

Lagen om allmänna vattentjänster
Kommunal tvångsanslutning

Emma Jensen

Rättsvetenskap, kandidat
2019

Luleå tekniska universitet
Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle

Sammanfattning

Syftet med detta arbete har varit att analysera 6 § LAV i förhållande till miljöbalkens regler, främst hänsynsregler och miljökvalitetsnormer. I arbetet har en rättsdogmatisk metod använts där samtliga rättskällor har beaktats för att besvara syftet. Enskilda avloppsanläggningar släpper som regel ut mer fosfor än allmänna och har därför blivit föremål för undersökning och utveckling som ett led i Sveriges åtagande att, inom ramen för Agenda 2030, halvera obehandlat avloppsvatten och minimera utsläpp. Kommunal tvångsanslutning har diskuterats i såväl kommuner som media eftersom kommunen har en skyldighet att tillhandahålla vattentjänster till bebyggelser oavsett om fastighetsägaren vill ha tjänsten eller inte. Resultatet av undersökningen visar att, trots att enskilda fastighetsägare uppfyller miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken kan deras enskilda anläggningar ändå tvångsanslutas till den allmänna va-anläggningen. Detta är ett resultat av tillämpningen av de allmänna lagvalsprinciperna där LAV som *lex specialis* har företräde framför de generella bestämmelserna i miljöbalken (*lex generalis*) efter som eftersom allmänna vattentjänster regleras i bägge lagstiftningarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	i
1. Introduktion	1
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.2 Metod och material	2
2. Miljöbalken	3
2.1 Miljöbalkens mål	3
2.1.1 Miljökvalitetsnormer	4
2.1.2 De allmänna hänsynsreglerna	6
3. Avlopp och miljö	9
3.1 Avloppets påverkan på miljön	9
3.2 De nationella miljömålen	9
3.3 Globala mål för hållbar utveckling	10
3.4 EU:s ramvattendirektiv	10
3.4.1 God ekologisk status	11
4. Gällande rätt: miljökraven	14
4.1 Globala mål	14
4.2 EU:s ramvattendirektiv	14
4.3 Miljömålen	14
4.4 Miljökvalitetsnormer	14
4.5 Allmänna hänsynsregler	15
5. Lagen om allmänna vattentjänster	16
5.1 Kommunens skyldighet	16
5.2 Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning	17
5.3 Skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster	19
6. Sammanfattning och diskussion	21
6.1 När har fastighetsägaren rätt att ansluta?	21
6.2 När inträder kommunens utbyggnadsskyldighet?	21
6.3 När inträder fastighetsägarens avgiftsskyldighet?	22
6.4 Vad innebär kommunal tvångsanslutning?	22
6.5 Hur ser avloppssystemets betydelse ut i frågan om god ekologisk kvalitet i förhållande till övergripande miljömål?	23
Källor och litteratur	25

1. Introduktion

Utsläpp av avloppsvatten kan medföra stor miljöpåverkan. Även om de flesta ämnen och material som finns i avloppssystemet finns naturligt i miljön kan utsläpp av avloppsvatten innebära föroreningar, t.ex. om det kommer för mycket eller på fel ställen. Utsläpp av avloppsvatten som innehåller stora mängder fosfor kan t.ex. orsaka övergödning. Det är därför viktigt att reglera vad som är tillåtet att släppa ut och hur det ska gå till.

År 2000 antogs EU:s vattendirektiv och Sverige införde direktivet i svensk lagstiftning 2004. Ramdirektivet anger vad varje EU-land minst ska klara av gällande tillgång till vatten och vattenkvalitet. På FN:s toppmöte 15 år senare antogs Agenda 2030 för hållbar utveckling och i samband med det 17 globala hållbarhetsmål. Med Agenda 2030 har Sverige åtagit sig att arbeta för att uppnå en hållbar och rättvis framtid. Ett av hållbarhetsmålen är tillgång till rent vatten och sanitet. Sverige har som mål att fram till år 2030 förbättra vattenkvaliteten genom att minimera utsläpp av farliga kemikalier, minska föroreningar, stoppa dumpning, öka säker återvinning och halvera andelen obehandlat avloppsvatten.¹

Genom ett föreläggande från länsstyrelsen har kommunen skyldighet att utveckla eller avveckla enskilda vatten- och avloppsanläggningar (så kallade va-anläggningar). Idag finns det totalt över 190 000 kilometer allmänna ledningsnät som distribuerar dricksvatten och avleder spill- och dagvatten. Återanskaffningsvärdet för dessa allmänna va-ledningsnät uppskattas till sammanlagt 500 miljarder kronor. Huvuduppgiften inom rörnätsområdet är att sköta och förnya dessa investeringar på bästa möjliga sätt. Ett sätt kan till exempel vara genom att tillgodose hållbara nyanläggningar.²

Det byggs nya va-anläggningar för cirka 6,5 miljarder kronor i Sverige varje år och längden på dessa nät motsvarar hela Sveriges längd. De ledningsnät som anläggs bör lämpligen ha en hög materiell kvalitet, de ska installeras på rätt sätt och utformas med tanke på framtida underhåll och drift. De ledningsnät som kommunen tillhandahåller ska därför ha en hållbarhet som innebär att de fungerar i 100 - 150 år.³ Frågan om att dra in en kommunal va-anläggning regleras i lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), LAV.

Att dra in kommunalt vatten- och avlopp kan medföra höga kostnader för enskilda fastighetsägare och va-kollektiv. Det kan röra sig om upp till en halv miljon kronor per fastighet. Kommunen har en skyldighet att tillgodose vattenförsörjningen till bebyggelser på landsbygden och fastighetsägarna blir därmed erlagda att betala anslutningsavgiften, oavsett om de vill ha kommunalt vatten eller inte. Kraven enligt LAV har diskuterats såväl i media som i enskilda kommuner med utgångspunkten att lagstiftningen har resulterat i att många människor behövt utöka sina banklån eller sälja sina hem för att betala anslutningsavgiften för att dra in kommunalt vatten, trots att de har godkänt vatten- och avlopp i enlighet med miljöbalken (1998:808), MB.⁴

Juridiskt handlar det bland annat om förhållandet mellan å ena sidan kraven enligt LAV och å andra sidan MB:s krav på att vattenkvaliteten ska hålla en god ekologisk status. Om LAV är

¹ Regeringen, 2015-12-01, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/globala-mal-for-hallbar-utveckling/>

² Svenskt vatten, 2018-03-16, <http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/rornat-och-klimat/>

³ Bäckman, Hans, Svenskt vatten 2018-03-20, <http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/rornat-och-klimat/hallbar-nyanlaggning/>

⁴ Dyrt avlopp kan kosta 80-åriga Sigge bostaden 2012-11-5, Sveriges radio och Kalla Fakta bybor i dalarna kämpar mot kommunen för att få bo kvar 2017-10-16, Dalarnas Tidning

lex specialis i förhållande till MB är det kraven enligt denna lag som har företräde. Detta trots att både miljörådsbredningen och klimat- och sårbarhetsutredningen (2007) ansåg att den ekologiska statusen är föränderlig som effekt från global påverkan och kan inte åtgärdas genom lokala åtgärder.

Undersökningsområdet för denna uppsats är således avloppssystemets betydelse i relation till olika övergripande miljömål.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta arbete är att analysera 6 § LAV i förhållande till miljöbalkens regler rörande miljökvalitetsnormer. Med denna utgångspunkt undersöks de rättsliga förutsättningarna för vissa vattentjänster, främst vattenanläggning. Det centrala i uppsatsen är kravet på kommunal tvångsanslutning och frågan varför fastighetsägare kan tvingas ansluta sig till en kommunal vattenanläggning trots att fastighetsägaren har godkända enskilda brunnar.

Följande konkreta frågeställningar behandlas i uppsatsen:

- Vilka är de rättsliga förutsättningarna för vissa vattentjänster och när har en fastighetsägare rätt att ansluta till kommunal VA-anlutning?
- När inträder kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 6 § LAV?
- När inträder fastighetsägarens avgiftsskyldighet?
- Vad innebär kommunal tvångsanslutning?
- Hur ser avloppssystemets betydelse ut i fråga om god ekologisk kvalitet i förhållande för övergripande miljömål?

1.2 Metod och material

För att besvara syftet har en rättdogmatisk metod använts.⁵ Samtliga rättskällor har studerats för att fastställa gällande rätt och utreda förhållandet mellan 6 § LAV och miljöbalkens regler. Härutöver har information om de globala målen och om avlopp- och vatten hämtats från internet.

⁵ Korling & Zamboni (2013), *Juridisk metodlära*, s. 21

2. Miljöbalken

Som ovan nämnts kolliderar MB och LAV i frågan om allmänna vattentjänster. MB reglerar generella bestämmelser inom miljöområdet medan LAV reglerar ett visst specifikt område. Enligt lagvalsprinciperna gäller speciallag (*lex specialis*) framför allmän lag (*lex generalis*) och högre författning framför lägre (*lex superior*). Det innebär att om en fråga regleras i olika lagar ska alltså speciallagen tillämpas vid normkonflikter. Eftersom MB är *lex generalis* i förhållande till LAV har LAV företräde vid eventuella normkonflikter.

I MB regleras vattentjänsterna genom skyddet av vattentäkter, vattenreningsverk, ledningsnätets samtliga delar med avloppsreningsverk och hantering av dagvatten. Uttag av dricksvatten och avloppsanläggningar påverkas bland annat av förekomsten av miljö kvalitetsnormerna och miljömålen.⁶ Det här avsnittet kommer kort att behandla MB, miljö kvalitetsnormer för vatten och allmänna hänsynsregler.

2.1 Miljöbalkens mål

Miljörätten präglas av flera grundprinciper som handlar om hur människor bör och ska förhålla sig till miljön. Dessa principer har också införts i miljöbalken. Tre av de mest centrala miljörettsliga principerna som finns är principen om hållbar utveckling, försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 med det primära ändamålet att främja en hållbar utveckling för miljön. Hållbar utveckling innebär att det miljöarbete vi gör idag även ska ta sikte på att kommande generationer kan leva hälsosamt i en god miljö.⁷ Utvecklingen kan alltså endast anses hållbar om den tillgodoser dagens och nästa generations behov av god miljö och naturresurser.⁸ Denna utgångspunkt präglar all svensk lagstiftningar med koppling till miljön och uttrycks även i grundlagen. Mycket av det faktiska miljöarbetet sker dock på myndighetsnivå och inte minst i landets kommuner.⁹

En för miljöarbetet mycket viktig princip är försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen innebär att vetenskaplig osäkerhet om huruvida en miljöskada kan uppkomma inte får hindra att ett miljörettsligt krav ställs i ett förebyggande syfte. Ett exempel på detta är att verksamheter måste använda bästa möjliga teknik i syfte att minimera utsläpp. Eftersom det byggs nya va-anläggningar för cirka 6,5 miljarder kronor i Sverige varje år så bör ledningsnäten som anläggs lämpligen ha en hög materiell kvalitet, de ska installeras på rätt sätt och utformas med tanke på framtida underhåll och drift.¹⁰ Den nya tekniken med det bästa materialet ska, i enlighet med försiktighetsprincipen, därför användas vid installation av nya va-anläggningar. Man ska alltså vidta åtgärder för att förebygga att skador uppstår och göra kloka val som främjar ett hållbart miljö tänk innan verksamheten startas eller åtgärden vidtas. Det är också utövaren som har bevisbördan för att en skada eller olägenhet inte uppkommer på grund av verksamheten eller

⁶ Ibid.

⁷ Hofset, Torunn, Naturvårdsverket, 2017-09-14, <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/>

⁸ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten (2017) s.34

⁹ Miljöbalken består av 7 avdelningar som berör alla olika typer av områden jämsides med förordningar som beslutats av regeringen. Regeringen lämnar i sin tur bemyndiganden till myndigheter och kommuner som därefter beslutar om föreskrifter inom olika ansvarsområden.

¹⁰ Bäckman, Hans, Svenskt vatten 2018-03-20, <http://www.svenskvatten.se/vattentjanster/rornat-och-klimat/hallbar-nyanlaggning/>

åtgärden och denne måste därför också ha kunskap om verksamhetens eller åtgärdens miljörisker.¹¹

Principen om att förorenaren betalar avspeglas på flera ställen i miljöbalken. Förutom att vidta olika försiktighetsmått för att hindra eller motverka att skada uppkommer på miljön är verksamhetsutövaren också ansvarig för de skador som eventuellt uppkommer. Detta reparativa ansvar innebär att förorenare måste stå för kostnaderna för att återställa skador som uppkommit.¹² Detta kan ske både genom finansiella åtgärder som att betala skadestånd och genom att efterbehandla exempelvis den förorenade marken, eller genom aktiva åtgärder som exempelvis plantera nya träd. Exempelvis om en va-anläggning är bristfällig och kommunen måste byta ut det enskilda ledningsnätet till kommunal anslutning så ska förorenaren betala för kostnaden.¹³

De ovanstående principerna syftar bland annat till att stärka miljöskyddet. Det finns också rättsregler och principer som har ett annat syfte än att skydda miljön, till exempel att uppnå rättvisa och rättsskydd för individer. En princip som genomsyrar den svenska rätten är att äganderätten (till mark, naturresurser eller annan egendom) är *negativ bestämd*. Det innebär att om det inte finns en rättsregel eller avtal som säger annat så får ägaren nyttja egendomen så bäst han eller hon vill, oavsett om det är miljöskadligt eller inte.¹⁴ Det innebär alltså att om det inte finns lagstiftning som hindrar, är det inte förbjudet. Denna princip ställer ett krav på lagstiftarens uppmärksamhet och vilja att i tid skapa ett rättsligt system som är tillräcklig för att nå en hållbar utveckling.

Man fokuserar inom miljöretten på den yttre ramen i miljön, såsom hur rent vattnet, luften och marken är och hur naturresurserna förändras vid ett långsiktigt utnyttjande.¹⁵ Miljöretten har flera olika regeltyper varav vissa bör ses som styrmedel eller ”instrument”. Det är lättare att förstå enskilda författningar om man har kunskap om hur dessa styrmedel fungerar. Vissa författningar i miljöbalken innehåller särskilda regler som avgränsar tillämpningsområdet för författningen och vissa andra författningar eller kapitel är allmänna regler. Funktionen med de särskilda författningarna är att ange den yttersta ramen för i vilka olika situationer som författningen gäller. I dessa författningar där endast den yttre ramen anges finns det däremot inga sanktioner eller lagkrav. Anledningen till att författningarna är utformade på detta sätt är att föreningar inte stannar hos den recipient som nås först, utan blir en del av hela kretsloppet.¹⁶ Om en verksamhet släpper ut skadliga ämnen i luften så påverkar även yt- och grundvattnet genom att det regnar. Kvaliteten på luften och yt- och grundvattnet regleras genom så kallade miljökvalitetsnormer, vilka återfinns i femte kapitlet miljöbalken.

2.1.1 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormerna återfinns som nämnts i femte kapitlet miljöbalken. Det är dock viktigt att skilja mellan miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnorm. Miljökvalitetsmålen anger det önskvärda tillståndet inom ett visst geografiskt område. Det kan vara som ”hälsosam luft” eller ”drickbart vatten”. Miljökvalitetsnormerna preciserar dessa miljömål vanligen som siffror eller konkreta värden som föreskrivs av regeringen. Till exempel ska vattnet alltså innehålla en viss

¹¹ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten (2017) s.35

¹² Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten (2017) s.35

¹³ LAV 32§

¹⁴ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten (2017) s.36

¹⁵ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten (2017) s.29

¹⁶ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten (2017) s.40

syrehalt m.m. Föreskrifter från regeringen anger alltså kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för ett viss eller vissa angivna områden.¹⁷ Dessa normer anger föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor eller miljön kan utsättas för utan fara eller för påtagliga olägenheter eller belastning och ska eftersträvas och bör inte överskridas eller underskridas efter viss angiven tidpunkt eller angivna tidsperioder.¹⁸ Normerna kan däremot avvika från sin standard beroende på årstid och säsong. Det är alltså möjligt att acceptera att kvaliteten avviker från sin normala standard om det till exempel varit en ovanligt varm eller en ovanligt regnig sommar. Det är alltså miljö kvalitetsnormerna faktiska siffror som används som stöd vid bedömning om en enskild va-anläggning är av godtagbart skick eller inte. Man ser om vattnet och anläggningen inte överskrider eller underskrider de faktiska siffrorna som är tillåtna. Dessa normer kan användas för att styra efterbehandling av redan förorenade mark- och vattenmiljöer. När kvaliteten är så dålig förekommer så kallade ”trigger values” som indikerar på att efterbehandling bör ske snarast och de så kallade ”target values” är de som bestämmer vilken kvalitet området ska ha efter en behandling.

Miljö kvalitetsnormerna kan delas in i två kategorier; rättsligt bindande gränser (gränsvärdenormer) och riktlinjer (målsättningsvärden). *Rättsligt bindande gränser* får i huvudsak inte åsidosättas. Myndigheter får alltså inte ge tillstånd till nya utsläpp om normer inom ett område riskerar att kränkas eller om de redan är kränkta. *Riktlinjer* är i huvudsak vägledande men kan också innebära en rättslig skyldighet för myndigheter att aktivt sträva efter att riktvärdet klaras.¹⁹

Miljö kvalitetsnormerna relaterar till många enskilda verksamheter som gemensamt påverkar ett område utan att ange exakt vad var och en ska bidra med för att normen ska följas.²⁰ Ett exempel kan vara allmänna va-anläggningar. Miljö kvalitetsnormerna måste därför kopplas samman med andra regler för att få genomslag mot enskilda utövare. I de fall där nya va-anläggningar ska byggas kompletteras reglerna om miljö kvalitetsnormerna, med lagen om allmänna vattentjänster. En kravregel ska därför ange att tillstånd endast får ges till en ny verksamhet om gränsvärden inte överskrids eller riskerar att överskridas. Eftersom kvaliteten på miljön påverkas av flera faktorer kan man inte endast beakta nya bidragande aktörer utan man måste även se över befintliga verksamheter. Miljö arbetet på kommunal nivå ska således inte endast se över nya va-anläggningar som ska byggas utan också se över kvaliteten på redan befintliga va-anläggningar inom kommunen.

Tillämpningen av regler om omprövning av tillstånd m.m. måste vara sådana att myndigheternas beslut effektivt kan leda till att miljö påverkningarna minskar.²¹ Därför gör man en samlad bedömning i ett åtgärdsprogram. I ett åtgärdsprogram kan det fastställas hur mycket påverkan som kan tillåtas totalt från olika typer av verksamheter och aktörer, en så kallad belastningsnorm.²²

Inom miljö rätten finns det målregler och kravregler. Målregler anger den politiska ambitionen och är normalt allmänt mer hållna och saknar direkt adressat medan kravregler tillämpas av myndigheter för att bedöma om och på vilket sätt en åtgärd får utövas. Det är alltså kravreglerna som formulerar de egentliga miljö kraven. Kravregler styr bland annat lokalisering, teknikval,

¹⁷ Miljöbalken 5 kapitlet 1§

¹⁸ Miljöbalken 5 kapitlet 2§

¹⁹ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljö rätten (2017) s.47

²⁰ Gripperth 1999, s. 174

²¹ Ibid.

²² Michanek & Zetterberg, Den svenska miljö rätten (2017) s.48

vilka kemikalier som ska användas och hur man ska hushålla med resurser och energi. I miljöbalken återfinns kravreglerna i det andra kapitlet- om allmänna hänsynsregler m.m.

2.1.2 De allmänna hänsynsreglerna

Som konstaterats behöver miljö kvalitetsnormer kompletteras med regler för att rättsligt genomföras. De allmänna hänsynsreglerna återfinns i miljöbalkens andra kapitel och anger de grundläggande materiella miljökraven. Dessa regler talar alltså om vad som krävs i sak för att skydda miljön.²³

Hänsynsreglerna gäller för all slags verksamhet och adressaten är varje individ. Reglerna gäller för verksamheter och sådana enstaka åtgärder som inte är av *försumbar* betydelse i det enskilda fallet.²⁴ Trots att det inte finns en legaldefinition av begreppen *verksamhet* och *åtgärd* så framgår det av förarbetena att åtgärder är av momentant art.²⁵ Verksamheter är således något varaktigt som antingen är av återkommande natur eller något som pågår kontinuerligt.²⁶ Här omfattas även verksamheter som är av icke yrkesmässig natur.

Begreppet verksamhet återkommer flera gånger i miljöbalken. Ett exempel är MB 9 kap *miljöfarlig verksamhet*. Detta begrepp omfattar sådant som har koppling med mark, byggnader eller anläggningar.²⁷ Ett annat exempel är *vattenverksamhet*, verksamheter som omfattar vatten.²⁸ Begreppet verksamheter i de allmänna hänsynsreglerna har en övergripande funktion och betydelse som innebär något som är av återkommande natur.

De allmänna hänsynsreglerna gäller som sagt för enstaka åtgärder. Här måste varje åtgärd bedömas för sig i förhållande till miljöbalkens övergripande mål – alltså hållbar utveckling enligt MB 1:1. En åtgärd som är ”försumbar i det enskilda fallet” omfattas inte av reglerna. En försumbar åtgärd kan i det enskilda fallet, tillsammans med de åtgärder som vidtas, vara skadligt i det stora hela. Ett exempel för att belysa detta är bilåkning. Om en person en dag tar bilen från hemmet till sommarstugan genom ett skört miljöområde anses utsläppet från bilen vara av försumbar betydelse. Men i det stora hela bidrar det bilåkandet kollektivt väsentligt mycket till de totala utsläppen av klimatpåverkande gaser. Ett annat exempel är användandet av en enskild va-anläggning som släpper ut försumbart lite, men om flera enskilda va-anläggningar i samma ledningsnät som släpper ut lite kan det i slutändan över- eller underskrida miljö kvalitetsnormerna inom ett område. Det är därför det, även här, behövs kompletterande rättsliga instrument. T.ex. speciallagstiftning som preciserar vissa typer av enskilda åtgärder, som LAV.²⁹

Hänsynsreglerna gäller som ovan nämnts mot var och en. Här kan en aktör drabbas av mer eller mindre långtgående krav. Den enskilde har ingen generell rätt till ersättning från det allmänna i sådana fall. Utgångspunkten är att den enskilde ska stå för kostnaden av de allmänna hänsynskraven.³⁰ Ett exempel är att fastighetsägaren, vid fall där den enskilda va-anläggningen

²³ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljö rätten (2017) s.102

²⁴ Miljöbalken 2 kapitlet 1§ 2st

²⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s.205

²⁶ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljö rätten (2017) s.104

²⁷ Miljöbalken 9 kapitlet 1§

²⁸ Miljöbalken 11 kapitlet 3 §

²⁹ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljö rätten (2017) s.105

³⁰ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljö rätten (2017) s.109

ska ersättas med kommunal, ska betala denna anslutnings- och bruksavgift.³¹ Den enskilde fastighetsägaren har här inte rätt till ersättning utan står för kostnaden själv. Det är också adressaten, var och en, som är skyldig att bevisa att de följer de allmänna hänsynsreglerna.³² Detta är speciellt viktigt när man ansöker om tillstånd att till exempel påbörja eller bygga ut sin verksamhet eller sitt hem. Det är den som ansöker om tillstånd som förlorar på att miljökonsekvenserna inte är tillräckligt utredda. Det kan också förekomma att adressaten får tillstånd med förbehållet att kravet på försiktighetsmått ställs högt och att det kan bli mycket kostsamt. Bevisbörderegeln i MB 2:1 gäller exempelvis vid prövning av tillstånd av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, eller om man ska välja ett ännu mer precist exempel, va-anläggningar.

Syftet med de allmänna hänsynsreglerna är att undvika eller i vart fall så långt som möjligt dämpa miljöstörningar. Tillämpningen av dessa regler innebär således aldrig ett totalförbud för verksamheter eller åtgärder. Kraven i MB 2:2-6§§ är delvis överlappande eftersom MB 2:3 om ”försiktighetsmått” innefattar alla de åtgärder som regleras i övriga regler. De övriga reglerna preciserar vad som särskilt utgör viktiga försiktighetsmått.³³

Hänsynsreglerna ställer också krav på kunskap. Detta krav innebär att en aktör ska ha nödvändig kunskap om hur man vid verksamhet undviker att skada miljön. Vilken kunskap som är nödvändig beror på verksamheten eller åtgärdens art. Det ställs exempelvis relativt låga krav på åtgärder som privatpersoner gör i sitt privatliv jämfört med de högre krav som ställs på de som bedriver industriell verksamhet. För privatpersoner innebär kravet att en ska kunna ta del av innehållsförteckningar om vilka kemiska ämnen olika produkter har, medan de som driver industrier kontinuerligt måste utbilda personal, följa teknikutveckling och forskning, samt utreda och undersöka miljön med olika mätningar.³⁴ Ett konkret exempel är att en person i egenskap av privatperson behöver ha koll på om det enskilda avloppssystemet håller en viss standard. En ägare av en enskild va-anläggning bör vara säker på att fällningsfiltret är helt eller se om det finns nya sätt att minimera utsläpp av fosfor.

Ett annat krav är att inte ska använda och/eller sälja kemiska eller biotekniska produkter när det finns alternativa produkter som är mindre farliga för hälsa och miljö, det så kallade produktvalskravet i MB 2:4. Det kan vara allt från vilket tvättmedel som du använder i egenskap av privatperson till vilken typ av gödsel eller bekämpningsmedel bönder använder vid jordbruksverksamhet.³⁵ Avseende va-anläggningar innebär detta krav att privatpersoner och kommuner väljer exempelvis det mest miljövänliga reningssystem som förbrukar minst energi.

Ett ytterligare krav är att du ska hushålla med råvaror och energi. Man ska utnyttja möjligheten att minska mängden avfall och skadliga ämnen i material och produkter och minska effekter av avfall samt utnyttja möjligheter att återvinna avfall. Vidare ska i första hand förnybara energikällor användas. Detta kallas för hushållnings- och kretsloppskravet enligt MB 2:5. Syftet med denna regel är att reglera miljö- och naturresursfrågor utifrån ett helhetsperspektiv.³⁶ Det innebär att man ska utvinna så mycket som det bara går av råvaror och energi och att de används så effektivt som möjligt. Detta är för att förbrukningen ska minskas. Här kan kommunerna samt

³¹ 32§ LAV

³² Miljöbalken 2 kapitlet 1§

³³ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten (2017) s.112

³⁴ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten (2017) s.112

³⁵ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten (2017) s. 119

³⁶ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten (2017) s. 125

privatpersoner se till att utsläpp, som fosfor och kväve samt kalium, kan vara en resurs och används till uppvärmning genom en värmeväxlare.

Det mycket viktiga lokaliseringskravet i MB 2:6 innebär ett krav att, vid nya såväl som utvidgande av befintliga verksamheter eller åtgärder, välja den plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för hälsa och miljö enligt. Denna regel aktualiseras vanligtvis vid frågor om tillståndsprövning.³⁷ Vid lokaliseringen av en allmän va-anläggning måste således kommunen se över lokaliseringen för att säkerställa att platsen är den bästa ur miljösynpunkt.

För att kraven enligt 2:2-6§§ inte ska vara orimliga finns en skälighetsregel enligt MB 2:7. Denna regel innebär att kraven på kunskap, skyddsåtgärder, lokalisering, energihushållning, produktval och andra försiktighetsmått sammantaget inte får vara orimliga. Här görs en avvägning mellan miljönyttan av kraven och kostnaderna för att uppnå dessa. Avvägningar sker i varje enskilt fall.³⁸

I andra kapitlet miljöbalken återfinns även en avhjälpanderegeln. 2:8§ MB anger att den som orsakat skada eller olägenhet för miljön i princip är skyldig att avhjälpa problemet.³⁹

³⁷ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten (2017) s. 127

³⁸ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten (2017) s. 131-133

³⁹ Här kan 10 kap MB bli aktuell eftersom kapitlet reglerar efterbehandling av förorenade områden. Denna bestämmelse är ett uttryck för "förorenaren betalar principen". Denna regel är inte endast avgränsad till föroreningar i naturen utan det gäller även fysiska skador i naturen. Skyldigheten föreligger så länge olägenheten finns och avhjälpandet kan ske genom praktiska åtgärder eller finansiering för att reparera. Även här används skälighetsregeln i MB 2:7. I allvarliga fall, och under vissa förutsättningar, får verksamheter inte bedrivas eller åtgärder vidtas, även om försiktighetsmått vidtagits. I sista hand kan regeringen ge dispens, dock inte om det allmänna hälsotillståndet kan försämrats, stopp-och dispensregeln enligt 9-10§. Mer om det allmänna hälsotillståndet och avloppets påverkan på miljön förklaras nedan.

3. Avlopp och miljö

Följande avsnitt innehåller grundläggande information om avloppets miljöpåverkan samt en redogörelse över de globala utvecklingsmålen relation till vatten och sanitet.

3.1 Avloppets påverkan på miljön

Utsläpp av avloppsvatten utgör miljöfarlig verksamhet.⁴⁰ Detta eftersom vatten- och avloppsanläggningar kan påverka och störa miljön på olika sätt genom olika utsläpp. Vattnet kan förorenas av matrester, urin, avföring- och hushållskemikalier eller från smuts som rinner ner i avloppen efter biltvätt. För att rena vattnet tillsätts det därför ett fällningsfilter i alla va-anläggningar.⁴¹ Trots att de ämnen som återfinns i avloppsanläggningarna finns naturligt i miljön kan olika föroreningar förekomma beroende på mängd och område. Några konsekvenser av föroreningar från avlopp är övergödning, att vattenlevande djur, som fisk, kan få svårare att reproducera sig, samt att organiskt material kan orsaka syrebrist i vattnet. Avloppsvattnet måste alltså tas hand om och renas innan det får släppas ut i miljön.⁴²

Några av de vanligaste ämnen som kan påverka hälsa och miljön negativt är fosfor och kväve. Det är dessa ämnen som kan orsaka föroreningar, till exempel övergödning i vattnet om det kommer för mycket eller på fel ställen. Det är övergödningen som leder till syrebrist för vattenlevande djur och det är syret som behövs för att bryta ner den stora alg tillväxten som fosfor och kvävet stimulerar fram (eutrofiering).⁴³ Fosfor och kväve samt kalium bidrar dock inte endast till negativa effekter, utan kan vara en resurs om det tas tillvara och används till uppvärmning genom en värmeväxlare.⁴⁴ En annan risk med våra avlopp är att sjukdomar och reproduktionsstörningar kan spridas då avloppsvattnet innehåller stora mängder bakterier, parasiter och virus. Dessa kan ge upphov till sjukdomar hos både människor och djur om hanteringen är bristfällig. Även svårnedbrytbara ämnen och metaller som släpps ut och binds ihop till partiklar som samlas på botten kan störa vattenlivet. Det finns även en hel del läkemedelsrester och hormoner i vattnet som kan orsaka reproduktionsfel på vattenlevande djur i närheten. Det går alltså att konstatera att hanteringen av avlopp har stor betydelse för miljön, speciellt för miljö kvalitetsmål och de globala målen.

3.2 De nationella miljömålen

Det finns 16 nationella miljömål i Sverige varav sex av dessa har betydelse för hanteringen av vatten- och avloppssystem. Miljömålen beskriver vilket tillstånd miljön och naturresurserna ska ha på längre sikt. De önskvärda tillstånden är att ingen övergödning ska ske, att grundvattnet ska vara av god kvalitet, en god bebyggd miljö och att miljön ska vara giftfri. Mer specifikt är regeringens riktlinjer för ett hållbart va-system att det ska skapas slutna kretslopp mellan samhälle och jordbruk för närings- och humusämnen (i första hand för fosfor) i syfte att minimera risken för smittspridning till människor och djur. Humus är kortfattat omvandlat eller nedbrutet organiskt material som bidrar till att vattnet blir gult eller grumligt, smakar och luktar konstigt eller illa.⁴⁵ Smittspridning kan leda till sjukdomar för både människor och djur och det är därför viktigt att minimera denna risk. Riktlinjerna anger även att användningen av slam inte

⁴⁰ Miljöbalken 9 kapitlet 1§ 1punkt.

⁴¹ Cronholm, Pontus, Naturvårdsverket, 2017-09-19, <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vatten/Avloppsvatten/>

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ <http://aquaexpert.se/vattenproblem/humusyvtatten>

ska leda till negativa hälso- och miljöeffekter. Anläggningar, dess drift, underhåll och anslutna verksamheter ska inte ge utsläpp av miljö- och hälsoskadliga ämnen till luft, mark och vatten. Reningsverken bör därför förbättras så att slammet kan tillvaratas och omvandlas till energi. Ett syfte med riktlinjerna är att användare, konsumenter och jordbrukare ska ha förtroende för vattensystemen med avseende på dess funktion. Detta ska även gälla regeringens möjlighet att uppfylla de angivna kraven och att användningen av icke förnybara råvaror minimeras.⁴⁶

Miljömålen är direkt applicerbara på installation av vatten- och avloppssystem och har resulterat i ett större fokus på ledningsnät och enskilda avlopp eftersom enskilda avlopp i huvudsak släpper ut mer fosfor än allmänna.⁴⁷ Många kommuner arbetar därför idag med att förbättra, utveckla och ibland ersätta de enskilda avloppen.⁴⁸ Parallellt med miljömålen innebär de globala målen att enskilda avloppsanläggningar måste utvecklas, att antalet obehandlade avloppssystem minskas (halveras) och att utsläpp i vatten minimeras.

3.3 Globala mål för hållbar utveckling

Vatten används för allt liv på jorden och är därför en viktig grundsten för en hållbar utveckling. Det är nödvändigt för både livsmedels- och energiproduktion och brist på vatten eller för smutsigt vatten kan leda till konflikter både inom ett land och mellan länder. Vid FN:s toppmöte den 25:e september 2015 antogs Agenda 2030 för hållbar utveckling och i samband med det 17 globala hållbarhetsmål. Världens länder, häribland Sverige, har åtagit sig att arbeta för att uppnå en rättvis och hållbar framtid.⁴⁹ Det är regeringens uppgift att förverkliga Agenda 2030 och de globala hållbarhetsmålen.⁵⁰ Hållbarhetsmålen syftar till att utrota fattigdom och hunger, uppnå jämlikhet, ordna ett varaktigt skydd för både kvinnor och flickor och även ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. Målen är uppdelade i tre dimensioner av hållbar utveckling: den sociala, den ekonomiska och den miljömässiga.⁵¹

Ett av de miljömässiga hållbarhetsmålen är delmål sex som i huvudsak innebär tillgång till rent vatten och sanitet. Det specifika målet 6.3 rör avloppshantering. Målet innebär att förbättra vattenkvaliteten genom att minimera utsläpp av farliga kemikalier, minska föroreningar, stoppa dumpning, öka säker återvinning och halvera andelen obehandlat avloppsvatten.⁵²

För att uppnå målet måste man fastställa en övergripande status som vattnet bör ha. Effekterna av klimatförändringarna kan komma att ändra vattentillgången och förutsättningarna för vad som anses vara god ekologisk status. Här beaktar man, jämsides med regeringens riktlinjer och de globala målen, också miljö kvalitetsnormerna och EU:s ramvattendirektiv.⁵³

3.4 EU:s ramvattendirektiv

EU:s ramvattendirektiv antogs år 2000 och Sverige implementerade direktivet i svensk lagstiftning år 2004. Ramdirektivet fastställer regler för att stoppa försämringen av EU:s

⁴⁶ Prop. 1997/98:145

⁴⁷ Cronholm, Pontus, Naturvårdsverket, 2017-09-19, <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallat/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avlopp/>

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Regeringen, 2015-12-01, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/globala-mal-for-hallbar-utveckling/>

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Regeringen, 2015-12-01, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/>

⁵² Globala Målen, <http://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-6-tillgang-till-rent-vatten-och-sanitet/>

⁵³ Ibid.

vattenförekomster och för att nå en ”god status” för sjöar, floder och grundvatten. Direktivet anger vad varje EU-land minst ska klara av gällande tillgång till vatten och vattenkvalitet.⁵⁴ Specifikt innefattar det att minska föroreningar i vattenförekomster, skydda alla former av vatten, garantera hållbar vattenanvändning för enskilda och företag samt för att återställa ekosystem i och kring vattenförekomster. En viktig punkt i ramdirektivet är att det ställs tydliga ansvarskrav på de nationella tillsynsmyndigheterna i varje EU-land.⁵⁵

Det är tillsynsmyndigheterna som ska ansvara för att miljö kvalitetsnormerna följs och för att de svenska vattenförekomsterna har god ekologisk status. De är också ansvariga för att vidta åtgärder där behovet finns.⁵⁶ Det innefattar att de ska ingripa om reglerna inte följs, de kan lägga fram förbud och tvinga fram åtgärder genom förelägganden och i vissa fall miljö sanktionsavgifter.⁵⁷ Till exempel om länsstyrelsen ser att miljö kvalitetsnormerna inte följs i ett visst område kan de förelägga kommunen åtgärda detta, till exempel genom att ålägga kommunen att dra in kommunalt vatten- och avlopp. Tillsynsmyndigheterna måste även enligt ramvattendirektivet bland annat analysera varje avrinningsområdes funktioner, däribland effekterna av mänskliga aktiviteter och genomföra ekonomiska bedömningar av vattenanvändningen. De måste också utarbeta och genomföra ”förvaltningsplaner för avrinningsområden” för att förhindra försämring av ytvatten. De ansvarar också för tillsynen för att skydda och förbättra grundvatten och bevara skyddade områden samt se till att kostnaderna för vattentjänster återvinns så att resurserna används effektivt och att de i sådana fall är nödvändigt att förorenarna betalar.⁵⁸

EU- direktivet är inte helt oproblematiskt. År 2014 ansåg miljö målsberedningen att det förelåg ett behov att se över miljö kvalitetsnormerna för vatten. De ansåg att EU- direktivet bör ändras eftersom klimatförändringarna ändrar biologin i våra vattendrag och sjöar, vattentemperaturen och även vattenkemin. Miljö målsberedningen menade att det därmed är svårt att definiera en god ekologisk status och att effekterna av globala utsläpp inte kan motverkas med hjälp av lokala åtgärder. Även Klimat- och sårbarhetsutredningen från 2007 ansåg att det skulle vara nästintill omöjligt att uppfylla normerna eftersom lokala åtgärder inte motverkar de globala effekterna.⁵⁹

3.4.1 God ekologisk status

För att fastställa en god ekologisk status utförs kvalitetskontroller på insjöar och markmiljöer vid obebyggda områden för att hitta en standard. Denna standard är ett värde som bebyggelser sedan ska förhålla sig till vid installation av vatten- och avloppsanläggningar.⁶⁰ Den ekologiska statusen bedöms utifrån tre olika kvalitetsfaktorer: biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska på en skala av fem nivåer. En dålig ekologisk status är det lägsta och det högsta är en hög ekologisk status där en god status ligger på det näst högsta.⁶¹ Enligt

⁵⁴ Webredaktionen, Hav och vatten, 2016-06-01, <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/vattendirektivet.html>

⁵⁵ EU-Lex, Access to European law, 2017-02-13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128002b>

⁵⁶ Miljöbalken 5 kapitlet 4§

⁵⁷ Sörngård, Peter, Svenskt Vatten, 2016-03-18, <http://www.svensktvatten.se/va-chefens-verktygslada/juridik/oversikt-regelverk/miljokrav-enligt-miljobalken/>

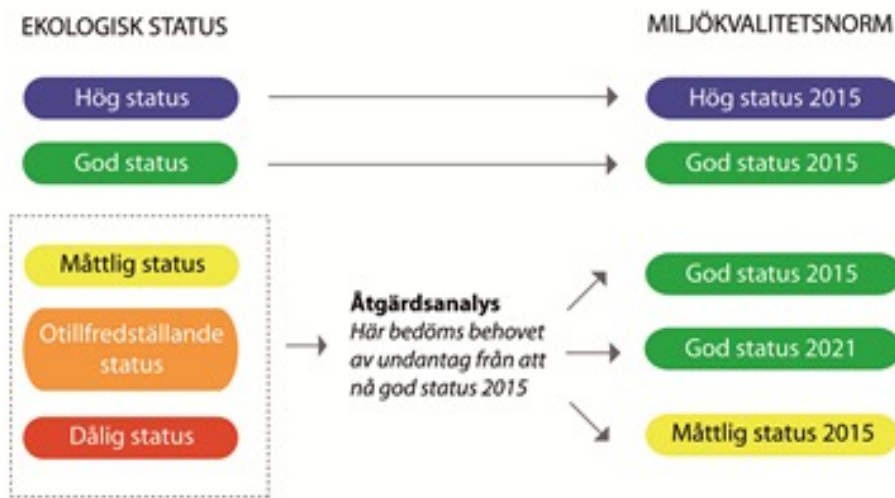
⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ SOU 2007:60 s.497

⁶⁰ Sörngård, Peter, Svenskt vatten, 2018-04-19, <http://www.svensktvatten.se/globalassets/avlopp-och-miljo/reningsverk-och-reningsprocesser/rapportweserdomen2015-12-15.pdf>.

⁶¹ Ibid.

ramvattendirektivet väger biologiska kvalitetsfaktorer tyngst. Sedan följer de fysikalisk-kemiska faktorerna och slutligen hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna.⁶² Bilden nedan visar sambandet mellan statusbedömning och miljökvalitetsnorm.



Figur 1: Mönster om klassificering av ekologisk status

Källa: Miljösamverkan i Sverige,

<http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/tillsynmknvatten/vattenforvaltning/statusklassificering/Pages/ekologisk-status.aspx>

Klassificeringen av den ekologiska statusen följer ett visst mönster. Mönstret visas ovan och innebär att om den ekologiska statusen exempelvis är måttlig måste åtgärder vidtas för att den ska bli god. Miljökvalitetsnormerna och kravet på god ekologisk status påverkar olika vatten- och avloppsverksamheter. Vid fall där den ekologiska standarden är dålig är minimikravet istället att den ska bli måttlig. En förutsättning för att dra ut vatten- och avlopp är att den ekologiska statusen ska vara god vid installation och att den är nästintill opåverkad efter genomförandet av installationen.⁶³ Den goda statusen får alltså inte gå från god till måttlig, otillfredsställande eller dålig. Om så är fallet måste tillsynsmyndigheten ta fram ett åtgärdsprogram för att den ekologiska statusen ska bli åtminstone måttlig.⁶⁴ Ett exempel på en åtgärd är att byta ut enskilda vatten- och avloppsanläggningar; som bidrar till en måttlig, otillfredsställande eller dålig ekologisk status, till kommunala vatten- och avloppsanläggningar som inte släpper ut lika mycket fosfor.

Den goda ekologiska statusen gäller även för grundvatten. Vid låga flöden i vattendrag kan den goda ekologiska statusen i grundvattnet påverkas. Ramdirektivet godkänner dock en viss försämring när omständigheterna kräver det, till exempel vid torka eller om det har varit en ovanligt regnig sommar. Längre varaktiga försämringar kan godtas under förutsättning att alternativa lösningar är för dyra eller tekniskt omöjliga att genomföra. Vid bedömning av om den ekologiska statusen får försämrats väger hälsofördelar- och allmännyttan tyngre än potentiella miljöproblem under förutsättning att åtgärder vidtas för att försöka minimera de potentiella skadorna.⁶⁵

⁶² Ibid.

⁶³ Sörngård, Peter, Svenskt vatten, 2018-04-19, <http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/avlopp-och-miljo/utslapp-och-recipient/miljokvalitetsnormer/>

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

Ett exempel på allmännyttan är att dra in vatten- och avlopp i mindre bebyggelse. Här är det tillåtet att varaktigt försämra den ekologiska statusen under förutsättning att det alternativet är det bästa möjliga i förhållande till kostnaden och situationen i övrigt. Utöver regelbundna undersökningar och underhåll är va-verksamheter skyldiga att, via egenkontroll, visa att de följer regelverken. Bevisbördan är således omvänd.⁶⁶ Det innebär att de vattentjänster som är tillstånds- eller anmälningspliktiga ska dokumenteras kontinuerligt. Ifall en verksamhet eller anläggning inte uppfyller kvalitetskraven måste va-chefen anmäla detta till tillsynsmyndigheten eftersom det innebär att anläggningen bidrar till en störning av hälsoskyddet och miljön.⁶⁷

⁶⁶ Miljöbalken 1 kapitlet 3§

⁶⁷ Sörngård, Peter, Svenskt Vatten, 2018-04-19, <http://www.svenskvatten.se/vattentjanster/avlopp-och-miljo/utslapp-och-recipient/miljokvalitetsnormer/>

4. Gällande rätt: miljökraven

I detta avsnitt sammanfattas kort vad som gäller för hantering av avlopp ur ett miljöperspektiv.

4.1 Globala mål

2015 antog Sverige Agenda 2030 och med det de globala miljömålen. I huvudsak innebär detta att arbeta för att uppnå en rättvis och hållbar framtid samt arbeta för att ordna ett varaktigt skydd för planeten och dess resurser. Mer precist finns det ett global miljömässigt hållbarhetsmål, delmål 6.3, som innebär rättigheten till rent vatten och sanitet. Sverige ska alltså förbättra vattenkvaliteten genom att minimera utsläpp av farliga kemikalier, minska föroreningar, stoppa dumpning, öka säker återvinning och halvera andelen obehandlat avloppsvatten. De krav som ställs på Sverige och våra kommuner är att ersätta bristfälliga avloppssystem och enskilda va-anläggningar som släpper ut mer miljöfarliga ämnen än allmänna och tillhandahålla rent vatten till medborgarna. Kommunerna ska också se över befintliga va-anläggningar så att de har samma kvalitet som de nya. Kommunerna ska samtidigt återvinna vissa ämnen som fosfor och kväve till värme genom en värmeväxlare. Ett annat krav blir således att avloppssystemet material ska vara av hög kvalitet så hållbarheten faktiskt blir till kommande generation, ca 100-150 år.

4.2 EU:s ramvattendirektiv

Det främsta syftet med EU:s ramvattendirektiv är att ställa tydligt ansvarskrav på nationella tillsynsmyndigheter och ange den yttersta ramen vad varje EU-land minst ska klara av gällande tillgång till vatten och vattenkvalitet. Detta genom att minska föroreningar i vattenförekomster, till exempel att successivt avveckla enskilda va-anläggningar samt återställa ekosystem kring vatten och att den ekologiska statusen ska vara god. Den goda statusen i vattnet får inte gå från god till måttlig, otillfredsställande eller dålig. De faktiska kraven på avloppen blir således att dess reningssystem ska vara tillräcklig. Ifall en verksamhet eller anläggning inte uppfyller kvalitetskraven måste ansvarige anmäla detta till tillsynsmyndigheten eftersom det innebär att anläggningen bidrar till en störning av hälsoskyddet och miljön. Tillsynsmyndigheten måste då ta fram ett åtgärdsprogram för att den ekologiska statusen ska bli åtminstone måttlig. En åtgärd kan vara att byta ut enskilda vatten- och avloppsanläggningar; som bidrar till en måttlig, otillfredsställande eller dålig ekologisk status, till kommunala vatten- och avloppsanläggningar som inte släpper ut lika mycket fosfor och kväve. Länsstyrelsen har här fått ett större och mer konkret ansvar att se över och/eller ålägga kommuner att tillhandahålla allmänt vatten.

4.3 Miljömålen

Sverige har antagit egna miljömål som preciserar vilket tillstånd miljön och naturresurserna ska ha på längre sikt. Det önskvärda tillståndet som miljömålen presenterar är övergripande att ingen övergödning ska ske, att grundvattnet ska vara av god kvalitet, att miljön ska vara god bebyggd och att miljön ska vara giftfri m.m. Det är dock viktigt att påpeka att dessa är miljömål och inte miljökrav. Målregler anger den politiska ambitionen och är normalt allmänt mer hållna och saknar direkt adressat medan kravregler tillämpas av myndigheter för att bedöma om och på vilket sätt en åtgärd får utövas. Det är alltså kravreglerna som formulerar de egentliga miljökraven. Kravreglerna styrs av bland annat lokaliseringen, teknikval, vilka kemikalier som ska användas, hushållning av resurser och energi. Allt detta är exempel på miljökvalitetsnormerna och de allmänna hänsynsreglerna.

4.4 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormerna är föreskrifter från regeringen som anger den yttre ramen i miljön, såsom hur rent vattnet, luften och marken är och hur naturresurserna förändras vid ett långsiktigt

utnyttjande för vissa angivna områden. Dessa normer anger föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor eller miljön kan utsättas för utan fara eller för påtagliga olägenheter eller belastning. Om dessa normer överskrids eller underskrids så förekommer det ”trigger values” som indikerar på att åtgärder måste utföras inom områden genom att sikta på ”target values” som anger vilken kvalitet miljön ska ha efter åtgärden. Avloppens utsläpp får inte över- eller underskrida dessa värden. De faktiska kraven på avloppen lutar sig därför tillbaka på siffer-värden där vi konkret kan bedöma om en anläggning är bristfällig eller om ett område är i riskzonen.

4.5 Allmänna hänsynsregler

De allmänna hänsynsreglerna anger de grundläggande materiella miljökraven. Det talar om ännu mer precist vad som krävs i sak för att skydda miljön inom rimliga ramar. Det innebär att kraven på kunskap, skyddsåtgärder, lokalisering, energihushållning, produktval och andra försiktighetsmått får inte allt som allt vara orimligt. Ur ett avloppsperspektiv blir kraven således att välja de bästa material och produkterna, att hålla sig uppdaterad och välinformerad om ny teknik inom området, återvinna eventuellt avfall och vid nyinstallationer se över lokaliseringen. Här görs en avvägning mellan miljönytta och jämförelse med den faktiska kostnaden för att uppnå denna.

5. Lagen om allmänna vattentjänster

Detta avsnitt behandlar vissa vattentjänster som kommunen tillhandahåller till fastighetsägare. Lagen om allmänna vattentjänster, reglerar kommunens skyldighet att säkerställa vattenförsörjning och avlopp i större sammanhang.⁶⁸ Lagens fokus är vattentjänsterna och tar sikte på den samhällsservice som de allmänna vattentjänsterna tillhandahåller.⁶⁹ LAV tillkom således för att säkerställa tillgången till vattentjänster för bostadsbebyggelsen.⁷⁰ I lagen anges hur och när en va-anläggning får komma till stånd och vilka rättsliga förhållanden som finns mellan huvudmannen och fastighetsägaren. I 2 § LAV fastställs vilka som ska anses som huvudmän och fastighetsägare, skillnaden mellan bruksavgift och anslutningsavgift, vad ett verksamhetsområde är, vad enskild anläggning är och vilka som ordnar vattenförsörjningen.

Vattenförsörjning och avlopp är vattentjänster som tillhandahålls av kommunen.⁷¹ Det som regleras i LAV är tillhandahållandet av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning.⁷² Det innebär att en va-anläggning har till ändamål att endast tillgodose behovet för bostadshus eller annan bebyggelse än industriverksamhet. Avlopp avser bortledning av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse via en va-anläggning.⁷³ Vattenanläggningar kan vara både enskilda och allmänna. En allmän va-anläggning är en anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmandeinflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt LAV.⁷⁴ En enskild avloppsanläggning är en anläggning för vattenförsörjning och avloppssystem där fastighetsägaren själv förfogar vattenförsörjning och avlopp genom egen brunn.⁷⁵ Det innebär att den enskilda anläggningen inte är i anslutning till en gemensam punkt med flera användare.⁷⁶ För att tillhandahålla vattenförsörjning har kommunen en skyldighet genom 6§ LAV, men vad innebär denna skyldighet?

5.1 Kommunens skyldighet

Kommunen har genom 6 § LAV en skyldighet att tillhandahålla vattentjänster till större sammanhang eller bebyggelser.⁷⁷ Kommunen bestämmer först ett verksamhetsområde där vattentjänsterna behöver ordnas med hänsyn till skydd för miljön eller människors hälsa.⁷⁸ Ett *verksamhetsområde* är det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller ska ordnas genom en allmän va-anläggning. Den som har bestämmanderätt över anläggningen är en fysisk eller juridisk person (så kallad huvudman).⁷⁹ Ägandet till anläggningen kan vara indirekt förutsatt att kommunen har ett rättsligt

⁶⁸ LAV ersatte och utvecklade den tidigare va-lagstiftningen (allmänna vatten och avloppsanläggningar 1970:244) och trädde i kraft den 1 januari 2007. Förarbetena till lagstiftningen utgörs av SOU 2004:64 och prop. 2005/06:78. Genom en lagändring den 1 januari 2016 ersatte mark- och miljödomstolarna statens va-nämnd som prövningsinstans för vattentjänster, prop. 2015/16:11

⁶⁹ Qviström, Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) kommentar till 1§, karnov

⁷⁰ Prop. 2015/16:11, Ny instansordning för va-målen

⁷¹ LAV 2§ 3p

⁷² LAV 2§ 1p

⁷³ LAV 2§ 2p

⁷⁴ LAV 2§

⁷⁵ Qviström, Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) kommentar till 2 §, karnov

⁷⁶ Tidigare fanns det möjlighet att klassa enskilda va-anläggningar som allmänna. Numera är de dock endast kommunala va- anläggningar som betraktas som allmänna. De enskilda anläggningarna som allmänförklarats enligt tidigare bestämmelser ska ha genomgått en omvandling eller avvecklats senast 2016, prop. 2015/16:11

⁷⁷ LAV 3§, karnov

⁷⁸ LAV 6§1p, karnov

⁷⁹ Här är det viktigt att föra fram att huvudmannskapet knyts till ägandet och inte som tidigare till driften.

bestämmandeinflytande.⁸⁰ Kommunen tar här ett formellt beslut över det verksamhetsområde där de ska ordna en kollektiv lösning. I det formella beslutet ska det ingå vilka fastigheter som berörs av de allmänna vattentjänsterna. Det brukar vara omkring 20-30 fastigheter som vanligtvis blir föremål för en allmän va-anläggning.⁸¹ Kommunens utbyggnadsskyldighet kan däremot föreligga när det rör sig om färre eller enstaka fastigheter.

Genom fastställandet av verksamhetsområdet får hushållen rätt att nyttja anläggningen mot en avgift. Avgiftsskyldigheten kvarstår även om husägaren väljer att inte nyttja rätten att bruka den allmänna va-anläggningen.⁸² Om verksamhetsområdet berör endast en eller få fastigheter i en sammanslutning ska det befintliga området utökas för att omfatta samtliga fastigheter som ligger i denna sammanslutning i enlighet med anläggningslagen.⁸³⁸⁴ Ifall det finns en fastighet inom området som inte har behov av allmän va-anslutning får verksamhetsområdet inskränkas, under förutsättning att fastigheten har en godkänd enskild anläggning.⁸⁵ En enskild anläggning är godkänd om den är säker, uppfyller sitt ändamål och får bestå om utbyggnadsskyldighet inte föreligger.⁸⁶ Ett verksamhetsområde får också inskränkas när det är uppenbart att kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 6 § LAV inte är uppfylld.

Kommunen ska efter beslutet tillgodose detta behov snarast genom att inrätta en allmän va-anläggning.⁸⁷ Den allmänna va-anläggningen ska bestå och fungera så länge som möjligt, upp till 100 - 150 år.⁸⁸ Det ska därmed vara ett långsiktigt alternativ som tillgodoser en hushållsförbrukares normala behov av vatten och avlopp. I de fall kommunen inte uppfyller sin skyldighet är det tillsynsmyndighetens skyldighet att förelägga kommunen att tillgodose detta behov. Tillsynsmyndigheten gällande allmänna vattentjänster är Länsstyrelsen.⁸⁹ Länsstyrelsen kan under vissa förutsättningar vitesförelägga kommunen att fullgöra sin skyldighet att ordna och sköta driften av den allmänna va-anläggningen genom ett föreläggande.⁹⁰

5.2 Ordandet och driften av en allmän va-anläggning

Det är huvudmannen som ska ordna va-anläggningen. Denna kan bestå av vattenverk, pumpstationer, vattenreservoarer, avloppsreningsverk och olika ledningsnät. Detta gäller även pumpar och andra särskilda anordningar som behövs för att kunna använda allmänna va-anläggningen.⁹¹ Huvudmannen måste se till att den allmänna va-anläggningen inte uppförs i strid med detaljplan eller andra bestämmelser så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller planläggning, samt att anläggningen drivs på rätt sätt.⁹²

⁸⁰ Se 3§ lav

⁸¹ Jfr prop.1955:121 s. 61.

⁸² Qviström (2008), *Vattentjänstlagen: en handbok*, s.59

⁸³ LAV 7-8§,

⁸⁴ Qviström, Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) kommentar till 7-8§, karnov

⁸⁵ LAV 9§, karnov

⁸⁶ LAV 13§, karnov

⁸⁷ LAV 6§ 2p, karnov

⁸⁸ Bäckman, Hans, Svenskt vatten, 2018-03-20, <http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/rornat-och-klimat/hallbar-nyanlaggning/>

⁸⁹ LAV 51 §, Tidigare gick provningarna till Statens, va-nämnd. Detta tog sedan över 2006 av mark- och miljödomstolarna. Kommunens, huvudmannens och brukarens rättigheter samt skyldigheter ska underställas av mark- och miljödomstolen. De processuella reglerna samlas i lagen om mark- och miljödomstolar (SFS 1996:242) eller rättegångsbalken bestämmelser om tvistemål.

⁹⁰ LAV 51-52§, Detta beslut kan överklagas till mark-och miljödomstolen. Överklagandet ska ske inom tidsfristen enligt förvaltningslagen (2015:693).

⁹¹ LAV 19§.

⁹² LAV 11§, karnov

Anläggningen ska drivas på ett sådant sätt att den uppfyller hälsoskyddet med hänsyn till intresset av god hushållning med naturresurser.⁹³ Huvudmannen ansvarar för att ordna en förbindelsepunkt. En *förbindelsepunkt* är gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation. En va-installation innebär ledningar och förbundna anordningar som inte ingår i den allmänna va-anläggningen men som tillhandahåller vattenförsörjning till en eller flera fastigheter. Detta innebär att huvudmannen har ett ekonomiskt och faktiskt ansvar för att ordna och se över sådana anordningar.⁹⁴ Huvudmannen har vidare rätt att undersöka fastighetsägarnas va-anläggningar innan installationen för att avgöra om den enskilda va-anläggningen är tillräckligt säker. Om huvudmannen bedömer att en fastighetsägares enskilda anläggning är tillräckligt säker får den anslutas till den allmänna.⁹⁵ Även om kommunen har en skyldighet att installera en allmän va-anläggning och huvudmannen ska ordna denna har fastighetsägare ibland rätt att få vattenförsörjning.

Fastighetsägaren har i huvudregel rätt att använda den allmänna va-anläggningen om fastigheten är inom verksamhetsområdet och fastighetsägaren behöver vattentjänsten. Innan beslutet utförs en behovsprövning. Behovet och fastighetsägarens bruksrätt bedöms på objektiva grunder där lösningen ska hålla på längre sikt. Om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna anläggningen får denna installeras. Det är huvudmannen som ska visa att det finns behov av en allmän va-anläggning men om fastighetsägaren inte vill ansluta sig till den allmänna anläggningen är det upp till denna att visa att den enskilda anläggningen är tillräcklig.⁹⁶

Det finns dock undantag från denna regel. Huvudmannen är inte skyldig att låta en fastighet kopplas till va-anläggningen innan fastighetsägaren har betalat anläggningsavgiften, lämnat godtagbar säkerhet eller om fastighetens va-installation är bristfällig.⁹⁷ Ett exempel på bristfällig anläggning är om vatteninstallationen saknar återströmningsskydd eller om avloppsinstallationen saknar oljeavskiljare.⁹⁸

Om det redan finns en enskild anläggning som kan användas i den allmänna va-anläggningen är ägaren skyldig att mot skäligen ersättning låta anläggningen ingå i den allmänna, om huvudmannen begär det.⁹⁹ Om den enskilda anläggningen blir oanvändbar till följd av att kommunen ordnar eller utvidgar en allmän va-anläggning, ska huvudmannen betala skäligen ersättning till fastighetsägaren.¹⁰⁰ Ersättning utgår normalt inte för avloppsanordningar som utgörs av icke slutna avloppssystem.¹⁰¹

Vid installation av avloppsanläggningar tillkommer en avgiftstaxa. När det gäller frågor om avgiftstaxa som inte regleras i kommunens föreskrifter får parterna avtala om särskilda villkor dem emellan. Detta sker i sådana fall där fastigheter har avvikande va-förhållanden och därför

⁹³ LAV 10§, karnov

⁹⁴ Qviström, Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) kommentar till 19§, karnov

⁹⁵ LAV 41§.

⁹⁶ Qviström (2008), *Vattentjänstlagen: en handbok*, s 105 och 132, Qvistström, Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) kommentar till 16 §, karnov

⁹⁷ LAV 18§ Se 34§.

⁹⁸ Prop. 2005/06:78 Allmänna vattentjänster

⁹⁹ LAV 39§

¹⁰⁰ LAV 40§

¹⁰¹ Qviström (2008), *Vattentjänstlagen: en handbok*, s S91

får egna avtal ingås angående användningen av anläggningen.¹⁰² Trots att huvudmannen har skyldighet att ordna och se över driften åligger det fastighetsägaren att betala avgifterna. Detta under förutsättning att fastigheten finns inom verksamhetsområdet och om behovet för vattentjänsten finns och om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt med hänsyn till miljö- och hälsoskyddet.¹⁰³ Syftet med hälsoskyddet är att förhindra och undanröja sanitära olägenheter som kan uppkomma till skydd för människors hälsa. Tidigare behövde det ha uppkommit miljö- och hälsovådligt utsläpp men numera kan det räcka att risken är tillräckligt påtaglig. Med denna kommer en utbyggnadsskyldighet för kommunen och skyldighet för fastighetsägare att betala avgift.

5.3 Skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster

Kommunens va-verksamhet kan finansieras på två sätt. Med skattemedel enligt kommunlagens (1991:900) regler om brukandet av kommunala medel eller genom avgifter från brukarna av anläggningen i enlighet med LAV.¹⁰⁴ Det finns två typer av avgifter, anläggningsavgifter och bruksavgifter.¹⁰⁵ Anläggningsavgiften bestäms genom att fastighetsägaren enbart betalar för den del som motsvarar dennes andel av den totala kostnaden medan bruksavgiften bestäms på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året va-anläggningen brukas.¹⁰⁶

En *fastighetsägare* är den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande. Fastighetsägaren kan inom verksamhetsområdet ha en enskild va-installation men kan komma att få en allmän va-anläggning genom en förbindelsepunkt.¹⁰⁷ Förhållandet mellan fastighetsägare och huvudman är offentlighetsrättsligt reglerat men vissa frågor får avtalas om parterna emellan.¹⁰⁸ Ett exempel är olika frågor angående avgifter om fastigheten har avvikande va-förhållanden. Annars beräknas avgiften enligt den taxan som kommunen meddelar och huvudmannen är bunden av dessa.¹⁰⁹ Kostnaden får inte överskrida det som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för att ordna och driva va-anläggningen och vattentjänsten.¹¹⁰ Det infattar även underhåll och förnyelse av va-anläggningen.

Avgiften ska betalas till kommunen på begäran och kan fördelas på årliga betalningar under en viss tid, längst tio år.¹¹¹ Denna uppdelning medges däremot inte på nybyggen utan ses då som produktionskostnad för fastigheten. Uppdelningen av betalning medges alltså vid anslutning till kommunalt vatten- och avlopp för befintliga småstadshus.¹¹² Dessa avgifter ska fördelas rättvist och skäligt mellan de avgiftsskyldiga. Om avgiftens omfattning avviker beaktansvärt mellan fastighetsägarna på grund av särskilda omständigheter regleras avgifterna med hänsyn

¹⁰² LAV 22§ och Prop. 1997/98:45 s. 291-292

¹⁰³ LAV 24§

¹⁰⁴ Fastighetsägaren ska betala en avgift för den allmänna va-anläggningen om fastigheten är inom verksamhetsområdet, är bebyggd enligt en detaljplan avsedd för bebyggelse och har nytta av bortledning av vatten från allmän platsmark.

¹⁰⁵ LAV 29§

¹⁰⁶ LAV 32§

¹⁰⁷ LAV 2 §

¹⁰⁸ LAV 38§

¹⁰⁹ LAV 34§ och 38§

¹¹⁰ LAV 30§

¹¹¹ LAV 35§

¹¹² Qviström, Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) kommentar till 36§, karnov

till detta.¹¹³ Om en fastighetsägares enskilda anläggning har behov av ombyggnation som resulterar i beaktansvärt högre kostnader än andras enskilda anläggningar, ska denna fastighetsägare betala för de egna kostnaderna.¹¹⁴

Avgifterna uppkommer från och med den dag huvudmannen ordnat förbindelsepunkt och informerat fastighetsägaren enligt 12 § LAV.¹¹⁵ Det innebär att huvudmannen ska ha bestämt ett verksamhetsområde där kollektiv va-lösning ska ordnas och att material för anordningar finns till förfogande. Fastighetsägaren blir därmed erlagd att betala avgift enligt den taxa som gäller för tidpunkten.¹¹⁶ 24 § LAV förutsätter här inget individuellt behov för den enskilda fastigheten av vattentjänster utan detta motiveras av att bebyggelseområdet i stort drar nytta av den.¹¹⁷ I fall där fastighetsägarens individuella relativa kostnader är beaktansvärt lägre än för en normalbrukare kan fastighetsägaren få en mängdrabatt, d.v.s. om de anses vara storförbrukare.¹¹⁸

Avgiftsskyldigheten går dock att undkomma i vissa fall. Exempelvis om den enskilda va-anläggningen är bättre än den allmänna och tillgodoser intresset av god hushållning av naturresurser.¹¹⁹ Fastighetsägare kan oavsett vad välja att inte bruka den allmänna va-anläggningen som installeras men det kan ändå förekomma skäliga minimiavgifter och fasta brukningsavgifter. Jörgen Qviström, tidigare ordförande och chef för Statens Va-nämnd och därefter generaldirektör i Regeringskansliet, menar att lagen bör tolkas så att va-avgiften bestäms efter den nytta som varje enskild fastighet har av va-anläggningen.¹²⁰ Denna nyttoprincip kan frångås när vissa fastigheter, i fråga om beskaffenhet och läge, avsevärt påverkar va- försörjningens kostnad. I sådana fall kan en särtaxta godkännas.¹²¹

¹¹³ Med beaktansvärt avses det om konstansskillnaden överstiger 20 % enligt prop. 2005/06:78 Allmänna vattentjänster.

¹¹⁴ LAV 31§

¹¹⁵ LAV 25§

¹¹⁶ NJA 1981 s. 837.

¹¹⁷ LAV 27§

¹¹⁸ se NJA 1981 s. 640 I.

¹¹⁹ Qviström, Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) kommentar till 24§, Karnov

¹²⁰ Jörgen Qviström, född 1939. Jur.kand. 1966. Rådman i Nyköpings tingsrätt och ordförande och chef för Statens Va-nämnd. Därefter generaldirektör i Regeringskansliet. <https://www.karnovgroup.se/forfattare/vara-forfattare/jorgen-qvistrom>

¹²¹ NJA 1993 S700 I och II.

6. Sammanfattning och diskussion

De rättsliga förutsättningarna för tillhandahållandet av vissa vattentjänster kan förklaras ur två perspektiv. Det ena är fastighetsägarens rätt till vattenförsörjning och det andra huvudmannens skyldighet att tillhandahålla denna.

6.1 När har fastighetsägaren rätt att ansluta?

För att fastighetsägare ska ha rätt att få kommunalt vatten- och avlopp indraget måste fastigheten befinna sig inom verksamhetsområdet och vara i behov av vattentjänsten. Innan utdragning sker måste det göras en behovsprövning för att se om behov för vattentjänsten föreligger. Behovet anses föreligga om vattentjänsten inte kan tillgodoses på annat sätt.

Huvudmannen har dock en möjlighet att neka en fastighetsägare rätten att koppla in till den kommunala anläggningen, men endast om den enskilda anläggningen är bristfällig, till exempel att den saknar återströmningsskydd. Det anses vara en onödig risk att koppla in en icke godtagbar enskild anläggning som ska ansluta sig till den allmänna sammanslutningen om avloppsvattnet i sin helhet kan kontamineras. Det är huvudmannen som står för framtida drift och underhåll samt potentiella fysiska och ekonomiska skador och därför är det rimligt att huvudmannen har det slutgiltiga ordet i behovsbeslutet. Ifall kommunen är huvudman anses kommunen inte skyldig att leverera vatten av annan beskaffenhet eller mängd än som är normalt för hushållsändamål. En skyldighet från kommunens sida att inrätta en allmän va-anläggning till industrier finns således inte. Detta är begripligt då kommunen tillhandahåller en service till sina medborgare och bör rimligtvis inte ha skyldighet att tillhandahålla samma service till vinstdrivande industrier.

6.2 När inträder kommunens utbyggnadsskyldighet?

Kommunen har en utbyggnadsskyldighet som följer av 6 § LAV. Kommunen ska ordna ett verksamhetsområde om det finns behov av en kollektiv lösning. Av detta ska det framgå vilka fastigheter som berörs. Verksamhetsområdet brukar vanligtvis omfatta omkring 20-30 fastigheter men även färre fastigheter kan aktualisera utbyggnadsskyldigheten. I situationer där det endast är en eller få fastigheter i en sammanslutning som har behov att dra ut kommunalt vatten- och avlopp ska området utökas för att innefatta samtliga fastigheter i sammanslutningen. För fastighetsägare som inte anser sig ha behov av kommunal vattenförsörjning kan detta betraktas som oskäligt att de tvingas betala en hög avgift på grund av att deras grannar har bristfälliga va-anläggningar. Detta är den del av regelverket som har kritiserats i media. Huruvida den rådande fastighetsägarens behov ska väga mer eller mindre än framtida behov kan diskuteras. Förut inträdde kommunens utbyggnadsskyldighet om den enskilda anläggningen *faktiskt* släppte ut orent avloppsvatten, medan det numera alltså räcker att det finns en risk för att detta finns. Genom att sina grannar har bristfälliga enskilda anläggningar finns det en risk för att hela sammanslutningen kontamineras. En fastighetsägares egna vatten kan alltså förstöras på grund av att grannfastigheterna släpper eller riskerar att släppa ut orent vatten. Huvudmannen måste därför förhålla sig till de allmänna hänsynsreglerna. Reglerna gäller för verksamheter och enskilda åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Eftersom den enskilda va-anläggningen kan orsaka skada av icke försumbar betydelse så aktualiseras dessa regler. De allmänna hänsynsreglernas syfte är i grund och botten att undvika eller i vart fall så långt som möjligt dämpa miljöstörningarna. Därför kan kommunen vidta åtgärder innan skadan är skedd. Tillhandahållandet av allmänna vattentjänster är därför ett arbete som görs i ett förebyggande syfte. Även om det är förståeligt att fastighetsägare som inte har möjlighet att betala avgiften tycker att detta är orimligt, är det en service som förr eller senare måste genomföras.

6.3 När inträder fastighetsägarens avgiftsskyldighet?

Genom fastställandet av verksamhetsområdet får hushållen rätt att nyttja anläggningen och de blir också skyldiga att betala avgift. Avgiftsskyldigheten kvarstår även om att husägaren väljer att inte nyttja rätten att bruka den allmänna va-anläggningen.

Vattentjänster kan bekostas på två olika sätt, antingen genom skattemedel eller genom att fastighetsägaren blir ålagd att betala avgift. Avgiften ska fördelas rättvist mellan de avgiftsskyldiga. Om avgiftens omfattning avviker på grund av särskilda omständigheter regleras avgifterna med hänsyn till dessa. Det kan här betraktas som rimligare att en fastighetsägare med bristfällig anläggning betalar för att åtgärda sitt eget problem snarare än att samtliga medlemmar i en kommun får högre kommunalskatt. Detta lutar sig på principen om att förorenaren ska betala.

Frågan är om avgiftsskyldigheten fortfarande kan anses vara rättvis om fastighetsägare inte har behov av vattenförsörjningen men ändå måste betala för denna. Qviström menar att lagen bör tolkas så att va-avgiften ska bestämmas efter huvudsaklig nytta som varje enskild fastighet har av anläggningen. Att avgiftsskyldighet föreligger även om fastighetsägaren inte använder den allmänna va-anläggningen är tveksamt. Skäliga minimiavgifter och fasta bruksavgifter kan dock utgå även om anläggningen är oanvänd. Att anslutningsavgift ska betalas är rimligt med tanke på att Sverige måste halvera antalet obehandlade avloppsanläggningar. Att fastighetsägaren måste betala fasta bruksavgifter trots att anläggningen inte används kan anses mindre rimligt. En rättvis fördelning av bruksavgiften bör utgå ifrån hur mycket eller lite fastighetsägarna brukar anläggningen.

Avgiftsuttaget bör begränsas i enlighet med självkostnadsprincipen och ska endast täcka de faktiska kostnaderna inom utförande, drift och underhåll. Då kommunen inte ska gå med ekonomiskt vinst på bekostnad av sina medborgare. Kommunal anslutning blir därför till förmån för fastighetsägare och resultatet blir således att miljömålet följs då allmänheten kan komma att känna ett förtroende till allmänna va-system. Förtroendet för va-system kan även stärkas genom att fastighetsägare får hjälp från kommunen då fastighetsägare inte behöver betala ut avgiften direkt utan de kan delbetala denna avgift på viss tid, men längst 10 år.

6.4 Vad innebär kommunal tvångsanslutning?

Sverige åtog sig skyldigheten genom de globala målen att halvera mängden obehandlat avloppsvatten med fokus på enskilda avloppsanläggningar. Det är vanligt att bostadsfastigheter inom tätbebyggelser har enskilda avloppsanordningar, som inte alltid uppfyller den ekologiska statusen, även om allmänt avloppsnät byggs ut. Därför kan ett sätt för att uppnå det globala målet vara att se över alla Sveriges enskilda avlopp, om de håller måttet för god ekologisk status och om kommunens utbyggnadsskyldighet föreligger. Om avloppen som undersöks inte uppfyller miljö kvalitetsnormerna kan dessa komma att bli föremål för utveckling eller avveckling. Det innebär att fastighetsägare motvilligt kan få kommunalt vatten- och avlopp utdraget även fast de själva inte upplever att behovet finns. Fastighetsägares argumentation kan vara att vattnet varken ser eller smakar konstigt och att de själva aldrig blivit sjuka. Det åligger huvudmannen att visa att behovet finns och att det åligger fastighetsägaren att visa att behovet inte finns. Bortseende från detta kan fastighetsägares enskilda anläggning ändå försämra vattenkvaliteten i stort och bör därför utvecklas. Ifall det finns en fastighet inom området som inte har behov av allmän va-anslutning får verksamhetsområdet inskränkas, under förutsättning att fastigheten har en enskild anläggning som är bättre än den allmänna. Kommunal tvångsanslutning innebär alltså att ett verksamhetsområde blir föremål för utveckling eller avveckling och kommunalt vatten- och avlopp dras ut mot fastighetsägarnas vilja.

Ifall den enskilda anläggningen inte skulle innebära risk för osanitära utsläpp och uppfyller miljö kvalitetsnormerna för god ekologisk status, kan den ändå bli föremål för kommunal tvångsanslutning som ett resultat av de allmänna lagvalsprinciperna. Dessa innebär, bland annat, att speciallag (*lex specialis*) gäller framför allmän lag (*lex generalis*) och högre författning framför lägre (*lex superior*). Eftersom allmänna vattentjänster är en fråga som regleras i olika lagar ska alltså speciallagen tillämpas vid normkonflikt. LAV är alltså *lex specialis* i förhållande till MB och har företräde i dessa frågor. Resultatet bli att kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 6 § LAV väger tyngre än miljö kvalitetsnormerna i situationer där fastighetsägares grannar släpper eller kan släppa ut osanitära ämnen i sammanslutningen.

6.5 Hur ser avloppssystemets betydelse ut i frågan om god ekologisk kvalitet i förhållande till övergripande miljömål?

För att fastställa en god ekologisk status utförs kvalitetskontroller på insjöar och markmiljöer vid obebyggda områden för att hitta en kvalitet. Denna kvalitet är ett värde som bebyggelser sedan ska förhålla sig till vid installation av vatten- och avloppsanläggningar. Det är denna kvalitet som ska vara nästintill opåverkad efter installation. Eftersom utsläpp av avloppsvatten kan påverka den ekologiska statusen och dessutom anses som miljöfarlig verksamhet har avloppets påverkan en stor betydelse för övergripande miljömål.

Det finns många delar att förhålla sig till gällande avloppets påverkan på miljön i förhållande till de övergripande miljömålen. Man måste beakta den goda ekologiska statusen, miljö kvalitetsnormerna och de allmänna hänsynsreglerna. Miljö kvalitetsnormerna anger den yttre ramen i miljön, såsom hur rent vattnet, luften och marken är och hur naturresurserna förändras vid ett långsiktigt utnyttjande för vissa angivna områden. De allmänna hänsynsreglerna anger de grundläggande materiella miljökraven och fastslår ännu mer precist vad som krävs i sak för att skydda miljön inom rimliga ramar. Det innebär att kraven på kunskap, skyddsåtgärder, lokalisering, energihushållning, produktval och andra försiktighetsmått får inte allt som allt vara orimligt. Här görs en avvägning mellan miljönytta och jämförelse med den faktiska kostnaden för att uppnå denna. Det reparativa miljökravet anger att den som orsakat skada eller olägenhet för miljön är i princip skyldig att avhjälpa problemet, i enlighet med principen om att förorenaren betalar.

Det finns flera sätt på vilka vatten- och avloppssystem kan påverka miljön. Till exempel kan vattnet förorenas av matrester, urin, avföring- och hushållskemikalier eller från smuts som rinner ner i avloppen efter biltvätt. Föroreningar kan förekomma om för mycket fosfor släpps ut, till exempel kan övergödning uppstå. Vattenlevande djur kan få det svårare att reproducera sig och fosfor tillsammans med kväve stimulerar alg tillväxt som är svårnedbrytbar på grund av syrebrist i vattnet. Bakterier, virus och parasiter kan spridas vidare genom avloppsvattnet. Detta kan leda till att både människor och djur blir sjuka. För att minimera denna smittspridning är det önskvärda tillståndet att det ska skapas slutna kretslopp. Ett annat miljömål är att slam ska återvinnas och omvandlas till energi och inte leda till negativa miljö- och hälsoeffekter. Anläggningar och allt runt omkring ska inte släppa ut farliga ämnen i miljön. Rengöringsverken bör därför utvecklas och förbättras.

Om de enskilda avloppen och avloppsutsläppen är i dåligt skick på grund av bristande rening bör dessa bytas ut. En förutsättning för att dra ut vatten- och avlopp i enlighet med LAV är att vattnets ekologiska status inte påverkas negativt. Det är konstaterat att effekterna av klimatförändringarna tydligt ändrar vattentillgången och förutsättningarna för vad som anses

vara god ekologisk kvalitet. Detta mått är svårdefinierat och i ständig förändring. Klimat- och sårbarhetsutredningen menade att det kommer att vara nästintill omöjligt att uppfylla miljö kvalitetsnormerna på grund av klimatförändringarna och att lokala åtgärder inte motverkar de globala effekterna. Huruvida miljöarbetet ska ligga på global respektive lokal nivå går att diskutera.

Det är dock problematiskt att likställa oförändrad kvalitet med god kvalitet. Det blir svårt att utveckla mindre och växande tätorter som har lite utsläpp till vatten om man förhåller sig till detta. Ramdirektivet anger här att den allmänna nyttan och hälso fördelarna av t.ex. tillgången till vatten kan komma att anses väga tyngre än potentiella miljöproblem vid dessa bedömningar. Ett exempel är framdragandet av kommunalt vatten till mindre bebyggelser: om ett område där påverkan på vattnet är försumbar, t.ex. för att alla går på dass i skogen, och kommunen vill bygga ut en allmän va-anlutning så kan det vara tillåtet att försämra vattnets kvalitet (ekologisk status) till förmån för allmänheten. Det är alltså möjligt att under vissa förutsättningar tillåta en varaktig försämring av den ekologiska statusen och avvika från miljö kvalitetsnormen om alternativet är att samhället hindras från utveckling. Tillsynsmyndigheterna bör alltså sträva mot att upprätthålla god ekologisk status, men under vissa förutsättningar avvika från detta till förmån för till exempel samhällsutveckling. Givetvis så ska det göras en rimlighetsbedömning i varje enskilt fall.

Källor och litteratur

Offentligt tryck

Proposition 1955:121 s. 61.

Proposition 1981/82:219 s. 19 och prop. 1982/83:111 s. 5 och 6

Proposition 1997/98:45 s. 291-292 Miljöbalken

Proposition 2005/06:78 Allmänna vattentjänster

Proposition 2015/16:11, Ny instansordning för va-målen

SOU 2004:64 s. 309, Miljö-och energidepartementet, allmänna vattentjänster

Litteratur

Michanek, G. och Zetterberg, C. (2017) *Den svenska miljörätten*, 4:e upplagan. Iustus Förlag AB, Uppsala.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013

Sörngård, Peter, Svenskt vatten, 2018-04-19, Finns tillgängligt på internet
<http://www.svensktvatten.se/globalassets/avlopp-och-miljo/reningsverk-och-reningsprocesser/rapportweserdomen2015-12-15.pdf>.

Qviström, Jörgen. *Vattentjänstlagen: en handbok*. Norstedts Juridik, Stockholm, 2008.

Rättsfall

NJA 1981 s. 640 I

NJA 1981 s. 837

NJA 1993 S700 I och II

Internetkällor

Aqua Expert, <http://aquaexpert.se/vattenproblem/humusytvatten> (hämtad 2018-09-30)

Dyrt avlopp kan kosta 80-åriga Sigge bostaden 2012-11-5, Sveriges radio och Kalla Fakta bybor i dalarna kämpar mot kommunen för att få bo kvar 2017-10-16, Dalarnas Tidning, (hämtad 2018-04-25)

EU-lex, Access to European law, 2017-02-13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128002b> (hämtad 2018-05-16)

Karnov Group, <https://www.karnovgroup.se/forfattare/vara-forfattare/jorgen-qvistrom> (hämtat 2018-12-4)

Naturvårdsverket, 2017-09-19, <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vatten/Avloppsvatten/> (hämtad 2018-04-09)

Naturvårdsverket, 2017-09-19, <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avlopp/> (hämtad 2018-04-09)

Naturvårdsverket, 2017-09-14, <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/> (hämtad 2018-04-25)

Regeringens hemsida, 2015-12-01, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/globala-mal-for-hallbar-utveckling/> (hämtad 2018-04-09)

Regeringens hemsida, 2015-12-01, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/> (hämtad 2018-04-09)

Svenskt vatten 2018-03-20, <http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/rornat-och-klimat/hallbar-nyanlaggning/> (hämtad 2018-04-09)

Svenskt vatten, 2018-03-16, <http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/rornat-och-klimat/> (hämtad 2018-04-09)

Svenskt vatten, 2016-12-21, <http://www.svensktvatten.se/va-chefens-verktygslada/juridik/oversikt-regelverk/vattentjanster-regler-fragor-och-praxis/> (hämtad 2018-04-09)

Svenskt Vatten, 2016-03-18, <http://www.svensktvatten.se/va-chefens-verktygslada/juridik/oversikt-regelverk/miljokrav-enligt-miljobalken/> (hämtad 2018-04-09)

Svenskt Vatten, 2018-04-19, <http://www.svensktvatten.se/vattentjanster/avlopp-och-miljo/utslapp-och-recipient/miljokvalitetsnormer/> (hämtad 2018-04-25)

United Nations Development Programme, <http://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-6-tillgang-till-rent-vatten-och-sanitet/>, (hämtad 2018-04-09)

Webbredaktionen, Hav och vatten, 2016-06-01, <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/vattendirektivet.html> (hämtad 2018-04-25)