

Vid bedömningen av vilket antal fastigheter som måste beröras för att spillvattenfrågorna ska anses behöva lösas i ett större sammanhang har inte bortsetts från enskilda fastigheter som inte har några konstaterade problem. Även fråga om hur snart kommunens skyldighet att ordna vattentjänst ska uppfyllas.

#### **Bakgrund:**

Genom beslut den 5 januari 2011 förelade Länsstyrelsen i Alingsås kommun med stöd av 6 och 51 §§ lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen, att för fastigheterna inom Saxebäcken bestämma verksamhetsområde för spillvatten samt att se till att behovet snarast, dock senast den 31 december 2014 tillgodoses genom en allmän va-anläggning. Till Va-nämndens beslut har fogats en karta som visar länsstyrelsens uppfattning om områdets utsträckning med berörda fastigheter markerade.

#### **Yrkanden:**

Kommunen yrkade att Va-nämnden skulle undanröja beslutet och i andra hand att beslutet ändrade till att avse den 31 december 2016.

Länsstyrelsen bestred yrkandena.

#### **Kommunen:**

Kommunen gör i målet gällande att det inte föreligger utbyggnadsskyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen. Enligt av kommunen antagen "Strategi för vatten och avlopp" ska allmän va-anläggningen byggas ut i Saxebäcken inom 4-6 år. Kommunen har förutsatt att området inom 4-6 år kommer att bli detaljplanlagt, vilken planläggning medger en nybyggnation av bostäder inom området samt att en utbyggnadsskyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen kommer att föreligga vid den tidpunkten. Enligt gällande investeringsplan för va-utbyggnaden inom kommunen är medel för investering, upphandling, projektering och utbyggnad av va-anläggning i Saxebäcken reserverat för åren 2014-2016, där anläggningen ska vara utbyggd och i drift år 2016. Invändningarna mot beslutet vilar på tre grunder: dels att det inte föreligger några påtagliga risker för miljön eller människors hälsa med den nuvarande situationen, dels att området inte består av bebyggelse av sådan omfattning som avses i 6 § vattentjänstlagen samt dels att länsstyrelsens frist för utbyggnaden är alltför kort. – Saxebäcken är ett mindre, relativt glesbebyggt område med inslag av såväl permanent- som fritidsboende. Antalet fastigheter uppgår till 45, varav ett fåtal är obebyggda, och där brister i spillvattenhanteringen identifierats på femton, dock utan att vara tillräckligt allvarliga för att de ska anses utgöra risk för människors hälsa eller miljön. Området omfattas av översiktsplan och ambitionen är att påbörja detaljplanläggningen inom de närmaste åren. I grunden delar förvisso kommunen länsstyrelsens bedömning att området behöver en allmän spillvattenanläggning och utvidgning av verksamhetsområdet till Saxebäcken har därför planerats till årsskiftet 2016/2017. Dock finns det många områden i kommunen där behoven är mer överhängande och länsstyrelsens åtgärd att ingripa med ett föreläggande står inte i rimlig proportion till de faktiska bristerna på platsen. Skulle nämnden ansluta sig till länsstyrelsens linje skulle följden bli att landets kommuner blir obegränsat ansvariga för att bygga ut de allmänna va-anläggningarna så snart behov i någon form uppstår, oavsett omfattning, vilket vore en orimlighet. En annan effekt skulle bli att kommunen avskärs möjligheten att prioritera bland sina angelägna projekt. I förevarande fall kan resultatet bli att

överföringsledningen i Hemvägen, som berör 28 000 personekvivalenter, tvingas stå tillbaka för 45 fastigheter i Saxebäcken. – Det är länsstyrelsen som har bevisbördan för sitt påstående om hälsoriskerna med den nuvarande ordningen. Vidare finns det skäl att ifrågasätta om bebyggelsen på platsen är tillräckligt väl sammanhållen för att svara mot begreppet samlad bebyggelse enligt rättspraxis, där man brukar utgå från ett bestånd om i vart fall 20-30 bostadshus i nära anslutning till varandra. En annan komplikation är att det saknas planmässigt samband med de redan befintliga lokala verksamhetsområdena, vilket innebär stora anläggningskostnader med åtföljande risk för särtaxa. Ytterligare en brist i beslutet är att det är alltför otydligt vilka fastigheter som egentligen omfattas av föreläggandet.

Det bör påpekas att det förslag till plan för va-frågorna som tidigare är ingivet till länsstyrelsen numera är ersatt av en av kommunfullmäktige antagen strategisk vatten- och avloppsplan. Av planen framgår att kommunen identifierat behoven i Saxebäcken liksom att ambitionen varit att inom fyra till sex år från dess antagande i oktober 2010 förse området med allmänt spillvatten, alltså senast år 2016. – Va-planen är framtagen tillsammans av de kommunala förvaltningar som ansvarar för teknik-, miljö- och planfrågorna och är avsedd att läsas parallellt med va-verkets investeringsplan för åren 2012-2016. En sådan plan är nödvändig så länge resurserna är mindre än behoven. Investeringsplanen bygger dessutom på kommunens policy att aldrig låna upp externa medel för investeringsändamål, även om det förekommer att va-kollektivet måste låna resurser av skattekollektivet. Således framgår av va- och investeringsplanen att det allra mest angelägna projektet har bedömts vara anläggandet av en tryckavloppsledning till området Hemvägen. Hemvägen är en tätbefolkad kommundel och ledningen dit är mycket viktig för att kunna säkra kommunens huvudvattentäkt som finns i området. Hemvägen utgör inget eget va-omvandlingsområde, men det ska förläggas en tryckavloppsledning mellan Hjälmed och Hemvägen. Högsta prioritet i va-saneringen har Sundetområdet, som är beläget närmast Hjälmeds intag, liksom Norsesund och Simmenäs. Därefter måste områdena längre ut, utefter östra sidan av sjön Stora Färgen, prioriteras. Därefter bör utbyggnaderna i Sundet och bebyggelsen längs Stora Färgens östra strand prioriteras. När det gäller området Norsesund så sker va-utbyggnaden i samarbete mellan Alingsås och Lerums kommuner. Ett annat område där utbyggnadsbehovet bedömts överhängande är Norsesund, som exploaterats hårt under senare år, och där kommunen erbjudits att koppla in sig på grannkommunen Lerums överföringsledningar. Här kan alltså avsevärd miljönytta åstadkommas för ett hundratal fastigheter med relativt måttliga insatser. I nästa etapp bör en utbyggnad av framförallt dricksvattenanläggningen till Lövekulla-Simmenäs komma ifråga. Området har genomgått en snabb omvandling från säsons- till permanentboende och har problem med tillgången till dricksvatten av tillräckligt god kvalitet, särskilt under delar av året. Dessutom är spillvattensituationen otillfredsställande, eftersom de tunna jordlagren inte klarar av påfrestningarna från de enskilda infiltrationsanläggningarna. I dagsläget finns i Lövekulla-Simmenäs ett sextiotal permanentbebodda hus. Först därefter bör spillvattenanläggningen i Saxebäcken komma ifråga. När kommunen valt att inordna Saxebäcken i va- och investeringsplanen är det inte i första hand miljö- och hälsoskyddsaspekten enligt 6 § vattentjänstlagen som varit avgörande utan snarare det exploateringstryck som kan befaras när detaljplaneläggningen är

färdig. – Bortsett från att länsstyrelsen inte på något sätt vägt av behoven i Saxebäcken mot behoven i andra kommundelar, gäller att tidsplanen är helt orealistisk. Såväl planbeslutet som ett eventuellt beslut om sär taxa kan bli föremål för överklaganden i flera instanser, vartill kommer tid för projektering och upphandling, där det finns risk för överklaganden av särskilt upphandlingsbeslutet. Dessutom kommer den nödvändiga överföringsledningen att vara tillståndspliktig enligt miljöbalken, med åtföljande risk för överklaganden. I sammanhanget bör härutöver påpekas att en färdigställd va-anläggning inte är det samma som att fastighetsägarna också ansluter sig till den, varför en utbyggnad inte är en tillräcklig förutsättning för att komma tillrätta med eventuella miljö- och hälsovårdsproblem. – Förutsatt att alla erforderliga tillstånd erhålls och projektering och upphandling löper på utan problem, kan en fullt utbyggd anläggning som tidigast driftsätts två och ett halvt år efter ett igångsättningsbeslut. – Följaktligen är det en omöjlig uppgift att få en anläggning i driftfärdigt skick till stånd till 2014 års utgång och länsstyrelsen har gjort fel genom att knyta beslutet om färdigställande till ett visst datum i stället för till viss tid efter att beslutet vunnit laga kraft.

### **Länsstyrelsen:**

Problemen i Saxebäcken aktualiserades för länsstyrelsens del som ett tillsynsämmande efter att en privatperson anmält förhållandena på platsen. I utredningen har inhämtats utlåtanden från kommunens miljöskyddsnämnd och dess tekniska nämnd. Miljöskyddsnämnden har i sitt yttrande förordat ett införlivande av Saxebäcken i verksamhetsområdet. – Det centrala problemet, vilket även miljöskyddskontoret framhållit, är att infiltrationsmöjligheterna till följd av stor andel berg, tunna jordlager och högt grundvatten är otillräckliga. Det har inneburit att kontoret inte tillåter infiltration av annat avloppsvatten än bad-, disk- och tvättvatten (BDT), medan det klosettbelastade vattnet måste omhändertas genom slutna tankar. Visserligen har det hittills inte påvisats några utsläpp i diken eller bäckar, men området är känsligt och risken för sådana föroreningar och att grundvattnet blir negativt påverkat är stor. Vid miljöskyddskontorets avloppsinventering år 2010 konstaterades brister på en tredjedel av alla fastigheter; femton av 45. I bedömningen har även det förväntade exploateringstrycket vägt in, eftersom alla utbyggnader måste hållas tillbaka så länge avloppssituationen ser ut som den gör. – Även om det i praxis vanligen brukar krävas 20-30 någorlunda tätt belägna fastigheter för att det ska anses vara fråga om sammanhängande bebyggelse, finns det inga absoluta gränser. I förevarande fall är bebyggelsen tillräckligt väl samlad för att anses ingå i ett större sammanhang. Kommunens påstående att en skyldighet för kommunen att bygga ut spillvattenanläggningen i ett område som Saxebäcken skulle vara att jämställa med obegränsad utbyggnadsskyldighet tillbakavisas. – Att tillskapa en gemensamhetsanläggning för spillvattenhanteringen kan vara ett sätt att tillmötesgå behoven på kort sikt, men även med ett sådan arrangemang kommer kommunen att behålla det övergripande ansvaret för frågans lösning. – Länsstyrelsen kan vitsorda att beslutet inte är tillräckligt väl preciserat i fråga om vilka registerfastigheter som är avsedda att omfattas av föreläggandet.

Länsstyrelsen har i det slutliga beslutet, efter beaktande av kommunens synpunkter, flyttat fram genomförandetidpunkten ett helt år i förhållande till vad som ursprungligen övervägdes, och det saknas skäl att flytta fram den ytterli-

gare. Rimligen måste kommunen under alla förhållanden mycket snart påbörja arbetet med tillståndssökning och projektering om driftsättning ska kunna ske år 2016, dock utan att några sådana ansatser ännu har noterats. Därmed har länsstyrelsen svårt att inse kommunens resonemang om att själva förarbetet skulle vara det avgörande hindret mot att få anläggningen till stånd i tid. – Länsstyrelsen har i prövningen beaktat även den version av den va-strategiska planen som fastställdes av fullmäktige i oktober 2010. – Visserligen är det angeläget att ett föreläggande är praktiskt möjligt att efterkomma, men i tillsynsarbetet har länsstyrelsen att hålla sig 6 § vattentjänstlagen och dess förarbeten och enligt dem ska en allmän anläggning åstadkommas så snart behovet är identifierat. Således ligger det inte inom tillsynsmyndighetens mandat att rangordna behoven av allmänna vattentjänster mellan olika kommundelar, utan det är kommunens sak att ordna fram erforderliga resurser när så är påkallat. Vidare är det förhållandena vid beslutstidpunkten som ska läggas till grund för prövningen, inte de som kan tänkas komma att gälla efter en eventuell framtida detaljplaneläggning.

### **Utredning:**

Va-nämnden har (...) verkställt besiktning på platsen.

I Va-nämnden har härutöver i huvudsak följande utredning tillkommit.

Länsstyrelsen har gett in en redovisning av spillvattensituationen för de berörda fastigheterna. Enligt denna redovisning har Miljöskyddskontoret i Alingsås krävt åtgärd på fastigheterna Alingsås Saxebäcken 2:13, 2:14, 2:16, 2:17 och 2:24 samt funnit att avloppen på ytterligare 16 fastigheter inom området behöver åtgärdas om det inte blir en kommunal lösning. De sistnämnda fastigheterna är Alingsås Saxebäcken 2:3, 2:4, 2:62, 2:8, 2:10, 2:11, 2:12, 2:18, 2:20, 2:25, 2:28, 2:31.

Om detta har kommunen anfört följande. Fastigheterna Alingsås Saxebäcken 2:3, 2:4, 2:5, 2:6, 2:7, 2:8, 2:10 och 2:62 omfattas inte av föreläggandet. Dessa ligger långt västerut och betydligt högre än aktuellt område. Med avräkning av dessa åtta återstår 45 fastigheter i området. Av dessa fastigheter har Miljöskyddskontoret endast vidtagit åtgärd avseende fem fastigheter. Det kan inte vitsordas att åtgärder skulle behöva vidtas på ytterligare 16 enskilda avloppsanläggningar/fastigheter på sätt som länsstyrelsen gör gällande. Det finns inte någon grund eller underlag som styrker att dessa 16 fastigheter skulle orsaka påtagliga olägenheter för hälsan eller miljön på sätt att utbyggnadsskyldighet föreligger enligt 6 § vattentjänstlagen. Påpekas kan dessutom att av dessa 16 fastigheter har åtminstone fastigheten Alingsås Saxebäcken 2:25 sökt och erhållit tillstånd till ny enskild avloppsanläggning samt utgörs fastigheten Alingsås Saxebäcken 2:48 av ett stort område obebyggd mark, som endast delvis är belägen inom aktuellt område. Vidare har 4 (Alingsås Saxebäcken 2:19, 2:21, 2:25 och 2:67) av de 45 fastigheterna sökt och av miljöskyddskontoret erhållit tillstånd till utbyggnad av enskilda avloppsanläggningar. Vidare är fyra (Alingsås Saxebäcken 2:23, 2:29, 2:30 och 2:40) av de 45 fastigheterna obebyggda tomter. Underlaget ger vid handen att ett krav på ingripande i området i vart fall inte avser i praxis föreskrivna 20-30 fastigheter. Underlaget i målet ger vid handen att ett ingripande från hälso- eller miljöskyddssynpunkt inte är påkallat

i dag inom området och i vart fall kan det inte anses påkallat med ett sådant ingripande för mer än ett mycket begränsat antal (fem fastigheter).

Länsstyrelsen har tillagt följande.

Länsstyrelsens avsikt var inte att från föreläggandet undanta Saxebäcken 2:3, 2:4, 2:5, 2:6, 2:7, 2:8, 2:10 och 2:62. Länsstyrelsen kan också konstatera att Saxebäcken 2:3 och 2:4 är två av de fastigheter som Miljöskyddskontoret anser behöver åtgärda sina avlopp om det inte blir en kommunal lösning. Då det gäller de fyra fastigheterna Saxebäcken 2:21, 2:67, 2:19 och 2:25 som kommunen anför har erhållit tillstånd till utbyggnad av enskilda avloppsanläggningar vill Länsstyrelsen tydliggöra följande: Tillstånden innebär att avloppsanläggningarna utgörs av minireningsverk av fabrikat Bio Cleaner BC 20R med efterpolering i infiltrations- poleringsbrunn. Spillvattnet ska sedan pumpas över bergskammen norr om fastigheterna för efterpolering i en våtmark på fastigheten Laggarebacken 2:14 som inte har avrinning mot Saxebäcken. Alltså en ganska komplex och kostsam anordning. Enligt uppgift från Miljöskyddskontoret kommer det att bli en gemensam lösning för de fyra fastigheterna.

#### **Va-nämnden yttrade:**

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, ska *kommunen*,

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

Det sagda framgår av 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen.

Länsstyrelsen får enligt lydelsen av 51 § vattentjänstlagen förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster.

Det överklagade föreläggandet avser enligt sin ordalydelse att kommunen för fastigheterna inom Saxebäcken ska bestämma verksamhetsområde för spillvatten samt att se till att behovet tillgodoses genom en allmän va-anläggning. Parterna har något olika uppfattning om vilka fastigheter som ingår i området.

Föreläggandet kan inte uppfattas som en begränsning av kommunens befogenhet att bestämma verksamhetsområdets utformning och omfattning utan som en upplysning om för vilket område en allmän va-anläggning behövs. Även de fastigheter som kommunen anser inte ingår i området Saxebäcken ligger i sådan närhet till övriga aktuella fastigheter att avloppssituationen på de förstnämnda under alla förhållanden kan ha betydelse för bedömningarna i målet. Det kan också konstateras att kommunens i va-strategin redovisade karta över området Saxebäcken synes motsvara länsstyrelsens uppfattning om områdets utsträckning.

Kommunen har ifrågasatt om va-frågorna behöver lösas i ett större sammanhang. Området innehåller väl det antal bebyggda fastigheter (20-30) som anses krävas som underlag för en allmän va-anläggning. Visserligen finns det inte obetydliga inslag av grönområden mellan flera av byggnaderna. Antalet bebyggda fastigheter (minst 40) är samtidigt långt fler än vad som brukar krävas. (Jfr prop. 2005/06:78 s. 42.)

Det bör också påpekas att det vid bedömningen av om det är fråga om en samlad bebyggelse av sådan omfattning som krävs inte ska bortses från enskilda fastigheter som inte har några konstaterade problem.

Enligt Va-nämndens mening får den aktuella bebyggelsen i sig anses vara av sådan omfattning att förutsättningar för att meddela föreläggande kan vara för handen.

Av förarbetena till vattentjänstlagen kan inte, när det gäller skyddet för människors hälsa, utläsas några särskilda krav på olägenheternas omfattning eller på att den allmänna va-anläggningen påtagligt ska minska dessa. Det finns därför inte stöd för att ställa upp sådana förutsättningar vid bedömningen av behovet av en allmän va-anläggning för att tillgodose detta skydd. För att det s.k. miljörekvisitet ska anses vara uppfyllt krävs dock enligt förarbetsuttalanden (a. prop. s. 45) att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön.

Redan de uppgifter som Miljö- och hälsoskyddsnämnden har lämnat om avloppssituationen för de enskilda fastigheterna och förhållandena i övrigt i området, vilka det saknas anledning att ifrågasätta, innebär att förhållandena får anses vara sådana att det med hänsyn till skyddet för såväl människors hälsa som miljön behöver ordnas spillvattenavlopp i ett större sammanhang.

Det saknas en samlad lösning av spillvattenhanteringen. Den omständigheten att några fastigheter i området nyligen har erhållit tillstånd till enskilda lösningar har inte någon betydelse för kommunens utbyggnadsskyldigskuldighet enligt 6 § vattentjänstlagen. Va-nämnden anser att sådan skyldighet föreligger för Alingsås kommun.

Parterna har olika uppfattningar om när behovet ska tillgodoses. Enligt 6 § vattentjänstlagen ska ett konstaterat behov för befintlig eller blivande bebyggelse snarast tillgodoses. I denna del gör Va-nämnden följande bedömning.

Alingsås kommun har redovisat vad som framstår som en genomtänkt policy för hanteringen av va-förhållandena i kommunen och för utbyggnaden av den allmänna va-anläggningen. Inom kommunen har bl.a. upprättats ett dokument, betecknat "Strategi för vatten och avlopp" och antaget av kommunfullmäktige den 27 oktober 2010. Det anges syfta till att ta ett samlat grepp på va-frågorna inom kommunen. Om Saxebäcken sägs att nuvarande utveckling av området inte är lämplig ur ett va-perspektiv utan en utbyggnad av kommunalt va. Till Strategin har fogats en prioriteringsordning för insatserna. Enligt denna bör Saxebäcken åtgärdas inom 2-4 år. Kommunen har även hänvisat till en investeringsplan för va-verket avseende åren 2012-2016).

Avsikten med va-planeringen är uppenbarligen att ombesörja anordnandet av vattentjänster på lång sikt. Länsstyrelsens beslut ställer krav på att den planerade utbyggnaden i förhållande till detta ska tidigareläggas med två år.

Ett tidigareläggande av den planerade utbyggnaden torde kräva antingen att de nu aktuella projektens finansiering tidigarelades eller, under i övrigt samma förutsättningar, att va-projekt avseende andra områden senarelades. Det skulle också ställa andra krav på kommunen, bl.a. avseende tillgång till personella resurser. Även markåtkomstfrågor m.m. skulle påverkas.

När det gäller betydelsen av utbyggnadsplaner redovisades i propositionen till vattentjänstlagen att eftersom huvudmannen enligt lagförslaget inte längre kommer att kunna bestämma verksamhetsområdet själv, kommer denne att behöva en större möjlighet att genomföra utbyggnaden efter sin egen planering. Huvudmannen ansågs därför böra ha rätt att följa en egen, antagen plan för att ordna en allmän va-anläggning, så länge inte detta görs i syfte att förhåla genomförandet av beslutet om verksamhetsområdet. Huvudregeln om att den behövliga anläggningen ska komma till stånd snarast ansågs därför behöva kompletteras med en uttrycklig föreskrift om att arbetena får utföras i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan. (Se prop. 2005/06:78 s. 69 f.)

En bestämmelse härom har också intagits i 17 § vattentjänstlagen. Bestämmelsen innebär att *huvudmannen* får vänta med att utföra de anläggnings- eller utbyggnadsarbeten som är nödvändiga för att en fastighetsägare ska kunna använda anläggningen, om arbetena

1. behöver samordnas med andra arbeten och samordningen annars skulle väsentligt försvåras, och
2. utförs i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan.

Bestämmelsen anses innebära att det finns två oberoende grunder för anstånd med utbyggnaden (jfr Vattentjänstlagen, En handbok, Jörgen Qviström s. 108 och prop. 2005/06:78 s. 140). En va-plan kan således vara tillräcklig för att motivera en viss utbyggnadsordning.

*Kommuners* i 6 § vattentjänstlagen reglerade skyldigheter att ordna vattentjänster bör ses i detta ljus och hänsyn bör därför tas till befintliga utbyggnadsplaner. Va-nämnden har normalt inte underlag för att ta ställning till prioriteringar i en va-plan. En överprövning av i vilken ordning som utbyggnader till olika områden ska ske bör normalt sett inte heller ankomma på Va-nämnden att göra.

Den prövning som ska göras ska i stället ta sin utgångspunkt i de i 6 § vattentjänstlagen angivna förutsättningarna. Den önskade utbyggnadstakten ska alltså primärt bedömas utifrån kriterierna i denna bestämmelse. Av bestämmelsen framgår att utbyggnadsbehovet kan avse att tillgodose såväl befintlig som *kommande* bebyggelse. Det säger sig självt att när utbyggnaden motiveras av kommande bebyggelse så kan kravet på snar utbyggnad inte ställas lika högt.

Alingsås kommun har planerat för en utbyggnad senast under 2016. Va-nämnden konstaterar att de miljö- och hälsomässiga skälen för ett tidigareläggande

av utbyggnaderna inte är tillräckliga. Va-planerna har således inte visats leda till olägenheter av sådan grad som utgör tillräckliga skäl för att frångå dessa. Va-nämnden finner sammanfattningsvis att länsstyrelsens beslut ska fastställas med de av kommunens planer betingade ändringarna vilket motsvarar kommunens andrahandsinställning. Utbyggnaden av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen ska därför vara färdig senast den 31 december 2016.

*Beslut den 26 november 2012, BVa 83  
Mål nr Va 19/11*