

FRONT ADVOKATER

PM

Angående: VA-frågor

Till: Värmdö kommun

Från: Advokaterna Svante Hjertén, Erik Wallberg och Hannes Sentek

Datum: 20 Juni 2017

1 BAKGRUND OCH FRÅGESTÄLLNING

De senaste åren har antalet spontana ansökningar till teknisk nämnd i Värmdö kommun ("Kommunen") om att ansluta grupper av fastigheter till kommunens va-nät ökat.

Kommunen har länge haft som målsättning och utgångspunkt att underlätta omvandlingen av fritidshus till permanentboende i s.k. förändringsområden och att bidra till en långsiktig utveckling av dessa bostadsområden genom detaljplanering. Det har visat sig att denna målsättning inte är möjlig i den takt som efterfrågas inom dessa förändringsområden. Av den anledningen undersöker Kommunen för närvarande huruvida det är möjligt att ingå avtal med samfällighetsföreningar om att ansluta gemensamhetsanläggningar till kommunens va-nät.

Med anledning av ovanstående har Front Advokater fått i uppdrag att utreda följande frågeställningar:

1. Kan kommunen ställa krav avseende olika nyttigheter (såsom utbyggnad av fiber, förskola, vägar, ordnande av vändplan, vägbreddning och gångbana, samt

framtagande av dagvattenutredningar) i samband med att Kommunen ingår avtal med en samfällighetsförening avseende anslutning till kommunens va-nät?

Därutöver har Front Advokater utrett frågan när skyldigheten för Kommunen uppkommer att ordna allmänna vattentjänster för områden som befinner sig *utanför* befintliga verksamhetsområden för kommunalt vatten och avlopp.

2 UTREDNING

2.1 Bakgrund - skyldigheten att ordna allmänna vattentjänster

Det är en kommunal angelägenhet att ordna vattenförsörjning och avlopp. Kommunen ska peka ut de verksamhetsområden där kommunens invånare ska ha rätt att ansluta sig till den allmänna va-anläggningen. Ett verksamhetsområde är ett geografiskt avgränsat område där det råder ett kommunalt huvudmannaskap för vatten- och avloppstjänsterna. Fastigheter belägna inom verksamhetsområdet har rätt att utnyttja de vattentjänster som det är upprättat för. Fastigheter utanför verksamhetsområdet innehar inte denna rättighet. Inte ens fastigheter som ligger längs med vatten- eller avloppsledningar har någon obetingad rättighet att få ansluta sig, om de befinner sig utanför verksamhetsområdet. Vad som gäller innanför verksamhetsområdet är reglerat i bl.a. LAV och styrs av offentlighetsliga handlingar såsom kommunens va-taxa och allmänna bestämmelser för vatten- och avloppstjänster (ABVA).

För bebyggelse *utanför* verksamhetsområde har huvudmannen i princip ingen skyldighet att ordna vatten och avlopp. Ibland kan allmänna vattentjänster tillhandahållas bebyggelse utanför verksamhetsområden, men det sker i så fall genom civilrättsliga 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. I enlighet med offentlighetslig tvingande lagstiftning (Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, nedan LAV) har kommunen nämligen ett utbyggnadsansvar när vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda.

Kommunen är skyldig att införliva ett nytt område i sitt verksamhetsområde för vattentjänster,

FRONT ADVOKATER

när det föreligger ett behov av att i ett större sammanhang ordna med vattenförsörjning eller avlopp. Det betyder att om ett antal fastigheter har behov av dricksvatten och/eller utgör en föroreningsrisk för dricksvattentäkter eller för miljön i sig, kan kommunen bli skyldig att införliva detta område i verksamhetsområdet. Kommunens utbyggnadsskyldighet regleras i 6 § LAV. Av 6 § LAV framgår tydligt att om det *med hänsyn till lagens skyddsintressen* behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp *i ett större sammanhang* för viss befintlig eller blivande bebyggelse, är kommunen skyldig att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och sedan se till att behovet *snarast*, och *så länge behovet finns kvar*, tillgodoses i verksamhetsområde genom en allmän va-anläggning. Skyddsintressena i LAV är dels skyddet för människors hälsa, dels skyddet för miljön. Hälsokriteriet är det primära skyddet. Tröskeln för att utbyggnadsskyldigheten aktualiseras är inte särskilt hög utan redan risken för påtagliga sanitära eller miljö- och hälsovådliga olägenheter kan vara tillräckligt.

Med *större sammanhang* avses att kraven på ett ingripande från hälso- eller miljöskyddssynpunkt normalt inte får vara begränsade till ett fåtal fastigheter utan är av den art att de påkallar mera omfattande åtgärder. Uttrycket är vagt men har behållits även i nya LAV då något fastare kriterium inte har kunnat anges och då uttrycket hittills tillämpats utan att några tolkningssvårigheter av betydelse uppkommit. Viss ledning kan möjligen hämtas av departementschefens uttalande i prop. 1955:121 (s. 61). Det anges där 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. Om bebyggelsen ligger mer samlad kan det alltså räcka med färre fastigheter. Därmed avses det minsta underlag som behövs för en allmän va-anläggning. Enligt praxis har skyddet för hälsa och miljö i vissa fall inneburit att även färre fastigheter har ansetts vara ett större sammanhang.

Vid bedömningen av vilket antal fastigheter som behövs för att spillvattenfrågorna ska anses kräva en lösning i ett större sammanhang, har i BVa 83/12 inte bortsetts från enskilda fastigheter som inte har några konstaterade problem. I MÖD dom 2009-12-30, M 4062-09 fastställdes länsstyrelsens föreläggande för en kommun att utöka ett befintligt verksamhetsområde så att vattentjänster kunde erbjudas minst elva ytterligare fastigheter i ett

FRONT ADVOKATER

område med "normal svensk landsbygdsbebyggelse" där bostadshusen bara i undantagsfall låg närmare varandra än 100 m och var åtskilda av markområden med huvudsakligen jordbruksmark. Det här fallet belyser också att ett "större sammanhang" inte behöver innefatta en sådan "samlad bebyggelse" som förutsätts för en allmän dagvattenanläggning.

Det ska framhållas att 6 § LAV är en offentligrättslig tvingande lagstiftning och måste tas på största allvar. Om inte kommunen beslutar om utökning av verksamhetsområdet kan länsstyrelsen med stöd i 51 § LAV förelägga kommunen att uppfylla sina plikter. Det är viktigt att notera att frågan om ett verksamhetsområde ska inrättas, således 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 att inrätta ett sådant område.

Tågordningen i 6 § LAV aktualiserar två tidsfrister. Hur länge kommunen kan vänta med beslutet om verksamhetsområde är den ena. Den andra gäller huvudmannens snara utbyggnad av va-anläggningen sedan verksamhetsområdet har bestämts eller användningsrätt annars inträtt för fastighetsägarna genom anläggningens faktiska utbyggnad. Huvudmannens möjligheter till anstånd med den snara utbyggnaden regleras i 17 § LAV. Vid bestämmande av tidpunkten då allmän va-anläggning ska vara utbyggd enligt 6 § LAV, har i praxis tagits hänsyn till kommunens utbyggnadsplanering för kommunens olika områden (MÖD dom 2013-06-27, M 1803-13, ej prövningstillstånd i HD). Prioriteringar får göras med hänsyn bl.a. till hur akuta behoven av allmänna vattentjänster bedöms vara, i enlighet med kommunens va-planer. Om turordning och tidsplan för va-arbetena kunnat anses godtagbar och förutsättas bli åtföljd i huvudsak, har i äldre praxis medgetts att arbetena fått anstå tills "omständigheterna medger" att va-anläggningen kommer till stånd (RÅ 1967 not S 319). För Kommunen är det således viktigt att kunna visa upp en fungerade va-planering om frågan om utbyggnaden av verksamhetsområdet skulle genomgå en rättslig prövning.

I LAV finns ingen specifik bestämmelse om att kommunen (eller va-huvudmannen) ska planera utbyggnaden av verksamhetsområdet. Men, eftersom LAV ger kommunen skyldighet att snarast bygga ut för de vattentjänster som lagen ställer krav på, finns ett sådant planeringsansvar ändå underförstått. Vidare har kommunerna det övergripande ansvaret för

att förhindra att olägenhet för människors hälsa och miljön uppstår, och ur det perspektivet har kommunernas miljönämnder ett ansvar för att planera sin tillsynsverksamhet under MB så att detta mål kan uppnås. 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 anläggningar.

Kommunens utbyggnadsskyldighet medför ett omfattande ansvar för kommunerna att bevaka och planera för eventuella framtida utbyggnader av kommunens va-nät. Ofta använder sig kommunen av en s.k. *kommunal va-plan* för att arbeta strategiskt med va-frågorna inom kommunen. En kommunal va-plan är visserligen inte något som krävs enligt vattentjänstlagen, miljöbalken eller plan- och bygglagen. En fungerande va-planering ger dock kommunen ett större handlingsutrymme och utgör ett effektivt verktyg för att identifiera potentiella ”6 §-områden”. Utan en bra planering riskerar kommunen att ställas inför förelägganden enligt 51 § LAV om att inrätta allmänna vattentjänster i områden där man inte avsett bygga ut allmänt va eller där man planerat att göra det vid ett senare tillfälle. En va-plan saknar visserligen rättsligt bindande verkan, men om det inte finns någon planering och politiskt antagen prioritering vad gäller va-utbyggnad finns risk att myndigheten tar beslut utan hänsyn till övriga förutsättningar, vilket minskar kommunens kontroll över kommunens va-försörjning. En god va-planering är kommunens möjlighet att själv påverka och styra i vilken ordning olika områden ska anslutas. Även om en va-plan inte kan ses som en garanti så ökar den i vart fall chanserna för att kommunen ska få gehör hos länsstyrelsen och statens va-nämnd för sina vägval och prioriteringar i samband med prövning av skyldighet att lösa va-försörjningen.

2.2 Frivillig anslutning genom civilrättsligt avtal

Ett annat sätt för fastigheter att ansluta sig till det kommunala va-nätet är som nämnts ovan genom civilrättsliga avtal. Detta är möjligt när huvudmannen (oftast kommunen) 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, utan ansvarar enbart för sin egen del av va-installationen. Denna frivilliga anslutning till det va-nätet bygger alltså på ett civilrättsligt förhållande där anslutna fastighetsägare får använda kommunens tjänster på samma villkor som övriga kommuninvånare *innanför* befintliga verksamhetsområden. 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) finns praxis som ger stöd för att kommunen ska införliva området i verksamhetsområdet.

2.3 Möjligheten att ställa krav i samband med avtalsskrivning om anslutning till kommunens va-nät

Ett avtal om att vissa fastigheter får ansluta till den kommunala va-anläggningen faller utanför de offentlighetsreglerna i LAV, men i avtalet anges vanligtvis att kommunens ABVA och bruksavgifter i va-taxa ska följas, samt att LAV ska vara tillämplig. Det är 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. Att tillhandahålla vatten- och avloppstjänster är ett sådant allmänt intresse som kommunerna enligt lag har befogenhet att sköta, och som kommunen dessutom enligt 6 § LAV är skyldiga att tillhandahålla och ordna under ovan angivna förutsättningar. I enlighet med den i regeringsformen inskrivna objektivitetsprincipen (1 kap. 9 § RF) ska kommunen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Myndighetsutövning ska ske på saklig grund och vara opartisk. Enligt den kommunala likställighetsprincipen (2 kap. 2 § kommunallagen) ska alla kommunens medborgare behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för annat agerande. Vidare sätter de kommunala kompetensreglerna gränsen för vilket ansvar kommunen kan övervältra på enskilda kommuninvånare. Kommunen har genom olika speciallagstiftningar fått olika obligatoriska uppgifter, bl.a. att bestämma hur kommunens mark- och vattenområden ska användas, samt ordna och tillhandahålla vatten och avlopp när ovan nämnda förutsättningar är uppfyllda. Som framgått ovan kan enskilda dessutom med hjälp av länsstyrelsens tillsyn försöka indirekt utkräva Kommunens utbyggnadsansvar enligt 6 § LAV.

FRONT ADVOKATER

När kommunen ingår avtal med fastighetsägare eller av dem bildad sammanslutning har kommunen som huvudman för den allmänna va-anläggningen i allmänhet fria händer att träffa avtal - med den begränsning som följer av den kommunala likställighetsprincipen och de kommunala kompetensreglerna. Detta innebär i praktiken att en fastighetsägare *utanför* verksamhetsområdet ska anslutas till den allmänna anläggningen på samma villkor som en enskild fastighet *innanför* verksamhetsområdet - om det inte finns "sakliga skäl" för annat agerande. Vad som utgör sakliga skäl måste tas ställning till i varje enskilt fall, men får inte innebära att vissa kommuninvånare behandlas fundamentalt olika än invånare i andra delar av kommunen. Kommunen bör därför undvika att i avtal kräva motprestationer som saknar samband med det frågan egentligen rör, kräva motprestationer som på ett oskäligt sätt skiljer den enskilde från andra medborgare i motsvarande situation, samt kräva motprestationer som är oskäligen för den enskilde. Som utgångspunkt föreligger det således ingen större möjlighet att i avtal uppställa villkor som går längre än vad offentlighetslagstiftning medger.

Att i avtal utkräva samma skyldigheter som åligger användare innanför verksamhetsområdet enligt LAV, ABVA (Allmänna bestämmelser för brukande av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen) och Va-taxan skulle självfallet inte medföra några problem. Det är också tillåtet att ställa krav på utformningen av fastighetsägarens/samfällighetsföreningens va-installation, dvs. ledningar och därmed förbundna anordningar. I vissa fall är det också tillåtet att uppställa särskilda villkor om en fastighets va-förhållanden *påtagligt avviker* från de förhållanden som i övrigt råder i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde (jfr. 22 § LAV). Att ställa ytterligare krav på den enskilde som kommunen inte kräver av andra kommuninvånare som befinner sig i samma situation, skulle däremot innebära ett åsidosättande av den kommunala likställigheten.

Med hänsyn till de kommunala kompetensreglerna är det inte heller möjligt att i ett va-avtal övervältra kommunala kompetenser till enskilda. Detta gäller t.ex. dagvattenutredningar, som vanligtvis tas fram i samband med utformningen av kommunens översiktsplaner och detaljplaner i syfte att bedöma behovet av kommunal dagvattenhantering. Enligt PBL har kommunen ansvaret att bestämma hur mark- och vattenområden ska användas. Vidare omfattas *bortledande av dag- och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse* av LAV-definitionen för "avlopp", varför frågan om hantering av dag- och dränvatten även ingår i

FRONT ADVOKATER

kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 6 § LAV. Kommunen bör således underlåta att kräva ett framtagande av dagvattenutredningar som motprestation i ett va-avtal med enskilda.

Kommunen bör också underlåta att i ett avtal övervältra ansvaret att planera och anvisa mark för en ny förskola på en samfällighetsförening. Detta bör rimligen vara en kommunal angelägenhet som ryms inom kommunens kompetens att reglera mark- och vattenområdets användning. När det gäller utbyggnaden av vägar, vägbreddning samt ordnande av vändplan, gångbana m.m., regleras frågan på olika sätt, beroende på vilken typ av väg eller gata det är fråga om. I aktuellt fall är det fråga om s.k. *enskilda vägar*. Väghållare för enskilda vägar kan vara enskilda markägare eller organisationer, såsom vägföreningar, vägsamfälligheter eller samfällighetsföreningar. Som väghållare bär man det fulla ansvaret för den enskilda vägen och när en enskild väg ska breddas är det väghållaren, inte kommunen, som ska förhandla och komma överens med markägaren. Att reglera utbyggnaden av vägar i ett anslutningsavtal avseende vatten och avlopp rekommenderas ej, eftersom vägen är markägarnas/vägföreningens ansvar, så länge vägen inte utgör *allmän plats* för vilken kommunen som utgångspunkt är huvudman för. I sammanhanget ska dock uppmärksammas om att va-huvudmannen/kommunen enligt 13 § LAV inte är skyldig att för den allmänna va-anläggningen ordna *vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen*. Kommunen kan därför i ett civilrättsligt avtal lägga ansvaret för dessa delar på samfällighetsföreningen, respektive väghållaren.

I ett va-avtal bör inte heller krävas av enskilda att sätta upp hållplatser för kollektivtrafiken. Det är Stockholms läns landsting som har det övergripande ansvaret för driften och utbyggnaden av kollektivtrafiken i Stockholms län. Detta är inget som varken Kommunen eller en samfällighetsförening ansvarar för.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Kommunen bör undvika att i ett civilrättsligt avtal utkräva motprestationer som ej är kopplade till själva vattentjänsterna, såsom att bredda och anlägga nya vägar, bygga vändplaner, ta fram dagvattenplaner, låta anvisa mark för förskola eller att bygga ut fibernätet. Ett va-avtal med en samfällighetsförening bör enbart reglera själva anslutningen av samfällighetsföreningens va-installationen till det kommunala va-nätet. Om va-avtalet innehåller andra krav avseende andra nyttigheter som samfällighetsföreningen ska

FRONT ADVOKATER

tillhandahålla åt Kommunen, riskerar va-avtalet bli oskäligt. Att kombinera va-avtalet med olika krav skulle kunna anses som ett otillbörligt utnyttjande av Kommunens befogenhet att erbjuda kommunala va-tjänster inom kommunen. Vid en rättslig prövning skulle va-avtalet kunna ogiltigförklaras.