arbetet, främst vattenverksinnehavarna. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för central tillsyn och vägledning när det gäller frågor om vattenskyddsområden. Kommentarer och analyser av Naturvårdsverkets allmänna råd finns i Havs- och vattenmyndighets rapport 2014:25.¹⁰⁴

Inom vattenskyddsområde kan olika former av markarbeten, avloppsanläggningar, transport och förvaring av petroleumprodukter samt spridning av gödsel och bekämpningsmedel m.m. förbjudas eller begränsas. Det kan också införas tillståndsplikt eller anmälningsplikt för olika åtgärder. Oftast delas skyddsområden in i olika zoner, beroende på vilken typ av skydd som behövs i de olika delområ-

¹⁰³ Med intrångsersättning avses att en markägare kan få ekonomisk kompensation för att dennes mark inte får användas på vissa sätt efter det att det t.ex. fattats beslut om inrättande av vattenskyddsområde.

¹⁰⁴ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:25. Bättre rådlös än rådvill.

dena. Vad som regleras inom vattenskyddsområdet framgår av de föreskrifter som ett vattenskyddsförordnande förses med. Att bryta mot sådana föreskrifter är straffbart enligt 29 kap. 2 och 2 a §§ MB.

Vattenskydd enligt FMH

Kommunerna har också möjlighet att i viss utsträckning skydda vattentäkter med stöd av 40 § FMH. Sådana föreskrifter är dock mer begränsande än vattenskyddsföreskrifter, och får inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet.¹⁰⁵ Dessa är inte heller ersättningsgrundande.¹⁰⁶

Dessutom gäller att föreskrifter som beslutats med stöd av 40 § FMH inte kan begränsa beslut om tillstånd till olika verksamheter enligt MB,¹⁰⁷ vilket är fallet med vattenskyddsföreskrifter enligt 7 kap. 22 § MB. Detta innebär att en verksamhet som drivs med tillstånd enligt MB, inte behöver följa en kommunal föreskrift som har beslutats med stöd av 40 § FMH. För mer inskränkande vattenskydd är därför ett skydd enligt 7 kap. 21 och 22 §§ MB nödvändigt.

40 § FMH

Om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer i en kommun, får kommunen meddela föreskrifter om:

3. inrättande av annat slag av toalett än vattentoalett,
5. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter, /.../

5.5.5 Vattenhushållning i PBL

I 8 kap. 4 § PBL regleras byggnadsverks tekniska egenskaper. Där står att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga bland annat i fråga om hushållning med vatten (och avfall).

För att klara detta krav ska en byggnad vara utförd på ett sådant sätt att detta krav *kan* uppfyllas.¹⁰⁸ Här finns vissa undantag för fritidshus.

Kommunen kan också genom detaljplanebestämmelser eller områdesbestämmelser, inom områden där det är eller kan uppkomma brist på vatten, meddela de hushållningsbestämmelser som situationen inom området kräver.¹⁰⁹

Mer detaljerade krav på hur dricksvatteninstallationerna ska vara utförda finns i Boverkets byggregler, BBR kap. 6:6. Mer om detta i avsnitt 9.10.

¹⁰⁵ 9 kap. 13 § MB.

¹⁰⁶ Detta framgår av 31 kap. 4 § MB, eftersom denna bestämmelse inte räknas upp där.

¹⁰⁷ Jämför 24 kap. 1 § MB.

¹⁰⁸ 3 kap. 20 § 1 st. PBF.

¹⁰⁹ 3 kap. 20 § 2 st. PBF. Se även proposition 1985/86:1 s. 486.

6. Miljöbalken

I detta kapitel beskrivs miljöbalkens målsättning, de allmänna hänsynsreglerna och miljökvalitetsnormerna. Regler för små avloppsanläggningar och för större reningsverk diskuteras, samt miljöbalkens regler om hushållsavfall. Avslutningsvis berörs miljöbalkens koppling till lag om skydd mot olyckor (LSO) samt till jordabalkens (JB) bestämmelser om grannelagsrätt.

Litteraturtips

- Bengtsson, Bertil. Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken. Iustus Förlag. 11 uppl. 2015.
- Bengtsson, Bertil m.fl. Miljöbalken En kommentar. Del 1 och 2. Nordstedts blå bibliotek.
- Christensen, Jonas. Dagvattenreglering, ett grumligt rättsområde. Artikel i Miljö-rättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek. Iustus Förlag.
- Ebbesson, Jonas. Miljörätt. Iustus Förlag. 3:e uppl. 2015.
- Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten. Iustus Förlag, 3 uppl. 2012 (supplement på www.iustus.se).
- Små avloppsanläggningar. Handbok och allmänna råd. Naturvårdsverket Handbok 2008:3.
- Äga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) & Studieförbundet Vuxenskolan.

6.1 Inledning

Miljöbalken (MB) är en ramlag, vilket innebär att mycket av den detaljerade regleringen finns i regeringsförfordningar och myndighetsföreskrifter beslutade med stöd av miljöbalken. I balken finns regler som styr lokalisering och utsläpps begränsningar vad gäller både stora och små avloppsanläggningar, men också regler om tillståndsplikt och skydd av vattentäkter. Här finns även bestämmelser som syftar till att skapa god hushållning med naturresurser.

I 2 kap. MB finns de s.k. allmänna hänsynsreglerna (försiktighetsregeln, bevisbörderregeln, kunskapskravet, produktvalregeln och hushållningsregeln) och genom 5 kap. har EU:s regler om miljökvalitetsnormer (MKN) genomförts. Utgångspunkten för MB när det gäller utsläpp av avloppsvatten är att styra var och hur utsläpp får ske. Utsläppen betraktas som *miljöfarlig verksamhet*,¹¹⁰ och i MB definieras vad som är *avloppsvatten*.¹¹¹ MB reglerar även utsläpp av andra former av vatten än avloppsvatten, vilket också kan utgöra en miljöfarlig verksamhet.¹¹²

¹¹⁰ "Med miljöfarlig verksamhet avses 1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten" 9 kap. 1 §, 1 st., 1p. MB.

¹¹¹ 9 kap. 2 § MB.

¹¹² 9 kap. 1 § 2 p. MB.

6.2 Myndighetsstruktur

Antalet myndigheter med någon form av ansvar eller funktion under MB är stort. Alla dessa myndigheter hanterar dock inte frågor kopplade till dricksvatten eller avlopp. De mest centrala myndigheterna inom detta område är:

Naturvårdsverket (NV)

- Har tillsynsvägledningsansvar och bemyndigande att skriva föreskrifter bland annat för markavvattning och större avloppsanläggningar (dimensionerade för fler än 200 pe).
- Tillsynsvägleder om dagvattenfrågor.
- Ansvarar inom avfallsområdet att se till att avfallshanteringen är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället och enkel för konsumenterna.
- Tar fram föreskrifter, allmänna råd och annan vägledning inom avfallsområdet.
- Samordnar åtgärdsstrategin giftfria och resurssnåla kretslopp.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV)

- Tillsynsvägleder om små avloppsanläggningar dimensionerade för upp till och med 200 pe.
- Tillsynsvägleder om vattenverksamhet, förutom markavvattning.
- Har tillsynsvägledning för vattenskyddsområden enligt 7 kap. MB, och skydd av grundvatten.
- Ansvarar för vägledning om och uppföljning av MKN för vatten.
- Ansvarar för föreskrifter om skötsel av EU-bad. Vägleder tillsammans med Folkhälsomyndigheten kommunerna i dessa frågor.

Länsstyrelser

- Är tillsynsmyndighet för tillståndspliktiga reningsverk.
- Tillsynsvägleder kommunerna i länet.
- Prövar överklagande av kommunala miljönämndernas beslut enligt miljöbalken.
- Prövar genom Miljöprövningsdelegationerna (MPD), som finns på vissa länsstyrelser, som första instans ansökningar om tillstånd till miljöfarliga verksamheter som är "B-klassade" bl.a. reningsverk större än 2000 p.e.

Kommunala miljönämnder

- Är tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet för små avloppsanläggningar.
- Är tillsynsmyndighet över alla miljöfarliga verksamheter, som inte är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen, t.ex. reningsverk som är mindre än 2000 pe.
- Är tillsynsmyndighet över hälsoskyddsobjekt, såsom enskilda brunnar.

- Kan vara tillsynsmyndighet för tillståndspliktiga reningsverk, samt för vattenverksamhet eller vattenskyddsområden, om länsstyrelsen har överlåtit tillsynen.

Mark- och miljödomstolar (MMD)

- Prövar överklagande av länsstyrelsernas beslut samt avgöranden som överklagats till länsstyrelserna från kommunerna.
- Prövar som första instans ansökan om tillstånd för s.k. A-klassad miljöfarlig verksamhet.

Mark-och miljööverdomstolen (MÖD)

- Prövar överklagande av domar och beslut från mark- och miljödomstolarna.
- Är högsta prövningsinstans för överklagade mål i tillsynsfrågor samt tillståndsfrågor gällande små avloppsanläggningar.
- Kräver prövningstillstånd för att pröva överklaganden.

6.3 Miljöbalkens syfte och miljömål

MB har en tydlig målsättningsregel i 1 kap. 1 §. Denna bestämmelse genomsyrar hela MB och ska präglade dess tillämpning. Det centrala i denna målsättning är begreppet hållbar utveckling.¹¹³ Kärnan är att dagens generation människor inte ska utnyttja jordens resurser på ett sådant sätt att kommande generationer ges sämre förutsättningar att utnyttja resurserna. En hållbar utveckling finns även inskriven i EU:s Lissabonfördrag, och är det övergripande målet för FN:s miljöarbete.

Miljöbalkens målsättning 1 kap. 1 § MB

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

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

I Sverige har miljöbalkens övergripande målsättning brutits ner till 16 nationella miljökvalitetsmål som har beslutats av riksdagen. Dessa är inte bindande författningstext men anses ändå vara rättsligt relevanta. Såväl regionala som lokala

¹¹³ Hållbar utveckling myntades av Världskommissionen för miljö och utveckling "Brundtlandkommissionen" som var en oberoende FN-kommission som tillsattes 1983 och vars rapport kom ut 1987 "Vår gemensamma framtid".

(kommunala) miljömål kan vara rättsligt relevanta på samma sätt, under förutsättning att de kan anses vara delmål under något av de nationella miljökvalitetsmålen.

Trots att miljömålen inte är bindande har de ändå stor betydelse. Det är viktigt att i motiveringar i miljöbalksbeslut hänvisa till de miljökvalitetsmål som är relevanta i det enskilda fallet. På så vis kan miljökvalitetsmålen stärkas, och en juridisk argumentation förtydligas och förstärkas. Det finns många exempel på domar och beslut där miljökvalitetsmålen har funnits med i beslutsunderlaget.

Flera miljökvalitetsmål kan vara relevanta i va-frågor, och kanske då främst:

- Ingen övergödning,
- Levande sjöar och vattendrag,
- Giftfri miljö,
- Grundvatten av god kvalitet,
- Hav i balans samt levande kust och skärgård,
- God bebyggd miljö,
- Myllrande våtmarker.

På den svenska Miljömålsportalen (www.miljomal.se) finns den officiella informationen om miljömålsarbetet.

6.4 Verksamhetsutövare

Ansaret för att MB:s krav uppfylls vilar på verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövare är den som har rättslig, praktisk och ekonomisk möjlighet att styra anläggningen och påverka dess drift m.m. För små avloppsanläggningar är det fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren som anses vara verksamhetsutövare. När det gäller gemensamhetsanläggningar är det samfälligheten och för allmän anläggning är det den som äger anläggningen, oavsett om det är kommunen eller ett kommunalt bolag. Om en grupp fastigheter driver ett gemensamt avlopp genom ett bolag eller en ekonomisk förening, så är det bolaget eller föreningen som formellt sett är verksamhetsutövare. Se vidare tabellen under avsnitt 4.4.2.

Samma principer gäller för dagvatten. Verksamhetsutövare kan vara fastighetsägaren, om denne släpper ut dagvattnet till en yt- eller grundvattenrecipient, det kan också vara va-huvudmannen om denna har ansvar för att avleda dagvattnet. När det gäller dagvattenutsläpp från en väg utanför verksamhetsområde för dagvatten så är det väghållaren som är verksamhetsutövare, dvs. Trafikverket, kommunen, samfällighetsförening eller enskilda väghållare.

Frågan om vem som är verksamhetsutövare måste skiljas från frågan om vem (vilken befattningshavare) som har rätt att företräda denna och därmed också har rätt att lösa ut handlingar, såsom förelägganden, för verksamhetsutövarens räkning. Ett beslut som har lösts ut av en person som inte är behörig att företräda verksamhetsutövaren, anses inte ha kommit verksamhetsutövaren till handa.

6.5 De allmänna hänsynsreglerna

6.5.1 Allmänt

De krav som föreskrivs i miljöbalken kan delas in i några olika grupper. När det gäller va-frågor kan de delas in i de allmänna hänsynsreglerna i balkens 2 kap., speciella va-regler med grund i 9 kap. samt miljökvalitetsnormer i 5 kap. Många av dessa regler har sin grund i EU-rätten. Samtliga dessa regler gäller för både större och mindre avloppsanläggningar. De gäller även för utsläpp av sådant dagvatten som inte är avloppsvatten.

De *allmänna hänsynsreglerna* är de grundläggande kraven som alla måste följa.

6.5.2 Regeln om den omvända bevisbördan

Regeln om den *omvända bevisbördan*, säger att det är verksamhetsutövaren som ska visa att man följer MB; att reningen är tillräcklig och att anläggningen, fungerar som den ska. I vissa fall krävs mer omfattande utredningar, även för inrättandet av små anläggningar, och vanligen måste då konsulter anlitas. Eftersom även kostnaderna för konsultutredningen ska ingå i beräkningen av vad som ska anses skäligt enligt 2 kap. 7 § MB, ska inte detta krav ställas slentrianmässigt. Om myndigheten menar att det krävs en mer grundlig utredning, räcker det inte med att uttrycka att det krävs en geohydrologisk utredning, utan det måste framgå vad som ska utredas. Vilken fråga är det som ska besvaras?

Miljöbalken bygger på omvänd bevisbörda

2 kap. 1 § MB. När frågor provas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor provas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Även om den omvända bevisbördan gäller både i tillståndsärenden och i tillsynsärenden, så kommer dess tillämpning att skifta något beroende på sammanhanget. I de fall någon söker tillstånd för en avloppsanläggning ska verksamhetsutövaren visa att man följer alla relevanta bestämmelser i MB.

Vid en tillsynssituation kan dock inte tillsynsmyndigheten utan anledning kräva att vem som helst ska motbevisa vad som helst. För att myndigheten ska kunna kräva "motbevisning" så måste det finnas något i den fysiska verkligheten som indikerar att allt inte står rätt till.¹¹⁴ För en fastighet med en befintlig avloppsanläggning, där myndigheten hävdar att den inte längre uppfyller kraven i MB, kan det vara höga halter av vissa bakterier eller andra smittämnen i närliggande vattentäkter, en gräsmatta som har försumpats av mycket avloppsvatten eller mycket nässlor som kan indikera höga halter av näringsämnen. Det kan också vara förekomsten av en allmänt känd sprickig berggrund, etc. Den

¹¹⁴ Se t.ex. MÖD M 10002–05.

omvända bevisbördan gäller inte vid beslut om miljösanktionsavgift, vid straffprocessen eller vid skadeståndstalan. I dessa fall har tillsynsmyndigheten, åklagarmyndigheten respektive den part som begär skadestånd hela bevisbördan.

6.5.3 Kunskapskravet

Kunskapskravet innebär att alla verksamhetsutövare ska ha den kunskap om anläggningens kapacitet, teknik och uppbyggnad samt om förutsättningar för omgivningen att ta emot avloppsvatten, som krävs för att motverka skada eller olägenhet.¹¹⁵ Har verksamhetsutövaren inte själv förmåga att ha denna kunskap får den kanske hämtas in via konsult hjälp.

Kunskapskravet

2 kap. 2 § MB. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

6.5.4 Försiktighetsmått

Genom 2 kap. 3 § MB, tillsammans med 9 kap. 7 § MB, ställs krav på *skyddsåtgärder och försiktighetsmått*. När det gäller utsläpp av avloppsvatten handlar det främst om att kunna klara av reningsnivåer, att hålla vissa utsläppsmängder, att inte förorsaka lukt och att (enligt 2 kap. 5 § MB) hushålla med naturresurser. MB gäller redan vid risk för att något ska inträffa, vilket betyder att krav på försiktighetsmått, begränsningar, skyddsåtgärder etc. kan ställas redan innan verksamheten etablerats.

Bestämmelsen om försiktighetsmått

2 kap. 3 § MB. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Olika behandlingsanläggningar såsom markbäddar, infiltrationsbäddar, minireningsverk och slamavskiljare är exempel på tekniska lösningar för små avloppsanläggningar. De olika reningsstegen (mekanisk, biologisk och kemisk rening) i de större reningsverken är andra exempel.

Enligt 2 kap. 3 § 1 st. sista meningen ska vid *yrkesmässig verksamhet* väljas *bästa möjliga teknik*. Detta krav kan alltså inte ställas mot en privatperson.

¹¹⁵ 2 kap. 2 § MB. När det gäller kunskapskravet så uttalas i motiven att de inte ska vara lika långtgående när det gäller handlande "i det dagliga livet" som när krav ställs mot yrkesmässiga verksamheter. Vilka krav som ställs skiljer sig åt beroende på verksamhetens eller åtgärdens omfattning. Se prop. 1997/97:45 del 2 s. 14.

Utgångspunkten för vad som kan anses vara bästa möjliga teknik ska vara en teknik som används någonstans globalt sett, i fullskaledrift. Ett område där det inom avloppssektorn pågår en intensiv teknisk utveckling, är möjligheterna att rena avloppsvatten från läkemedelsrester. Så snart en fungerande teknik används ”i skarpt läge” så ska den anses vara bästa möjliga teknik, som alltså då, om inte en rimlighetsavvägning visar något annat, påverkar kraven som motsvarande reningsverk ska uppfylla.

6.5.5 Resurshushållning och återvinning

Genom MB, och dess krav på resurshushållning och kretslopp, tog den svenska miljörätten år 1999 steget in i tredje generationens miljölagstiftning.¹¹⁶

Redan i portalparagrafen 1 kap. 1 § MB sägs att bestämmelserna i MB syftar till att främja en hållbar utveckling, och att miljöbalken ska tillämpas så att: */.../ p. 5 ”återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.”*

I propositionen understryks hushållningsaspekten, vilket kan uppnås genom att t.ex. optimalt utnyttja energi- och resurssnåla processer, eller genom att utnyttja ett kretslopp med slutna materialflöden där material genom återanvändning eller återvinning ska komma till användning.¹¹⁷ Kravet på resurshushållning, återvinning och kretslopp konkretiseras i 2 kap. 5 § MB.

Kraven på resurshushållning och återvinning

2 kap. 5 § MB. Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand ska förnybara energikällor användas.

Detta krav gäller fullt ut vid sidan av de krav som i övrigt ställs i 2 kap. MB och har samma styrka. Det finns inget i MB eller i dess förarbeten som kan leda till slutsatsen att bestämmelsen skulle komma i andra hand. Bestämmelsen bygger på kretslopps- och hushållningsprinciperna. I propositionen beskrivs kretsloppsprincipen:¹¹⁸

”Kretsloppsprincipen syftar till att vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning utan att naturen skadas. Genom en tillämpning av hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen minskar behovet att förbruka ändliga naturresurser. Ett sådant kretslopp kan åstadkommas dels genom krav – individuella eller generella – för verksamhetsutövningen, dels genom att var och en deltar i den avfallshantering, genom bl.a. källsorte-

¹¹⁶ Bestämmelsen, och bakgrunden till denna, analyseras i Christensen 2000.

¹¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 169.

¹¹⁸ Prop. 1997/97:45 del 1 s. 168.

ring, som möjliggör återanvändning, återvinning och energikutnyttjande.”

Kretslopp av näringsämnen

I avloppsammanhang är vakuumtoaletter och urinseparerande system exempel på tekniska lösningar som kan möjliggöra kretslopp av näringsämnen, liksom lokalt omhändertagande av dagvatten medverkar till grundvattenbildning. Resurshushållnings- och kretsloppskrav är givetvis inte endast en fråga för de mindre avloppsanläggningarna. Både 1 kap. 1 § och 2 kap. 5 § MB är generellt tillämplbara på allt som faller in under miljöbalken. Motsvarande krav på resurshushållning finns också i 10 § LAV. I motiven till LAV skriver man att ”Naturligtvis bör en allmän va-anläggning drivas på ett sätt som tillgodoser en god resurshushållning”.¹¹⁹ Även om den bestämmelsen inte kan framtvinga en omprövning av befintliga kommunala va-system, så ska den tillämpas vid nyinrättande. Samma bestämmelser understryker också att LAV är teknikneutral, och att det i LAV inte uppställs några principiella hinder mot att också va-huvudmannen arbetar med mindre lokala lösningar som kan vara källsorterande eller på annat sätt resurshushållande.

Trots att kraven på resurshushållning och återvinning är bindande (2 kap. 5 § MB), och ett uttalat mål för EU:s miljö rätt, så finns det 15 år efter det att MB infördes, ännu inte mycket rättspraxis där denna fråga diskuteras. I ett fall accepterade MMD kommunens krav på urinseparering, men inte med hänsyn till resurshushållningsfrågan utan eftersom det var en bra reningsmetod för att undvika utsläpp av näringsämnen.¹²⁰ I ett annat mål där kommunen, som hade ett väl etablerat system för återföring, förelagt om urinseparering uttalar MMD:¹²¹

”Krav på urinseparering är emellertid inte allmänt förekommande i riket och medför också icke oväsentliga kostnadsökningar för verksamhetsutövaren. För att sådana krav ska anses rimliga (jfr 2 kap. 7 § 1 st. MB) bör därför krävas att de lokala förhållandena gör en sådan åtgärd särskilt påkallad. Enbart en allmän hänvisning till kretsloppsprincipen med tillhörande vägledning utgör inte tillräcklig grund för att ställa krav på urinseparering gentemot den enskilde.”

Ett motargument som kan höras när krav på källsorterande (små) avloppssystem kommer upp, är att om det inte finns någon avsättning för restprodukterna så kan inte heller sådana krav ställas.

I Naturvårdsverkets handbok om små avloppsanläggningar sägs, att det faktum att det i nuläget inte finns något uppbyggt system för återföring, inte ska vara ett godtagbart skäl för att inte ställa sådana krav. Undantag kan möjligen

¹¹⁹ Prop. 2005/06:78 s. 58.

¹²⁰ I målet mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt mål M 245-11. Samma bedömning i domstolens mål M 3580-11.

¹²¹ Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt mål M 487-11.

göras om det inte är troligt att sådana system kan komma att byggas upp under en 5–7 års period.¹²²

Eftersom utsorterade fraktioner av humanurin och fekalier, liksom slammet från slamavskiljaren är ett *hushållsavfall* enligt 15 kap. 2 MB, så är det ett kommunalt ansvar att ta hand om dessa fraktioner. Ett sådant omhändertagande ska ske enligt de allmänna hänsynsreglerna. Det är med andra ord en kommunal skyldighet att ta hand om avloppsfraktionerna, och att detta görs så att bland annat kravet på resurshushållning och kretslopp uppfylls.

Frågan om att kunna ställa krav på ”två rör ut” från bostadshus i syfte att kunna separera urin och fekalier från BDT-vatten vid källan, har diskuterats. Ett sådant krav ligger i linje med 2 kap. 5 § MB, men avgörande för en sådan bedömning bör vara vad rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § MB visar. Som redovisas i kap. 7, så finns i 10 § LAV en bestämmelse som syftar till att en allmän avloppsanläggning ska utformas så att hushållningen med naturresurser underlättas. Kommunerna ska se till att driften av avloppsanläggningen (inklusive slambehandling och ledningsnät) sker på sådant sätt att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön förebyggs, hindras eller motverkas. Liksom i all yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas. Avloppsslam bildas som en restprodukt vid rening av avloppsvatten. I den lagstadgade skyldigheten ingår att hushålla med råvaror och energi samt att se till att slammets kvalitet blir så bra att det kan hanteras utan att skapa olägenheter för hälsa eller miljö.

Förutsättningarna för att sprida avloppsslam på åkermark regleras bland annat genom miljöbalken samt genom Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd för miljön när avloppsslam används i jordbruket, SNFS 1994:2. Naturvårdsverket har publicerat en bred översikt av vilka regler som idag gäller för hantering och användning av slam från avloppsreningsverk.¹²³

6.5.6 Lokaliseringsregeln

Lokaliseringsregeln i MB, kan ses som en särskild form av hänsynsregel. Denna regel ställer krav på att platsen ska vara lämpad för ändamålet.

Närhet till vattentäkter, grundvattenytan, känsliga recipienter eller badplatser är några av de omgivningsfaktorer som ska styra lokaliseringen av utsläpp av renat avloppsvatten. En avloppsanläggning kan alltså vara tillåten på en plats, men förbjuden på en annan.

I bestämmelsen sägs också att ett tillstånd enligt MB inte får strida mot en detaljplan, vilket omfattar tillstånd till såväl stora som små avloppsanläggningar liksom tillstånd till vattentäkter.

¹²² Naturvårdsverkets handbok om små avlopp s. 36. Läsaren bör vara medveten om att en handbok inte är en bindande rättskälla.

¹²³ Naturvårdsverket 2013-02-13. Regler för avloppsslam.

Lokaliseringsregel

2 kap. 6 § MB. För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

6.5.7 Skälighetsregeln

Kraven i 2 kap. 2–6 § ska enligt 2 kap. 7 § MB ställas i den mån de inte är orimliga att uppnå i förhållande till deras miljö- eller hälsonyttan. Detta är en avvägning där kostnaderna för att utföra skyddsåtgärderna m.m. ställs mot miljö- och hälsonyttan med dem. Detta innebär att tillstånds- eller tillsynsmyndigheten inte får ställa krav som är orimliga att uppfylla, vilket också måste framgå av motiveringen till varje beslut. Utgångspunkten för vad som ska anses vara ekonomiskt rimligt, ska inte vara den enskilda verksamhetsutövarens ekonomi utan vad som kan anses vara branschekonomiskt rimligt.¹²⁴ När det gäller privata anläggningar är det svårt att veta var detta branschgenomsnitt ska anses ligga.

Skälighetsregeln

2 kap. 7 § 1 st. MB. Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Utöver 1–7 § § så finns i 2 kap. ytterligare bestämmelser som kan bli aktuella i enskilda fall. För fördjupningar om dessa bestämmelser hänvisas till annan miljörettslig litteratur, se litteraturtipsen i början av kapitlet.

6.6 Vissa specialbestämmelser för utsläpp av avloppsvatten

Miljöbalkens andra kapitel är tillämbart på utsläpp av allt vatten oavsett om det klassificeras som avloppsvatten eller inte. Men utöver dessa grundläggande bestämmelser finns också specialbestämmelser som endast gäller för avloppsvatten.

Grundläggande bestämmelsen av krav på rening av avloppsvatten 9 kap. 7 §

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

¹²⁴ Detta utvecklas grundligt i Michanek och Zetterberg.

Bestämmelsen i 9 kap.7 § MB anses ibland vara en skarpare bestämmelse än de som finns i 2 kap., främst därför att avvägningsmomentet i 2 kap. 7 § MB saknas; avloppsvatten ska avledas eller renas står det i 9 kap. 7 §.

Det betyder dock inte att allt avloppsvatten ska renas lika mycket, utgångspunkten måste naturligtvis vara hur förorenat vattnet är. När det gäller dagvatten kan det i vissa fall vara så rent att det går att dricka, men det kan också vara mycket kraftigt förorenat. Det gäller därför att inte hantera allt avloppsvatten på samma sätt.

Därefter står det att ”lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar ska utföras”. Med detta avses att det ska vara sådana avloppsanordningar som krävs för att rena eller ta om hand det specifika avloppsvattnet. Är det ett rent dagvatten, kan det räcka med en anläggning som avleder vattnet, om ens det behövs. Trots avsaknaden av ett tydligt avvägningsmoment, måste det ändå bedömas vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Viktigt är också att utsläppen av avloppsvattnet inte leder till att vattenkvaliteten i recipienten påverkas så att MKN kommer att överskridas. Formuleringen olägenheter för människors hälsa eller miljön, inkluderar allt det som omfattas av 1 kap. 1 § MB, dvs. sanitära risker, miljörisker, påverkan på den biologiska mångfalden och resurshushållningsfrågor. Regeln i 9 kap. 7 § MB fanns tidigare i 7 § HskL, men var då begränsad till att endast förhindra det som kallades sanitär olägenhet. I och med att bestämmelsen fördes in i MB har den alltså fått ett avsevärt vidare skyddsområde, vilket är av vikt vid tolkningen av äldre rättspraxis.

12 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Den strängaste materiella regeln om rening av avloppsvattenutsläpp finns i 12 § FMH. De viktiga rekvisiten i denna bestämmelse är vattenområde samt tätbebyggelse. Begreppet vattenområde definieras i 11 kap. 4 § MB: Med vattenområde avses ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd.

Ett dike som under vår och höst är vattenförande, eller en våtmark som översvämmas regelbundet innefattas av detta begrepp på samma sätt som en älv, en insjö eller havet. Utanför bestämmelsen ligger utsläpp till grundvatten eller infiltration direkt till mark.

Bestämmelsen som gäller utsläpp av toalettavloppsvatten eller avloppsvatten från tätbebyggelse, är hämtad från 7 § ML. Det intryck man får är att det som från början låg bakom formuleringen ”avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse” var att man ville skilja på utsläpp från små avloppsanläggningar med vattentoalett på landsbygden från större avloppsanläggningar i staden där avloppsvattnet kom att behandlas i centrala reningsverk. 12 § FMH ska främst tillämpas på toalettavloppsvatten och på BDT-vatten. Detta framgår av rättspraxis från tiden före miljöbalken.

6.7 Miljökvalitetsnormer, MKN

6.7.1 Allmänt

Miljökvalitetsnormer (MKN) är ett juridiskt styrmedel som infördes i och med tillkomsten av miljöbalken 1999. Normerna infördes för att komma till rätta med miljöpåverkan från diffusa utsläppskällor som exempelvis trafik och jordbruk. MKN beslutas i första hand av regeringen men beslutsrätten kan även överlåtas till en myndighet i de fall normerna har bestämts på EU-nivå.

Utgångspunkten för fastställande av en miljökvalitetsnorm är kunskap om vad människan och naturen tål. MKN ska grunda sig på vetenskapliga kriterier. En norm ska därför vara formulerad så att den avspeglar den lägsta godtagbara miljökvaliteten eller det önskade miljötillståndet, istället för att ange en viss mänsklig handling. En miljökvalitetsnorm ska omfatta ett visst geografiskt område, vilket kan vara en kommun, hela landet, en vattenförekomst eller som i havsförvaltningens fall ett helt havsområde. De grundläggande reglerna om MKN finns i 5 kap. MB.

Den 23 oktober 2000 antog Europaparlamentet och rådet ramdirektivet för vatten, vilket binder samtliga EU-länder att arbeta på ett gemensamt sätt med vattenfrågor.¹²⁵ Ramdirektivet för vatten kompletteras även av prioämnesdirektivet¹²⁶ och grundvattendirektivet.¹²⁷ Ramdirektivet har införlivats i svensk lagstiftning, och svensk vattenförvaltning regleras i huvudsak genom miljöbalken och vattenförvaltningsförordning, VFF (2004:660). Med stöd av VFF har Havs- och vattenmyndigheten bland annat meddelat föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19) och Sveriges geologiska undersökning (SGU) har bland annat meddelat föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2013:2). Dessa bägge myndigheter ger även vägledning inom sina ansvarsområden.

EU har även uttryckt att den marina miljön i Europa är ett värdefullt arv som måste skyddas och bevaras. Detta framgår av havsmiljödirektivet och målet är att alla EU:s havsområden ska ha uppnått en god miljöstatus senast 2020.¹²⁸ Direktivet har införlivats i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för det praktiska genomförandet av havsförvaltningen och myndigheten har beslutat om föreskrifter

¹²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om MKN inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG. Reviderat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU, 15 september 2013.

¹²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten och föroreningar och försämring.

¹²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

om vad som kännetecknar god miljöstatus och har också beslutat om MKN med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18).

6.7.2 Vattenförvaltningen

Införandet av vattendirektivet innebar att en ny administrativ organisation skapades för att samordna arbetet med att bevara och förbättra kvaliteten på våra vatten. Sverige delades in i fem ”huvudavrinningsområden” så kallade vattendistrikt och en länsstyrelse inom varje vattendistrikt utsågs till regional vattenmyndighet.¹²⁹

Varje vattenmyndighet har en Vattendelegation som består av sakkunniga representanter utsedda av regeringen. Delegationen beslutar om större frågor för hela vattendistriktet, t.ex. miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan. Varje vattenmyndighet har också ett kansli som samordnar arbetet i och mellan vattendistriktet.

På regional nivå har länsstyrelserna bl.a. uppdraget att övervaka tillståndet i länets vatten och att tillståndspröva och utöva tillsyn över vissa verksamheter med koppling till vatten. På varje länsstyrelse finns ett beredningssekretariat med uppgift att hjälpa vattenmyndigheten att genomföra vattenförvaltningsförordningen. Detta arbete sker i dialog med kommuner och lokala vattenintressenter via exempelvis Vattenråd. Vattenråd är det lokala och regionala forum där berörda aktörer kan mötas och diskutera gemensamma vattenfrågor. Rådet fungerar som ett samverkansorgan inom avrinningsområdet och är en länk mellan ansvariga myndigheter, berörda intressenter och allmänhet. Det är vattenmyndigheterna och länsstyrelserna som ska se till att det bildas vattenråd.

Det övergripande målet för vattenförvaltningen är att alla Sveriges vatten ska uppnå minst god status år 2015. God status innebär god ekologisk- och kemisk status i alla inlands- och kustvatten. För grundvatten gäller att god grundvattenstatus ska uppnås 2015 vilket innebär god kemisk status och god kvantitativ status. I de fall vattenförekomster inte har god status 2015 kan tiden som längst förskjutas till 2027. Vattenmyndigheten får under vissa förutsättningar besluta om undantag från grundkravet god status till 2015. Särskilda regler gäller för kraftigt modifierade/konstgjorda vatten.

Vattenförvaltningen bedrivs i sexåriga cykler som innefattar ett antal återkommande moment. På vattenmyndigheternas gemensamma hemsida beskrivs vattenförvaltningens arbetscykel och processen.¹³⁰

”I varje cykel analyseras och beskrivs tillståndet i vattenförekomsterna. Till grund för beskrivningarna ligger bland annat data från övervakning och olika typer av analyser. Baserat på tillståndet i vattenmiljöerna och den påverkan som vattnet utsätts för arbetas ett åtgärdsprogram fram. För varje vattenförekomst fastställs vilket kvalitetskrav som ska gälla, det vill säga vilken MKN vattnet ska ha. I slutet av varje cykel fast-

¹²⁹ Vattenmyndigheterna för Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön samt Västerhavet.

¹³⁰ <http://www.vattenmyndigheterna.se>.

ställer vattendelegationen åtgärdsprogram, förvaltningsplan och MKN, som blir utgångspunkt för arbetet under kommande cykel.”

I vattenförvaltningsarbetet mäts hur bra ett vatten mår genom bedömningar av vattnets status. För sjöar, vattendrag och kustvatten bedöms ekologisk status och kemisk status. För grundvatten bedöms kemisk status och kvantitativ status.

Vilka MKN som gäller för varje enskild vattenförekomst i Sverige framgår av databasen ”VISS” (www.viss.lansstyrelsen.se). I VISS finns det även information om:

- statusklassning, hur bedömningen ska göras, bland annat redogörs för de olika kvalitetsfaktorerna som avgör status,
- MKN, bestämmelser om kraven på kvaliteten i vattnet,
- miljöövervakning, hur vattnet mår och vilka olika prover som tas vid utpekade platser,
- rapporteringen till EU. VISS är ett verktyg för att rapportera Vattenmyndigheternas arbete till EU.

För de vatten som riskerar att inte uppnå god status behöver åtgärder vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppnås. Vattenmyndigheten ska besluta om åtgärdsprogram och där redovisa de åtgärder som kommuner och myndigheter ska vidta i syfte att nå MKN.

6.7.3 Skyddade områden och MKN

Enligt vattenförvaltningsförordningen ska kvalitetskrav fastställas för skyddade områden och det ska för varje vattendistrikt upprättas ett register över dessa. Det bör betonas att uttrycket ”skyddade områden” enligt VFF inte är detsamma som ”skyddade områden” enligt 7 kap MB. De områdesskydd som omfattas är:

- Art- och habitatdirektivet (92/43/EEG)
- Avloppsvattenkänsliga områden (Avloppsdirektivet 91/271/EEG)
- Badplatser (Badvattendirektivet 2006/7/EEG)
- Dricksvattenförekomster – grundvatten och ytvatten (2000/60/EG artikel 7)
- Fiskvattenområden (Fiskvattendirektivet 78/659/EEG, upphörde att gälla 2013-12-31 och ersattes av vattendirektivet)
- Fågeldirektivet (79/409/EEG)
- Nitratkänsliga områden (Nitratdirektivet 91/676/EEG)
- Musselvattenområden (Skaldjursdirektivet 79/923/EEG, upphörde att gälla 2013-12-31 och ersattes av vattendirektivet)

Art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet

Arter och livsmiljöer inom områden som ingår i Natura 2000-nätverket ska ha ett särskilt skydd. I sådana områden är målet att säkerställa att en gynnsam bevaran-

destatus uppnås för de arter eller livsmiljöer som omfattas av skyddet. I Sverige har de bägge direktiven genomförts i 7 och 8 kap MB.

För vattenförekomster som helt eller delvis ingår i Natura 2000-område ska gynnsam bevarandestatus uppnås. I förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns det övergripande beskrivningar av vad detta kvalitetskrav innebär. De mer specifika kraven för att nå gynnsam bevarandestatus i ett Natura 2000-område framgår av den bevarandeplan och/eller skötselplan som ska upprättas för sådana områden.

I de fall där det finns en konflikt mellan kraven för att uppnå gynnsam bevarandestatus och för att uppnå god ekologisk status eller potential i en vattenförekomst, går de krav som gäller för att uppnå gynnsam bevarandestatus före. Dessa krav får generellt sett anses utgöra strängare krav än de allmänna kraven på god status eftersom de tar sikte på de särskilda förhållanden som behöver råda i vattenförekomsten för att nå syftet med skyddet i just det aktuella området. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna krävas mer för att nå god status.

Avloppsvattenkänsliga områden

Enligt avloppsvattendirektivet ska medlemsstaterna peka ut avloppsvattenkänsliga områden som kräver mer långtgående rening från tätort än vad övriga områden gör. Sverige har pekat ut kusten från norska gränsen till och med Norrtälje kommun, utom Himmerfjärden, som avloppsvattenkänsligt med avseende på kväve, (SNFS 1994:7). Hela landet anses som fosforkänsligt och är att betrakta som utpekade som avloppskänsligt när det gäller fosfor. Avloppsdirektivet är införlivat i svensk lagstiftning genom bland annat förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, miljöprövningsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (SNFS 1994:7). Se även avsnitt 6.8.2.

Badplatser

Reglerna om provtagning och kontroll av badvatten grundas på EU:s badvattendirektiv. Syftet med direktivet är att skydda människors hälsa genom att provta och kontrollera badvatten för att kunna upptäcka eventuella föroreningar och att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten där detta krävs. Inom EU ska större offentliga badplatser registreras som EU-bad. EU-baden omfattas av bestämmelserna i VFF, särskilt då 4 kap 6a §, badvattenförordningen (2008:218) samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om badvatten¹³¹. I Sverige bör de badplatser som i genomsnitt har mer än 200 badande per dag under badsäsongen registreras som EU-bad. På dessa badplatser kontrolleras badvattnet regelbundet och enligt vissa regler.

Alla EU-bad ska ha tydliga skyltar som visar vilken badvattenkvalitet som badvattnet har. Badvattenkvaliteten anges i fyra nivåer. Om badvattenkvaliteten bedöms vara dålig eller om badet utsatts för en kortvarig förorening ska det finnas en skylt som avråder från bad. Det ska även finnas information om

¹³¹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2012:14) om badvatten.

orsaken och vad som görs för att åtgärda problemet. De badplatser som har färre badande är frivilliga att registrera. Det är kommunerna som sköter EU-baden under badsäsongen, ansvarar för provtagning och ser till att rätt skyltar finns på plats. Kommunerna ska också beskriva badplatsen med kartor och ge information om det finns föroreningskällor i området som kan påverka badvattnets kvalitet. Kommunerna ska även göra en bedömning om det förekommer giftig algbloomning på badplatsen. All information om EU-baden som samlas in under en badsäsong ska rapporteras till Folkhälsomyndigheten (i sin roll som Havs- och vattenmyndighetens datavärd). Det är Havs- och vattenmyndigheten som sammanställer informationen och rapporterar in till EU.

Havs- och vattenmyndigheten vägleder kommunerna i arbetet med skötseln av EU-baden så att det görs enligt de regler som finns från EU och i svensk lag. Folkhälsomyndigheten hjälper till i vägledningen till kommunerna när det gäller bakterier och människors hälsa. Myndigheterna har tillsammans gett ut en vägledning med de krav som ställs enligt badvattendirektivet.¹³² På en särskild webbplats, [Badplatsen](#), finns information samlad kring mätresultaten som rapporteras in från kommunerna.

Dricksvattenförekomster

Enligt artikel 7 i vattendirektivet ska vattenförekomster som används för uttag av viss kvantitet, eller reserverats för framtida uttag, skyddas för att garantera tillgången på vatten av god kvalitet. Hit räknas vattenförekomster som används för dricksvattenuttag större än 10 m³ per dag i snitt eller som förser fler än 50 personer med dricksvatten. Dessa förekomster ska ingå i registret för skyddade områden.

För dricksvatten finns särskilda krav som syftar till att skydda människors hälsa från skadliga effekter av föroreningar i dricksvattnet samt att säkerställa att vattnet är hälsosamt och rent. Kraven i dricksvattendirektivet (98/83/EG) har genomförts i Sverige framförallt genom Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter (SLVFS 2001:30). I föreskrifterna anges krav på kvaliteten på dricksvattnet efter rening, det vill säga inte på råvattenkvaliteten i vattenförekomsten. Dessa kvalitetskrav gäller alltså som komplement till de övriga kraven på yt- eller grundvattnets kvalitet.

Fisk-och musselvatten

Vatten som är speciellt viktigt för att upprätthålla fiskbestånden ska skyddas och övervakas. Detta var målet för fiskvattendirektivet vilket har upphört att gälla men har infogats i den svenska lagstiftningen genom bland annat förordning (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. I förordningen har även skaldjursdirektivet införlivats som har till syfte att trygga kvaliteten på de musslor och snäckor i havet som vi äter. Även detta direktiv har upphört att gälla den 1 januari 2014. Förordningen gäller dock oförändrat och uppdaterades senast 2015. Naturvårdsverket har med hjälp av dåvarande Fiskeriverket och länsstyrelserna pekat ut vattenområden som är speciellt viktiga för att upprätthålla fiskbestånden. Vilka dessa är framgår av Naturvårdsverkets

¹³² [Havs- och vattenmyndighetens vägledning för badvatten enligt direktiv 2006/7/EG \(EU-badvatten\).](#)

förteckning över fiskvatten som ska skyddas enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten (NFS 2002:6). Sedan den 1 juli 2011 har Havs- och vattenmyndigheten tagit över Naturvårdsverkets ansvar när det gäller utpekande av vilka fiskvatten som ska skyddas. Det är Länsstyrelsen i Västra Götalands län som föreskriver för vilka musselvatten som bestämmelserna ska gälla.

För utpekade vattendrag och sjöar gäller de särskilda gräns- och riktvärden som anges i bilaga till förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Exempel på parametrar för vilka miljökvalitetsnormer anges är temperatur, upplöst syre, pH, uppslammade substanser och syreförbrukning. Dessa krav gäller parallellt med, och i förekommande fall utöver, kraven för ekologisk- och kemisk ytvattenstatus. Länsstyrelsen ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för de fiskvatten som finns inom länet. När det gäller musselvatten ska Länsstyrelsen i Västra Götalands län upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för musselvatten. Kontroll ska regelbundet göras av vattenkvaliteten genom analys av vattenprover, andra typer av mätningar eller på annat lämpligt sätt. Havs- och vattenmyndigheten får föreskriva om hur denna provtagning m.m. ska göras när det gäller fiskvatten. När det gäller musselvatten är det Länsstyrelsen i Västra Götalands län som har motsvarande föreskriftsrätt.

Om kontrollen visar att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls ska länsstyrelserna undersöka om detta beror på en tillfällighet, naturliga orsaker eller föroreningar. När orsaken har fastställts ska länsstyrelsen vidta lämpliga åtgärder.

Nitratkänsliga områden

Nitratdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska peka ut områden särskilt känsliga för nitratbelastning. Utpekade vattenområden ska ingå i vattendirektivets register över skyddade områden. Direktivet är införlivat i svensk lagstiftning genom bland annat förordning om miljöhänsyn i jordbruket (1998:915) och Jordbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket (SJVFS 2001:62).

6.7.4 Rättsverkan av MKN för vatten

Myndigheter och kommuner ansvarar för att MKN följs.¹³³ MKN i sig ger inga handlingsregler för enskilda, utan utgör en målbild som beskriver vilken kvalitet miljön ska ha vid en viss tidpunkt. Normerna kan utgöra ett övergripande planeringsinstrument och det finns bland annat en skyldighet för kommuner att beakta dem vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL.¹³⁴

Normerna aktualiseras även i många andra sammanhang, exempelvis vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat sig om vilken betydelse MKN har vid tillståndsprövningen, se bland annat i målet som gäller om- och tillbyggnad av vattenkraftverket Rundbacken.¹³⁵ I målet läggs fast att bestämmelserna om MKN för vatten innebär att

¹³³ 5 kap. 3 § MB.

¹³⁴ 2 kap 10 § PBL (2010:900).

¹³⁵ Se rättsfallet MÖD M 10108–11, 2012-09-13.

tillståndsmyndigheten ska pröva, med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, om den sökta verksamheten kommer medföra att MKN inte kan nås till det angivna målåret och om verksamheten kan medföra en försämring av statusen. Det är alltid verksamhetsutövarens ansvar att visa att möjligheten att följa MKN inte påverkas. Enligt 6 kap. 7 § andra st. 2p MB ska en miljökonsekvensbeskrivning, när det är fråga om verksamhet som medför betydande miljöpåverkan, alltid innehålla en beskrivning av hur det kan undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en MKN enligt 5 kap. MB inte följs. I målet gällande Ladvattenåns kraftverk uttalade MÖD:¹³⁶

”Miljökonsekvensbeskrivningen för den ansökta verksamheten saknar redovisning av hur ett nytt kraftverk i Ladvattenån kommer att påverka den ekologiska statusen och miljö kvalitetsnormen för ån ... miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig i ett så väsentligt avseende att den inte kan ligga till grund för prövningen av tillåtligheten och nödvändiga skyddsåtgärder... Ansökan avvisas.”

Även i det praktiska tillsynsarbetet ska tillsynsmyndigheterna ta hänsyn till MKN för vatten. Många av våra vattenförekomster har problem med tillförsel av kväve och fosfor som orsakar övergödning. För att nå god status behöver åtgärder genomföras så att utsläpp från bland annat små avloppsanläggningar, avloppsreningsverk, dagvatten, jordbruk och industri minskas. Vattenmyndigheternas statusklassificering ger tillsynsmyndigheten kunskap om den befintliga vattenkvaliteten. MKN beskriver den önskade vattenkvaliteten och tidpunkten för när normen senast ska följas. Skillnaden mellan statusklassificeringen och MKN kan sägas lägga grunden för bedömningen av vilka krav som tillsynsmyndigheten kan behöva ställa i det enskilda fallet. Här kan tillsynsmyndigheten få vägledning av vad som står i åtgärdsprogrammen. MKN kan därför sägas ha en indirekt effekt för den enskilde eftersom ett föreläggande eller ett förbud kan vara grundat på risken för att verksamhetens utsläpp medför risk för att MKN inte kommer att kunna uppnås eller att utsläpp kommer att innebära ytterligare försämringar av vattenkvaliteten.

Av 5 kap. 2 § MB framgår att det finns fyra kategorier av MKN. De tre första kategorierna är klart definierade i balken medan den fjärde kategorin, till vilken MKN för yt- och grundvattenförekomster hör, utgörs av normer som anger övriga krav på kvaliteten på miljön. När det gäller MKN:s rättsverkan finns det i den svenska lagstiftningen en skillnad mellan *gränsvärdesnormer* och andra normer vilket framgår av 2 kap. 7 § MB. Strängare krav kan ställas om en gränsvärdesnorm riskeras att inte uppnås än vad som gäller för *övriga normer*. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2010,¹³⁷ förtydligades det att MKN för vattnets kemiska status är gränsvärdesnorm som inte får överskridas

¹³⁶ MÖD M 568-11, HD gav inte prövningstillstånd.

¹³⁷ 4 kap. 8 b § förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, ändring införd genom SFS 2011:634.

om inte någon av förutsättningarna i 2 kap. 7 § 3 st. MB gäller.¹³⁸ Lagstiftaren har i förarbetena till VFF¹³⁹ uttalat att det endast är MKN för kemisk ytvattenstatus som ska betraktas som gränsvärdesnormer och som kräver en strikt tillämpning. För övriga MKN gällande vatten anges det vara tillräckligt att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken med den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § första stycket MB. Denna inställning behöver nu dock omprövas p.g.a. en dom från EU-domstolen den 1 juli 2015, mål C-461-13 (se redogörelse nedan). Vid tillämpning av EU-domstolens dom kan sägas att alla MKN för vatten i praktiken ska betraktas som gränsvärdesnormer.

Miljökvalitetsnormer. 5 kap. 2 § MB

Miljökvalitetsnormer ska ange

1. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder, -gränsvärdesnorm.
2. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder, -**målnorm**
3. högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön, - **indikativ norm** eller
4. de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen - **övrig norm**.

Miljökvalitetsnormer skall vid behov omprövas.

Vattendirektivet syftar till att upprätta en ram för skyddet av samtliga i EU förekommande vattenförekomster.¹⁴⁰ Ytterligare försämring ska hindras (det s.k. icke-försämringskravet) *Icke-försämringskravet*, som finns i direktivets artikel 4.1¹⁴¹ har implementerats i Sverige genom VFF:¹⁴²

”Kvalitetskraven för ytvatten och grundvatten ska fastställas så att tillståndet inte försämras.”

Tillämpningen och tolkningen av *icke-försämringskravet* har länge varit rättsligt oklar. Bland annat har det funnits olika synpunkter på om det med försämring avses statusen i vattenförekomsten i dess helhet eller om kravet avser försämring av sådana kvalitetsfaktorer som ligger till grund för klassificeringen. Med andra ord om vattenförekomsten ”halkar ner” i statusklassningen eller om kravet är att vattenkvaliteten inte får försämrats över huvud taget. I den ovan

¹³⁸ Som exempel på detta kan nämnas: Gamleby avloppsreningsverk, MÖD M6369-12, 2013-03-26.

¹³⁹ Regeringspromemoria ”En Havs- och vattenmyndighet” M 2010/4848/R, s. 136-137

¹⁴⁰ Direktivets artikel. 1.

¹⁴¹ Artikel 4.1 a (i) och b (i) direktiv 2000/60/EG).

¹⁴² 4 kap 2-5 §§ VFF.

refererade domen från EU-domstolen,¹⁴³ klargörs nu hur begreppet *försämring av status* ska tolkas och dessutom lägger domstolen fast vilka skyldigheter vattendirektivet medför för medlemsstaterna vid tillståndsprövningar av enskilda verksamheter eller projekt.

Rättsfallet gäller en prövning i Tyskland av sammanlagt tre projekt som rör utbyggnad av vattentrafiken på floden Weser. Bland annat skulle seglingsrännan göras 40–116 cm djupare genom muddring. Muddermassorna skulle huvudsakligen dumpas vid Wesers mynning och i nedre delen av floden. Efter att projekten genomförts skulle det komma att krävas återkommande underhållsmuddring. Följderna av projektet (förutom de omedelbara och tillfälliga som exempelvis ökad grumling) var bland annat ökade strömningshastigheter, högre tidvattennivåer vid högvatten och lägre vid lågvatten, ökad salthalt i nedre Weser och ökad igenslamning utanför segelrännan. Dessa effekter skulle påverka den ekologiska statusen i floden. En rad vattenförekomster berördes, både naturliga och sådana som klassificerats som kraftigt modifierade.

Den tyska förvaltningsdomstolen som prövade ärendet begärde förhandsbesked från EU-domstolen kring tolkning av vattendirektivets krav. Den nationella domstolen frågade om det fanns en skyldighet att avslå ansökan om projektet kunde orsaka försämring hos en vattenförekomst, och man frågade även vad som egentligen menades med ”försämring” av en vattenförekomst.

EU-domstolen konstaterade att artikel 4 i vattendirektivet inte enbart innehåller principiella skyldigheter utan även avser enskilda projekt. Medlemsstaterna är därför skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt eller en verksamhet om detta kan innebära en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet eller verksamheten äventyrar uppnående av god status, god potential eller god kemisk ytvattenstatus hos en ytvattenförekomst. Den enda möjligheten att tillåta ett projekt/en verksamhet under de förhållanden, är att det medges ett undantag (i Sverige enligt bestämmelserna i 4 kap. 9–11 §§ VFF).

Domstolen konstaterade att begreppet ”försämring av statusen” ska tolkas som att det sker en försämring så snart statusen hos minst en kvalitetsfaktor blir försämrade med en klass, även om det inte leder till en försämring på den övergripande nivån. Försämringsförbudet gäller alltså på kvalitetsfaktornivå, inte bara för den övergripande statusen. Om en kvalitetsfaktor har klassificerats i den sämsta statusklassningen gäller försämringsförbudet från den nuvarande nivån. Det innebär att ingen försämring alls är tillåten.

Vilka konsekvenser denna dom kommer att få kan vid tidpunkten för skrivandet av denna rapport inte fullt förutsägas. Troligt är att den svenska lagstiftningen kommer att behövas ses över.

¹⁴³ EU-domstolens avgörande den 1 juli 2015, mål C-461-13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/ Bundesrepublik Deutschland.

6.7.5 Skyddade områden och miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

Vatten som är speciellt viktiga för att upprätthålla fiskbestånden ska skyddas och övervakas. Detta är målet för fiskvattendirektivet ¹⁴⁴ vilket är infogat i den svenska lagstiftningen genom bland annat förordning (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Naturvårdsverket har med hjälp av Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna pekat ut vattenområden som är speciellt viktiga för att upprätthålla fiskbestånden. Vilka dessa är framgår av Naturvårdsverkets förteckning över fiskvatten som ska skyddas enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten (NFS 2002:6). Sedan den 1 juli 2011 har Havs- och vattenmyndigheten tagit över Naturvårdsverkets ansvar när det gäller vilka fiskvatten som ska skyddas. När det gäller vilka musselvatten som ska skyddas enligt förordningen är det länsstyrelsen i Västra Götalands län som föreskriver om dessa.

För utpekade vattendrag och sjöar gäller de särskilda gräns- och riktvärden som anges i bilaga till förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Exempel på parametrar för vilka miljökvalitetsnormer anges är temperatur, upplöst syre, pH, uppslammade substanser och syreförbrukning. Länsstyrelsen ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för de fiskvatten som finns inom länet. När det gäller musselvatten ska länsstyrelsen i Västra Götalands län upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för musselvatten. Kontroll ska regelbundet göras av vattenkvaliteten genom analys av vattenprover, andra typer av mätningar eller på annat lämpligt sätt. Havs- och vattenmyndigheten får föreskriva om hur denna provtagning m.m. ska göras när det gäller fiskvatten. När det gäller musselvatten är det länsstyrelsen i Västra Götalands län som har motsvarande föreskriftsrätt.

Om kontrollen visar att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls ska länsstyrelserna undersöka om detta beror på en tillfällighet, naturliga orsaker eller föroreningar. När orsaken har fastställts ska länsstyrelsen vidta lämpliga åtgärder.

6.8 Kommunala avloppsreningsverk och små avloppsanläggningar

6.8.1 Allmänt

Som beskrivs närmare i kap. 10 kommer dagens regler om småskalig rening av avloppsvatten i huvudsak från den tidigare hälsoskyddslagstiftningen, medan regleringen av större reningsverk kommer från miljöskyddslagstiftningen. Även om miljöbalkens regler om reningskrav och lokalisering nu är gemensamma, är dessa två historiska spår fortfarande tydliga när det kommer till de processuella reglerna om tillståndskrav.

Den som vill bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som omfattas av MB, måste dels följa de processuella reglerna (t.ex. att söka tillstånd när så krävs), dels de materiella reglerna (t.ex. var utsläppen får äga rum samt vad

¹⁴⁴ Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden.

som får släppas ut eller hur mycket av föroreningarna som måste renas före utsläpp). Detta gäller oavsett anläggningens storlek eller vem som är verksamhetsutövare.

Utsläpp av avloppsvatten utgör en s.k. miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § 1p MB. Detta gäller även utsläpp av sådant dagvatten som inte utgör avloppsvatten (se samma § 2p). Att detta är miljöfarlig verksamhet innebär bland annat att bestämmelserna i 9 kap. MB, med underliggande förordningar och föreskrifter, är tillämpliga.

6.8.2 Kommunal avloppsreningsverk

Att utbyggnaden av större kommunala reningsverk tog fart i Sverige under slutet av 1960-talet berodde dels på att miljöskyddslagen trädde i kraft (1 juli 1969), och dels på att det gavs statsbidrag till utbyggnaden.

Numera grundas de svenska reglerna på EU:s avloppsdirektiv,¹⁴⁵ som i huvudsak ställer krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det för alla tätorter över 2000 pe finns ledningsnät för att ta hand om avloppsvatten från tätbebyggelse, samt att detta avloppsvatten genomgår minst sekundär rening.

Med sekundär rening menas att avloppsvatten från tätbebyggelse genomgår en process som vanligen innebär biologisk rening med sedimentering eller någon annan process som uppfyller de krav som anges i direktivets bilaga 1, tabell 1. Vid utsläpp i områden som är känsliga för tillförsel av näringsämnen ställs särskilt höga krav på effektiv rening. Hela Sverige har klassats som känslig för fosforutsläpp.

Det finns två viktiga föreskrifter från Naturvårdsverket som rör större avloppsanläggningar, nämligen:

- **SNFS 1990:14**, Kungörelse med föreskrifter om kontroll av utsläpp till vatten- och markrecipient från anläggningar för behandling av avloppsvatten från tätbebyggelse
- **SNFS 1994:7** Kungörelse med föreskrifter om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Medan 1990:14 främst reglerar frågor om provtagning och rapportering för anläggningar avsedda för minst 200 pe, så innehåller 1994:7 vissa begränsningsvärden. Det är främst genom den senare föreskriften som avloppsdirektivet är implementerat i Sverige. I föreskrifterna anges bland annat generella begränsningsvärden för halter av kväve och syreförbrukande ämnen (BOD₇) samt regler för kontroll och provtagning. Gränsvärden för syreförbrukande ämnen gäller för hela landet, medan kravet för kväve bara gäller utsläpp som når kust- och havsvattenområden från norska gränsen i väst till Norrtälje på östkusten.

¹⁴⁵ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Det pågår under 2015 ett arbete på Naturvårdsverket med att revidera och slå samman dessa två föreskrifter, men det är ännu inte beslutat när den nya föreskriften ska träda i kraft.¹⁴⁶

Andra föreskrifter som har relevans för tillståndspliktiga reningsverk är:

- **NFS 2006:9**, Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport
- **NFS 2000:15**, Naturvårdsverkets föreskrifter om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter
- **SNFS 1990:11**, Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om kontroll av vatten vid ackrediterade laboratorier m.m.
- **SNFS 1994:2**, Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.

6.8.3 Tillstånd och anmälan för större reningsverk

Reglerna om tillstånd, anmälan samt om verksamhetsutövarens frivilliga ändring av större avloppsanläggningar utgår från bemyndigandet i 9 kap. 6 § MB. Detta bemyndigande utnyttjas genom miljöprövningsförordningen (MPF 2013:251). Enligt 28 kap. MPF gäller följande:

En avloppsreningsanläggning med en anslutning av fler än 2 000 personer eller som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar mer än 2 000 personekvivalenter får inte bedrivas utan tillstånd från Miljöprövningsdelegationen (tillståndsplikt B).¹⁴⁷

En avloppsreningsanläggning som är dimensionerad för mer än 200 pe men inte omfattas av tillståndsplikt, får inte bedrivas utan en föregående anmälan till den kommunala miljönämnden (anmälningsplikt C).¹⁴⁸ Naturvårdsverket har gett ut ett faktablad om sådana anmälningspliktiga avloppsreningsverk.¹⁴⁹ Faktabladet ska vara ett hjälpmedel för länsstyrelser och kommuner vid handläggning av tillsyns- och prövningsärenden, samt ett stöd för verksamhetsutövaren.

Tillståndprocessen för större avloppsreningsanläggningarna följer ”den ordinarie gången” för tillståndprocesser enligt miljöbalken.

Vad en ansökan ska innehålla framgår av 22 kap. 1 § MB. Där framgår bland annat att den ska innehålla en *miljökonsekvensbeskrivning (MKB)* enligt 6 kap. MB. Av detta kapitel framgår även vad en MKB ska ha för innehåll, och hur MKB-processen ser ut. En ansökan om tillstånd ska alltid föregås av samråd. Enligt 21 § FMH kan även en anmälan behöva en MKB och därmed behöva föregås av samråd. En anmälan ska lämnas in minst 6 veckor innan verksamheten påbörjas (9 kap. 6 c § MB).

¹⁴⁶ Arbetsnamnet på dessa nya föreskrifter är ”Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse.”

¹⁴⁷ Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.10, enligt 28 kap. 1 § MPF.

¹⁴⁸ Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.20 enligt 28 kap 2 § MPF.

¹⁴⁹ Faktablad om avloppsreningsverk 200 -2 000 pe.

6.8.4 Enskilt avlopp/små avloppsanläggningar

Trots att uttrycket enskilt avlopp är allmänt och utbrett finns det inte som en definierad juridisk term. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket förordar numera att man istället använder termen *små avloppsanläggningar* om man inte särskilt syftar på skillnaden mellan kommunalt respektive enskilt huvudmannaskap.

Uttrycken syftar på de avloppsanläggningar som enligt 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet (FMH) kräver tillstånd av den kommunala miljönämnden, eller anmälan om en vattentoalett inte ska anslutas.

Tillstånds- och anmälningsplikt för små avloppsanläggningar regleras genom 13 § FMH

Det krävs tillstånd för att

1. inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller
2. ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning.

Det krävs anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan avloppsanordning än som avses i [första stycket](#).

Före 2007 omfattade 13 § FMH anläggningar dimensionerade för upp till 25 pe. Numera omfattar bestämmelsen anläggningar som är dimensionerade för upp till och med 200 pe. Bemyndigandet för FMH finns i 9 kap. 7 § 2 st. MB.¹⁵⁰

Tillstånd enligt 13 § krävs även om en vattentoalett i efterhand ska anslutas en befintlig anläggning. För en anläggning dit toalettvattnet inte ska föras, räcker det oftast med en anmälan till den kommunala nämnden om inte kommunfullmäktige har föreskrivit någon annat i lokala föreskrifter.

Anmälningspliktiga anläggningar är i praktiken de som ska ta emot BDT-vatten och de som ska ta emot sådant dagvatten som faller in under definitionen av avloppsvatten.

För att få ändra en befintlig avloppsanläggning krävs det enligt 14 § FMH en anmälan till den kommunala nämnden, om åtgärden kan medföra *väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning*.

Det kan krävas en anmälan för att få ändra en avloppsanläggning 14 § FMH

Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådana avloppsanordningar som avses i [13 §](#), om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.

Här följer några exempel på ändringar och hur dessa ska handläggas.

- En ändring som innebär ändrad reningsmetod eller ändrad utsläppspunkt är tillståndspliktig.¹⁵¹

¹⁵⁰ 9 kap. 7 §. I målet MÖD 464-03 hävdar domstolen (felaktigt) att detta bemyndigande skulle finnas i 9 kap. 8 §.

¹⁵¹ MÖD M 5369-09, även MÖD M 4569-13.

- En ändring som endast innebär en mindre teknikändring, utan att detta påverkar avloppsvattnets mängd eller sammansättning är inte anmälningspliktig.
- En ändring som innebär att mängden avloppsvatten, eller kvaliteten på avloppsvattnet fortfarande håller sig inom de ramar som angavs i tillståndsansökan är varken anmälningspliktig eller tillståndspliktig.
- En ändring som innebär att mängden avloppsvatten kommer att överstiga den mängd som anges i tillståndet, och som alltså anläggningen är dimensionerad för, är en tillståndspliktig ändring.
- Att anlägga en ny sluten tank på fastighet där sådan redan finns är en tillståndspliktig åtgärd.¹⁵²
- En ändring som innebär att avloppsvattnets mängd eller sammansättning ändras på grund av tillskott av avloppsvatten från en mindre verksamhet som bageri eller verkstad – kräver i regel komplettering i form av fett- eller oljeavskiljare – kan vara anmälningspliktig.

Medan tillstånd till de större avloppsanläggningarna ges för *inrättande och drift*,¹⁵³ ges tillståndet för de små avloppsanläggningar, enligt lagstiftningens ordalydelse, endast för *inrättandet*. Efter många domstolsavgöranden anses dock att även tillstånd till små avloppsanläggningar gäller för driften.¹⁵⁴

Genom denna tolkning har det blivit möjligt att förse även dessa tillstånd med de villkor som behövs för driften, och att även för de små avloppsanläggningarna kunna sätta en tidsgräns för hur länge de ska få användas (tidsbegränsat tillstånd).¹⁵⁵ Denna skillnad mellan ordalydelsen i lagstiftningen och dess uttolkning väcker ofta diskussioner och problem.

Det rättsliga stödet för att kunna tidsbegränsa ett tillstånd finns i 16 kap. 2 § 1 st. MB. För att undvika missförstånd bör nämnas att 19 § FMH inte innebär att alla tillstånd till små avloppsanläggningar är tidsbegränsade, utan endast att arbetet med att inrätta dem måste ha påbörjats inom två år och att anläggningen måste vara färdigbyggd inom fem år. Uppfylls inte dessa tidsramar, så måste man söka ett nytt tillstånd.

Ett tillståndsbeslut enligt MB får dock inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelse. Tillståndet får inte heller leda till att en MKN överskrids. På så sätt är tillståndsgivningen enligt MB i vissa fall beroende av hur planläggningen ser ut, samt vilka MKN som finns fastlagda. Kommunerna i egenskap av planmyndighet kan alltså i viss utsträckning påverka tillståndsgivningen enligt MB. Dessa förutsättningar gäller inte för tillsynsbeslut.

Visserligen ska varje ärende behandlas för sig, men genom rättspraxis har domstolarna vid ett antal avgörande gällande små avlopp godkänt att den

¹⁵² MÖD M 2257-13.

¹⁵³ I 1 kap. 3 § MPF är detta uttryckt ”får verksamheten eller åtgärden inte *bedrivas* eller *vidtas* utan ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § MB.”

¹⁵⁴ Se MÖD M 3682-04.

¹⁵⁵ Se MÖD M 3682-04.

kommunala nämnden avslår en ansökan om installation av vattentoalett med motiveringen:

"[vid prövningen av en ansökan om tillstånd till installation av vattentoalett bör] – om inte särskilda omständigheter i det enskilda fallet föranleder annat – förhållandena inom det större område, i vilket den aktuella fastigheten naturligt ingår, läggas till grund. Bedömningen får göras med beaktande av vad som kan bli följden på sikt av en generell tillståndsgivning av ifrågasvarande slag för fastigheter inom området."

Denna praxis innebär att även vid en bedömning i det enskilda fallet kan hänsyn tas till hur den totala bebyggelsen kan antas komma att utvecklas, mot bakgrund av t.ex. aktuella planer. I detta hänseende kan såväl översiktsplaner, va-planer som detaljplaner ha betydelse. Viktiga omständigheter i fallet ovan var risk för att installation av vattentoalett skulle komma att medföra för stora grundvattenuttag, eller att installationen skulle medföra för stora utsläpp av föroreningar. Det finns även exempel där MÖD godtagit förbud mot installation av vattentoalett med hänsyn till risk för saltvatteninträngning i brunnar, förbud mot installation av slutna tankar med hänsyn till de luftutsläpp som på sikt kan bli följden av att det blir många och långa transporter med slambilar, och med hänsyn till möjligheterna att uppfylla nationella och lokala miljökvalitetsmål.

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

6.8.5 Kan tillstånd upphävas eller ändras?

Verksamhetsutövaren kan alltid själv begära att en anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet ska ändras. Beroende på det enskilda fallet kan detta kräva en anmälan eller en ny tillståndsansökan. Grunderna för detta, vad gäller de större avloppsanläggningarna, ges i 1 kap. 4 § MPF. Motsvarande regler för en anmälningspliktig verksamhet regleras genom 1 kap. 11 § MPF. Reglerna om ändring av små avloppsanläggningar finns i 14 § FMH, och har kommenterats ovan.

När det gäller möjligheterna för en myndighet att mot verksamhetsutövarens vilja ändra ett tillstånd eller villkor i detta, så är det andra regler som träder in.

Beträffande tillstånd till större avloppsanläggningar samt till små avloppsanläggningar där tillståndet meddelats med stöd av MB gäller i korthet följande. Ett tillstånd givet med stöd av MB har viss rättskraft enligt bestämmelsen i 24 kap. 1 § MB. Det betyder t.ex. att en tillsynsmyndighet inte kan ändra tillståndet eller villkor i detta.¹⁵⁶ Om en myndighet vill att tillstånd/villkor ska ändras eller upphävas, kan det endast ske om det i 24 kap. 3 och 5 §§ MB finns grunder för detta. Det krävs då en prövning av tillståndsmyndigheten på ansökan av tillsynsmyndighet, Naturvårdsverket eller Kammarkollegiet.¹⁵⁷ Eftersom den kommunala miljönämnden både är tillsynsmyndighet och tillståndsmyndighet

¹⁵⁶ 26 kap. 9 § 3 st. MB.

¹⁵⁷ 24 kap. 7 § MB.

för de små avloppsanläggningarna, suddas ofta denna ”ansökan av tillsynsmyndighet” i praktiken ut.

Exempelvis kan överskridandet av en MKN vara grund för omprövning av ett villkor,¹⁵⁸ och ett tillstånd kan helt omprövas om ”*det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet*”, t.ex. för att uppfylla en ny MKN.

Föreligger ingen av de omständigheter som räknas upp i 24 kap. MB, går det inte att få ett sådant tillstånd eller villkor upphävt eller ändrat.¹⁵⁹

När det gäller tillstånd till små avloppsanläggningar, där tillståndet meddelats före MB, anses dessa visserligen också omfattas av rättskraften i 24 kap. 1 § MB, men på grund av att dessa tidiga tillstånd anses vara en annan typ av tillstånd kan miljönämnden, om det finns skäl, ändå genom ett *tillsynsföreläggande* med stöd av 26 kap. 9 § MB ”förbjuda fortsatta utsläpp till befintlig anläggning”. Detta framgår av rättspraxis.¹⁶⁰ Man måste därför skilja på tillstånd givna före MB respektive med stöd av MB.

6.9 Särskilda regler om dagvatten

Under vissa betingelser faller dagvatten in under definitionen av avloppsvatten, men inte alltid. För att skilja dessa kategorier åt används här beteckningarna *avloppsdagvatten* respektive *annat dagvatten*. Tre rekvisit måste vara uppfyllda för att dagvatten ska falla in under definitionen av avloppsvatten.

För det första måste det ha vidtagits någon mänsklig åtgärd för att avleda vattnet. Med detta avses att åtgärder måste ha vidtagits för att styra vattenflödena.

För det andra krävs det att vattnet finns inom ett område som är detaljplanlagt. Finns vattnet utanför detaljplanlagt område är det fortfarande dagvatten, men inte avloppsvatten. En gammal stadsplan ska i detta hänseende likställas med en detaljplan.¹⁶¹

För det tredje krävs att denna avledning inte endast görs för en viss eller för vissa fastigheters räkning. Enligt motiven till LAV anses merparten av allt dagvatten och dränvatten som avleds inom ett detaljplanlagt område omfattas av detta rekvisit. Att avledandet inte bara får gälla för en viss eller vissa fastigheter ska enligt dessa uttalanden förstås så att:

”det inte innefattar att enstaka fastighetsägare inom en detaljplan genom särskild ledning avleder dag- och dränvatten enbart för sina fastigheter. I de fall dag- och dränvatten från exempelvis husgrunder, tomter, trädgårdar och trafikleder inom en detaljplan avleds genom en för området eller del av området gemensam ledning är det dock i regel att anse som

¹⁵⁸ 24 kap. 5 § 2p. MB.

¹⁵⁹ 24 kap. 3 § 1 st. 7p. MB.

¹⁶⁰ MÖD M 464-03, samt MÖD M 6338-05.

¹⁶¹ MÖD F 514-13.

avloppsvatten och när avledandet sker genom en allmän avloppsanläggning är det alltid avloppsvatten.”¹⁶²

MÖD har berört frågan i ett mål där en anläggning skulle avbörda vatten från fyra fastigheter.¹⁶³ Eftersom anläggningen också skulle avleda vatten från en delsträcka av en väg i området, så spelade det ingen roll för bedömningen att det främst var från ett fåtal fastighet som dagvattnet kom. Domstolen konstaterade att det var avloppsvatten.

Avloppsvatten definieras i 9 kap. 2 § MB

Med avloppsvatten avses

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

Dagvatten regleras alltså genom punkterna 3 och 4 ovan. Medan punkten 4, inte borde vålla några större tolkningsproblem, är punkten 3 mer komplex.

Distinktionen mellan avloppsdagvatten och annat dagvatten kan ha betydelse för vilka bestämmelser som ska tillämpas, både processuellt och materiellt. Som beskrivits ovan, råder under vissa förutsättningar tillstånds- eller anmälningsplikt för inrättandet av vissa typer av avloppsanordningar. Är det ett dagvatten som inte är avloppsvatten, gäller med andra ord inte dessa krav. Distinktionen har även betydelse för begreppen vattenföretag och markavvattning enligt 11 kap. MB.

6.10 Regler om hushållsavfall

Kommunerna har på flera sätt ansvar för samhällets avfallshantering och avfallsplanering. Det planeringsdokument som finns på avfallsområdet är den kommunala avfallsplanen och renhållningsordning som alla kommuner ska ta fram. Renhållningsordningen ska innehålla de föreskrifter om hanteringen av avfall som gäller för kommunen. Föreskrifterna kan avse t.ex. taxor och hämtningsintervaller. I avfallsplanen ska kommunerna redovisa allt avfall som genereras i kommunen, var det uppkommer och hur det omhändertas.

Det är kommunerna som har ansvaret för att hushållsavfall samlas in och omhändertas, om det behövs för skyddet för människors hälsa och miljön. Det inkluderar även resurshushållningsfrågor. Som hushållsavfall räknas bl.a. latrin och slam från slamavskiljare från en eller ett fåtal fastigheter, och utsorterade fraktioner av humanurin och fekalier från små avloppsanläggningar. Omhändertagandet av avfall, oavsett om det är hushållsavfall eller inte, ska ske utifrån MB:s krav på miljö- och hälsoskydd liksom på resurshushållning och kretslopp.

Det är därmed ett kommunalt ansvar att dessa avloppsfraktioner tas omhand på rätt sätt så att miljöbalkens alla krav uppfylls. Hanteringen av hushållsavfall

¹⁶² Prop. 2005/06:78 s. 44.

¹⁶³ I målet MÖD F 514-13.

ska anpassas efter de behov som finns i olika områden. Kommunerna kan inte heller vägra att ta hand om detta hushållsavfall. Däremot lär kommunen genom sin taxa ändå i stor utsträckning kunna styra vilka fraktioner av hushållsavfall som uppstår.

Enligt 15 kap. 8 § MB råder ett kommunalt monopol på att hantera hushållsavfall. Den enskilda fastighetsägaren får enligt huvudregeln i 15 kap. 18 § 1 st. MB inte på egen hand ta hand om det. Undantag kan ges med stöd i 2 st. som säger att så får ske på den egna fastigheten om det kan ske ”utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön”. Som man säger i motiven så innefattar detta begrepp allt som omfattas av balkens portalparagraf, alltså även hushållningsfrågor.

Detta innebär att om fastighetsägaren inte kan visa att det egna omhändertagandet uppfyller alla relevanta krav på hälsoskydd, miljöskydd och hushållning med naturresurser så får denne inte själv ta hand om det toalettavfall som utgör hushållsavfall. Kommunen kan enligt 3 st. ge dispens om det finns särskilda skäl. När kommunerna tar fram sina avfallsplaner och renhållningsordningar måste dessa dokument anpassas efter de behov som finns, t.ex. att det ska finnas förutsättningar för omhändertagande av olika avfallsfraktioner så att det stämmer med miljöbalkens intentioner. Dessa dokument kan också användas ur ett strategiskt perspektiv genom att verka pådrivande i vissa frågor, t.ex. genom att kommunen aktivt försöker hitta avsättning inte bara för avloppsslam från större reningsverk, utan också för att hitta lokal avsättning för humanurin och fekalier från små anläggningar.

Kommunerna har också i egenskap av verksamhetsutövare för de större reningsverken, ansvar för att ta hand om avloppsslam från dessa. Då slam definieras som organiskt avfall får det inte deponeras. Bestämmelser om hur avloppsslam får spridas på åkermark finns i den s.k. slamkungörelsen, SNFS 1994:2 och förordning (1998:944) om förbud med mera i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter (20 §).

Naturvårdsverket har gett ut en översikt av vilka regler som idag gäller för hantering och användning av slam från avloppsreningsverk.¹⁶⁴

6.11 Tillsyn och egenkontroll

6.11.1 Grunderna för tillsynen

Syftet med tillsynen är att säkerställa att syftet med miljöbalken, och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, uppfylls.¹⁶⁵ Bestämmelserna om tillsyn finns i miljöbalkens 26 kapitel, i miljötillsynsförordningen samt förordningen om egenkontroll enligt miljöbalken.

De är de kommunala miljönämnderna som är tillsynsmyndighet för små avloppsanläggningar och för de anmälningspliktiga C-anläggningarna.¹⁶⁶ Länsstyrelsen har tillsynen över de större anläggningarna (”A samt B-anläggningarna”).

¹⁶⁴ Regler för avloppsslam. Naturvårdsverket 2013-02-13.

¹⁶⁵ 26 kap. 1 § MB.

¹⁶⁶ Detta följer av 26 kap. 3 § MB samt Miljötillsynsförordningen.

Om länsstyrelserna har överlåtit sin tillsyn över tillståndspliktiga avloppsanläggningar, har kommunerna tillsyn över alla avloppsanläggningar.¹⁶⁷

Dessutom handlägger och prövar kommunernas miljönämnder tillstånd till små avloppsanläggningar och handlägger anmälningar för C-anläggningar. Kommunerna är också, med stöd av miljöbalken, tillsynsmyndighet över de mindre (ofta privata) vattentäkterna.

Det är också kommunerna som har tillsynsansvaret över avfallshanteringen, inklusive hushållsavfallet. Kommunerna, i egenskap av miljönämnder, har alltså en central roll när det gäller tillsyn och prövning av va-anläggningar.

6.11.2 Tillsynsmyndighetens uppgifter och verktyg

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.¹⁶⁸ Detta är en typisk myndighetsåtgärd, och handläggningen av ärenden innebär myndighetsutövning.

Tillsynsmyndigheterna har flera olika ”verktyg” att arbeta med, både råd, information och liknande verksamhet men också förelägganden och beslut.

Rent generellt kan sägas att om en myndighet vill påverka en enskild persons (dvs. fysisk eller juridisk person) agerande, så ska det ske genom beslut, även om saken det rör är av mindre allvarlig slag som Justitieombudsmannen, JO, brukar formulera sig.¹⁶⁹ Detta följer också av flera rättsfall.¹⁷⁰ Viktiga skäl för detta är att ett beslut generellt sett ska innehålla vissa grundläggande moment, som syftar till att stärka rättssäkerheten för den enskilde. Hit hör bl.a. att ett beslut måste innehålla:

- Upplysning om vem som har fattat beslutet och när det fattades.
- En tydlig beslutsmening: ”Vad vill myndigheten?”.
- Tydliga upplysningar om vilka lagrum som ligger till grund för beslutet.
- En skriftlig motivering av beslutet, som tydligt redogör för varför beslutet har fattats.
- Hur och när beslutet kan överklagas.

Enligt 4 § förvaltningslagen har en förvaltningsmyndighet skyldighet att ge råd och vägledning till enskilda, men det är viktigt att det inte övergår till ”konsult-

¹⁶⁷ Avgörande för frågan om vem som är tillsynsmyndighet, är om verksamheten klassas som A-, B- eller C-verksamhet enligt MPF. Länsstyrelsen har ansvar för A och B-verksamheter och kommunernas miljönämnder för C-verksamheter, liksom för de som regleras genom 13 § FMH.

¹⁶⁸ 26 kap. 1 § MB.

¹⁶⁹ Se bland annat Justitieombudsmannens, JO, beslut Dnr 413-2006.

¹⁷⁰ Regeringsrättens avgörande RÅ 2004 ref. 8, det s.k. Olivolfallet. (Regeringsrätten heter numera Högsta förvaltningsdomstolen)

verksamhet”. Exakt var gränsen går är svårt att säga i generella ordalag. I miljöbalken finns bland annat följande tillsynsverktyg för miljönämnden:

- Förbjuda fortsatt eller framtida verksamhet (26 kap. 9 §).
- Föreläggande om krav på att NN utföra vissa åtgärder, t.ex. om avloppsrening (26 kap. 9 §).
- Föreläggande om att NN till myndigheten ska lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 §).
- Föreläggande om att NN ska utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen (26 kap. 22 §).
- Misstänker tillsynsmyndigheten att brott är begånget, måste denna göra en anmälan till miljöpolis eller miljöåklagare (26 kap. 2 §).
- Fatta beslut om betalning av miljöstraffavgift (30 kap. MB).
- Begära att kronofogdemyndigheten ska verkställa föreläggande som inte har följts (26 kap. 17 §).
- Besluta att föreläggande ska förenas med vite (26 kap. 14 § samt 4 § lag om vite).
- Istället för att begära kronofogdemyndighetens verkställighet får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad

6.11.3 Tillsyn är beslut i enskilda fall

Medan kommunfullmäktige har viss befogenhet att skriva generella normer, (såsom vattenskyddsföreskrifter och lokala hälsoskyddsföreskrifter enligt MB samt ABVA enligt LAV) gällande i hela kommunen eller delar av kommunen, har miljönämnden inga möjligheter att fatta andra beslut än i enskilda fall. Varje ärende ska alltså avgöras utifrån de förutsättningar som råder på platsen och i det enskilda fallet. Trots att vissa kommuner kan ha tusentals små avloppsanläggningar, är det ändå beslut i varje enskilt fall som gäller.

Samma resonemang måste i princip föras även beträffande de områden där kommunerna har bestämt att hög respektive normal skyddsnivå ska gälla, i enlighet med Naturvårdsverkets allmänna råd. Eftersom kommunerna inte har något bemyndigande att skriva bindande regler om sådana klassningar, ska de endast ses som rekommendationer och beslutsunderlag, inte som författningsstöd. Kommunerna saknar formell kompetens att fastställa sådana områden.

6.11.4 Egenkontroll och miljörapport

Grunderna för tillsynen enligt miljöbalken är egentligen egenkontrollen, som kan sägas vara en kombination av den omvända bevisbördan (2 kap. 1 §) samt kunskapskravet (2 kap. 2 §). Bestämmelsen om egenkontroll finns i 26 kap. 19 § MB, samt i förordning (1998:940) om verksamhetsutövers egenkontroll. Medan bestämmelserna i 26 kap. MB vänder sig till alla som bedriver en verksamhet under miljöbalken, så vänder sig förordningen endast till dem som yrkesmässigt bedriver en sådan verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9, 11–14 kap. MB.

Bestämmelsen om verksamhetsutövarens egenkontroll

26 kap. 19 § MB. Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Skyldigheten att bedriva egenkontroll gäller alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd på vilken MB är tillämplig, oavsett om det är en egenhemsägare eller ett kommunalt va-bolag som är verksamhetsutövare.

Egenkontrollen är grunden för all tillsyn, vilket innebär att det är verksamhetsutövaren själv som har den viktigaste tillsynsfunktionen. Bestämmelsen innebär att den som bedriver en verksamhet ska kontrollera sin anläggning regelbundet för att veta att den fungerar som den ska.

Alla tillståndspliktiga verksamheter ska varje år lämna en miljörapport till sin tillsynsmyndighet enligt krav i miljöbalkens 26 kap. 20 §.

Syftet med miljörapporten är bland annat att ge tillsynsmyndigheten ett bra underlag för tillsyn av verksamheten. Den ger också verksamhetsutövaren en bild av hur väl verksamheten följer villkoren och kan därmed stärka egenkontrollen. Vilka verksamheter som är skyldiga att lämna miljörapport framgår av miljöprövningsförordningen (2013:251) och av bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Miljörapporten består av tre delar:

- grunddel,
- textdel och, för vissa verksamheter,
- emissionsdeklaration.

Grunddelen ska innehålla i huvudsak administrativa uppgifter. Dessa behövs till exempel för att tillsynsmyndigheten ska kunna föra ett register över verksamheter som behöver tillsyn.

Textdelen ska beskriva hur verksamheten uppfyller villkor och tillämpliga krav i föreskrifter och vilka åtgärder som genomförts som en följd av egenkontrollen. Miljörapporten ska avse hela det föregående verksamhetsåret och lämnas in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året därefter.

6.11.5 Miljöbalken och privatpersoner

När MB tillämpas mot privatpersoner kan det finnas skäl för myndigheterna att ha ett något annorlunda förhållningssätt än vad som gäller för yrkesmässigt bedriven verksamhet. I sådana fall måste myndighetens serviceskyldighet få anses gå längre än annars. Det innebär att myndigheten måste vara extra tydlig vid sina muntliga och skriftliga kontakter med den enskilde genom att förklara vilka krav miljöbalken ställer, vilka omständigheter som är avgörande i det speciella ärendet, vilka uppgifter eller undersökningar som efterfrågas och varför kraven ställs. Vad gäller bedömningen av var gränsen går för vad som kan

anses vara en orimlig kostnad bör det vara av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet.”¹⁷¹

Inte minst vid tillsyn och tillståndsgivning till små avloppsanläggningar, där verksamhetsutövaren inte sällan är en privatperson utan kompetens på avloppsområdet, så får ofta miljöinspektören frågor om teknikval och inrättandet. Trots den specialistkompetens som inspektören har, är det viktigt att hen inte faller in i den roll som den fristående konsulten har. Det är inte inspektörens uppgift att tala om vilken teknik som är bäst, vilken anläggning som ska väljas, var utsläppet ska vara etc. Detta vilar i grunden på att MB bygger på den omvända bevisbördan, men också utifrån att myndighetsutövning ska ske opartiskt. Inspektören skulle kunna hamna i en jävssituation om det visar sig att en ansökan, som vilar på ett förslag som inspektören tagit fram, sedan vid prövningen visar sig inte hålla måtten. Också risken för att myndigheten kan dra på sig ett skadeståndsansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning, kan lyftas fram. Däremot bör inspektören i lite mer allmänna ordalag kunna diskutera för- och nackdelar med olika reningstekniker. Det är då viktigt hur man uttrycker sig, så att det inte kan uppfattas som ett mer bestämt råd eller till och med ett muntligt beslut.

Det blir numer allt vanligare att kommuner inrättar tjänster för s.k. varådgivare, som t.ex. kan vara placerade under kommunstyrelsen. Dessa kommer då att ha en roll som är tydligt avskild från kommunens myndighetsutövande roll, och det kan vara lättare att kunna stödja kommunmedborgarna med råd och rekommendationer utan att deras ord uppfattas som beslut. Varådgivare kan också ha en mer intern roll i kommunen, och kan då ha viktiga interna uppgifter att fylla, t.ex. vid översiktsplanering.

6.12 Miljöbalken eller annan lag? Gränsdragningsfrågor

6.12.1 Allmänt

I denna rapport beskrivs främst de regler som är mest centrala ur ett varperspektiv. Ibland dyker det dock upp frågor som regleras i lite mer perifer lagstiftning, som istället ska tillämpas. Några av dessa regleringar redovisas i det följande.

6.12.2 Miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet?

Särskilt när det gäller markåtgärder (grävning, dikning, torrläggning) för att avleda dagvatten kan frågan uppkomma om åtgärden utgör markavvattning, dvs. en vattenverksamhet enligt 11 kap. MB, eller en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB.

Denna fråga är bl.a. avgörande för vilken myndighet som har tillsynsansvaret.¹⁷² Även om viss tillsyn över vattenverksamhet numera kan överlåtas till kommunerna, är det i huvudsak länsstyrelsen som har tillsynsansvar över vat-

¹⁷¹ Prop. 1997/97/98:45 del 1, s. 222.

¹⁷² Se t.ex. MÖD M 10104–12.

tenverksamhet och den kommunala nämnden som har tillsyn över miljöfarlig verksamhet.¹⁷³ Är det en vattenverksamhet kopplar man dessutom på vissa särskilda regler i MB, såsom "jämviktsregeln" i 11 kap. 6 § MB.

Som beskrivits i avsnitt 1.4.6 är inte avledning av avloppsvatten markavvattning, det följer 11 kap. 2 § MB. För att det ska röra sig om markavvattning måste syftet med åtgärden dessutom vara att öka fastighetens lämplighet för något visst ändamål.

MÖD har konstaterat att avledning av sådant dagvatten som inte utgör avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § MB,¹⁷⁴ inte med automatik måste utgöra en markavvattning enligt 11 kap. MB. Alla åtgärder för att avleda vatten från mark är således inte markavvattning, det kan även vara *skyddsdikning* konstaterar domstolen. Skyddsdikning kan både klassificeras som vattenverksamhet och som miljöfarlig verksamhet. Med grund i detta kan tre avledningsformer identifieras:

- Avledning av avloppsvatten
- Markavvattning
- Skyddsdikning.

Det kan i detaljplaneprocessen vara nödvändigt att ha koll på reglerna runt markavvattning, t.ex. om kommunen avser att avleda dagvatten till ett befintligt diktningföretag eller en markavvattningssamfällighet. En sådan åtgärd kan innebära att befintliga tillstånd måste omprövas. För detta finns bestämmelser i MB och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.¹⁷⁵ Gränsdragningen mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet kan i sådana fall vara viktig.

6.12.3 Miljöbalken eller lagen om skydd mot olyckor?

Ändrat klimat medför mer regn och ökade dagvattenflöden. Under vissa premisser stiger vattenståndet långsamt, men under andra sker det mycket fort och oväntat. Ett hastigt skyfall kan få en dagvattendamm att brista, eller ett reningsverk att brädda (släppa ut orenat vatten) med skador och förorenande utsläpp till följd. Ett dammbrott kan även medföra fara för människoliv. Detta är ett område

¹⁷³ I målet MÖD M 6844-06 hade en person problem med dagvatten som avleddes från en intilliggande allmän väg till en damm belägen på hans fastighet. Han klagade till den kommunala nämnden. MMD anförde (MÖD höll med): "I målet är det fråga om avledning av dagvatten från väg genom den dräneringsledning som anlagts i anslutning till vägen och nedströms denna. Till dräneringsledningen rinner dessutom dränerings- och ytvatten från uppströms liggande marker. Det är således fråga om vattenverksamhet som avses i 11 kap. 2 § p. 4 MB (markavvattning)." Kommunen skulle enligt domstolen ha överlämnat ärendet till länsstyrelsen eftersom det var en vattenverksamhet.

¹⁷⁴ MÖD M 2257-13.

¹⁷⁵ Se t.ex. 3 kap. 5-8 §§ samt 7 kap. 17 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Se även LRF: "Äga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet"

där både MB och lagen om skydd mot olyckor (LSO) kan vara tillämplbara. LSO är en lag som reglerar myndigheters ansvar och arbetsuppgifter.

Översvämningsrisker och LSO

Genom LSO regleras samhällets skydd mot olyckor. Överordnad nationell myndighet är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Länsstyrelserna är ansvariga myndigheten på regional nivå och på lokal nivå är det kommunernas räddningsnämnder som har ansvaret.

Varje kommun ska ha ett kommunalt *handlingsprogram för förebyggande verksamhet*.¹⁷⁶ I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Kraftiga regn och skyfall är en typ av händelse som det kan finnas anledning för kommunerna att ha sådan beredskap för. I 4 § förordning om översvämningsrisker (FÖR) sägs att MSB för varje vattendistrikt ska göra en preliminär bedömning av översvämningsriskerna.¹⁷⁷ Med utgångspunkt i denna bedömning ska sedan MSB för varje vattendistrikt redovisa i vilka områden myndigheten anser att *betydande översvämningsrisker* finns eller kan förväntas uppstå.¹⁷⁸ Utifrån dessa bedömningar i sin tur ska MSB därefter ta fram kartor över översvämningshotade områden,¹⁷⁹ och med utgångspunkt i dessa kartor ska länsstyrelserna utarbeta en plan för hantering av översvämningsrisker, s.k. *riskhanteringsplaner*.¹⁸⁰

I takt med klimatförändringarna kommer denna översvämningsplanering att få större och större betydelse, inte minst för kommunernas planeringsarbeten enligt PBL.

Översvämningsrisker

MB och LSO gäller parallellt, och det finns händelser där båda dessa kan vara tillämpliga. Om vallen till en dagvattendam brister kan det vara en "olycka" och därmed falla under LSO. De akuta räddningsinsatserna genomförs av den lokala räddningstjänsten, medan ansvaret för att därefter sanera mark eller vatten som kan ha blivit förorenade regleras genom 2 kap. 8 § samt 10 kap. MB och eventuella skadeståndsanspråk kan vara reglerat genom de civilrättsliga reglerna i 32 kap. MB.

MÖD har dock konstaterat att också MB:s allmänna hänsynsregler kan vara tillämpliga på översvämningsrisker, och därmed även på risken för sådana skador.¹⁸¹ Därav följer att verksamhetsutövaren med stöd av 2 kap. 3 MB måste vidta förebyggande åtgärder för att förhindra t.ex. dammbrott eller andra översvämningsrisker som kan ske till följd av en verksamhet som faller under MB.

¹⁷⁶ 3 kap. 3 § LSO.

¹⁷⁷ förordning (2009:956) om översvämningsrisker. Denna förordning grundas på EU:s översvämningsdirektiv.

¹⁷⁸ 6 § förordning (2009:956) om översvämningsrisker.

¹⁷⁹ 7 § förordning (2009:956) om översvämningsrisker.

¹⁸⁰ 12 § förordning (2009:956) om översvämningsrisker.

¹⁸¹ I mål MÖD M 9186-11 ansågs dock inte störningen vara så stor att det fanns anledning för tillsynsmyndigheten att ingripa.

Rättsfallet ovan gällde en situation där utsläpp av dagvatten från en fastighet medförde översvämning på lägre liggande fastigheter. Domstolen hade att pröva frågan om utsläppet av dagvatten medför sådana olägenheter eller störningar att det fanns skäl för tillsynsmyndigheten att ingripa med MB:s tillsynsbestämmelser. MÖD konstaterar att det av 1 kap. 1 § MB framgår att balken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter etc. samt att det av 2 kap. 3 § MB följer att verksamhetsutövare ska förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med stöd i förarbetsuttalanden,¹⁸² konstaterar domstolen att såväl utsläpp av avloppsvatten som av annat vatten kan utgöra en miljöskada. MÖD konstaterar att det t.ex. kan gälla översvämningsskador till följd av stora utsläpp av avloppsvatten i ett vattenområde.

Utöver detta kan MB:s bestämmelser i 2 kap. 8 § samt 10 kap., om ansvar för att sanera förorenad mark eller vatten, bli tillämplbara i ett senare skede.¹⁸³

6.12.4 Miljöbalken eller jordabalken?

Rättsförhållanden mellan grannar (grannelagsrätt¹⁸⁴) regleras i 3 kap. jordabalken (JB). Detta är en civilrättslig lagstiftning, medan MB (med undantag för 32 kap.) är offentligrättslig. Principen i 1 kap. 3 § MB, att MB ska gälla parallellt med annan lagstiftning gäller inte i förhållande till civilrättslig lagstiftning vilket bland annat märks genom att MB:s bestämmelser inte kan avtalas bort.¹⁸⁵ En verksamhetsutövare kan alltså inte undgå sitt ansvar enligt MB genom att ingå avtal med störda grannar.

Förhållandet mellan MB och JB, när det gäller grannelagsrättsliga frågor, är inte helt okomplicerat och frågan är när den ena eller den andra lagstiftningen ska tillämpas.¹⁸⁶ I de allra flesta fall (men inte alla) där 3 kap. JB skulle kunna tillämpas är det dessutom fråga om en miljöfarlig verksamhet enligt MB.

De i detta sammanhang mest intressanta bestämmelserna i JB är 3 kap. 1 och 3 §§. Båda dessa bestämmelser bör främst ges en skadeståndsrättslig betydelse, även om de ger möjlighet för den störda grannen att väcka förbudstalan mot den störande grannen, t.ex. då denne genom grävningsarbeten orsakar ökat dagvattenflöde som rinner ner över tomten. Också i 32 kap. 12 § MB finns bestämmelser om enskilt anspråk.

JB är alltså i dessa delar en civilrättslig reglering, och varken den kommunala nämnden eller annan tillsynsmyndighet enligt MB har befogenhet att agera med stöd av JB. Detta förhållande gäller såväl bestämmelserna i 3 kap. JB som hela 32 kap. MB.

¹⁸² Prop. 1985/86:83 s. 44 (avseende innebörden av "annan likande störning" i 32 kap. 3 § MB).

¹⁸³ Detta regleras i 2 kap 8 § samt 10 kap. MB.

¹⁸⁴ Detta är bestämmelser som funnits mycket länge. Se Seve Ljungmans avhandling från 1943: Om skada och olägenhet från grannfastighet.

¹⁸⁵ Bengtsson 2003 s. 51.

¹⁸⁶ Bengtsson 2003 s. 52.

Parallellt med att 3 kap. JB är tillämpligt, kan det också vara en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet enligt MB, varvid den störda grannen lika gärna skulle kunna vända sig till tillsynsmyndigheten för att få denna att skriva ett föreläggande eller förbud mot den störande grannen. Denna arbetsmetod är ett sätt för enskilda att slippa dra ärendet själv, samt att undvika risken att få stå för rättegångskostnader vid en förlust.

Bestämmelser om rättsförhållandet mellan grannar finns i jordabalken

3 kap. 1 § JB

Var och en skall vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom taga skälig hänsyn till omgivningen.

3 kap. 3 §

Den som avser att utföra eller låta utföra grävning eller liknande arbete på sin fastighet skall vidta varje skyddsåtgärd som kan anses nödvändig för att förebygga skada på angränsande fastigheter. Bestämmelser om ersättning för skador till följd av grävning eller liknande arbete finns i 32 kap. MB.

7. Lag om allmänna vattentjänster (LAV)

Under vissa förutsättningar vilar ansvaret för att ordna vattenförsörjning och avlopp på landets kommuner. Detta regleras i lag om allmänna vattentjänster. LAV reglerar också att kommunen kan ta ut avgifter enligt fastlagd taxa för de kostnader man har. I detta kapitel beskrivs utgångspunkterna för det kommunala ansvaret samt vilka rättigheter och skyldigheter den enskilde fastighetsägaren har.

Litteraturtips

- ABVA 07. Svenskt vatten publikation P94. (Samt ett stort antal andra publikationer från Svenskt vatten.)
- Alm, Henrik & Åström, Annika. Kommunal dagvattenhantering, - juridiska och finansiella aspekter. Svenskt vatten utveckling rapport Nr 2014-07.
- Christensen, Jonas. Dagvattenreglering, ett grumligt rättsområde. Artikel i Miljö- rättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek. Iustus Förlag.
- Miljösamverkan Sverige. Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster. Ett handläggarstöd för länsstyrelserna. 2014-10-17.
- Regeringens proposition 2005/06:78 Allmänna vattentjänster.
- Qviström, Jörgen. Vattentjänstlagen, En handbok. Norstedts juridik 2008.

7.1 Inledning

LAV trädde i kraft den 1 januari 2007 och bygger i stora delar på sin föregångare, lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (1970:244, va-lagen). Motsvarande lagstiftning har dock funnits sedan 1955.

7.2 Aktörerna

En *allmän va-anläggning* är en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande.¹⁸⁷ Det är den som äger anläggningen som är va-huvudman, vilket kan vara kommunen eller ett kommunalt bolag. Själva driften kan dock läggas ut på entreprenad. En kommun kan också sköta driften av en va-anläggning i en annan kommun.¹⁸⁸ De aktörer som är eller kan var aktuella inom ramen för LAV är följande:¹⁸⁹

¹⁸⁷ 2 § LAV.

¹⁸⁸ 57 § LAV.

¹⁸⁹ I 2 § LAV finns ett antal definitioner av termer och begrepp, några av dem är *huvudman*, *verksamhetsområde* och *förbindelsepunkt*. I denna framställning används de termer som LAV använder. Vokabulären under tidigare lagstiftning kan ha varit en annan.

- **Fastighetsägaren** är den som nyttjar vattentjänsten eller – tjänsterna.
- **Va-kollektivet** är summan av alla de som är anslutna till en viss allmän va-anläggning.
- **Entreprenörer.** Driften av en allmän va-anläggning kan läggas ut på entreprenad, även om en anläggning måste ägas av kommunen eller ett kommunalägt bolag.
- **Kommunfullmäktige** fattar de viktiga besluten gällande inrättande, utvidgning och upphävande av verksamhetsområdet. Det är också kommunfullmäktige som beslutar om taxor, avgifter och antar de kommunala föreskrifterna (ABVA).
- **Länsstyrelsen** har tillsyn över att kommunerna fullgör sin skyldighet enligt 6 § LAV.
- **Statens va-nämnd** (Va-nämnden) är den myndighet som fram till 2015-12-31 handlägger tvister om vatten och avlopp enligt LAV. Va-nämnden upphör samma datum.
- **Mark- och miljödomstol (MMD)** är den domstol som (fr.o.m. 2016-01-01) handlägger ärenden enligt LAV. MMD:s avgöranden överklagas till MÖD. Högsta domstolen är högsta instans.
- **Va-huvudmannen** är den kommun, kommunförbund eller det kommunalägda bolag som äger va-anläggningen.

7.3 Lagens syfte

Syftet med LAV är att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Grundtanken är att det är *hushållens och hushållsbebyggelsens* behov av vattentjänster som ska tillgodoses av det allmänna. Detta är klart och tydligt när det gäller spillvattenavledning och dricksvattenförsörjning. När det gäller dagvatten är det mer oklart t.ex. inom vilka områden det kan föreligga kommunal skyldighet att avleda dagvatten samt vilka kvalitativa och kvantitativa begränsningar som kan finnas på det dagvatten kommunen ska ta omhand.

De vattentjänster som avses är vattenförsörjning för normal hushållsbrukning, avledning av spillvatten från hushåll (toalettavloppsvatten, BDT-vatten) och därmed jämförligt spillvatten, samt avledning av dag- och dränvatten från privat- och allmän mark.

1 § LAV

Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

7.4 Verksamhetsområde

Ett verksamhetsområde är ett av kommunfullmäktige utpekat geografiskt område där det råder speciella regler om va-huvudmannens respektive brukarnas rättigheter och skyldigheter.

Enligt författningstexten är det ett kommunalt ansvar att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och att se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses. Beslut om inrättande, utvidgning respektive upphävande av verksamhetsområde fattas av kommunfullmäktige. Då kommunfullmäktiges beslut överklagas genom laglighetsprövning, kan det lätt hända att beslutet går de berörda förbi och att de kan missa tiden att överklaga.

Det kan finnas tre olika typer av verksamhetsområden, som inte behöver sammanfalla, nämligen verksamhetsområde för:

- Dricksvattenförsörjning,
- spillvattenavledning,
- dagvattenavledning,
 - dagvatten fastighet,
 - dagvatten gata.

Det är inte möjligt att inrätta ett verksamhetsområde endast för BDT-vatten, då det är en del av spillvattnet och det inte är möjligt att undanta viss fraktion av spillvattnet.

Eftersom huvudmannens skyldigheter är knutna till en viss omfattning på bebyggelsen, täcker verksamhetsområdena vanligen endast vissa delar av kommunen. Ett och samma verksamhetsområde behöver inte vara tekniskt förbundet med alla dess delar.

7.5 Förbindelsepunkten

LAV innebär att huvudmannen bygger, driver och underhåller de allmänna va-anläggningarna. Detta ansvar gäller inom verksamhetsområdet och fram till den s.k. förbindelsepunkten, där ansvaret för ledningar etc. övergår på den enskilda fastigheten. Förbindelsepunkten är vanligtvis belägen på servisledningen 0,5 m utanför fastighetens gräns. Inom verksamhetsområdet ansvarar den enskilde fastighetsägaren för va-ledningar på fastigheten och för avvattningen av det dagvatten som uppkommer inom fastigheten. Det innebär att fastighetsägaren ansvarar för att det dagvatten som inte naturligt kan infiltreras i marken på den egna fastigheten, avleds till den förbindelsepunkt som huvudmannen har anvisat.

För spillvatten och dricksvatten består förbindelsepunkten av en konkret rörkoppling. När det gäller dagvatten är det inte alltid aktuellt att dra fram rörledningar, utan förbindelsepunkten kan placeras t.ex. vid en kupol- eller gatubrunn där vattnet rinner från rännstenen ner i dagvattenledningarna. Utnyttjas s.k. lokalt omhändertagande av dagvatten, (LOD), t.ex. genom naturliga eller konstgjorda våtmarker i omedelbar anslutning till privat mark anses det inte alltid finnas behov av någon formell förbindelsepunkt. Rännstenar, rännstensbrunnar och ledningar som förbinder sådana brunnar med en allmän avloppsledning i den allmänna va-anläggningen, liksom vägdiken ingår inte i huvudmannens ledningssystem.

Den enskilde fastighetsägaren är skyldig att vid bygg- eller markåtgärd inom fastigheten följa de bestämmelser som kommunen angett i detaljplanen med

stöd av PBL. Det kan vara bestämmelser som angivits för att dagvattenhanteringen ska kunna lösas inom planområdet, som exempelvis en viss höjdsättning/lutning på marken eller att marken inte får hårdgöras. Se vidare avsnitt 9.6.5.

Förbindelsepunkten ska förläggas i fastighetens omedelbara närhet, och ska normalt inte vara på annans mark. När huvudmannen och användaren är ense om var förbindelsepunkten ska förläggas, finns ett visst utrymme för att träffa avtal om detta, annars är det va-huvudmannen som avgör. Något uttryckligt förbud mot att placera förbindelsepunkten på tomtmark finns inte, men är inte heller rättsligt prövat. Möjligheten att placera förbindelsepunkten på privat mark har diskuterats i samband med att vissa kommuner vill samla in klosettavloppsvattnet till slutna tankar med syfte att kunna skapa små lokala kretslopp av näringsämnen.

7.6 Rättigheter och skyldigheter

7.6.1 Kommunens roll

Kommunens ansvar enligt LAV bygger på två steg. Det första steget innebär att kommunen är skyldig att inrätta verksamhetsområdet, vilket beslutas av kommunfullmäktige. Denna skyldighet inträder så snart förutsättningar som följer av LAV:s 6 § föreligger.

6 § LAV reglerar när kommunens ansvar inträder

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

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

I detta sammanhang saknar det betydelse om det är ett område för fritidshus eller för permanentboende. Även om det ofta är svårt att avgöra när denna skyldighet föreligger, så är inte inrättandet förhandlingsbart, valbart, möjligt att avtala bort, få undantag från eller något som kan planläggas bort med något instrument enligt PBL.¹⁹⁰ 6 § LAV tar inte heller någon hänsyn till hur dyrt det kommer bli att ordna vattentjänsterna. Det ska alltså inte göras någon sådan skälighetsbedömning som förekommer i t.ex. 2 kap. 7 § MB.

Det andra steget inträder när verksamhetsområdet är inrättat, då skyldighet för huvudmannen inträder att dra fram rörledningar eller den teknik som gör det möjligt för fastighetsägarna inom området att utnyttja tjänsterna.

7.6.2 Den enskildes roll

Medan kommunens viktigaste skyldighet är att inrätta verksamhetsområde, samt att förse fastighetsägarna med de vattentjänster som följer av området, så är fas-

¹⁹⁰ Se även Miljösamverkan Sveriges tillsynsvägledning LAV 2014 s. 28.

tighetsägarnas främsta skyldigheter att betala avgifterna samt att inte missbruka systemet t.ex. genom att släppa ut otillåtna ämnen eller föremål. Dessa villkor brukar formuleras i föreskrifter; *Allmänna bestämmelser för användandet av XX-kommuns allmänna vatten och avloppsanläggning, ABVA*. Kommunfullmäktige beslutar om ABVA och vilka avgifter som ska gälla genom va-taxan. Både taxan och ABVA är kommunala föreskrifter och inte civilrättsliga avtal.

Va-huvudmannen kan emellertid inte med stöd av LAV tvinga en fastighetsägare att ansluta sig till en allmän va-anläggning, inte ens om förbindelsepunkten är upprättad. Det är dock mycket svårt för fastighetsägaren att slippa betala avgifterna. Om en fastighet ingår i verksamhetsområdet till vilket ett antal vattentjänster är knutna och huvudmannen har upprättat en förbindelsepunkt som också har blivit förmedlad, är fastighetsägaren skyldig att betala anslutningsavgifter, och andra avgifter enligt taxan. Detta gäller om inte fastighetsägaren kan tillgodose sitt behov *bättre* genom en egen anläggning. Detta har prövats ett antal gånger av Statens va-nämnd, och hittills har det inte funnits någon enskild spillvattenanläggning som har ansetts klara detta bättre än den allmänna anläggningen. När det gäller dricksvatten ser rättspraxis lite annorlunda ut då det inte är helt ovanligt att fastighetsägare med egen brunn faktiskt har ett bättre dricksvatten än vad huvudmannen har. Fastighetsägaren får då bevisa detta genom att visa resultat från vattenprover samt visa att det är god tillgång på det egna vattnet. Kan fastighetsägaren visa detta kan huvudmannen inte kräva några avgifter för den vattentjänsten.

Det samma gäller dagvatten. Det kan finnas enstaka fastigheter som på grund av fastighetens läge eller andra förutsättningar kan tillgodose sitt behov av dagvattenavledning bättre genom att exempelvis släppa sitt dagvatten till ett närliggande vattendrag eller liknande.

Det är dock möjligt för miljönämnden att med stöd av *miljöbalken* förelägga en fastighetsägare att ansluta sig till en allmän va-anläggning. Detta förutsätter att det inte anses vara ett för den enskilde orimligt krav att uppfylla.¹⁹¹ Det är de sedvanliga bedömningarna enligt 2 kap. MB som ska göras. Det får inte heller ske som ett beställningsverk från va-huvudmannen utan ska helt och hållet vara betingat av de krav som kan ställas med stöd av MB. Det finns flera fall i rättspraxis där detta har godtagits.¹⁹²

7.6.3 Inrättande ska ske snarast – behov av planering

Enligt 6 § LAV ska kommunen *snarast* se till att behovet av att inrätta vattentjänsterna tillgodoses. Även om det i lagen inte finns någon specifik bestämmelse om att kommunen ska ha en va-planering, så är det nödvändigt att det finns en framförhållning för att utbyggnadsskyldigheten ska kunna infrias. I praktiken måste man dock skilja på två typsituationer, nämligen för befintlig bebyggelse och för nybebyggelse.¹⁹³

¹⁹¹ Skälighetsregeln i 2 kap. 7 § MB måste i vanlig ordning följas. I målet M 88-03 ansåg miljödomstolen i Växjö inte att det fanns skäl att förelägga en fastighetsägare att koppla på sitt avlopp på det allmänna nätet.

¹⁹² T.ex. MÖD dom i mål M 2624-03 samt MÖD M 7139-03.

¹⁹³ Jämför formuleringen i 6 § LAV: "...för en viss befintlig eller blivande bebyggelse."

Den första typsituationen är vid nybebyggelse. I takt med att kommunen planerar för nya bebyggelseområden ska naturligtvis va-huvudmannen vara med. Dels för att tidigt kunna ge synpunkter på markens lämplighet (jfr 2 kap. 5 § PBL) i förhållande till möjligheterna att ordna vatten och avlopp. Dels för att ge en prognos över vilka kostnader en sådan utbyggnad kan komma att innebära. Uttrycket *snarast* bör för den situationen innebära att va-utbyggnaden ska ske i vart fall parallellt med att fastigheterna bebyggs. I praktiken sker ofta inrättandet av verksamhetsområdet före bebyggelsen, och förbindelsepunkten finns då upprättad när fastigheten bebyggs.

Den andra typsituationen, som inte sällan skapar problem för kommunerna, är då befintliga områden omvandlas från att inte vara ett § 6 område till att bli det. Detta kan både vara det som kallas *omvandlingsområden* nämligen då fritidsbebyggelse omvandlas till permanentboende med följd att befintliga små vattentäkt och små avlopp blir överutnyttjade. Det kan också vara mindre områden för permanentboende som förtätas eller byggs ut. Ökade regnmängder till följd av klimatförändringarna, kan också leda till att det efterhand uppstår en skyldighet att inrätta ett verksamhetsområde för dagvatten. De situationer där problem uppstår är när kommunen inte har observerat eller förstått innebörden av en sådan utveckling. Plötsligt finner kommunen att det föreligger ett behov av att bygga ut vattentjänsterna för ett inte sällan ganska stort område.

Tolkas uttrycket *snarast* bokstavligt, skulle kommunen vara skyldig att omedelbart ordna vattentjänsterna, men på grund av krav på upphandling, stora kostnader, behovet av tekniska projekteringar, markåtkomstfrågor och personella frågor måste man acceptera att det kan ta viss tid. Frågan är hur lång tid som kan accepteras. I 17 § LAV finns några undantag från skyldigheten att *snarast* inrätta ett verksamhetsområde, nämligen om det finns ett samordningsbehov med andra arbeten och om arbetena utförs i en ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan.¹⁹⁴ I praxis har därför en längre utbyggnadsperiod för befintliga områden accepterats, om den bygger på att kommunen har en väl genomtänkt utbyggnadsplan och det inte är så att de miljö- eller hälsomässiga förutsättningarna på platsen ställer krav på en snabbare utbyggnad.¹⁹⁵ Har kommunen ingen genomtänkt utbyggnadsplan kan länsstyrelsen vid ett föreläggande på egen hand besluta om när utbygganden ska vara genomförd, vilket kan vara till nackdel för kommunen.

7.6.4 När inträder kommunens skyldigheter?

För att kommunen ska vara skyldig att inrätta ett verksamhetsområde, ska det föreligga ett behov av att *i ett större sammanhang* ordna med vatten och/eller avlopp. Detta behov ska vara betingat av *miljö- och eller av hälsoskäl*.¹⁹⁶ I den lagstiftning som föregick LAV fanns inte miljörekvisitet med, utan det var end-

¹⁹⁴ Se även prop. 2005/06: 78 s. 69 f.

¹⁹⁵ Se t.ex. Va-nämndens beslut den 17 oktober 2012, BVa 64 i mål nr 99-101/11 samt beslut den 30 november 2012, BVa 84 i mål nr VA 75-76/11. Se även Miljösamverkan Sveriges vägledning om LAV 2014 s. 23.

¹⁹⁶ 6 § LAV.

ast av hälsoskäl.¹⁹⁷ När det gäller dagvattenavledning är kommunens skyldighet dessutom kopplad till *samlad bebyggelse*.

I ett större sammanhang

Uttrycket *i ett större sammanhang* har sedan utredningen till 1955 års lag brukat preciseras till att det ska finnas 20–30 fastigheter som har behov av vatten och/eller avlopp.¹⁹⁸ Detta antal är inte fast bestämt, men det har genom rättspraxis kommit att sättas en ungefärlig gräns. Antalet fastigheter kan vara lägre, om bebyggelsen är samlad och de sanitära behoven starka,¹⁹⁹ men det kan också vara högre. I propositionen sägs:

”Hur många som skall vara berörda är framför allt beroende av hur starkt hälsoskyddsbehovet gör sig gällande eller kan förväntas komma att göra det. Enligt praxis behövs det åtminstone en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning (jfr prop. 1955:121 s.61). En utbyggnad av en befintlig eller planerad allmän anläggning kan dock ske för betydligt färre fastigheter. I praxis har till och med enstaka fastigheter i närheten av ett befintligt verksamhetsområde ansetts planmässigt och i övrigt ha ett så nära samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att fastigheternas va-frågor skulle lösas i det större sammanhanget med denna bebyggelse.”²⁰⁰

I ett avgörande uttalar Statens va-nämnd:²⁰¹

”Departementschefen säger i propositionen 1955:121 (s. 61) att ett antal av 20–30 anslutna fastigheter kan tänkas utgöra ett antagbart minimum, som dock bör kunna minskas, om bebyggelsen ligger så samlad, att sanitära synpunkter i högre grad gör sig gällande. Uttalandet återger visserligen äldre valagstiftning, som var inriktad på förekommande av sanitär olägenhet, men det sagda torde enligt nämndens mening fortfarande kunna tjäna till viss ledning, dock främst när fråga är om "skyddet för människors hälsa" som saken har formulerats i vattentjänstlagen.”

¹⁹⁷ Se 2 § den tidigare lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

¹⁹⁸ Prop. 2005/06:78 s. 29, 42 med där anförda källor.

¹⁹⁹ Karlbro s. 93 med där anförda källor. Också starka miljöskäl bör kunna ge samma effekt.

²⁰⁰ Prop. 2005/06:78 s. 42. I Regeringens beslut M2003/3369/F/P, bifölls Länsstyrelsens föreläggande för ett område med 45 fastigheter, varav 14 permanentbostäder.

²⁰¹ Va-nämndens beslut 2011-02-17 s. 17.

Statens va-nämnd har i ett mål gällande dricksvattenförsörjning uttalat att det inte kan föreligga någon skyldighet för en kommun att ordna dricksvatten för *några enstaka* fastigheter ute på landsbygden.²⁰²

En utbyggnad av en befintlig anläggning eller planerad allmän anläggning kan emellertid behöva ske för betydligt färre fastigheter än 20–30 st. I rättspraxis 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.²⁰³

I det s.k. Hörbymålet förelade länsstyrelsen kommunen att utvidga ett befintligt verksamhetsområde för hushållsspillvatten, till att också omfatta 10 fastigheter på andra sidan ett mindre vattendrag där den rödlistade Tjockskaliga målarmusslan levde.²⁰⁴ Länsstyrelsens beslut höll sig genom både Va-nämnden och MÖD. Va-nämnden uttalade:

”Enligt 6 § LAV är en kvalifikation för tillämpningen av kommunens utbyggnadsskyldighet att va-försörjningen skall ordnas ”i ett större sammanhang”. Med detta avses att utbyggnadsskyldigheten i regel inte tar sikte på ett fåtal fastigheter, utan skyldigheten anses normalt innefatta mer omfattande åtgärder, när det inte är fråga om en befintlig anläggning.”

Med hänvisning till uttalanden i propositionen till 1955 års lagstiftning samt senare uttalanden, säger man sedan att uppgiften om att ”i ett större sammanhang” i normalfallet skulle utgöras av 20–30 fastigheter troligen fortfarande kan anses vara gällande när det gäller de sanitära aspekterna, dvs. vad som i dagens lagstiftning benämns ”av hälsoskäl”. Avvikelser från detta, både uppåt och nedåt, kan dock vara godtagbara. När det gäller miljöskyddsrekvisitet, menar Va-nämnden dock att andra värden numera kan göras gällande. I Hörbymålet ansågs det finnas mycket starka miljöskäl. Normalt krävs fler fastigheter för att miljörekvisitet ska anses vara uppfyllt.²⁰⁵

Samlad bebyggelse för dag- och dränvatten

Det kommunala ansvaret för dag- och dränvatten bestäms också av att det ska ske från en *samlad bebyggelse* eller från en begravningsplats. I motiven skriver man att det bör föreligga en utbyggnadsskyldighet avseende dagvatten om det i ett område med en samlad bebyggelse finns ett *faktiskt* behov av en samlad lösning av dag- och dränvattenfrågorna, och med det menas när avvattningen av bebyggelseområdet med hänsyn till va-lagstiftningens skyddsintressen behöver lösas i ett större sammanhang.²⁰⁶

²⁰² Beslut 2009-09-21, BVa 42.

²⁰³ Prop. s. 42 samt Miljösamverkan Sverige tillsynsvägledning LAV 2014 s. 14.

²⁰⁴ Va-nämndens beslut BVa 43, VA-114-08 fastställt av MÖD M 7788-09.

²⁰⁵ Miljösamverkan Sverige Tillsyn enligt LAV 2014:4 s. 22.

²⁰⁶ Prop. 2005/06:78 s. 47.

Varken författningstext eller motiv definierar hur många hus det måste vara fråga om för att det ska vara samlad bebyggelse. Istället sägs att prövningen normalt får utgå från presumtionen²⁰⁷ att fastigheten ska anses ha ett sådant behov, om vattnet från fastigheten inte kan tas om hand genom *naturlig* avledning till våtmarker, vattendrag eller genom markinfiltration inom fastigheten eller på angränsande markområden från vilka vattenavledning inte sker genom huvudmannens försorg.²⁰⁸ I ett mål ansåg Statens va-nämnd att 21 bostadshus låg på gränsen till vad som ska anses utgöra samlad bebyggelse men att 50 fastigheter i ett annat delområde nådde upp till att vara det.²⁰⁹ I ett annat mål ansågs att 50 fastigheter utgjorde *i ett större sammanhang*.²¹⁰

Av hälsoskäl

Behovet av vattentjänsterna ska vara betingat av hälso- eller miljöskäl. När det gäller tillgång på rent dricksvatten anses det sedan länge i rättspraxis att brist på sådant är en olägenhet för människors hälsa (det som förr hette sanitär olägenhet).²¹¹ Genom att se till att fastigheterna har tillgång till rent dricksvatten undanröjs med andra ord denna risk. Det handlar både om en kvantitativ bedömning (*tillgång* till vatten) och en kvalitativ bedömning (*tillgång* till *rent* vatten). Ett annat hälsoskäl kan vara risk för att badvatten förorenas.

För skyldigheten att ordna spillvattenavledning så kan den hälsomässiga kopplingen vara att utsläpp från många små avloppsanläggningar kan förorena vattentäkter i närheten, varvid brist på rent vatten uppstår. Behov av en samlad lösning ur hälsoskyddsperspektiv föreligger då enskilda lösningar inte är tekniskt/ekonomiskt möjliga att åstadkomma ur ett långsiktigt hållbart perspektiv.²¹²

Av miljöskäl

Miljöskälen innebär att risken för att miljön i sig kan komma att försämrats kan vara en tvingande orsak till att inrätta eller utvidga ett verksamhetsområde för spillvatten eller dagvatten. I motiven betonas dock att det krävs att den allmänna va-anläggningen ska förväntas förhindra eller åtminstone *väsentligt motverka påtagliga olägenheter för miljön*.²¹³

I Hörbymålet,²¹⁴ konstaterar Va-nämnden att trots att skyldigheten i LAV utvidgats till att också omfatta skyddet för miljön, så är inte kommunen skyldig att ordna en allmän va-anläggning så snart det "från vilken miljösynpunkt som helst finns behov." Med hänvisning till uttalanden i motiven skriver man att för

²⁰⁷ Med presumtion avses ungefär att det gäller till dess att motsatsen har visats.

²⁰⁸ Prop. 2005/06:78 s. 47 samt Qviström s. 141.

²⁰⁹ Va-nämnden 2012-11-30, BVa 84.

²¹⁰ Beslut 2010-11-24, BVa 73. Mål nr VA 166/08.

²¹¹ Se t.ex. Regeringsrätten i målet RÅ 1989 not 385.

²¹² Vägledning LAV s. 19.

²¹³ Prop. 2005/06:78 s. 45. Se även Qviström s. 49.

²¹⁴ BVa 43, VA-114-08 fastställt av MÖD M 7788-09.

att miljöskyddsrekvisitet ska anses vara uppfyllt krävs att det förväntas att den allmänna anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter.²¹⁵ Man menar sedan att utgångspunkten för bedömningen av om det föreligger en skyldighet att utifrån miljösynpunkt ordna en allmän va-anläggning, måste vara vilka ”påtagliga olägenheter för miljön det är fråga om och hur dessa olägenheter kan nedbringas genom att ett verksamhetsområde inrättas.” Centralt för bedömningen blir enligt Va-nämnden miljö-tillståndet och de störningar som utsläppen kan förorsaka i recipienten, även om omständigheter så som antalet fastigheter som berörs av beslutet, närheten till befintligt verksamhetsområde och kostnaderna för utbyggnaden är förhållanden som enligt nämndens mening inte kan lämnas åt sidan vid en samlad bedömning. Nämnden hänvisade i sitt beslut till ett flertal dokument och naturvetenskapliga omständigheter som visade hur skyddsvärd recipienten och den Tjockskaliga målarmusslan ska anses vara. Enbart i detta beslut hänvisades till:

- Naturvårdsverkets rapport Åtgärdsprogram för bevarande av Tjockskalig målarmussla. Av rapporten framgår att:
 - Arten är nationellt rödlistad som Starkt hotad.
 - Arten är upptagen i EU:s art- och habitatdirektiv samt betecknad som missgynnad i Internationella naturvårdsunionens (IUCN) globala rödlista för djur.
 - Arten i EU:s art- och habitatdirektiv upptagits som en art som kräver särskilt skydd, och att denna reglering i Sverige har införlivats genom 7–8 kap. MB samt artskyddsförordningen.
 - Den är fridlyst i Sverige.
 - Populationen i Sverige är uppsplittrad i flera mindre utbredningsområden.
 - Den är påverkad av försurning, övergödning och igenslammade bottenar.
 - Den är hotad genom att flera värddjur är hotade.
- Länsstyrelsens åtgärdsprogram för vattenområdet.
- Naturvårdsverket, inom ramen för miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag:
 - har pekat ut området som ett nationellt särskilt vattendrag och där angett att den tjockskaliga målarmusslan är en art med högt naturvärde.
 - Alla vattendrag i området har problem med övergödning, och att miljömålsrådet angivit att en åtgärd mot detta är att åtgärda enskilda avlopp.

²¹⁵ Prop. 2005/06: 78 s. 45.

- Arten ingår bland dem som enligt art-och habitatdirektivet kräver att särskilda bevarandeområden utses samt att den kräver noggrant skydd enligt bilaga 4 till EG-direktivet.

Resurshushållning som grund

I begreppet *miljö* i LAV ingår förutom föroreningsrisken också resurshushållningsaspekten, vilket kan handla om att dagvatten ska kunna infiltrera ner i marken för att öka eller bibehålla grundvattenbildningen, eller behovet av att samla ihop de näringsämnen som finns i avloppsvattnet, för att kunna återföra dessa till jordbruksmark. Även om krav på kretslopp och resurshushållning inte ensamt ska kunna tvinga fram allmänt vatten och avlopp, så uttalas i propositionen att: ”Naturligtvis bör en allmän va-anläggning drivas på ett sätt som tillgodoser en god resurshushållning. Detta bör uttryckligen framgå av va-lagstiftningen.”²¹⁶

Av 10 § LAV framgår hur en allmän anläggning ska ordnas och drivas

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

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

Det finns sålunda ett uttalat resurshushållningskrav i LAV,²¹⁷ vilket gör sig tydligast gällande i 10 § LAV som rör ordnandet och driften av anläggningen.²¹⁸

Minimikravet är att utsläpp av avloppsvatten från en allmän va-anläggning uppfyller MB:s krav på miljö och hälsoskydd, men i motiven till LAV anförs att det till och med bör kunna förväntas att kommunerna tar ett större ansvar för att minska omgivningspåverkan och, utöver det som miljölagstiftningen kräver, om möjligt vidtar de ytterligare åtgärder som är påkallade för att t.ex. återföra näringsämnen till de naturliga kretsloppen.²¹⁹ Va-huvudmannen träffas sålunda av krav på resurshushållning och kretslopp genom både LAV och MB. För att kunna uppfylla denna skyldighet kan va-huvudmannen även av denna anledning behöva vara med redan under kommunens översikts- och detaljplaneprocesser för att styra teknikval.

Det finns igen formell koppling mellan MB och LAV, men i realiteten spelar flera bedömningar som görs med stöd av MB stor roll för ansvaret enligt LAV. Om miljönämnden bedömer att det inom ett område inte längre går att meddela fler tillstånd till små avloppsanläggningar, med hänsyn till MKN, andra föroreningar, risk för att dricksvattentäkter påverkas eller att det kan bli vattenbrist med nya vattentoaletter så kan det innebära att kommunens skyldighet enligt 6 § LAV gäller.

²¹⁶ Prop. 2005/06:78 s. 45 resp. 58.

²¹⁷ Prop. 2005/06:78 s. 45.

²¹⁸ Qviström s. 50.

²¹⁹ Qviström s. 64-65 med där anförda källor.

Även om den kommunala miljönämnden inte har något formellt ansvar för att LAV efterlevs, så är naturligtvis god kommunikation nämnderna emellan en stor fördel.

7.7 Om ansvaret för dricksvattenförsörjning

Huvudmannen är skyldig att leverera ett dricksvatten som håller normal dricksvattenstandard.²²⁰ Utgångspunkten för denna bedömning är de krav på renhet som regleras genom EU:s dricksvattendirektiv, och som i Sverige preciseras genom Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrift. Det föreligger alltså ingen skyldighet för huvudmannen att leverera extra mycket eller ett extra rent vatten till industrier eller sjukvård. Det är dock möjligt för va-huvudmannen att ingå civilrättsliga avtal om sådana leveranser om anläggningen har den kapacitet som krävs. Livsmedelslagstiftningen beskrivs i avsnitt 5.4.

7.8 Om ansvaret för spillvatten

Samma princip som gäller för dricksvattenförsörjning gäller också för spillvattenavledning, nämligen att huvudmannen är skyldig att avleda spillvatten som motsvarar avloppsvatten som kommer från ett normalt hushåll och liknande verksamheter.²²¹ Detta inkluderar spillvatten från vattentoilet och BDT-vatten,

Va-huvudmannen är alltså skyldig att ta hand om sådant spillvatten som genereras även från allmänna inrättningar, restauranger, arbetsplatser etc. om det har en sammansättning som motsvarar det som kommer från ett vanligt hushåll.

7.9 Om ansvaret för dag- och dränvatten

När det gäller skyldigheten att avleda dag- och dränvatten är LAV mer oklar i sin reglering än vad som gäller för spillvatten och dricksvatten. Inte heller motiven ger tillräckligt bra och tydlig vägledning, och detsamma gäller den litteratur som finns. Det som skrivs här ska ses som ett försök att tolka rättskällorna.

Den första frågan är inom vilka typer av områden som LAV ger avledningsansvaret för dag- och dränvatten till kommunerna? Är det endast inom områden för bostadsbebyggelse eller är det också inom andra områden? Av formuleringen i 2 § LAV kan man få intrycket att det inte endast är inom bostadsområde som denna skyldighet ska finnas, eftersom man i definitionen av va-anläggning skriver; ”en anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse”. Vad menas med *annan bebyggelse* som inte inräknas i uttrycket bostäder? Andra uttalanden tyder på att ansvaret för dagvatten främst ska vara begränsat till *områden för bostäder*, vilket även skulle inkludera industrier och handelsplatser inom dessa bostadsområden:

”Vattentjänsterna är bebyggelseanknutna” Av *förarbetena framgår att lagen framför allt skall tillgodose de krav som med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan ställas för bo-*

²²⁰ Prop. 2005/06:78 s. 43.

²²¹ Prop. 2005/06:78 s. 43.

städer och hushåll. Till bebyggelsen i det här sammanhanget räknas inte bara byggnader och liknande anordningar utan också sådan tomtmark och gator och andra allmänna platser som finns i bebyggelseområdet. Enligt praxis kan vattentjänsterna tillgodose såväl vanliga hushållsändamål som de särskilda näringar som bedrivs inom bebyggelsen, t.ex. affärsverksamhet, industri, hantverk och boskapsskötsel.”²²²

Å andra sidan finns uttalanden som vill hävda att ansvaret för dag- och dränvatten även skulle omfatta handels- och industriområden utan anknytning till bostäder. Se t.ex. den diskussion som förs i utredningen SOU 2014:35.²²³

När det kommer till vilka kvalitativa och kvantitativa krav som kan ställas på det dagvatten som levereras till det allmänna dagvattennätet, beskriver man i propositionen hur den tidigare va-lagen skulle tolkas i detta hänseende:²²⁴

”Va-lagen preciserar inte standarden på de vattentjänster som den allmänna anläggningen skall tillhandahålla. Av förarbetena framgår att lagen framför allt skall tillgodose de krav som med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan ställas för bostäder och hushåll.”

Här skriver man alltså att syftet med den lagstiftningen framförallt var att tillgodose de behov som föreligger för bostäder och hushåll.

”I fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp har detta 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 standarden som användarna kan kräva.”

Detta avsnitt handlar endast om vattenförsörjning och spillvattenavledning, men sedan kommer man med ett tillrättaläggande:

”Detta 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-tjänsterna än de senare.”

Innebörden av detta är att *om* det föreligger ett ansvar för huvudmannen att förse även annan form av bebyggelse än bostadsbebyggelse med vattentjänster,

²²² Se prop. 2005/06:78 s 42. Uttalandet återger betydelsen i den tidigare VA-lagen.

²²³ SOU 2014:35 s. 345 f.

²²⁴ Citaten nedan kommer från s. 43 propositionen.

så ska samma kvalitativa och kvantitativa restriktioner gälla som för hushålls-spillvatten respektive dricksvatten. Därefter kommer ytterligare ett förtydligande vad gäller dag-, och dränvatten:

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

Det citerade avsnittet är skrivet i ett sammanhang där man återger hur den tidigare lagen kommit att tillämpas. När det gäller hur vattentjänstlagen ska tolkas i detta hänseende finns det emellertid inga ytterligare vägledande kommentarer, varför man kan anta att rättsläget förutsattes bli oförändrat med den nya lagen.

Beträffande den kvalitativa begränsningen tyder uttalandet på att det inte föreligger någon begränsning när det gäller vilket dagvatten huvudmannen har ansvar för. Men är det verkligen avsett att va-huvudmannen ska ta emot hur smutsigt dagvatten som helst, och var går gränsen i så fall mellan industrispillvatten och smutsigt dagvatten? När det gäller dricksvatten och spillvatten finns det en definition av vad som ska anses vara lämpligt för normal hushållsanvändning respektive normalt hushålls spillvatten. När det gäller dagvatten finns för närvarande ingen sådan definition.²²⁵

Man kan fråga sig om inte vatten som spolas ner i dagvattennätet från en kraftigt nedsmutsad industriyta, borde betecknas (industri-)spillvatten och inte dagvatten? Men i ett antal domar i tillståndsmål (miljöfarlig verksamhet enligt MB), där man villkorsreglerat sådana utsläpp som i vissa fall förs till det kommunala dagvattennätet och i andra fall genom egna ledningar till recipient, så använder domstolen benämningen dagvatten och inte spillvatten. Utgångspunkten verkar vara att allt regnvatten som rinner över en yta är dagvatten, oavsett underlag. En sådan tolkning strider inte mot författningstexten, men verkar inte helt ändamålsenlig.

Lagstiftningen öppnar dock upp för huvudmannen att ta ut extra avgift från den som levererar ett smutsigt dagvatten, för att på så vis kunna bekosta den extra rening som krävs. Detta gäller i vart fall för dagvatten från gator och allmän platsmark. Om detta gäller även för dagvatten från sådan industrimark som ligger inom ett verksamhetsområde är oklart.

Även om lagtexten inte ställer upp några kvantitativa begränsningar, finns en skadeståndsrättslig begränsning för vilken teknisk kapacitet kommunens dagvattennät måste ha. Uppstår det en översvämningsskada på en fastighet inom verksamhetsområde för dagvatten, *kan* huvudmannen under vissa förutsättningar bli skadeståndsskyldig om inte avledningskapaciteten motsvarar det som krävs för att avleda ett tioårsregn, dvs. ettregn som statistiskt sett faller en gång på tio år på den aktuella platsen. Detta följer av flera rättsfall.²²⁶ Denna

²²⁵ Svenskt Vatten håller dock på att ta fram en definition av vad som enligt deras uppfattning anses vara ett normalt hushållsdagvatten både kvalitativt och kvantitativt. Detta sker genom Svenskt Vatten Utveckling.

²²⁶ Se rättsfallen NJA 1991 s. 580 samt MÖD M 333-09.

praxis bygger på vad Svenskt Vatten, i sin publikation P90,²²⁷ rekommenderat att avloppssystemen ska dimensioneras för. Rekommendationerna kommer sannolikt att se annorlunda ut i P110 som inom kort ersätter P90.

En intressant observation när det gäller LAV är att det varken i författningstexten eller i lagens förarbeten sägs något uttryckligen om vem som ansvarar för dagvattenavledning om det enbart finns ett kvittblivningsbehov. Med kvittblivningsbehov avses här att det inte finns några tydliga miljö- eller hälsomässiga anledningar (enligt lydelsen i 6 §) att bortleda dagvattnet.

I den proposition som ligger till grund för LAV förs inte heller några diskussioner om hur LAV ska tillämpas när klimatförändringarna kan leda till ökade regnmängder. Läser man författningstexten ordagrant, så är det inte ett kommunalt ansvar att leda bort dagvatten om det inte finns miljö- eller hälsomässiga anledningar. Möjligen kan man hävda att översvämningar medför sådana miljö- eller hälsoproblem att 6 § LAV gäller, men helt säkert är det inte.

7.10 Om vattentjänsten är löst med en gemensamhetsanläggning

Nästa fråga är om LAV uppställer krav på kommunal va-utbyggnad även i områden där frågan redan är löst genom en gemensam anläggning? Enligt rättspraxis från äldre lagstiftning, kunde förekomsten av en väl fungerande anläggning i området, t.ex. i form av gemensamhetsanläggning som uppfyllde lagens krav, innebära att allmänt vatten och avlopp inte behövde inrättas.²²⁸

Frågan har även berörts i två senare rättsfall. I det ena fallet förelåg enighet om att inrättandet av den gemensamhetsanläggning med reningsverk, dit drygt 50 % av fastigheterna var anslutna, medfört att förhållandena i området hade förbättrats avsevärt och att det vid tiden för beslutet knappast förelåg någon olägenhet för människors hälsa. Eftersom hälsoskälet var den enda grund för utbyggnad av allmän avloppsanläggning som var åberopad i länsstyrelsens överklagade beslut inställde sig frågan enligt Va-nämnden om kommunen, trots att olägenhet från hälsosynpunkt inte tyckts förekomma, ändå kan föreläggas om utbyggnad av allmänt avlopp i området. Va-nämnden, dit även MÖD anslöt sig, uttalade:

”Den omständigheten att en gemensamhetsanläggning inrättats för endast en del av området kan emellertid inte anses uppfylla den skyldighet kommunen haft att tillgodose områdets behov av avloppslösning och kan med tillämpning av

²²⁷ Avledning av spill-, drän- och dagvatten. Funktionskrav, hydraulisk dimensionering och utformning av allmänna avloppssystem. P90.

²²⁸ Se t.ex. Regeringens beslut M1999/720/Hs/P, där kommunens överklagande av länsstyrelsens föreläggande bifölls med motiveringen att: *”Det finns redan idag en samordnad lösning för det aktuella området i form av en vattenförening med en gemensam anläggning. Det har inte framkommit att det inte skulle gå att ordna vattenförsörjningen genom vattenföreningens försorg.”*

LAV inte ersätta skyldigheten att tillgodose förekommande behov genom en kommunal anläggning.”²²⁹

Den avgörande frågan i det andra målet var om den skyldighet att bygga ut allmän va-anläggning i området, som båda parter tycktes anse föreligga, kunde anstå i avvaktan på att de boende själva fick tillfälle att visa om de kan klara en utbyggnad av vatten och avlopp i området som uppfyller de hälso- och miljömässiga krav som kan ställas.²³⁰ Utgången blev även i detta mål att det ansågs föreligga en utbyggnadsskyldighet, men Va-nämnden uttalade med hänvisning till vad regeringen anfört i propositionen till LAV (s. 40) att:

”när förutsättningarna är sådana att kommunen behöver se till att vattentjänster ordnas och fastighetsägarna inte själva kan enas om att man vill lösa VA -frågorna på egen hand, är det enligt regeringens mening mest rimligt att kommunen fullgör sitt ansvar med en allmän anläggning”.

Därefter anför Va-nämnden att:

”När behov finns av en va-anläggning till skydd för människors hälsa eller miljön i ett större sammanhang finns enligt LAV nu en ovillkorlig skyldighet för kommunen att ordna allmänna vattentjänster, en skyldighet som inte längre kan uppfyllas genom att va-frågan ordnas på annat vis utan kommunens medverkan. Regeringen uttalade härom i förarbetena (prop. 2005/06:78 s. 28 f) ”För att säkerställa den kommunala rådigheten över resurserna bör kommunens ovillkorliga skyldighet att ordna en va-anläggning vara kvar men skärpas på så sätt att kommunen skall fullgöra sin skyldighet med en kommunal anläggning dvs. en anläggning som kommunen äger eller har ett rättsligt bestämmande över”.²³¹

Trots detta menar Va-nämnden ändå att:

”Självfallet innebär inte vattentjänstlagens reglering av kommunens utbyggnadsskyldighet att en sådan ska föreligga för ett område som helt betjänas av en väl fungerande gemensam va-anläggning som ägs och drivs av fastighetsägarna.”

Slutsatsen av detta uttalande, (målet överklagades inte),²³² blev alltså att om det redan finns en väl fungerande va-anläggning (gemensamhetsanläggning)

²²⁹ MÖD Dom 2012-03-16 Mål nr M 2403-11.

²³⁰ Beslut den 9 augusti 2012, BVa 49, Mål nr VA 110/11.

²³¹ Se vidare Qviström, Vattentjänstlagen 2008, s. 45-47).

²³² Ett sådant uttalande kan inte heller överklagas i sig.

och de boende är helt överens om att det är en bra lösning, så föreligger ingen skyldighet enligt 6 § LAV för kommunen att bygga ut.

Slutsatsen är inte helt invändningsfri, i synnerhet mot bakgrund av vad regeringen faktiskt uttalat i motiven. Ytterligare rättspraxis eller förtydliganden behövs. Projektgruppen bakom Miljösamverkan Sveriges Vägledning för tillsyn enligt LAV menar att kommunens ansvar kvarstår även om fastighetsägarna vill driva sin anläggning på egen hand.²³³ Vad händer den dagen en fastighet byter ägare och den nyinflyttade inte är nöjd med gemensamhetsanläggningen utan vill se ett kommunalt ansvar enligt LAV? Kan man fortfarande anse att de boende då är eniga?

7.11 Separata avtal under LAV

När det gäller möjligheterna att ingå separata avtal med viss fastighetsägare, finns det stöd genom 22 § LAV. Skulle en viss fastighets va-förhållanden *påtagligt* avvika från vad som annars råder inom verksamhetsområdet, får huvudmannen träffa avtal med fastighetsägaren om särskilda villkor för användningen av anläggningen. Exempel på sådana avtalsvillkor är en industri med särskilda behov av avloppsrening, vattentryck eller vattenkvalitet. Avtal kan ingås både för bostadsfastigheter och industrifastigheter, och även om alla exempel som ges i förarbeten och i litteraturen rör dricksvatten- och spillvatten så kan det säkert finnas situationer där det är dagvattenförhållandena på den aktuella fastigheten som ”påtagligt avviker från de förhållandena som i övrigt råder” som det står i lagen.

Avtalsfriheten under LAV råder endast om sådana frågor som inte har reglerats i lagen, i ABVA eller i kommunens taxa, trots att det i 38 § LAV endast är taxan som nämns.²³⁴

7.12 Vad kan regleras genom ABVA?

Allmänna bestämmelser för användande av kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning (ABVA), är inget avtal, utan en kommunal föreskrift som träffar alla fastighetsägare inom verksamhetsområdet. Rättsgrunden för dessa föreskrifter finns i 23 § LAV, med vidare bemyndigande i 2 § förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster.

23 § LAV

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna VA-anläggningar.

2 § förordning om allmänna vattentjänster

Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna VA-anläggningar.

²³³ Miljösamverkan Sverige Tillsyn enligt LAV Rapport 2014:4.

²³⁴ Qviström s. 97. Beträffande taxor sägs detta uttryckligen genom 38 §.

Av central betydelse är att dessa föreskrifter endast får reglera frågan om *användningen* av allmänna va-anläggningar, vilket innebär att kommunen inte kan skriva föreskrifter om den enskildes installation (dvs. anläggningen på fastighetsägarens sida av förbindelsepunkten) och inte heller om tekniken som sådan.²³⁵ I propositionen är man mycket tydlig med detta, såsom att det t.ex. inte går att ställa krav på att fastighetsägaren ska installera en oljeavskiljare. Även om det i många fall både är lämpligt och rimligt att sådana anordningar installeras, som man skriver i propositionen,²³⁶ så avser denna fråga installationens beskaffenhet. Föreskrifter om beskaffenhet och utförande av va-installationen (dvs. tekniken) ska istället meddelas av Boverket med stöd av PBL.²³⁷ I enskilda fall kan också den kommunala miljönämnden, med stöd av MB, meddela förelägganden om försiktighetsmått.

Genom att i ABVA istället formulera funktionskrav ”olja får inte tillföras det allmänna spillvattennätet”, kan dock brukaren själv finna ut att en oljeavskiljare kan lösa problemet. I övrigt gäller att ABVA inte oskäligt får begränsa eller försvåra fastighetsägarens möjligheter att använda va-anläggningen.²³⁸

Eftersom huvudmannen enbart är skyldig att ta emot *normalt* hushållsspillvatten, kan föreskriften innehålla förbud mot utsläpp av industriavloppsvatten,²³⁹ att tillföra dagvatten till spillvattennätet samt att förbjuda att dricksvatten används för vissa ändamål som kräver mycket vatten. I 21 § LAV finns den grundläggande bestämmelsen om hur en allmän va-anläggning får användas. Det som inte får komma till ledningarna är kemikalier och andra ämnen som kan komma att medföra en skada eller olägenhet hos huvudmannen.²⁴⁰

21 § LAV

En fastighetsägare får inte använda en allmän VA- anläggning på ett sätt som innebär

1. att avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,
2. att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på VA-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller
3. 3. andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan.

När det gäller dagvatten är den juridiska vägledningen generellt sett svag och ottydligare. Det är ett problem att såväl författningstexten, förarbeten som litte-

²³⁵ 23 § LAV samt Prop. 2005/06:78 s. 142.

²³⁶ Prop. s. 2005/06:78 s. 77, se även Qviström s. 122.

²³⁷ Qviström s. 123. I Boverkets byggregler, BBR 2014, regleras detta i avsnitt 6. Ansvar för att BBR uppfylls vilar på byggherren, och tillämpas av kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande.

²³⁸ Qviström s. 121.

²³⁹ I P 94 s. 10 ges exempel på parametrar som kan vara till vägledning för att avgöra vad detta är för ett vatten.

²⁴⁰ Prop. 2005/06:78 s. 76.

ratur i stor utsträckning är fokuserad på reglering av spillvatten med mindre betoning på dagvatten.

När det gäller dagvattenavledning saknas också lagstöd för att meddela föreskrifter om installationen på brukarens sida av förbindelsepunkten, såsom att kräva fördröjningsmagasin på den enskilda fastigheten eller att reglera andel hårdgjord yta på fastigheten.

När det gäller verksamhetsanknutna dagvattenföroreningar finns det också en gråzon mellan vad som regleras i 21 § och 23 §§ LAV, och vad som kan bli föremål för tillsyn enligt MB. Förmodligen överlappar dessa lagområden varandra då bemyndigandet i 23 § kan leda till utsläppsförbud (genom ABVA) av ämnen som också kan styras med tillsyn enligt MB. Det är inte ovanligt att det i tillstånd till miljöfarliga verksamheter (9 kap. MB), meddelas villkor om kvaliteten på det dagvatten som tillförs det allmänna nätet.²⁴¹ Här finns alltså en dubbelreglering.

Kommunen får ta ut särskilda avgifter för att man kan tvingas rena dagvattenet särskilt, i vart fall för dagvatten från vägar och allmän platsmark. Hur det förhåller sig med särskilt förorenat dagvatten från industriytor har berörts i avsnitt 7.7.

Kommunerna kan med stöd av 21 § LAV, ställa ganska långtgående krav på fastighetsägarna. Om dagvattnet skiljer sig kvantitets- eller kvalitetsmässigt från vad som är normalt kan det medföra att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs i annan författning. Enligt Svenskt Vatten finns således ett visst stöd att ställa krav på detta i ABVA. En utredning kring detta kommer att påbörjas 2016 genom Svenskt Vatten Utveckling.

7.13 Reglering genom plan- och bygglagstiftning

Det finns alltså begränsade möjligheter för va-huvudmannen att styra tekniken på brukarens sida om förbindelsepunkten. Det får istället styras genom plan- och bygglagsystemet.

I Boverkets byggregler, BBR, finns relativt preciserade krav som byggherren ska följa när ett byggnadsverk (främst hus) ska uppföras. Regleringen finns i 6 kap. BBR, men det ska poängteras att kommunen inte kan använda BBR för att föra över va-huvudmannens skyldigheter på fastighetsägaren. Under avsnitt 9.10 behandlas kraven i BBR.

7.14 Om kommunen inte infriar sin skyldighet

Det är länsstyrelserna som har tillsynen över att kommunerna uppfyller sina skyldigheter enligt LAV, detta följer av 51 §. I tillsynsansvaret ingår även en stödjande och rådgivande del.²⁴² Länsstyrelserna har ett ansvar för att bedriva egeninitierad tillsyn.²⁴³ Om kommunen inte anser sig ha skyldighet att inrätta eller utvidga ett verksamhetsområde, kan länsstyrelsen förelägga kommunen

²⁴¹ Se exempelvis MÖD M 2304-13.

²⁴² Miljösamverkan Sverige, Tillsyn enligt LAV s. 11.

²⁴³ Miljösamverkan Sverige, Tillsyn enligt LAV s. 12.

(inte huvudmannen) att uppfylla sina plikter.²⁴⁴ Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Det är endast den förelagda kommunen som har möjlighet att överklaga ett sådant beslut, och ett nollbeslut av länsstyrelsen (dvs. ett beslut om att inte förelägga) kan inte överklagas alls.

Länsstyrelsens tillsynsansvar 51 § LAV

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

Eftersom det saknas stöd i LAV för länsstyrelsen att förelägga kommunen att utreda frågan om skyldighet enligt 6 § föreligger, eller att komma in med handlingar, måste länsstyrelsen på annat sätt få fram underlagsmaterial. Länsstyrelsen vänder sig då ofta till kommunens miljönämnd och dess tekniska nämnd som ofta har kunskaper som kan vara av betydelse för bedömningen.

Inget hindrar den kommunala nämnden, förvaltningen eller enskilda tjänstemän, från att på eget initiativ ta en sådan kontakt med länsstyrelsen. Lämpligast är dock att förvaltningschefen eller nämndens ordförande tar kontakt med sin kollega och framför synpunkten att det nog kan föreligga en kommunal skyldighet enligt 6 § LAV. I vissa kommuner finns en uttalad arbetsordning som hanterar en sådan situation, vilket förefaller lämpligt, dock får en sådan text inte vara formulerad så att den kan uppfattas som en munkavel på de anställda.

Länsstyrelserna har dock ansvar för att *ta egna initiativ* i egenskap av tillsynsmyndighet enligt LAV,²⁴⁵ och den vidare utredningsplikten ligger alltså på länsstyrelsen.²⁴⁶

Kommunens, huvudmannens och användarnas rättigheter och skyldigheter kan också prövas genom att någon, t.ex. en fastighetsägare, väcker talan vid Mark- och miljödomstol (Statens va-nämnd före 2016-01-01). Detta kan t.ex. röra frågor där fastighetsägare anser att ett verksamhetsområde bör inrättas, eller mot ett beslut om att inte inrätta eller utvidga ett verksamhetsområde.²⁴⁷

Anser en enskild person att kommunen inte tar sitt ansvar enligt LAV kan denne vända sig till kommunen, och hjälper inte det är det till länsstyrelsen man ska vända sig. Naturligtvis kan man kontakta länsstyrelsen direkt, men det är lämpligt att först vända sig till den som har det primära ansvaret. Om inte

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

²⁴⁵ I prop. (s. 151) uttalas att: "Det är meningen att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet skall vaka över och verka för att kommunerna ordnar och vidmakthåller en allmän VA-anläggning där det behövs."

²⁴⁶ Se t.ex. Regeringens beslut M2005/3279/F/P, samt M2005/3198/F/P, som visserligen avser den gamla lagen, men som i detta avseende får anses gälla även idag.

²⁴⁷ Prop. 2005/06:78 s. 109.

heller länsstyrelsen anser att det finns grund i 6 § LAV att ingripa kan den enskilde själv väcka talan hos Mark- och miljödomstol.²⁴⁸

7.15 Miljöbalkens förhållande till LAV

Miljöbalkens tillsynsmyndigheter har inget myndighetsansvar över att LAV följs. Det saknas rättslig kompetens för det. Trots detta kan dessa myndigheter ändå spela viss roll i förhållande till LAV.

Det föreligger ingen skyldighet för fastighetsägaren att ansluta sig till de vattentjänster som va-huvudmannen erbjuder, inte ens efter det att förbindelsepunkten har upprättats.²⁴⁹ Vid en situation med en befintlig undermålig avloppsanläggning inom ett verksamhetsområde för spillvatten, kan dock miljönämnden förelägga fastighetsägaren att ansluta sig. En skälighetsbedömning enligt 2 kap. 7 § MB ska ändå göras.²⁵⁰ Ett sådant krav skulle kunna anses orimligt om det innebär en mycket lång ledningsdragning fram till förbindelsepunkten (som fastighetsägaren själv får bekosta), och om det samtidigt är möjligt att anlägga en avloppsanläggning på fastigheten som uppfyller kraven i MB och är billigare än att ansluta sig till den allmänna anläggningen.

I de flesta fall, uttalar MÖD, får det typiskt sett anses vara den bästa lösningen att ansluta sig till det allmänna spillvattennätet.

En annan situation där miljönämnden kan spela roll under LAV är att vara va-huvudmannen behjälplig med kunskap och information om förutsättningarna för att inom olika delar av kommunen anlägga små avloppsanläggningar.²⁵¹ När det inte längre är möjligt att inrätta individuella lösningar på de enskilda fastigheterna, och det anses vara i ett större sammanhang, så kan det innebära att det föreligger eller kan komma att föreligga ett kommunalt ansvar. Projektgruppen bakom vägledningen om tillsyn enligt LAV menar att i frågan om när det ska anses finnas förutsättningar för enskilda lösningar, och således inget ansvar enligt LAV:²⁵²

”Vid en traditionell bedömning av om det i ett område finns förutsättningar att ordna individuella va-lösningar har stor hänsyn tagits till möjligheten att infiltrera avloppsvatten i marken. Små tomter, högt grundvatten, täta eller för genomsläppliga jordarter är aspekter som talar emot möjligheten att ordna individuella avloppslösningar. Därtill beaktas närheten till vattentäkter och badplatser med mera. Projektgruppen uppfattar att det har funnits en outtalad norm att infiltration av toalettavlopp ska vara tekniskt möjligt samt att lösningen på lång sikt inte ska medföra olägenheter.”

²⁴⁸ Före 1 jan 2016 är det dock Statens Va-nämnd.

²⁴⁹ För detta begrepp, se längre fram i kapitlet om LAV.

²⁵⁰ Se t.ex. MÖD M 2521-11.

²⁵¹ Miljösamverkan Sverige Tillsyn enligt LAV s. 16.

²⁵² Miljösamverkan Sverige Tillsyn enligt LAV s 28.

7.16 Anslutning genom civilrättsliga avtal

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

7.17 Avgifter

Brukarens primära skyldighet är att betala de avgifter (taxor) som kommunfullmäktige beslutar om.²⁵³ Avgifterna kan vara anläggningsavgifter och brukningsavgifter.²⁵⁴ Det sammanlagda avgiftsuttaget ska stå i proportion till vad det kostar att driva anläggningen samt till behov av avsättningar för framtida investeringar i anläggningen.²⁵⁵ Avgifterna i det enskilda fallet ska bestämmas mot bakgrund av vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.²⁵⁶

Utgångspunkten är att avgifterna ska vara skäliga och rättvisa, men att det samtidigt finns utrymme för högre eller lägre avgifter beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, s.k. särtaxa.²⁵⁷

Om en enskild verksamhetsutövare låter starkt förorenat avloppsvatten belasta den allmänna anläggningen har kommunen möjlighet att ta ut en högre avgift.²⁵⁸

Medan den slutliga avgiftsnivån kan överlåtas åt huvudmannen själv att bestämma, så är det fullmäktige som ska slå fast grunderna för taxeuttaget i kommunen. Vilka avgifter som kan tas ut styrs också av LAV:s självkostnadsprincip, dvs. att verksamheten inte får gå med vinst.²⁵⁹

Skyldigheten att betala va-taxa följer i grunden med alla fastigheter inom verksamhetsområdet, om det är så att det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behövs en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt.

Det innebär att en fastighetsägare som kan visa att det går att lösa t.ex. avloppsfrågan på ett bättre sätt själv, kan få befrielse från avgifterna.²⁶⁰ Vid bedömning av om behovet att ordna va-frågan kan lösas på egen hand, ska sär-

²⁵³ 24 § LAV.

²⁵⁴ 29 § LAV.

²⁵⁵ Prop. 2005/06:78 s. 84.

²⁵⁶ Prop. 2005/06:78 s. 88.

²⁵⁷ 31 § 2 st. LAV.

²⁵⁸ 28 och 31 §§ LAV.

²⁵⁹ Prop. 2005/06:78 s. 85.

²⁶⁰ 24 § LAV.

skild hänsyn tas till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser. Med andra ord, om den enskilda fastighetsägaren har ett ”miljö- eller hälsobättre” alternativ än det som huvudmannen har, kan den enskilde slippa betala avgifterna. Om en avloppsanläggning visas vara överlägsen i fråga om att återföra viktiga näringsämnen till kretsloppet och från andra aspekter hålla jämna steg med det allmänna alternativet, skulle denna fördel kunna anses räcka för att fastighetsägaren ska slippa avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen.²⁶¹

Det ska i första hand vara hälsomässiga bedömningar som motiverar va-anslutning, men också miljöaspekter är viktiga även om det finns uttalanden som säger att frågan om vilket system som är mest kretsloppsanpassat inte kan vara avgörande.²⁶² Även frågan om vilket system som orsakar störst ingrepp i natur eller boende ska tillmätas betydelse.

7.18 Teknikval

LAV är teknikneutral. I 10 § LAV finns en bestämmelse, som säger att en allmän va-anläggning ska ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. Denna bestämmelse reglerar inte *när* det kommunala ansvaret inträder, utan snarare *hur* det ska genomföras. Kraven i 10 § LAV aktualiseras främst vid inrättandet av nya avloppssystem, men kan få betydelse även vid driften av befintliga allmänna avloppsanläggningar. Den utgör dock ingen grund för att bygga om befintliga system.

Lagen är teknikneutral, 10 § LAV

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

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

Det är alltså huvudmannens sak att avgöra vilken teknik som bäst tillgodoser verksamhetens ändamål. Lagen ställer inte upp några hinder mot småskaliga lösningar, men eftersom allmänna va-anläggningar är avsedda att lösa va-frågor i större sammanhang, blir det sällan aktuellt med småskaliga lösningar. Inom verksamhetsområdet är de småskaliga lösningarna normalt aktuella endast som enskilda alternativ till den allmänna va-anläggningen.²⁶³ Exempel på småskaliga lösningar är mindre avloppsreningsverk, slutna tankar mm.

Även om allmänna va-anläggningar är avsedda att lösa va-frågor i större sammanhang, finns alltså inga organisatoriska eller rättsliga hinder i LAV mot att välja småskalig teknik. Långa överföringsledningar och stora centrala re-

²⁶¹ SOU 2004:64 s. 227 samt Tillsyn enligt LAV 2014 s. 20.

²⁶² Qviström s. 132.

²⁶³ Qviström s. 66.

ningsverk är således ingen självklarhet vid avloppsrening.²⁶⁴ Inte heller bör det finnas några hinder mot att välja källsorterande lösningar. Det är dock många olika faktorer som styr teknikvalet, inte minst ekonomiska förutsättningar. Givet att LAV även ställer krav på resurshushållning och kretslopp så är detta ytterligare en faktor som ska vara med i diskussionerna inför vilken teknik som ska väljas.

7.19 Ersättning för onyttiga enskilda anläggningar

Som en kompensation till den fastighetsägare som har en fungerande avloppsanläggning eller en enskild brunn med bra vatten, ger LAV denne under vissa förutsättningar rätt till ersättning från va-huvudmannen om det inrättas en allmän va-anläggning.²⁶⁵

Det är inte helt ovanligt att kommunen planerar att dra in allmänt vatten och avlopp i ett område, men att det dröjer. Det kan ibland ta flera år för kommunen att fatta nödvändiga beslut. Detta i sin tur leder till osäkerhet bland fastighetsägarna om huruvida det är lönt att anlägga, underhålla eller renovera sina enskilda anläggningar. Med hänsyn till det allmänna intresset av att skydda hälsan och miljön anses det viktigt att sådana enskilda anläggningar för vatten och för avlopp finns och hålls i gott skick.²⁶⁶ För att fastighetsägaren inte ska dra sig från sådana investeringar har alltså denne rätt att under vissa förutsättningar få ersättning. Ersättningen ska bestämmas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till vilken typ av anläggning det rör, hur gammal den är och hur väl den fungerar.²⁶⁷ Möjligen ska viss hänsyn tas till den nytta för fastighetsägaren som det innebär att fastigheten blir ansluten till en allmän va-anläggning.²⁶⁸ En avskrivningstid om 10 år brukar tillämpas.

7.20 Tillgång till mark

Rätten till mark för ledningsdragning och för annat nödvändigt utrymme för anordningar som ingår i en allmän va-anläggning regleras i flera olika lagar. Detta har behandlats i kapitel 4. Regler som gäller förhållande mellan huvudman för va-anläggning och fastighetsägare regleras bl.a. i jordabalken, ledningsrättslagen, expropriationslagen. Rätten till mark kan också tillförsäkras med stöd av avtal med markägare. Jordabalken reglerar frivilliga servitutsavtal om va-ledningar som kan inskrivas i fastighetsregistret. Tvångsvis ianspråktagande av mark kan ske med stöd av bestämmelser i ledningsrättslagen eller expropriationslagen. Beslut om ledningsrätt fattas av lantmäterimyndigheten efter ansökan.

²⁶⁴ Se även Tillsyn enligt LAV 2014 s. 17.

²⁶⁵ 40 § LAV.

²⁶⁶ Prop. 2005/06:78 s. 66.

²⁶⁷ Prop. 2005/06:78 s. 66.

²⁶⁸ Prop. 2005/06:78 s. 67.

Ledningsrättslagen ger möjlighet till en begränsad nyttjanderätt, ledningsrätt, till utrymme inom fastigheter för ledningar bl.a. för en allmän va-anläggning. Det är även möjligt att reglera arbetsområde för ledningshavare (huvudman) och ersättningar till fastighetsägare. Ledningsrätt kan upplåtas med stöd av överenskommelser och/eller en prövning enligt ledningsrättslagen. Även expropriationslagen innehåller bestämmelser om ianspråktagande av mark.²⁶⁹ Denna tillämpas dock sällan i dessa sammanhang.

7.21 LAV kräver kommunal planering

Kommunerna är skyldiga att ha kunskap om vilket behov av va-tjänster som finns eller som kan komma att uppstå. Detta kräver planering. LAV innehåller dock inget planeringsverktyg, men däremot ställs det kravet i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten. Detta har tidigare berörts under avsnitt 3.1 ovan. Det viktigaste planeringsinstrumentet i detta hänseende är förmodligen de översiktsplaner som regleras med PBL, genom vilka kommunerna både konstaterar hur det faktiskt ser ut, och anger hur politiken vill styra bebyggelseutvecklingen. Översiktsplanen i sin tur är beroende av att en mängd bakgrundsinformation föreligger, såsom nuvarande bebyggelse, grundvattentillgångar, recipienter känsliga för utsläpp, vilka MKN som råder för olika vatten, förekomst av enskilda vattentäkter och små avloppsanläggningar, förutsättningar att bygga ut allmänt va m.m. Se vidare avsnitt 9.5 nedan om översiktsplaner.

Detta betyder att kommunerna dels måste ha kontroll över vilka områden som har eller kommer att ha behov av va, dels har behov av att styra bebyggelseutvecklingen ur ett va-perspektiv. Va-huvudmannen måste t.ex. ges möjlighet att delta redan under kommunens översiktsplanearbete, för att kunna ge sin synpunkt på förutsättningarna för att kunna ordna med vatten och avlopp. Tyvärr saknas uttryckliga regler om sådan planering. Eftersom va-utbyggnader kräver upphandlingar, projekteringar och beställningar är det ofta långa tider mellan beslut och verkställighet. Den kommun som inte har en aktiv planering och framförhållning gällande sitt ansvar enligt LAV kommer att ha svårt att uppfylla detta ansvar, inte minst mot bakgrund av att utbyggnadsskyldigheten ska uppfyllas snarast.²⁷⁰

Tidigare agerade kommunerna inte sällan på det motsatta sättet, dvs. man styrde bebyggelseutvecklingen genom möjligheterna att få kommunalt vatten och avlopp. Genom att på olika sätt förhindra eller försvåra för fastighetsägaren att få vatten och avlopp, förhindrade man att det uppkom krav på att bygga ut social service, skola, skolskjutsar och annat som kunde vara kostsamt för kommunerna. Man kan fortfarande se bestämmelser i gamla planer som egentligen hade detta syfte. Det förekommer kanske fortfarande, men är inte ett syfte med va-lagstiftningen. Omständigheten kan dock möjligen visa på att många kommuner upplever att det finns ett behov av att mer aktivt kunna styra bebyggelseutvecklingen.

²⁶⁹ Expropriationslagen (1972:719).

²⁷⁰ 6 § 2p LAV.

8. Anläggningslagen

Va-tjänster kan organiseras på flera olika sätt. Vanligast är att en fastighetsägare ansvarar för sin egen anläggning och kommunen ansvarar för de anläggningar som ägs och drivs av kommunen. Det är också vanligt att fastighetsägare går samman i samfällighetsföreningar, genom vilka fastigheterna äger och driver en gemensamhetsanläggning. Anläggningslagen, AL, reglerar bildandet av gemensamhetsanläggningar.

Litteraturtips

Österberg, Tommy. Samfälligheter. Handbok för samfällighetsföreningar. Norstedts juridik.

Lantmäteriet. Handbok AL Anläggningslagen. 2015.

8.1 Inledning

I de fall va-huvudmannen inte är skyldig att ordna vattentjänster, har samhället överlämnat ansvaret till den enskilda fastighetsägaren. I många fall är det enda alternativet att man inrättar ett enskild brunn eller och/eller avloppsanläggning som enbart ska serva den egna fastigheten. Det kan dock finnas anledningar för närbelägna fastigheter att slå sig samman, inte minst av ekonomiska skäl. Det kan också vara svårt att hitta mark för flera anläggningar.

Andra samverkansformer för va-anläggningar än gemensamhetsanläggning kräver någon form av överenskommelse mellan fastighetsägarna om hur anläggningen ska ägas och förvaltas. Dessa anläggningar drivs oftast som någon form av förening. Inrättandet av en gemensamhetsanläggning regleras genom det regelsystem som finns i anläggningslagen (AL)²⁷¹. Lantmäterimyndigheten kan genom anläggningsbeslut fatta tvingande bestämmelser om anläggningens utförande och deltagande fastigheter. En gemensamhetsanläggning förvaltas av en samfällighetsförening. Hur förvaltningen ska ske regleras i lag om förvaltning av samfälligheter (SFL).²⁷²

Anläggningslagen är den lagstiftning som jämte den egentliga va-lagstiftningen bedöms ha störst betydelse för möjligheterna att inrätta va-anläggningar för fastigheters gemensamma behov.²⁷³

Anläggningslagen och lag om förvaltning av samfälligheter reglerar alltså den organisatoriska formen kring ägande och förvaltning. Anläggningsbeslutet enligt anläggningslagen redovisar också hur det tekniska utförandet ska ske och att det uppfyller miljökraven. Vid behov finns det möjlighet att beskriva anläggningen i detalj i beslutet. Också dessa anläggningar ska uppfylla de krav som uppställs i MB, och vanligtvis är dessa anläggningar i den storlekssklass

²⁷¹ Anläggningslag (1973:1149).

²⁷² Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

²⁷³ Prop. 2005/06:78 s. 22.

som antingen kräver tillstånd av den kommunala nämnden, eller ska anmälas till samma nämnd. Detta har behandlats under avsnitt 6.8.

Gemensamhetsanläggningar drivs av enskilda fastighetsägare antingen genom delägarförvaltning eller genom föreningsförvaltning. I det senare fallet är fastighetsägarna medlemmar i en samfällighetsförening (juridisk person) som förvaltar anläggningen. Vid överlåtelse av en fastighet följer därför rätten och skyldigheten till deltagande i gemensamhetsanläggningen med fastigheten, så som med ett servitut.²⁷⁴ En gemensamhetsanläggning kan bildas för många ändamål, t.ex. för vattenförsörjning eller för avloppshantering, men också för vägar eller parkeringsplatser.

Medan anläggningslagen reglerar samfälligheter som avser att avleda och/eller rena avloppsvatten, så är det istället lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSVV) som reglerar förutsättningarna för att bilda s.k. markavvattningssamfälligheter.²⁷⁵

En gemensamhetsanläggning inrättas genom ett anläggningsbeslut av lantmäterimyndigheten,²⁷⁶ men gemensamma va-anläggningar kan också ha inrättats på annat sätt vad anläggningslagen erbjuder. Det kan t.ex. ske genom avtal mellan anläggningsinnehavaren och de berörda fastighetsägarna. Samverkan kring en sådan anläggning kan ske bl.a. i ett bolag, en ekonomisk förening eller i form av ett servitutsavtal mellan fastigheter. Det finns även va-anläggningar som drivs av enskilda rättssubjekt utan delägarinflytande från fastighetsägarna.²⁷⁷ Förhållandet mellan anläggningens ägare och användarna regleras då genom civilrättsliga avtal.

8.2 Förutsättningar för att bilda gemensamhetsanläggning

8.2.1 Att initiera en förrättning

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

En ansökan om inrättande av gemensamhetsanläggning måste ske till lantmäterimyndigheten för att denna myndighet ska kunna påbörja förrättningen och pröva ärendet enligt anläggningslagen. Kostnaderna för en lantmäteriförrättning betalas normalt av de fastigheter/fastighetsägare som är berörda av förrättningen, och fördelas mellan dessa.

²⁷⁴ Julstad s. 132.

²⁷⁵ Se 3 kap. 5-8 §§ Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

²⁷⁶ 4 § AL.

²⁷⁷ Med rättssubjekt avses fysiska och juridiska personer. Fysiska personer är människor av kött och blod, juridiska personer är t.ex. ett aktiebolag eller en ideell förening.

Det finns också möjlighet för kommunen att initiera en gemensamhetsanläggning genom att ansöka om en förrättning.²⁷⁸ 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. Dels är det inte tillsynsmyndighetens uppgift att delta i verksamheter på det sättet, dels kan kommunallagens förbud mot att en och samma kommunala nämnd driver en verksamhet och samtidigt är tillsynsmyndighet över densamma möjligen sätta hinder för en sådan aktivitet.

Den risk som kommunen tar med en ansökan är att kommunen får stå för förrättningskostnaden om förrättningen ställs in. Initiativrätten innebär inte att lantmäterimyndigheten är styrd av den kommunala nämnden utan initiativrätten finns mer i syfte för att kommunen ska kunna trigga igång processen.

För att en gemensamhetsanläggning ska kunna bildas krävs att tre villkor är uppfyllda, nämligen *väsentlighetsvillkoret*, *båtnadsvillkoret* samt *opinionsvillkoret*.

8.2.2 Väsentlighetsvillkoret

Väsentlighetsvillkoret betyder att gemensamhetsanläggningen enbart får inrättas för de fastigheter för vilka det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen. Med de deltagande fastigheternas medgivande kan man dock göra avsteg från detta villkor.

En fastighet kan tvångsanslutas mot ägarens vilja endast om det är av väsentlig betydelse för just denna fastighet att delta, och behovet ska anses vara påtagligt.²⁷⁹ Tvångsanslutning till gemensamhetsanläggning kan bli fallet, trots att det finns en avloppsanläggning på fastigheten, under förutsättning att anläggningen inte längre har kvar sin funktion, av annan anledning inte fungerar eller att dess utnyttjande har förbjudits av tillsynsmyndigheten.²⁸⁰

5 § AL

Gemensamhetsanläggning får ej inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen.

8.2.3 Båtnadsvillkoret

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

²⁷⁸ 18 § AL.

²⁷⁹ Se Högsta domstolens avgörande NJA 1997 s. 491 samt uttalanden i prop. 1973:160 s. 86.

²⁸⁰ Prop. 1973:160 s. 86.

6 § AL

Gemensamhetsanläggning får inrättas endast om fördelarna av ekonomisk eller annan art av anläggningen överväger de kostnader och olägenheter som anläggningen medför. Gemensamhetsanläggning får icke inrättas för byggnad eller annan anläggning som ej hör till fastighet, om ökad kostnad eller annan olägenhet av betydelse därigenom kan komma att uppstå för annan deltagare i gemensamhetsanläggningen.

Väsentlighetsvillkoret och båtnavsvillkoret ska inte prövas i en anläggningsförrättning om det i en detaljplan enligt PBL har meddelats bestämmelser om gemensamhetsanläggningen, och anläggningsbeslutet har meddelats under detaljplanens genomförandetid.²⁸¹ Det anses att denna prövning redan har ägt rum under handläggningen av planärendet. Kommunen kan alltså i planen bestämma att va-frågan ska lösas inom ramen för en gemensamhetsanläggning,²⁸² men ett sådant beslut innebär inte att kommunens ansvar enligt LAV tas bort.

8.2.4 Opinionsvillkoret

Opinionsvillkoret innebär att en gemensamhetsanläggning inte får inrättas om fastighetsägarna för de aktuella fastigheterna mer allmänt motsätter sig åtgärden, och de verkligen har beaktansvärda skäl för detta.²⁸³ Anses syftet med gemensamhetsanläggningen vara synnerligen angeläget, kan dock opinionsvillkoret ändå sättas åt sidan.²⁸⁴ Men när en majoritet av fastighetsägarna inte vill inrätta en gemensamhetsanläggning är det tveksamt om det ska inrättas eller om det är möjligt.²⁸⁵ Det viktiga argumentet för detta är att om inte fastighetsägarna vill vara med, så finns uppenbara risker för att anläggningen inte kommer att skötas ordentligt.²⁸⁶

Möjligheterna till tvångsanslutning till en befintlig gemensamhetsanläggning kan begränsas av anläggningslagens villkor till skydd för enskilda intressen. Exempelvis väger ofta miljöbalkens intressen över, vilket kan innebära att en tvångsanslutning kan vara det enda alternativet för fastighetsägaren, om denne inte kan acceptera en torr toalettlösning.

²⁸¹ 6a § AL.

²⁸² 4 kap. 18 § PBL.

²⁸³ Detta gäller även hyresgäster.

²⁸⁴ 7 §, 2 st. AL.

²⁸⁵ Bland annat 7 § AL.

²⁸⁶ Prop. 1973:160 s. 84,150.

7 § AL

Gemensamhetsanläggning får ej inrättas, om ägarna av de fastigheter som skall deltaga i anläggningen och hyresgästerna i sådana fastigheter mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av anläggningen. Hyresgästerna företräds av den eller de organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för berörda fastigheter eller, om förhandlingsordning inte gäller, riksorganisation av hyresgäster eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheterna är belägna (hyresgästorganisation). Första stycket gäller icke, om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget.

8.2.5 Samarbetsformer för förvaltning

Samarbetsformerna för förvaltning av t.ex. gemensamhetsanläggning styrs genom lag om förvaltning av samfälligheter. Beroende på om man valt *delägarförvaltning*²⁸⁷ eller *föreningsförvaltning*²⁸⁸ är organisationen och beslutsfattandet utformat på olika sätt. Samfällighetsföreningen, som är en juridisk person, bildas vanligen i anslutning till den lantmäteriförrättning där beslut om att bilda gemensamhetsanläggning meddelas.

8.3 Samverkan när inte alla är överens

I den utredning som föregick LAV föreslogs att kommunerna skulle ges möjligheten att kunna förelägga flera fastighetsägare att gå samman för att bilda en gemensamhetsanläggning.²⁸⁹ Förslaget godtogs dock inte, vilket bl.a. motiverades med att om inte den grundläggande viljan att bilda en samfällighet finns bland fastighetsägarna, kan risken vara stor att denna inte kommer att skötas ordentligt. Resultatet är att det kan vara svårt att få en gemensamhetsanläggning till stånd på grund av olika uppfattningar bland fastighetsägarna. Här är ofta kommunerna utelämnade till att de enskilda fastighetsägarna ska bli överens, även om kommunen alltså har en initiativrätt. Om det vid en inventering av avloppen har lagts ett föreläggande enligt MB så finns dock incitamentet för att majoriteten av fastighetsägarna vill lösa avloppsfrågan gemensamt.

Om miljönämnden i ett enskilt fall meddelar förbud mot utsläpp från en befintlig avloppsanläggning, och det saknas förutsättningar för att meddela tillstånd till en ny avloppsanläggning, så kan inträde i en befintlig gemensamhetsanläggning vara det val som fastighetsägaren har.

Det kan finnas fall där det är tveksamt om miljönämnden med stöd av MB kan tvinga en fastighetsägare att ansluta sig till en gemensamhetsanläggning, t.ex. om gemensamhetsanläggningen är föråldrad eller om det finns bättre alternativ enligt MB med en egen anläggning för fastigheten. MÖD har i ett fall undanröjt ett sådant föreläggande, med motiveringen att samfällighetens ekono-

²⁸⁷ 6-16 §§ lag om samfälligheter.

²⁸⁸ 17-20 §§ lag om samfälligheter.

²⁸⁹ SOU 2006:64, avsnitt 12.5.

miska situation var så osäker och okänd att det inte gick att bedöma om detta var ett krav som kunde anses rimligt enligt 2 kap. 7 § MB.²⁹⁰

Anläggningslagens förhållande till PBL är bl.a. att, inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser, får en gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna.²⁹¹ Genom detaljplan kan kommunen meddela bestämmelser som t.ex. anger hur en eventuell gemensamhetsanläggning inom planområdet ska utformas, och bestämma vilka anläggningar inom planområdet som ska lösas med gemensamhetsanläggningar.²⁹² Kommunen kan dock aldrig genom planbestämmelser skriva bort va-huvudmannens ansvar.²⁹³

²⁹⁰ MÖD mål M 5463-00.

²⁹¹ 9 § AL.

²⁹² 4 kap. 18 § PBL.

²⁹³ Se även kap om PBL:s bestämmelser, avsnitt 9.6.4.

9. Plan- och bygglagen

Kommunerna ansvarar för att planera hur marken och vattnet ska användas. I detta avsnitt beskrivs plan och byggprocessen. Översiktsplaner och detaljplaner diskuteras, samt dess olika delar. Plangenomförandet berörs liksom förutsättningar för att kunna utnyttja markanvisningsavtal och exploateringsavtal. Möjligheterna att ordna va-försörjning kan vara avgörande för om en viss bebyggelse kan tillåtas på platsen. Vad kan regleras genom detaljplan och hur kan planbestämmelser utnyttjas i ett va-sammanhang?

Litteraturtips

- Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan. BFS 2014:5, DPB 1.
- Christensen, Jonas. Planbestämmelser för dagvattenhantering. Uppdrag åt Oxunda vattensamverkan. 2012-09-09. www.oxunda.se
- Didón, Lars Uno. m.fl. Plan- och bygglagen, en kommentar. Norstedts gula bibliotek.
- PBL-Kunskapsbanken. Dagvatten i detaljplan. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/
- PBL-Kunskapsbanken. Översiktsplan. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/
- PBL-Kunskapsbanken. Detaljplan. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/

9.1 Inledning

Dagens plan- och bygglag (PBL) har sin grund i 1987 års PBL, som föregicks av 1947 års byggnadslag och 1959 års byggnadsstadga. 1987 års PBL genomgick en omfattande förändring 2011 och har sedan dess ändrats ett antal gånger. Också när detta skrivs pågår flera utredningar.

Organisationen för domstolar och myndigheter under PBL ser ut som följer:

- **Boverket (BoV)** är central myndighet för PBL.
- Kommunernas **Byggnadsnämnder** fattar beslut om detaljplaner, bygglov förhandsbesked och marklov.
- **Kommunfullmäktige (KF)** fattar beslut om översiktsplan och vissa större detaljplanebeslut.
- **Länsstyrelsen** granskar olika planbeslut, och kan upphäva vissa detaljplaner på eget initiativ. De handlägger överklagande av kommunernas beslut.
- **Mark- och miljödomstolen (MMD)** handlägger ärenden som överklagats dit från länsstyrelserna.
- Till **Mark- och miljööverdomstolen (MÖD)** överklagas Mark- och miljödomstolarnas avgöranden.
- **Förvaltningsrätten** handlägger överklaganden av kommunfullmäktiges beslut bland annat om antagande av översiktsplaner.
- Förvaltningsrättens avgöranden överklagas till **Kammarrätten**.
- Kammarrättens avgöranden överklagas till **Högsta förvaltningsdomstolen**.

9.2 Processer och delprocesser

PBL är en exploateringslagstiftning inriktad på att hantera omvandlingen av den byggda miljön och behovet att väga olika allmänna intressen mot enskilda intressen.²⁹⁴ PBL är kommunernas instrument för att styra användningen av mark och vatten. Denna styrning ska äga rum genom de olika plan- och lovinstrument som regleras i lagen.

Det kommunala planmonopolet slås fast i 1 kap. 2 § plan och bygglagen, PBL. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag.

Medan översiktsplanen är den mest övergripande, både geografiskt sett och sett till de intressen som ska vägas in, så är bygglov och marklov de mest detaljerade. Detaljplanen kan sägas vara förbindelsen mellan översiktsplan och bygglov, även om det inte alltid behöver tas fram en detaljplan. En detaljplan har i motsats till översiktsplan en rättsligt bindande verkan.

PBL kan också beskrivas utifrån en mängd delprocesser, som utgörs av följande delar:

- **Översiktsplanering** (ska finnas i varje kommun). Kommunens vision för utnyttjande av mark och vatten. Allmänna intressen redovisas. Kräver ofta att man gjort en översiktlig bedömning av om marken (eller vattnet) är lämpligt för ändamålet. Regleras genom 3 kap.
- **Detaljplaneläggning** eller beslut om **områdesbestämmelse** (finns inte överallt). Bedömning av markens lämplighet, utformning av mark och byggnader, lokalisering av byggnadsverk, markytans höjdläge. Regleras genom 4–5 kap.
- **Genomförande av detaljplanen**, regleras genom 6 kap.
- Prövning av **Bygglovs**ansökningar. Om det inte är detaljplanelagt sker en lämplighetsbedömning och ställs krav på utformning. Om det är detaljplanelagt bedöms ansökan mot detaljplanen. Krav på utformning. Bygglovsprövningen regleras genom 8–10 kap.,
- **Byggprocess** regleras genom 8–10 kap, och består i sin tur av:
 - **Tekniskt samråd.** Tekniska egenskaper bestäms. Vissa krav som inte ställts vid bygglovet kan ställas.
 - **Startbesked**, innebär att byggprocessen får påbörjas. Bedömning av att de tekniska egenskapskraven är uppfyllda.
 - **Slutsamråd.** Bedömning och uppföljning av om alla krav i plan och bygglov är uppfyllda.
 - **Slutbesked.** Ett beslut som innebär att byggnaden får tas i anspråk.
- **Tillsyn.** Byggnadsnämnden har ett tillsynsansvar som sträcker sig tio år från slutbeskedet. Regleras genom 11 kap.

Inom var och en av dessa delprocesser finns formaliserade underprocesser.

²⁹⁴ Jardbrink, Allmänna intressen, hållbar utveckling och målstyrning i PBL s. 6.

9.3 Målsättningsregeln och koppling till MB

Både MB och PBL vilar på målsättningen om en hållbar utveckling.²⁹⁵ En skillnad mellan dessa författningar är att PBL inte innehåller nyckelmeningen som i MB lyder *"Miljöbalken ska tillämpas så att..."*.²⁹⁶ Denna mening är betydelsefull eftersom den innebär att alla bestämmelser i MB ska tolkas mot bakgrund av begreppet hållbar utveckling. En annan viktig skillnad är att man i 1 kap. 1 § PBL inte uttryckligen använder begreppet hållbar utveckling, utan formuleringen *"en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer"*.

1 kap. 1 § PBL

I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Skillnaden innebär förmodligen²⁹⁷ att 1 kap. 1 § PBL inte har riktigt samma betydelse som motsvarande bestämmelse i MB, och att kopplingen till de nationella miljökvalitetsmålen är svagare.²⁹⁸ Miljökvalitetsmålen är dock betydelsefulla för tolkningen av PBL eftersom flera av MB:s bestämmelser ska tillämpas genom PBL och nationella och regionala mål och planer ska redovisas i och läggas till grund för översiktsplanarbetet. Boverket har dessutom ansvar för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö.

I 2 kap. 2 § PBL står t.ex. att vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB tillämpas och i 2 kap. 10 § PBL sägs att vid bland annat planläggning ska MKN i 5 kap. MB följas. Inte minst den senare bestämmelsen är mycket viktig, och har under senare år lett till en diskussion om hur man främst i detaljplanarbetet ska förhålla sig till MKN och vilka planbestämmelser som kan skrivas i detta syfte.

9.4 Grundläggande förutsättningar för bebyggelse

Vid planering och vid byggande ska hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen. Ett enskilt intresse kan vara den enskilda fastighetsägarens möjlighet att ordna vatten och avlopp, och ett allmänt intresse kan vara behovet av att skydda yt- eller grundvatten från föroreningar.

²⁹⁵ I Jardbrink, Allmänna intressen, hållbar utveckling och målstyrning i PBL beskrivs hur bestämmelserna om de allmänna intressena har förändrats och hur de ska hanteras.

²⁹⁶ 1 kap. 1 § 2 st. MB.

²⁹⁷ Uttrycket "förmodligen" används eftersom det är först efter domstolars och myndigheters avgöranden som den rättsliga innebörden preciseras.

²⁹⁸ Se även Jardbrink s. 14 för denna diskussion.

2 kap. 1 § PBL

Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

En viktig utgångspunkt i PBL är att mark och vatten ska användas för det eller de ändamål för vilket den är mest lämpad.²⁹⁹ Marken får tas i anspråk för att byggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.³⁰⁰ Omvänt innebär detta att mark kan vara olämplig för *en viss typ av* utnyttjande.

2 kap. 2 § PBL

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

En grundläggande princip för planläggningen är att förändringen av mark- och vattenområden ska vila på avvägningar mellan olika allmänna intressen, vilka anges i lagens 2 kap. 1 § PBL. Det ankommer alltså på kommunen att vid planläggning göra en avvägning mellan olika, ibland motstridiga, allmänna intressen och samtidigt ta vederbörlig hänsyn till de enskilda intressen som berörs. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

Att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet innebär bland annat att hänsyn ska tas till vattenförhållandena, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, och att förebygga vattenföroreningar, och risken för översvämning och erosion.³⁰¹

2 kap. 5 § PBL

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

²⁹⁹ 2 kap. 2 § PBL.

³⁰⁰ 2 kap. 4 § PBL.

³⁰¹ 2 kap. 5 § PBL. Översiktsplanerna regleras sedan i 3 kap. PBL.

I Regeringens proposition 1985/86 med förslag till ny plan- och bygglag står uttalat att (våra kursiveringar här):

”Även om det med tekniska åtgärder går att lösa eventuella markproblem så är utgångspunkten att den mark man avser att använda för bebyggelse ska ha *naturliga förutsättningar* för att de angivna kraven i 2 kap. PBL ska kunna uppfyllas. *Extraordinära åtgärder ska inte behövas*. Främst handlar det om att kommunen ska göra ekonomiska överväganden och att beräkna investerings- och driftskostnader för nödvändiga anläggningar. Vid beräkningen ska också de enskilda fastighetsägarnas eventuella kostnader tas med. Visar beräkningarna att kostnaderna blir orimligt höga, bör inte området användas för bebyggelse.”³⁰²

Utgångspunkten för att bedöma markens lämplighet ska vara marken så som den är, eller som också MÖD uttryckt det ”några extra ordinära åtgärder ska inte behöva vidtas.”³⁰³ Krävs det stora och kostsamma investeringar för att göra exploatering möjlig, kan det innebära att marken inte är lämplig för (just den typen av) bebyggelse eller annan exploatering.

MÖD har uttalat att det faktum att det är tekniskt *möjligt* att bygga på en viss plats, inte är tillräckligt för att marken ska anses vara lämplig för ändamålet i PBL:s mening.³⁰⁴

En kommun hade avslagit en ansökan om förhandsbesked till bygglov med hänvisning bl.a. till platsens förutsättningar vad avser möjligheterna att ordna avlopp samt inverkan på landskapsbilden.³⁰⁵

”Nämnden har bedömt att uppförande av ett nytt bostadshus med tillhörande avloppsanläggning, uppströms vattentäkt och känsliga naturområden, på mark som periodvis kan komma att översvämmas, inte uppfyller kraven på en lämplig markanvändning. Nämnden har också framhållit att den typ av avloppslösning som föreslås inte bör accepteras vid etablering av ny bebyggelse.

MÖD konstaterar att det i och för sig framstår som möjligt att anordna en från miljö- och hälsosynpunkt godtagbar avloppslösning för ett enbostadshus på fastigheten. Markförhållandena är emellertid sådana att den lösning som måste användas avviker från vad som kan anses lämpligt vid nybyggnation av permanent bebyggelse. Med hänsyn härtill får

³⁰² Prop. 1985/86:1, s. 472.

³⁰³ MÖD P 10585–13 med hänvisning till prop. 1985/86:1 s.472. Se även P 1666-3 samt P 8864-14.

³⁰⁴ MÖD i mål P 1666-13.

³⁰⁵ MÖD i mål P 10585–13 s. 4.

nämnden anses ha haft fog för bedömningen att marken inte är lämplig för den sökta åtgärden. Det föreligger därmed tillräckliga skäl för att lämna ett negativt förhandsbesked. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och nämndens beslut fastställas.”

Frågan om markens lämplighet för ett visst ändamål har förmodligen en koppling till fastighetens värde. Det är inte osannolikt att man i ett område med mycket högt exploateringsstryck (med högre fastighetspriser) rättsligt sett kan acceptera högre kostnader ”för att göra marken lämplig för bebyggelse” än i ett område med mycket lågt exploateringsstryck (och lägre fastighetspriser).

Översatt till ett va-perspektiv så går det förmodligen oftast att *rent tekniskt* lösa va-frågorna (t.ex. genom långa överföringsledningar, omfattande dränering eller dyra översvämningsskydd), men sett ur ett PBL-perspektiv så kan inte vilka kostnader som helst accepteras för att göra marken lämplig för ändamålet.

Att kommunen är förhindrad att meddela bygglov, förhandsbesked respektive att detaljplanlägga ett visst område om man inte vid beslutstillfället i vart fall på ett övergripande plan har visat att det går att lösa va-frågan, är ett led i bedömningen av markens lämplighet. Om det endast med (mycket) höga kostnader går att lösa va-frågan på den aktuella fastigheten så kan det alltså rent rättsligt sätt innebära att marken inte är lämplig för just den exploateringen. En detaljplan eller ett bygglov som bygger på sådana premisser får därför inte antas eller meddelas eftersom att marken inte är lämplig för ändamålet.

9.5 Översiktsplan

9.5.1 Allmänt

Varje kommun ska ha en översiktsplan.³⁰⁶ Även om vissa kommuner väljer att ha en översiktsplan för staden och en för det omgivande landet, så ska den totalt sett täcka hela kommunens yta. Översiktsplanen ska utgöra en vision för kommunens bebyggelseutveckling. I översiktsplanen ska så mycket kunskap och fakta som möjligt om olika geografiska områden samlas, som underlag inför kommande beslut och som ett led i kommunens överväganden om hur mark och vatten ska utnyttjas. Kommunfullmäktige ska minst en gång under varje mandatperiod ta ställning till översiktsplanens aktualitet.³⁰⁷ Även om översiktsplanen inte är rättsligt bindande³⁰⁸ är den ett väsentligt beslutsunderlag vid efterkommande prövningar, givetvis enligt PBL, men också enligt exempelvis MB och trafiklagarna. Den har alltså väldigt stor betydelse.

³⁰⁶ 3 kap. 1 § PBL.

³⁰⁷ 3 kap. 27 § PBL.

³⁰⁸ 3 kap. 3 § PBL.

3 kap. PBL

1 § Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen.

2 § Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

3 § Översiktsplanen är inte bindande.

9.5.2 Översiktsplanens innehåll

I översiktsplanen ska kommunen ange hur marken och vattnet utnyttjas och hur man avser att i framtiden utnyttja dessa fysiska resurser.³⁰⁹ Områden för bebyggelse, industrier, vägar och annan infrastruktur ska behandlas, men även mark och vatten med särskilda naturvärden eller som anses särskilt känsliga ska redovisas. Där ska även anges hur kommunen avser att tillgodose riksintressen³¹⁰ enligt 3–4 kap. MB samt hur kommunen avser att följa gällande MKN enligt 5 kap. MB.

Givet att marken (och vattnet) inte får användas om den anses olämplig för ändamålet, så är det naturligtvis viktigt att kommunen redan under översiktsplanestadiet så noga som möjligt analyserar t.ex. förutsättningarna för att dra fram dricksvatten till eller i området, för att lösa spillvattenhanteringen och för att dagvattnet kan tas om hand till en sådan kostnad att det inte överskrider gränsen för då marken ska anses vara olämplig för ändamålet. I kap. 3 ovan diskuteras kommunal va-planering.

I denna process bör samtliga nämnder och förvaltningar (inklusive eventuella va-bolag) vara delaktiga. Det måste anses vara ett dåligt översiktsplanarbete om man först vid detaljplaneläggningen eller, för områden utanför detaljplan, vid bygglovgivningen finner att marken inte är lämplig för det ändamål som anges i översiktsplanen t.ex. på grund av problem med dagvattenhanteringen. För den enskilde, inklusive stora exploatörer och markägare, kan det dessutom handla om stora pengar.

Till översiktsplanen kan även s.k. *tematiska tillägg* för särskilda allmänna intressen läggas³¹¹ såsom t.ex. för vindkraftutbyggnad och MKN, men givetvis även för va-frågor. Ett exempel på ett sådant är *vattenplaner eller blåplaner* som är en möjlighet för kommunerna att hålla samman vattenfrågorna och visa hur kommunen kan uppnå MKN. I vissa kommuner kan säkert översvämningsrisker vara en fråga för ett tematiskt tillägg.

9.5.3 Översiktsplanens funktion

I brist på att lagstiftningen uppställer specifika krav på va-planer får översiktsplanen ofta träda in i dess ställe. Genom översiktsplanen kan känsliga vattenområden pekas ut, liksom områden med hög respektive normal skyddsnivå enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanordningar.

³⁰⁹ I 3 kap. 5 § PBL anges vad som ska redovisas i detaljplan.

³¹⁰ Riksintressen regleras i 3 och 4 kap. miljöbalken. Ett område kan utnämnas som riksintresse om det har regional eller nationell betydelse inom flera olika samhällsintressen.

³¹¹ 4 kap. 23 § 1 st. 2:a meningen PBL.

I Boverkets *Vattendirektivet och fysisk planering* sägs ”att hantera vattenfrågor i en översiktsplan handlar om att beskriva vatten utifrån olika perspektiv, att göra avvägningar mellan olika allmänna intressen och att ange riktlinjer som visar kommunens och statens syn på den framtida mark- och vattenanvändningen.”³¹²

I många kommuner tar man också fram *fördjupningar av den kommunomfattande översiktsplanen*. En fördjupning av översiktsplanen (FÖP) är egentligen inget annat än en vanlig översiktsplan, men för ett mer begränsat område och med en något finare detaljeringsgrad. Medan ett tematiskt tillägg utgår från en specifik fråga så reglerar en fördjupning av översiktsplanen ett visst geografiskt område. Boverket menar att principerna för dagvattenhanteringen bäst löses i en FÖP eller i ett planprogram.³¹³ I en fördjupning av översiktsplanen eller ett planprogram som omfattar ett större område är det lämpligt att samla den kunskap som finns kring exempelvis geologi och hydrologi.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket betonar att genom att arbeta med va-planering parallellt med översiktsplaneringen kan dessa processer ge inspel och utgöra underlag för varandra. Va-planeringen kan peka på vilka hänsyn som behöver tas i planprocessen för att möjliggöra en klimatanpassad bebyggelse, förbättra dagvattenhanteringen och minska översvämningsriskerna. I samband med att översiktsplanen ses över bör även va-planen uppdateras. Underlag som inte funnits tillgängligt tidigare kan arbetas in, och på detta sätt kan va-planen successivt utvecklas och bli allt mer heltäckande.³¹⁴

Visserligen råder ett starkt kommunalt planmonopol, men när det t.ex. gäller frågor som rör hur kommunerna i förslag till översiktsplanerna hanterar översvämningsrisker och förutsättningar att klara MKN, så ska staten genom länsstyrelserna under utställningsskedet granska förslaget till översiktsplan och skriftligt ge en kommentar om detta.³¹⁵ Kommunen är inte bunden av detta granskningsyttrande, men måste i antagandebeslutet redogöra för länsstyrelsens synpunkter.³¹⁶ Detta ”granskningsyttrande” blir i praktiken en bilaga till översiktsplanen, ett dokument som följer med planen.

9.6 Detaljplan

9.6.1 Detaljplanens innehåll

Detaljplaner regleras i 4-5 kap. PBL. Genom detaljplan ska kommunen pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning i vissa fall.³¹⁷ Detaljplaneläggning-

³¹² Boverket. 2004. *Vattendirektivet och fysisk planering*. Hur kommer den nya vattenplaneringen att påverka den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen, s. 21.

³¹³ Boverket: *Dagvatten i detaljplan*.

³¹⁴ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:1 *Vägledning för kommunal VA-planering*.

³¹⁵ 3 kap. 16 § PBL.

³¹⁶ 4 kap. 11 § PBL.

³¹⁷ 4 kap. 2 § PBL.

en är i stor utsträckning en lokaliserings- och lämplighetsbedömning, vilken i områden som inte är detaljplanlagda istället sker genom bygglovsbeslutet eller prövningen av förhandsbesked.

Detaljplaner är bebyggelserelaterade 4 kap. 1 §

Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt detta kapitel.

En detaljplan består av en karta som tillsammans med planbestämmelserna utgör den rättsligt bindande texten. Därutöver ska en planbeskrivning finnas tillsammans med planen, där det står hur den ska förstås och genomföras. En planbeskrivning består av flera olika delar:³¹⁸

- planeringsförutsättningarna,
- planens syfte,
- hur planen är avsedd att genomföras,
- de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
- om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna.

Detaljplan är bindande för myndigheter och enskilda, vilket märks genom att sökanden har rätt till bygglov om ansökan följer detaljplanen och ansökan sker under detaljplanens genomförandetid.³¹⁹ Även om detaljplanläggning är vanligast för sammanhållna bebyggelse, dvs. från ett kvarter och uppåt, så finns inget som hindrar detaljplanläggning för enstaka fastigheter, s.k. "frimärksplaner".

Medan vissa omständigheter ska regleras genom detaljplan,³²⁰ så finns också vissa frågor som är frivilliga att reglera. Exempel på vad som ska regleras är vad som ska vara allmän plats och kvartersmark och vad som ska vara vattenområden. Vidare ska också användningen av de allmänna platserna, kvartersmarken och vattenområdena bestämmas. Det kan exempelvis röra sig om att kvartersmarken får användas för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden.

Med allmän plats menas enligt 1 kap. 4 § PBL "en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov". En viktig skillnad mellan allmän plats och kvartersmark, är att kommunen är skyldig att se till att en detaljplan genomförs på allmän plats som kommunen är huvudman för (6 kap. 18 § PBL). På kvartersmark finns ingen

³¹⁸ 4 kap. 33 § PBL.

³¹⁹ 9 kap. 30 § 1st. 1p. PBL.

³²⁰ 4 kap. 2-4 §§ PBL.

sådan skyldighet, utan det är den enskilde fastighetsägaren som avgör om marken ska bebyggas, men ska det ske, så måste planen följas.

Är dagvattnet ett problem som måste lösas för att marken ska anses vara lämplig ska kommunen kunna visa att ett genomförande av detaljplanen klarar av att lösa problemet.³²¹ Varje gång det är aktuellt att detaljplanelägga ett område ska kommunen klargöra om planområdet ingår i ett sådant verksamhetsområde för spillvatten, dagvatten eller dricksvatten som regleras genom LAV, eller om den exploatering som föranleder planläggningen medför att kommunens verksamhetsområde ska utvidgas.

Vidare kan markreservat för allmänna vatten- eller avloppsledningar liksom skyddsanordningar för att hindra störning från omgivningen, regleras genom detaljplan.³²² Detsamma gäller ledningar för gemensamhetsanläggningar.

Inom sådana områden där kommunen enligt LAV inte är skyldig att ordna va kan i detaljplan bestämmas att bygglov inte ska ges till åtgärder som innebär en *väsentlig ändring* av markens användning förrän en viss anläggning för bl.a. vattenförsörjning eller avlopp, har kommit till stånd.³²³ Denna bestämmelse är ett av de få rättsliga instrument där kommunen, om än indirekt, kan tvinga fastighetsägare att gå samman för att tillgodose va-behov. Skyldigheten för fastighetsägaren att ordna va triggas igång när första bygglovsansökan för området kommer. Bestämmelsen bedöms ha sin största betydelse inom omvandlingsområden, då kommunen genom detaljplanen kan utvidga byggrätten och på så vis locka fram nya bygglovsansökningar. En viktig begränsning är dock att den endast gäller vid åtgärder som innebär en väsentlig förändring av markens användning, vilket nog främst rör nybyggnationer eller större tillbyggnader.

Detaljplanebestämmelser är ofta styrande för beslut enligt många andra författningar. T.ex. får inte tillstånd enligt MB strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser.³²⁴ Motsvarande bestämmelser finns även i LAV och i anläggningslagen.³²⁵

9.6.2 Frånstyrande men inte tillstyrande

Det som utmärker detaljplaner är att de är bebyggelserelaterade och rättsligt bindande. Detaljplaner upprättas i första hand för att underlätta (bygg)lovprövningen.³²⁶ Syftet med detaljplanering är inte att styra hur de enskilda människor som kommer att bo och vistas i området ska bete sig i det dagliga livet eller inom ramen för sin verksamhet,³²⁷ utan endast hur infra-

³²¹ Boverket Dagvatten i detaljplan.

³²² 5 kap. 7 §, p. 10 och 11 PBL.

³²³ 4 kap. 14 § PBL.

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

³²⁵ 11 § LAV respektive 9 § AL.

³²⁶ PM om bestämmelser i detaljplan, s. 3.

³²⁷ PM om bestämmelser i detaljplan, s. 7.

strukturen (byggnader, anläggningar, mark etc.) ska utformas, bevaras eller förändras. Praxis har t.ex. inte godtagit att en kommun i detaljplan införde förbud mot användning av fosforbaserade tvättmedel.³²⁸

Man brukar säga att detaljplaner är fränstyrande i den bemärkelsen att det inte är tillåtet att bygga etc. på annat sätt än vad planen föreskriver. De är dock inte tillstyrande eftersom en detaljplan inte måste tas i anspråk, men om den gör det så måste den följas. Huvudregeln är därför att en detaljplan aldrig kan framtvunga ett visst markutnyttjande, i stil med att man i planbestämmelser anger att det på en viss yta ska vara lokalt omhändertagande av dagvatten (LOD). Undantaget gäller alltså att kommunerna är skyldiga att genomföra detaljplaner på allmän plats som kommunen är huvudman för.

Detaljplanebestämmelser kan innebära rättigheter för markägaren, såsom rätten till bygglov för en viss typ av byggnad. Men planen kan också innebära skyldigheter, såsom att innan bygglov beviljas ska fastighetsägaren ha inrättat vissa tekniska lösningar, t.ex. avloppsanläggningar, eller ha utfört marksaneringar för att få bort föroreningar.

9.6.3 Detaljplanens olika delar

En detaljplan ska bestå av en plankarta och de bestämmelser som ska gälla.

4 kap. 30 § PBL

En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

Det är plankartan och bestämmelserna däri som är det rättsligt bindande dokumentet, men det inte utesluter att istället för ”ska-krav” skriva in ”bör-krav” i planbestämmelserna. En sådan ”bör-regel” kan anses bindande i den meningen att det måste finnas särskilda skäl för att en avvikelse från regeln ska kunna göras.³²⁹ Vid detaljplanläggning ska kommunen alltid visa hur dricksvatten-, spillvatten- samt dagvattenhanteringen ska lösas i området. Med planbestämmelser kan kommunen skapa de förutsättningar som behövs för att genomföra t.ex. en viss dagvattenlösning.

4 kap. 31 § PBL

En beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras (planbeskrivning) ska finnas tillsammans med planen.

I planbeskrivningen förklaras planen, dess syften och skälen bakom, och där beskrivs också hur planen ska genomföras och vilka konsekvenser genomförandet kommer att medföra i olika avseenden. I planbeskrivningen kan också sådant illustrerande material som behövs för att förstå planen, läggas in. Planbeskrivningen är inte rättsligt bindande.

³²⁸ Regeringsrätten i ett mål om rättsprövning, RÅ 1999 not. 195.

³²⁹ Didón m.fl. 4:30 s. 1.

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en MKB tas fram.³³⁰ Innehållet i MKB:n definieras i 6 kap. MB med tillhörande förordningar. Om en MKB krävs ska den finnas i planbeskrivningen, och i MKB:n ska alla nödvändiga effekter av planen och av plangenomförandet beskrivas och redovisas. Förmodligen ska i MKB:n beskrivas de effekter som ett genomförande av detaljplanen medför såväl inom som utanför planområdet.³³¹

4 kap. 33 § PBL vad en planbeskrivning ska innehålla

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen. Av redovisningen enligt [första stycket 3](#) ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

9.6.4 Vad kan regleras genom detaljplan?

I en detaljplan skriver man in s.k. planbestämmelser. Det är dessa, tillsammans med plankartan, som utgör de rättsligt bindande delarna. Det som inte skrivs in i planbestämmelserna, finns alltså inte reglerat i planen.

Va-frågorna har under senare år allt mer kommit att engagera landets kommuner. Några omständigheter som ligger bakom detta är:

- Ett ökat fokus på att åtgärda utsläpp från små avloppsanläggningar.
- Ett ökat fokus på kommunernas tillämpning av LAV.
- Kraven i EU:s ramdirektiv för vatten, på att klara MKN.
- Ökade flöden av dagvatten, med risker för skador på hus, anläggningar och annan egendom.

Dessa faktorer har lett till ett ökat behov av en kommunal va-planering, som satt igång vissa kommunala processer. Kraven på att detaljplaner inte får leda till att MKN enligt 5 kap. MB överskrids (2 kap. 10 § PBL) och det ökade behovet av att förebygga skador till följd av översvämning och erosion har under senare år tydliggjorts i PBL. Kommunen ska också i översiktsplanen redovisa dessa faktorer.

³³⁰ 4 kap. 34 § PBL.

³³¹ Se t.ex. MKB:n som diskuterades i regeringsbeslutet M2002/2578/F/P.

En naturlig följd av att detta är ökade krav på hur detaljplanerna utformas. I kommuner där det finns ett stort exploateringsstryck och brist på tillgänglig mark, samtidigt som det föreligger risker för att MKN kan komma att överskridas, kan pressen på främst planhandläggarna bli stora. Det är då naturligt att man med hjälp av planbestämmelser försöker åstadkomma en situation där exploatering blir möjlig genom att reglera förutsättningarna med ”hemmasnickrade” planbestämmelser, för att inte riskera att överskrida MKN eller att utsätta områden för risker till följd av ökade dagvattenflöden. Istället för att utforma planen för att undvika dagvattenproblem försöker man lösa problemen med planbestämmelser. Men saknar dessa planbestämmelser stöd i 4 kap. PBL så får de inte skrivas in, de är förbjudna.³³²

2 kap. 10 § Miljökvalitetsnormer ska följas

Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas.

9.6.5 Planbestämmelsernas utformning och innehåll

De inledande bestämmelserna i 4 kap. PBL hanterar frågan om när det måste upprättas detaljplan, och därefter följer ett antal bestämmelser som reglerar vad som ska och får regleras. Det finns planbestämmelser av olika slag, Boverket pekar på vikten av att skilja på användningsbestämmelser och egenskapsbestämmelser. En viktig utgångspunkt är alltså att det inte går att reglera alla typer av frågor i planbestämmelserna utan endast sådana frågor som har direkt lagstöd i 4 kap. När det gäller utformning av detaljplanebestämmelser har Boverket publicerat flera viktiga vägledande dokument:

- Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan.³³³
- Tema: Dagvatten i detaljplan, som finns på Boverkets hemsida.³³⁴
- Planbestämmelser för detaljplan.³³⁵

För en mer utförlig genomgång av möjligheterna att utnyttja olika planbestämmelser, hänvisas till dessa rapporter.

Exempel på vilka planbestämmelser som kan skrivas

Reglerna om vilka planbestämmelser som kan skrivas in i detaljplaner finns i 4 kap. PBL. Dessa bestämmelser ska läsas mot bakgrund av de grundläggande bestämmelserna i 2 kap. om allmänna och enskilda intressen som ska beaktas,

³³² Se t.ex. avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, P 5128-12, P 2699-12 samt P 10833-13.

³³³ BFS 2014:5 DPB 1.

³³⁴ www.boverket.se/kunskapsbanken/.

³³⁵ Planbestämmelser för detaljplan 2015.

men också med hänsyn till att en detaljplan ska kunna ”förverkligas” genom bestämmelserna i 8 kap. PBL om hur bebyggelse ska utformas.

Planbestämmelserna måste vara så preciserade att adressaten, dvs. byggherre, fastighetsägare och andra, förstår planens budskap. Men bestämmelserna får inte vara så detaljerade att det i onödan begränsar teknikval och metoder att genomföra planen. Eftersom en detaljplan kan ha en genomförandetid om 15 år, innebär det att det kan ta så lång tid innan planen genomförs, och att då tvinga exploatören att använda 15 år gammal teknik är inte bra. Risken är att tekniken kommer att vara föråldrad den dagen planen ska genomföras. Planbestämmelserna ska alltså vara tydliga, men utan onödigt konserverande detaljer.

När det gäller vilka typer av planbestämmelser som kan skrivas och vilka rättsgrunder som finns för dessa, så hänvisas till Boverkets tre skrifter ovan.³³⁶ Några exempel lyfts fram här som enligt Boverkets uppfattning bör vara OK.³³⁷

- Om det finns behov av att reglera markförhållandena för att dagvattenhanteringen ska kunna lösas kan kommunen i detaljplan införa bestämmelser om markens höjd och lutning.
- Vid behov kan bestämmelser användas för att reglera i vilken mån marken får hårdgöras eller inte. Detta kan exempelvis anges med att – marken får inte hårdgöras, endast 50 % av ytan får hårdgöras.
- Om det behövs för att en viss dagvattenlösning ska kunna genomföras kan kommunen inom kvarteretsmark, på samma sätt som inom allmän plats, ange vissa förutsättningar för att avvattningen av de enskilda fastigheterna ska fungera säkert. Det görs exempelvis genom att markens höjd över ett givet nollplan och markens lutning bestäms. Vid behov kan kommunen också reglera i vilken mån marken får hårdgöras.
- Om det krävs särskilda skyddsåtgärder inom en enskild tomt för att dagvattnet inte ska skada byggnader kan detta regleras och i planen kan genomförandet av dessa åtgärder uttryckas som villkor för att bygglov eller startbesked ska kunna ges.

Exempel på olagliga planbestämmelser

Trots ökad miljöhänsyn och uttalanden i bl.a. propositioner om att ”den fysiska planeringen ska ses som ett led i en samlad politik för en hållbar utveckling” kan inte vilka bestämmelser som helst införas i en detaljplan för att nå dessa syften. Dessa hänsynstaganden får tas genom att använda de regleringsmöjligheter som har stöd i 4 kap. PBL.

Under senare år har MÖD avgjort ett antal mål där man underkänt flera detaljplaner med hänsyn till felaktiga planbestämmelser. *Nedan citerade planbestämmelser har samtliga upphävts av MÖD.* Eftersom det är ordagranna citat finns i vissa fall några märkliga formuleringar eller tecken. För domstolens

³³⁶ Hur de olika rättsgrunderna i 4 kap. PBL kan utnyttjas, se även Christensen 2012.

³³⁷ Samtliga exempel är direkt hämtade från Boverkets Kunskapsbank på dess hemsida, den 23 juni 2015.

grunder hänvisas till respektive dom som kan laddas ner från domstolens webbplats.³³⁸

- Att det inte är möjligt att ställa krav på kretsloppsanpassade avloppslösningar:³³⁹ Detta är ett gammalt beslut, och det är inte givet att det skulle bedömas på samma sätt idag.
- ”Dagvatten ska tas omhand lokalt på tomten, alternativt fördröjas. Maximal avrinning får inte överstiga 40 l/s*ha vid ett regn med intensiteten 135 l/s*ha (dimensionerande tvåårsregn).”³⁴⁰
- ”Fördröjningsdamm för dagvatten ska finnas. Exploatören ska anlägga dammen i samband med utbyggnaden av området.”³⁴¹
- ”Dagvatten skall fördröjas inom kvartersmark. Kvartersmark skall inrymma möjlighet till fördröjning av minst 375 m³ dagvatten. Lägsta nivå på dagvattendike och utlopp från dagvattendike till Roos damm är 1,35 m under befintlig marknivå. Lutning på utloppsledning skall vara minst 5 ‰. Dagvattenflödet från bostadsområdet får inte överstiga 1 l/s/ha. Kvartersmarken skall i huvudsak bestå av genomsläppliga material.”³⁴²
- ”Fördröjning av dagvatten skall ske inom planområdet. Flödesregulator skall monteras i anslutningspunkt till det kommunala nätet för omhändertagande av dagvatten för att säkerställa att maximalt 1,5 liter per sekund och hektar släpps ut.”³⁴³
- Det går inte heller att ställa krav på ”lokalt omhändertagande av dagvatten, LOD”.³⁴⁴

I en undersökning konstateras att av 390 studerade detaljplaner från 25 kommuner så innehöll 215, eller 55 %, planbestämmelser som bedömdes sakna lagstöd eller var otydliga.³⁴⁵

Planbestämmelser som saknar stöd i 4 kap. PBL kan vid en efterkommande rättslig prövning anses vara en nullitet dvs. att besvärinstansen menar att man helt ska bortse från bestämmelsen ifråga.

En felaktig eller missvisande planbestämmelse kan i värsta fall grunda skadeståndstalan mot kommunen.³⁴⁶ Det kan ju t.ex. vara så att kommunen ställt

³³⁸ <http://www.markochmiljooverdomstolen.se/>.

³³⁹ Se följande avgöranden: Beträffande krav på kretsloppsanpassade avloppslösningar: Regeringens beslut M 2003/521/F/OP.

³⁴⁰ MÖD P 7238-13.

³⁴¹ MÖD P 10833-13.

³⁴² MÖD P 5128-12.

³⁴³ MÖD P 2699-12.

³⁴⁴ MÖD P 7238-13. Se även Christensen 2012.

³⁴⁵ Caesar & Lindgren.

vissa "olagliga" krav i planbestämmelserna som medfört stora extrakostnader för exploatören. Om exploatören kan visa detta kan det utgöra "fel eller försummelse vid myndighetsutövning", som det heter i skadeståndslagen.³⁴⁷ Det är därför viktigt att kommunen noga analyserar 4 kap. PBL för att se om det finns lagstöd för den planbestämmelse man vill skriva in.

9.6.6 Hinder för att anta detaljplan

I 2 kap. PBL ställs de grundläggande krav som måste uppfyllas vid planering och lovgivning. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska vid prövningen av frågor enligt PBL hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

Skydd mot föroreningar till följd av utsläpp av dagvatten eller annat avloppsvatten är ett allmänt intresse, liksom skyddet av grundvatten. Risken för att en angränsande fastighet ska hamna i skugga av en planerad nybyggnation kan tas som exempel på ett enskilt intresse.

I 2 kap. 10 § sägs att vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL ska MKN i 5 kap. MB eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. MB följas. Innebörden av bestämmelsen är att en detaljplan (eller annan planläggning) inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en MKN överträds.³⁴⁸ Bryter kommunen mot detta är det en grund för länsstyrelsen att upphäva planen.³⁴⁹

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning

Detta är en mycket viktig bestämmelse, och om en planläggning innebär att ett allmänt intresse i eller utanför planområdet kommer att påverkas negativt, kan det, efter att en avvägning gjorts mot andra allmänna intressen, också vara ett argument emot planeringen så som den ser ut.

Utsläpp av dagvatten kan exempelvis göra området olämpligt enligt 2 kap. 4 § PBL för den avsedda markanvändningen, det kan också medföra att markanvändningen inte blir den lämpligaste med hänsyn till andra behov såsom sägs i 2 kap. 2 § PBL. Om det inte är möjligt att med planbestämmelser reglera t.ex. dagvattenutsläpp för att klara MKN, så kan slutsatsen vara att marken inte kan användas för det planerade ändamålet. En sådan plan får inte antas.

Trots att det enligt PBL inte är tillåtet att besluta om sådana planer som kan medverka till att MKN överskrids, har det i praktiken visat sig att få planer hindras av MKN.³⁵⁰

³⁴⁶ En sådan skadeståndstalan kan grundas på bestämmelserna i 3 kap. skadeståndslagen om fel eller försumlighet vid myndighets utövning eller felaktiga råd i samband med myndighetsutövning.

³⁴⁷ Skadeståndslag, 1972:207.

³⁴⁸ Prop. 1997/98:90 s. 163.

³⁴⁹ 11 kap. 11 § PBL jämfört med 11 kap. 10 § 2 st. 3 punkten PBL.

³⁵⁰ Ekelund/Gipperth s. 37 med där anförda källor.

”De i MKB:n föreslagna skyddsåtgärderna är inte heller sådana som kan säkerställas genom detaljplanebestämmelser. Boverket förutsätter dock att skyddsåtgärder säkerställs i annan ordning.”³⁵¹

Finns det behov t.ex. av miljö- eller hälsoskäl att styra enskildas (personer, företag etc.) agerande är det miljölagstiftningen som i första hand ska tillämpas, i vissa fall parallellt med planlagstiftningen.

9.6.7 Fastighetsindelningsbestämmelserna

Genom fastighetsindelningsbestämmelser enligt 4 kap. 18 § första stycket PBL kan vissa frågor om t.ex. gemensamhetsanläggningar läggas fast redan i detaljplanen. Dessa frågor ska då inte prövas på nytt vid en efterföljande lantmäteriförrättning. Fastighetsindelningsbestämmelser kan avse de:

- servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas,
- anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar,
- fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna,
- utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.

Fastighetsindelningsbestämmelser ska användas när endast en lösning eftersträvas och t.ex. att gemensamhetsanläggning eller ett servitut måste lokaliseras på ett visst sätt inom ett kvarter. Omvänt kan fastighetsindelningsbestämmelser vara ett hinder om alternativa lösningar är möjliga vid genomförandet.

9.7 Detaljplanens genomförande

9.7.1 Allmänt

Genomförandet av en detaljplan kallas för plangenomförande, och regleras i 6 kap. PBL. Uttrycket plangenomförande är dock inte klart definierat. I 6 kap. 1 § PBL står endast att ”genomförandet av en detaljplan ska grundas på den planbeskrivning som kommunen har gjort enligt 4 kap. 31 och 33 §.”³⁵²

Åtgärderna som behöver vidtas kan vara av teknisk, ekonomisk, rättslig eller administrativ karaktär. I praktiken handlar det t.ex. om att bygga gator och anordningar för vatten och avlopp samt att genomföra fastighetsrättsliga åtgärder som fastighetsbildning, att inrätta gemensamhetsanläggningar med mera.

Boverket understryker att förutsättningarna för bland annat dagvattenhanteringen ska framgå av planbeskrivningen.³⁵³ Det innebär att valda delar av en

³⁵¹ Boverkets yttrande i regeringsbeslutet M2002/2578/F/P, s. 6.

³⁵² Se vidare plangenomförandeutredningen, SOU 2012:91 s. 47-48.

³⁵³ Boverket Dagvatten i detaljplan.

eventuell dagvattenutredning kan redovisas här. Av planbeskrivningen ska också framgå vilken lösning som valts och hur denna kan genomföras. Planbeskrivningen ska även ha information om huruvida kommunen avser att ingå exploateringsavtal, samt detta avtals huvudsakliga innehåll samt vilka konsekvenser avtalen får för genomförandet.³⁵⁴

9.7.2 Genomförandeavtal

För att styra genomförandet av en plan, utöver vad som regleras i planbeskrivningen, är det vanligt att olika typer av avtal ingås. En samlingsbeteckning på dem är *genomförandeavtal*.

Genomförandeavtal är avtal mellan en kommun och byggherre, medan ett avtal mellan byggherre och entreprenör är ett *entreprenadavtal*. Byggherre är den som beställer och entreprenören är den som bygger. Entreprenören kan sedan ha underentreprenörer. Det är byggherren som bär ansvaret för att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som han utför eller låter utföra genomförs i enlighet med PBL.³⁵⁵

De genomförandeavtal som upprättas mellan kommunen och exploatören, när kommunen äger marken, kallas för *markanvisningsavtal*, medan avtal som upprättas mellan kommunen och byggherren där någon annan än kommunen äger marken, kallas *exploateringsavtal*.³⁵⁶ Dessa avtal tecknas med planbeskrivningen som underlag, för att styra upp processen för genomförandet av planen.

Till helt nyligen var både markanvisningsavtal och exploateringsavtal helt oreglerade, men numera finns reglering av markanvisningsavtal i lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, medan exploateringsavtal har viss reglering i 6 kap. 39–42 §§ PBL.

2 § lag (2014:899) om kommunala markanvisningar

En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Markanvisningsavtal

När kommunen äger den mark som ska exploateras, kan kommunen som säljare ställa upp sådana villkor som inte möter hinder i t.ex. kommunallagen, avtalslagen och jordabalken, samt med begränsningen att den del av kommunen som ingår avtalet verkligen råder över det som ska uppfyllas. I detta fall råder kommunen över marken, och kan således villkora en mängd frågor förknippade till marken. Uppfyller inte köparen villkoren säljer inte kommunen marken.

³⁵⁴ 4 kap. 33 § sista st. PBL.

³⁵⁵ 10 kap. 5 § PBL.

³⁵⁶ Karlbro 2007 s. 165.

Kommunens avtalsmöjligheter vilar på vad markägare rent civilrättsligt kan avtala om, men också på vilka avtalsmöjligheter som finns i den offentligrättsliga lagstiftningen, såsom LAV, PBL men också MB och numera i lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Det finns dock en gråzon där det i praktiken är mycket svårt att bestämma exakt var gränsen går för vad som kan avtalas. Grunden är det kommunala planmonopolet, där kommunen med ensamrätt kan bestämma i frågan om ett område ska detaljplanläggas eller inte. Gråzonen bygger också på utsuddade gränser mellan kommunens myndighetsutövande roll och kommunens roll som markägare. Eftersom alla något större exploateringar kräver detaljplanläggning, betyder det att utan detaljplanläggning så blir det inte heller någon exploatering. Det är därför viktigt att kommunens olika nämnder och förvaltningar inte blandar samman sina uppgifter, utan är tydliga i gränsen mellan vad som är ett kommunalt myndighetsuppdrag och vad kommunen gör som civilrättslig aktör.

Genom lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar tvingas numera kommunerna att anta riktlinjer för markanvisningar.

Exploateringsavtal

Ett exploateringsavtal är ett avtal där kommunen (som här inte är säljare) ingår ett avtal med en exploatör som vill bebygga ett visst markområde i kommunen. Syftet med exploateringsavtalet är från kommunens sida inte att sälja en fastighet, utan endast att reglera frågor om t.ex. kostnader för va-utbyggnad m.fl. liknande frågor.

I denna situation kan således kommunen inte skriva avtal som är beroende av att motparten vill köpa en kommunal fastighet, utan exploatörens vilja att finansiera åtgärder är beroende av någon annan drivkraft, t.ex. intresset av att kunna bygga fastigheter på en attraktiv mark.

Den kommunala avtalsmöjligheten i detta fall är begränsad till sådana avtalsvillkor som kommunen får avtala om genom bestämmelser i PBL och LAV, men också av frågor som styrs av kommunallagen. I exploateringsavtalen finns en tyngdpunktsförskjutning i riktning mot offentlig maktutövning men också denna avtalstyp har civilrättsliga och förhandlingsbara inslag.³⁵⁷ På ett sätt, skriver Boverket, råder här symbios mellan kommunens planmonopol och ett privat exploateringsmonopol.³⁵⁸ Numer finns även viss reglering av exploateringsavtal i 6 kap. PBL.

6 kap. 40 § PBL

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

³⁵⁷ Boverket remissvar 20129-455/2013, s. 5.

³⁵⁸ Se not ovan. 6 kap. 39 § PBL.

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal så ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkterna och målen med dessa avtal.

Litteraturltips om förutsättningar för att nyttja genomförandeavtal

- Boverket: Dagvatten i Detaljplan, Boverkets kunskapsbank på www.boverket.se/kunskapsbanken/.
- Christensen, Jonas: Dagvatten i genomförandeavtal, ABVA och BBR. Ekologen Miljöjuridik AB på Uppdrag av Oxunda vattensamverkan 2014.
- Regeringens proposition 2013/14:126, En enklare planprocess.

9.8 Statens inflytande över kommunal planering

Även om det råder ett kommunalt planmonopol, har staten vissa möjligheter att påverka innehållet i planer. När det gäller översiktsplaner ska staten genom länsstyrelsen avge ett yttrande över planförslaget bl.a. avseende hur planen förhåller sig till riksintressen enligt 3–4 kap. MB liksom hur planen förhåller sig till MKN enligt 5 kap. MB.³⁵⁹ Eftersom en översiktsplan inte är rättsligt bindande finns ingen möjlighet för staten att ändra en översiktsplan på dessa grunder.

När det kommer till detaljplan och områdesbestämmelser som alltså har rättsligt bindande verkan, har staten större maktmedel. Enligt 11 kap. 10–12 §§ PBL ska länsstyrelsen upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser som inte följer vissa bestämmelser i 3–5 kap. MB som bl.a. handlar om att klara MKN och att förebygga översvämningar och erosion. Under vissa förutsättningar kan kommunen föreläggas att följa dessa bestämmelser.

9.9 Bygglov och förhandsbesked

9.9.1 Bygglov

Det krävs vanligtvis bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av byggnader än tillbyggnad. Bygglov ska meddelas om ansökan följer de grundläggande förutsättningarna i 2–3 kap. PBL.³⁶⁰ En av de grundläggande förutsättningar som *måste* vara uppfylld är att det går att ordna vatten och avlopp,³⁶¹ vilket i praktiken ofta blir en ekonomisk fråga baserad på drifts-, och investeringskostnaderna för anläggningen.³⁶² Om ansökan avser bygglov inom detaljplanelagt område så ska ansökan bifallas om den uppfyller kraven i planen.³⁶³

För nybyggnation gäller att kommunen varken får meddela bygglov eller förhandsbesked till bygglov om det inte kan visas att det går att lösa va-försörj-

³⁵⁹ 4 kap. 9 § PBL.

³⁶⁰ 8 kap. 12 § PBL.

³⁶¹ Lämplighetskravet finns i 1 kap. 6 § PBL, och preciseras sedan i 2 kap. 3 § samma lag. En av de grundläggande förutsättningarna är då att det går att ordna vatten och avlopp.

³⁶² Jämför Didón m.fl. s. 2:17.

³⁶³ 8 kap. 11 § PBL.

ningen.³⁶⁴ På samma sätt får en detaljplan inte antas om det inte redan vid planskedet kan visas att dessa faciliteter går att lösa.³⁶⁵ Marken anses inte vara lämpad för bebyggelse om det inte går att lösa dricksvattentillgången, till en rimlig kostnad.

Markens lämplighet för bebyggelse provas vid prövning om bygglov, förhandsbesked till bygglov eller vid detaljplaneläggningen, och MÖD har uttalat att *”några extra ordinära åtgärder ska inte behöva vidtas”*³⁶⁶ för att göra marken lämplig. I ett annat avgörande uttalas: *”Att det är möjligt att bygga på en viss plats är således inte tillräckligt”*.³⁶⁷ Innebörden är alltså att, om det går att lösa va-frågan, men endast till en mycket hög kostnad, så kan marken ändå i vissa fall anses vara olämplig för bebyggelse.

Vid bygglovsprövningen är det sökanden som ska visa för byggnadsnämnden att det går att lösa vattenförsörjning och avloppsavledning, och byggnadsnämnden får inte ge bygglov om detta inte visas. På samma sätt får inte planmyndigheten anta en detaljplan om dessa förutsättningar inte redovisas. MÖD har i ett mål som gällde omhändertagandet av dagvatten yttrat följande, som också får ses som vara relevant för andra va-frågor:³⁶⁸

”Kommunen är skyldig att i de planhandlingar som tas fram i ett detaljplaneärende redogöra för hur vatten- och avloppsfrågan ska lösas. Är dagvattnet ett problem som kräver särskild hantering ska kommunen ta fram de underlag som behövs för att kunna visa att problemet går att lösa så att marken kan bli lämplig för de ändamål som detaljplanen tillåter.”

9.9.2 Förhandsbesked

Den som planerar att utföra en bygglovspliktig åtgärd kan ansöka om ett förhandsbesked innan ansökan om bygglov görs. Ett förhandsbesked anger om en viss åtgärd kan tillåtas på en viss plats eller inte. Förhandsbesked är ett eget, från bygglovsansökan fristående, ärende och ska lämnas av byggnadsnämnden när någon begär det.

Det är möjligt att få positivt förhandsbesked till bygglov, ett sådant beslut är bindande för byggnadsnämnden när en ansökan om bygglov inkommer.³⁶⁹ Förhandsbesked kan ges med vissa villkor, dock inte avseende sådana förutsättningar som anses grundläggande för bygglovet såsom möjligheterna att ordna vatten och avlopp.³⁷⁰ Det går därför inte att meddela ett förhandsbesked till bygglov med ett villkor att bygglov kommer att beviljas under förutsättning

³⁶⁴ 2 kap. 4 och 5 §§ PBL.

³⁶⁵ 2 kap. 4 och 5 §§ PBL.

³⁶⁶ Se rättsfallet MÖD P 10585-13 med hänvisning till prop.1985/86:1 s.472.

³⁶⁷ Se rättsfallet MÖD P 1666-13.

³⁶⁸ MÖD mål P 5128-12.

³⁶⁹ Förhandsbesked regleras i 8 kap. 34 § PBL.

³⁷⁰ Regeringens beslut BO 90/2928/P.

att man vid bygglovsansökan visar att dessa förutsättningar kan uppfyllas. Såväl bygglov som förhandsbesked innebär ett slutligt ställningstagande till att marken *är* lämplig för bebyggelse.

I ett ärende hade en kommunal nämnd avvisat en ansökan om förhandsbesked eftersom ansökan ansågs vara så bristfällig p.g.a. otillräcklig dagvattenutredning att den inte kunde läggas till grund för beslut.³⁷¹ Enligt MÖD:s mening fanns dock förutsättningar att pröva ärendet i sak trots att komplettering av dagvattenutredning inte kommit från sökanden. Domstolen konstaterade att:

”Ett syfte med förhandsbesked är att sökanden, i fall där möjligheterna att få bygglov är svårbedömda, ska kunna undvika onödig projektering genom att i ett första skede få besked om den planerade åtgärdens tillåtlighet i stort. Ansökningar om förhandsbesked kan i många fall göras med enkla handlingar...”

Att marken ska vara lämpad för ändamålet för att bygglov ska kunna ges diskuteras t.ex. i avgörandet MÖD P 7998-13.

I ett annat mål hade kommunen avslagit en ansökan om förhandsbesked med hänvisning till översiktsplanens rekommendationer, platsens förutsättningar vad avser möjligheten att ordna avlopp samt inverkan på landskapsbildningen.³⁷² MÖD anförde då:

”Nämnden har bedömt att uppförande av ett nytt bostadshus med tillhörande avloppsanläggning, uppströms vattentäcker och känsliga naturområden, på mark som periodvis kan komma att översvämmas, inte uppfyller kraven på en lämplig markanvändning. Nämnden har också framhållit att den typ av avloppslösning som föreslås inte bör accepteras vid etablering av ny bebyggelse.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det i och för sig framstår som möjligt att anordna en från miljö- och hälsosynpunkt godtagbar avloppslösning för ett enbostadshus på fastigheten. Markförhållandena är emellertid sådana att den lösning som måste användas avviker från vad som kan anses lämpligt vid nybyggnation av permanent bebyggelse. Med hänsyn härtill får nämnden anses ha haft fog för bedömningen att marken inte är lämplig för den sökta åtgärden. Det föreligger därmed tillräckliga skäl för att lämna ett negativt förhandsbesked. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och nämndens beslut fastställas.”

³⁷¹ MÖD mål P 2468-12.

³⁷² MÖD i mål P 10585-13 s. 4.

9.10 Boverkets byggregler (BBR)

Som nämnts tidigare kan inte kommunen i ABVA ställa tekniska krav rörande va-installationerna på fastighetsägarens sida om förbindelsepunkten. Dessa frågor ska istället regleras genom PBL:s regelsystem. Innebörden är att det inte är va-huvudmannen som fattar besluten utan att det får göras av kommunens Byggnadsnämnd.

Detaljregleringen under PBL finns i plan- och byggförordningen (PBF) samt i Boverkets byggregler (BBR). BBR gäller vid uppförandet av en ny byggnad och vid underhåll av en byggnad, vid mark-och rivningsarbeten, samt för obebyggda tomter som ska förses med en eller flera byggnader. BBR utgör samhällets miniminivå för funktions- och egenskapskrav på byggnader.

Medan termen byggnad är definierad i lagtext (1 kap. 4 § PBL) så saknas legaldefinition av termen anläggning. En byggnad är ”en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den”. Enligt kommentaren till PBL får termen anläggning anses täcka de flesta konstruktioner i samhället.³⁷³ Viss vägledning kan man få av 6 kap. 1 § PBF.

När de gäller dagvattenhantering så finns det relevanta bestämmelser och råd i BBR vad gäller byggnader, och för markarbeten i anslutning till byggnader. Markarbeten för att iordningsställa allmänna platser eller andra platser utan direkt anknytning till en byggnad omfattas däremot inte eftersom BBR inte gäller för anläggningar. Man kan alltså inte finna regler eller vägledning i BBR när det gäller att uppföra en dagvattendamm eller ett dagvattennät, men däremot vilka krav på dagvattenavledning som kan finnas i samband med att ett hus byggs.

BBR ska tillämpas under byggskedet, direkt av byggherren, oavsett om det krävs bygglov, bygganmälan eller ingen myndighetskontakt alls. Ansvar för att bedriva tillsyn över att PBL, inklusive BBR, efterlevs vilar på byggnadsnämnden oavsett frågans karaktär, inte på miljönämnden.

Medan kraven enligt LAV endast gäller så länge som det rättsliga förhållandet mellan huvudman och fastighetsägare råder, kan byggnadsnämnden med stöd av PBL endast besluta om åtgärdsföreläggande upp till 10 år efter det att en olaglig åtgärd vidtagits.³⁷⁴

Den offentliga makten utövas under lagarna. Därför kan byggnadsnämnden endast ställa sådana krav som ryms inom PBL och dess bemyndiganden. Kommunerna kan alltså inte ”avtalsvägen” skapa ”egna BBR” där krav ställs på de lokala byggherrarna. Det är endast Boverket som råder över BBR. Att kommunen som byggherre internt kan uppställa högre krav *för det egna byggandet*, på samma sätt som vilken byggherre som helst, är en annan sak. När kommunerna säljer egen mark har de dock möjlighet att ingå civilrättsliga avtal t.ex. markanvisningsavtal och vid upphandling av byggentreprenader, som

³⁷³ Didón m.fl. s. 1:1-6 s. 10.

³⁷⁴ 11 kap. 20 § 2 st. PBL.

ställer längre gående krav än vad BBR innebär.³⁷⁵ Dock med de begränsningar som behandlats ovan.

Utförandet av va-tekniska installationer regleras genom 6 kap. BBR; ”Hygien, hälsa och miljö”. Där föreskrivs bl.a. följande (eftersom BBR ändras relativt ofta kan det finnas anledning för läsaren att även studera den aktuella utgåvan):

- Installationer för tappvatten ska utformas så att tappvattnet, efter tappstället, är hygieniskt och säkert samt kommer i tillräcklig mängd. Tappkallvatten ska uppfylla kvalitetskraven för dricksvatten efter tappstället. Tappvarmvatten ska vara så varmt att man kan sköta personlig hygien och hushållssysslor.³⁷⁶
- Dagvatteninstallationer ska kunna avleda regnvatten och smältvatten så att risken för översvämning, olycksfall eller skador på byggnader och mark begränsas.³⁷⁷
- Dagvatteninstallationer ska ha anordningar för avskiljning eller behandling av sådana ämnen som kan störa funktionen eller medföra skador på installationen, avloppsanläggningen eller recipienten.³⁷⁸
- Dräneringsvatten ska avledas antingen med självfall direkt till marken, om detta kan ske utan att dräneringen försämras, eller till dagvattenförande ledningar.
- Ledningar för dräneringsvatten ska förses med en brunn med slamsamlingsanordning som placeras före ledningens anslutning till dagvattenledningen.³⁷⁹
- Byggnader ska utformas så att det blir möjligt att föra bort föroreningar som uppkommer till följd av byggnadens drift, utan att negativa effekter på hälsa och hygien uppstår för människor som befinner sig i byggnaden eller i byggnadens omgivning. Utsläppen får inte heller medföra en ogynnsam inverkan på mark, vatten eller luft i byggnadens omgivning.³⁸⁰
- Installationer för avloppsvatten ska utformas så att avloppsvattnet antingen förs bort via allmän va-anläggning eller renas via enskilt avlopp. Anslutning till allmän va-ledning ska göras ovan uppdämningsnivån för den allmänna va-ledningen.³⁸¹

³⁷⁵ Boverket i remissvar 20129–455/2013 s. 2. I den utredning som Boverket yttrade sig över (SOU 2012:86) har man föreslagit att inte heller denna möjlighet för kommunerna att ställa egna krav ska vara kvar i framtiden.

³⁷⁶ BBR 6:62. 1 st.

³⁷⁷ BBR 6:642.

³⁷⁸ BBR 6:642.

³⁷⁹ BBR 6:643.

³⁸⁰ BBR 6:71.

³⁸¹ BBR 6:73.

9.11 Viktigt att va-verksamheten är med under hela planeringsprocessen!

Både översiktsplan och detaljplan är viktiga va-rättsliga instrument, och det är angeläget att kommunerna redan i sin översiktsplanering har underlag för att kunna bedöma förutsättningarna för dricksvattenförsörjning, samt avledning av spill-, dag- och dränvatten. Bristfälliga va-utredningar under översiktsplanestadiet, kan leda till att kommunen inleder detaljplaneförfaranden på mark som enligt PBL inte anses vara lämplig för den typen av bebyggelse. Att komma till den insikten så sent som under detaljplanstadiet kan vara problematiskt och kostsamt för både kommunen, fastighetsägare och exploatör. De som hanterar va-frågor och miljöfrågor ska *naturligtvis* vara med redan från början.

10. Diskussion

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till dagens lagstiftning, där vissa delar kommer från den tidigare hälsoskyddsregleringen, andra delar från miljöskyddslagsregleringen och där bestämmelserna om resurshushållning och kretslopp infördes genom miljöbalksreformen år 1999. Kommunernas ansvar för vatten- och avloppstjänster introducerades genom en lagreform år 1955, som idag ligger till grund för lag om allmänna vattentjänster. Allt sedan Sverige skrev under EES-avtalet har EU-rätten introducerats i landet, och den utgör nu en integrerad del av det svenska rättssystemet. Avslutningsvis ges några konkreta exempel på svårigheter och problem med dagens lagstiftning, samt en retorisk fråga. Kanske finns det ett behov för en samordnad va-lag och en revidering av de regler som styr vatten och avlopp.

10.1 Inledning

10.1.1 VA-juridikens utveckling

De va-regler som nu i huvudsak finns i MB, har i många fall en lång historia bakom sig. I andra fall är de helt färskas och har sin grund i EU-rätten. För att få ökad förståelse för de regler som finns idag, kan det finnas anledning att dyka ner i hur avloppsregleringen har utvecklats genom åren.

Idag saknar inga större samhällen i Sverige avloppsreningsverk, men enligt Havs- och vattenmyndigheten finns cirka 700 000 fastigheter som har små avloppsanläggningar med vattentoalett. Av dessa anläggningar bedöms nära hälften ha anläggningar som inte är godkända. Ungefär 160 000 av dessa har endast slamavskiljning innan utsläpp i vattenområde och är därmed direkt olagliga.³⁸²

På EU-nivå finns två direktiv som är av direkt relevans för avloppsfrågorna, nämligen avloppsdirektivet,³⁸³ skrivet med avseende på främst reningskrav för avloppsvatten från större tätbebyggelse. Det andra direktivet är Ramdirektivet för vatten,³⁸⁴ som i stora delar syftar till att alla vattenförekomster ska uppnå en god vattenstatus.

På dricksvattenområdet är det främst EU:s dricksvattendirektiv som styr den svenska regleringen.

³⁸² SMED rapport nr 166 2015.

³⁸³ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

³⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

10.1.2 Tre generationer avloppsreglering – en historisk bakgrund

I alla tider har människan haft behov av att skaffa undan fekalier och urin.³⁸⁵

Industrialiseringen förde med sig allt större industrianläggningar med ökande avloppsutsläpp och en växande befolkning i städerna. År 1870 var det för Sveriges del endast Stockholm och Göteborg som hade underjordiska avloppsledningar. Sedan länge hade man gjort sig av med fast och flytande avfall genom att hålla ut det på gatan. När marken mättades rann avloppsvattnet på markytan och ut i eventuella rännstenar. På landsbygden ansågs avloppsfrågorna vara en privat ensak.³⁸⁶

I Sverige var det vid 1800-talets slut fortfarande stora skillnader mellan stad och land. I 1868 års ordningsstadga för rikets städer (1868:22) fanns vissa bestämmelser till skydd för ytvatten och förebyggande av förorening. Genom denna reglering fick avloppsvatten och annan flytande orenlighet slås ut i rännstenen om det inte medförde elak lukt eller större olägenhet.

Banden mellan stad och land bröts genom ökad urbaniseringen; på landsbygden tömdes dassen förmodligen på gödselstacken, vilken så småningom spreds på åkrarna. På åkrarna odlades födan. Det som inte konsumerades lokalt hemma på gården såldes vidare till städerna. I städerna utvecklades latrinhanteringen, och i de s.k. pudrettfabrikerna blandades latrin med torv och kalk till gödselmedel.

Genom införandet av vattentoaletterna, från sekelskiftet och framåt ökade utsläppen till vattendragen. Avloppsvattnet fördes orenat ut och skapade problem nedströms. Utsläpp av avloppsvatten var länge främst förknippat med dålig lukt och spridande av smittämnen, där påverkan på dricksvattnet i många områden var det allvarigaste problemet.

Redan runt förra sekelskiftet började både vetenskapsmän och politiker uppmärksamma att vattendrag växte igen och att fiskar dog. Tillförseln av näringsämnen, främst kväve och fosfor, ledde till övergödning eller eutrofiering. De storskaliga miljö- och hälsoproblemen minskade i Sverige i och med att de första reningsverken uppfördes på 50-talet. Problemen togs på allvar först på 1960-talet då det i miljöskyddslagen (1969) infördes lagkrav på reningsverk från större bebyggelsekoncentrationer och reningsverken kunde anläggas tack vare statsbidrag till kommunerna.

Även om mycket positivt skett främst sedan miljöskyddslagens krav på reningsverk infördes i början av 1970-talet, så är eutrofiering fortfarande ett stort problem. Ännu är algbloomning och syredöda bottnar ett problem på många ställen, inte minst i Östersjön. Sedan början av 1980-talet, och i synnerhet efter Brundtlandrapporten,³⁸⁷ har beslutsfattare allt mer börjat inse betydelsen av att tillgången på naturresurser inte är oändlig. Behovet av att återvinna och återanvända naturresurser har förstärkts, vilket inte minst gäller samhällets utnytt-

³⁸⁵ Detta bakåtblickande kapitel är i stora delar hämtat från Christensen 2003.

³⁸⁶ För en mer populärvetenskaplig avloppshistoria, hänvisas till "Dass" av Bergholm & Kjellin.

³⁸⁷ Vår gemensamma framtid. Rapport från världskommissionen för miljö och utveckling.

jande av växtnäringsämnen. Att avloppsutsläpp också bidrar till "förskingring" av livsnödvändiga, icke förnybara resurser, har allt mer poängterats. Denna aspekt, hushållningsaspekten, introducerades i lagsystemet först 1999 genom MB (2 kap. 5 §) men också genom LAV (10 §) som trädde ikraft under år 2007.

Utifrån Hälsoskyddsaspekten, Miljöskyddsaspekten samt Hushållningsaspekten är det lätt att dela in regleringen runt avlopp i tre tidsåldrar, beroende på vilka intressen som varit erkända av rättsordningen.

Hälsoskyddsaspekten

Den tidiga avloppsregleringen hade som enda syfte att förhindra uppkomsten av sanitärt störande effekter, såsom lukt, smittspridning och andra otrevligheter för människan. Skyddet av hämtställen för vatten var framträdande, men något generellt förbud mot utsläpp av orenat avloppsvatten fanns inte. Ofta förlitade man sig på utspädning, och regleringen har beskrivits som inriktad på fattigdomsföroreningar, dvs. att medan regleringen avseende utsläpp från toaletter och industrier var mycket sparsam, så fanns många detaljregler för hur t.ex. avträden, gödselupplag och ladugårdar skulle inrättas.

I den första gemensamma ordningsstadgan för rikets städer från 1868 var det t.ex. förbjudet att kasta svinmat, döda djur, sopor, avfall eller annan orenlighet från fabriker och hantverkstäder i vatten nära städer eller på gator och torg. Enligt samma stadgande fick vatten slås ut i rännstenen om "de icke sprida elak lukt eller eljest medföra större olägenhet". Det var vidare förenat med böter att förorena brunn, källa, vattenledning eller annat hämtningsställe. Någon motsvarande gemensam ordningsstadga för landsbygden fanns inte.

Enligt 1874 års Helsovårdsstadga för riket ålåg det inom städerna Helsovårdsnämnden att se till att avloppsvatten kunde rinna fritt från gator och andra allmänna platser samt att leda det från gårdar och tomter ut till det allmänna avloppet. Detta skulle om möjligt ske till floder, strömmar, havsvikar eller sjöar, alltså fortfarande utspädning. På landsbygden skulle de kommunala nämnderna

"egna synnerlig uppmärksamhet" åt att kommuninnevånarna "så vidt möjligt" hade ymnigt och gott vatten för dryck och matlagning. Brunnar och andra ställen där vatten hämtades fick inte förorenas genom närhet till avträden, djurhållning, utsläpp från fabriker eller annat så att:

"de vådor för allmänna helsotillståndet och enskildes helsa, som kunna blifva en följd af orenlighet uti eller i närheten af boningar, eller af annan osnyggghet, varda i möjligaste mån aflägsnade."

Också 1919 års hälsovårdsstadga var – som namnet visar – endast inriktad på sanitära omständigheter. Även i denna gjordes skillnad mellan stad och land. Här krävdes hälsovårdsnämndens medgivande för att i städer få inrätta vattenklosett, det fanns ett krav på att urin, diskvatten och annan flytande orenlighet som lätt kunde övergå i förruttnelse skulle bortledas i underjordisk ledning där sådan fanns, samt att tvättvatten, skurvatten och annat dylikt spillvatten som ej är att hänföra till orenlighet också omedelbart skulle medelst underjordisk led-

ning föras ut i stadens avloppsledning eller "ut i lämpligt vattendrag". Om sådan ledning inte fanns så skulle avloppet släppas ut i rännstenen. Avloppsledningar skulle vara inrättade så att de inte kunde medföra sanitär olägenhet. Vidare skulle enligt 1874 års byggnadsstadga alla städer ha en plan för hur vatten skulle avledas.

På landet var det hälsovårdsnämndens uppgift att bl.a. verka för att avlopp, genom vilka flytande orenlighet bortfördes, "anordnas så att de icke vålla sanitär olägenhet."

Förutom vissa regler om hur avträden skulle utformas, så fanns endast en bestämmelse om hantering av avlopp:

"Invid eller i närheten av boningshus må marken ej förorenas; ej heller må latrin, urin, köksavfall, diskvatten eller andra dylika ämnen, som lätt övergå i förruttnelse, uppsamlas eller förvaras så, att sanitär olägenhet därav kunna uppkomma."

1919 års hälsovårdsstadga ersattes av 1958 års hälsovårdsstadga, som kom att gälla ända till 1983 då hälsoskyddslagen (HskL) trädde i kraft.³⁸⁸ Hälsoskyddslagen upphävdes i och med MB inträde den 1 januari 1999.

I 1958 års stadga krävdes:

"för avledande av spillvatten och annan flytande orenlighet och av dagvatten samt för rening av avloppsvatten skola vidtagas de anordningar och åtgärder, som skäligen finnas påkallade för undvikande av sanitär olägenhet."

Det krävdes också skriftlig anmälan för att få inrätta sluten avloppsledning som inte endast skulle föra avloppsvatten till allmän avloppsanläggning.

Först i hälsoskyddslagen fanns en mer allmänt hållen regel beträffande utsläpp av avloppsvatten:

"Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsledningar inrättas."

Vidare krävdes tillstånd av den kommunala nämnden för att få inrätta avloppsanordning om en vattentoalett var ansluten.

Vid sidan om hälsoskyddslagen fanns också andra regler om avloppsvatten, först i 1918 års vattenlag (ÄVL, dvs. äldre vattenlagen) genom en ändring 1942, och sedan i 1969 års miljöskyddslag.

Miljöskyddsaspekten

Den tidigaste regleringen rörande vattenföroreningar bestod av enstaka spridda bestämmelser, vars främsta syfte var att skydda sjöfart och fiske.

³⁸⁸ SFS 1982:1080.

I 12 § 1880 års vattenrättsförförordning fanns en ganska allmänt hållen föreskrift, om skyldighet för ägare av "verk eller inrättning att förhindra utsläppande av avfall, varav olägenhet kunde förorsakas."

Detta var visserligen inte till skydd för vattenmiljön som sådan eller med hänsyn till andra levande organismer, utan mer till för att garantera framkomlighet och flottning på vattendragen. Men å andra sidan representerade denna reglering ett skyddsintresse som låg vid sidan av den rena hälsovården. Länsstyrelsen gavs härigenom makt att ingripa mot allvarliga vattenföroreningar, men först när de redan var ett faktum.

Den s.k. dikningslagskommittén hade i uppdrag att utarbeta ett förslag till lag om förorening. Arbetet resulterade i en utredning 1915, som inte ledde fram till lagstiftning. Först genom en ändring år 1942 i 1918 års vattenlag (äldre vattenlagen ÄVL), infördes bestämmelser som tydligt hade miljön som skyddsintresse. Medan lagstiftningen hittills endast haft hälsoskyddsaspekter för ögonen, var syftet med de nya reglerna att skydda miljön, bl.a. sägs i motiven beträffande vissa regler att de "med hänsyn till landets djur eller växtvärld eller eljest ur naturskyddssynpunkt är av särskild betydelse."

I ÄVL användes beteckningen *förorening*, och det var uttryckligen fisket som skyddades.³⁸⁹ Även om såväl den politiska diskussionen, som det vetenskapliga samhället, långt tidigare hade uppmärksammat det vi idag kallar miljöproblem, så dröjde det alltså till seklets mitt tills det också av rättssystemet erkändes som ett skyddsvärt intresse.

I ÄVL reglerades utsläpp av kloakvatten, dvs. spillvatten och orenligheter som härrör från bostäder. Här stadgades:³⁹⁰

"att den som avleder eller ämnar avleda kloakvatten till vattendrag, sjö eller annat vattenområde, vare skyldig att, i den mån det kan anses skäligt, vidtaga erforderliga åtgärder till motverkande av förorening."

Regeln byggde på ett avvägningsmoment; "det skulle vara skäligt" att vidta åtgärder. Utsläppen av detta slags avloppsvatten var sålunda i princip tillåtet, men med möjlighet att föreskriva skyddsåtgärder.

År 1956 infördes kravet på längre gående rening än slamavskiljning (låggradig rening) varvid bestämmelsen i ÄVL fick följande lydelse:³⁹¹

"kloakvatten som innehåller avloppsvatten från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått behandling, varigenom avsättningsbar förorening frånskilts, ävensom pressaft från siloanläggning och urin från djurstall må ej avledas till vattendrag, sjö eller annat vattenområde, med mindre det uppenbarligen kan ske utan olägenhet."

³⁸⁹ 8 kap. 23 § respektive 31-32 §§ ÄVL.

³⁹⁰ 8 kap. 23 § ÄVL.

³⁹¹ 8 kap. 23 § 2 st.

Kravet på att det ska vara ”uppenbart” är mycket långtgående och innebär att det räcker med en endast mycket låg risk för olägenhet för att förbudet ska gälla. Med olägenhet avsågs det som i detta sammanhang betecknas miljö- respektive hälsoskyddsaspekter. Bestämmelsen överfördes till miljöskyddslagen (7 §) för att senare få plats i 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) där den alltjämt finns. Detta är ett exempel på en bestämmelse som ändrat betydelse genom åren

Samma år, 1956, tillkom också den s.k. förprövningskungörelsen, i vilken det räknades upp vissa slags fabriker och andra inrättningar som inte fick anläggas före avloppsfrågan tillståndsprövats av vattendomstol, medan andra skulle anmälas till länsstyrelsen.

Ytterligare en skärpning av reglerna genomfördes år 1964 då ett särskilt skydd för dricksvattentäkter infördes i paragrafens 2 stycke:

”Till vattendrag, sjö eller annat vattenområde, vars vatten användes eller kan antagas komma att framdeles användas för samhällets vattenförsörjning eller fabrik eller annan inrättning för framställning av varor avsedda att förtäras av allmänheten, må kloakvatten icke avledas, om därigenom kan uppkomma fara för spridning av smitta eller eljest våda ur hälsovårdssynpunkt.”

Denna regel överfördes senare till 18 kap. i 1983 års vattenlag, och sedan vidare in i MB genom dess 2 kap. där den får anses ingå i de allmänna hänsynsreglerna.

ÄVL skilde alltså på kloakvatten (från bostäder) respektive industriellt spillvatten. Reglerna om utsläpp av industriellt avloppsvatten i ÄVL³⁹² var betydligt strängare än vad som gällde utsläpp av kloakvatten, vilket alltid var tillåtligt. I princip rådde redan från 1942 ett förbud mot utsläpp av industriavloppsvatten i vattenområden om det orsakade olägenhet av någon betydelse ur allmän eller enskild synpunkt. Förbudet gällde tills dess att skäliga skyddsåtgärder hade vidtagits eller tills dess det visats att det skulle medföra oskäligen kostnader att motverka föroreningen. Dessa regler omfattade endast utsläpp till ytvatten och inte till grundvatten.

Riksdagen beslutade år 1969 om den nya miljöskyddslagen, och ungefär samtidigt infördes stadsbidrag för att skynda på utbyggnaden av större reningsverk. Skyddsintressen för denna lagstiftning var både hälsan och miljön som sådan. Någon skillnad mellan avloppsvatten från hushåll respektive industri gjordes inte längre, och ursprungligen omfattade ML inte grundvatten, vilket senare ändrades.

Definitionen av avloppsvatten fanns i 3 § ML, och de gemensamma materiella reglerna beträffande avloppsvatten fick sin form i avvägningsreglerna i 4–5 § ML. I utredningen som låg till grund för miljöskyddslagen (Immissionssakkunniga) menade man att det inte gick att förbjuda utsläpp generellt, utan att den grundläggande principen skulle vara att sådana endast så långt det var praktiskt möjligt skulle förebyggas. Dock fanns fortfarande viss reglering kvar i

³⁹² 8 kap. 31-37 §§ ÄVL.

1958 års hälsovårdsstadga, vilken sedermera överflyttades till 1982 års hälso-skyddslag. Detta är en tudelning som fortfarande märks i dagens lagstiftning, där tillståndskravet för de mindre avloppsanläggningarna regleras i FMH medan motsvarande regler för de större anläggningarna finns i miljöprövningsförordningen (MPF).

Medan ML tog fasta på användningen av fast egendom, så utgick hälso-skyddslagstiftningen från begreppet sanitär olägenhet. Även om dessa båda lagpaket slogs samman genom 1999 års miljöbalk, så syns också denna uppdelning fortfarande i MB. Med utgångspunkt i lagstiftningen så som den var då MB trädde i kraft, så gällde följande uppdelning mellan ML och HskL.

I 1 § ML definierades dess tillämpningsområde under begreppet "Miljöfarlig verksamhet" (dagens 9 kap. 1 § MB). Hit räknades bl.a. utsläppande av avloppsvatten (1 § 1 st. 1p.). I 3 § definierades avloppsvatten (idag 9 kap. 2 § MB), och genom 7 § förbjöds utsläppande av avloppsvatten av vissa slag i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det inte var uppenbart att det kunde ske utan olägenhet (dagens 12 § FMH). Genom 8 § ML kunde Regeringen generellt förbjuda utsläpp av avloppsvatten inom vissa delar av landet. Den senare tillkomna 8a § i ML gav Regeringen möjlighet att utlysa ett särskilt föroreningskänsligt område till miljöskyddsområde. Som grundläggande bestämmelse för alla former av avloppsutsläpp fanns de allmänna hänsynsreglerna i 4–6 § ML, vilket alltså är stommen till dagens 2 kap. MB.

I Miljöskyddsförordningen³⁹³ fanns ytterligare regler. Genom dess 3 § tillsammans med bilagan till förordningen var det förbjudet bl.a. att släppa ut avloppsvatten utan tillstånd om utsläppen motsvarade mer 2000 pe, (idag finns dessa regler i MPF) och genom 19 § MF tillsammans med dess bilaga var det förbjudet att släppa ut avloppsvatten från anläggningar dimensionerade för upp till 2000 pe, med undantag för "avlopp från enstaka hushåll" utan att anmäla detta till den kommunala nämnden.

Också i HskL fanns alltså avloppsrelevanta regler, och där var det begreppet "sanitär olägenhet" som var det centrala begreppet. Med detta avsågs (1 § 2st):

"en störning som kan vara skadlig för människors hälsa som inte är ringa eller helt tillfällig."

Idag definieras i princip samma sak genom begreppet "olägenhet för människors hälsa" genom 9 kap. 3 § MB.

Avloppsvattenbegreppet var i HskL detsamma som i ML. I 6 § HskL fanns den grundläggande försiktighetsregeln, och i 7 § 1 st. HskL fanns den grundläggande regeln för avloppsutsläpp;

"Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas."

Denna bestämmelse finns idag i 9 kap. 7 § MB.

³⁹³ SFS 1989:364.

Genom 7 § 2 st. HskL föreskrevs tillståndsplikt från den kommunala nämnden för att inrätta avloppsanordning om en vattentoalett skulle anslutas, medan det räckte med en skriftlig anmälan om ingen toalett skulle kopplas på. Om ML föreskrev tillstånds- eller anmälningsplikt gällde den regeln i stället. Enligt den praxis som normalt tillämpades av tillsynsmyndigheterna beträffande avloppsvatten, tillämpades HskL i fråga om mindre utsläppsmängder, dvs. från enstaka hushåll, och ML för utsläppsmängder därutöver.

Med kunskap om den reglering som gällde omedelbart före MB, så inses att den avloppsreglering som idag gäller inom MB beror på att bestämmelserna mer eller mindre ordagrant endast har flyttats till 9 kap. MB eller till FMH, numera även MPF. Någon samordning mellan reglerna har inte varit aktuell. Balken är snarare en kompilation dvs. en sammanslagning, än en samordnad miljölagstiftning.

Hushållningsaspekten

Den tredje generationens avloppsregleringar tillåter/kräver att inte enbart hälso- och miljöskyddsproblem, t.ex. till följd av en avloppsanläggning, ska vägas in i den rättsliga bedömningen, utan att också hänsyn till hushållning med naturresurser samt återanvändning och återvinning av t.ex. näringsämnen ska tas. Ur detta perspektiv är MB en helt ny företeelse i svensk rätt. I ML var det t.ex. inte möjligt att ställa hushållnings- eller kretsloppskrav, om detta inte råkade vara det bästa sättet att minska föroreningar.

Genom MB pekas för första gången resurshushållning för sakens egen skull ut som ett intresse som getts rättssystemets beskydd. Redan tidigare hade frågan dock uppmärksamats av lagstiftare. I SOU 1983:56, "Naturresursers nyttjande i hävd", fick ett antal forskare i uppdrag att utforma riktlinjerna för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken. Någon författning i avsedd riktning utmynnade denna utredning dock inte i.

Inte förrän MB trädde i kraft år 1999, har den s.k. kretsloppsprincipen entydigt och i lagtext slagits fast "att vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning utan att naturen skadas"

Tillsammans med hushållningsprincipen ska kretsloppsprincipen leda till att behovet av att förbruka ändliga naturresurser minskas.

MB bygger på det av Brundtlandrapporten lanserade – och i Agenda 21 utvecklade – begreppet Hållbar utveckling, och den betydelse som getts detta uttryck i Sverige. Redan snart efter Rio-mötet 1992 anfördes i den s.k. Kretsloppspropositionen³⁹⁴ att det för en hållbar utveckling krävs en mer cyklisk materialhantering – ett kretsloppssamhälle. Genom denna proposition skedde dock inga lagändringar av betydelse för hushållnings- och kretsloppsanpassningen, men den ledde till att begreppet hållbar utveckling för första gången infördes i svensk författningstext genom en ändring av 1 kap. 1 § i PBL. Dock gjordes inga materiella ändringar i själva lagen, varför betydelsen var högst marginell om ens någon. Först i och med att MB infördes fanns det möjlighet att ställa hushållnings- och kretsloppskrav.

³⁹⁴ Prop. 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.

10.1.3 Det kommunala huvudmannskapet för va

Genom 1955 års lag (1955:314) om allmänna vatten och avloppsanläggningar fick vi vår första lagstiftning som reglerade ”det allmännas” ansvar för va. Dess främsta syfte var att reglera rättsförhållandet mellan huvudmannen och brukarna.

Det är fortfarande denna lag som ligger till grund för dagens reglering. 1955 års lag ersattes av lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Efter flera utredningar,³⁹⁵ ersattes den lagen av dagens Lag om allmänna vattentjänster.

10.1.4 EU-rättens inträde

Ända sedan Sverige skrev under EES-avtalet har EU-rätten – (tidigare EG-rätten) varit relevant för den svenska rättsordningen. Efter EU-inträdet 1995 blev detta naturligtvis ännu tydligare. Tidigt kom EU:s avloppsvattendirektiv, som kräver avledning och rening av avloppsvatten från främst tätorter med mer än 2000 invånare. År 2000 kom EU:s ramdirektiv för vatten, som bland annat ställer krav på miljökvalitetsnormer.

Numera är hållbar utveckling målet för den svenska MB, men det är också inskrivet i Lissabonfördraget, där man talar om ”principen om en hållbar utveckling”³⁹⁶ samt att ”Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa...”³⁹⁷

I EU:s sjunde miljöhandlingsprogram, ”Att leva gott inom planetens gränser”:³⁹⁸ sägs att: ”...miljöhandlingsprogrammet bland annat ska prioritera målet att omvandla unionen till en resurseffektiv, grön, konkurrenskraftig och utsläppssnål ekonomi.”³⁹⁹ Visionen för detta miljöhandlingsprogram är att:⁴⁰⁰

”År 2050 lever vi gott inom planetens ekologiska gränser. Vårt välbefinnande och vår goda miljö bygger på en innovativ kretsloppsekonomi där ingenting slösas bort och där naturresurser förvaltas hållbart och biologisk mångfald skyddas, värderas och återställs på sätt som stärker vårt samhälles motståndskraft. Vår utsläppssnål tillväxt är sedan länge frikopplad från resursanvändningen och anger takten för ett säkert och hållbart globalt samhälle.”

Miljöhandlingsprogrammet ska stödja genomförande och uppmuntra åtgärder på alla nivåer och främja miljö- och klimatinvesteringar, även bortom 2020.”⁴⁰¹

³⁹⁵ SOU 1964:65 Vatten och avlopp samt SOU 1996:168 Översyn av PBL och VA-lagen.

³⁹⁶ Ingressen till Fördraget om den Europeiska Unionen (FEU).

³⁹⁷ FEU art. 3.3.

³⁹⁸ Europaparlamentet och rådets beslut nr 1386/2013/EU av den 20 november 2013 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser.

³⁹⁹ Art. 2.1.b.

⁴⁰⁰ Bilagan p. 1.

⁴⁰¹ Bilagan p. 14.

Unionen sätter upp tre tematiska mål, varav ett lyder: ”Omvandling av unionen till en resurseffektiv, grön och konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi.”⁴⁰²

Det är de relevanta EU-institutionerna som tillsammans med medlemsstaterna ansvarar för att vidta lämpliga åtgärder för att de prioriterade målen i miljöhandlingsprogrammet genomförs.⁴⁰³

Även om detta inte är ett bindande direktiv så ska det vara en gemensam strategi som bör vägleda alla framtida åtgärder som vidtas av EU-institutionerna och medlemsstaterna, vilka delar ansvaret för genomförandet och uppfyllandet av deras prioriterade mål.

10.2 Några konsekvenser av dagens reglering

Denna brokiga bakgrund påverkar på olika sätt tillämpningen och tolkningen av reglerna. Några exempel på detta:

Det var först i och med MB (1999) som det övergripande målet om en hållbar utveckling introducerades. Tolkningsproblem kan uppstå med sådana regler som funnits före MB, men som då fick en ny målsättning. Så blev exempelvis fallet med 9 kap. 7 § MB. Även om denna bestämmelse naturligtvis ska tolkas mot bakgrund av MB:s portalparagraf, kan det lätt bli förvirring när man har en bestämmelse med samma språkliga utformning som tidigare och där det finns rättspraxis och tidiga uttalanden i litteraturen.

Det finns vissa begrepp inom avloppsregleringen, som tidigare knöt till andra författningar där begreppen användes eller definierades, men som nu är upphävda eller ändrade. Ett exempel på detta är begreppet tätbebyggelse (idag i 12 § FMH), som tidigare användes i plan- och bygglagstiftningen men som sedan länge är utmönstrat därifrån. Problemet blir inte lättare av att det återintroducerats igen genom EU-rätten.

Ett tredje exempel gäller bristande samordning mellan olika författningar, där de kan referera till olika, men snarlika, begrepp. Ett exempel är att ansvaret för dagvattenhanteringen i LAV knyts till ”samlad bebyggelse”, medan frågan om dagvatten ska anses vara ett avloppsvatten enligt miljöbalkens definition istället kopplas till om området är detaljplanelagt. I 12 § FMH är återigen ”tätbebyggelse” ett av rekvisiten. Dessutom är det så att det som tidigare kallades samlad bebyggelse i PBL nu heter sammanhållen bebyggelse som har fått en legaldefinition i PBL.⁴⁰⁴

10.3 Att skilja på de lege lata och de lege ferenda

När man väl insett att regelsystemet kan vara ofullständigt, så är det viktigt att man förhåller sig till denna omständighet på ett korrekt sätt. En beslutande domstol eller myndighet får aldrig skjuta ett mål eller ärende ifrån sig med mo-

⁴⁰² Bilagan p. 16b.

⁴⁰³ Art. 3. 1. 1 meningen.

⁴⁰⁴ Sammanhållen bebyggelse definieras i 1 kap. 4 § PBL: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark.

tiveringen att ”regleringen är oklar”. I en dömande situation eller vid en myndighets hantering av ett myndighetsutövningsärende, så måste man alltid komma till en slutsats: ”vi uppfattar att rättsläget är följande”. En sådan slutsats ska naturligtvis hanteras utifrån vad rättskällorna säger.⁴⁰⁵ Men varken domstolen eller myndigheten får hitta på egna regler eller gå emot vad reglerna säger.

Den som anser att det är dåliga regler ska naturligtvis ge detta tillkänna, men inte i den dömande eller beslutande situationen. Jurister skiljer därför på *de lege lata* och *de lege ferenda*, där *de lege lata* betyder ”juridiken så som den är” och *de lege ferenda* betyder ”juridiken så som vi eller jag vill ha den”.

Syftet med denna rapport har varit att beskriva va-juridiken *de lege lata*, men kanske kommer den att visa att det finns ett behov av att föra diskussionen om va-juridiken *de lege ferenda* lite tydligare och offensivare?

Kanske finns det ett behov av en samordnad va-lag, eller kanske ett separat va-kapitel i miljöbalken?

⁴⁰⁵ Med rättskällor avses författningstexter, förarbeten till lagar, vägledande avgöranden från domstolar och myndigheter samt uttalanden i den juridiska litteraturen.

Källförteckning och litteraturtips

- Alm, Henrik & Åström, Annika. Kommunal dagvattenhantering – juridiska och finansiella aspekter. Svenskt Vatten Utveckling Rapport Nr 2014-07.
- Beckman, Lars. m.fl. Jordabalken, lagkommentar. Norstedts juridik, 2007.
- Bengtsson, Bertil m.fl. Miljöbalken En kommentar. Del 1 och 2. Nordstedts blå bibliotek.
- Bengtsson, Bertil. Miljöbalkens återverkningar. Norstedts juridik, Institutet för rättsvetenskaplig forskning. 2001. Citeras i Bengtsson 2001.
- Bengtsson, Bertil. Miljörätt och civilrätt artikel i antologin Miljörätten i förändring, – en antologi. Rättsfondens skriftserie 36, 2003. Redaktörer Gabriel Michanek och Ulla Björkman. Bengtsson 2003.
- Bengtsson, Bertil. Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken. Iustus förlag, 2015.
- Bergholm, Göran & Kjellin, Ulf. Dass, en undersökning av det hemliga rummet. Fischer & Co, 2000.
- Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen. Introduktion till EU-rätten. Studentlitteratur, 2014.
- Bexelius, A. Nordenstam, A samt Aurén, N. Byggnadslagstiftningen. Kungliga tekniska högskolan. P. A. Norstedts & söners förlag, Stockholm 1948.
- Bjällås, Ulf. Praxis för tillsyn över enskilda avlopp. Miljöskyddslagens regler i Koncessionsnämndens beslut. Naturvårdsverkets förlag 1994.
- Bohlin, Alf. Kommunalrättens grunder. Norstedts juridik, 2011.
- Bonde, Fredrik. m.fl. Fastighetsbildningslagen. Norstedts juridik, 2007.
- Boverket PM om bestämmelser i detaljplan.
- Boverket remissvar 20129-455/2013.
- Boverket. PBL-Kunskapsbanken. Dagvatten i detaljplan. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/
- Boverket. Vattendirektivet och fysisk planering. Boverket. 2004. Vattendirektivet och fysisk planering. Hur kommer den nya vattenplaneringen att påverka den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. Sep 2004.
- Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan. BFS 2014:5, DPB 1.
- Boverket. Planbestämmelser för detaljplan. Boverket, 1 januari 2015.
- Brundtlandrapporten, Vår gemensamma framtid. Rapport från världskommissionen för miljö och utveckling. Bokförlaget Prisma och Tidens förlag 1988.
- Caesar, Carl och Lindgren, Eidar. Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet? KTH, avdelningen för fastighetsvetenskap. Examensarbete 2009. Citeras Caesar & Lindgren.
- Christensen, Jonas. Rätt och kretslopp. Studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor. Akademisk avhandling, Iustus Förlag 2000. Citeras: Christensen 2000.
- Christensen, Jonas. Enskilda avlopp- miljöbalken har ändrat de rättsliga förutsättningarna. Artikel i antologin Miljörätten i förändring under redaktion av Gabriel Michanek & Ulla Björkman. Rättsfondens skriftserie 36. Iustus Förlag AB 2003. Citeras Christensen 2003.
- Christensen, Jonas: Planbestämmelser för dagvattenhantering. Uppdrag åt Oxunda Vattensamverkan, 2012-09-09-09. Kan hämtas på www.oxunda.se Citeras: Christensen 2012.
- Christensen, Jonas. Sluten tank inom verksamhetsområde för hushållspillvatten, eller...? En rapport om de rättsliga förutsättningarna enligt LAV för va-

- huvudmannen att välja tekniken med sluten tank, samt vissa rättsliga följdfrågor. Uppdrag av Uddevalla kommun, 2013-05-08. Kan hämtas på www.ekolagen.se Citeras: Christensen 2013.
- Christensen, Jonas: Dagvatten – ett grumligt rättsområde. Artikeln i Miljörättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek, Iustus Förlag 2013. Citeras: Christensen 2013.
- Didón, Lars Uno m.fl. Plan- och bygglagen, en kommentar. Norstedts gula bibliotek.
- Ebbesson, Jonas. Miljörätt. Iustus Förlag, 3:e uppl. ht 2015.
- Ekelund-Entson, Martina. Gipperth, Lena. Mot samma mål? – Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien. Göteborg 2010.
- Europaparlamentet och rådets beslut nr 1386/2013/EU av den 20 november 2013 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020. Att leva gott inom planetens gränser. EU:s sjunde miljöhandlingsprogram.
- Havs- och vattenmyndigheten. Vägledning för badvatten enligt direktiv 2006/7/EG. 2013.
- Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2013-09-13. Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar. Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp.
- Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Vägledning för kommunal va-planering – för hållbar va-försörjning och god vattenstatus. Rapport 2014:1.
- Havs- och vattenmyndigheten Vägledning och exempel för effektiv tillsyn av små avlopp. Rapport 2015:1.
- Hydén, Håkan & Hydén, Therese. Rättsregler, En introduktion till juridiken. Studentlitteratur, 2013.
- Jardbrink, Mikael. Allmänna intressen, hållbar utveckling och målstyrning i PBL. En historik med reflektioner och förslag till diskussionspunkter. En underlagsrapport. Boverket 2014-10-22.
- Julstad, Barbro. Fastighetsindelning och markanvändning. Norstedts juridik, 1999.
- Karlbom, Thomas. Markexploatering. Juridik, ekonomi, teknik och organisation. Norstedts juridik, 3:e upplagen 2007.
- Lantbrukarnas riksförbund (LRF) & Studieförbundet Vuxenskolan, 2014. Äga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet.
- Lantmäteriet. Handbok AL Anläggningslagen. 2015.
- Livsmedelsverket. Dricksvatten, – En överblick av den rättsliga regleringen av myndigheternas ansvar i vardag och i kris. 2009-06-16.
- Livsmedelsverket. Råd om enskild dricksvattenförsörjning.
- Livsmedelsverket. Att anlägga egen brunn för bra dricksvatten. 2014.
- Livsmedelsverket. Vägledning dricksvatten. 2014-12-19. www.slv.se
- Ljungman, Seve. Om skada och olägenhet från grannfastighet. Akademisk avhandling, Almquist & Wiksell Boktryckeri Uppsala 1943.
- Länsstyrelsen i Skåne län, rapport 2008:44. Planera vatten och avlopp, Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till.
- Länsstyrelsen i Västra Götaland, rapport 2006:99. Vattenförsörjningsplaner, – Innebörd och innehåll.
- Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta: Den Svenska miljörätten, Iustus Förlag. Tredje upplagan 2012. (med supplement på www.iustus.se)
- Miljösamverkan Sverige. Tillsynsvägledning enligt lagen om allmänna vattentjänster, ett handläggarstöd. Rapport nr 2014:4.

- Naturvårdsverkets allmänna råd [till 2 och 26 kap. miljöbalken och 12–14 och 19 § § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd] om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten. NFS 2006:7.
- Naturvårdsverket. Faktablad om avloppsreningsverk 200 – 2 000 pe. Fakta 8286, mars 2007.
- Naturvårdsverket. Små avloppsanläggningar, Handbok till allmänna råd, 2008:3.
- Naturvårdsverket. Regler för avloppsslam. 2013-02-13.
- Nergelius, Joakim. Svensk statsrätt. Studentlitteratur, 2010.
- Nordström, Anders. Dricksvatten för en hållbar utveckling. Studentlitteratur 2005.
- Qviström, Jörgen. Vattentjänstlagen: en handbok. Norstedts Juridik 2008.
- Regeringens proposition 1985/86:83 Om ersättning för miljöskador.
- Regeringens proposition 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.
- Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk.
- Regeringens proposition 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.
- Regeringens proposition 2005/06:78 Allmänna vattentjänster.
- Regeringens proposition 2013/14:126, En enklare planprocess.
- SGU. Normbrunn -07. Att borra brunn för energi och vatten – en vägledning. SGU 2008.
- SMED. Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avlopp, SMED rapport Nr 166, 2015.
- SOU 1964:65 Vatten och avlopp.
- SOU 1983:56 Naturresurser och hävd. Betänkande av Naturresurs- och Miljökommittén.
- SOU 1996:168 Översyn av PBL och va-lagen.
- SOU 2014:35 I vått och torrt, - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt. Allmän förvaltningsrätt. Liber förlag, 2014.
- Svenskt Vatten. Publikation P90. Dimensionering av allmänna avloppsledningar.
- Svenskt Vatten. Publikation P94. ABVA 07.
- Svenskt Vatten. P110. Avledning av spill-, drän- och dagvatten. Funktionskrav, hydraulisk dimensionering och utformning av allmänna avloppssystem.
- Svärd, Stig Olof & Rahmn, Thomas. Prövning enligt miljöskyddslagen. Almqvist & Wiksell Förlag AB 1973.
- UNICEF and WHO Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Progress in Drinking Water and Sanitation. Update 2012.
- Wennergren, Bertil. Offentlig förvaltning i arbete. Tredje Upplagan. Norstedts juridik 2008.
- von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning Norstedts juridik 2014.
- Österberg, Tommy. Samfälligheter. Handbok för samfällighetsföreningar. Norstedts juridik, 2010.

Juridiken kring vatten och avlopp

En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten

Kommunerna har ett viktigt ansvar för att planera för vattenförsörjning och avloppshantering i hela kommunen. En förutsättning för en lyckad planering är att det finns en god kommunikation och en förståelse för varandras roller och den lagstiftning som ligger till grund för det arbete som genomförs på de olika förvaltningarna och mellan politiker och tjänstemän inom kommunen.

I rapporten beskrivs översiktligt juridiken kring dricksvatten, spillvatten och dagvatten. Rapporten riktar sig främst till tjänstemän och förtroendevalda i kommuner, men även till tjänstemän på länsstyrelser och är tänkt att vara ett juridiskt stöd till de som kommer i kontakt med frågor som rör vatten och avlopp.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15

ISBN 978-91-87025-86-0

Havs- och vattenmyndigheten

Postadress: Box 11 930, 404 39 Göteborg

Besök: Gullbergs Strandgata 15, 411 04 Göteborg

Tel: 010-698 60 00

www.havochvatten.se

**Havs
och Vatten
myndigheten**
