

En kommun kan inte undgå ansvar att ordna vattentjänster om det föreligger behov därtill genom att hänvisa till att en majoritet av fastighetsägarna vill prova att själva bygga ut en gemensamhetsanläggning. När det finns behov av en va-anläggning till skydd för människors hälsa eller miljön i ett större sammanhang finns enligt vattentjänstlagen en ovillkorlig skyldighet för en kommun att ordna allmänna vattentjänster.

Bakgrund:

I maj 2008 beslutade Nordanstigs kommun att inrätta ett verksamhetsområde för 297 fastigheter i Sörfjärden Gnarp, beläget vid kusten i norra Hälsingland mellan Hudiksvall och Sundsvall. Efter omfattande protester bland de boende och ytterligare utredning beslutade kommunen emellertid att upphäva beslutet om verksamhetsområde i december 2010. Länsstyrelsen har uppmärksammat på förhållandena i området bl.a. av vissa boende och har därefter i beslut den 9 maj 2011 med stöd av 51 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) förelagt kommunen att inrätta verksamhetsområde för området Sörfjärden och se till att ”behovet snarast, senast den 31 maj 2014, och så länge behovet kvarstår blir tillgodosett genom en allmän va-anläggning”. Av bl.a. beslutets motivering torde framgå att föreläggandet avser en skyldighet för kommunen att med stöd av 6 § vattentjänstlagen kunna erbjuda fastigheterna i området såväl vatten- som avloppsanslutning till en utbyggd allmän va-anläggning senast angivet datum.

Yrkanden:

Kommunen yrkade att Va-nämnden skulle upphäva länsstyrelsens föreläggande. I andra hand, för det fall Va-nämnden skulle finna att kommunen rätteligen ska föreläggas att bygga ut den allmänna va-anläggningen, har kommunen, som det får förstås, yrkade att tidpunkten för färdig utbyggnad av anläggningen skulle bestämmas till den 30 september 2016.

Länsstyrelsen bestred yrkandet om upphävande av beslutet men medgav att tidpunkten för utbyggd anläggning flyttas fram enligt kommunens andrahandsyrkande.

Kommunen:

Det tidigare beslutade numera upphävda verksamhetsområdet i Sörfjärden omfattade 297 fastigheter och kommunen har uppfattat att länsstyrelsens beslut nu omfattar 287 av dessa fastigheter. Redan från början, innan man beslutade om verksamhetsområde, ansåg kommunen att det förelåg sanitära och hälsomässiga behov av en samlad lösning för vatten och avlopp i Sörfjärden. Kommunen anser dock numera att fastighetsägarna i området bör ges möjlighet att tillgodose va-behovet genom gemensamhetsanläggning, alltså en enskild lösning, innan kommunen fullgör sin skyldighet enligt vattentjänstlagen. En utredning utförd av WSP ligger till grund för kommunens beslut att upphäva beslutet om verksamhetsområde. Den utredningen visar hur behovet av vatten och avlopp i Sörfjärden kan tillgodoses och WSP anser att detta kan ske genom en enskild anläggning. Även miljökontoret anser att WSP:s lösning är rimlig dvs. att fastighetsägarna ska få möjlighet att lösa va-frågorna på egen hand. Det finns för närvarande inte något behov av en allmän va-anläggning eftersom fastighetsägarna åtagit sig att bygga en va-lösning i området. Trots detta har länsstyrelsen således förelagt kommunen att inrätta verksamhetsområde.

I området finns redan gemensamhetsanläggning i den centrala delen av Sör-

fjärden och fastighetsägarna vill använda den. Det är inte alls så att kommunen här vill undandra sig sitt ansvar och sin skyldighet utan det rör sig närmast om ett initiativ från fastighetsägarnas sida. Kommunen vill alltså ge fastighetsägarna tillfälle att lösa frågan själva innan den, mot fastighetsägarnas vilja, byggs ut en allmän anläggning. När projektering för utbyggnad av allmän anläggning tidigare påbörjades märkte man en mycket kraftig opinion i området mot en allmän va-anläggning. Det är inte aktuellt att ha både en allmän anläggning och att till del behålla de enskilda lösningarna i området – antingen ska fastighetsägarna samordna en gemensam va-lösning eller så ska kommunen bygga ut en allmän va-anläggning i området. Om fastighetsägarna inte ser till att en gemensamhetsanläggning kommer till stånd senast tre år från kommunens beslut att upphäva beslutet om verksamhetsområde kommer i alla fall kommunens skyldighet att aktualiseras. Efter att man beslutade om upphävande av beslutet om verksamhetsområde har man byggt ut dricksvattenanläggning för bl.a. området Olerstakten i Sörfjärden och motsvarande har skett för spillvatten. Goda möjligheter finns till förbättrade enskilda anläggningar och gemensamhetslösningar. Tanken är att kommunen ska ha en representant med under hela processen när Sörfjärden löser de samfälliga delarna så att kommunen får insyn och kan ge goda råd.

Kommunen anser att länsstyrelsens synsätt – att det är en ovillkorlig skyldighet för kommunen att tillse att en allmän va-anläggning kommer till stånd – inte har stöd i vattentjänstlagen eller dess förarbeten, när behovet kan tillgodoses på annat sätt än genom en allmän va-anläggning. Enligt kommunens uppfattning torde det vara oomtvistat att kommunen inte har skyldighet att inrätta en allmän va-anläggning om det finns en redan tillskapad gemensamhetsanläggning, som tillgodoser va-behovet på ett från hälsomässigt och miljömässigt godtagbart sätt. Då finns helt enkelt inte behovet, även om övriga förutsättningar i och för sig är uppfyllda. Kommunen anser det orimligt, eller i vart fall oskäligt, att ålägga en kommun att bygga ut en allmän va-anläggning när det är utrett att förutsättningar finns att lösa va-behovet på annat sätt, fastighetsägarna i området är överens om att lösa det genom utvidgning av befintliga gemensamhetsanläggningar och det inte tidigare från myndighetshåll framställts några erinringar mot den förevarande situationen. Kommunen anser att fastighetsägarna rimligen måste beredas möjlighet att själva ordna områdets va-behov innan kommunens skyldighet att bygga ut allmän va-anläggning inträder. Enligt kommunens uppfattning har detta synsätt stöd i förarbetena till vattentjänstlagen (prop. 2005/06:78 s. 40 st. 3).

Om en utbyggnad av allmän va-anläggning ska utföras kan konstateras att närmaste befintliga verksamhetsområde/vattenverk/avloppsreningsverk är beläget i Gnarp, ca 9 km fågelvägen från Sörfjärden. Recipient för reningsverket i Gnarp är Gnarpsån, vilken som bekant mynnar ut i Sörfjärden. Förutom den långa överföringssträckan erfordras pumpning av avloppet för att Sörfjärden skulle kunna betjänas av den anläggningen, vilket skulle medföra ytterligare stora anläggnings- och driftskostnader. Va-huvudmannen har bedömt att nyanläggning av ett reningsverk för Sörfjärden som nyttjar havet som recipient är ett såväl miljömässigt, funktionsmässigt som ekonomiskt mer fördelaktigt alternativ än överföring till det befintliga avloppsreningsverket i Gnarp.

Länsstyrelsen har till stöd för sitt bestridande hänvisat till det överklagade beslutet och därutöver anför: Länsstyrelsens beslut gäller det område som omfattades av det tidigare beslutade kommunala verksamhetsområdet och således för samtliga de 297 fastigheter som ingick i det området. Det är ju klarlagt att det finns ett tydligt behov av att man i Sörfjärden ordnar vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang, vilket framgår både av kommunens överklagande och av WSP:s utredning. Kommunen har således identifierat behovet tidigare. Till viss del på grund av opinionen har kommunen sedan sett över detta. Det är ett kommunalt ansvar att se till att alla har tillgång till fungerande va-anläggningar i området. Länsstyrelsen anser att kommunen inte är beredd att ta det ansvar som lagen stipulerar. När det finns behov av vatten och avlopp i ett stort sammanhang har kommunen ansvaret. Med tanke på att kommunen har planer på att utöka bebyggelsen och ha åretruntboende är det lika bra att ta ett helhetsgrepp för hela området. Kommunen tror kanske att fastighetsägarna ska lösa detta men ingen vet vad som hänt om 36 månader. Länsstyrelsens tolkning av vattentjänstlagen är att den inte öppnar upp för att fastighetsägarna ska lösa detta. Det stämmer inte heller att det råder enighet bland fastighetsägarna om att de vill ordna en egen va-lösning. En del fastighetsägare vill att vissa områden ska ha samfälliga lösningar men andra vill det inte. Alla är inte överens och frågan har blivit mycket känslig i området så man vill inte öppet gå ut och säga att man förordar en allmän anläggning. Om man ska lösa frågan på frivillig väg är problemet att det inte i dag finns något tvingande medel eftersom det inte är fråga om något detaljplanelagt område. Fastighetsägarna kan inte medtvingas utanför detaljplanelagt område. - I de planer som kommunen har presenterat ligger inte avloppsreningsverket mitt på sandstranden. Utloppshuvudet ska inte läggas så att det finns risk att avloppsvattnet dras in mot stranden. Exakt var avloppsreningsverket ska förläggas är något som ingår i en projektering och länsstyrelsen lägger sig inte i hur detta görs.

I fråga om påverkan i dag på miljö och hälsa så åberopar länsstyrelsen WSP:s utredning och de mätningar som gjorts i brunnsvattnet. Dessa visar att dagens anläggningar har en tydlig inverkan på grundvattnet. Man tar sitt vatten ur grundvattnet. Coliforma bakterier påverkar grundvattnet med risk att Sörfjärdens vatten påverkas på sikt.

Utredning:

Ledamot av Va-nämnden har tillsammans med parterna besiktigt Sörfjärdenområdet. I målet har vidare upplysts att Olerstäktens samfällighetsförening och Sörfjärdens vattenförening kopplat ihop sina dricksvattnät och påbörjat ett arbete för att också hitta en långsiktig och varaktig lösning på problemet med avloppsvatten i de centrala delarna av Sörfjärden. Ett antal fastighetsägare i området har avhört till Va-nämnden skriftligen och även närvarit vid den förberedande förhandlingen i målet och vid företagen besiktning i Sörfjärdenområdet.

Va-nämnden yttrade:

Frågan om skyldigheten för Nordanstigs kommun att bestämma verksamhetsområde i Sörfjärden 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 bl.a.

att om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en befintlig eller blivande bebyggelse, ska kommunen bestämma ett verksamhetsområde och se till att behovet snarast tillgodoses genom en allmän va-anläggning.

I målet har länsstyrelsen förelagt kommunen att ordna verksamhetsområde för allmän va-anläggning i Sörfjärden med hänvisning till att förhållandena där är sådana, särskild avseende hälsoaspekten, att de omfattas av kraven i 6 § vattentjänstlagen för utbyggnad av en allmän va-anläggning. Kommunens inställning är att en utbyggnad behövs för en gemensam lösning av vatten- och avloppsförhållandena i Sörfjärden men att denna uppgift i första hand ska åläggas de boende i området genom en gemensamhetsanläggning.

Va-nämnden gör följande bedömning.

Parterna torde vara eniga om att det föreligger ett behov av att lösa vatten- och avloppsfrågorna för Sörfjärden-området genom en samlad gemensam åtgärd och kommunen har, som framgått, redan tidigare fattat beslut om verksamhetsområde för Sörfjärden som senare upphävdes. Länsstyrelsens föreläggande har uppgivits avse att kommunen ska erbjuda just fastigheterna inom det tidigare beslutade verksamhetsområdet allmänna va-tjänster senast vid i beslutet angivet datum. Den avgörande frågan i målet är således om den skyldighet att bygga ut allmän va-anläggning i Sörfjärden som båda parter i och för sig tycks anse föreligger kan anstå i avvaktan på att de boende själva får tillfälle visa om de kan klara en utbyggnad av vatten och avlopp i området som uppfyller de hälso- och miljömässiga krav som kan ställas.

Va-lagsutredningen föreslog i betänkandet Allmänna vattentjänster (SOU 2004:64) att kommunen i vissa fall skulle kunna besluta om va-samverkan genom att en gemensamhetsanläggning inrättades enligt anläggningslagen även i sådana fall då en utbyggnadsskyldighet gällande vatten och avlopp i och för sig förelåg för kommunen. Regeringen fann emellertid inte att tillräckliga skäl förelåg för en särreglering enligt utredningens förslag om va-samverkan (prop. 2005/06:78 s. 41) och regler härom kom inte att ingå i den nya vattentjänstlagen. I detta sammanhang uttalade regeringen (angivna prop. 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”. Uttalandet har åberopats av kommunen som stöd för att fastighetsägarna har rätt att utföra en gemensam va-anläggning i Sörfjärden och att länsstyrelsens föreläggande därför ska upphävas. Va-nämnden har emellertid inte kunnat finna att en sådan enighet bland fastighetsägarna som uttalandet synes förutsätta för en frivillig samverkan i va-frågan för Sörfjärden föreligger. Härutöver är också att beakta den skärpning av kommunens utbyggnadsskyldighet just med en kommunal va-anläggning som vattentjänstlagen innebär. När behov finns av en va-anläggning till skydd för människors hälsa eller miljön i ett större sammanhang finns enligt vattentjänstlagen 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” (Se vidare Qviström, Vattentjänstlagen 2008, s. 45-47).

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. I Sörfjärden finns utöver ett antal olika lösningar för enskilda fastigheter även ett flertal större och mindre gemensamma lösningar, främst avseende dricksvatten, men även i viss utsträckning avseende avlopp. Behovet av en ytterligare stor utbyggnad av gemensamt vatten och avlopp synes uppenbart redan vid nu rådande förhållanden och ökar med de planer som finns för ny bebyggelse i området med en sannolik högre grad av permanentboende. För en tillämpning av 6 § vattentjänstlagen krävs inte att de hälsovådliga olägenheterna nödvändigtvis måste ha uppstått i hela området för att en utbyggnadsskyldighet ska föreligga. Även risken för sådana olägenheter kan medföra utbyggnadsskyldighet för kommunen. En gemensamhetslösning av va-frågan på privat väg för befintliga och blivande fastigheter, ett antal som kan uppgå till mellan två och trehundra stycken, och där alla fastighetsägare inte är ense om hur va-frågan ska lösas, kan enligt Va-nämndens mening inte förenas med kravet i 6 § vattentjänstlagen att när de där angivna behoven föreligger i ett större sammanhang så ska dessa tillgodoses genom en utbyggd allmän va-anläggning. En ordning där det uttalade syftet med den nya lagstiftningen, att säkra den kommunala rådigheten över va-resurserna när förhållandena i ett område påkallar utbyggnad av allmän va-anläggning, skulle kunna åsidosättas genom att endast hänvisa till att en majoritet av fastighetsägare ville prova att själva bygga ut en gemensamhetsanläggning, skulle innebära alltför stora möjligheter att kringgå intentionerna i lagen på denna punkt. Det kan inte heller bortses från att kommunen ändå måste påta sig utbyggnadsansvaret om gemensamhetsanläggningen inte skulle komma till stånd eller visa sig inte motsvara de krav som måste uppställas. Va-nämnden anmärker att bedömningen i målet torde ha blivit densamma i detta fall även om samtliga fastighetsägare visat sig stå bakom en begäran om att få inrätta en gemensamhetsanläggning.

Länsstyrelsens beslut ska på grund av det anförda fastställas med förtydligandet att de fastigheter som ska erbjudas allmänna vatten- och avloppstjänster är de som är belägna inom samma område som omfattades av kommunens tidigare beslut om verksamhetsområde för Sörfjärden. Va-nämnden erinrar om att den mer exakta utsträckningen av det blivande verksamhetsområdet för Sörfjärden bestäms av kommunen ensam.

I fråga om tiden för färdigställd anläggning föreligger inte längre tvist varför Länsstyrelsens beslut ska ändras i denna del till att utbyggd anläggning ska vara färdigställd senast till den 30 september 2016.

Beslut den 9 augusti 2012, BVa 49

Mål nr Va 110/11