

Länsstyrelsens åläggande för kommun att bygga ut allmän avloppsanläggning fastställdes (med den ändringen att genomförandetiden flyttades fram) i fall där uppkomna hälsomässiga problem hade åtgärdats genom inrättandet av en gemensamhetsanläggning till vilken drygt hälften av det aktuella områdets 35 fastigheter var anslutna. (6 § 2006 års lag)

Länsstyrelsen (länsstyrelsen) öppnade, efter att skrivelse inkommit från boende i området Västersjö i Knivsta kommun, ett tillsynsärende rörande kommunens ansvar för att ordna allmänna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster för fastigheter i Västersjö. Efter yttrande från kommunen och ytterligare viss skriftväxling med kommunen och boende i Västersjöområdet har länsstyrelsen därefter genom beslut den 4 juni 2009 förelagt Knivsta kommun att för området Västersjö bestämma verksamhetsområde för avlopp samt att sörja för att en allmän va-anläggning kommer till stånd. Enligt beslutet ska den allmänna va-anläggningen vara klar senast ett år efter att beslutet vunnit laga kraft.

Kommunen yrkade i Va-nämnden yrkat att nämnden ska upphäva länsstyrelsens föreläggande. I andra hand, för det fall Va-nämnden skulle finna att kommunen rätteligen ska föreläggas att bygga ut den allmänna anläggningen, har kommunen yrkat att tidpunkten för genomförandet ska bestämmas till tre år från lagakraftvunnet beslut.

Länsstyrelsen bestred yrkandena.

Kommunen anförde:

Målet handlar endast om en eventuell skyldighet för kommunen att bygga ut kommunalt spillvattenavlopp i Västersjö. 6 § vattentjänstlagen har åberopats av länsstyrelsen men endast med avseende på hälsoskyddsaspekten. Miljöaspekten har inte gjorts gällande i målet. I området finns det 35 fastigheter, av vilka två är obebyggda. Fritidshuset är 18 stycken medan återstoden bebos permanent. Bebyggelsen är sammanhållen. – Det finns i dag inte något behov av en allmän avloppsanläggning i området. Av fastigheterna är i dag 18 stycken anslutna till en gemensamhetsanläggning som togs i drift i mars 2009. När gemensamhetsanläggningen kom med sitt reningsverk förbättrades vattensituationen i området och ingen brunn i området har enligt nu företagen utredning otjänligt vatten. Det är möjligt att ansluta ytterligare fastigheter till det gemensamma reningsverket och detta skulle också kunna byggas ut. Nästan alla permanentboende är nu anslutna till det gemensamma reningsverket. Tio fastigheter har fullt tillfredsställande avloppslösningar i form av slutna tank, mulltoa eller förbränningstoa. Några har inte tillfredsställande avloppslösning; sex stycken har wc anslutet till infiltrationsanläggning. När det gäller dricksvattnets kvalitet så hade fyra fastigheter i aktuell undersökning anmärkning på brunnsvattnet från kemisk och mikrobiologisk synpunkt. Det var inte fråga om att vattnet var otjänligt utan alla låg mycket nära gränsen för att ha tjänligt vatten. Vid tidigare undersökning av brunnarna fanns flera fastigheter vars vatten rubricerades som otjänligt vid analyserna. Det gick dock inte att fastställa föroreningarnas orsak. – När det visade sig att det fanns intresse i området för en gemensamhetsanläggning ansåg kommunen att det var den bästa lösningen. Kommunen upplyste när ansökan inkom att man skulle bygga så att gemensamhetsanläggningen blev dimensionerad så att alla skulle kunna anslutas. – I och för sig

kanske 35 fastigheter får anses utgöra ett ”större sammanhang” i vattentjänstlagens mening. Man måste dock fråga sig hur många av dessa som måste ha problem för att 6 § i lagen ska kunna tillämpas. Det saknas här vägledning i förarbeten och praxis.

Beträffande genomförandetiden så skulle det kunna gå ganska snabbt om kommunen bara hade att ta över befintliga anläggningar. Men den befintliga anläggningen har tekniska begränsningar – andra lösningar behövs vid ett kommunalt övertagande. Det är få fastigheter i Västersjö på en relativt stor yta vilket medför att kostnaden per fastighet blir hög. Det krävs en del överväganden i fråga om teknisk lösning. Därför är en genomförandetid på tre år mer realistisk.

Länsstyrelsen anförde till stöd för sitt bestridande i huvudsak följande:

Länsstyrelsen ifrågasätter inte att det ur sanitär synpunkt blev bättre när gemensamhetsanläggningen tillkom. Likväl har kommunen en skyldighet att inrätta allmän avloppsanläggning eftersom utbyggnadsskyldigheten fanns där redan när gemensamhetsanläggningen byggdes ut och dess kapacitet räcker inte till för alla. Det behövs en långsiktigt hållbar lösning. Ytterst är det kommunen som har ansvaret. Man måste fråga sig om det är något som kan överlåtas till de boende i området. De boende har olika uppfattningar om avloppsfrågan vilket gör att det blir ett svårt område att arbeta i. Inrättas inte verksamhetsområde har de boende en sämre status ur drifts- och rättssäkerhetssynpunkt. Gemensamhetsanläggningen drivs av en ekonomisk förening och föreningen har inte någon skyldighet att ordna vattentjänster för hela området. När reningsverket är fullt utnyttjat måste ett nytt reningsverk uppföras. Det är en mycket osäker situation. Den lösning som här kommit till stånd har inte uppfyllt vattentjänstlagens intentioner.

Lagen reglerar inte vilken teknisk lösning som huvudmannen ska använda. Kommunen hade kunnat ordna avloppssituationen genom att uppföra en egen Topas reningsanläggning och vara huvudman för denna. Den här typen av Topas-anläggning används av andra kommuner i verksamhetsområdena. Det blir ofta aktuellt med en lokal lösning i mindre områden. Det är kommunens ansvar när de lagliga förutsättningarna i 6 § vattentjänstlagen har inträtt. Västersjö är ett exempel på område som det finns gott om i Sverige. För området är det hälsoskyddsfrågan som är relevant och en allmän avloppsanläggning behövs med hänsyn till människors hälsa. Områdets karaktär med lutning mot Mälaren, delvis genomsläppliga jordarter och sprickigt berg gör att det inte är lämpligt med enskilda avloppslösningar. Miljökriteriet i 6 § vattentjänstlagen åberopas inte eftersom det inte framstår som uppenbart att en kommunal avloppsanläggning behövs ur miljösynpunkt. – Det kan finnas större områden än Västersjö där det inte finns behov av en allmän va-anläggning på grund av människors hälsa eller miljön. Eftersom rekvisitet skydd för människors hälsa är uppfyllt i Västersjö så är det kommunen som har ansvaret för att skyddsbehovet tillgodoses genom allmän avloppsanläggning.

Kommunen har redovisat en utredning vari bedöms att dricksvattenkvaliteten förbättrats genom tillkomsten av gemensamhetsanläggningen. Länsstyrelsen

finner inte skäl att ifrågasätta resultatet utan ser detta som en ytterligare bekräftelse på att en samordnad lösning behövs för att förhindra olägenhet för människors hälsa. Det är områdets förutsättningar som ligger till grund för kommunens ansvar, inte den aktuella situationen i nuläget. Därmed var och är det kommunens skyldighet att ordna en allmän avloppsanläggning (jmf prop. 2005/06:78 s.28 f). Att det för närvarande, på grund av att kommunen accepterat en anmälan om enskild gemensamhetsanläggning knappast föreligger någon olägenhet för människors hälsa, har inte ändrat på ansvarsfrågan. Länsstyrelsen hade dock inte drivit detta ärende om alla fastighetsägare i området valt att ingå i denna gemensamhetsanläggning. Så är nu inte fallet.

Frågan om kommunens skyldighet att tillhandahålla allmänna vattentjänster bör även ses i ett vidare sammanhang. Det är länsstyrelsens uppfattning att förarbetena och propositionen till vattentjänstlagen mycket tydligt pekar ut att om vissa förutsättningar är uppfyllda så är det kommunens ovillkorliga skyldighet att ordna allmänna vattentjänster. Trots detta så finns det en osäkerhet och många olika uppfattningar hur långt denna skyldighet sträcker sig och om det finns situationer när avsteg kan göras t.ex. genom privata initiativ. Vår uppfattning är att det saknas rättspraxis i denna fråga vilket bl.a. lett till att osäkerheten är stor kring hur omvandlingsområdena ska hanteras när kraven på vatten och avlopp ökar. Intresset från kommunen att sörja för allmänna vattentjänster varierar och va-planeringen är ofta undermålig. Det förekommer att kommuner som inte vill inrätta fler verksamhetsområden antingen på felaktiga grunder hävdar att kommunalt ansvar inte föreligger eller ”hotar” med höga särtaxor beräknade utifrån att det aktuella området ska anslutas till befintligt vattenverk eller avloppsreningsverk. Alltför sällan övervägs billigare lokala lösningar i kommunal regi. Va-frågorna hamnar därför ofta i knät på de boende i området som sällan har samma inställning i frågan. I förlängningen anser länsstyrelsen att ett tydliggörande av kommunernas ansvar skulle förenkla kommunal va-planering och miljönämndernas arbete med att åtgärda de dåliga enskilda avloppen.

Kommunen har i målet åberopat Rapport utförd av WSP Environmental, daterad 2010-05-25.

Va-nämnden yttrade:

Frågan om skyldighet för Knivsta kommun att bestämma verksamhetsområde i Västersjö och sörja för att en allmän avloppsanläggning kommer till stånd i området ska prövas med tillämpning av 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen). Av den bestämmelsen framgår bland annat att om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning i ett större sammanhang för en befintlig bebyggelse, ska kommunen bestämma ett verksamhetsområde och se till att behovet snarast tillgodoses genom en allmän va-anläggning.

I den tidigare gällande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar föreskrevs i 2 § första stycket bl.a. att om, med hänsyn till hälso-skyddet, vatten och avlopp för viss befintlig bebyggelse behöver ordnas i ett större sammanhang, så skulle kommunen sörja för eller tillse att allmän va-anläggning kom till stånd så snart det kunde ske.

I målet har länsstyrelsen förelagt kommunen att ordna allmän avloppsanläggning i området Västersjö och som grund härför anfört att det är fråga om en samlad bebyggelse där en utbyggnad av allmän avloppsanläggning behövs i ett större sammanhang till skydd för människors hälsa. Kommunens inställning är att det funnits hälsomässiga problem med otjänligt vatten i området tidigare men att, sedan en gemensam reningsanläggning byggts ut som betjänar 18 av fastigheterna, så har förhållandena förbättrats i sådan utsträckning att behov av allmän avloppsanläggning inte föreligger i området.

Va-nämnden gjorde följande bedömning.

Parterna synes eniga om att idrifttagandet av gemensamhetsanläggningen med dess reningsverk (Topas-anläggning) medfört att förhållandena i området har förbättrats avsevärt och att det i dag knappast föreligger någon olägenhet för människors hälsa. Eftersom detta är den enda grund för utbyggnad av allmän avloppsanläggning som är åberopad i länsstyrelsens överklagade beslut inställer sig frågan om kommunen, trots att olägenheter för närvarande inte tycks förekomma från hälsosynpunkt, ändå kan föreläggas en utbyggnad av allmänt avlopp i området.

Västersjöområdets behov av att från hälsosynpunkt få åtgärdat avloppsförhållandena har lösts på privat väg genom att vissa av de boende med kommunens råd och stöd byggt en reningsanläggning. Denna sköttes först av Västersjö va-förening och senare har fastighetsägarna bildat en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. I tidigare va-lagstiftning dvs. såväl 1955 års va-lag som 1970 års va-lag förutsattes att det i första hand var en kommunal skyldighet att sörja för tillkomsten av va-anläggning. För att utbyggnadsskyldighet skulle föreligga fordrades normalt att det var fråga om en någorlunda samlad bebyggelse bestående av åtminstone 20 – 30 fastigheter och att va-anläggningen behövdes till förekommande av sanitär olägenhet. Genom lagändringar kom ”sanitär olägenhet” att ändras till ”med hänsyn till den allmänna hälsovården” och senare ersattes allmän hälsovård med begreppet ”hälsoskydd”. Ändringarna avsågs innebära en viss utvidgning av kommunernas skyldigheter. Utan någon avsedd ändring i sak har därefter ”hälsoskydd” i vattentjänstlagen ersatts med ”skyddet för människors hälsa”. Enligt tidigare va-lagstiftning krävdes inte nödvändigtvis att kommunen själv skulle utföra och driva den va-anläggning som behövdes. Om anläggningen uppfyllde kraven från hälsosynpunkt kunde skyldigheten anses uppfylld även genom tillkomsten av en gemensamhetsanläggning utan kommunens medverkan. Vattentjänstlagen innebär i detta avseende en skärpning av kraven på kommunen. Kommunen har nu fått det fulla ansvaret för att förekommande behov tillgodoses och skyldigheten ska kommunen fullgöra genom en kommunal anläggning. Skyldigheten kan således inte längre fullgöras på annat sätt utan medverkan av kommunen. Skälet härför framgår av förarbetena till lagen (prop. 2005/06:78 s. 27) där det bl.a. talas om att tillgången till vattentjänster är ett primärbehov som talar för att det bör vara en samhällelig angelägenhet att tillgodose behovet därav och att det demokratiska inflytandet liksom allmänhetens möjligheter till insyn i verksamheten måste säkras. En rådighet över va-resurserna underlättar också den kommunala planeringen. När behovet är sådant att utbyggnad av en allmän va-

anläggning kommer i fråga ska därför också säkerställas att kommunen får rådigheten över va-resurserna (prop. 2005/06:78 s. 28 f.)

Reningsanläggningen har i detta fall enligt handlingarna i målet inrättats som gemensamhetsanläggning för 16 fastigheter genom beslut 2008-12-15 efter lantmäteriförrättning enligt anläggningslagen. Anläggningen fanns redan före beslutet då den drevs genom en ekonomisk förening. I beslut 2006-01-21 har kommunen genom bygg- och miljönämnden angivit föreskrifter för hur anläggningen, avsedd att kunna betjäna alla fastigheterna i området, skulle utföras som ett reningsverk av typen Topas. Den ursprungligt avsedda anläggningen för hela området har emellertid blivit utförd med mindre kapacitet och betjänar enligt uppgift för närvarande 18 av områdets fastigheter. För att området i dess helhet ska kunna betjänas krävs om- och tillbyggnader av avloppsanläggningen.

Västersjö består i dag av 35 fastigheter varav 33 är bebyggda. Drygt hälften av fastigheterna är anslutna till gemensamhetsanläggningen och vad som framkommit i målet visar inte annat än att idrifttagandet av anläggningen har haft en positiv inverkan på vattenkvaliteten i områdets brunnar. Många av fastigheterna i Västersjö är emellertid inte anslutna till reningsanläggningen och de enskilda avloppen är av mycket varierande standard från slutna tank till wc-vatten som går till infiltration. Utredningen visar också att fastighetsägarna är sinsemellan oense om hur behovet av att omhänderta avloppet bäst ska tillgodoses i området. Att förhållandena för närvarande förbättrats betyder inte att denna situation med säkerhet kan förväntas bestå vid ett ökat utnyttjande och permanentboende i området. För tillämpning av 6 § vattentjänstlagen krävs inte heller att de hälsovådliga olägenheterna måste ha uppstått för att en utbyggnadsskyldighet kan föreligga. Även risken för sådana olägenheter kan medföra utbyggnadsskyldighet för kommunen. Är tätbebyggelsen som i detta fall av nägorlunda stor omfattning är förhållandena ytterst sällan sådana att en gemensam va-anläggning för hela området kan avvaras under en längre tid. I Västersjö har ostridigt också uppstått hälsomässiga problem med dricksvattnet som de boende åtgärdat genom inrättandet av gemensamhetsanläggningen. Den omständigheten att en gemensamhetsanläggning inrättats i Västersjö för endast en del av området kan emellertid inte anses uppfylla den skyldighet kommunen haft att tillgodose områdets behov av avloppslösning och kan, som framgått av vad som tidigare anförts, med tillämpning av vattentjänstlagen inte ersätta skyldigheten att tillgodose förekommande behov genom en kommunal anläggning. En ordning där det i vattentjänstlagen förutsatta kommunala ansvaret för en utbyggd allmän va-anläggning kunde åsidosättas genom att hänvisa till att åtgärder redan vidtagits på privat initiativ med goda resultat från hälso- och miljösynpunkt, skulle innebära alltför stora möjligheter att kringgå lagens syfte att säkra den kommunala rådigheten över va-resurserna när förhållandena i ett område påkallar utbyggnad av allmän va-anläggning.

Länsstyrelsens beslut ska på grund av det anförda fastställas. En genomförandetid av endast ett år finner Va-nämnden dock väl kort med hänsyn till av kommunen påvisade problem. Områdets begränsade omfattning och att fråga är om utbyggnad av endast en va-nyttighet samt att möjlighet till övertagande av

vissa anläggningsdelar torde kunna komma i fråga gör dock att en rimlig genomförandetid borde kunna begränsas till två år från lagkraftvunnet beslut.

Va-nämnden fastställde länsstyrelsens beslut med den ändringen att genomförandetiden begränsades.

Beslut 2011-02-28, BVa 15

Mål nr Va 112/09

Kommunen överklagade till Svea hovrätt som ändrade Va-nämndens beslut endast på så sätt att den allmänna v a-anläggningen ska vara klar att tas i drift senast tre år efter det att avgörande i målet vunnit laga kraft.

Dom 2012-03-16

Mål nr M 2403-11