

FRONT ADVOKATER

PM

Till	Värmdö kommun
Från	Advokaterna Svante Hjertén och Hannes Sentek
Datum	2018-02-13
Angående	Möjligheten att ingå va-avtal med en samfällighetsförening avseende alternativt läge för pumpstation

1 BAKGRUND OCH FRÅGESTÄLLNING

Värmdö kommun håller på att detaljplanera samt bygga ut verksamhetsområdet för va inom ett s.k. förändringsområde, dvs. ett område som är ett sommarstugeområde och som nu permanentas. I samband med planläggningen har Värmdö kommuns va-enhet projekterat fram ett läge för en avloppspumpstation inom fastigheten Herrviksnäs 1:1 ("**Fastigheten**"). Fastigheten ägs av Herrviksnäs Samfällighetsförening, org. nr. 717907-6745, ("**Föreningen**"). I samband med detaljplaneprocessen har Föreningen motsatt sig det av kommunen valda läget för avloppspumpstationen och istället föreslagit ett alternativt läge. Enligt kommunen är skälet till detta att Föreningen befarar att det kan förekomma avloppslukt runt avloppspumpstationen, samt att den valda placeringen medför skymd sikt i en kurva.

Värmdö kommun har kontaktat Front Advokater då följande frågor har uppkommit:

- Vilka lagliga möjligheter finns för att ingå ett avtal med Föreningen om en alternativ placering av pumpstationen (där Föreningen åtar sig att bekosta merkostnaderna)?
- Vilka risker finns vid en sådan överenskommelse med Föreningen?

Följande övriga förutsättningar gäller:

Enligt uppgift från kommunen ska samtliga fastigheter i aktuellt område få en egen förbindelsepunkt. Enligt kommunen ska inte någon gemensam förbindelsepunkt upprättas och Föreningen ska inte heller ansvara eller bekosta delar av va-anläggningen inom aktuellt sommarstugeområde. Front Advokater tolkar detta som att det är va-huvudmannen som ska ansvara för hela nätet inom sommarstugeområdet och fram till varje enskild förbindelsepunkt. Enligt uppgift från kommunen utgör den aktuella pumpstationen en del av den allmänna va-anläggningen (dvs. före förbindelsepunkterna). Pumpstationen tillgodoser således den allmänna va-anläggningens ändamål, dvs. är motiverad av den allmänna anläggningens utformning, varför det är

FRONT ADVOKATER

huvudmannen som innehar det fulla ekonomiska och faktiska ansvaret att ordna pumpstationen. Kostnaden för utbyggnaden av den allmänna va-anläggningen i aktuellt område ska som utgångspunkt övervältras på hela va-kollektivet, vilket regleras genom va-taxan för Värmdö kommun.

Avtalet som kommunen överväger att ingå med Föreningen innebär att Föreningen skulle åta sig att betala de merkostnader som uppkommer vid valet av den alternativa placeringen. Enligt kommunen är den av Föreningen föreslagna platsen "sämre och dyrare att bygga" eftersom den har "sämre markförhållanden" och ligger på ett större avstånd än den av kommunen föreslagna platsen, vilket skulle innebära längre ledningar. Enligt uppgift från kommunen skulle den merkostnad som Föreningen skulle åta sig att betala i huvudsak utgöras av kostnader för att kompensera för de "sämre markförhållandena" som den alternativa platsen för avloppspumpstationen skulle kunna innebära. Vilka slags sämre markförhållandena det rör sig om har vi inte fått någon information om.

2 SLUTSATSER

2.1 Krav vid utformningen av den allmänna va-anläggningen

I enlighet med lagen (2006:412) om vattentjänster ("LAV") står det va-huvudmannen fritt att välja den lösning och den utformning av va-anläggningen som från *ekonomisk och teknisk synpunkt* framstår som *lämpligast*. Vid bedömningen av vad som är den *mest ekonomiska* lösningen bör va-huvudmannen dock inte enbart ha va-kollektivet i åtanke, utan även ta vederbörlig hänsyn till andra omständigheter av betydelse. Med detta bör i huvudsak avses ökade kostnader för enskilda, t.ex. om en viss utformning av va-anläggningen skulle riskera att medföra direkta kostnader för enskilda fastighetsägare.¹

Därutöver ska utformningen av den allmänna va-anläggningen ske på ett *vedertaget och godtagbart sätt*, utifrån de krav som kan ställas med hänsyn till *skyddet för människors hälsa och miljön* samt *intresset av en god hushållning med naturresurser*. Vidare får anläggningen inte ske i strid med *detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas*, eller så att den *försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning*. Så länge utformningen av va-anläggningen sker på ett vedertaget och godtagbart sätt bör va-huvudmannen således inte vara skyldig att ta hänsyn till enskilda fastighetsägarnas önskemål om t.ex. självfallsanslutning eller andra typer av önskemål. Omständigheten att markförhållandena vid den av Föreningen föreslagna platsen enligt uppgift är "sämre" skulle kunna innebära att platsen inte är lämplig.

¹ Se redogörelsen om Statens Va-nämnds beslut 2011-11-23, BVa 65, under avsnitt 3.1 nedan.

FRONT ADVOKATER

Under förutsättningen att den plats som kommunen har valt för avloppspumpstationen är den mest lämpliga utifrån ovan nämnda kriterier, gör vi bedömningen att de omständigheter som Föreningen anför (risk för avloppslukt och skymd sikt) inte är sådana skäl som gör att kommunen skulle vara tvungen att följa Föreningens önskemål.

2.2 Möjlighet att avtala med Föreningen

Vad avser frågan om vilka lagliga möjligheter som finns för att avtala om en alternativ placering och medfinansiering av pumpstationen ska inledningsvis framhållas att huvudmannens möjligheter att ingå avtal med fastighetsägare/andra avgiftsskyldiga avseende va-frågor är begränsade. Avtal får enbart träffas i frågor som *inte* är reglerade i LAV, Allmänna bestämmelser för brukande av vatten och avlopp (ABVA) eller va-taxan. Avtal i strid med LAV, ABVA eller va-taxan är ogiltiga. Även löften från huvudmannen i strid mot LAV, ABVA eller va-taxan är ogiltiga. Å andra sidan kan sägas att det alltså råder avtalsfrihet avseende frågor som *inte* är reglerade i LAV, ABVA eller va-taxan.

Att träffa avtal om att enskilda ska stå för kostnader som enbart betjänar enskilda fastigheter eller på annat sätt endast är till gagn för enskilda, är förenligt med den allmänna regeln på va-området om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund. Sådana avtal kan således träffas så länge avtalet inte står i strid med vad som regleras i LAV, ABVA eller va-taxan. Den kommunala självkostnadsprincipen anger i ett sådant fall taket för vilka merkostnader som enskilda ska stå för.

I aktuellt fall skulle inte va-kollektivet drabbas av de merkostnader för ett alternativt läge för pumpstationen, utan det skulle vara Föreningen som äger och förvaltar marken där pumpstationen ska stå. Så länge ett avtal inte står i strid med LAV och eller kommunalrättsliga principer, samt vad som regleras i gällande ABVA och va-taxan för Värmdö kommun, borde det således vara möjligt att träffa ett avtal om betalningsansvar för merkostnaderna.

Med hänsyn till att det i slutändan åligger va-huvudmannen att välja den utformning av va-anläggningen som framstår lämpligast utifrån de kriterier som redogjorts för under avsnitt 2.1 ovan, bör kommunen dock överväga att avstå från att gå med på ett annat läge för pumpstationen för det fall den alternativa placeringen exempelvis skulle medföra

- 1) högre underhållskostnader för va-kollektivet (p.g.a. längre ledningsdraging),
- 2) en större risk/utsatthet för pumpstationen och/eller andra delar av va-anläggningen (på grund av sämre markförhållanden),
- 3) direkta kostnader som skulle drabba enskilda fastigheter, eller

- 4) att utformningen av va-anläggningen med hänsyn till ovan nämnda kriterier (t.ex. *teknisk/ekonomisk lämplighet, skyddet för människors hälsa och miljön, försvårande av en ändamålsenlig bebyggelse*) på något annat sätt inte framstår som det mest *lämpliga* alternativet.

2.3 Eventuella risker med att ingå avtal med Föreningen

Frågan huruvida kommunen har någon laglig möjlighet att ingå ett separat avtal om pumpstationen med Föreningen är en sak. En annan sak, och risk, är huruvida Föreningen har behörighet att ingå ett avtal om pumpstationen med kommunen. I aktuellt fall är det något svårt att överblicka riskerna med ett eventuellt avtal om pumpstationen, vilket ska förtydligas nedan.

En samfällighetsförening är en juridisk person med eget organisationsnummer, vilket innebär att föreningen kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter, såsom att ingå avtal och därmed också ådra sig skulder, se 17 § lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Ägarna av de fastigheter som har andel i en samfällighet är automatiskt medlemmar i samfällighetsföreningen. Den som förvärvar en fastighet med en andel i en samfällighetsförening blir direkt medlem i föreningen.

Som utgångspunkt ska en samfällighetsförening förvalta den samfällighet den bildats för. Föreningen får således inte driva verksamhet eller fatta beslut som är främmande för det ändamål som samfälligheten ska tillgodose (18 § lag om förvaltning av samfälligheter). En samfällighetsförening är således enbart behörig att vidta sådana åtgärder som kan hänföras till utförande eller drift av gemensamhetsanläggningen, såsom den är definierad i anläggningsbeslutet, och inom ramen för föreningens ändamål. Om föreningen handlar utanför sin behörighet och t.ex. ingår ett avtal i strid med föreningens ändamål eller fattar ett beslut som kränker någon enskild medlems rätt, kan enskilda medlemmar klandra beslut som fattas på föreningsstämma. Då riskerar ett sådant avtal att bli ogiltigförklarat.

Utifrån den information vi fått av kommunen kan konstateras att det framgår av anläggningsbeslutet från den 26 juni 2003 (Akt 0120-03/58) för gemensamhetsanläggningen *Herrviksnäs ga:1* att ändamålet för gemensamhetsanläggningen är "vägar och grönområden med badplats". Föreningen är således i första hand en vägförening och är behörig att vidta alla åtgärder som kan hänföras till utförande eller drift av de "vägar och grönområden" som ingår i gemensamhetsanläggningen. I anläggningsbeslutet anges t.ex. att "Grönområdena med tillhörande anordningar och badplatsen ska hållas städade och i vårdat skick". Såvitt vi kunnat se har det i anläggningsbeslutet dock inte preciserats på vilket sätt vägar och grönområdena med tillhörande anordningar ska utnyttjas i vidare mån än att de ska städas och underhållas samt att det ska finnas en badplats.

FRONT ADVOKATER

Med hänsyn till detta får Föreningen anses ha rätt att disponera över vägar och grönområden inom ramen för vad som kan anses vara ett *normalt utnyttjande* av vägar och grönområden.

Föreningen ska därför inte kunna syssla med annat än vad som utgör ett normalt utnyttjande av vägar och grönområden. Om avsikten är att Föreningen genom ett eventuellt avtal avseende pumpstationen skulle äga densamma, eller svara för visst underhåll, reparationer eller förnyelse vid behov, borde detta således inte rymmas inom ramen för Föreningens ändamål. Om detta skulle vara avsikten får ett sådant avtal i så fall föregås av en ändring av Föreningens gällande anläggningsbeslut, vilket sker genom förrättning hos Lantmäteriet.

Samtidigt ska framhållas att Föreningen äger Fastigheten där pumpstationen ska placeras. Vid en granskning av den karta som finns bifogat till anläggningsbeslutet verkar det dessutom som att Fastigheten innefattar ett större område än det område som omfattas av gemensamhetsanläggningen. Detta gör det särskilt svårt att dra tydliga gränser mellan å ena sidan Föreningens behörigheter i egenskap av fastighetsägare, och å andra sidan Föreningens behörigheter i egenskap av förvaltare av gemensamhetsanläggningen "vägar och grönområden". I egenskap av fastighetsägare skulle det kunna rymmas inom Föreningens ändamål att ingå ett privaträttsligt avtal om merkostnader för pumpstationen. Däremot kan ifrågasättas huruvida ett sådant avtal rymms inom Föreningens ändamål för gemensamhetsanläggningen/vägföreningen "vägar och grönområden".

Mot bakgrund av detta spelar det således roll *var* inom aktuell fastigheten pumpstationen ska placeras.

- Om pumpstationen ska placeras *innanför* området för gemensamhetsanläggningen bör det inte rymmas inom Föreningens ändamål att, i egenskap av *förvaltare av gemensamhetsanläggningen* "vägar och grönområden", ingå ett avtal om merkostnader för pumpstationen.
- Om pumpstationen däremot ska placeras *utanför* området för gemensamhetsanläggningen, men *inom* den Fastighet som Föreningen äger, bör det vara möjligt för Föreningen att, i egenskap av *fastighetsägare*, ingå ett avtal om merkostnader för pumpstationen. Detta gäller dock enbart under förutsättningen att Föreningens beslut att ingå avtalet fattas i enlighet med Föreningens stadgar. Ibland kan det finnas särskilda bestämmelser i en samfällighetsförenings stadgar som medför att vissa beslut kräver en viss majoritet av medlemmarnas röster eller som innebär andra typer av begränsningar beträffande Föreningens möjligheter att fatta somliga beslut i vissa avseenden. Föreningens stadgar fanns dock inte tillgängliga hos Lantmäteriet, varför vi inte kunnat undersöka frågan närmare.

FRONT ADVOKATER

Ovanstående information, pumpstationens exakta läge samt innehållet i Föreningens stadgar bör tas fram innan kommunen slutligen bestämmer sig för att ta upp förhandlingar om ett avtal med Föreningen. Vidare bör kommunen, för att undvika onödiga risker, säkerställa att ett avtal avseende övertagande av merkostnader för den alternativa platsen för pumpstationen verkligen ryms inom Föreningens syfte och ändamål. Föreningen bör försäkra kommunen om att Föreningen är behörig att träffa avtalet. Om avtalet träffas med Föreningen i egenskap av fastighetsägare bör också kommunen säkerställa att avtalet även gäller för eventuella framtida nya ägare av Fastigheten.

En annan risk som ska lyftas i sammanhanget är naturligtvis att Föreningen, för det fall kommunen inte kommer fram till en slutlig avtalslösning med Föreningen och en omplacering av pumpstationen uteblir, av allt att döma har rätt att överklaga beslutet att anta detaljplanen. Föreningen kan antas vara berörd och kan antas uppfylla de förutsättningar i 13 kap. 11 § PBL som krävs för att kunna överklaga detaljplanen. Huruvida Föreningen skulle ha framgång med ett eventuellt överklagande har dock inte varit föremål för denna PM.

3 UTREDNING AVSEENDE REGELVERKET I LAGEN OM VATTENTJÄNSTER

3.1 Utformning av va-anläggningen

Enligt LAV gäller följande krav vid nyanslutning av ett område till den befintliga allmänna va-anläggningen.

- Den allmänna va-anläggningen ska ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till 1) skyddet för människors hälsa och miljön och 2) intresset av en god hushållning med naturresurser (10 § LAV).
- Den allmänna va-anläggningen får inte ordnas 1) i strid med detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas, eller 2) så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelsen inte motverkas. (11 § LAV)
- Huvudmannen ska, förutom ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från förbindelsepunkt, också ordna de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen ska kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet (13 § LAV).

Ovanstående innebär att det är huvudmannen som ansvarar för att utforma, bygga, driva och underhålla den allmänna va-anläggningen. Ansvaret sträcker sig inom verksamhetsområdet fram

FRONT ADVOKATER

till den s.k. förbindelsepunkten, oftast någon meter in på fastighetsägarens tomt, där ansvaret för ledningar etc. övergår på den enskilda fastigheten. Bakom förbindelsepunkten ansvarar som utgångspunkt fastighetsägaren för va-installationen (OBS! det finns undantag i t.ex. 19 § LAV). Huvudmannen ska samråda med fastighetsägaren och ta skälig hänsyn till fastighetsägarens intressen när huvudmannen ska bestämma förbindelsepunktens läge (12 § LAV).

Vad avser utformningen av va-anläggningen i övrigt, dvs. den delen som huvudmannen ansvarar för, finns däremot inget krav i LAV på att samråda med fastighetsägarna eller att ta hänsyn till eventuella synpunkter avseende va-anläggningens utformning. Ovan nämnd bestämmelse i 10 § LAV är teknikneutral och det är huvudmannens sak att avgöra vilken teknik som bäst tillgodoser verksamhetens ändamål. Även i övrigt finns inga närmare föreskrifter om själva utformningen av anläggningen. Vid sidan av de krav som framgår ovan ska huvudmannen självfallet beakta vad som framgår av andra regelverk, t.ex. miljöbalken eller PBL, men i övrigt torde det, som framgår av t.ex. Vattenöverdomstolens dom i mål DTVa 7/92, stå kommunen fritt att välja den *lösning som från ekonomisk och teknisk synpunkt framstår som lämpligast*.

Då kostnaderna för utbyggnaden ska övervältras på va-kollektivet ska huvudmannen även ta skälig hänsyn till kostnaderna för den allmänna anläggningen. Av ett beslut från Statens va-nämnd ("**Va-nämnden**") (beslut 2011-11-23, BVa 65) framgår att det även bör kunna krävas att huvudmannen vid utformningen av va-anläggningen tar *tillbörlig hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter av betydelse*. Enligt Va-nämnden bör i kalkylen inte bara tas hänsyn till kostnaderna för den allmänna anläggningen utan även till *alla de kostnader som på olika sätt drabbar fastighetsägarna direkt*. I målet var det fråga om huruvida den allmänna va-anläggningen på grund av ledningsdragningen kunde anses ha fått en olämplig utformning och om huvudmannen därmed skulle vara skyldig att ordna en för anslutningen nödvändig lokal pump på en enskild fastighet. Kommunen hade bl.a. inte följt fastighetsägarnas önskemål om självfallsanslutning. En annan utformning hade dock inneburit merkostnader på mellan 350 000 och 400 000 kronor för kommunen för att sänka stamledningen med ca 1,5 meter, samt en fördyring i form av kostnader för sänkning av en pumpstation som finns på överföringsledningen till reningsverket. Va-nämnden kom slutligen fram till att den av kommunen valda ledningsdragningen hade gjorts på ett vedertaget sätt och att omständigheten att kommunen inte följde fastighetsägarnas önskemål om självfallsanslutning samt även kan ha brustit i kommunikationen med dem, inte påverkar bedömningen huruvida den valda lösningen ska anses vara godtagbar.

Mot bakgrund av ovanstående konstateras att det står kommunen fritt att välja den lösning och den utformning av va-anläggningen som från *ekonomisk och teknisk synpunkt framstår som lämpligast och mest ekonomisk* (utifrån bedömningen av kostnaderna som övervältras på va-

FRONT ADVOKATER

kollektivet och eventuella direkta kostnader för enskilda fastighetsägare). Därutöver ska utformningen av den allmänna va-anläggningen ske på ett *vedertaget och godtagbart sätt*, utifrån 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*. Vidare får anläggningen inte ske i strid med *detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas* eller så att den *försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning*.

3.2 Möjlighet att avtala med Föreningen

Frågan är om kommunen kan och bör avtala med Föreningen om merkostnaden för anläggandet av pumpstationen på ett annat läge än det ursprungligt tilltänkta.

Kommunens möjlighet att ingå avtal med fastighetsägare/andra avgiftsskyldiga avseende va-frågor är begränsat. Avtal får träffas i frågor som inte är reglerade i LAV, ABVA eller va-taxan. Det råder med andra ord avtalsfrihet så länge frågan inte finns reglerat i LAV, ABVA eller va-taxan. Avtal i strid med LAV, ABVA eller va-taxan är ogiltiga. Även löften från huvudmannen i strid mot LAV, ABVA eller va-taxan är ogiltiga.

I LAV har lagstiftaren explicit reglerat två typer av situationer där det finns ett avtalsutrymme för en kommun.

- Enligt 22 § LAV får huvudman träffa avtal med fastighetsägaren för det fall en fastighets va-förhållanden *påtagligt avviker* från de förhållanden som i övrigt råder i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde.
- Enligt 38 § LAV får huvudman och fastighetsägare/andra avgiftsskyldiga komma överens om *avgiftsfrågor* om frågan *inte regleras i kommunens taxeföreskrifter*.

Vidare följer redan av den allmänna regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund att huvudmannen har rätt att av vederbörande fastighetsägare ta ut kostnaderna för sådana anordningar som bara betjänar en eller några få fastigheter. Det kan t.ex. gälla tryckstegringspumpar för enstaka höghus eller avloppspumpar för enstaka lågt belägna källarvåningar. Även om anordningen tekniskt sett ingår i den allmänna anläggningen kan huvudmannen alltså ta ut kostnaden för den av fastighetsägaren (se t.ex. BVa 60/97 och BVa 34/98).

Vidare gäller den s.k. självkostnadsprincipen som anges i kommunallagen. Kommuner får inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Principen har setts som en del av konsumentskyddet när en kommunal verksamhet är avgiftsfinansierad och drivs av en kommun. Syftet är att förhindra

FRONT ADVOKATER

överuttag av avgifter som en form av förtäckt särbeskattning. Kommunen får således inte kräva mer betalt än vad som gäller enligt självkostnadsprincipen.

Som framgår ovan är det förenligt med den allmänna regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund att ta ut kostnader för tjänster/nyttigheter som enbart betjänar enskilda fastighetsägare. I aktuellt fall är det rimligt att kräva att merkostnader för en längre ledningssträcka till den alternativa platsen för pumpstationen bör bekostas av Föreningen, inte av va-kollektivet. Självkostnadsprincipen bör utgöra taket för vilka merkostnader som Föreningen ska stå för.

En samfällighetsförening är en juridisk person, vilket innebär att om den är registrerad i Samfällighetsregistret kan den förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter såsom att ingå avtal och därmed också ådra sig skulder. Föreningen är behörig att vidta enbart sådana åtgärder som kan hänföras till utförande eller drift av gemensamhetsanläggningen, såsom den är definierad i anläggningsbeslutet och inom ramen för Föreningens ändamål. Kommunen bör säkerställa att ett avtal avseende övertagande av merkostnader för finansieringen av den allmänna va-anläggningen ryms inom Föreningens ändamål. För att det ska anses vara förenligt med samfällighetsföreningens ändamål att ingå denna typ av avtal med kommunen bör det i bästa fall framgå av förrättningshandlingarna och stadgarna att Föreningen har denna möjlighet. Det finns en risk att avtalet skulle kunna ogiltigförklaras om Föreningen agerar utanför Föreningens befogenheter.
