

Lagrådsremiss

Allmänna vattentjänster

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 november 2005

Mona Sahlin

Lena Ingvarsson
(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om allmänna vattentjänster. Den bygger i stora delar på den nuvarande va-lagen. I den nya lagen tydliggörs kommunernas ansvar, bl.a. genom att allmänna vattentjänster skall tillhandahållas genom kommunala va-anläggningar och att kommunens ansvar knyts till ägandet av va-anläggningarna. Möjligheten att allmänförlara enskilda va-anläggningar utmönstras ur lagstiftningen. Den föreslagna nya lagen innebär också att kommunernas ansvar att ordna en allmän va-anläggning utvidgas från att, som i dag, enbart gälla när en sådan anläggning behövs av hälsoskäl till att också gälla när en allmän va-anläggning behövs med hänsyn till skyddet för miljön. Vidare skall avvattning av gator och allmänna platser inte längre vara bundet till en detaljplan.

Det föreslås också att ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen införs vilket möjliggör att en kommunal huvudman tillåts sköta driften av va-anläggningar i andra kommuner. Sådana driftsentreprenader skall ske på affärsmässiga grunder och med krav på särredovisning.

Vidare föreslås en enklare och tydligare ordning för den rättsliga prövningen av va-frågor, vissa ändringar i lagen (1976:839) om Statens vånämnd, att lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem upphävs samt vissa följdändringar i bland annat anläggningslagen (1973:1149).

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om allmänna vattentjänster.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	16
2.3	Förslag till lag om ändring av lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.....	17
2.4	Förslag till lag om ändring i prisregleringslagen (1989:978).....	19
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd.....	20
2.6	Förslag till lag om upphävande av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.....	21
3	Ärendet och dess beredning.....	22
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter.....	22
5	Överväganden och förslag.....	26
5.1	En ny lag om allmänna vattentjänster.....	26
5.2	Ett kommunalt ansvar för allmänna vattentjänster.....	27
5.3	Allmänförklarade va-anläggningar.....	30
5.4	Va-samverkan mellan fastighetsägare.....	38
5.5	Skyldigheten att ordna en allmän va-anläggning.....	42
5.6	Verksamhetsområdet.....	50
5.7	Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning.....	56
5.8	Rätten att använda en allmän va-anläggning.....	69
5.9	Särskilda anordningar för användningen av en allmän va-anläggning.....	71
5.10	Användningen av en allmän va-anläggning.....	75
5.11	Skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster.....	79
5.12	Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas.....	85
5.13	Betalning av avgifterna.....	99
5.14	Redovisning.....	101
5.15	Skadeståndsansvar m.m.....	102
5.16	Prövning och överprövning av va-frågor.....	108
5.17	Driftsentreprenader och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen.....	112
5.18	Lagen om Statens va-nämnd.....	118
5.19	Allmänna fjärrvärme- och naturgassystem.....	121
5.20	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	129
6	Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen.....	131
7	Författningskommentar.....	133
7.1	Förslaget till lag om allmänna vattentjänster.....	133
7.2	Förslaget till ändringar i anläggningslagen (1973:1149).....	155

7.3	Förslaget till ändringar i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd	156
Bilaga 1	Sammanfattning av utredningens betänkande	157
Bilaga 2	Utredningens författningsförslag	162
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	178

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om allmänna vattentjänster,
2. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149),
3. lag om ändring i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd,
4. lag om ändring i prisregleringslagen (1989:978),
5. lag om ändring i lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd, och
6. lag om upphävande av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

2 § I denna lag avses med

vattenförsörjning: tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning,

avlopp: bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning,

vattentjänster: vattenförsörjning och avlopp (va),

va-anläggning: en anläggning som har till ändamål att tillgodose bostadshus eller annan bebyggelses behov av vattentjänster,

allmän va-anläggning: en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt denna lag,

enskild anläggning: en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning,

verksamhetsområde: det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller skall ordnas genom en allmän va-anläggning,

huvudman: den som äger en allmän va-anläggning,

fastighetsägare: den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggningens verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande,

va-installation: ledningar och därmed förbundna anordningar som inte ingår i en allmän va-anläggning men som har ordnats för en eller flera fastigheters vattenförsörjning eller avlopp och är kopplade eller avsedda att kopplas till en allmän va-anläggning,

förbindelsepunkt: gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation,

allmän platsmark: mark som i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) redovisas som allmän plats eller, om marken inte omfattas av detaljplan, väg eller mark som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark,

anläggningsavgift: engångsavgift för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning,

brukningsavgift: periodisk avgift för täckande av drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift.

3 § Vid tillämpningen av denna lag skall en kommun anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över en va-anläggning om kommunen ensam eller tillsammans med en eller flera andra kommuner

1. helt äger anläggningen,
2. genom ägande förfogar över mer än hälften av samtliga röster i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen eller på annat sätt förfogar över en motsvarande majoritet av beslutsmakten i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen,
3. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen, eller
4. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag som helt äger anläggningen.

4 § Om det behövs för att tillgodose syftet med denna lag, skall det som i lagen gäller i fråga om en fastighet också tillämpas i fråga om en byggnad eller annan anläggning som inte tillhör fastighetens ägare. I så fall skall det som i lagen sägs om fastighetsägaren tillämpas på byggnadens eller anläggningens ägare.

5 § Om någon annan än en fastighetsägare har ingått avtal med huvudmannen om att få använda huvudmannens va-anläggning, skall det som i denna lag gäller en fastighetsägare också gälla användaren.

Kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning

6 § Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, skall kommunen se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses genom en allmän va-anläggning.

En allmän va-anläggnings verksamhetsområde

7 § En allmän va-anläggnings verksamhetsområde skall vara bestämt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela föreskrifter om verksamhetsområdets bestämmande.

8 § Om verksamhetsområdet behöver omfatta en eller flera fastigheter som ingår i en samfällighet för va-frågor, skall verksamhetsområdet bestämmas så att det omfattar alla fastigheter som ingår i den särskilda samfälligheten.

Om det finns synnerliga skäl, får verksamhetsområdet bestämmas med avvikelse från kravet i första stycket.

9 § Om det inom verksamhetsområdet finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §, får verksamhetsområdet inskränkas så att det inte omfattar den fastigheten eller bebyggelsen. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning

10 § En allmän va-anläggning skall ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser.

När det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, bör den ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.

11 § En allmän va-anläggning får inte ordnas

1. i strid mot detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken skall bebyggas, eller
2. så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning.

Trots första stycket får en va-anläggning ordnas på ett sätt som avviker från en plan eller från bestämmelser som avses i första stycket, om avvikelserna är liten och inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

12 § Om en allmän va-anläggning innebär att vattentjänster tillhandahålls genom ledningsnät för vattenförsörjning eller avlopp, skall huvudmannen för varje fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde bestämma en förbindelsepunkt. Förbindelsepunkten skall finnas i fastighetens omedelbara närhet, om det inte finns särskilda skäl för en annan placering.

Huvudmannen skall samråda med och därefter informera fastighetsägaren om förbindelsepunktens läge inom den tid som är skälig med hänsyn till fastighetsägarens intresse av att kunna planera för sin användning av fastigheten.

13 § Huvudmannen skall för den allmänna va-anläggningen ordna

1. ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt,
2. anordningar för bortledande av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt, och
3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen skall kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

Huvudmannens skyldighet enligt första stycket omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen.

14 § Huvudmannen skall se till att berörda fastighetsägare i skälig tid underrättas om planerade vattenavstängningar och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för att använda va-anläggningen.

15 § Huvudmannen får upplåta åt någon annan att sköta driften av va-anläggningen.

Fastighetsägaress rätt att använda en allmän va-anläggning

16 § En fastighetsägare har rätt att använda en allmän va-anläggning, om fastigheten

1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och
2. behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt.

17 § Trots 16 § får huvudmannen vänta med att utföra de anläggnings- eller utbyggnadsarbeten som är nödvändiga för att fastighetsägaren skall kunna använda va-anläggningen, om arbetena

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

18 § Trots 16 § är huvudmannen inte skyldig att låta en fastighet kopplas till va-anläggningen

1. innan fastighetsägaren har betalat den anläggningsavgift som är bestämd enligt 34 § eller lämnat en godtagbar säkerhet, eller
2. om fastighetens va-installation har väsentliga brister.

Särskilda anordningar för användningen av en allmän va-anläggning

19 § Huvudmannen skall ordna de pumpar och andra särskilda anordningar som på grund av den allmänna va-anläggningens konstruktion eller utförande behövs på en fastighet för att fastighetsägaren skall kunna använda va-anläggningen.

Om vattenförbrukningen på en fastighet behöver fastställas genom mätning, skall huvudmannen ordna den eller de vattenmätare som behövs för mätningen.

20 § En fastighetsägare är skyldig att upplåta nödvändigt utrymme för en sådan anordning som avses i 19 §.

Fastighetsägaren skall fortlöpande se till anordningen och skydda den mot skada samt vid behov svara för dess elförsörjning.

Fastighetsägaren skall snarast anmäla uppkomna fel och driftstörningar till huvudmannen.

Användningen av en allmän va-anläggning

21 § En fastighetsägare får inte använda en allmän va-anläggning på ett sätt som innebär

1. att avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,

2. att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller

3. andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan.

22 § Om en fastighets va-förhållanden påtagligt avviker från de förhållanden som i övrigt råder i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde, får huvudmannen träffa avtal med fastighetsägaren om särskilda villkor för användningen av va-anläggningen.

23 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster

24 § En fastighetsägare skall betala avgifter för en allmän va-anläggning, om fastigheten

1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och

2. med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt.

Vid bedömning av behovet enligt första stycket 2 skall särskild hänsyn tas till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser.

Om fastigheten är obebyggd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, skall bedömningen av behovet enligt första stycket 2 göras som om fastigheten vore bebyggd i enlighet med planen. Detta gäller dock inte om det finns särskilda skäl för en annan bedömning.

25 § En avgift enligt 24 § skall avse

1. vattentjänster som tillhandahålls fastigheten genom en förbindelsepunkt, från det att huvudmannen har ordnat förbindelsepunkten och informerat fastighetsägaren enligt 12 §, och

2. bortledande av vatten från fastigheten som inte sker genom en förbindelsepunkt, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för bortledandet och informerat fastighetsägaren om detta.

26 § Utöver vad som följer av 24 och 25 §§ skall en fastighetsägare betala en avgift för en allmän va-anläggning, om fastigheten

1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde,

2. är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, och

3. behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän platsmark.

Avgiften skall avse bortledande av vatten från allmän platsmark inom va-anläggningens verksamhetsområde, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för bortledandet och informerat fastighetsägaren om detta.

27 § Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls skall betala en avgift för en allmän va-anläggning, om

1. den allmänna platsmarken finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och

2. bortledande av vatten från den allmänna platsmarken behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Avgiften skall avse bortledande av vatten från den allmänna platsmarken, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för bortledandet och informerat den som är avgiftsskyldig om detta.

28 § Avgifter enligt 24–27 §§ som avser bortledande av vatten skall täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas

29 § Avgifter enligt 24–28 §§ får bestämmas som anläggningsavgifter och bruksavgifter.

30 § Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen.

Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar, om

1. det finns en fastställd investeringsplan,
2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,
3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,
4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och

5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.

31 § Avgifterna skall bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist.

Om vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, skall avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ skall fördelas mellan de fastighetsägare som avses i 26 § och de avgiftsskyldiga som avses i 27 § enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.

32 § Anläggningsavgifterna skall bestämmas på beräkningsgrunder som innebär att en fastighetsägare inte behöver betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna va-anläggningen.

33 § Bruksavgifterna skall bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året va-anläggningen används. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär under en viss mindre del av året, får dock bruksavgifter för en sådan

tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året.

34 § Avgifternas belopp och hur avgifterna skall beräknas skall framgå av en taxa. Avgifterna får inte bestämmas till större belopp än vad som är förenligt med bestämmelserna i 30–33 §§.

Kommunen får meddela föreskrifter om taxan. Kommunen får överlåta åt huvudmannen att bestämma avgifternas belopp enligt beräkningsgrunder i kommunens taxeföreskrifter.

Betalning av avgifterna

35 § Avgifter enligt denna lag skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller huvudmannen.

Om inte annat följer av 36 § skall avgifterna betalas på begäran. På obetalt belopp skall ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) betalas från dagen för sådan begäran.

36 § En anläggningsavgift skall fördelas på årliga betalningar (delbelopp) under en viss tid, längst tio år, om

1. avgiften är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och andra omständigheter,
2. fastighetsägaren begär att avgiften skall fördelas, och
3. fastighetsägaren ställer godtagbar säkerhet.

Ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) skall betalas på den del av avgiften som inte har betalats, från den dag det första delbeloppet förfaller till betalning till dess betalning sker. På delbelopp som har förfallit till betalning skall ränta i stället betalas enligt 6 § räntelagen från delbeloppets förfallodag till dess betalning sker.

37 § När en fastighet byter ägare, är den nya ägaren betalningsansvarig för avgifter som förfaller till betalning på tillträdesdagen eller senare, om inte annat följer av andra stycket.

Den tidigare ägaren är betalningsansvarig för avgifter som avser den användning av va-anläggningen som är hänförlig till tiden före den nya ägarens tillträde.

Avtal om avgifter

38 § Huvudmannen får komma överens med fastighetsägare och andra avgiftsskyldiga i avgiftsfrågor som inte regleras i kommunens taxeföreskrifter.

Inlösen av enskilda anläggningar

39 § Om det för en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde finns en enskild anläggning som kan användas i den allmänna va-anläggningen, är den som äger den enskilda anläggningen skyldig att, om huvudmannen begär det, mot skälig ersättning låta den enskilda anläggningen ingå i den allmänna va-anläggningen.

40 § Om en enskild anläggning blir onyttig till följd av att kommunen ordnar eller utvidgar en allmän va-anläggning, skall huvudmannen betala skälig ersättning till den enskilda anläggningens ägare.

Tillträde för undersökning, installation och underhåll

41 § Huvudmannen har rätt till det tillträde på en fastighet som behövs för att

1. undersöka en va-installation och dess användning innan va-installationen kopplas till den allmänna va-anläggningen eller när det annars behövs för att huvudmannen skall kunna fullgöra sina skyldigheter, och

2. installera, underhålla och i övrigt fullgöra sina skyldigheter i fråga om sådana särskilda anordningar som avses i 19 §.

Tystnadsplikt

42 § Den som deltar eller har deltagit i en undersökning enligt 41 § får inte obehörigen avslöja eller utnyttja information som vid undersökningen kommit fram om enskildas affärs- eller driftsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas, i stället för första stycket, bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Avstängning av vattenförsörjningen

43 § Huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, om

1. fastighetsägaren har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag,

2. försummelsen är väsentlig,

3. avstängningen inte medför olägenhet för människors hälsa,

4. huvudmannen skriftligen har uppmanat fastighetsägaren att vidta rättelse och gett fastighetsägaren skälig tid att vidta rättelsen, och

5. fastighetsägaren trots den uppmaning som avses i 4 inte har vidtagit rättelse inom den skäliga tiden.

Kostnaden för en avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

Skadeståndsansvar m.m.

44 § Om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde inskränks med stöd av 9 §, skall huvudmannen ersätta fastighetsägaren eller ägaren av bebyggelsen för den skada som inskränkningen medför. När ersättningen bestäms skall hänsyn tas till åtgärder som huvudmannen vidtagit för att tillgodose fastighetens eller bebyggelsens fortsatta behov av vattenförsörjning och avlopp.

45 § Huvudmannen skall ersätta en översvämningsskada på en fastighet inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde, om

1. huvudmannen har åsidosatt en skyldighet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och

2. åsidosättandet har medfört att vatten som är avsett att tillhandahållas eller ledas bort genom huvudmannens va-anläggning ytledes eller på annat sätt trängt in på fastigheten.

46 § Om en fastighetsägare orsakas en skada på grund av att huvudmannen på annat sätt än som avses i 45 § har överskridit sin rätt eller åsidosatt en skyldighet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall huvudmannen återställa det som rubbats eller fullgöra det som eftersatts och ersätta skadan.

47 § Om huvudmannen orsakas en skada på grund av att en fastighetsägare har överskridit sin rätt eller åsidosatt en skyldighet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall fastighetsägaren återställa det som rubbats eller fullgöra det som eftersatts och ersätta skadan.

48 § Skadestånd enligt denna lag skall avse personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada.

49 § Om en fastighetsägare har betalat en anläggningsavgift och det sedan visar sig att fastigheten på grund av att bygglov vägras inte kan användas på det sätt som förutsattes när avgiften betalades, skall kommunen återbetala avgiften eller en del av den. Återbetalningen skall göras i den mån det som avgiften avsåg inte kommer att leda till motsvarande vattentjänster för fastigheten.

Kommunen skall betala ränta på återbetalningsbeloppet enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag då fastighetsägaren betalade avgiften till dess återbetalningen sker.

Talan om återbetalning skall väckas inom två år från den dag då det beslut på vilket talan grundas vann laga kraft. Talan får dock väckas senare, om den relevanta ändringen i förutsättningarna för fastighetens användning inte rimligen kunde förutses inom den angivna tiden.

Redovisning

50 § En huvudman skall i fråga om verksamheten med att ordna och driva en allmän va-anläggning se till

1. att verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet, och

2. att redovisningen, när den är fastställd, finns tillgänglig för fastighetsägarna.

Tillsyn

51 § Länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Överklagande och prövning av va-frågor

52 § Länsstyrelsens beslut om föreläggande enligt 51 § får överklagas hos Statens va-nämnd av kommunen.

53 § Statens va-nämnd prövar mål om

1. kommunens skyldighet enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster,

2. tillgodoseende av allmänna intressen enligt 10 § andra stycket,

3. fastighetsägarens rätt att använda en allmän va-anläggning,

4. tillämpning eller tolkning av bestämmelserna i 21 och 22 §§ om användningen av en allmän va-anläggning eller av föreskrifter som meddelats med stöd av 23 §,

5. fastighetsägarens skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster,

6. avgiftsskyldighet enligt 27 §,

7. tillämpning eller tolkning av den taxa som avses i 34 §,

8. fordran som avser en anläggningsavgift eller en brukningsavgift,

9. giltigheten eller rätta innebörden av avtal mellan huvudmannen och fastighetsägaren som rör en allmän va-anläggning, användningen av anläggningen eller avgifter för anläggningen eller användningen,

10. villkoren för användningen av en allmän va-anläggning i frågor som inte är reglerade taxeföreskrifter, allmänna bestämmelser eller avtal,

11. inlösen eller ersättning enligt 39 och 40 §§,

12. ersättning enligt bestämmelserna i 44–47 §§,

13. återbetalning enligt 49 §, och

14. andra frågor om vattentjänster som omfattas av denna lag.

54 § Statens va-nämnds förelägganden får förenas med vite.

55 § Frågor om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag prövas av Statens va-nämnd.

56 § Bestämmelser om Statens va-nämnd och förfarandet i nämnden i mål enligt denna lag finns i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Undantag från 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900)

57 § Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, får en kommun sköta driften av en allmän va-anläggning i andra kommuner, om driften sker på affärsmässiga grunder och ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007 då lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar skall upphöra att gälla.

2. För en va-anläggning som förklarats för allmän enligt 31 § den upphävda lagen eller motsvarande bestämmelse i äldre lag och som inte är att anse som allmän enligt 5 § den nya lagen gäller följande.

a) Bestämmelserna i 10-22, 24 och 25 §§, 30 § första stycket, 31 § första och andra styckena, 32 §, 35 § andra stycket, 36-43 och 53-56 §§ den nya lagen skall tillämpas i fråga om anläggningen.

b) Bestämmelserna i den upphävda lagen, utom 5 §, 6 §, 12 a § och de bestämmelser som motsvarar de i a) uppräknade bestämmelserna, skall

tillämpas så länge anläggningen består som allmänförklarad, dock längst till och med den 31 december 2016.

c) Huvudmannen för anläggningen får inte besluta i frågor som rör anläggningens verksamhetsområde. Det som sägs i 7 § den upphävda lagen skall, från och med den 1 januari 2006 endast avse huvudmannens skyldigheter för tiden dessförinnan.

3. Det som en huvudman enligt den upphävda lagen har beslutat i fråga om en va-anläggnings verksamhetsområde skall gälla även efter ikraftträdandet.

4. Det som en huvudman enligt 21 eller 26 § den upphävda lagen har beslutat i frågor om allmänna bestämmelser och taxeföreskrifter skall gälla som beslut i motsvarande frågor enligt den nya lagen, dock längst till och med den 31 december 2008.

5. Bestämmelserna i 50 § den nya lagen tillämpas första gången för det första räkenskapsår som påbörjas efter den 31 december 2006.

6. Denna lag skall inte tillämpas på mål eller ärende som enligt bestämmelserna i den upphävda lagen har anhängiggjorts före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs att 1 § anläggningslagen (1973:1149)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Enligt denna lag kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (gemensamhetsanläggning). Fråga om gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning.

Kan enligt bestämmelser i annan författning än fastighetsbildningslagen (1970:988) fråga om inrättande av anläggning gemensamt för flera fastigheter prövas av domstol eller annan myndighet, gäller *ej* denna lag. *Ej* heller gäller lagen allmän vatten- och avloppsanläggning *eller allmän fjärrvärmeanläggning*.

Kan enligt bestämmelser i annan författning än fastighetsbildningslagen (1970:988) fråga om inrättande av anläggning gemensamt för flera fastigheter prövas av domstol eller annan myndighet, gäller *inte* denna lag. *Denna lag gäller inte heller en* allmän vatten- och avloppsanläggning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

¹ Lagen omtryckt 1992:1148.

2.3 Förslag till lag om ändring av lagen (1976:839) om Statens va-nämnd

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 3, 10 och 14 §§ lagen (1976:839) om Statens va-nämnd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Statens va-nämnd prövar mål enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt mål enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.

Statens va-nämnd prövar mål enligt lagen (2006:000) om allmänna vattentjänster.

2 §²

Nämnden består av ordföranden och fem andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. Av de övriga ledamöterna skall en ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor avseende vatten och avlopp, fjärrvärme eller naturgas. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av allmän va-anläggning eller med frågor avseende leverans av fjärrvärme eller naturgas. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden eller värmeförsörjning. En ledamot skall vara väl förtrogen med va-förhållanden eller värmeförsörjning för annan bebyggelse än bostäder.

I den utsträckning det behövs skall för ledamot finnas ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

Nämnden består av ordföranden och fem andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. Av de övriga ledamöterna skall en ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor avseende vatten och avlopp. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av en allmän va-anläggning. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden. En ledamot skall vara väl förtrogen med va-förhållanden för annan bebyggelse än bostäder.

För ordföranden skall det finnas en ersättare (vice ordförande). För övriga ledamöter skall det finnas ersättare i den utsträckning det behövs. Bestämmelserna om ledamöter gäller också för ersättare.

¹ Senaste lydelse 1981:1355.

² Senaste lydelse 1981:1355.

3 §

Regeringen förordnar ordförande, övriga ledamöter och ersättare i nämnden. Ledamot förordnas för viss tid.

Regeringen förordnar ordförande, *vice ordförande*, övriga ledamöter och ersättare i nämnden. Ledamot förordnas för viss tid.

10 §

Nämnden skall hålla förhandling, om det *ej är uppenbart att förhandling ej* behövs för frågans avgörande. *Förhandling* skall hållas på plats som är välbelägen för parterna.

Underlåter sökanden att på kallelse *infinna* sig till förhandling skall målet avskrivas. Motparten kan vid vite föreläggas att inställa sig.

Nämnden skall hålla förhandling om det behövs för frågans avgörande. *Förhandlingen* skall hållas på *en* plats som är välbelägen för parterna.

Om sökanden *trots* kallelse *inte infinner* sig till *en* förhandling, skall målet avskrivas. Motparten kan vid vite föreläggas att inställa sig.

14 §³

I mål *angående* inlösen eller ersättning enligt 15 eller 16 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt 16 eller 17 § lagen (1981:1354) om allmänna värme-system skall huvudmannen svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden. *Dock skall 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken äga mot-svarande tillämpning.*

I annat mål än som avses i första stycket kan part på begäran till-erkännas ersättning av motparten för kostnad vid nämnden, om det finns särskilda skäl för det.

I mål *om* inlösen eller ersättning enligt 9, 39 eller 40 § lagen (2006:000) om allmänna vatten-tjänster skall huvudmannen svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden. *I sådana mål skall be-stämmelserna i 18 kap. 8 § rätte-gångsbalken och, trots det som nu sagts om huvudmannens ansvar, 18 kap. 6 § rättegångsbalken tillämpas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

³ Senaste lydelse 1981:1355.

2.4 Förslag till lag om ändring i prisregleringslagen (1989:978)

Härigenom föreskrivs att 8 § prisregleringslagen (1989:978) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster, får regeringen *föreskriva* att en eller flera av

1. bestämmelserna i 13, 14, 19, 22–26, 28 och 29 §§ skall tillämpas på varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet,

2. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos staten än näringsverksamhet,

3. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos kommunerna än näringsverksamhet enligt föreskrifter i

– lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,

– 27 kap. 4–7 §§ miljöbalken,

– lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem,

– lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

– plan- och bygglagen (1987:10).

Om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster, får regeringen *meddela föreskrifter om* att en eller flera av

– lagen (2006:000) om allmänna vattentjänster,

– 27 kap. 4–7 §§ miljöbalken,

– lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, *och*

– plan- och bygglagen (1987:10).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

¹ Senaste lydelse 2003:786.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Ansökan enligt 1 § får göras hos kronofogdemyndigheten också i fråga om fordran på avgift till huvudman för allmän vatten- och avloppsanläggning *eller för allmänt värmesystem* i sådana fall där tvist om anspråket skall prövas av statens va-nämnd. Vad som sägs om arbetsdomstolen i 2 § andra stycket skall i sådana fall i stället gälla statens va-nämnd.

Ansökan enligt 1 § får göras hos kronofogdemyndigheten också i fråga om fordran på avgift till *en* huvudman för *en* allmän vatten- och avloppsanläggning i sådana fall där tvist om anspråket skall prövas av Statens va-nämnd. Vad som sägs om arbetsdomstolen i 2 § andra stycket skall i sådana fall i stället gälla Statens va-nämnd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

2.6 Förslag till lag om upphävande av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem

Härigenom föreskrivs att lagen (1981:1354) skall upphöra att gälla vid utgången av december 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 14 mars 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den lagstiftning som rör allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena (dir. 2002:46). Utredaren antog namnet Va-lagsutredningen.

Den 18 december 2003 överlämnade regeringen Naturvårdsverkets rapport 5214 "Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp", i de delar som rör va-frågor, till Va-lagsutredningen för behandling och redovisning i utredningens betänkande.

Va-lagsutredningen har samrått med Fjärrvärmeutredningen (N2003:03) i de delar som berört lagen om allmänna värmesystem och med sekretariatet i Miljöbalkskommittén (M1999:03).

I juni 2004 överlämnade utredningen betänkandet Allmänna vattentjänster (SOU 2004:64). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Regeringskansliet (dnr M2004/1945/R).

4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

Alla människor behöver tillgång till tjänster för vattenförsörjning. Dessa tjänster är också i varierande utsträckning nödvändiga för näringslivet. Vattenförsörjning och avloppshantering har därför sedan länge varit reglerat, såväl i Sverige som i stora delar av övriga världen. I första hand har syftet med regleringen varit att säkra tillgången till rent dricksvatten och att motverka smittspridning och andra allvarliga olägenheter av avloppshantering.

Sedan 1950-talet har det i Sverige funnits lagstiftning om skyldigheterna att ombesörja vattentjänster när sådana behövs i ett större sammanhang. I mycket stor utsträckning tillgodoses behovet genom allmänna va-anläggningar. Nästan 90 procent av befolkningen bodde 2001 på fastigheter som var anslutna till det allmänna va-nätet. I tätorterna är anslutningen nära nog hundra procentig. På landsbygden är man däremot oftare hänvisad till egna anordningar för såväl vattenförsörjning som avlopp.

Enligt den nuvarande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) har kommunen ansvaret att se till att allmänna va-anläggningar kommer till stånd. Kommunen behöver däremot inte äga eller driva va-anläggningen, men traditionellt har det varit kommunerna som tagit på sig huvudmannaskapet och driften när det funnits förutsättningar för detta. Förvaltningsformen är fortfarande den absolut vanligaste organisationsformen för kommunal va-verksamhet. I ett antal kommuner har va-verksamheten dock brutits ut och organiserats i ett kommunalt bolag, vanligen ett helägt kommunalt aktiebolag och ibland

tillsammans med annan kommunalteknisk verksamhet. I några fall finns det inslag av privat ägande i sådana bolag. I ett fall (Norrköpings kommun) har hela den tidigare kommunala va-verksamheten överlåtits till en privat intressent som därigenom blivit huvudman för den allmänna va-anläggningen. Norrköpings kommun kommer enligt ett beslut i kommunfullmäktige i maj 2005 att återförvärva va-anläggningen.

När det gäller driften av allmänna va-anläggningar är det däremot vanligare med privata inslag genom anlåtande av externa utförare för begränsade uppdrag. Det förekommer också att kommunen behållit huvudmannaskapet och ägandet av anläggningen men låtit hela driften av anläggningen skötas av en privat entreprenör.

Förutom de kommunala anläggningarna finns det ett antal mindre allmänna va-anläggningar i landet. Det rör sig om anläggningar som förklarats för allmänna enligt va-lagstiftningen och som i regel betjänar ett begränsat område, ofta beläget avskilt från den kommunala va-anläggningens verksamhetsområde. De allra flesta sådana allmänförklarade anläggningar är mycket små.

Berörd lagstiftning

Va-lagstiftningen har sedan ikraftträdandet av 1955 års va-lag varit i huvudsak oförändrad, vilket nära nog krävts för att upprätthålla den nödvändiga stabiliteten inom va-verksamheten. Förutsättningarna för en fullständigt ändrad inriktning på va-lagstiftningen är alltså ganska små.

De centrala lagarna på va-området är – förutom lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar – lagen (1976:839) om Statens va-nämnd, lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd samt instruktionen (1970:350) för Statens va-nämnd. Därutöver finns åtskillig annan lagstiftning som berör va-försörjningen.

Anläggningslagen (1973:1149) är sannolikt den lagstiftning som jämte den egentliga va-lagstiftningen har störst betydelse för möjligheterna att inrätta vatten- eller avloppsanläggningar för fastigheters gemensamma behov. Med stöd av anläggningslagen kan man inrätta gemensamhetsanläggningar som förvaltas och drivs av fastighetsägarna i samverkan.

Rätten till mark för ledningsdragning och annat nödvändigt utrymme för anordningar som ingår i en allmän va-anläggning regleras genom antingen avtal med markägare eller bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande av mark, vilka finns i flera olika lagar. Ledningsrättslagen (1973:1144) ger möjlighet till en begränsad nyttjanderätt, ledningsrätt, till utrymme inom fastigheter för ledningar bl.a. för en allmän vatten- och avloppsanläggning. Även expropriationslagen (1972:719) innehåller bestämmelser om ianspråktagande av mark.

I miljöbalken finns bestämmelser om vattenverksamhet och utförande av vattentäkter, dvs. bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning. I lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om en allmän va-anläggnings deltagande i markavvattningssamfällighet.

För samhälls- och bebyggelseplaneringen är plan- och bygglagen (1987:10), härefter PBL, av särskilt intresse. I PBL finns åtskilliga bestämmelser med bäring på bebyggelsens utformning, bl.a. med hänsyn

till avloppshanteringen. Vidare skall enligt PBL markreservat för allmänna ledningar tas upp i en detaljplan. I detaljplanen skall även redovisas kvartersmark för bl.a. vatten och avlopp. Kommunen får enligt PBL lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser och annan mark som skall användas för annat än enskilt bebyggande, i det senare fallet endast om markens användning för det avsedda ändamålet ändå inte kan anses säkerställd.

I va-lagstiftningen finns många bestämmelser som anknyter till de rent miljörättsliga bestämmelserna. De närmare bestämmelserna om miljömässig inverkan av allmänna va-anläggningar finns framför allt i miljöbalken, som syftar till en övergripande reglering av de miljömässiga effekterna av all verksamhet.

I fråga om huvudmannens interna organisation sker regleringen, med hänsyn till att huvudmannskapet för allmänna va-anläggningar väsentligen utövas av kommuner eller kommunala bolag, av kommunallagen (1991:900). För enskilda huvudmän gäller den associationsrättsliga lagstiftningen.

Gemenskapsrätten

Inom EU har man inte reglerat ansvaret för vattentjänsterna i medlemsstaterna genom lagstiftning, men många av unionens rättsakter rör va-sektorn. Som exempel kan nämnas det s.k. avloppsdirektivet (rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, EGT L 135, 30.5.1991, s. 40, Celex 31991L0271), som bl.a. kräver av medlemsstaterna att det finns ledningsnät för omhändertagande av avloppsvatten från tätbebyggelse av närmare angiven storlek. Gemenskapslagstiftningen rör därutöver i flera fall de miljömässiga krav som skall uppfyllas vid drift av vatten- och avloppsanläggningar.

Genom det s.k. ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060) har upprättats en ram för skyddet av såväl ytvatten som grundvatten. Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om täckning av kostnader för vattentjänster.

Inom EU pågår sedan en tid arbeten som avses leda till ett ramdirektiv om "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa" och ett ramdirektiv för tjänster på den inre marknaden. Det är dock ganska osäkert om, eller i vilket omfattning en gemenskapsrättslig reglering av vattensektorn kan förväntas. Den nationella regleringen av hur vattensektorn organiseras i medlemsstaterna är splittrad och någon gemensam reglering framstår inte för närvarande som möjlig. Inte heller är det möjligt att spekulera hur en sådan reglering skulle kunna se ut och utifrån detta tillskapa nationella regler.

Närmare om va-lagstiftningen

Före tillkomsten av 1955 års va-lag (SFS 1955:314) var frågor om ansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering reglerat bara i mindre utsträckning och behandlades i flera olika författningar. 1955 års va-lag var alltså den första samlade regleringen av rättsförhållandet mellan den som var ansvarig för vattentjänsterna och de fastighetsägare som skulle an-

vända den allmänna va-anläggningen. Som framgått fick kommunen ansvaret för att se till att ordna en allmän va-anläggning där va-försörjningen, med hänsyn till behovet att förebygga sanitär olägenhet, behövde ordnas i ett större sammanhang. Även om det i regel var kommunen som både byggde och drev anläggningen som huvudman tillät lagstiftningen att en anläggning med en enskild huvudman, efter särskild prövning, förklarades för allmän.

Relativt snart därefter fanns behov en översyn av lagen i skilda hänseenden. I utredningsdirektiven till 1964 års va-utredning betonades särskilt frågor om räckvidden av lagens bemyndigande för en huvudman att meddela reglementariska föreskrifter m.m. I betänkandet "Vatten och avlopp" (SOU 1967:65) föreslogs en ny va-lag som i stora delar baserade sig på 1955 års lag. Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar kom också att i huvudsak följa strukturen och innehållet i 1955 års lag. Lagstiftningens offentlighetsrättsliga karaktär betonades men ett antal ändringar jämfört med äldre rätt genomfördes, varav den mest betydande var att Statens va-nämnd inrättades som en för hela landet central prövningsmyndighet.

Lagstiftning och utredningar efter 1970

Någon genomgripande reformering av va-lagstiftningen har inte skett sedan den nu gällande va-lagens ikraftträdande. Reglerna i va-lagen om Statens va-nämnd bröts ut till en egen lag, lagen (1976:839) om Statens va-nämnd, i samband med att lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar, som senare ersattes av lagen (1991:1354) om allmänna värmesystem, trädde i kraft.

Några ändringar i va-lagen har dock skett, bland annat har man infört bestämmelser om dels kommunal återbetalningsskyldighet av va-avgift vid vägrat bygglov, dels miljökonsekvensbeskrivningar. Dessutom har kraven vid utförande, drift och brukande av allmän va-anläggning skärpts och några mindre ändringar av principerna för avgiftsfördelning har också genomförts. Flera utredningar under 1990-talet har berört va-lagstiftningen utan att medföra några större ändringar i den.

Avgiftsutredningen hade i uppgift att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet. I ett delbetänkande (SOU 1990:107) med anledning av samordning med den kommande kommunallagen anfördes bland annat att den kommunala självkostnadsprincipen inte fungerade som ett styrmedel för en effektiv resursanvändning och borde därför i princip inte finnas i kommunallagen. I monopolsituationer kunde dock abonnenthänsyn medföra ett annat synsätt. I slutbetänkandet (SOU 1991:110 med bilaga SOU 1991:111) föreslog utredningen att avgifter som huvudregel skulle bestämmas utifrån "principen om effektiv prissättning", dvs. en avgift skall i första hand spegla den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Utredningen utgick från att grundprinciperna för avgiftsättning i naturliga monopol skulle vara förenliga med de kriterier för prissättning som i övrigt gäller inom ramen för en marknadsekonomi. Utredningen diskuterade också frågan om nödvändiga kostnader och skäliga priser.

Dåvarande Civildepartementet tillsatte därefter en arbetsgrupp, *Avgiftsgruppen*, för att med utgångspunkt i Avgiftsutredningens betänkanden

föreslå lagreglering av avgiftssättningen inom i första hand kommunernas tekniska områden. I sitt betänkande (Ds 1993:16) föreslog Avgiftsgruppen en modifierad självkostnadsprincip i kommunallagen. Principen innebar att det totala avgiftsuttaget inte skulle få överstiga de nödvändiga kostnaderna för att producera tjänsten eller nyttigheten, men under- eller överskott i avgiftssättningen skulle kunna tillåtas förutsatt att dessa utjämnades över tiden. Särskilt beträffande va-lagstiftningen pekade Avgiftsgruppen på att möjligheter till knapphetsprissättning borde införas. Den bestämmelse som sedan infördes i kommunallagen (numera 8 kap. 3 c §) ansågs i huvudsak återspegla det gällande rättsläget.

En inom Avgiftsgruppen tillsatt referensgrupp (*Referensgruppen*) föreslog en ny va-lag i maj 1994. Även detta förslag byggde på 1970 års va-lag men förespråkade att beräkningen av verksamhetens självkostnader – vilket också fortsättningsvis borde utgöra gränsen för avgiftssättningen – skulle ta sin utgångspunkt i det företagsekonomiska självkostnadsbegreppet. Även andra förändringar i avgiftsfördelningen föreslogs i syfte att främja ett effektivare resursutnyttjande.

Genom tilläggsdirektiv gav regeringen 1995 den då verksamma *Plan- och byggtutredningen* i uppdrag att med utgångspunkt i Referensgruppens förslag se över va-lagen. En del frågor som bedömdes ha förturskaraktär utreddes dock inom Regeringskansliet och behandlades i promemorian ”Avgifter i va-lagen” (Ds 1995:71). Arbetet resulterade i de nämnda ändringarna i fråga om avgiftsuttagets fördelning i vissa särskilda fall. Plan- och byggtutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1996:168) en lag om vattenförsörjning och avlopp som skulle ersätta va-lagen. Även det förslaget hade va-lagen som utgångspunkt men kommunens utbyggnadsskyldighet föreslogs bli lindrad i fall när det fanns förutsättningar för fastighetsägarsamverkan i va-frågan.

5 Överväganden och förslag

5.1 En ny lag om allmänna vattentjänster

Regeringens förslag: En ny lag om allmänna vattentjänster ersätter den nuvarande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens. Utredningens lagförslag har dock en annan redaktionell utformning och struktur.

Remissinstanserna har inte haft någon invändning mot förslaget att den nuvarande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar skall ersättas av en ny lag om allmänna vattentjänster.

Skälen för regeringens förslag: Förutom de materiella ändringar i va-lagstiftningen som förslagen i detta lagstiftningsärende innebär behöver den nuvarande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) ges en mer modern språklig utformning och redaktionell struktur som ger en tydligare och mer lättillgänglig bild av lagens innehåll. Tillsammans med de ändringar i lagstiftningen som presenteras

i det följande bör därför också de bestämmelser som inte föreslås bli ändrade till sitt materiella innehåll omarbetas och tas in i en ny lag som ersätter den nuvarande lagen. Den nya lagen bör ges rubriken lag om allmänna vattentjänster.

5.2 Ett kommunalt ansvar för allmänna vattentjänster

Regeringens förslag: Allmänna vattentjänster skall tillhandahållas genom va-anläggningar som kommunen äger eller har ett rättsligt bestämmande inflytande över. I lagtexten görs tydligt att med en allmän va-anläggnings huvudman avses den som äger den allmänna va-anläggningen samt att en kommun skall anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över en sådan anläggning om kommunen äger anläggningen i sin helhet eller på annat sätt förfogar över den bestämmande beslutsmakten hos den eller dem som äger anläggningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten har i huvudsak tillstyrkt förslaget att allmänna vattentjänster skall tillhandahållas genom kommunala va-anläggningar. Några remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Fastighetsägarna Sverige* och *Sydkraft Vatten AB*, har dock invänt att ägandeformen inte behöver tillmätas någon betydelse och att kommunerna kan åläggas ett övergripande ansvar men att de själva bör få avgöra vilka ägar- och driftsformer som bäst gagnar kommunens va-försörjning. *Svenskt Näringsliv* har anförts att även om det skulle bedömas som olämpligt att överföra äganderätten över allmänna va-anläggningar till privata intressenter så innebär detta inte att alla andra samverkansformer med automatik också måste uteslutas och syftar på exempelvis nyttjanderätter och s.k. BOT- (Build-Operate-Transfer) och BOO-modeller (Build-Own-Operate).

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten i va-lagstiftningen är att det är i första hand en uppgift för det allmänna att ordna vattenförsörjning och avlopp när det med hänsyn till hälsoskyddet behövs i ett större sammanhang för viss befintlig eller blivande bebyggelse. Så har det också hittills fungerat i praktiken.

Det kan anföras ideologiska skäl för att ägandet även fortsättningsvis bör stanna hos kommunerna. Va-försörjningen utgör ett naturligt monopol. Tillgång till vattentjänster är ett primärbehov och en förutsättning för en tillfredsställande levnadsstandard. Det talar för att tillhandahållandet av vattentjänster bör vara en samhällelig angelägenhet. Det är en inställning som stämmer överens med den gällande regleringen, som ju närmast ser vattentjänsterna som en form av samhällsservice som inte ens för det allmänna får medföra ekonomiska vinster. För va-verksamheten gäller att avgiftsuttaget för användningen av vattentjänsterna begränsas genom bestämmelsen i 24 § i den nuvarande va-lagen, nämligen att avgifterna inte får överskrida de kostnader som är nödvändiga för att huvudmannen skall kunna ordna och driva va-anläggningen. Några av de remissinstanser som har förespråkat en fortsatt tillämpning av självkostnadsprincipen har även påpekat att de senaste årens avregleringar på områden som tidigare betraktades som en naturlig samhällsservice utan enskilda vinstin-

tressen har resulterat i att framför allt el- och fjärrvärmemarknaderna har blivit äventyrliga för konsumenterna. I detta sammanhang bör dock nämnas att bl.a. Statens energimyndighet i sitt remissyttrande har anfört att övervakningen av elnäten, som har såväl kommunala som statliga och privata ägare, visar att kontrollen fungerar väl utan att det offentliga behöver ha rådigheten över resurserna.

Det finns också praktiska skäl för ett offentligt ägande. Att kommunen behåller rådigheten över va-resurserna underlättar den kommunala planeringen, såväl i stort som i den mer specifika enligt plan- och bygglagstiftningen. Det hjälper kommunen också att leva upp till sitt ansvar enligt författningarna på miljö- och hälsoskyddsområdet. Dessutom är det närmast en förutsättning för att kommunen på ett bra sätt skall kunna uppfylla sina förpliktelser enligt va-lagen. I dag gäller ansvaret främst att ordna att va-anläggningar byggs när det behövs för hälsoskyddet. I det här lagstiftningsärendet föreslås att kommunens ansvar utvidgas så att det också gäller när en va-anläggning behövs för att skydda miljön. Om det finns förutsättningar för det, bör också exempelvis vattenförsörjning för räddningstjänstens behov beaktas. Ju mer omfattande kommunens ansvar blir, desto mer angeläget är det att kommunen har rådighet över de resurser som behövs för att klara uppgiften.

Allmänintresset av en för samhället och medborgarna väl fungerande vattenförsörjning och avloppshantering medför att man måste värna det demokratiska inflytandet över verksamheten. Det talar också för att kommunens ansvar bör fullgöras genom en anläggning som kommunen äger eller åtminstone utöver ett rättsligt bestämmande inflytande över. Detta skulle också säkra allmänhetens möjligheter till insyn genom att offentlighetsprincipen gäller för den kommunala verksamheten.

Ett ytterligare skäl för offentligt ägande är regeringsformens bestämmelser om normgivning. Huvudmannens beslut om taxa och allmänna bestämmelser för anläggningens användning har ansetts vara av sådant slag att de faller under regeringsformens normbegrepp. Samma synsätt kan läggas på kommunens beslut om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde. Enligt den nuvarande regeringsformen är det bara riksdagen, regeringen, statliga myndigheter och kommuner som kan ha sådan normgivningsmakt.

Det bör alltså även fortsättningsvis förutsättas att det i första hand är kommunerna som skall utföra och driva de allmänna va-anläggningarna. I reglerna bör detta komma till tydligare uttryck än i dag. Inriktningen bör vara att kommunen åtminstone skall ha rådigheten över själva anläggningen, avgiftsuttaget och investeringarna. Kommunen måste därutöver säkerställa bl.a. nödvändig beställarkompetens i den mån drift eller annan del av verksamheten läggs ut på entreprenad.

Enligt den nuvarande va-lagstiftningen får en allmän va-anläggning sin allmänna status genom att den drivs av en kommun eller förklarats för allmän. Huvudmannaskapet är knutet till driften av anläggningen. En kommunal va-anläggning är allmän bara så länge den drivs av kommunen. Det har i detta avseende godtagits att kommunen i stor utsträckning driver verksamheten med hjälp av självständiga entreprenörer.

Om kommunen överlåter sin va-anläggning till ett kommunalt bolag eller någon annan, så måste anläggningen, liksom andra anläggningar som inte är kommunala, allmänförklaras av länsstyrelsen för att få allmän

status. Däremot behåller en allmänförklarad anläggning sin ställning även efter överlåtelse till en ny ägare.

De reella möjligheterna att råda över anläggningen förefaller i väsentligt högre grad vara beroende av ägandet än driften. Den reglering som tar fasta på innehavet av rådigheten över resurserna bör därför inriktas på ägarförhållandena. Eftersom det är meningen att verksamheten under vissa förutsättningar även i framtiden skall kunna drivas av fristående entreprenörer, behövs ett klarläggande. Det bör tydligt framgå att den som äger en allmän va-anläggning skall anses vara anläggningens huvudman. Som en konsekvens bör den kommunala anläggningens allmänna status inte lägre knytas till driften.

En förutsättning för att en va-anläggning skall kunna betraktas som allmän är att den har ordnats eller att den används för att fullgöra kommunens va-ansvar. Enbart det förhållandet att en va-anläggning finns på en fastighet som kommunen äger kvalificerar alltså inte va-anläggningen som en allmän va-anläggning i va-lagstiftningens mening. Även om en eller flera grannfastigheter genom servitut får nyttja den kommunägda fastighetens anläggning, behöver anläggningen nämligen inte ha ordnats för att fullgöra kommunens lagstadgade utbyggnadsskyldighet.

Intresset av kommunal rådighet över resurserna kräver inte ett direkt ägande. Det bör räcka att anläggningen ägs indirekt genom en juridisk person över vilken kommunen ensam eller tillsammans med andra kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande. En bestämmelse med vad som för va-sektorn avses med rättsligt bestämmande inflytande bör därför införas i lagstiftningen.

Allmänstatusen bör omfatta alla förekommande former av kommunal samverkan i privaträttsliga och offentligrättsliga juridiska personer. Förhållandet mellan kommunen och huvudmannen för va-anläggningen skall inte i någon större utsträckning påverkas av den valda formen för ägandet eller samverkan. Kommunen har kvar makten att besluta om föreskrifter om taxa, va-anläggningens verksamhetsområde och allmänna bestämmelser om anläggningens användning. Vid alla former av samverkan kommer dessutom va-anläggningen att utgöra en egen allmän va-anläggning i varje kommun, oavsett om huvudmannen är gemensam.

Enligt 2 § i den nuvarande va-lagen är kommunen skyldig att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd så snart det med hänsyn till lagens skyddsintressen behövs en sådan. Skyldigheten är ovillkorlig så länge behovet finns kvar. Behovet har dock ansetts kunna tillgodoses på annat sätt utan kommunens medverkan genom exempelvis en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen eller en allmänförklarad anläggning. För att säkerställa den kommunala rådigheten över resurserna bör kommunens ovillkorliga skyldighet att ordna en va-anläggning vara kvar men skärpas på så sätt att kommunen skall fullgöra sin skyldighet med en kommunal anläggning, dvs. en anläggning som kommunen äger eller har ett rättsligt bestämmande över.

Med denna bestämning av vad som bör menas med en allmän va-anläggning, som ju även omfattar anläggningar som ägs av kommunala bolag, finns det inte längre något behov av att kunna allmänförklara några kommunala anläggningar. Se nästa avsnitt.

5.3 Allmänförklarade va-anläggningar

Regeringens förslag: Möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar upphör. Befintliga allmänförklarade anläggningar, som inte också är att anse som allmänna enligt den föreslagna nya lagen, skall få drivas vidare i sin nuvarande form under en övergångstid om högst tio år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De få remissinstanser som har yttrat sig i frågan har i huvudsak ställt sig bakom förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

I såväl den nuvarande va-lagen som i äldre motsvarande lag är utgångspunkten att om det behöver ordnas anläggningar för vatten och avlopp som har en mer allmän betydelse för hälsoskyddet, så är det en kommunal angeläget att se till att sådana anläggningar ordnas. Lagstiftningen utgår från att kommunerna skall äga och driva anläggningarna i egen regi. Någon uttrycklig skyldighet om detta har dock inte kommit till uttryck i lagtexten eftersom ett sådant lagkrav inte har ansetts överensstämma med kommunernas självstyre. I förarbetena till 1955 års va-lag anfördes att kommunernas skyldighet bara bör omfatta situationer där va-anläggningar påkallas av sanitära hänsyn (prop. 1955:121 s. 57 f). Som en konsekvens av detta accepterade man att omfattande och annars från allmän synpunkt betydelsefulla anläggningar kunde få drivas i enskild regi (a. prop. s. 59).

Enligt 31 § i den nuvarande va-lagen kan en va-anläggning som drivs eller skall drivas av någon annan än en kommun förklaras för allmän av länsstyrelsen, om anläggningen behövs från hälsoskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt. En ansökan om allmänförklaring kräver dessutom att sökanden har förutsättningar, såväl ekonomiskt som i övrigt, att kunna fullgöra huvudmannaskapet samt att kommunen har tillstyrkt ansökan. Det finns inget uttryckligt krav på att anläggningen skall ha en viss storlek. En begränsning ligger dock i behovsrekvisitet. Eftersom anläggningen måste behövas från allmän synpunkt kan det ifrågasättas om en anläggning kan förklaras för allmän om den inte syftar till att ordna va-försörjning i ett större sammanhang. Ett större sammanhang betyder normalt en ansluten bebyggelse motsvarande minst 20–30 fastigheter (jfr. prop. 1955:121 s. 61). Allmänförklaringen medför att va-lagen blir tillämplig i förhållandet mellan huvudmannen och användarna. På samma sätt som vid en allmän va-anläggning innebär detta bl.a. att rätt att använda anläggningen och skyldighet att betala avgifter för anläggningen uppkommer för fastighetsägarna inom det verksamhetsområde som huvudmannen skall bestämma. Huvudmannen skall också fastställa taxor och allmänna bestämmelser som blir gällande mot användarna. Kommunen kan utse en tillsynsman för anläggningen. Denne har tillträde till hela anläggningen samt får granska räkenskaper och andra handlingar som rör anläggningen. Länsstyrelsen kan förordna en syssloman att i huvudmannens ställe och för dennes räkning driva anläggningen, om det

med skäl kan antas att huvudmannen driver anläggningen på ett mindre lämpligt sätt.

I va-lagen saknas bestämmelser om upphävande av en allmänförklaring eller om nedläggande av en allmän va-anläggning. Huvudmannen är dock skyldig att bl.a. underhålla anläggningen så länge den behövs. Om behovet inte längre kvarstår kan huvudmannens skyldigheter också anses ha upphört och anläggningen läggas ned. En sådan situation kan enligt förarbetena antas uppkomma främst om antalet användare skulle minska mycket kraftigt. Eftersom detta endast i undantagsfall kan förväntas ske har någon särskild reglering inte ansetts behövlig (prop. 1955:121 s. 90 och prop. 1970:118 s. 137 f). Frågan om att upphäva en allmänförklaring har i övrigt inte diskuterats i lagförarbetena. En del länsstyrelser har dock haft frågan uppe i praxis.

För små allmänförklarade anläggningar, som kanske bara betjänar ett begränsat fritidshusområde och som drivs av fastighetsägarna i samverkan, verkar det i många fall vara mer en tillfällighet att man valt att allmänförklara anläggningarna i stället för att driva dem som gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149). I några fall har länsstyrelsen på huvudmannens ansökan upphävt allmänförklaringen när huvudmannen avsett att låta anläggningen drivas som en gemensamhetsanläggning. Behovet av anläggningen som allmän har då ansetts upphöra genom den ändrade förvaltningsformen.

Allmänförklarade va-anläggningar och regeringsformen

Enligt va-lagen får den allmänna va-anläggningens huvudman i stor utsträckning besluta i frågor som reglerar rättsförhållandet mellan huvudmannen och användarna. Detta gäller särskilt de taxor som reglerar avgifterna och i viss mån även allmänna bestämmelser för anläggningens användning. En sådan beslutsrätt förutsätter numera en delegation av normgivningsmakt enligt 8 kap. regeringsformen.

Huvudmannen för en allmänförklarad va-anläggning är alltid att anse som ett enskilt rättssubjekt, vare sig huvudmannen är ett kommunalt företag eller har en annan ägarstruktur. Medan 1809 års regeringsform, som gällde vid va-lagens ikraftträdande, inte synes ha hindrat delegation av viss normgivningsmakt till enskilda rättssubjekt, råder det nu en annan ordning enligt normgivningsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Dessa bestämmelser medger inte delegation, direkt eller efter s.k. subdelegation, till andra än myndigheter och kommuner. De bemyndiganden i va-lagen som ger normgivningsmakt till huvudmän för allmänförklarade va-anläggningar är därför inte förenliga med regeringsformen.

För att åstadkomma överensstämmelse mellan regeringsformen och valagstiftningens bestämmelser om delegation av normgivningsmakt föreslås på annan plats i detta lagstiftningsärende att normbeslut skall kunna delegeras endast till kommunen, i vissa fall efter subdelegation från regeringen.

Delegation av normgivningsmakt är dock inte möjlig i de fall som anges i 8 kap. 2 § regeringsformen. Bland dessa återfinns föreskrifter om enskildas ekonomiska förhållanden inbördes. För att den föreslagna lösningen skall vara grundlagsenlig krävs alltså att huvudmannen kan anses utgöra en del av "det allmänna". Detta uttryck inbegriper i regerings-

formen och i annan lagstiftning staten, landstingen och kommunerna, däremot inte statliga och kommunala bolag annat än i den mån de utövar myndighet (jfr t.ex. prop. 1975/76:209 s. 86 och 140 samt prop. 1998/99:3 s. 47). Även om de kommunala företag som är huvudmän för allmänna va-anläggningar inte föreslås få någon normgivningsmakt – något som vore oförenligt med regeringsformen – måste de ändå anses fullgöra sådana uppgifter att de kan ses som en del av det allmänna. Om huvudmannen är helt fristående från stat och kommun, kan huvudmannen däremot knappast betraktas som en del av det allmänna. Detta gäller såväl i de fall då kommunen överlåtit sin allmänna va-anläggning till någon annan än ett kommunalt bolag som när anläggningen från början varit i privat ägo. Detta gäller även om något annat skulle kunna uttolkas ur följande uttalande i förarbetena till 1970 års va-lag (prop. 1970:118 s. 23).

”Auktorisation av icke-kommunal anläggning torde ge denna ställning som offentlig anstalt. Rättsförhållandet mellan huvudman för auktoriserad va-anläggning och dess brukare får anses vara i stort sett av samma slag som det mellan andra huvudmän och deras brukare. Det har alltså en starkt offentlig-rättslig prägel.”

Numera är det knappast möjligt att ge uttalandet sådan betydelse att rättsförhållandet mellan två privaträttsliga subjekt, som är helt fristående från statligt eller kommunalt inflytande, skall betraktas som ett förhållande mellan enskilda och det allmänna. Rättsförhållandet i dessa fall förefaller i stället gälla enskildas ekonomiska förhållanden inbördes, om än reglerat i offentlig-rättslig lag. Om möjligheten att kunna allmänförklara va-anläggningar som ägs av någon annan än en kommun skall finnas kvar, krävs en särreglering för sådana anläggningar. Det offentlig-rättsliga inslaget skulle behöva tonas ned och rättsförhållandet mellan huvudman och brukare göras väsentligt mer privaträttsligt än i fråga om kommunalägda anläggningar. För att en sådan särreglering skall vara motiverad måste det finnas ett påtagligt behov av kunna allmänförklara enskilda va-anläggningar.

Allmänförklaringar i ett historiskt perspektiv

Va-lagsutredningen har redovisat att det totala antalet allmänförklarade va-anläggningar uppgår till 122 (exklusive anläggningar där regeringen har upphävt länsstyrelsens beslut om allmänförklaring). Därutöver finns det i Västra Götalands län uppskattningsvis några tiotal allmänförklarade anläggningar, varav en är en tidigare kommunal anläggning. Eftersom det inte varit möjligt att få några samlade uppgifter om anläggningarna i Västra Götalands län är de inte medräknade i det följande. Redovisningen bygger på en enkätundersökning som 19 länsstyrelser har besvarat. Flera länsstyrelser saknar ett samlat register över allmänförklarade va-anläggningar, vilket medför att en fullständig kartläggning av förekomsten av sådana anläggningar inte har varit möjlig.

Av de 122 allmänförklarade anläggningarna är 23 kommunala anläggningar där allmänförklaringen har föranletts av att anläggningarnas tidigare allmänna status upphört på grund av att huvudmannskapet övergått till ett kommunalt bolag. I Norrköpings kommun har huvudmannskapet vid försäljningen av den kommunala anläggningen övergått först till Syd-

kraft ÖstNät AB och senare till Sydkraft Vatten AB. Norrköpings kommun kommer dock enligt ett beslut i kommunfullmäktige den 28 februari 2005 att återförvärva anläggningen. De övriga allmänförklarade va-anläggningarna är av mycket skiftande karaktär. Merparten är anläggningar för fritids- men även permanentbebyggelse, särskilt i mindre områden utanför tätorterna. Allmänförklaring har dessutom beviljats för anläggningar som betjänar olika former av institutioner, såsom sjukhem, kursgårdar, kriminalvårdsanstalter, en djurpark och en restaurang. Detta rör sig dock om enstaka fall och huvudsakligen i två län.

Huvudmännen för de allmänförklarade anläggningarna för permanent- eller fritidsbebyggelse är i flera fall sammanslutningar av fastighetsägare i ekonomiska föreningar eller annan associationsform. Även industriföretag förekommer som huvudmän för anläggningar i orter där företagen bedriver verksamhet. Exempel på detta är Svenska Sockerfabriks Aktiebolags (numera Danisco Sugar) anläggning i Jordberga i Skåne, och Korsnäs AB:s anläggning i Grinduga i Gästrikland. Dessutom förekommer markexploatörer som huvudmän för anläggningar inom det exploaterade området.

Gemensamt för de allmänförklarade icke kommunala anläggningarna är att de är små. Den största anläggningen betjänar drygt 700 anslutna fastigheter. Så stora allmänförklarade, icke-kommunala anläggningar är dock ovanliga och undersökningen har visat att endast några få anläggningar betjänar fler än 300 personer. Länsstyrelserna saknar ofta uppgifter om anläggningarnas storlek.

Antalet allmänförklarade anläggningar varierar starkt mellan olika län. Av de 99 allmänförklarade anläggningar som inte är kommunala finns 70 i tre län (29 i Stockholms län, 19 i Södermanlands län och 22 i Östergötlands län). Däremot har länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands och Kronobergs län aldrig allmänförklarat någon va-anläggning och länsstyrelsen i Kalmar län har endast allmänförklarat kommunala anläggningar som överlåtits till kommunala företag. Denna markanta skillnad beror knappast på geografiska olikheter mellan länen utan förklaringen måste sökas på annat håll. Av länsstyrelsernas beslut framgår inte skälen till varför anläggningarnas ägare har ansökt om allmänförklaring.

Enligt Va-lagsutredningens bedömning kan orsaken till allmänförklaringar i många fall vara de regler om statsbidrag till avloppsreningsverk som gällde under åren 1968–1981. Genom Kungl. Maj:ts kungörelse (1968:308) om statsbidrag till avloppsreningsverk, som trädde i kraft den 1 juli 1968, infördes en generell möjlighet till statsbidrag för just avloppsrening. Enligt kungörelsen gavs statsbidrag endast till kommuner eller huvudmän för allmänförklarade va-anläggningar. Under budgetåren 1969/70–1980/81 anslogs årligen mellan 80 och 255 miljoner kronor för detta ändamål. Kungörelsen upphävdes den 1 juli 1981 och ersattes av förordningen (1981:576) om statligt stöd till miljöskyddsteknik, m.m. Inriktningen av bidragsgivningen ändrades till att huvudsakligen avse utprovning av ny teknik och medelsanslagen minskades kraftigt. Bidragsrätten enligt 1981 års förordning, och senare förordningar inom samma ämne, har inte varit knuten till huvudmannaskapet.

Av de 99 icke kommunala anläggningarna i länsstyrelsernas redovisning allmänförklarades 79 under åren 1971–1981. I Västra Götalands län är det troligt att nästan alla anläggningar av detta slag allmänförklarades

på 1970-talet. Mycket talar alltså för att merparten av allmänförklaringarna under denna tidsperiod föranleddes av möjligheterna till statsbidrag. Enligt uppgift från länsstyrelserna i Västra Götalands län och Stockholms län var det just dessa bidragsmöjligheter som var skälet till allmänförklaringarna under 1970-talet. Även Boverket har anfört detta i sitt yttrande över Plan- och byggtredningens förslag till ny lag om vattenförsörjning och avlopp. Boverket bedömde att dessa anläggningar i många fall var för små för att kunna drivas rationellt. Eftersom flera av anläggningarna betjänar endast en enda fastighet kan det dessutom ifrågasättas om det verkligen funnits förutsättningar för en allmänförklaring.

I flera fall har länsstyrelserna upphävt en tidigare meddelad allmänförklaring. Förutom då anläggningen överförts till en kommunal anläggning, har orsaken varit att anläggningens huvudman önskat att anläggningen i stället skulle inrättas som en gemensamhetsanläggning. Fem sådana beslut har redovisats. Två fall har redovisats där länsstyrelsen enligt 2 § va-lagen har ålagt en kommun att sörja för att en allmän avloppsanläggning skulle komma till stånd. I ett fall har länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordnat en syssloman eftersom anläggningen inte sköttes på avsett vis och det förelåg brister i den ekonomiska förvaltningen.

Skäl att allmänförklara enskilda va-anläggningar

En allmänförklaring får endast beviljas om de i va-lagen angivna villkoren är uppfyllda, däribland att sökanden har förutsättningar att fullgöra uppgiften som huvudman. Anläggningen får genom beslutet en officiell status och huvudmannen samma skyldigheter med avseende på driften som en kommunal huvudman. Avgiftsuttaget begränsas av den särskilda självkostnadsprincip som har lagfästs i va-lagen och som har sin grund i kommunalrättsliga principer. Rättsförhållandet mellan huvudmannen och användarna är närmast av offentligrättslig karaktär, trots att huvudmannen inte behöver vara ett offentligrättsligt subjekt.

Sett ur användarnas perspektiv borde en anslutning till en allmänförklarad va-anläggning, i varje fall i teorin, innebära samma garantier för det framtida användandet som om det vore en kommunal anläggning. Om en anläggning har allmänförklarats, är kommunen inte skyldig att sörja för att en allmän va-anläggning kommer till stånd inom verksamhetsområdet så länge den allmänförklarade anläggningen fyller sin funktion.

Även för kommunen och tillsynsmyndigheten kan en allmänförklaring sägas innebära en garanti för kvaliteten på driften. Möjligheten för kommunen att utse en tillsynsman, vilket inte förutsätter att missförhållanden råder, bidrar till en sådan kvalitetssäkring. Även sysslomannaförordnanden kan ytterst tillgripas som ett sätt att säkra kvaliteten.

För ägaren till en enskild va-anläggning är det inte lika klart vilka fördelar som en allmänförklaring medför. Ett skäl för ägaren att begära allmänförklaring skulle kunna vara en önskan om en enhetlig reglering av rättsförhållandet med användarna. För en markexploatör, som också inrättar en va-anläggning för det exploaterade området, kan en allmänförklaring garantera täckning av investeringskostnaderna från samtliga fastighetsägare i området, vare sig de väljer att använda anläggningen eller inte. Va-lagens regler innebär också skyldigheter för användarna i fråga om hur anläggningen används. Bestämmelser om hur en enskild anlägg-

ning får användas kan dock regleras i avtal mellan anläggningens ägare och användarna.

En allmänförklaring enligt va-lagen förefaller alltså främst vara till fördel för användarna och det allmänna. Ingen av dessa har dock någon rättslig möjlighet att driva genom att en anläggning allmänförklaras eftersom det endast är anläggningens ägare som är behörig att ansöka om allmänförklaring. Kommunens samtycke krävs i och för sig för att en enskild anläggning skall kunna allmänförklaras. Om kommunen anser att ett visst område bör omfattas av en allmän va-anläggning och ägaren till en enskild anläggning som finns i området inte vill medverka till en allmänförklaring har dock kommunen ingen annan möjlighet än att, utifrån sina skyldigheter enligt 2 § va-lagen och med stöd av 15 § samma lag, inkorporera den enskilda anläggningen i kommunens egen va-anläggning.

De fördelar som en allmänförklaring kan medföra enligt va-lagen måste dessutom ses i ljuset av de förändringar i lagen som blir nödvändiga om institutet allmänförklaring skall behållas. Rättsförhållandet mellan en enskild huvudman och användarna skulle behöva få en mycket mer privaträttslig karaktär än i dag, med hänsyn till att regeringsformens bestämmelser inte gör det möjligt att låta kommunen besluta om taxa och andra rättsliga normer mellan enskilda rättssubjekt. Flera av de fördelar som i dag kan uppnås genom en allmänförklaring skulle därmed försvinna.

Behovet av allmänförklarade va-anläggningar

Va-lagsutredningens undersökning har visat att antalet allmänförklarade anläggningar är litet, att merparten av allmänförklaringarna tycks ha skett på grund av reglerna om statsbidrag för avloppsreningsverk samt att, när bidragsmöjligheten upphörde, allmänförklaring skett som mest i något enstaka fall per år och huvudsakligen avsett kommunala anläggningar som överlåtits till ett kommunalt företag.

Som framgått infördes möjligheten till allmänförklaring av enskilda va-anläggningar främst av hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Avsikten var ändå att allmänförklarade anläggningar så långt som möjligt skulle vara jämställda med kommunala anläggningar.

Sett ur kommunernas planeringsperspektiv kan vidare noteras att en hög grad av skattefinansiering av allmänna va-anläggningar förutsattes vid tillkomsten av såväl 1955 års som 1970 års va-lag. I dag lär dock merparten av de kommunala huvudmännen sträva efter en full avgiftsfinansiering. Utredningen har inte visat att någon kommun använt allmänförklarade enskilda va-anläggningar som ett planeringsinstrument för lösning av vatten- och avloppsfrågor. Även om utbyggnadstakten för närvarande inte är lika hög som på 1960- och 1970-talen, kommer nya bostadsområden att byggas ut även i framtiden. Därmed kommer nya behov av att ordna vatten och avlopp i större sammanhang att uppstå. Dessa områden kommer troligtvis att förses med kommunalt vatten och avlopp på samma sätt som hittills.

För kommunerna är det praktiska behovet av att kunna allmänförklara enskilda va-anläggningar litet. Eftersom skyldigheten att bygga ut de anläggningar som anges i va-lagen är och bör vara en kommunal angelägenhet, kan man dessutom ifrågasätta om denna skyldighet alls skall

kunna fullgöras genom en enskild anläggning som sedan skall allmänförklaras.

Även om en anläggning för samlad bebyggelse i och för sig alltid kan anses vara av betydelse från allmän synpunkt är det knappast nödvändigt att de minsta anläggningarna måste kunna jämföras med kommunala va-anläggningar. Som tidigare konstaterats verkar det i många fall vara en tillfällighet att en anläggning för ett litet avgränsat område har förklarats för allmän i stället för att drivas som en gemensamhetsanläggning.

Allmänförklaringen innebär visserligen att kommunerna har större möjligheter till insyn i verksamheten – genom exempelvis en tillsynsman eller syssloman – än i fråga om andra enskilda va-anläggningar. Men eftersom kommunen inte kan genomdriva en allmänförklaring mot ägarens vilja, kan inte heller tillsynsaspekten ensam motivera möjligheten att allmänförklara va-anläggningar. För övrigt ger miljöbalken tillsynsbefogenheter som gäller alla va-anläggningar, allmänna såväl som enskilda. Något påtagligt praktiskt behov av att även i framtiden kunna allmänförklara enskilda va-anläggningar finns därför inte.

I frågan om det med hänsyn till den kommunala självstyrelsen måste finnas ett alternativ till kommunala anläggningar, kan först konstateras att kommunerna i stor utsträckning har en självbestämmanderätt inom sitt område. Inskränkningar av kommunernas kompetens inom ett visst område kan visserligen ske men måste då göras med försiktighet och endast om det finns starka skäl för det. I förarbetena till 1955 års va-lag anfördes att en lagstadgad skyldighet för en kommun att ordna vatten- och avloppsanläggningar för all bebyggelse av större omfattning – i förening med fastighetsägarnas rätt att göra denna skyldighet gällande mot kommunen – skulle kunna leda till att anspråken mot kommunen översteg kommunens resurser. Bedömningen av bl.a. vilka arbeten som var mest angelägna borde i stället göras av kommunen (prop. 1955:121 s. 58). Med hänsyn till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som kommunens skyldigheter i detta avseende skulle innebära, kom kommunernas skyldigheter att begränsas till de fall som var påkallade av sanitära hänsyn. Dessutom öppnades möjligheten för kommunen att ordna eller tillse att en allmän va-anläggning kom till stånd, inte enbart genom en kommunal anläggning utan även genom en enskild huvudman.

Enligt den ordning som vi föreslår nu kan visserligen en kommun bara fullgöra sin utbyggnadsskyldighet genom att ordna en kommunal anläggning. Kommunens skyldighet utvidgas dessutom till att också gälla när en allmän va-anläggning behövs med hänsyn till skyddet för miljön (avsnitt 5.5). Å andra sidan kommer möjligheten att samverka med andra kommunala huvudmän fortfarande att finnas. Av betydelse är också att det numera – till skillnad från tiden för 1955 års lag – finns möjligheter för fastighetsägare att samverka för lösning av va-frågan genom en gemensamhetsanläggning. Vid tillkomsten av 1955 års va-lag var de fastighetsägare som ville samverka i va-frågor hänvisade till en avtalsvis reglering. Avsaknaden av möjligheten att ordna en gemensamhetsanläggning av det slag som i dag regleras i anläggningslagen bidrog till att det då fanns ett behov av att ge enskilda anläggningar auktorisation.

Det anförda talar för att hänsynen till den kommunala självstyrelsen inte hindrar att möjligheten till allmänförklaring utmönstras ur lagstiftningen.

Slutsats

Det praktiska behovet av att allmänförklara va-anläggningar är mycket litet. Att behålla institutet skulle kräva omfattande särregler. Därför bör möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar inte längre finnas kvar.

Befintliga allmänförklarade va-anläggningar

Anläggningar som ägs av kommunala bolag kommer vara allmänna va-anläggningar enligt den föreslagna nya lagen. När den nya lagen har införts kommer det dock att finnas kvar ett antal – uppskattningsvis ett hundratal – allmänförklarade va-anläggningar med enskilda huvudmän. Någon särskild reglering för de anläggningarna föreslås inte. Merparten betjänar endast ett litet antal användare. Som framgått tidigare är det inte möjligt att låta den nya lagen i dess helhet omfatta även dessa anläggningar. Bl.a. skulle reglerna om taxan komma i konflikt med normgivningsbestämmelserna i regeringsformen. Å andra sidan vore det inte lämpligt att omedelbart låta allmänförklaringen förlora sin verkan. Det skulle nämligen innebära att anläggningens huvudman och användarna hänvisas till att snabbt ordna sina inbördes rättsförhållanden inom ramen för privaträttslig reglering.

Lagregleringen av dessa anläggningar sker i dag med stöd av de övergångsbestämmelser till 1974 års regeringsform som medger att äldre författningar om delegation av normgivningsmakt fortfarande skall gälla. Det har dock förutsatts att äldre bemyndiganden vid en översyn av va-lagen skall anpassas så att de överensstämmer med regeringsformen. Den nuvarande ordningen bör därför inte fortsätta.

De anläggningar som i dag är allmänförklarade men som inte skall anses som allmänna enligt den nya föreslagna ordningen bör under en övergångsperiod få drivas vidare i den form som gäller i dag. Detta bör regleras i övergångsbestämmelser. Den nuvarande va-lagen bör fortsätta att gälla för dessa anläggningar under övergångsperioden. I den mån det är inte olämpligt bör dock den nya regleringen få effekt också på de allmänförklarade va-anläggningarna. Vad som då återstår av den nuvarande va-lagen är framför allt de bestämmelser som reglerar normgivningen. Huvudmannen för den allmänförklarade anläggningen kommer således att – med stöd av äldre bestämmelser – ha kvar rätten att bestämma om hur de anslutna fastighetsägarna får använda anläggningen och om taxa. Huvudmannen för en allmänförklarad va-anläggning bör dock inte ha kvar möjligheten att bestämma verksamhetsområdets omfattning. Med hänsyn till att länsstyrelsen redan i dag har möjlighet att förordna om inskränkningar i det av huvudmannen beslutade verksamhetsområdet innebär detta inte någon rättsförlust för huvudmannen. Det skulle inte heller låta sig förena med vårt lagförslag i övrigt om en enskild huvudman skulle ha kvar rätten att utvidga verksamhetsområdet när ett område, som tidigare inte betjänats av allmänna vattentjänster, behöver ordna vattenförsörjning eller avloppshantering i ett större sammanhang.

Övergångsperioden ger utrymme för de berörda huvudmännen att ombilda anläggningarna till någon annan lämplig förvaltningsform. I flertalet fall kan en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen vara

att föredra. I vissa fall kan det bli nödvändigt med ett kommunalt övertagande av anläggningen. Ett stort antal av de allmänförklarade anläggningarna är mycket små och förhållandena där är ofta inte sådana att vattentjänster behöver ordnas i ett större sammanhang. Det gäller främst de anläggningar som endast betjänar en eller ett fåtal fastigheter. För sådana anläggningar kommer troligen ingen ombildning att behövas.

För de omvandlingsåtgärder som kan behövas bör övergångsperioden vara förhållandevis lång. Va-lagsutredningen har bedömt att en tid om tio år från lagens ikraftträdande är nödvändig. Sedan denna tid förflutit, eller allmänförklaringen upphört på grund av att anläggningen ombildats till annan förvaltningsform, kommer anläggningarna inte längre att anses som allmänna. De skiftande förhållandena gör att det inte är lämpligt att i lagen reglera hur en ombildning bör ske. Länsstyrelsen kan inom ramen för sin tillsyn vaka över att lämpliga lösningar kan åstadkommas.

5.4 Va-samverkan mellan fastighetsägare

Regeringens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser om att kommunen skall kunna besluta om va-samverkan mellan fastighetsägare som ett alternativ till en kommunal va-anläggning.

Utredningens förslag: Kommunerna ges möjlighet att besluta om va-samverkan mellan fastighetsägare när detta är lämpligare än att ordna en allmän va-anläggning. Beslut om en sådan va-samverkan skall föregås av dels en gedigen utredning av förutsättningarna för en sådan samverkan, dels samråd med fastighetsägare, myndigheter och andra berörda. Anläggningen inrättas som en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) men avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen skall ske i kommunens beslut om va-samverkan.

Remissinstanserna: Utredningens förslag om va-samverkan mellan fastighetsägare har fått ett blandat mottagande. Flera kommuner, liksom *Svenska kommunförbundet*, har i huvudsak varit positiva, men vissa har framhållit att tillämpningen har gjorts alltför restriktiv och förfarandet är för komplicerat för att det skall innebära ett reellt alternativ till en allmän va-anläggning. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, *Statens va-nämnd*, *Lantmäteriverket* och *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* har anfört att lämplighetsrekvisitet är för vagt och svårtillämpat. Det har vidare framförts kritik mot att enskilda intressen motsvarande väsentlighets- och båtnadsvillkoren i anläggningslagen inte beaktas i tillräcklig utsträckning vid kommunens prövning. Lantmäteriverket, LRF och *Uppsala kommun* har också betonat risken för att kommunernas egenintresse kan bli styrande vid besluten. *Norrtälje kommun*, *Fastighetsägarna Sverige* och *Villaägarnas Riksförbund* har avstyrkt förslaget om va-samverkan.

Skälen för regeringens förslag

Va-lagsutredningen, liksom dessförinnan Plan- och byggutredningen (SOU 1996:168), har föreslagit att det bör införas en möjlighet för kommunerna att i vissa fall besluta om va-samverkan mellan fastighetsägare i stället för att ordna en allmän va-anläggning. Beslut om en sådan va-samverkan skall, enligt utredningens förslag, föregås av dels en gedigen

utredning av förutsättningarna för en enskild anläggning, dels samråd med berörda fastighetsägare, myndigheter och andra samt huvudmannen för den berörda allmänna va-anläggningen.

Redan i dag finns det gott om exempel på att fastighetsägare samverkar i va-frågor genom att en va-anläggning inrättas som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149), och detta även om förutsättningarna i 2 § va-lagen för den kommunala utbyggnadsskyldigheten i och för sig varit uppfyllda. När enighet inte kan nås mellan fastighetsägarna är däremot förutsättningarna att få till stånd en gemensamhetsanläggning eller annan form av samverkan små, om fastigheterna ligger i ett område som omfattas av kommunens utbyggnadsskyldighet. Möjligheterna till tvångsanslutning kan begränsas av anläggningslagens villkor till skydd för enskilda intressen.

Enligt Va-lagsutredningen är det bl.a. därför motiverat att genomföra förslaget. Om fördelarna med en gemensamhetsanläggning märkbart överstiger fördelarna med en allmän va-anläggning bör det, enligt utredningen, vara möjligt att inrätta en gemensamhetsanläggning även om fastighetsägarna inte är helt överens om det. Utredningen har också hänvisat till synpunkter som lämnats från kommunalt håll, nämligen att utbyggnadsskyldigheten ibland motverkar eller rent av hindrar att lokalt anpassade eller småskaliga lösningar kan utföras. När fastighetsägarna är ense om en samverkan borde i och för sig inte kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning lägga hinder i vägen för en samverkanslösning, men det faktum att kommunens ansvar för va-försörjningen kvarstår om det senare skulle visa sig att gemensamhetsanläggningen inte fungerar kan, enligt utredningens mening, medföra en viss kommunal skepsis mot att stödja sådana anläggningar. Det blir i regel mer kostsamt att i efterhand inrätta en allmän va-anläggning.

Utredningens förslag om va-samverkan mellan fastighetsägare innebär i praktiken att va-försörjningen inom ett visst område skall ordnas genom en gemensamhetsanläggning som fastighetsägarna själva skall handha. Va-lagsutredningen har påpekat att om anläggningslagens bestämmelser tillämpas utan inskränkning skulle det leda till att fastigheternas deltagande prövas såväl i beslutet om va-samverkan som i anläggningsbeslutet. Det skulle innebära två separata prövningar av väsentligen samma fråga, något som i sig är olämpligt och som kan ge upphov till problem i fråga om avgörandenas rättsverkningar. En samordning mellan va-lagen och anläggningslagen rörande en av kommunen beslutad va-samverkan förutsätter enligt utredningen något slags undantag från den kommunala utbyggnadsskyldigheten när det är lämpligare att fastighetsägarna själva samverkar i va-frågan. Ett undantag skulle också innebära att kommunen inte heller behöver bygga ut en allmän anläggning i sådana fall där samverkan inte förekommer men där det finns goda förutsättningar för enskilda lösningar.

Eftersom det är en förutsättning för va-samverkan att vattenförsörjning och avlopp inom området behöver ordnas i ett större sammanhang, kommer kommunens ansvar för va-försörjningen inte att falla bort genom beslutet om va-samverkan. Skulle det visa sig att va-samverkan inte fungerar kvarstår alltså kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning.

Va-samverkan enligt gällande rätt

När flera fastighetsägare samarbetar om vattenförsörjning och avlopp är va-anläggningen vanligen inrättad som en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen och förvaltas av delägarna eller av en samfällighetsförening. Den kan också ha inrättats på annat sätt, exempelvis genom avtal mellan anläggningsinnehavaren och de berörda fastighetsägarna. Samverkan kring en sådan anläggning kan ske bl.a. i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Det finns också va-anläggningar som drivs av enskilda rättssubjekt utan delägarinflytande från fastighetsägarna. I den mån sådana anläggningar inte är allmänförklarade regleras rättsförhållandet mellan anläggningens ägare och användarna genom avtal.

Anläggningslagen bygger i grunden på ett frivilligt samarbete mellan de deltagande fastighetsägarna. Lagen ger dock viss möjlighet att tvångsansluta fastigheter till en gemensamhetsanläggning och begränsar möjligheterna att lämna samarbetet. Normalt är det de fastighetsägare som avser att samarbeta om anläggningen som ansöker om en förrättning enligt anläggningslagen. Det finns också möjlighet för kommunen att initiera en gemensamhetsanläggning och ansöka om en förrättning.

Trots att anläggningslagen anses vara av i huvudsak privaträttslig karaktär innehåller den vissa bestämmelser till skydd för allmänna intressen, främst regler om lokalisering och planenlighet. Det finns också bestämmelser till skydd för enskilda intressen. Förutom att ändamålet skall vara av stadigvarande betydelse för fastigheterna gäller som villkor för inrättande av anläggningen att de s.k. väsentlighets-, båtads- och opinionsvillkoren i 5–7 §§ anläggningslagen är iakttagna (den närmare innebörden av dessa villkor liksom förfarandet vid inrättandet och förvaltningen av en gemensamhetsanläggning beskrivs i bl.a. prop. 1973:160 och Carl Hemström, "Gemensamhetsanläggningar: inrättande och förvaltning", 1986).

Behovet av en särskild reglering om va-samverkan mellan fastighetsägare

Enligt Va-lagsutredningen kan va-samverkan i stället för att ordna en allmän va-anläggning motiveras med rationalitet och flexibilitet. En gemensamhetsanläggning kan projekteras och anläggas relativt snabbt och ordnas på ett sätt som väl tillgodoser såväl fastighetsägarnas som andra intressenters behov. Anläggningen kan dimensioneras just med hänsyn till den faktiska användningen och bör i många fall kunna ordnas enklare och billigare än en allmän anläggning, utan att åsidosätta miljö- och hälsoskyddskraven. Vid inrättandet av en gemensamhetsanläggning kan det ibland ligga närmare till hands att utnyttja mer miljövänlig teknik, t.ex. kretsloppsanpassade avloppslösningar och lokalt omhändertagande av dagvatten.

Mot detta kan anföras att de kretsloppslösningar som står till buds för en enskild anläggning också är tillgängliga för en allmän anläggning, även om möjligheten att driva olika typer av anläggningar kan kräva särskilda resurser som det kanske inte lönar sig för den allmänna anläggningens huvudman att hålla sig med. Det avgörande blir förmodligen om en enskild va-anläggning på sikt blir billigare än en allmän. Det förutsätter att driften av den enskilda anläggningen är säkerställd på lång sikt

genom att den eller de som förvaltar anläggningen – organisatoriskt och i övrigt – har den kapacitet och kompetens som behövs. Det finns många exempel på gemensamhetsanläggningar där inbördes konflikter mellan deltagarna har försvårat eller förlamat verksamheten. Klander av stämmbeslut drar ofta mycket höga kostnader. Utdragna och kostsamma processer kan också bli resultatet om en eller enstaka fastighetsägare överklagar ett kommunalt beslut om va-samverkan. Därför är det mycket viktigt, inte minst med hänsyn till det allmänna intresset, att förmågan att samarbeta finns från början och kan förväntas bestå på lång sikt. Det kan alltså ifrågasättas om va-samverkan mellan fastighetsägare verkligen kan antas utgöra ett enklare och mer rationellt alternativ för kommunen att fullgöra sin skyldighet att tillgodose behovet av vattentjänster, särskilt om en sådan samverkan påtvingas fastighetsägarna mot deras vilja.

Några remissinstanser har också ifrågasatt det rimliga i att kommunen, som ofta har andra intressen än brukarna, skall ha rätten att avgöra frågan om en va-samverkan är lämpligare än en allmän va-anläggning. Bara den omständigheten att det inte helt säkert går att utesluta att kommunens egenintresse kan komma att styra eller i vart fall påverka avgörandet riskerar att medföra att allmänheten förlorar tilltro till systemet, oavsett om beslutet om va-samverkan kan överklagas. Bland remissinstanserna har även framförts kritik mot att förslaget kan medföra att fastighetsägarna tvingas ta ansvaret för alltför stora och komplicerade anläggningar.

När förutsättningarna är sådana att kommunen behöver se till att vattentjänster ordnas och fastighetsägarna inte själva kan enas om att man vill lösa va-frågorna på egen hand, är det enligt regeringens mening mest rimligt att kommunen fullgör sitt ansvar med en allmän anläggning.

Majoriteten av de kommunala remissinstanserna har visserligen varit i huvudsak positiva till att införa möjligheten att låta kommunen besluta om va-samverkan som ett alternativ till en allmän anläggning. Flera har dock poängterat att den restriktiva tillämpning som utredningen har förordat, lämplighetskravet och förfarandet i sig, leder till att sådan va-samverkan endast får liten betydelse och tillämpning i praktiken.

Om en va-samverkan skall kunna vara ett alternativ till en allmän va-anläggning bör, enligt Va-lagsutredningen, förutsättningarna för anslutning till gemensamhetsanläggningen i huvudsak vara de samma som för avgiftsskyldighet enligt va-lagen. Enligt utredningens förslag skall prövningen av förutsättningarna för fastigheternas anslutning ske med delvis andra utgångspunkter än vad som annars gäller enligt anläggningslagen. Allmänintresset, liksom hänsynen till miljön och hälsoskyddet, måste i detta sammanhang få kräva att den enskilde fastighetsägarens intressen står tillbaka när en samlad lösning av va-frågan behövs. Också utredningens förslag kräver att en kommuns beslut om va-samverkan föregås av en bedömning och avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Denna prövning, som i princip skulle motsvaras av den som lantmäterimyndigheten gör vid en förrättning enligt anläggningslagen, kräver särskild kompetens och sakkunskap. Det är, enligt regeringens mening, tveksamt om kommunerna skall behöva besitta och vidmakthålla sådan kompetens med hänsyn till att va-samverkansalternativet sannolikt kommer att kunna tillämpas i relativt liten utsträckning.

Sammanfattningsvis finns det inte tillräckliga skäl för en särreglering i enlighet med utredningens förslag om va-samverkan.

5.5 Skyldigheten att ordna en allmän va-anläggning

Regeringens förslag: I fråga om kommunens skyldighet att tillhandahålla vattentjänster införs i lagtexten preciseringar av vad som menas med vattenförsörjning och avlopp. Vattenförsörjningen skall avse tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning. Avloppstjänsterna avser att leda bort spillvatten och vatten som har använts för kylning samt att från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats leda bort dagvatten och dränvatten. Skyldigheten att leda bort avloppsvatten skall inte längre vara kopplat till förekomsten av en detaljplan.

Kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning utvidgas från att inte bara gälla när en sådan anläggning behövs av hänsyn till skyddet för människors hälsa till att också gälla när en sådan anläggning behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Skyldigheten gäller så länge behovet finns kvar.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Konsekvenserna av att bortledande av dagvatten skall omfattas av avloppstjänsterna är enligt *Svenska kommunförbundet* inte tillräckligt belysta och enligt *Svenskt Vatten* måste uttrycket ”tätbyggt område” i utredningens lagförslag definieras. *Vägverket* har anfört att en gemensam definition bör övervägas för miljöbalken och övriga berörda regelverk men har instämt i bedömningen att avloppsdefinitionen inte längre bör vara kopplad till förekomsten av detaljplan. *Statens geologiska undersökning (SGU)* har också ställt sig positiv till förslaget i denna del. Flera remissinstanser, bl.a. *länsstyrelserna i Västra Götalands, Skåne, Jämtlands och Östergötlands län, Livsmedelsverket, Boverket, SGU, Stockholms kommun, Uppsala kommun och Svenska kommunalarbetsförbundet*, har tillstyrkt förslaget om att utvidga ansvaret till att även omfatta miljöhänsyn. Några kommuner har påpekat att det utvidgade ansvaret kommer att medföra ökade kostnader och taxehöjningar. *Göteborgs kommun, Malmö kommun och Svenska kommunförbundet* har anfört att hänsynen till miljön bör hanteras i den kommunala planeringsprocessen och att kommunerna inte bör kunna tvingas till en sådan utbyggnad. *Norrtälje kommun* har anfört att miljöskyddsbegreppets innebörd bör tydliggöras i lagtexten.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

I den nuvarande va-lagen definieras en allmän va-anläggning genom en ändamålsbestämning, nämligen som en kommunal eller en allmänförklarad va-anläggning som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp. Vad som närmare skall förstås med vattenförsörjning och avlopp – det som här sammanfattande kallas vattentjänster – anges inte i lagen, men detta har klargjorts ganska väl i rättspraxis.

Vattentjänsterna är bebyggelseanknutna. Till bebyggelsen i det här sammanhanget räknas inte bara byggnader och liknande anordningar utan också sådan tomtmark och gator och andra allmänna platser som finns i

bebyggelseområdet. Enligt praxis kan vattentjänsterna tillgodose såväl vanliga hushållsändamål som de särskilda näringar som bedrivs inom bebyggelsen, t.ex. affärsverksamhet, industri, hantverk och boskapsskötsel. Bland tjänsterna ingår, enligt praxis, produktion och distribution av vatten för bevattning av trädgårdsland och parkanläggningar inom bebyggelsen men inte för bevattning av större arealer som tjänar annat syfte än bebyggelsens direkta behov, t.ex. jordbruk. Utanför tillämpningsområdet faller också leverans av vatten som skall användas som drivkraft.

När uppkommer ansvaret att ordna en allmän va-anläggning?

Kommunernas roll i samhällsplaneringen och i miljö- och hälsoskyddsfrågor gör tillhandahållandet av vattentjänster (vattenförsörjning och avlopp) till ett sådant allmänt intresse för kommunmedlemmarna att kommunen enligt kommunallagen måste anses ha befogenhet att ordna sådana tjänster. Enligt den nu gällande va-lagen är kommunen skyldig att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd om en sådan, med hänsyn till hälsoskyddet, behöver ordnas i ett större sammanhang.

Hänvisningen till hälsoskyddet medför en fortlöpande anpassning till de med tiden successivt ökande anspråken på hygienisk standard och har bl.a. lett till att kommunerna fått ett allt större ansvar för t.ex. fritidsområdenas va-frågor. Eftersom skyldigheten att inrätta en va-anläggning har knutits till behovet av hälsoskydd, har skyldigheten inte ansetts omfatta krav på att inrätta en allmän sådan anläggning för att tillgodose industriella anläggningars behov av vattentjänster.

Förutsättningen att de aktuella va-frågorna behöver lösas i ett större sammanhang innebär att frågorna normalt måste röra fler än bara ett fåtal fastigheter. Hur många som skall vara berörda är framför allt beroende av hur starkt hälsoskyddsbehovet gör sig gällande eller kan förväntas komma att göra det. Enligt praxis behövs det åtminstone en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning (jfr prop. 1955:121 s.61). En utbyggnad av en befintlig eller planerad allmän anläggning kan dock ske för betydligt färre fastigheter. I praxis har till och med enstaka fastigheter i närheten av ett befintligt verksamhetsområde ansetts planmässigt och i övrigt ha ett så nära samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att fastigheternas va-frågor skulle lösas i det större sammanhanget med denna bebyggelse.

Vattentjänsternas kvalitet och kvantitet

Va-lagen preciserar inte standarden på de vattentjänster som den allmänna anläggningen skall tillhandahålla. Av förarbetena framgår att lagen framför allt skall tillgodose de krav som med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan ställas för bostäder och hushåll. Praxis har därför slagit fast att syftet med en allmän va-anläggning primärt är att tillgodose hushållsförbrukares normala behov av vattenförsörjning och avlopp och att behov för andra ändamål kommer i andra hand. I fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp har detta lett fram till ståndpunkten att huvudmannen för en allmän va-anläggning inte utan särskilt åtagande är skyldig att tillhandahålla vattentjänster av dessa slag med annan kvalitet och kvantitet än vad som normalt behövs för hushållsändamål. Det är den standarden som användarna kan kräva. De kan däremot inte med lagens stöd

göra anspråk på vattentjänster av annan särskild beskaffenhet, vare sig kvantitativt eller kvalitativt. Den från användarsynpunkt gällande minimistandarden är alltså att användarna skall tillhandahållas ett vatten som lämpar sig för gängse hushållsbruk och att de skall beredas möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bli kvitt sitt hushållspillvatten.

För bedömningen av om ett vatten kan anses godtagbart som hushållsvatten eller inte, har i rättspraxis ledning i första hand hämtats i Statens livsmedelsverks föreskrifter och allmänna råd. Vatten som uppfyller de kraven har normalt godtagits i den vattenförsörjning som va-lagen avser.

Detta betyder inte att rätten till vattentjänsterna skulle vara mindre för exempelvis industrifastigheter inom va-anläggningens verksamhetsområde än för bostadsfastigheter, utan bara att de förra i princip inte kan ställa större krav på va-tjänsterna än de senare. Om inte huvudmannen för den allmänna anläggningen har åtagit sig uppgiften, ankommer det således på industriföretag och andra användare, som behöver vatten av särskild beskaffenhet eller vilkas avlopp kräver speciella anordningar eller särskild rening, att själva vidta de åtgärder som behövs för att det levererade vattenet skall få önskad beskaffenhet och för att avloppsvattnet skall kunna tas emot av va-verket under normala villkor. Leverans av vatten för användning i industriproduktion är närmast att bedöma som en vanlig affärstransaktion. Sådana leveranser saknar i allmänhet de sanitära och sociala motiveringar som utgör den väsentliga grunden för lagstiftningen.

Den till hushållskvalitet bestämda minimistandarden för de allmänna vattentjänsterna vattenförsörjning och spillvattenavlopp har befasts genom särskilda föreskrifter i branschorganisationen Svenskt Vattens normalförslag till allmänna bestämmelser för brukande av en kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning (ABVA). Enligt dessa allmänna bestämmelser avser huvudmannens leveransskyldighet endast vatten av dricksvattenkvalitet samt att denne inte garanterar att visst vattentryck alltid upprätthålls eller att en viss vattenmängd per tidsenhet alltid kan levereras. Vidare är huvudmannen inte skyldig att ta emot spillvatten vars beskaffenhet på ett inte oväsentligt sätt avviker från normalt hushållspillvatten. Dessutom anges att huvudmannen inte heller är skyldig att ta emot avloppsvatten som med större fördel kan avledas på annat sätt. Någon motsvarande kvalitativ eller kvantitativ begränsning av huvudmannens tjänster har däremot inte ställts upp för omhändertagandet av dag- och dränvatten och kylvatten.

Va-lagens reglering är i princip tillämplig på alla vattentjänster som ryms inom den allmänna anläggningens ändamålsbestämning. Det innebär att användarna inom va-anläggningens verksamhetsområde (se nästa avsnitt) kan göra anspråk på att få tillgång till dessa tjänster i den mån tjänsterna omfattas av anläggningens syfte i verksamhetsområdet och att användarna i gengäld måste vara beredda att genom avgifter bidra till att täcka de nödvändiga kostnaderna för de tillgängliga tjänsterna.

Utbudet av vattentjänster inom det aktuella verksamhetsområdet kan dock vara begränsat. Som regel anses flera anläggningar med samma huvudman i och för sig utgöra en enda allmän va-anläggning, även om anläggningarna saknar fysisk förbindelse med varandra. Skilda delar av en sådan allmän va-anläggning kan dock ha olika funktioner. Delarna kan var för sig vara avsedda uteslutande för en viss eller vissa vattentjänster. Hur det förhåller sig med detta framgår i allmänhet av beslutet

om vilka verksamhetsområden de olika delarna har. Ett verksamhetsområde kan exempelvis vara bestämt att för en del av anläggningen bara gälla vattenförsörjning och för en annan del endast spillvattenavlopp. Inom ett på detta sätt inskränkt verksamhetsområde gäller användningsrätt och avgiftsskyldighet enligt va-lagen bara de vattentjänster som verksamhetsområdet omfattar.

Det nuvarande avloppsbegreppet

I praxis har vad som menas med ”avlopp” tolkats i anslutning till den definition av avloppsvatten som tidigare fanns i vattenlagen och miljöskyddslagen och som numera återfinns i sak oförändrad i 9 kap. 2 § miljöbalken. Med avloppsvatten avses där spillvatten eller annan flytande orenlighet, vatten som använts för kylning, vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, och vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

Spillvatten och annan flytande orenhet omfattar bl.a. avloppsvatten från hushåll och industrier och lakvatten från deponier. Med vatten som använts för kylning avses alla slags kylvatten, exempelvis kylvatten från kylning vid en industriprocess och vatten som används för att kyla ett värmesystem.

Med dagvatten avses tillfälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten. Dränvatten är sådant vatten i marken som avleds genom dränering.

Formuleringen ”vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning” har ibland vållat tolkningssvårigheter, men har ansetts täcka merparten av allt dagvatten och dränvatten som avleds inom ett detaljplanelagt område. Att avledandet inte bara får gälla för en viss eller vissa fastigheter skall förstås så att det inte innefattar att enstaka fastighetsägare inom en detaljplan genom särskild ledning avleder dag- och dränvatten enbart för sina fastigheter. I de fall dag- och dränvatten från exempelvis husgrunder, tomter, trädgårdar och trafikleder inom en detaljplan avleds genom en för området eller del av området gemensam ledning är det dock i regel att anse som avloppsvatten och när avledandet sker genom en allmän avloppsanläggning är det alltid avloppsvatten.

Beträffande dag- och dränvatten som avleds från sådana områden som inte omfattas av en detaljplan är va-lagen däremot inte tillämplig. Det lär visserligen vara vanligt att allmänna avloppsanläggningar i praktiken också används för avvattning av mark utanför planlagt område. Innan en detaljplan för området har kommit till stånd, finns det dock inte någon på va-lagens bestämmelser grundad skyldighet för huvudmannen att svara för denna vattentjänst eller för användarna att betala avgifter för den.

Ett preciserat och utvidgat ansvar att ordna en allmän va-anläggning

Utgångspunkten för den nya lag om allmänna vattentjänster som vi nu föreslår bör – utöver säkerställandet av att va-anläggningar kommer till stånd i den omfattning som behövs för hälsoskyddet – vara att lagstiftningen bidrar till en hållbar utveckling och en god resurshushållning. Lagen bör därför utformas så att den möjliggör va-lösningar som tillgo-

doser moderna krav på miljöhänsyn. Dessutom bör relevanta delar av miljöbalkens definition av avloppsvatten införas.

Miljöhänsyn

Det råder stor enighet om att miljöintressena skall ha ett större utrymme i en modern va-lag än de har i dag. Därför föreslår vi att skyddet för miljön skall införas vid sidan om skyddet för människors hälsa som ett skäl för kommunens ansvar att ordna en allmän va-anläggning. För att miljöskyddsrekvisitet skall anses vara uppfyllt krävs att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön.

Förutom denna utvidgning av kommunernas utbyggnadsansvar är det också viktigt att försöka tillgodose intresset av en god hushållning med naturresurserna. Detta bör dock inte vara en särskild grund för kommunens utbyggnadsskyldighet. Det kan inte rimligen begäras att kommunen skall behöva bygga ut en allmän anläggning bara för att exempelvis öka möjligheterna att återföra avloppsvattnets näringsämnen till kretsloppet. Hushållningsaspekten får i stället tillgodoses i samband med hur man skall ordna och driva en allmän va-anläggning.

De ökade hänsynen till miljön och resurshushållningen bör tas upp i samband med prövningen av dels kommunens skyldigheter att ordna allmänna anläggningar som tillhandahåller de vattentjänster som behövs, dels huvudmannens skyldigheter om hur en allmän anläggning skall underhållas och drivas. Det är framför allt genom dessa bestämmelser som det obligatoriska utbudet av allmänna vattentjänster och villkoren för produktionen och distributionen av tjänsterna bestäms.

Konsekvenser av att miljöhänsynen utgör ett av lagens skyddsintressen

En av miljöhänsyn motiverad utbyggnadsskyldighet kan medföra att bostadsbebyggelsen i större utsträckning kommer att försörjas med allmänna vattentjänster. Det kan exempelvis gälla omvandlingsområden och rena fritidsområden där hälsoskyddsskäl av någon anledning hittills inte har räckt till för att få en sådan försörjning till stånd. Miljöhänsynen får sannolikt också betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar – särskilt i tätbebyggda områden som inte omfattas av en detaljplan och där kravet på en sådan planreglering tidigare ansetts hindra en utbyggnad. Miljöhänsynen kommer förmodligen också att öka utrymmet för andra tekniska lösningar för dagvattenanläggningen än det konventionella bortledandet. Olika former av lokalt omhändertagande kan förväntas bli allt vanligare i områden utanför den centrala stadsbebyggelsen.

För användarna kommer dagvattentjänsterna i övrigt inte att te sig annorlunda. För huvudmannens hantering av detta avloppsvatten kräver dock miljöaspekten förändringar. Om dagvattenanläggningen inrättas på grund av miljöhänsyn, måste dagvattenhanteringen också ta sikte på att undanröja eller motverka de befarade risker för miljöstörningar som motiverat anläggningen, exempelvis genom att rena dagvattnet. Det innebär i sin tur, enligt va-lagens nuvarande avgiftsregler, att kostnaden för en sådan från miljösynpunkt behövlig rening i princip får ingå i underlaget för beräkningen av avgifter för dagvattentjänsten.

Som vissa remissinstanser har anfört kan det dock ifrågasättas om den i det här sammanhanget nytillkomna miljökostnaden i sin helhet skall bäras av va-kollektivet. Det stämmer inte med den annars i miljösammanhang tillämpade principen att det är förorenaren som skall betala. En hel del av föroreningarna kan visserligen antas på olika sätt härröra från bebyggelseområdet som sådant. Det kan komma från tak- och fasadmateriäl på byggnaderna och från verksamheter som drivs i området. En stor andel kommer dock från annat håll. Åtminstone i storstädernas stadskärnor, som tillhör de områden där rening av dagvattnet kan behövas, lär fordonstrafiken utgöra den främsta föroreningskällan. Detta talar för att väg-hållaren eller den som annars svarar för allmänna platser inom verksamhetsområdet i större omfattning bör bära kostnaderna för dagvattenhanteringen än som följer av de nuvarande bestämmelserna i 25 § va-lagen. Det är inte orimligt att de särskiljbara kostnaderna för avledande och rening delas mellan dessa kostnadsbärare och va-kollektivet enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna markens omfattning och va-kollektivets nytta av vattentjänsten.

När förutsättningarna för utbyggnadsskyldigheten är uppfyllda, bör även fortsättningsvis gälla att den anläggning som behövs skall komma till stånd "så snart det kan ske". Naturligtvis innebär skyldigheten att det inte räcker med att initialt bygga en anläggning, utan att va-tjänsterna skall ordnas så länge behovet kvarstår. Kommunen måste alltså se till att de allmänna va-anläggningen består och fyller sin uppgift på ett godtagbart sätt så länge den behövs. Detta bör tydligt framgå av lagtexten.

Ny avloppsdefinition

Som angetts är det bara dag- och dränvatten från ett område inom en detaljplan eller från en begravningsplats som i dag betraktas som avloppsvatten. Behov av markavvattning från bebyggelseområden är typiskt sett också kunna hänföras till just detaljplanereglerade områden. I verkligheten kan dock ett sådant behov naturligtvis göra sig lika starkt gällande i andra bebyggelseområden. Planförutsättningarna är inte avgörande. Behovet av vattentjänster är mer beroende av bebyggelsens karaktär och utformning och områdets exploateringsgrad, markbeskaffenhet, arrondering och topografi. Det är därför inte ovanligt att allmänna dagvattenanläggningar även betjänar tätbebyggda områden som inte omfattas av en detaljplan. Lämpligen bör det också vara på det viset, att det i första hand är det verkliga behovet som skall avgöra om en vattentjänst skall tillhandahållas eller inte. För va-lagens del finns det mot denna bakgrund inte anledning att ha kvar avloppsbegreppets koppling till ett detaljplaneområde. Det bör i stället gälla alla områden med en sammanhållen bebyggelse som kan ha behov av en allmän dagvattenanläggning.

Va-lagsutredningen har förslagit termen tätbebyggelse, men invändningar har framförts mot att välja en term som inte längre används som definition i plan- och bygglagen eller annan näraliggande lagstiftning.

Liksom termen tätbebyggelse är formuleringen "område med samlad bebyggelse" vagt i jämförelse med detaljplanekriteriet, men det måste ändå anses tillräckligt precist för att kunna användas i det här sammanhanget. Uttrycket medger dessutom en flexibel tillämpning som ökar möjligheterna att fånga in de vattentjänster som bör omfattas av lagens

reglering. Utbyggnadsskyldighet bör alltså gälla om det i ett område med en samlad bebyggelse finns ett faktiskt behov av en samlad lösning av dag- och dränvattenfrågorna, dvs. när avvattningen av bebyggelseområdet med hänsyn till va-lagstiftningens skyddsintressen behöver lösas i ett större sammanhang.

Va-lagstiftningens avloppsbegrepp blir på det här viset inte identiskt med miljöbalkens. Skillnaden är inte helt utan betydelse för tillämpningen.

Den nu föreslagna avloppsdefinitionen omfattar sådant bortledande av vatten som är markavvattning enligt miljöbalken. Enligt bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken avses med markavvattning ”åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål” (11 kap. 2 §). För markavvattning krävs tillstånd enligt miljöbalken och miljökraven på dagvattenhanteringen är något strängare inom detaljplanereglerade områden. Det är dock något som huvudmännen redan i dag måste ta hänsyn till och det har såvitt bekant inte vållat några problem.

Anläggningslagen (1973:1149) gäller inte för en allmän va-anläggning (1 § andra stycket anläggningslagen). En ny avloppsdefinition i va-lagstiftningen medför därför inget problem för tillämpningen av anläggningslagen.

Inrättande av gemensamhetsanläggningar regleras i olika lagar beroende på anläggningarnas ändamål. För bildandet av en markavvattningssamfällighet finns bestämmelser i 3 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det är miljödomstolen som är prövningsinstans enligt den lagen. Av 1 § andra stycket anläggningslagen följer att anläggningslagen inte gäller när en domstol eller annan myndighet enligt bestämmelser i annan författning än fastighetsbildningslagen kan pröva frågan om att inrätta en gemensamhetsanläggning. Anläggningslagen tillämpas däremot vid inrättande av en gemensamhetsanläggning för avloppshantering och det är lantmäterimyndigheten som utför förrättningen. I såväl anläggningslagen som lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns hänvisningar till miljöbalken och vid tillämpningen används miljöbalkens avloppsdefinition.

Redan i dag gäller alltså olika regler för inrättande av gemensamhetsanläggningar och saken prövas av olika myndigheter. En samordning av regelverken bör ske. I Regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag med ändringar i anläggningslagen som bl.a. tar sikte på bildande av gemensamhetsanläggningar för markavvattning enligt anläggningslagen.

Räddningstjänstens behov av släckvatten

Det kan förefalla rimligt, åtminstone praktiskt sett, att huvudmannen för en allmän va-anläggning bygger ut och dimensionerar ledningar, brandposter och andra anordningar också för att tillgodose behov som kan finnas från brandskyddssynpunkt. Kanske borde detta t.o.m. vara något som huvudmannen är skyldig att göra. I sådant fall är frågan om denna skyldighet skall ha sin rättsliga grund i va-lagstiftningen eller någon annanstans. Främst handlar det om vem som skall betala för denna vatten-

tjänst, om den skall finansieras med va-avgifter eller på något annat sätt. Vid en brand kan tjänsten anses nära knuten till den berörda bebyggelsen. Å andra sidan har kostnaden för tjänsten i varje fall hittills inte utan vidare betraktats som nödvändig för den allmänna va-verksamheten.

Mycket talar mot en utvidgning av den allmänna va-anläggningens ändamål så att huvudmannen får en skyldighet att tillgodose räddningstjänstens behov av släckvatten, inte minst det förhållandet att va-lagens nuvarande reglering inte alls passar för ett obligatoriskt sådant förhållande mellan huvudmannen och den som skall stå för brandskyddet. Denna vattentjänst skulle i så fall kräva en helt egen reglering. Det är dock inte realistiskt att räkna med att det behovet skall i någon större utsträckning kunna tillgodoses på annat sätt än via vattenledningarna för dricksvattenförsörjningen. Å andra sidan förefaller behovet av brandposter i dag inte vara lika stort som förr. Numera sker brandsläckningen normalt enbart med tankfordon. Brandposterna används för att fylla vattentankarna. För det ändamålet behövs bara ett mindre antal strategiskt placerade brandposter.

Även om leverans av släckvatten inte bör regleras som en obligatorisk vattentjänst är det lämpligt att huvudmannen i alla fall har ett visst, om än begränsat, ansvar i detta hänseende. Ansvaret för detta bör följa av bestämmelserna om hur en allmän va-anläggning skall ordnas och drivas.

Mer bebyggelseanknutet är däremot det förebyggande brandskydd som installeras i byggnader i form av sprinkleranläggningar. I dessa fall är det dessutom fastighetsägaren som bär kostnadsansvaret. Sprinkleranläggningens latent behov av en omedelbar och omfattande vattentillförsel omfattas enligt nuvarande praxis knappast av de vattenförsörjningstjänster för hushållsändamål som huvudmannen för en allmän va-anläggning är skyldig att tillgodose. I och för sig lär huvudmännen ändå vara benägna att tillmötesgå önskemål om sprinkleranslutning, när det finns tekniska förutsättningar för det. När sådana förutsättningar saknas, bör huvudmannen inte vara skyldig att göra omfattande ombyggnader av sin vattenanläggning för att möjliggöra en sprinkleranslutning. En sådan skyldighet skulle föra för långt. Däremot kan huvudmännen även fortsättningen vid sidan om de obligatoriska vattentjänsterna kunna avtala med enskilda fastighetsägare om rätt till anslutning av sprinkleranläggningar och om villkoren för sådana anslutningar. I den mån fastighetsägaren inte ges rätt till en särskild sprinkleranslutning, får fastighetens interna brandskydd ordnas via den vanliga vattenservisen och med egna reservoarer och andra anordningar inom fastigheten. Det är fastighetsägarens ansvar att iakttä gällande föreskrifter om brandskyddet.

Länsstyrelsens tillsyn

Den nuvarande ordningen att länsstyrelsen har ett tillsynsansvar för att kommunerna fullgör sina skyldigheter enligt va-lagstiftningen bör behållas. Länsstyrelsens sakliga kompetens och överblick går väl ihop med vissa andra av länsstyrelsens uppgifter, som att utöva tillsyn enligt miljölagstiftningen och att svara för det allmännas uppsikt när det gäller hushållningen med mark- och vattenområden i länet. Med det övergripande tillsynsansvar som länsstyrelsen har i fråga om såväl allmänna som enskilda lösningar på va-området, bör det vara en angelägen uppgift för

länsstyrelsen att vaka över att de allmänna va-systemen byggs ut i den omfattning som utvecklingen påkallar.

Länsstyrelsen bör alltså även i fortsättningen kunna förelägga kommunen att vid vite fullgöra sina skyldigheter att ordna med vattentjänster. Om ett föreläggande förenas med vite, måste det konkretiseras så som förutsätts i lagen (1985:206) om viten. Det kan innebära en komplikation när kommunen inte själv är huvudman för va-verksamheten eller av någon annan anledning inte förfogar över resurserna. Vite får nämligen inte föreläggas om kommunen kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. I allmänhet bör det vara fullt tillräckligt att kommunen föreläggs att göra det som kommunen kan göra.

En fråga är hur länsstyrelsens möjlighet att förelägga kommunen att vidta åtgärder förhåller sig till den kommunala självstyrelsen. Möjligheten fanns redan i 1955 års va-lag. Bestämmelsen har motiverats av länsstyrelsens tillsynsansvar. Den har inte kommenterats av Lagrådet vid dess granskning inför tillkomsten av vare sig 1955 års eller 1970 års va-lagar. Kommunens skyldighet att sörja för vattentjänster motiveras framför allt av skyddet för hälsan och miljön. Även om kommunala nämnder i stor omfattning utövar tillsyn med avseende på hälso- och miljöskyddet är detta skydd naturligtvis att anse som en riksangelägenhet. I en situation där kommunen ingenting gör, trots att förhållandena är sådana att en allmän va-anläggning behöver ordnas, måste det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, att få till stånd nödvändiga åtgärder. Om detta är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, får det i vart fall anses finnas goda skäl för ett sådant ingrepp.

5.6 Verksamhetsområdet

Regeringens förslag: En allmän va-anläggnings verksamhetsområde är liksom i dag det område inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen. Verksamhetsområdet skall vara bestämt. Föreskrifter om bestämmandet får meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen.

Verksamhetsområdet får inte utan synnerliga skäl bestämmas så att det omfattar bara en delmängd av de fastigheter som ingår i en annan samfällighet för va-frågor.

Ett verksamhetsområde får inskränkas så att det inte omfattar en bebyggelse som uppenbarligen saknar behov av allmänna vattentjänster. Om ett verksamhetsområde inskränks skall huvudmannen ersätta de fastighetsägare som inte längre omfattas av verksamhetsområdet för den skada som eventuellt uppkommer.

Nu gällande bestämmelser om att länsstyrelsen får besluta om verksamhetsområdet och om att länsstyrelsen skall ha uppgifter om verksamhetsområdet tas bort ur va-lagstiftningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig specifikt över förslagen är i princip samtliga positiva till dem (*Statens va-nämnd, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Lantmäteriverket, Lunds kommun,*

Borås kommun, Örebro kommun, Borlänge kommun, Storumans kommun, Svenska kommunalarbetsförbundet och Svenskt Vatten).

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Enligt gällande rätt är en allmän va-anläggnings verksamhetsområde det område inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen. Området skall vara fastställt till sina gränser och bestäms formellt av anläggningens huvudman, som skall meddela länsstyrelsen vilket verksamhetsområde som har blivit bestämt. I ett par speciella fall kan länsstyrelsen själv bestämma att ett visst område skall ingå i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde. Det ena fallet är när en kommun, som inte är huvudman för anläggningen, vill ha med ytterligare bebyggelse i verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. Det andra är när två huvudmän inte kan komma överens om till vilken av deras anläggningar en viss bebyggelse skall hänföras. I fråga om allmänförklarade va-anläggningar kan länsstyrelsen dessutom bestämma det största verksamhetsområde som en sådan anläggning får ha. Hos länsstyrelsen skall det finnas uppgifter om alla verksamhetsområden i länet.

Det är genom verksamhetsområdet som lagens offentlighetsregelsystem med dess rättigheter och skyldigheter i va-förhållanden blir gällande för huvudmannen och fastighetsägarna i området. Huvudmannen blir skyldig att bygga ut anläggningen till de fastigheter inom verksamhetsområdet som behöver de aktuella vattentjänsterna och att låta fastighetsägarna använda anläggningen. Fastighetsägarna blir skyldiga att under vissa förutsättningar betala avgifter för va-anläggningen.

Ett verksamhetsområde kan vara inskränkt till att bara gälla en viss eller vissa vattentjänster. Det kan alltså finnas olika verksamhetsområden för en och samma allmänna va-anläggnings anordningar för vattenförsörjning, spillvattenavlopp och dagvattenavlopp. För bebyggelse utanför verksamhetsområdet har huvudmannen i princip ingen skyldighet att lösa va-frågorna. Ibland kan visserligen vattentjänster från den allmänna anläggningen tillhandahållas sådan bebyggelse, men det sker i så fall enligt ett särskilt avtal mellan huvudmannen och fastighetsägarna.

Ett bestämt verksamhetsområde kan bara inskränkas under speciella förhållanden när det inte längre finns något behov av den allmänna anläggningen. Som nämnts i avsnittet om allmänförklarade va-anläggningar har det förekommit fall där ett verksamhetsområde upphört att gälla som en följd av att länsstyrelsen godtagit att den allmänförklarade anläggningen omvandlats till en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Normalt är det dock inte möjligt att genom en inskränkning av verksamhetsområdet utesluta fastigheter som har ett etablerat användarförhållande, dvs. fastigheter för vilka användningsrätten har hävdats eller avgiftsskyldigheten har inträtt.

Verksamhetsområdet behöver vara bestämt

Med hänsyn till det offentlighetsregelsystemet mellan huvudmannen för den allmänna anläggningen och användarna är det viktigt att området för va-reglernas tillämpning tydligt avgränsas genom ett bestämt verksamhetsområde på det sätt som sker i dag. Verksamhetsområdet omfattar

först och främst fastigheter eller bebyggelse för vilken vattenförsörjning och avlopp redan har ordnats genom anläggningen. Som anförts ovan kan det finnas bebyggelse utanför verksamhetsområdet som på privaträttslig grund betjänas av den allmänna anläggningen. Det avser bebyggelse som inte har ett sådant samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att va-frågorna bör lösas gemensamt. All bebyggelse som betjänas av eller ligger inom det område där förutsättningarna för kommunens utbyggnadsskyldighet är uppfyllda, bör däremot omfattas av verksamhetsområdet. Det är knappast godtagbart – som i dag förekommer på sina håll – att relativt stora bostadsområden med eget internt distributionsnät förläggs utanför verksamhetsområdet, trots att den allmänna anläggningen betjänar dem med både vatten och avlopp. En va-anläggning av detta slag, som för sin försörjning är helt beroende av den allmänna anläggningens tjänster, bör inte undantas från verksamhetsområdet. Användarna där skall inte behöva finna sig i ett för dem betydligt sämre va-rättsligt förhållande än vad andra som betjänas av den allmänna anläggningen har.

Förutom den redan anslutna bebyggelsen bör verksamhetsområdet, liksom i dag, omfatta den bebyggelse för vilken vattenförsörjning och avlopp kommer att behöva ordnas genom den allmänna anläggningen. Först när den planerade utbyggnaden av anläggningen har kommit så långt att nödvändiga anordningar för fastigheternas anslutningar kan förväntas bli utförda inom en nära överskådlig framtid bör denna bebyggelse tas med. Så snart ett verksamhetsområde har utvidgats kan berörda fastighetsägare komma att kräva att förbindelsepunkter genast skall upprättas för fastigheternas anslutning och huvudmannen har, enligt nuvarande reglering, i ett sådant läge bara rätt till det anstånd med ordnandet som behövs för att samordningen med andra arbeten inte skall väsentligt försvåras.

Föreskrifter eller beslut om en va-anläggnings verksamhetsområde

Bestämmandet av en allmän va-anläggnings verksamhetsområde har den betydelsen att va-lagstiftningens offentlighetsrättsliga regelsystem blir gällande för såväl huvudmannen som ägarna till de fastigheter som finns i verksamhetsområdet. Ett beslut om verksamhetsområdets avgränsning kan omfatta i stort sett all tätbebyggelse i en kommun. I fråga om generell verkan kan alltså ett sådant beslut vara fullt jämförbart med ett normgivningsbeslut. Det kan däremot vara mer tveksamt om det verkligen är ett beslut om rättsliga normer. Att besluta om verksamhetsområdet handlar egentligen bara om att avgränsa det geografiska område inom vilket vattenförsörjning och avlopp – eller någon eller några av vattentjänsterna – skall ordnas genom en allmän va-anläggning. Beslutet i sig innehåller inget om skyldigheter eller rättigheter av något slag. De indirekta rättsverkningarna är dock ofrånkomliga. Man skulle lika gärna kunna se beslutet om verksamhetsområde som ett beslut om att va-lagstiftningen skall gälla inom det utpekade området i kommunen. Sett på det viset kan beslutet anses vara ett normbeslut.

Enligt regeringsformens bestämmelser om normgivning (8 kap. regeringsformen) får lagar, förordningar och andra rättsligt bindande normer bara beslutas av riksdagen och – med vissa väsentliga begränsningar – regeringen, förvaltningsmyndigheter och kommuner och alltså inte av enskilda rättssubjekt. Va-lagen gällde vid den tidpunkt då den nu gällande

regeringsformen trädde i kraft. Av övergångsbestämmelserna till regeringsformen följer att föreskrifter som har tillkommit innan regeringsformen trädde i kraft har fortsatt giltighet även om föreskrifterna tillkommit i en annan ordning. Det har dock förutsatts att det vid en översyn av de äldre bemyndigandena i va-lagen skall va-lagens bestämmelser anpassas så att de överensstämmer med regeringsformen.

Va-lagstiftningen bör alltså ändras så att det i fortsättningen är kommunen och inte huvudmannen för va-anläggningen som skall bestämma verksamhetsområdet. Regeringen bör i den nya lagen bemyndigas att meddela sådana föreskrifter och att i sin tur bemyndiga kommunen.

Verksamhetsområdets avgränsning

Innan ett verksamhetsområde bestäms behövs en noggrann planering och en grundlig undersökning av de närmare förutsättningarna för anläggningens utformning, drift och finansiering. Om kommunen inte förfogar över egna resurser för uppgiften eller av annan anledning inte anser sig böra ta hand om huvudmannaskapet, måste en uppgörelse träffas med den som skall vara huvudman för anläggningen, exempelvis ett kommunalt va-företag.

Förbudet i 4 § andra stycket i nuvarande va-lagen mot att låta verksamhetsområdet omfatta bara vissa av de fastigheter som ingår i en särskild samfällighet för va-frågor, bör i princip gälla också i framtiden. För att undvika eventuella problem med samordningen mellan den allmänna anläggningen och enskilda va-anläggningar är det en fördel om samma regelsystem gäller för alla fastigheter i samfälligheten. För ett effektivt utnyttjande av va-resurserna är det normalt inte heller ändamålsenligt att dela befintliga gemensamhetsanläggningar. Det kan, trots det anförda, finnas situationer då detta ändå bör få ske. Som typexempel kan anges fastigheter i en gammal avloppssamfällighet och som med tiden har kommit att ingå i ett tätbebyggt område utan att resten av avloppssamfälligheten har genomgått någon motsvarande förändring. Det bör i ett sådant fall vara möjligt att låta den tätbebyggda delen ingå i verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. Det får förutsättas att kommunerna inte kommer att låta verksamhetsområdet dela samfälligheter såvida det inte undantagsvis skulle finnas sakliga skäl för det. Om det finns skäl bör det också finnas goda förutsättningar för de inblandade att kunna komma överens om hur de aktuella va-frågorna skall lösas.

Bestämmelserna i 6 § nuvarande va-lagen avser att lösa vissa kollisioner mellan kommuners och huvudmäns olika intressen genom att länsstyrelsen går in och bestämmer att ett visst område skall ingå i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde. Till skillnad från vad som gäller enligt den nuvarande va-lagen, där det är huvudmannen som får besluta om omfattningen av ett verksamhetsområde, innebär den nu föreslagna nya lagen att det är kommunen som bestämmer den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde. Intressekollisionerna försvinner dock inte helt med den föreslagna ordningen men de får en annan lösning. Oenighet mellan kommuner eller mellan huvudmän eller mellan en kommun och en huvudman om en viss bebyggelse skall hänföras till en anläggnings verksamhetsområde, kommer i vanlig ordning att avgöras genom kommunens föreskrifter om verksamhetsområdets bestämmande. Kom-

munen kan inte med stöd av lagen tvinga ett kommunalt bolag att åta sig uppdraget som huvudman för en allmän va-anläggning. Det innebär att kommunens föreskrifter om verksamhetsområdet alltid måste förutsätta en överenskommelse med den tilltänkte huvudmannen. Om kommunen inte förmår träffa en sådan överenskommelse, måste kommunen själv ta på sig huvudmannaskapet. Det finns därmed inte längre något behov av bestämmelserna i 6 § nuvarande va-lagen.

Kommunen måste för sin planering och uppföljning av den allmänna va-verksamheten hålla ordning på verksamhetsområdena. Vad som enligt kommunens föreskrifter gäller för de olika verksamhetsområdena bör finnas samlade hos kommunen på ett sådant sätt att myndigheter, fastighetsägare och andra har möjlighet att enkelt få reda på det aktuella läget. Det är inte nödvändigt att uppgifterna dessutom skall finnas tillgängliga hos länsstyrelsen. Skyldigheten enligt 7 § nuvarande va-lagen, att underätta länsstyrelsen om verksamhetsområdena, kan därför tas bort.

Inskränkning av ett bestämt verksamhetsområde

Det har länge varit ett önskemål från kommunalt håll att kunna inskränka ett redan bestämt verksamhetsområde när underlaget för en rationell drift av den allmänna anläggningen sviktar. I dag är det osäkert om lagen alls medger någon möjlighet att inskränka ett verksamhetsområde i den del där vattentjänsterna redan har tagits i anspråk. En möjlighet att inskränka ett verksamhetsområde har tidigare föreslagits av Plan- och byggtredningen men har inte lett till lagstiftning.

Förutsättningarna för en rationell drift av verksamheten och ett effektivt nyttjande av de allmänna va-resurserna skulle kunna förbättras om verksamhetsområdet i större utsträckning än vad som för närvarande är möjligt kan anpassas till ändrade förhållanden. Möjligheten att inskränka ett bestämt verksamhetsområde bör därför vidgas. Detta måste dock vägas mot användarnas berättigade intresse av en tryggad va-försörjning. Användare som drabbas av en inskränkning bör dessutom ha rätt till ersättning.

Ett bestämt verksamhetsområde bör till en början kunna inskränkas till den del det faktiskt inte har tagits i anspråk, dvs. där den allmänna anläggningen inte har byggts ut, där ingen fastighetsägare har hävdats någon användningsrätt och där det inte finns något aktuellt behov av att lösa va-frågorna för en befintlig eller planerad bebyggelse i ett större sammanhang. I början av 1970-talet, när skyldigheten att fastställa ett verksamhetsområde infördes, kunde det hända att omfattningen av det beslutade verksamhetsområdet mer kom att spegla kommunens allmänna ambitioner och inte alltid helt välgrundade förväntningar om en framtida bebyggelseutveckling än kommunens skyldighet enligt va-lagen att bygga ut den allmänna anläggningen. Delar av verksamhetsområdet som inte har någon täckning av ett verkligt behov av vattentjänsterna bör nu kunna inskränkas utan vidare.

En inskränkning av verksamhetsområdet bör också ske för sådana bebyggelseområden som i och för sig kan ha ett behov av vattentjänster men där detta uppenbarligen inte svarar mot kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning. Att förutsättningarna för denna skyldighet inte är uppfyllda kan antingen bero på att de aldrig har varit det eller

att de på grund av ett minskat utnyttjande av vattentjänsterna inte längre är det. Det förekommer i glesbygder att kommuner har inrättat en allmän va-anläggning för endast ett fåtal användare – det finns exempel på verksamhetsområden med bara tre fastigheter – och detta utan förväntningar om att ytterligare bebyggelse skall komma till. Det förekommer också att från början ändamålsenliga verksamhetsområden genom minskning av befolkningen eller förändringar i en förväntad bebyggelseutveckling efter hand förlorar det underlag som behövs för en allmän va-verksamhet. Oavsett anledningen till varför bebyggelsen inom hela eller delar av ett verksamhetsområde inte räcker till för att kommunen skall vara skyldig att ordna allmänna vattentjänster för den, bör kommunen i uppenbara fall ha möjlighet att inskränka av verksamhetsområdet för denna bebyggelse.

För att en sådan inskränkning skall kunna tillåtas måste det, för det första, vara klart att berörda fastigheters behov av vattentjänster lämpligen kan tillgodoses på något annat sätt som är godtagbart från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Det som ligger närmast till hands är naturligtvis att den allmänna anläggningen i görlig mån omvandlas till en eller flera enskilda anläggningar. Hur det skall gå till och vilka andra lösningar som kan komma i fråga, blir en uppgift för huvudmannen för den allmänna anläggningen att komma överens med fastighetsägarna om. Det blir nödvändigt att finna enskilda lösningar som också långsiktigt kan vara godtagbara som alternativ till de allmänna vattentjänsterna.

Även om det är kommunen som beslutar om inskränkningen av verksamhetsområdet, kommer initiativet normalt från huvudmannen. En inskränkning förutsätter att kommunen och huvudmannen kommer överens och att huvudmannen lyckas förhandla fram godtagbara ersättningslösningar med fastighetsägarna.

Fastighetsägarna bör alltså ha rätt till ersättning för den skada som de kan lida till följd av att en inskränkning görs. En sådan skada torde normalt dock inte kunna anses drabba andra fastigheter än sådana för vilka skyldighet har inträtt att betala avgifter för fastighetens anslutning och sådana för vilka ägaren genom en betalning av anläggningsavgift eller genom någon annan åtgärd tydligt har hävdat sin rätt att använda den allmänna anläggningen.

Om ett verksamhetsområde inskränks på grund av att bebyggelsen i fråga uppenbarligen inte räcker till för att kommunen skall vara skyldig att betjäna den med allmänna vattentjänster, kan detta innebära en skada för de fastigheter som därigenom blir hänvisade till enskilda lösningar för sin va-försörjning. Här gäller det först och främst kostnaderna för omställningen till enskilda lösningar. Ofta kan det vara lämpligt att huvudmannen sköter omställningen. I den mån fastighetsägarna deltar i omställningsarbetet och ordnar de egna anläggningar som behövs, bör huvudmannen ersätta dem för deras kostnader. Om huvudmannen bekostar omställningen till de enskilda lösningarna, synes fastighetsägarnas skada normalt vara begränsad till förlusten av rätten till de allmänna vattentjänsterna. Denna rätt bör kunna värderas till vad det kostar att få del av dessa tjänster, dvs. anläggningsavgiften för fastighetens anslutning enligt gällande va-taxa. Huvudmannen bör, som sagt, å sin sida tillgodoräknas de nödvändiga kostnaderna för omställningsarbeten och nyanläggningar som krävts för de enskilda lösningarna och som huvudmannen har bekostat, men däremot inte värdet av de delar av den allmänna anläggningen

som fastighetsägarna tar över. Sådana delar bör, genom framför allt tidigare betalning av användningsavgifter kunna betraktas som fastighetsägarnas andel av den allmänna anläggningen. Om resultatet av denna beräkning, som måste göras separat för varje fastighet, utfaller till fastighetsägarens fördel, bör denne vara berättigad att som skadeersättning få mellanskillnaden av huvudmannen.

5.7 Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning

Regeringens förslag: Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning skall ske så att anläggningen uppfyller de krav som – utöver vad som behövs från miljö- och hälsoskyddssynpunkt – kan ställas med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser, samt så att också andra allmänna intressen kan tillgodoses, t.ex. räddningstjänstens behov.

Vad som menas med förbindelsepunkt, dvs. gränsen mellan den allmänna va-anläggningen och fastighetsägarnas va-installation, anges i lagtexten.

Om en enskild anläggning blir onyttig till följd av att en allmän va-anläggning ordnas eller utvidgas skall huvudmannen betala skälig ersättning.

Huvudmannen skall underrätta användarna om vattenavstängningar och andra väsentliga förändringar i möjligheterna att använda anläggningen.

Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar utmönstras ur va-lagstiftningen. De bestämmelser i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar som i övrigt avser hur en allmän va-anläggning skall ordnas och drivas tas in i den nya lagen om vattentjänster under rubriken ”Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning”.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har inte föreslagit någon justering av bestämmelsen om ersättning för onyttiga anordningar.

Remissinstanserna: Några direkta invändningar har inte riktats mot förslaget att god hushållning med naturresurser, liksom andra behovsrelaterade allmänna intressen, skall beaktas vid utformningen och driften av anläggningen. *Storumans kommun* har påpekat att det i betänkandet ges lite vägledning om vad som avses hushållning. *Norrköpings kommun* har anfört att det bör klargöras att det är huvudmannens skyldighet att ordna eller planera för reserver i sådan omfattning att risken för ett långvarigt och därmed hälsovådligt avbrott elimineras. Enligt *Krisberedskapsmyndigheten* saknas det dock anledning att i lagen detaljera vilka krav på säkerhet som skall gälla för allmänna va-anläggningar. Förslaget om att utmönstra bestämmelsen om miljökonsekvensbeskrivningar har inte för- anlett några synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Huvudmannens ansvar att konstruera och driva en allmän va-anläggning finns angivet i 12 § va-lagen. I samband med tillkomsten av hälsoskyddslagen (1982:1080) ersattes uttrycket ”allmän hälsovård” med ”hälsoskydd” (prop. 1981/82:219 s. 19 i fråga om hälsoskyddslagen och prop. 1982/83:111 om följdändringarna i bl.a. va-lagen). Att anläggningen även skulle uppfylla de krav som kan ställas från miljöskyddssynpunkt infördes genom en lagändring den 1 juli 1993 (prop. 1993/94:180). I den mån anläggningen är tillståndsprövad enligt miljöbalken eller tidigare miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen gäller givetvis att verksamheten måste uppfylla de krav som ställts vid tillståndsprövningen.

Miljöbalkens bestämmelser och föreskrifter med stöd av balken torde omfatta driften av en allmän va-anläggning även i de delar anläggningen inte är tillstånds- eller anmälningspliktig. Även Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten påverkar huvudmannens skyldigheter.

Beträffande vilka anordningar som en allmän va-anläggning skall vara försedd med anges i va-lagen bara att anläggningen skall ha de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Närmare föreskrifter om anläggningens utformning har inte ansetts behövliga (prop. 1970:118 s. 137). I avsaknad av föreskrifter i va-lagen har sådana frågor fått avgöras i praxis, främst i mål om ersättning för översvämningsskador efter uppdämningar i det allmänna avlopps nätet. Högsta domstolen har godtagit att de regler som Svenska vatten- och avloppsverksförbundet har utarbetat om avloppsledningars dimensioner bör kunna läggas till grund vid bedömningen av om anläggningen tillgodoser skäliga anspråk på säkerhet. I avgöranden från Statens va-nämnd och Miljööverdomstolen (tidigare Vattenöverdomstolen) har preciserats vad som krävs för att en anläggning skall anses tillgodose skäliga krav på säkerhet. Om anläggningen inte tillgodoser skäliga anspråk på säkerhet kan huvudmannen ådra sig skadeståndsskyldighet och förpliktas vidta åtgärder enligt 29 § va-lagen.

Av lagen framgår vidare att en allmän va-anläggning inte får inrättas i strid mot en detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser för markens bebyggande eller så att en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning försvåras. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Huvudmannen är vidare skyldig att underhålla anläggningen, t.ex. genom att se till att anläggningens kapacitet inte sätts ned genom avlagringar i ledningarna, inväxande rötter eller att nödvändiga pumpanordningar fungerar. Underhållsskyldigheten gäller så länge anläggningen behövs. En avveckling torde komma i fråga endast undantagsvis om anläggningen inte längre behövs från allmän synpunkt. Det finns exempel på att enskilda va-anläggningar som allmänförklarats enligt 31 § va-lagen ansetts kunna upphöra genom att användarna själva tagit över driften i en gemensamhetsanläggning. Lagstiftningen utesluter inte heller en sådan omvandling av en kommunal anläggning. Såvitt känt har frågan dock aldrig prövats.

Enligt 12 a § va-lagen skall huvudmannen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning när en allmän va-anläggning eller en utökning av en sådan

planeras, om anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelsen infördes i samband med EES-avtalets ikraftträdande i Sverige den 1 januari 1994 (prop. 1992/93:60).

I va-lagen finns bestämmelser om förbindelsepunkt, som reglerar gränsdragningen mellan vad som ingår i den allmänna va-anläggningen och fastigheternas installationer. Huvudmannen är ansvarig för den förra men inte för de senare. Bestämmelsen reglerar inte äganderätten till olika anordningar. Inget hindrar att huvudmannen äger anordningar som inte ingår i den allmänna va-anläggningen, såsom vattenmätare, eller att en fastighetsägare äger en anordning som av tekniska skäl har anslutits till ledningsnätet på huvudmannens sida om förbindelsepunkten (prop. 1970:118 s. 143). Att en förbindelsepunkt har upprättats och fastighetsägaren informerats om detta har vidare betydelse för frågan om huvudmannen skall anses ha fullgjort sin skyldighet att ordna anläggningen samt för frågan om avgiftsskyldighetens inträde. I den allmänna va-anläggningen ingår ledningar och andra anordningar fram till förbindelsepunkten. Däremot ingår inte rännstenar, rännstensbrunnar och ledningar som förbinder sådana brunnar med en allmän avloppsledning i den allmänna va-anläggningen. Vägdiken ingår inte heller.

En va-installation definieras som en ledning som för fastighet dragits från förbindelsepunkt samt anordning som förbundits med sådan ledning. Huvudmannen råder inte över va-installationens kvalitet. I va-lagens 19 § finns ett uttryckligt förbud för huvudmän att meddela installationsbestämmelser eller föreskrifter om vem som har rätt att utföra installationsarbete. Den bestämmelsen måste närmast ses som en upplysning, eftersom varken va-lagens bestämmelser om rätt för huvudmannen att meddela allmänna bestämmelser för anläggningens användning eller annan lagstiftning ger huvudmannen – i den egenskapen – någon sådan rätt.

I va-lagen finns särskilda bestämmelser om inlösen av anordningar belägna på fastigheter inom verksamhetsområdet och om ersättning till fastighetsägare för en anordning som blir onyttig till följd av att en allmän va-anläggning ordnas. Förutsättningarna för ersättning har precisrats i avgöranden från Statens va-nämnd, Miljööverdomstolen och den tidigare Vattenöverdomstolen.

Allmänna krav för ordnandet och driften av en allmän va-anläggning

Även i fortsättningen skall en allmän va-anläggning utföras och drivas så att den uppfyller de krav som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt skall tillgodoses. Som tidigare nämnts är det dock inte med stöd av nuvarande 12 § va-lagen möjligt att föreskriva längre gående åtgärder i dessa avseenden än vad miljölagstiftningen kräver. Detta är rimligt eftersom va-lagstiftningen inte är någon miljölagstiftning av traditionellt slag utan huvudsakligen reglerar vad som krävs av huvudmannen och av dem som använder anläggningen. Det är dock en självklarhet att en allmän va-anläggning som inrättats för det ändamål som va-lagstiftningen har skall ordnas och drivas på ett från miljö- och hälsoskyddssynpunkt godtagbart sätt. Det bör till och med kunna förväntas att kommunerna tar ett större ansvar för att minska omgivningspåverkan och, utöver det som miljölagstiftningen kräver, om möjligt vidtar de ytterligare åtgärder som är påkallade för att t.ex. återföra näringsämnen till det naturliga kretsloppet

m.m. Att i va-lagstiftningen ställa upp särskilda krav i detta avseende är däremot inte lämpligt. Om det behövs tvingande föreskrifter som ålägger en kommunal verksamhetsutövare längre gående skyldigheter än andra verksamhetsutövare, bör detta inte regleras i va-lagstiftningen utan i den egentliga miljölagstiftningen, främst miljöbalken.

Resurshushållning

Av miljöbalkens inledande syftesbestämmelse framgår att miljöbalken skall tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. Vidare gäller enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken att alla som bedriver eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Detta gäller all verksamhet som faller under miljöbalkens reglering, alltså även i frågor om vattenförsörjning och avlopp. Naturligtvis bör en allmän va-anläggning drivas på ett sätt som tillgodoser en god resurshushållning. Detta bör uttryckligen framgå av va-lagstiftningen.

Återvinning av näringsämnen

Naturvårdsverket har i rapporten 5214 "Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp" föreslagit att det i va-lagen införs en bestämmelse med innebörden att näringsämnen skall återvinnas i va-anläggningar. Naturvårdsverket har som skäl anfört att de krav som följer av miljöbalken om resurshushållning torde innebära att kostnader för återvinning av näringsämnen från avlopp kan debiteras användarna av en allmän va-anläggning med stöd av va-lagen. För att klargöra detta förhållande och undanröja tveksamheter om nödvändiga kostnader för en återföring, har Naturvårdsverket ändå ansett att det i va-lagen bör föras in en bestämmelse med den innebörden.

Naturvårdsverkets rapport, som har remissbehandlats, har i de delar som rör va-frågor behandlats av Va-lagsutredningen.

Regeringen instämmer i Va-lagsutredningens bedömning att frågor om miljö- och hälsoskydd samt resurshushållning bör regleras i miljöbalken och tillhörande författningar och inte genom särskilda regler i va-lagstiftningen. Det innebär dock inte att de skäl som ligger bakom förslaget inte skall beaktas när en allmän va-anläggning ordnas och drivs. Det är viktigt att det genom anläggningen finns möjligheter att återföra olika slags näringsämnen, särskilt från avloppsslam, till det naturliga kretsloppet om detta är lämpligt. Särskilt viktigt blir detta sedan förbudet mot deponering av slam trätt i kraft år 2005. Att en allmän va-anläggning skall tillgodoses dessa intressen klargörs i den nu föreslagna nya lagen om allmänna vattentjänster. De krav som därmed skall tillgodoses är alltså inte enbart sådana specifika krav som följer av beslut eller författning utan även krav som kan anses följa av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det bör dock inte i va-lagstiftningen preciseras närmare vilka krav som behöver ställas i det enskilda fallet.

Avloppsplaner

I Naturvårdsverkets omnämnda rapport behandlas också frågan om avloppsplaner som underlag för bl.a. beslut om framtida avloppssystem, in-

klusive återföring av näringsämnen. Flera omständigheter talar för lämpligheten av en samlad kommunal planering av avloppshantering, inte enbart inom verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen utan för all bebyggelse inom kommunen. Syftet med avloppsplanerna anges bl.a. vara att fastlägga den långsiktiga inriktningen av vatten- och avloppshantering, för såväl verksamhetsområdet som områden med enskilda va-lösningar, samt att tydliggöra ansvarsfördelningen vid återföring av avloppsnäring från enskilda anläggningar.

Kommunerna har redan i dag ett övergripande ansvar för planeringen av vattenförsörjning och avloppshantering. För allmänna vattentjänster sker detta genom bestämmande av verksamhetsområdet – låt vara att verksamhetsområdet i dag bestäms av va-huvudmannen. Utanför verksamhetsområdet kommer den kommunala planeringen till uttryck i vad som kan föreskrivas med stöd av miljö- eller bygglagstiftningen. Något formaliserat förfarande som särskilt avser dessa frågor är dock inte föreskrivet.

Avloppsplanering eller annan va-planering av det slag som avses i Naturvårdsverkets rapport bör givetvis inte begränsas till den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde. Kommunen har enligt den nu föreslagna ordningen ingen skyldighet att ordna en va-anläggning om det inte med hänsyn till lagens skyddsintressen anses finnas ett behov av en samlad lösning i ett större sammanhang. Vid genomförandet av ramdirektivet för vatten torde dock bli nödvändigt för kommunerna att i ännu högre grad än i dag inventera och planera för all va-försörjning i kommunen. Kraven på vattentjänsterna kan dessutom antas öka genom ramdirektivet och det kan givetvis medföra en större skyldighet för kommunerna att se till att vattentjänsterna ordnas med hänsyn till skyddet för miljön. Lagförslaget kommer däremot inte att leda till ökade skyldigheter i detta hänseende när va-försörjningen inte behöver ordnas i ett större sammanhang.

Räddningstjänstens och andra allmänna intressens behov av vattentjänster

Som tidigare konstaterats bör varken leverans av släckvatten eller vattenförsörjning för andra liknande ändamål ses som en obligatorisk vattentjänst. Däremot bör huvudmannen i viss omfattning vara skyldig att anpassa anläggningen så att den tillgodoser exempelvis räddningstjänstens behov.

Räddningstjänsten regleras genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, som den 1 januari 2004 ersatte räddningstjänstlagen (1986:1102). Kommunen skall ansvara för räddningstjänsten inom kommunen, utom när ansvaret undantagsvis faller på staten.

De befintliga vattenledningsnäten är ofta utförda och dimensionerade med beaktande av räddningstjänstens behov av släckvatten. När det är möjligt, är det givetvis också lämpligt att såväl va-kollektivets som räddningstjänstens behov kan tillgodoses genom den allmänna va-anläggningen. En uppdimensionering av vattenanläggningen för att tillgodose räddningstjänstens behov är dock inte problemfri. En väl tilltagen dimensionering av ledningsnätet medför lägre vattenomsättning vilket kan leda till bl.a. försämrad dricksvattenkvalitet. Detta medför att en anpassning

av vattenledningar för att tillgodose räddningstjänstens behov inte enbart är en ekonomisk utan i hög grad också en teknisk fråga.

Behovet av tillgång till släckvatten har i viss mån förändrats. Släckvattenförsörjningen tillgodoses i dag i stor utsträckning genom tankfordon. Trenden går dock mot allt mindre insatsstyrkor som inte möjliggör släckning med tankfordon. Även om det alltså inte i samma utsträckning som förr krävs en anpassning av den allmänna va-anläggningen till räddningstjänstens behov, måste detta behov fortfarande beaktas.

Det är rimligt att låta räddningstjänsten, och inte va-kollektivet, stå för de merkostnader som en särskild anpassning av vattenanläggningen till räddningstjänstens behov medför. Det är däremot inte lika givet i vilken omfattning räddningstjänsten skall betala för den vattenförbrukning som sker – och det kan strida mot va-kollektivets intresse att låta avgifterna för va-anläggningen omfatta kostnaden för ett stort släckvattensuttag.

Räddningstjänstens särskilda behov talar för att sådana vattentjänster i första hand bör regleras i avtal. I fråga om att använda vattenledningsnätet borde det inte möta alltför stora svårigheter för huvudmannen och räddningstjänsten att komma överens om vad som skall gälla. Om en sådan överenskommelse däremot inte kan träffas, kan räddningstjänsten inte utifrån va-lagstiftningen och rättspraxis ställa andra krav på vattentjänsterna än vad som gäller för bostadsbebyggelsen. Det kan ifrågasättas om detta är en helt lämplig lösning. I och för sig skulle det föra för långt om huvudmannen alltid skulle vara skyldig att anpassa anläggningen till de behov som räddningstjänsten och andra allmänna intressen kan tänkas ha. Detta gäller inte minst då en sådan anpassning kan leda till en försämring av kvaliteten för bostadsbebyggelsens vattentjänster. Dessutom kan behovet av släckvatten numera också tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna vattenanläggningen.

Detta hindrar inte att huvudmannen ändå kan ha ett ansvar att i görlig utsträckning tillgodose allmänna intressen av detta slag, när det är förenligt med den allmänna va-anläggningens ändamål, t.ex. att anläggningen kan betjäna de brandposter som fortfarande behövs. I lagen bör det därför införas en uttrycklig bestämmelse om att en allmän va-anläggning, i den mån det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, bör ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen kan tillgodoses. En sådan föreskrift ger huvudmannen ett större ansvar avseende räddningstjänsten och andra allmänna intressen. Skulle det uppkomma en tvist om dessa frågor kan den prövas av Statens va-nämnd. Tvisten kan bestå i att man inte kan enas om huruvida vattenanläggningen lämpligen bör anpassas för att tillgodose ett visst allmänt behov eller hur detta i så fall skall göras eller på vilka villkor användningen skall ske.

Risk- och sårbarhetsaspekter

Allmänna va-anläggningar har ansetts vara av så central betydelse för samhällets förmåga att fungera att de omfattas av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Det kan många gånger finnas anledning att vidta särskilda säkerhetsåtgärder för att skydda den allmänna va-anläggningen mot sabotage eller terrorhandlingar. Den föreslagna ordningen att en allmän va-anläggning i vissa fall bör ordnas och drivas så att även andra allmänna intressen som

har behov av anläggningen kan tillgodoses förstärker behovet av säkerhetsåtgärder.

Genom förslaget att anläggningen skall fylla skäliga anspråk på säkerhet har dessa risk- och sårbarhetsaspekter beaktats. Det är inte lämpligt att i lagtexten mera detaljerat föreskriva vilka åtgärder som skall vidtas. Det får överlämnas till huvudmannens bedömning med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för anläggningen. Kostnader för motive-
rade säkerhetsåtgärder mot sabotage eller terrorhandlingar måste betraktas som nödvändiga kostnader för va-verksamheten.

Förbindelsepunkt

Med ”förbindelsepunkt” avses, enligt gällande rätt och som den kommit till uttryck i praxis, gränsen mellan den allmänna anläggningen och fastigheternas va-installationer. Den har betydelse för frågorna om när rätten att använda en allmän va-anläggning inträder och avgiftsskyldighet uppkommer. Förbindelsepunkten står alltså i dessa avseenden för en rättslig reglering och avser inte i första hand en fysisk anordning. För att fylla sin funktion måste förbindelsepunkten dock kunna hänföras till en viss fysisk placering. Om en allmän anläggning ordnas för lokalt omhändertagande av dagvatten behöver normalt ingen förbindelsepunkt upprättas. Det får anses ligga i sakens natur och behöver inte anmärkas i lagtexten.

Enligt gällande rätt skall förbindelsepunkten förläggas i fastighetens omedelbara närhet. Det är normalt inte rimligt att fastighetsägaren skall behöva förlägga fastighetens installationer på annans mark. Att förbindelsepunkten skall vara belägen i fastighetens omedelbara närhet innebär dock inte nödvändigtvis att den måste upprättas så nära fastighetens byggnad eller anläggning som möjligt. För s.k. skafthomter är huvudmannen enligt såväl lagtexten som rättspraxis berättigad att förlägga förbindelsepunkten där skafthet mynnar i gatan, oavsett var på fastigheten bebyggelsen är belägen. Liksom fastighetsägaren i princip inte skall behöva svara för ledningar utanför den egna fastigheten skall å andra sidan inte heller huvudmannen enligt huvudregeln behöva ha ansvaret för ledningar och andra anordningar inne på tomt- eller kvartersmark.

Närhetskrevet kan inte vara absolut. Om det på grund av terrängförhållandena eller liknande inte är lämpligt, eller i vart fall förenat med betydande merkostnader, att förlägga förbindelsepunkten i fastighetens omedelbara närhet bör det, liksom enligt gällande rätt, finnas en möjlighet att undantagsvis bestämma en annan plats för förbindelsepunkten. Motsvarande bör gälla om den rättsliga fastighetsindelningen är sådan att det för en viss fastighet inte är möjligt att i gatumark förlägga en förbindelsepunkt, exempelvis om fastigheten har avstyckats från en annan och då tillförsäkrats rätt till anslutning till en gata (exempelvis genom servitut). Också när fastighetsägarna valt att inrätta en gemensamhetsanläggning eller på annat liknande sätt inrättat ett internt distributionsnät för vatten och avlopp bör närhetskrevet i vissa fall kunna frångås för var och en av fastigheterna till förmån för en gemensam förbindelsepunkt. Det nämnda exemplet överensstämmer med vad som i va-rättslig praxis har ansetts kunna utgöra särskilda skäl för en avvikande placering av förbindelsepunkten. Det är inte möjligt att närmare ange i lagtexten de olika

situationer som kan utgöra sådana särskilda skäl, utan det får även i fortsättningen överlämnas åt rättstillämpningen att bestämma. De hittillsvarande erfarenheterna från tillämpningen tyder inte på något behov av ändrade regler.

Förbindelsepunkt för tredimensionella fastigheter

Reglerna om tredimensionell fastighetsindelning, som trädde i kraft den 1 januari 2004, medför att en fastighet skall kunna avgränsas inte enbart i markplanet utan även i vertikalplanet, dvs. i höjd och djupled. Vid tredimensionell fastighetsindelning kan det vara svårt att upprätthålla kravet på omedelbar närhet. Om den tredimensionella fastigheten avser en del av en byggnad, utan anknytning till markplanet, är svårigheten uppenbar. Inte heller för en tredimensionell fastighet som är belägen under markytan är det alltid möjligt att upprätta en förbindelsepunkt i fastighetens omedelbara närhet. I propositionen 2002/03:116 ges en del exempel på tredimensionell fastighetsindelning och hur sådana fastigheter avgränsas. Bara undantagsvis kan det förutsättas att den tredimensionella fastighetens gräns sammanfaller med den tidigare traditionella fastighetens gräns.

Det finns olika tänkbara sätt att hantera de tredimensionella fastigheterna i det va-rättsliga systemet. Vid bedömningen av vilken lösning som är lämplig bör beaktas att tredimensionell fastighetsindelning kan komma att bli relativt ovanlig. Denna omständighet gör det svårt att motivera en särreglering bara för dessa fastigheter. I de fall då den tredimensionella fastigheten faktiskt gränsar till en gata finns det inte heller skäl att göra avsteg från närhetskravet. Det närmare behovet och utformningen kan hur som helst knappast bedömas innan det finns erfarenheter av tillämpningen av de nya reglerna.

Frågan är om en förläggning i den omedelbara närheten bör vara huvudregeln också för de tredimensionella fastigheterna. I många fall skulle detta leda till mindre lyckade eller olämpliga lösningar, exempelvis att huvudmannen skulle ansvara för en allmän va-anläggning inom en byggnad som är uppdelad i flera fastigheter. Dessutom skulle en konsekvens vara att, om ett våningsplan i en byggnad på en traditionell fastighet har brutits ut till en särskild fastighet, huvudmannen gentemot den tredimensionella fastigheten kunde fullgöra sin skyldighet genom en förbindelsepunkt vid fastighetsgränsen men för den tredimensionella fastigheten skulle krävas ledningsdragning över den förra.

Om huvudregeln formellt sett skall gälla för alla slags fastigheter bör det för tredimensionella fastigheter därför regelmässigt få anses finnas särskilda skäl för en annan placering av förbindelsepunkten än vad som följer av kravet på omedelbar närhet.

I praxis har accepterats att en gemensam förbindelsepunkt för flera fastigheter som har ett gemensamt ledningsnät inom ett kvarter förlagts där gemensamhetsanläggningen ansluter till den allmänna ledningen. Motsvarande har accepterats för servitut. Eftersom rätten till vatten och avlopp normalt får antas komma att tillförsäkras den tredimensionella fastigheten genom en gemensamhetsanläggning är det redan enligt gällande rätt möjligt att i sådana fall frångå närhetskravet för den enskilda fastigheten. Detta betraktelsesätt är också det enda rimliga.

Det har ansetts vara tveksamt om huvudmannen och enskilda användare kan träffa avtal om förbindelsepunktens läge. När huvudmannen och användaren är ense om var förbindelsepunkten skall förläggas, bör det dock finnas ett visst utrymme för att träffa avtal om detta. Det kan gälla att förbindelsepunkten förläggs såväl med frångående av närhetskravet som inne på tomtmark. Avtalsmöjligheten kan dock inte vara helt fri. Huvudmannen skall inte kunna utnyttja avtalsmöjligheten för att genomdriva en för fastigheten mycket ofördelaktig placering av förbindelsepunkten, om det inte finns sakliga skäl för den. Genom att avtalsmöjligheten måste rymmas inom den offentligrättsliga regleringen behövs ingen särskild föreskrift om den i lagtexten. Ett avtal träffat under dessa förutsättningar måste gälla även mot senare innehavare av fastigheten.

Huvudmannen skall liksom i dag vara skyldig att underrätta fastighetsägaren om punktens läge inom den tid som är skälig för att fastighetsägaren skall kunna planera för fastighetens utnyttjande. Det behöver inte föreskrivas någon särskild form för underrättelsen. Normalt ligger det i huvudmannens intresse att kunna visa att en underrättelse skett.

Omfattningen av huvudmannens ansvar och vad som ingår i den allmänna va-anläggningen

Av bestämmelserna om vad som ingår i den allmänna va-anläggningen följer den principiella ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och fastighetsägarna. Som framgått skall även i framtiden den allmänna va-anläggningen avgränsas från fastighetens installationer genom förbindelsepunkten. Ledningar och andra anordningar på huvudmannens sida om förbindelsepunkten ingår i den allmänna va-anläggningen, om de tillhör huvudmannen. Anordningar på andra sidan förbindelsepunkten, dvs. på fastighetssidan, ingår i fastighetens va-installation. Huvudmannen har som huvudregel inte ansvar för anordningar som inte ingår i den allmänna va-anläggningen. När en vattenmätare är installerad på fastigheten ägs mätaren ofta av huvudmannen men ingår p.g.a. placeringen inte i den allmänna anläggningen utan i va-installationen. I den mån det finns skäl för huvudmannen att äga anordningar på fastighetssidan om förbindelsepunkten – och det inte finns någon reglering om ansvaret som avviker från den huvudregel som knyter till förbindelsepunkten – bör de närmare förhållandena regleras i avtal.

Hur va-anläggningen ordnas

Va-lagen anger bara övergripande och utifrån funktionskrav vilka anordningar en allmän va-anläggning skall vara försedd med. Vad som sedan krävs i det enskilda fallet måste bedömas utifrån de särskilda förutsättningar som råder för varje anläggning. Inte heller finns det några mera utförliga bestämmelser om hur anläggningen skall vara utförd. Flertalet va-huvudmän har i sina allmänna bestämmelser angett vad som ingår i deras allmänna va-anläggningar. I regel bygger de på branschorganisationen Svenskt Vattens normalförslag till allmänna bestämmelser. Där anges att en allmän anläggning består av vattenverk, avloppsreningsverk, ledningsnät, reservoarer och pumpstationer samt andra anordningar, som behövs för att tillgodose anläggningens ändamål. I ledningsnätet ingår

allmänna delar av servisledningarna fram till förbindelsepunkter som huvudmannen bestämt för varje fastighet.

I de flesta fall torde det stå klart vilka anordningar som krävs för att anläggningen skall fylla sitt ändamål. Det behöver inte preciseras närmare i lagtexten. Ibland kan det däremot ifrågasättas om en viss anordning behövs för att den allmänna va-anläggningen skall fylla sin funktion eller om anordningen enbart kan anses nödvändig för fastighetens egen installation. I rättspraxis är det främst s.k. LTA-anläggningar, dvs. lätta tryckavlopp, som varit föremål för sådana överväganden. I praxis har den omständigheten att LTA-systemet förutsätter särskilda anordningar i fastigheternas va-installation inte bedömts innebära att anläggningen i och för sig är oförenlig med de krav som ställs upp i va-lagen (Vattenöverdomstolens dom 1992-05-22, DTVa 7).

När det gäller kravet på att anläggningen skall tillgodose skäligen anspråk på säkerhet kan det inte heller anses finnas något behov av en precisering i lagtexten. Det är inte möjligt att utifrån den rättspraxis som utbildats fastslå några generella normer som är lämpliga för lagtext. Liksom i dag bör bedömningen av om en anläggning uppfyller skäligen anspråk på säkerhet göras i det konkreta fallet.

Lokalt omhändertagande av dagvatten

Om en allmän va-anläggning ordnas för lokalt bortledande av dagvatten, kan det ofta göras utan att bygga ett ledningsnät. Bortledande och avrinning kan ske även över mark eller i diken. Huvudmannen kan dock ha anledning att bygga särskilda anordningar även för denna hantering, t.ex. fördröjningsmagasin och kortare ledningsnät. Sådana anordningar bör anses ingå i den allmänna va-anläggningen.

När befintliga avrinningsmöjligheter utnyttjas för att ta om hand dagvatten upprättas ingen förbindelsepunkt. Någon klar avgränsning mot vad som skall anses ingå i fastighetens va-installation finns därmed inte. Tanken är i och för sig att särskilda anordningar för dagvattenavledning inte skall behövas inne på fastigheterna. I vissa fall kan det dock förekomma att fastighetsägaren behöver bygga sådana anordningar, även om huvudmannens hantering av dagvattnet inte är ledningsbundet. Sådana anordningar omfattas inte av en allmän va-anläggning.

De anordningar som enligt va-lagen inte skall anses ingå i den allmänna va-anläggningen hör till vägar eller gator samt vissa ledningar som hör samman med sådana anordningar. Även om det enligt den nu föreslagna nya lagen kommer att vara möjligt att ta ut avgifter för dagvattenavledning genom lokalt omhändertagande (avsnitt 5.11), och sådan avledning måhända sker genom just sådana anordningar, bör dessa fortfarande hänföras till väg eller gata. Något skäl för en förändring på denna punkt har inte kommit fram.

Inte bara slutna rörsystem utan också en del öppna avrinningssystem kan ibland hänföras till den allmänna va-anläggningen. Gällande lagtext hindrar inte att en allmän va-anläggning kan bestå av öppna delar, även om detta endast är möjligt för dagvattenanläggningar. Va-nämnden har också i ett fall funnit att en stensatt bäckfåra kan ingå som en öppen del i den allmänna anläggningen. Det bör genomgående vara möjligt för huvudmannen att välja den tekniska lösning som är lämplig i det enskilda

fallet. Det innebär att dagvattenavledningen inte alltid behöver ske i slutna system. Det bästa exemplet på detta är en sådan avvattningsanläggning för lokalt omhändertagande som enligt vad som anförts ovan föreslås kunna godtas som en del av den allmänna va-anläggningen.

Huvudmannens underhållsskyldighet

Den allmänna va-anläggningen skall naturligtvis underhållas och i övrigt ses till så att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål. Kommunen har enligt 6 § i den föreslagna nya lagen ansvaret för att den allmänna va-anläggningen fyller sin uppgift så länge behovet finns kvar. I detta ligger, förutom ansvaret att se till att det finns en fungerande allmän va-anläggning, ett krav på ett löpande underhåll. Underhållsskyldigheten bör likasom i dag gälla så länge den allmänna va-anläggningen behövs.

Va-installationer

Några förändringar i vad som skall förstås med en va-installation föreslås inte. En anordning belägen på fastighetssidan om förbindelsepunkten anses ingå i fastighetens va-installation. Det gäller också ledningssträckor efter en förbindelsepunkt som är gemensam för flera fastigheter i va-installationen.

Bestämmelserna i nuvarande 17 § va-lagen nämner endast vad som gäller när en förbindelsepunkt har upprättats. I den mån en fastighetsägare utför anordningar på den egna fastigheten för en sådan icke ledningsbunden dagvattenavledning som omfattas av den nu föreslagna nya lagen, kommer dessa alltså inte formellt att utgöra va-installationer enligt den nuvarande definitionen i lagen. Att en anordning är att anse som va-installation har dock bara begränsade rättsverkningar. De mest påtagliga är huvudmannens undersökningsrätt och den föreslagna möjligheten för huvudmannen att förhindra tillkoppling till den allmänna va-anläggningen om fastighetens va-installation har väsentliga brister. Sådana rättsverkningar skulle i princip inte ha någon betydelse för en icke ledningsbunden dagvattenavledning. Det finns därför inget behov att ändra definitionen av vad som menas med en va-installation till att också omfatta fastighetens anordningar i de fall när en förbindelsepunkt saknas.

Inlösen av enskilda va-anordningar

Bestämmelsen i va-lagen om huvudmannens rätt att lösa in enskilda va-anordningar har framför allt haft betydelse när det funnits ett utbyggt gemensamt ledningsnät för flera fastigheter. Om det finns enskilda anordningar som har en sådan standard att de kan användas i den allmänna va-anläggningen, är det ett allmänt intresse att huvudmannen – i stället för att behöva investera i nya anordningar – har en sådan möjlighet, särskilt med hänsyn till att anordningarna annars skulle bli onyttiga till följd av utbyggnaden av en allmän anläggning.

Behovet av regler om inlösen har i och för sig minskat i takt med att allmänna va-nät byggts ut. I den mån sådana övertaganden fortfarande är aktuella sker de också vanligen genom frivilliga överenskommelser. Det kommer dock alltid att finnas situationer när bra alternativ till inlösen saknas. Bestämmelsen om inlösen i den nuvarande va-lagen bör därför finnas kvar och tas in i den nya lagen.

Ersättning för onyttiga anordningar

En bostadsfastighet har så gott som alltid behov av anordningar för vattenförsörjning och avloppshantering. När en samlad lösning av va-frågan inte finns måste fastighetsägaren själv lösa dessa frågor. Förutsättningarna för inrättande av enskilda avloppsanordningar framgår av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De enskilda avloppsanordningar som förekommer har mycket skiftande kvalitet.

Enskilda lösningar förekommer även inom områden där förutsättningar för en utbyggnad av en allmän va-anläggning i och för sig är uppfyllda men där detta ändå inte skett. Det aktuella området kan t.o.m. vara beläget inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. När en utbyggnad av den allmänna va-anläggningen väl sker blir de enskilda fastigheterna normalt avgiftsskyldiga till den allmänna anläggningen. Även om det inte finns något lagligt hinder mot att fortsätta att använda den enskilda va-anläggningen, förutsatt att den uppfyller de krav som uppställs i miljölagstiftningen, sker i regel en faktisk anslutning när avgiftsskyldigheten inträder.

Rätten till ersättning för onyttiga enskilda anordningar beror alltså inte på att ett myndighetsingripande hindrar ett visst nyttjande. Fastighetsägaren har fortfarande kvar äganderätten till anordningarna, men kan på grund av den ordnade allmänna va-anläggningen anse sig inte längre behöva den egna anläggningen. Ersättningen är en kompensation för detta.

Trots kommunens skyldighet att snarast se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd när lagens förutsättningar är uppfyllda, kan det i många fall dröja lång tid innan den faktiska utbyggnaden sker. Dessförinnan kan därför en fastighetsägare själv behöva inrätta lämpliga anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Med hänsyn till det allmänna intresset att skydda människors hälsa och miljön är det viktigt att sådana enskilda anordningar utformas och drivs på ett sätt som medför minsta möjliga omgivningspåverkan. Utan regler om ersättning för onyttiga anordningar torde intresset för fastighetsägaren att inrätta en bra enskild va-anläggning minska. Det bör alltså även i fortsättningen finnas bestämmelser i va-lagstiftningen om ersättning för onyttiga va-anordningar. Ersättningen bör bestämmas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick. Möjligen kan viss hänsyn tas till den nytta för fastighetsägaren som det innebär att fastigheten blir ansluten till en allmän va-anläggning.

Tillfälliga inskränkningar i tillhandahållandet av vattentjänster

Huvudmannen bör, trots lagstadgade skyldigheter, kunna tillfälligt begränsa tillgången till vattentjänster när detta är nödvändigt, t.ex. för att förebygga skador eller för reparationer och tillsyn. Även om huvudmannen är skyldig att se till att anläggningen alltid fyller sitt ändamål ligger det i sakens natur att tillfälliga och kortvariga inskränkningar i möjligheten att använda anläggningen vid sedvanliga reparations- och underhållsarbeten måste kunna förekomma utan att detta kräver författningsstöd. Vid mer omfattande inskränkningar bör huvudmannen däremot kunna anses ha skyldighet att ordna med lämpliga ersättningstjänster.

Det finns dock skäl att ålägga huvudmannen en skyldighet att informera berörda användare om planerade leveransinskränkningar, särskilt

med hänsyn till att inskränkningarna kan medföra olägenheter och risker för skador. Denna skyldighet bör följa direkt av lagen och lämpligen införas i anslutning till bestämmelserna om huvudmannens ansvar för driften av anläggningen.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Behovet av bestämmelsen i va-lagen om upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar ifrågasattes redan vid dess tillkomst. Den ansågs inte fylla någon funktion eftersom ordnandet av anläggningar som medför en betydande miljöpåverkan regelmässigt omfattades av kravet i 5 kap. 1 § plan- och bygglagen om prövning i detaljplan. Miljökonsekvensbeskrivningar krävs för i princip all tillståndspliktig verksamhet enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken och förfarandet är utförligt reglerat i 6 kap. samma balk. Även när en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt annan författning skall bestämmelserna miljöbalken tillämpas.

Va-lagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar syftar till att användas när en allmän va-anläggning inte prövas enligt någon annan författning men ändå kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Frågan är då om regleringen i va-lagen är lämplig eller fyller den avsedda funktionen.

En allmän va-anläggning tillståndsprövas inte enligt va-lagstiftningen. Såväl anläggningens miljöpåverkan som dess planlighet regleras i annan lagstiftning. Va-lagens bestämmelser innebär inte i detta avseende att ytterligare krav kan ställas på anläggningen från det allmännas sida. Även rätten att använda mark för ledningsdragning måste lösas med stöd av annan lagstiftning. I den mån anläggningen inte är underkastad annan prövning kommer inte en miljökonsekvensbeskrivning enligt va-lagen att utgöra ett sådant formellt beslutsunderlag som den är avsedd att vara. Till detta kommer att va-lagens bestämmelse om miljökonsekvensbeskrivning bara omfattar allmänna va-anläggningar, utan att det finns någon motsvarighet för enskilda va-anläggningar under i övrigt identiska förutsättningar. Någon tillståndsprövning eller annan motsvarande prövning av anläggningen sker inte enligt va-lagstiftningen. Det är inte nödvändigt att kräva att huvudmannen upprättar en miljökonsekvensbeskrivning – i den mening som avses i miljöbalken – för utbyggnaden av en allmän va-anläggning när en sådan beskrivning inte krävs enligt annan lagstiftning. Bestämmelsen bör därför utgå.

5.8 Rätten att använda en allmän va-anläggning

Regeringens förslag: Rätten att använda en allmän va-anläggning skall även fortsättningsvis vara beroende av att fastigheten eller dess bebyggelse behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp, och att detta behov inte med större fördel kan tillgodoses på annat sätt. Användningsrätten begränsas av att huvudmannen för den allmänna va-anläggningen kan få vänta med utbyggnadsåtgärder om det behövs för samordning med andra sådana arbeten och följer en utbyggnadsplan. Användningsrätten begränsas också av att huvudmannen inte behöver låta en fastighet kopplas till den allmänna va-anläggningen, om fastighetsägaren inte betalat avgift eller ställt säkerhet eller om fastighetens va-installation har väsentliga brister.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens va-nämnd* har anfört att enligt praxis anses hälso- och miljöskäl från objektiva utgångspunkter tala för att en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde har behov av vattentjänsterna och att fastighetsägaren därför skall bidra till att täcka kostnaderna för anläggningen. Enligt Va-nämnden skulle bestämmelserna kunna förtydligas så att detta framgår. *Norrtälje kommun* har framfört liknande synpunkter. *Lunds kommun*, *Örebro kommun* och *Storumans kommun* har tillstyrkt förslaget om huvudmannens möjlighet att vägra anslutning av en fastighet som har väsentliga brister i sin va-anläggning. Även *Borås kommun*, liksom *Svenskt Vatten*, har välkomnat detta förslag.

Bakgrund: Den centrala regleringen av rättsförhållandet mellan huvudmannen för en allmän va-anläggning och användarna gäller användarnas rätt att komma i åtnjutande av anläggningens vattentjänster och deras skyldighet att genom avgifter bidra till att täcka kostnaderna för tjänsterna. Bestämmelser om detta finns i va-lagen. I lagen definieras användaren som fastighetsägare. Användningsrätten och avgiftsskyldigheten knyts till ägandet av en fastighet eller en anläggning på en fastighet. I lagen anges vem som skall anses vara ägare i detta sammanhang och vilka andra som kan vara användare.

Med fastighetsägare jämställs den som enligt bestämmelserna i 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) i vissa fall anses som ägare av en fastighet. När omständigheterna föranleder det skall va-lagens bestämmelser om fastighet också tillämpas på en byggnad eller annan anläggning som inte tillhör markägaren. Det som i lagen sägs om en fastighetsägare skall i så fall gälla anläggningens ägare. Det innebär att också arrendatorer och ägare av hus eller andra anläggningar på ofri grund kan ha samma rättigheter och skyldigheter som en fastighetsägare.

Om huvudmannen har träffat avtal med någon annan än fastighetsägaren, exempelvis en nyttjanderättshavare, om användning av den allmänna anläggningen gäller för denne vad som i lagen sägs om fastighetsägare. Frågor om användningsrätt och avgiftsskyldighet regleras då genom avtalet om användningen.

Skälen för regeringens förslag

Rätten att använda en allmän va-anläggning enligt gällande rätt

För att en fastighetsägare skall ha rätt att använda den allmänna va-anläggningen måste det, för det första, finnas ett faktiskt behov av en sådan vattentjänst som den allmänna anläggningen är inrättad eller skall inrättas för. Mot huvudmannens bestridande kan ägaren av en obebyggd fastighet knappast kunna kräva att få använda va-anläggningen innan fastigheten är bebyggd, utom möjligen för dagvattenavledning.

För det andra krävs att det aktuella behovet av vattentjänster inte med större fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom den allmänna anläggningen. Samma gäller för fastighetsägarens avgiftsskyldighet, men då med en annan innebörd i praktiken. Det beror framför allt på att huvudmannen har bevisbördan för att behovet med större fördel kan tillgodoses på annat sätt. Om en fastighet har tagits in i verksamhetsområdet får det presumeras att huvudmannen har godtagit att fastigheten behöver betjänas av den allmänna anläggningen. Om huvudmannen har en annan uppfattning och fastighetsägaren vill använda anläggningen, blir det nödvändigt för huvudmannen att visa att ett annat alternativ vore bättre för fastigheten. Det kan möjligen lyckas i fråga om dagvattenavlopp från fastigheter där begränsade lokala lösningar har en naturlig tillämpning.

Fastighetsägarens rätt att använda den allmänna va-anläggningen kan uppkomma endast om och när fastigheten omfattas av det formellt bestämda verksamhetsområdet. Fastighetsägaren kan då, oberoende av om den allmänna va-anläggningen har ordnats eller inte, begära att fastigheten skall anslutas. Om behovskriteriet är uppfyllt, kan huvudmannen inte motsätta sig en sådan begäran. Huvudmannen har dock rätt till ett visst anstånd med att utföra de nödvändiga utbyggnadsarbetena, om det behövs för att samordningen med andra sådana arbeten inte skall väsentligt försvåras. Det krävs starka, objektivt godtagbara motiv för att få uppskjuta arbetena och enbart finansiella hinder mot en utbyggnad har inte godtagits i praxis.

Användningsrätten innebär inte att en fastighetsägare har rätt att utan vidare koppla sina va-installationer till den allmänna anläggningen. Huvudmannen är inte skyldig att låta en fastighet kopplas till den allmänna anläggningen förrän anläggningsavgiften har betalats eller innan fastighetsägaren har lämnat en godtagbar säkerhet. Kravet på säkerhet får betydelse främst när avgiften fördelas på årliga inbetalningar.

Anstånd med att bygga ut den allmänna anläggningen

Eftersom huvudmannen enligt lagförslaget inte längre kommer att kunna bestämma verksamhetsområdet själv, kommer huvudmannen att behöva en större möjlighet att genomföra utbyggnaden efter sin egen planering. Huvudmannen bör ha rätt att följa en egen, antagen plan för att ordna en allmän va-anläggning, så länge inte detta görs i syfte att förhala genomförandet av beslutet om verksamhetsområdet. Huvudregeln om att den behövliga anläggningen skall komma till stånd snarast bör därför kompletteras med en uttrycklig föreskrift om att arbetena får utföras i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan.

Förbud mot inkoppling av en bristfällig va-installation

Enligt va-lagen får huvudmannen, när det behövs, låta undersöka fastighetsägarens va-installation och dess brukande. Formuleringen ”när det behövs” kan och har tolkats så att undersökningen bara får ske på förekommen anledning. Huvudmännen har dock ett starkt intresse av att också kunna göra undersökningen i förebyggande syfte för att förhindra anslutning av bristfälliga installationer.

Med tanke på huvudmannens stora ansvar för vattentjänsterna, särskilt när det gäller vattenförsörjningen, framstår det som ett rimligt krav att huvudmannen skall kunna vägra anslutning av installationer som kan riskera säkerheten i va-försörjningen eller sådana som inte uppfyller nödvändiga förutsättningar för ett varaktigt användande. I lagen bör därför införas en bestämmelse som ger huvudmannen möjlighet att vägra inkoppling till den allmänna va-anläggningen, om fastighetens va-installation har väsentliga brister.

Bristerna kan vara av två slag. Det ena avser brister i installationen som kan orsaka skador på den allmänna anläggningen eller på annat sätt väsentligt störa dess funktion. Det kan exempelvis saknas nödvändiga återströmningsskydd i vatteninstallationen, eller att en avloppsinstallation saknar en oljeavskiljare som behövs. Andra liknande brister kan vara felkopplade ledningar som medför att spillvatten leds ut i en dagvattensservis och vatten från en enskild vattentäkt blandas med vatten från den allmänna anläggningen. En väsentlig brist hos en spillvattensservis skulle kunna vara att den läcker in för mycket ovidkommande vatten. Den andra typen av brister kan i och för sig sakna betydelse för den allmänna anläggningens tekniska funktion men ändå omöjliggöra eller väsentligt försvåra ett varaktigt användningsförhållande. Vatteninstallationen kan t.ex. sakna en godtagbar plats för en vattenmätare.

Med hänsyn till att användningen inte bör försvåra huvudmannens möjligheter att uppfylla de krav som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt ställs på va-anläggningen, kan en anslutning i fråga om avloppsvatten som tillförs den allmänna anläggningen ibland förutsätta att avloppsvattnet genom avskiljare eller på annat sätt först undergår viss rening innan det kan tas emot av den allmänna anläggningen.

5.9 Särskilda anordningar för användningen av en allmän va-anläggning

Regeringens förslag: Huvudmannen för en allmän va-anläggning skall ordna den eller de särskilda anordningar på fastighetens sida om förbindelsepunkten som p.g.a. den allmänna anläggningens konstruktion eller utförande behövs för att fastigheten skall kunna använda va-anläggningen. Huvudmannen skall också svara för de vattenmätare som behövs.

Fastighetsägaren skall upplåta nödvändigt utrymme för sådana anordningar, ha ett tillsynsansvar över anordningarna, svara för anordningarnas elförsörjning och anmäla fel och driftstörningar till huvudmannen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget till lagreglering av ansvaret för särskilda anordningar har fått ett blandat mottagande. *Lunds kommun* har tillstyrkt förslaget och anser att det väl synes överensstämma med senare års rättspraxis. *Storumans kommun* och *Svenskt Vatten* har välkomnat att ansvarsförhållandena klargörs. *Borås kommun* har anfört att huvudmannen inte bör vara skyldig att bekosta anordningar eller installationer som redan finns på plats när lagändringarna införs, utan endast i fråga om nyinstallationer. I övrigt har det inte framförts några invändningar mot eller synpunkter på förslagen.

Skälen för regeringens förslag

LTA-anläggningar

En allmän va-anläggning ordnas normalt så att fastigheterna kan ansluta sina servisledningar och använda anläggningen utan att det krävs särskilda anordningar för fastigheten. På grund av exempelvis typografiska förhållanden kan det ibland vara omöjligt att leda avloppsvatten till den allmänna va-anläggningen med självfall eller att få tillräckligt vattentryck i ledningarna. Då krävs ofta att pumpar och tryckstegringsanordningar installeras för att anläggningen skall kunna användas på avsett vis.

Pumpar och andra anordningar som bara behövs för enstaka fastigheter omfattas normalt inte av huvudmannens ansvar enligt va-lagen, vare sig dessa är belägna före eller efter förbindelsepunkten. Vanligtvis bekostas sådana anordningar av fastighetsägaren. Om däremot behovet av sådana särskilda anordningar inte är hänförligt till den enskilda fastighetens speciella förhållanden utan orsakat av att den allmänna va-anläggningen fått en olämplig utformning, har huvudmannen i praxis ansetts behöva stå för anordningen.

Även inom konventionella avloppssystem kan det behövas avloppspumpstationer för att överbrygga höjdskillnader inom systemet. De anordningar som då krävs har givetvis ansetts behöva ingå i den allmänna va-anläggningen. Ibland omöjliggör, eller i vart fall väsentligt försvårar och fördyrar, områdets topografiska förhållanden en konventionell självfallslösning för avloppet. Det kan aktualisera ett val av något av de alternativa avloppssystem som har utvecklats för denna vattentjänst. Av särskilt intresse är s.k. LTA-anläggningar. Sådana anläggningar innebär att särskilda pumpenheter måste förläggas inne på fastigheterna för att avloppssystemet skall fungera.

LTA-systemen har gett upphov till tvister om ansvaret för de pumpenheter som placeras inne på fastigheterna. Frågan är om huvudmannen alltid skall ha ett ansvar för sådana pumpar och liknande anordningar. Statens va-nämnd har i flera fall funnit att huvudmannen inte med stöd i va-lagen kan åläggas ett ansvar för anordningar som är förlagda på fastighetens sida om förbindelsepunkten. Vattenöverdomstolen och Miljööverdomstolen har i olika avgöranden gjort en annan bedömning. Högsta domstolen har inte tagit upp frågan.

Genom några domstolsavgöranden har huvudmannen ålagts ansvaret trots att pumpenheterna förlagts på fastighetens sida om förbindelsepunkten. Detta har motiverats med att pumpenheterna har ett nära funktionellt samband med den allmänna va-anläggningen. Domstolarna har ansett att de anordningar som på fastigheterna krävs för LTA-systemet i allmänhet

är betydligt mera kostnadskrävande än anordningar som behövs vid ett självfallssystem. Det skulle strida mot likställighetsprincipen i va-lagen att låta fastighetsägarna dels fullt ut svara för sin andel i den allmänna va-anläggningen, dels bekosta de särskilda anordningar som på grund av den allmänna va-anläggningens utformning krävs på fastigheten. Domstolarnas bedömning innebär att huvudmannen på ett eller annat sätt har det ekonomiska ansvaret för just pumpanordningarna i ett LTA-system.

Ansvar för anordningar som p.g.a. den allmänna va-anläggningens konstruktion behövs på en ansluten fastighet

Även om den i dag gällande regleringen, där förbindelsepunkten utgör gränsen för huvudmannens ansvar, bör behållas som huvudregel finns det skäl att överväga en viss utvidgning av huvudmannens ansvar. Det rör sig om situationen att en viss anordning visserligen har förlagts på fastighetens sida om förbindelsepunkten men behövs på grund av den allmänna va-anläggningens utformning och inte på grund av fastighetens speciella förhållanden.

Vad som främst kan motivera en reglering som utvidgar huvudmannens ansvar till att i vissa fall också omfatta anordningar efter förbindelsepunkten är, för det första, att det kan hävdas att huvudmannen – egentligen va-kollektivet – bör stå den ekonomiska risken för det system som huvudmannen väljer att inrätta. En osäkerhet i fråga om vilka kostnader en viss lösning medför bör enligt detta synsätt drabba huvudmannen och inte den enskilde fastighetsägaren. För det andra kan det hävdas att den enskilde fastighetsägaren varken bör åläggas ett tekniskt eller ett ekonomiskt ansvar för en mer eller mindre avancerad anordning som fastighetsägaren inte själv önskat. I rättspraxis är det framför allt det första av dessa skäl som synes ha motiverat ett utökat ansvar för huvudmannen.

När en va-anläggning, såsom ett LTA-system, för att fungera förutsätter att pumpar eller andra särskilda anordningar förläggs på fastighetsidan om förbindelsepunkten, kan det vara svårförståeligt för fastighetsägaren att behöva svara för sådana anordningar. I den situationen framstår förbindelsepunkten inte som en naturlig avgränsning av huvudmannens ansvar. Detta gäller särskilt när det rör sig om anordningar som kräver underhåll och även behöver bytas ut med jämna mellanrum. När särskilda anordningar krävs på grund av att huvudmannen valt ett visst system, och detta inte är motiverat enbart av en eller ett fåtal fastigheters särförhållanden, kan det alltså vara befogat att utvidga huvudmannens ansvar.

En nackdel med en sådan reglering är att den klara avgränsning som förbindelsepunkten innebär för huvudmannens ansvar inte gäller för vissa anordningar. Huvudmannen kommer att få en lagstadgad skyldighet att svara för anordningar som är belägna på tomtmark och kanske rent av inne i andras byggnader. Bestämmelserna i va-lagen om förbindelsepunkter syftade bl.a. till att undvika att huvudmannen skulle ha ett sådant ansvar. På grund av de nämnda domstolsavgörandena har dock huvudmän som valt att inrätta LTA-system i många fall redan påtagit sig ett sådant ansvar, och alltså genom överenskommelser inrättat sig i den nu föreslagna ordningen. Dessutom har va-huvudmän redan i dag, normalt

med stöd av allmänna bestämmelser, ansvaret för anordningar efter förbindelsepunkten, nämligen vattenmätare.

Frågan är hur långt huvudmannens ansvar skall sträcka sig. Åtminstone bör huvudmannen ansvara för införskaffande och installation av de anordningar som behövs samt svara för service och underhåll. Den löpande tillsynen över anordningar som finns inne på fastigheterna bör dock fastighetsägaren stå för. Det bör också vara fastighetsägarens ansvar att underrätta huvudmannen om driftsstörningar och behov av åtgärder. Sådana löpande kostnader som inte avser underhållet av anordningarna men den fortlöpande driften, t.ex. anordningarnas elförsörjning, bör normalt kunna läggas på fastighetsägarens ansvar.

För att kunna fullgöra sitt ansvar krävs att huvudmannen har rätt till nödvändiga utrymmen för de anordningar som behövs. Huvudmannen måste få ställa krav på hur dessa utformas och hur anordningarna inrättas, inte minst från arbetarskyddssynpunkt. Dessutom måste huvudmannen ha rätt till tillträde till sådana utrymmen. Det bör därför införas en bestämmelse om detta i lagen.

Den föreslagna regleringen omfattar också situationen att anordningen är motiverad såväl av fastighetens eget behov som av den allmänna anläggningens. Till exempel kan tänkas att en fastighet som ansluts till ett LTA-system under alla förhållanden hade krävt pumpning för att kunna bli av med avloppsvattnet. Även den fastigheten bör alltså behandlas som de andra inom området för det valda LTA-systemet. När fastighetens va-förhållanden påtagligt avviker från vad som i övrigt gäller inom verksamhetsområdet, bör huvudmannen dock ha en möjlighet att träffa avtal med fastighetsägaren om villkoren för användandet.

Vattenmätare

Branschorganisationen Svenskt Vattens normalförslag till bestämmelser om användningen av allmänna va-anläggningar innehåller bestämmelser om vattenmätning som innebär att vattenförbrukningen normalt fastställs genom mätning på det sätt som huvudmannen bestämmer, att huvudmannen tillhandahåller en mätare som förblir huvudmannens egendom samt att fastighetsägaren kostnadsfritt tillhandahåller en plats för vattenmätaren och ger huvudmannen rätt till tillträde till mätarplatsen.

Bestämmelser om vattenmätning hör samman med avgiftsuttaget. Genom att vattenmätaren är belägen på fastighetssidan om förbindelsepunkten är den inte en del av den allmänna va-anläggningen utan ingår i fastighetens va-installation. Även om vattenmätaren inte har betydelse för den allmänna va-anläggningens funktion utan bara för avgiftsuttaget har frågan om ansvaret för vattenmätaren ungefär samma karaktär som i frågan om s.k. LTA-anläggningar – vattenmätaren behövs för att systemet (en rättvis fördelning av avgifter i systemet) skall fungera. Huvudmannens ansvar för vattenmätare bör därför anges i lagen.

5.10 Användningen av en allmän va-anläggning

Regeringens förslag: I fråga om fastighetsägarens allmänna skyldigheter vid användningen av den allmänna va-anläggningen införs ett uttryckligt förbud mot att tillföra den allmänna va-anläggningen vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller dess funktion eller på annat sätt medföra skada eller olägenhet. De närmare föreskrifter som behövs i fråga om användningen av en allmän va-anläggning meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen.

Om en fastighets va-förhållanden påtagligt avviker från de förhållanden som i övrigt råder i den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde, får huvudmannen träffa avtal med fastighetsägaren om särskilda villkor för användningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Som tidigare konstaterats är rättsförhållandet mellan huvudmannen och användarna i huvudsak offentlighetsrättsligt reglerat. Såväl huvudmannens ansvar gentemot fastighetsägarna som dessas skyldigheter vid användningen följer i första hand av va-lagens regler.

Av va-lagens bestämmelser följer att fastighetsägaren inte får använda anläggningen på ett sådant sätt att de allmänna krav som kan ställas på anläggningen inte kan uppfyllas. Dessa krav följer av annan lagstiftning än va-lagen och fastighetsägaren är skyldig att ta hänsyn till vad som sägs i sådan lagstiftning. Dessutom måste fastighetsägaren se till att det som släpps ut i avloppsnätet inte medför olägenheter för huvudmannen, andra användare eller berörda.

De nuvarande reglerna skiljer sig i viss mån från 1955 års va-lag. Enligt den lagen var det förbjudet att en i allmän avloppsledning släppa ut ett ämne som genom frätning, slambildning eller på annat sätt kunde skada anläggningen. Anläggningen skulle i övrigt användas med ”nödigt försiktighet” så att olägenhet för andra anslutna fastigheter och för huvudmannen såvitt möjligt undveks. Huvudmannen hade möjlighet att meddela närmare föreskrifter.

Även om det i den nuvarande va-lagen inte lika utförligt som i äldre lag anges vad fastighetsägaren har att följa vid användningen, har någon saklig ändring inte varit avsedd. Huvudmannen har möjlighet att inom va-lagens ram meddela allmänna bestämmelser om anläggningens användande. Detta framgår av 22 § va-lagen som dessutom anger att fastighetsägarens möjligheter att nyttja anläggningen för dess ändamål inte genom sådana bestämmelser får oskäligt begränsas eller försvåras. I den mån de antagits av en kommunal beslutande församling ger kommunallagen möjlighet till laglighetsprövning av beslutet. I andra fall, exempelvis då huvudmannen är ett privaträttsligt organiserat subjekt, saknas denna möjlighet. Om fastighetsägaren anser att allmänna bestämmelser oskäligt begränsar eller försvårar användandet finns det alltid möjlighet att hos

Statens va-nämnd ansöka om jämkning eller ogiltigförklaring av en sådan bestämmelse. Allmänna bestämmelser får bara avse själva användningen av den allmänna va-anläggningen och de kan bara tillämpas för sådana fastighetsägare som faktiskt använder sig av anläggningen.

Enligt 19 § va-lagen får huvudmannen inte meddela föreskrifter om en va-installations beskaffenhet, om utförande av installationsarbete eller om vem som har rätt att utföra sådant arbete. Denna bestämmelse gäller såväl generella föreskrifter som föreskrifter i ett enskilt fall.

Branschorganisationen Svenskt Vatten, har allt sedan 1970 års va-lag trädde i kraft utarbetat normalförslag till allmänna bestämmelser för brukande av en kommuns allmänna va-anläggning, ABVA. Dessa normalförslag har fått mycket stort genomslag och ligger till grund för merparten av de allmänna bestämmelser som antagits av kommunala huvudmän, såväl när verksamheten bedrivs i förvaltningsform som när ett kommunalt bolag är huvudman.

Eftersom det inte är möjligt, och ibland inte ens lämpligt, att i de allmänna bestämmelserna eller i avgiftstaxan förutse och reglera alla tänkbara uppkommande situationer vid användningen medger va-lagen att avtal kan träffas mellan huvudmannen och fastighetsägare i sådana frågor som inte regleras i allmänna bestämmelser eller taxa. Detta gäller i synnerhet för t.ex. större industrikunder som har särskilda behov av vattentjänster. Om å andra sidan avtal träffas i en fråga som redan är reglerad i de allmänna bestämmelserna eller taxan blir avtalet utan verkan. När viss fråga som avser användningen inte har blivit reglerad i vare sig allmänna bestämmelser eller taxa och inte heller något avtal har kunnat träffas mellan parterna, kan Statens va-nämnd på talan av huvudmannen eller en fastighetsägare fastställa vad som skall gälla.

Om fastighetsägaren åsidosätter sina skyldigheter vid användningen av den allmänna va-anläggningen kan fastighetsägaren bli skadeståndsskyldig. Huvudmannen har vidare vissa möjligheter att stänga av vattentillförseln vid väsentliga försummelser från fastighetsägarens sida.

Regleringen av hur den allmänna va-anläggningen får användas

Användningsförhållandet bör även i fortsättningen vara offentlighetsreglerat. I va-lagstiftningen bör det, oberoende av den rättsliga regleringen i övrigt, finnas en övergripande bestämmelse som anger ramen för fastighetsägarens användning av den allmänna anläggningen. Där bör framgå att fastighetsägaren har ett allmänt ansvar att inte använda anläggningen på ett sätt som medför skada eller olägenhet för huvudmannen.

I fastighetsägarens allmänna ansvar ligger bl.a. ett förbud mot utsläpp av skadliga ämnen i den allmänna avloppsanläggningen. I Svenskt vattens normalförslag till ABVA finns ett övergripande förbud mot sådana utsläpp med närmare angivande av föremål och ämnen. Sådana utsläpp är den största enskilda orsaken till skada eller olägenhet vid driften av den allmänna anläggningen. Även små utsläpp kan medföra allvarliga konsekvenser för huvudmannen. Ett motsvarande utsläppsförbud bör uttryckligen framgå av lagen.

Lagens allmänt angivna bestämmelser är inte tillräckliga i alla situationer. Olika uppfattningar kan förekomma i fråga om vad som är skadligt

eller vad som annars kan medföra olägenheter. Det bör därför finnas en möjlighet att mer detaljerat ange vad som krävs av fastighetsägaren vid användningen. Ett bemyndigande om detta bör finnas i lagen.

Sådana föreskrifter om användningen som behöver vara anpassade till lokala förhållanden bör meddelas av kommunen. För att kommunen skall kunna meddela föreskrifter om användningen av en allmän va-anläggning krävs en delegation av normgivningsmakt via ett bemyndigande från regeringen. Vidare måste normgivningen avse något av de ämnesområden som räknas upp i 8 kap. 7 § regeringsformen. Där anges bl.a. ämnesområdena "skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa", "näringsverksamhet", "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö" samt "natur- och miljövård". Förutom intresset av en god hushållning med naturresurserna skall de föreskrifter som kan behövas om användningen av en allmän va-anläggning inte tjäna något annat syfte än att tillgodose va-lagens skyddsintressen att värna om människors hälsa och miljön. Det är alltså möjligt att ge kommunen rätten att meddela sådana föreskrifter om hur fastighetsägare och andra får använda en allmän va-anläggning som behövs för att anläggningens syfte inte skall förfelas.

Sådana föreskrifter skall alltså avse fastighetsägarnas skyldigheter när de använder sig av anläggningens tjänster.

Vad som främst bör komma i fråga är föreskrifter som gör det möjligt att precisera vad fastighetsägaren får släppa ut i den allmänna avloppsanläggningen. Att fastighetsägaren rent allmänt är skyldig att använda anläggningen på ett sätt som inte orsakar olägenheter eller skada för huvudmannen eller andra användare och även förbjuds att släppa ut skadliga ämnen och liknande följer i och för sig redan av den föreslagna lagbestämmelsen om detta. Genom föreskrifter bör det vara möjligt att peka ut ämnen, föremål och annat som inte får släppas ut i anläggningen. Vidare bör det vara möjligt att inskränka fastighetsägares rätt till vattenuttag, särskilt för annat ändamål än som motsvarar hushållsförbrukning, när det annars finns risk för olägenheter vid driften av va-anläggningen.

Huvudmannen bör ha möjlighet att träffa överenskommelser med fastighetsägare om rätt för dessa att släppa ut avloppsvatten som har en avvikande sammansättning. Särskilt bör denna möjlighet användas för t.ex. industrikunder och andra som har behov av vattentjänster av annat slag än som omfattas av huvudmannens skyldigheter enligt lagen.

Särskilda anordningar för behandling av avloppsvatten

En fråga som har uppmärksamrats i beredningen av lagförslaget är om det bör finnas möjligheter att kräva särskilda anordningar hos fastighetsägaren för behandling av avloppsvattnet innan det släpps ut i den allmänna anläggningen. Om avloppsvattnet innehåller exempelvis oljor eller fett i mer än en obetydlig omfattning och därmed riskerar att medföra en skada eller olägenhet för huvudmannen kan det vara lämpligt att anordningar för avskiljning av sådana ämnen installeras hos fastighetsägaren. En sådan bestämmelse finns i Boverkets byggregler, som gäller vid ny- och tillbyggnad men inte för befintlig bebyggelse. Som råd anger byggreglerna att en avskiljare bör finnas om spillvattnet kan innehålla mer än obetydliga mängder av slam eller fasta partiklar som ger en påtaglig risk för avsättningar, fett eller andra ämnen som avskiljs vid spillvattnets av-

kylning, bensin eller andra brand- och explosionsfarliga vätskor eller olja och andra i vatten olösliga ämnen.

Svenskt Vattens normalförslag till ABVA innehåller inte något om installation av sådana avskiljare. Kommunerna bör inte meddela sådana föreskrifter. Även om det säkert i många fall både är lämpligt och rimligt att sådana anordningar installeras avser denna fråga installationens beskaffenhet. Som tidigare nämnts hör föreskrifter om hur en va-installation bör utföras hemma i bygglagstiftningen och inte i va-lagstiftningen.

Svenskt Vattens normalförslag till ABVA innehåller också en bestämmelse som förefaller ta sikte på mer hur va-installationen är utförd än på funktionen. Enligt bestämmelsen får en avfallskvarn installeras bara om huvudmannen efter ansökan medger det. Bakgrunden till bestämmelsen kan ha en historisk förklaring. I förarbetena till va-lagen anfördes att en allmän rätt för huvudmannen att förbjuda installation av hushållsmaskiner skulle leda alltför långt och att det inte torde finnas anledning att förbjuda tvätt- och diskmaskiner. Beträffande avfallskvarnar ansågs däremot att dessa kunde föranleda att avloppsvattnet får en sammansättning som i väsentlig mån avviker från det normala vilket kan skapa speciella problem för huvudmannen. Huvudmannen ansågs därför ha möjlighet att förbjuda eller närmare reglera villkoren för installation av apparater som på ett besvärande sätt kan inverka på avloppsvattnets beskaffenhet (prop. 1970:118 s. 148 f). Svenskt Vatten har i sitt remissvar anfört att det i den nya lagen bör införas ett uttryckligt förbud mot användning av köksavloppskvarnar och andra anordningar eftersom huvudmannen annars inte har någon möjlighet att kontrollera användningen av sådana anordningar och att de ökade reningskostnaderna kommer att drabba samtliga fastighetsägare, något som inte skulle överensstämma med att avgifterna bör fördelas efter skälig och rättvis grund och att det är förorenaren som skall betala.

Syftet med att installera avfallskvarnar är främst att kunna finfördela hushållsavfall så att avfallet kan bortföras från fastigheten genom avloppssystemet. En ökad tillförsel av hushållsavfall jämfört med vad som normalt tillförs avloppssystemet kan givetvis medföra problem, såsom bl.a. stopp i ledningssystemet eller ökade mängder fett. Det väsentliga är dock vilken beskaffenhet avloppsvattnet har, och det finns fog för den ståndpunkten att avloppsvatten som innehåller fett och andra ämnen i sådan mängd att det medför olägenheter vid driften av den allmänna anläggningen inte är av en sådan beskaffenhet att huvudmannen är skyldig att ta emot det. Det bör även i detta sammanhang erinras om att Boverkets byggregler, som även rör va-installationer, innehåller föreskrifter om behandling av spillvatten. Hur som helst är det givetvis inte avfallskvarnen som genererar det skadliga innehållet utan vad som tillförs denna kvarn. De krav som kan ställas bör därför avse avloppsvattnets beskaffenhet och inte avse direkta krav på installationen. Genom relevanta krav på avloppsvattnet bör det vara möjligt att uppnå samma resultat som den nuvarande bestämmelsen i ABVA om avfallskvarnar leder till. Användande av avfallskvarnar innebär nog normalt att sådana krav inte uppfylls.

När en fastighets va-förhållanden påtagligt avviker från det normala bör det vara möjligt för huvudmannen att komma överens med den berörde fastighetsägaren om de särskilda villkor för användningen av va-anläggningen som de speciella förhållandena föranleder. Ett sådant avtal bör kunna avse både ekonomiska och tekniska specialbestämmelser som motiveras av avvikande förhållanden och som kan behövas för att det skall vara möjligt för huvudmannen att betjäna den aktuella fastigheten. Det kan t.ex. vara fråga om industrier som inte ligger i ett industriområde och som behöver vattentjänster av särskild beskaffenhet. Det kan också vara lämpligt att vissa användare får tillfälle till verkliga förhandlingar med huvudmannen om regleringen av va-förhållandet, eftersom det för deras del ofta kan finnas behov av särskilda föreskrifter om t.ex. vattentryck, vattenbeskaffenhet och avloppsrening. Avtalsmöjligheten bör komma till uttryck i lagtexten.

5.11 Skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster

Regeringens förslag: En fastighetsägare skall betala avgifter för en allmän va-anläggning, om fastigheten finns i anläggningens verksamhetsområde samt med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Vid bedömning av behovet skall särskild hänsyn tas till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser. Avgiftsskyldigheten avser dels vattentjänster som tillhandahålls genom en förbindelsepunkt, dels bortledande av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt. En fastighetsägare skall också betala för bortledande av vatten från allmän platsmark.

Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls skall betala en avgift för bortledande av vatten från den allmänna platsmarken.

Avgifter för bortledande av vatten skall täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Lunds kommun* har anfört att uppvärderingen av hushållningsaspekten kommer att bli förödande för kommunernas möjlighet att finansiera utbyggnaden av va-anläggningar i glesbygdsbyar. *Falu kommun* har till viss del instämt i dessa synpunkter men också anfört, liksom *Uppsala kommun*, att återföring av näringsämnen till kretsloppet är mycket angeläget. *Svenskt Vatten* har önskat vägledning om vad som är att anse som ”god hushållning med naturresurser”. Av det fåtal remissinstanser som yttrat sig om bortledandet av dagvatten från allmänna platser är samtliga positiva till förslaget att koppla va-lagens krav på bortledandet till det faktiska behovet av den vattentjänsten.

Skälen för regeringens förslag

Fastighetsägarens avgiftsskyldighet enligt gällande rätt

Avgiftsskyldigheten regleras i 9 § va-lagen och gäller under samma förutsättningar som rätten att använda anläggningen, åtminstone enligt ordalydelsen. Som framgått tidigare är det, på grund av bevisbördans placering, inte riktigt så i den praktiska tillämpningen. Det är visserligen huvudmannen som måste visa att fastigheten faktiskt har behov av vattentjänsterna. Om det finns ett sådant behov måste fastighetsägaren, för att undgå avgiftsskyldighet, kunna bevisa att detta behov med större fördel kan tillgodoses på något annat sätt än genom den allmänna anläggningen. Enbart det förhållandet att huvudmannen har byggt ut den allmänna va-anläggningen i ett område medför inte automatiskt att fastigheterna där kan avgiftsdebiteras. Avgiftsskyldigheten måste i princip vara motiverad av den enskilda fastighetens behov av de vattentjänster som erbjuds.

Fastighetsägaren är inte skyldig att betala avgifter för några andra tjänster än sådana om han faktiskt utnyttjar och sådana som fastigheten kan anses behöva vare sig de utnyttjas eller inte. Detta behov skall bedömas på objektiva grunder. Fastighetsägarens egen uppfattning om behovet tillmäts ingen självständig betydelse. Om det kan konstateras ett relevant behov av erbjudna vattentjänster uppkommer frågan om hur behovet tillgodoses med största fördel. Detta avgörs genom en samlad bedömning av rådande omständigheter mot bakgrund av fastighetens användningsmöjligheter på sikt.

Trots att det är en individuell prövning måste hänsyn tas till den omgivande bebyggelsen och områdets karaktär i övrigt. Detta har fått en allt större betydelse i rättspraxis. Om förhållandena i bebyggelseområdet i stort behöver en kollektiv lösning av va-frågan, har detta redan i sig ansetts innebära en stark presumtion för att andra lösningar inte heller är bättre i det enskilda fallet. Miljöaspekten är också viktig i det här sammanhanget, men det är inte avgörande vilket system som är mest kretsloppsanpassat. Också andra miljösynpunkter skall beaktas, exempelvis arten och omfattningen av de ingrepp i naturen och boendemiljön som olika lösningar medför. Det är dock i första hand hälsoskyddsskäl som motiverar utbyggnaden av en allmän va-anläggning. Hänsyn skall vidare tas till vad en modern boendestandard kan anses kräva och till rena bekvämlighetssynpunkter, va-lösningarnas varaktighet och hållbarhet, betydelsen av möjliga framtida förändringar i fastighetens användning och ägarförhållanden, samt de rent tekniska och ekonomiska förhållandena.

I praxis har behovet av rent vatten ofta ansetts kunna med större fördel tillgodoses genom fastighetens egen vattenbrunn, när brunnen har ett godtagbart vatten i tillräcklig mängd. En kostnadsjämförelse kan i sådana fall få fördelsbedömningen att väga över till förmån för det enskilda alternativet. I fråga om spillvattenavlopp lyckas däremot fastighetsägaren sällan visa att en enskild lösning är bättre. För en bostadsfastighet i ett tätbebyggt område, där ett allmänt avloppsnät har byggts ut, anses vanligt förekommande enskilda avloppsanordningar (trekamarbrunnar, septiska tankar etc.) i regel inte längre uppfylla anspråken på hygienisk standard. Eftersom fördelsbedömningen skall göras på längre sikt, gäller detta i stor utsträckning även om fastigheten bara nyttjas för fritidsändamål.

En fastighetsägare blir alltså avgiftsskyldig även om fastighetsägaren inte använder den allmänna va-anläggningen. Enligt den allmänna regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund skall man dock vid bestämmandet av avgifterna beakta den omständigheten att ägaren faktiskt inte använder anläggningen.

Obebyggda fastigheter kan ofta anses inte ha något behov av vattentjänster. Avgiftsskyldighet kan dock uppkomma om fastigheterna ligger inom en detaljplan och enligt planen är avsedda att bebyggas. I så fall skall, om det inte finns särskilda skäl för en annan bedömning, behovet av anordningar för vattenförsörjning och avlopp bedömas som om fastigheten var bebyggd enligt planen. Särskilda skäl för undantag från denna avgiftsskyldighet kan vara att det finns ett faktiskt eller rättsligt hinder att bebygga fastigheten.

Avgiftsskyldigheten inträder när huvudmannen har upprättat en förbindelsepunkt för fastighetens anslutning till den allmänna anläggningen och underrättat fastighetsägaren om detta. Tidpunkten för avgiftsskyldighetens inträde har betydelse bl.a. för avgifternas beräkning.

Huvudmannen har rätt att av ägarna till sådana fastigheter inom en detaljplan som är avsedda för bebyggande ta ut avgift för att vatten från allmänna platser inom planområdet avleds genom anläggningen. En sådan avgift får inte tas ut innan åtgärder för avledandet har blivit utförda. Däremot är denna avgiftsskyldighet inte beroende av att någon förbindelsepunkt upprättas eller att fastigheten har något individuellt behov av den vattentjänsten.

Skyldighet att faktiskt ansluta sig till den allmänna va-anläggningen

Något krav på faktisk anslutning följer inte av vare sig rätten att använda den allmänna va-anläggningen eller avgiftsskyldigheten utan kan bara framtvingas med stöd av hälso- och miljöskyddslagstiftningen. Frågan om anslutningstvång när en faktisk anslutning är motiverad av va-tekniska skäl har diskuterats i samband med den nuvarande va-lagens tillkomst (prop. 1970:118 s. 98 ff).

Det förefaller dock varken lämpligt eller behövligt med föreskrifter om anslutningstvång, utan den anslutning som skall kunna framtvingas mot fastighetsägarens vilja bör även i fortsättningen grundas på de skäl och ske i den ordning som anvisas av hälso- och miljöskyddslagstiftningen.

Som bl.a. Statens va-nämnd har påpekat kan formuleringen i de nuvarande bestämmelserna om brukningsrätt och avgiftsskyldighet ge läsaren det felaktiga intrycket att det är fråga om en faktisk anslutningsskyldighet som skall prövas mot behovet i det enskilda fallet. Eftersom hälso- och miljöskäl i praxis genomgående anses tala för att fastigheten behöver spillvattenanläggningen och att fastighetsägaren därför skall bidra till att täcka kostnaderna för anläggningen bör bestämmelserna förtydligas så att detta framgår tydligare.

God resurshushållning och utrymmet för småskaliga va-lösningar

Hur driften av allmänna va-anläggningar skall kunna tillgodose moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning utvecklas närmare i avsnittet om hur en allmän va-anläggning skall ordnas och drivas. Det blir huvudmannens sak att avgöra vilken teknik som bäst tillgodoser verksamhetens

ändamål. Lagförslaget kommer inte att innebära några hinder för huvudmannen att välja bra småskaliga lösningar. Lagen kommer inte att innehålla några andra begränsningar i detta hänseende än den som ligger i att bara kostnader som behövs för produktionen av vattentjänsterna får ingå i beräkningsunderlaget för avgifterna. Eftersom allmänna va-anläggningar är avsedda att lösa va-frågor i större sammanhang, blir det dock sällan aktuellt med småskaliga lösningar.

Inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning kommer sannolikt de småskaliga lösningarna normalt bara att bli aktuella som alternativ till den allmänna va-anläggningen. Med dagens fördelsprövning blir utrymmet för enskilda avloppslösningar inte stort. Även om den alltmör utvecklade tekniken för småskaliga spillvattenavlopp och torra och sorterande avloppssystem fortlöpande höjer kvaliteten på dessa, är det i normalfallet fortfarande svårt att i jämförelse med allmänna system, som enligt lagen hela tiden måste uppfylla gällande kvalitetsnormer, finna att de enskilda lösningarna är till större fördel än de allmänna. Ett sätt att öka det möjliga utrymmet för enskilda lösningar skulle kanske kunna vara att uppvärdera betydelsen av hushållningsaspekten i detta sammanhang. Förutom att vara billigare för fastighetsägaren, förefaller det vara i just det avseendet som småskaliga avloppslösningar ibland anses kunna ha ett visst försteg.

Detta tycks vara en framkomlig väg och reglerna om fördelsprövningen bör därför kompletteras så att det framgår av lagtexten att det särskilt skall beaktas i vilken mån de jämförda alternativen tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurserna. Några remissinstanser har önskat vägledning om vad som närmare avses med ”god hushållning med naturresurser”. Som exempel kan nämnas att om ett enskilt alternativ till en va-lösning skulle visas vara överlägset i fråga om återföring av viktiga näringsämnen till det naturliga kretsloppet samtidigt som det enskilda alternativet från övriga relevanta synpunkter håller någorlunda jämna steg med det allmänna alternativet, skulle denna fördel med den enskilda lösningen kanske kunna anses räcka för att fastighetsägaren skall slippa avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen för den allmänna anläggningen. Hushållnings- och kretsloppsprinciperna bör här ha samma innebörd som i miljölagstiftningen (jfr bl.a. prop. 1997/98:45 s. 20).

Avgiftsskyldighet för bortledande av dagvatten från fastigheten

I många fall kan avvattningen av fastigheter i ett område ske miljömässigt bättre genom olika former av lokalt omhändertagande (LOD), dvs. bortledande som inte alltid kräver ett särskilt ledningsnät. Avrinningen kan ske naturligt – över mark, via diken och bitvis kanske genom ledningar – till anlagda perkolationsmagasin, andra fördröjningsmagasin eller på annat sätt. Det från avgiftssynpunkt enda intressanta är om den utförda avvattningsanläggningen faktiskt fungerar eller inte. Det blir här liksom i övrigt huvudmannens sak att välja den bästa tekniken.

Skyldigheten att betala avgifter för vattenavledningen bör vara beroende av fastighetens behov av denna vattentjänst. Om behovet kan tillgodoses genom den allmänna anläggningen utan att ordna servisledningar till fastigheterna, bör för avgiftsskyldighet uppkomma under samma förutsättningar som annars, dvs. när fastigheterna får tillgång till den via en upp-

rättad förbindelsepunkt. Det innebär att avgiftsskyldighet också kan uppkomma för obebyggda fastigheter som enligt en detaljplan är avsedda att bebyggas. Andra obebyggda fastigheter bör inte kunna avgiftsbeläggas. Detta är värt att notera, eftersom verksamhetsområdet för tjänsten dagvatten med den nu föreslagna avloppsdefinitionen också kommer att kunna omfatta fastigheter som inte ligger i ett detaljpanelagt område.

I avsaknad av en förbindelsepunkt behövs en reglering av när avgiftsskyldigheten skall inträda i dessa fall och överväganden om hur rättsförhållandet i övrigt påverkas av att inte vara ledningsbundet.

Avgiftsskyldigheten bör inträda när huvudmannen har utfört en sådan dagvattenanläggning och underrättat fastighetsägaren om detta. Det får förutsättas att ordnandet av anläggningen har föregåtts av en ordentlig undersökning av behovet av vattentjänsten och att berörda fastighetsägare i detta sammanhang inte bara har blivit informerade om planerna i god tid utan också beretts tillfälle att lämna synpunkter.

Om en anläggning för bortledande dagvatten ordnas och omfattar fastigheter vars ägare inte önskar vattentjänsten, får respektive fastighetsägare – för att komma undan avgiftsskyldigheten – på vanligt sätt efter underrättelsen om den utförda anläggningen göra invändning om att fastigheten inte behöver några anordningar för bortledande av dagvatten, att ett eventuellt sådant behov inte tillgodoses genom den utförda anläggningen eller att behovet i vart fall med större fördel skulle kunna tillgodoses på ett annat sätt. Behovsprövningen blir den samma vare sig det har upprättats en förbindelsepunkt för den vattentjänsten eller inte. Frågan om fastighetens behov av vattenavledning över huvud taget, får också bedömas på vanligt sätt. Det innebär att prövningen normalt får utgå från presumptionen att fastigheten skall anses ha ett sådant behov, om vattnet från fastigheten inte kan tas om hand genom naturlig avledning till våtmarker eller vattendrag eller genom markinfiltration inom fastigheten eller på angränsande markområden från vilka vattenavledning inte sker genom huvudmannens försorg.

När vattentjänsten inte är ledningsbunden försvinner med förbindelsepunkten också den naturliga och skarpa gränsen mellan huvudmannens och fastighetsägarnas ansvar. Att bestämma vad som hör till den allmänna dagvattenanläggningen och till fastigheternas dagvatteninstallationer bör trots detta inte vara svårt.

Avgiftsskyldighet för bortledande av dagvatten från allmän platsmark

Som framgått gäller den nuvarande möjligheten att ta ut avgifter för bortledande av dagvatten från allmänna platser bara inom detaljpanelagda områden. Med allmänna platser avses i dessa fall detsamma som i plan- och bygglagstiftningen, dvs. sådan mark som i en detaljplan eller i områdesbestämmelser har redovisats som allmän plats, t.ex. gator, torg och parker.

För va-lagstiftningens del finns det inte längre skäl att ha kvar kopplingen mellan bortledande av dagvatten från allmänna platser och en detaljplan. Det är mer ändamålsenligt att kommunen – utan att vara bunden av detaljplaneregleringen – på vanligt sätt får bestämma ett verksamhetsområde också för denna vattentjänst.

En avgiftsskyldighet för bortledande av dagvatten från allmänna platser gör att verksamhetsområdet inte bör vara större än vad som tydligt kan anses ligga i va-kollektivets intresse. Förutom detaljplanereglerade områden, som alltid skall ingå, bör till verksamhetsområdet inte föras andra områden än sådana för vilka bebyggelsen, i första hand bostadsbebyggelsen, kräver att va-frågorna löses i ett större sammanhang. Det största verksamhetsområdet för bortledande av vatten från allmänna platser kommer därmed i princip att sammanfalla med verksamhetsområdet för avvattning av enskilda fastigheter. På samma sätt som för andra vattentjänster bör det kunna finnas flera från varandra skilda verksamhetsområden för bortledande av vatten från allmänna platser inom en och samma kommun.

Inom ett bestämt verksamhetsområde bör alltså avgifter kunna tas ut för att vatten genom den allmänna anläggningen leds bort från allmänna platser. Avgiftsskyldigheten bör gälla först efter det att de åtgärder som behövs för bortledandet har vidtagits och fastighetsägarna underrättats om detta. Platser inom verksamhetsområdet som funktionellt och i övrigt motsvarar vad som typiskt sett redovisas som allmän plats i en detaljplan, vare sig de ligger inom eller utanför planlagt område, bör omfattas av bestämmelsen om avgiftsskyldighet. Även inom ett planlagt område kan det finnas platser som på detta sätt motsvarar en allmän plats utan att vara redovisade som sådana i planen. Särskilt i områden med småhusbebyggelse är det vanligt att detaljplanen utformas med storkvarter. Förutom byggnadstomter för husen innehåller storkvarteren en eller flera kommunikationstomter, dvs. för hela husgruppen avsatta områden med gemensam mark i form av gator och parker m.m. Sådana platser används i regel för allmän trafik. De skiljer sig ofta inte till utformning eller användningssätt från de egentliga allmänna platserna i plan- och bygglagens mening. Vattenavledningen från sådan mark bör därför också kunna ske enligt den föreslagna regleringen. För obebyggda tomter inom verksamhetsområdet, bör däremot detaljplanerekvisitet för avgiftsskyldigheten vara kvar för att tomten skall kunna anses höra till det va-kollektiv i vars intresse bortledandet sker.

På samma sätt som för bortledande av dag- och dränvatten från själva fastigheterna får va-kollektivet anses ha behov eller nytta av att sådant bortledande sker också från bebyggelseområdets allmänna platsmarker. Denna vattentjänst kan alltså ofta anses ligga i fastighetsägarnas intresse. Hur fastighetsägarnas behov av vattentjänsten och nyttorekvisitet närmare bör bedömas bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra.

Kostnader för rening av det vatten som leds bort

Av bestämmelserna om avgiftsskyldigheten bör klart framgå att avgifter för bortledande av vatten naturligtvis också skall täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

5.12 Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas

Regeringens förslag: Avgifterna får bestämmas som anläggningsavgifter och bruksavgifter. Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att ordna och driva den allmänna va-anläggningen. Medel får avsättas för planerade framtida nyinvesteringar.

Avgifterna skall bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga på ett rättvist och skäligt sätt. Om särskilda förhållanden gör att kostnaderna för en viss fastighet i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter, skall avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna. Avgifter för bortledning av vatten från allmän platsmark skall fördelas mellan fastighetsägarna och dem som ordnar och underhåller den allmänna platsmarken enligt vad som är skäligt med hänsyn till den allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.

En anläggningsavgift skall motsvara fastighetens andel av kostnaden för att ordna den allmänna va-anläggningen. En bruksavgift skall avse drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar och andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift. Om det under en viss del av året krävs särskilda åtgärder för en vattentjänst, får en bruksavgift för en sådan säsong bestämmas på andra beräkningsgrunder än under året i övrigt.

Avgifternas belopp och beräkningsgrunderna skall framgå av en taxa enligt föreskrifter som kommunen meddelar. Kommunen får överlåta åt huvudmannen att bestämma beloppen enligt med taxeföreskrifterna.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Enligt utredningens förslag skall dock den som ansvarar för att allmänna platser iordningsställs och underhålls betala hälften av kostnaden för rening av vatten som letts bort från sådana platser. Resterande del skall belasta fastighetsägarna.

Remissinstanserna: *Hyresgästföreningen* och *Svenska kommunalarbetsförbundet* har förordat att va-lagens självkostnadsprincip skall fortsätta att tillämpas. Ett antal remissinstanser har dock ifrågasatt om inte principen motverkar sitt syfte. Bl.a. *Statskontoret*, *Statens energimyndighet* och *Konkurrensverket* har anført att alternativa lösningar bör övervägas. *Fastighetsägarna* har anført att självkostnadsprincipen bör uttryckas och tillämpas på samma sätt i all lagstiftning. Ett par remissinstanser har påpekat att det är viktigt att beakta alla intäkter som är förenade med den allmänna va-verksamheten, t.ex. värdet av energin i det reade spillvattnet. De fåtal remissinstanser som har yttrat sig angående införandet av möjligheten till en investeringsfond har tillstyrkt förslaget. Det har påpekats att det är viktigt att avgiftsskyldigheten fördelas på skälig och rättvis grund i syfte att uppnå likställdhet mellan fastigheter av samma typ. I frågan om bortledning av vatten från allmän platsmark har *Göteborgs kommun* anført att utredningens förslag om att väghållarna skall stå för hälften av kostnaderna för avledning och rening visserligen är bra då det innebär ett steg i riktning mot principen om att "förorenaren betalar", men att kostnadsfördelningsnivån inte bör anges i lagtexten. I stället bör, enligt Göteborgs kommun, fördelningsprincipen

anges i författningstexten medan det i råd, anvisningar och praxis kan komma fram att halva kostnaden kan vara lämpligt när väghållaren och va-huvudmannen inte kan enas om annan fördelning. *Norrköpings kommun* och *Svenskt vatten* delar denna uppfattning. *Vägverket* har anfört att det vore rimligt att låta staten bekosta bortledande och rening av dagvatten som kommer från vägar med statlig väghållning. *Svenska kommunförbundet*, som har ställt sig bakom förslaget om utökade möjligheter till särtaxor för bruksavgifter och säsongstaxor, har anfört att det är ett steg mot ökad kostnadsriktighet i va-taxorna, men att kravet på ”beaktansvärda skillnader” i kostnaderna som villkor för att få använda särtaxor bör slopas. Enligt förbundet bör bestämmelserna om särtaxor i stället utformas så att de ger kommunerna en rätt, inte en skyldighet, att anta en särtaxa när förutsättningarna för en sådan är uppfyllda.

Bakgrund och gällande rätt

Självkostnadsprincipen och nödvändiga kostnader

I kommunallagen anges att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Denna självkostnadsprincip har gällt sedan länge. Principen har setts som en del av konsumentskyddet när en kommunal verksamhet är avgiftsfinansierad och drivs av en kommun. Syftet är att förhindra överuttag av avgifter som en form av förtäckt särbeskattning. Innebörden av självkostnadsprincipen och dess tillämpning har utförligt behandlats av Avgiftsutredningen, Avgiftsgruppen med Referensgruppen och Plan- och byggutredningen.

Enligt den nuvarande va-lagen har huvudmannen rätt att täcka kostnaderna för den allmän va-anläggningen genom avgiftsuttag från fastighetsägarna. Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för anläggningen. Det finns ingen skyldighet att avgiftsfinansiera verksamheten.

Av ordalydelsen i 24 § va-lagen framgår att självkostnadsprincipen endast anger taket för det totala avgiftsuttaget från användarna men inte för enskilda användares skyldighet att betala avgifter. Huvudmannen får sammanlagt inte ta ut mer avgifter än vad som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för hela va-anläggningen och verksamheten får inte drivas så att den totalt sett ger en väsentlig vinst.

Flera från varandra skilda kommunala va-verk utgör normalt en va-anläggning (NJA 1981 s. 640) och bedömningen av om regeln har iakttagits skall följaktligen ske med hänsyn till kostnaderna vid denna anläggning som helhet. Om det sker ett väsentligt överuttag av avgifter är huvudmannen i princip återbetalningsskyldig (NJA 1988 s. 457). Statens va-nämnd har visserligen i flera avgöranden godtagit att återbetalningspliktiga överuttag inte betalas tillbaka direkt till användarna utan att medlen i stället gottgörs avgiftskollektivet genom en taxesänkning eller en finansiering av investeringar. En förutsättning för en sådan kollektiv reglering har varit att den skett enligt en plan och inom en inte alltför lång tid från överuttaget.

Eftersom flertalet kommuner i dag strävar efter en hundra procentig kostnadstäckning med avgiftsmedel, har begränsningarna av det maximala avgiftsuttaget fått allt större betydelse. När 1970 års va-lag infördes räk-

nade man med att va-verksamheten liksom tidigare skulle skattefinansieras i betydande utsträckning. Det ansågs därför inte så angeläget att i alla delar precisera det använda kostnadsbegreppet, vilket har medfört att det har lämnats ett relativt stort utrymme åt rättstillämpningen att vid behov göra sådana preciseringar.

I praxis har i flera sammanhang understrukits att lagen inte talar om självkostnad utan om nödvändiga kostnader och framhållits att detta innebär en precisering och en skärpning. Förutom att kostnaderna skall vara direkt knutna till den allmänna anläggningens anskaffning eller drift eller annars ha ett starkt naturligt samband med va-verksamheten, skall de enligt Va-nämnden i princip också vara nödvändiga i den meningen att de framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål.

Exempel på nödvändiga kostnader

I förarbetena till va-lagen gavs en del exempel på kostnader som i lagens mening kunde anses nödvändiga, såsom skälig ersättning för lämnade tjänster och förmåner, internhyror eller andra utgifter för intern service och olika slags administrationskostnader. Någon avgift för upplåtelse av kommunal mark för ledningsdragning borde däremot inte komma i fråga när kommunen hade förvärvat marken genom avtal med en markexploator eller fått ersättning enligt bestämmelserna i byggnadslagen, numera plan- och bygglagen. Ersättning kunde dock utgå om gatuunderhållet fördröjades av förekommande brunnar och liknande. Kostnader för undersökningsarbete och projektering som hänför sig till en viss bestämd anläggning borde kunna tas ut av dem som använder den anläggningen, medan översiktliga undersökningar och planeringsverksamhet borde bekostas av allmänna medel.

Det finns inte något uttryckligt förbud mot att ta ut avgift för utvecklingskostnader, dvs. merkostnader för att förbereda en va-anläggning för att i framtiden kunna tillgodose ytterligare bebyggelseområden med vattentjänster, vilket också inkluderar kostnader för kartläggning av vattenresurser. För utvecklingskostnader som avsevärt påverkar avgifternas storlek gäller dock att sådana inte betraktas som nödvändiga i avgiftsunderlaget förrän utvecklingen har aktualiserats. I praktiken har det visat sig svårt att skilja ut sådana utvecklingskostnader från vad en från tekniska och företagsekonomiska synpunkter sund framförhållning kan motivera i fråga om en anläggnings dimensionering och kapacitet. Hittills har Va-nämnden inte i något fall underkänt ett avgiftsuttag på den grunden att utvecklingskostnader felaktigt ingått i avgiftsunderlaget.

En annan typ av utvecklingskostnader, som däremot normalt anses nödvändiga, är kostnader för personalens kompetensutveckling och kostnader för utveckling av teknik, metoder, rutiner, administration och organisation i syfte att säkerställa va-anläggningens goda bestånd, öka effektiviteten i verksamheten och höja vattentjänsternas kvalitet. Bidrag som va-huvudmännen lämnar till en organiserad va-forskning som bedrivs av branschorganisationen Svenskt Vatten kan också omfattas.

Kapitalkostnader i form av avskrivningar och ränta betraktas i och för sig som nödvändiga, men har vållat problem i rättstillämpningen med flera uppmärksammade rättsfall (bl.a. NJA 1988 s. 457 och 1994 s. 10 I).

Vad först gäller avskrivningar så har i senare redovisningspraxis enligt bokföringslagen (numera 1999:1078), årsredovisningslagen (1995:1554) och kommunala redovisningslagen (1997:614) slagits fast att avskrivningar alltid skall ske enligt plan på det historiska anskaffningsvärdet. Detta torde accepteras också i den va-rättsliga tillämpningen. Vilken avskrivningsmetod som används förefaller dock vara av mindre betydelse så länge den inte kan anses ge upphov till vinst. Metodfrågan har ännu inte ställts på sin spets i rättstillämpningen. Självkostnadsprincipen innefattar dock enligt Högsta domstolens uttalande ett principiellt förbud mot att dagens användare belastas med kostnader som rätteligen bör betalas av framtida användare (NJA 1994 s. 10 I).

I fråga om internräntan på investerat kapital har rättspraxis godtagit en räntesats som motsvarar ett genomsnitt av räntorna på kommunens totala långfristiga låneskuld med beaktande även av kursförluster och kursvinster vid belåning utomlands. Underlaget för internränteberäkningen får då inte överstiga restskulden. Denna svarar normalt mot det bokförda värdet, dvs. det historiska anskaffningsvärdet minskat med avskrivningar. Det saknar i allmänhet betydelse om de av kommunen tillskjutna medlen utgörs av skattemedel eller externt upplånade medel. I den mån en särskild upplåning sker för den allmänna va-anläggningen, kan dock ifrågasättas om en nämnvärt högre internränta än den faktiska lånekostnaden kan vara en nödvändig kostnad.

Vid prövningen av kapitalkostnaderna måste hänsyn också tas till utrymmet för fondering av medel och till hur överskott och underskott i verksamheten behandlas. Med överskott och underskott avses här bara sådana som har en väsentlig omfattning. Tillfälliga överskott i va-verksamheten under något eller några år kan förenas med självkostnadsprincipen, om de sett över en längre period motvägs av andra års underskott. Enligt Va-nämndens uttalande bör överskott och underskott i princip jämnas ut inom tre år genom exempelvis en taxejustering. En något längre tid godtas om huvudmannen har antagit en plan som visar hur utjämnningen skall ske. I den mån ett underskott inte kompenseras genom en taxehöjning inom denna tid, anses va-verksamheten finansierad på annat sätt än genom avgifter. En vald skattefinansiering är definitiv och även om det inte framgår att den är vald, behandlas den alltså som sådan om annat inte tydligt anges innan respektive års bokslut fastställs. Va-nämnden har också ansett det vara förenligt med va-lagen att överskottsmedel och meravskrivningsmedel fonderas för framtida investeringar, om det sker i en begränsad omfattning och va-anläggningen tillgodoförs ränta på ansamlade medel. I princip får dessa medel inte överstiga det tillskott – utöver avskrivningsmedel, anläggningsavgifter och andra mer normala finansieringsmedel – som krävs för att täcka specificerade investeringsbehov under den närmast följande femårsperioden.

Kostnader för miljöåtgärder som sanering av sjöar och vattendrag måste ha ett klart samband med den egna avloppshanteringen, även om det ligger långt bak i tiden, för att kunna betraktas som nödvändiga.

För avvattning av allmänna platser inom ett detaljplanelagt område gäller särskilda regler om avgiftsuttagets storlek. Sådana avgifter får inte

överskrida huvudmannens kostnad för att genom anläggningen leda bort vatten från allmänna platser inom det område som det är fråga om. I den mån omfattningen av platserna uppenbarligen överstiger områdets eget behov skall kostnaden bäras av den som ansvarar för platsernas iordningställande och underhåll.

Avgifternas fördelning

Beräknade kostnader skall fördelas mellan användarna efter skälig och rättvis grund. Bestämmelsens ordalydelse uttrycker en slags likabehandlingsprincip vid avgiftsuttaget (den sociala kostnadsfördelningsprincipen). I rättsfallet NJA 1981 s. 640 I har Högsta domstolen uttalat att va-avgifterna i princip skall bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga. Vidare angavs att en fördelning efter skälig och rättvis grund innefattar såväl en möjlighet som en skyldighet för huvudmannen att beakta sådana särförhållanden som relativt sett innebär att va-försörjningen till en fastighet blir avsevärt dyrare eller billigare vid avgiftssättningen.

Avgifter kan utgöras av engångsavgifter (anläggningsavgifter) eller periodiska avgifter (brukningsavgifter). En engångsavgift får inte sättas högre än att den motsvarar fastighetens andel i kostnaden för att ordna den allmänna va-anläggningen och befriar i princip användaren från att i framtiden betala avgift för samma kostnad en gång till. Engångsavgifterna skall inte avse kostnader för anläggningens drift eller underhåll, vilket de periodiska avgifterna syftar till. De periodiska avgifterna får täcka också kapitalkostnader.

Fördelningsregeln avser båda avgiftsslagen och en fastighets särförhållanden skall alltså beaktas vid fördelningen av såväl engångsavgifter som periodiska avgifter. Det är huvudmannen som måste visa de särförhållanden som ger grund för ett högre avgiftsuttag från en viss fastighet och i rättspraxis har detta lyckats beträffande engångsavgifter (t.ex. NJA 1993 s. 700 I och II). Det förefaller däremot inte finnas något avgörande där huvudmannen lyckats visa sådana särförhållanden som bör påverka de periodiska avgifterna.

Sär- och säsongstaxa

Genom lagändringar 1996 infördes en ny bestämmelse med innebörden att om kostnaden för en viss eller vissa fastigheters va-försörjning p.g.a. särskilda förhållanden i en beaktansvärd omfattning avviker från vad som i övrigt gäller för verksamhetsområdet bestäms engångsavgiften med hänsyn till dessa skillnader. Bakgrunden var att kraven på differentiering av engångsavgifterna ansågs ha blivit alltför högt ställda i rättspraxis (prop. 1995/96:188 s. 13). Bestämmelsen avviker från vad som tidigare gällde endast genom att kravet på kostnadsskillnad sänkts. Därigenom ansågs särtaxa kunna komma i fråga i något fler fall än de rena undantagsfallen. Bestämmelsen avser bara engångsavgifter. Vid bestämmande av de periodiska avgifterna skall hänsyn följaktligen enbart tas till avsevärda kostnadsskillnader.

Samtidigt infördes en bestämmelse om säsongstaxa. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen eller till behovet av en tillfredsställande av-

loppsrening eller av andra skäl under en viss mindre del av året behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär vid en allmän va-anläggning, får de periodiska avgifterna för denna del av året bestämmas med tillämpning av en taxenivå som är högst dubbelt så hög som den som tillämpas för huvuddelen av året. Det är främst inom de delar av ett verksamhetsområde där belastningen på den allmänna va-anläggningen i avsevärd mån varierar under olika delar av året som säsongstaxor blir aktuella, t.ex. områden med en hög andel fritidsbostäder med hög belastning under vissa delar av året.

Inom ramen för kostnadsfördelningsregeln har det inte ansetts vara möjligt att göra åtskillnad mellan bofasta och fritidsboende eller mellan personer folkbokförda i respektive utanför kommunen. Differentierade taxor kan dock utgöra en form av styrmedel för att uppnå ett från miljö- och resurshushållningssynpunkt önskvärt beteende hos användarna, särskilt en minskad vattenförbrukning under vissa delar av året. Takregeln, att den förhöjda avgiften fick uppgå till som mest två gånger den ordinarie avgiften, kritiserades vid bestämmelsens tillkomst. I motiven anfördes att även om takregeln skulle minska bestämmelsens styrande effekt fick den ändå anses vara motiverad, särskilt med hänvisning till att kommunen hade ett mycket begränsat inflytande över enskilda allmänförklarade anläggningar (prop. 1995/96:188 s. 19 f).

Kostnaden för servisledning och andra för fastigheten särskilt avsedda anordningar fick enligt en särskild bestämmelse i 1955 års va-lag läggas på fastigheten. Om huvudmannen utför anordningar som ingår i den allmänna va-anläggningen men som endast avser en viss fastighet eller ett mindre antal fastigheter anses huvudmannen även utan uttryckligt lagstadgande i 1970 års va-lag ha rätt att inom ramen för fördelning av kostnaderna efter skälig och rättvis grund ta ut sådana kostnader av de berörda fastighetsägarna.

Närmare om taxeföreskrifterna

Om huvudmannen väljer att avgiftsfinansiera verksamheten skall avgifterna betalas enligt en taxa, utformad i överensstämmelse med de grunder som anges i den nuvarande va-lagen. Taxan bestäms av huvudmannen. Branschorganisationen Svenskt Vatten har utformat basförslag till va-taxa, med olika alternativ beroende på vilken särskild inriktning för avgiftsfördelningen som huvudmannen väljer. Basförslagen har medfört att kommunala huvudmäns taxor över hela landet bestäms utifrån likartade principer.

Traditionellt har nyttoaspekten tillgodosetts genom att avgiftsuttaget bestämts utifrån flera parametrar som i större eller mindre mån anses återspegla fastighetens nytta. För engångsavgifter är dessa parametrar enligt basförslaget servisavgift, avgift per förbindelsepunkt, tomtYTEavgift och lägenhetsavgift, och beträffande periodiska avgifter utgörs de av fast avgift, avgift per kubikmeter, lägenhetsavgift för bostäder och tomtYTEavgift för industrier.

Vid en förändring av fastighets- eller byggnadsbeståndet när det redan funnits en anslutning till allmän va-anläggning har en ny engångsavgift bara fått tas ut om den är orsakad av att fastigheten fått större nytta av sin anslutning till den allmänna anläggningen. Att engångsavgift tagits ut vid

nybyggnad på en fastighet där äldre ansluten bebyggelse funnits har i NJA 1978 s. 596 ansetts strida mot va-lagens fördelningsregel för den del av nybyggnaden som motsvarade den äldre bebyggelsen. När avstyckning skett och de därigenom nybildade fastigheterna anslutits till en allmän va-anläggning har en engångsavgift inte godtagits i den mån den avsett sådan tomtyta som redan beaktats vid den tidigare anslutningen. Det har i princip ansetts vara utan betydelse om avgift utgått för den tidigare anslutningen eller inte. När det varit fråga om en fullständig bebyggelse-sanering, som i princip varit att jämställa med nyetablering, har det dock accepterats att engångsavgifter motsvarande ny bebyggelse tagits ut.

Huvudmannen anses ha rätt att ändra engångsavgifterna över tiden i den mån det är förenligt med en fördelning av avgiftsskyldigheten efter skälig och rättvis grund.

Ramdirektivet för vatten

Som tidigare angetts har Europaparlamentet och rådet antagit det s.k. ramdirektivet för vatten. Syftet med direktivet var att upprätta en ram för skyddet av såväl ytvatten som grundvatten. Senast 2010 skall en prispolitik för vatten införas som ger vattenförbrukarna drivkrafter för en effektiv användning av vattenresurserna och som på så sätt bidrar till att miljömålen nås. I direktivet (artikel 9) finns bestämmelser om täckning av kostnaderna för vattentjänster. Utgångspunkten är att den som använder eller förorenar vatten skall betala kostnaderna som uppstår för detta. Det framgår dock att medlemsstaterna inte skall anses överträda direktivet om de beslutar att inte tillämpa en prispolitik enligt principen om att förorenaren betalar såvida detta inte äventyrar syftena och möjligheterna att uppnå direktivets mål.

Statens va-nämnd har på regeringens uppdrag granskat om bestämmelserna om avgifter och taxor i den nuvarande va-lagen uppfyller de krav som ställs i artikel 9 i ramdirektivet. Va-nämnden har i en rapport den 24 juni 2002 bedömt att va-lagens avgiftsbestämmelser i allt väsentligt är förenliga med ramdirektivet. Va-nämndens rapport har remissbehandlats och flertalet remissinstanser godtog Va-nämndens slutsatser.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter

Självkostnadsprincipen är fortfarande motiverad som skydd mot missbruk av huvudmannens monopolställning. Principen är dessutom väl förenlig med den grundläggande utgångspunkten att de allmänna vattentjänsterna skall vara en form av samhällsservice som medborgarna skall kunna kräva att få tillgång till när förutsättningar för detta är uppfyllda. Avgiftsuttaget får inte bestämmas till högre belopp än vad som behövs för att täcka ordnandet och driften av va-anläggningen. Den närmare innebörden av vad som avses härmed bör som tidigare avgöras genom rättstillämpningen.

Som föreslagits bör huvudregeln för avgiftsuttaget vara att avgifterna inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för kommunen skall kunna ordna och driva va-anläggningen.

Det finns inget hinder mot att kommunerna skattefinansierar sin va-verksamhet, men en hög grad av skattefinansiering kan komma i konflikt

med de intentioner som det s.k. ramdirektivet för vatten ger uttryck åt. I takt med att merparten av kommunerna strävar mot en full avgiftsfinansiering av va-verksamheten blir denna konflikt dock allt mindre. Enligt uppgift från branschorganisationen Svenskt vatten ("Fakta om vatten och avlopp", 2001) täcker den sammanlagda va-avgiften för hela landet 99 procent av verksamhetens kostnader och den återstående procenten täcks via kommunalskatten. Sett över alla kommuner har ungefär 65 procent täckt sina kostnader fullt ut med avgifter och en entydig trend pekar på att det kommer att bli så på fler ställen. Alla de större kommunerna har en sådan full kostnadstäckning. Med hänsyn särskilt till denna utveckling finns inte nu skäl att i lagen införa krav på full avgiftsfinansiering.

Avsättningar för investeringar

Det har även tidigare, av Plan- och byggutredningen, föreslagits att huvudmannen skall ha rätt att avsätta medel till en särskild fond för att säkerställa underhåll och förnyelse av den allmänna va-anläggningen (SOU 1996:168). Förebilden för Plan- och byggutredningens förslag hämtades från lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, där skyldigheten att göra en fondavsättning motiverades med att de som i dag har fördel av gemensamhetsanläggningen bör ha ett ansvar för att den bibehålls eller ersätts och att rättviseskäl talar för att kostnaderna fördelas över anläggningens livslängd (prop. 1988/89:77 s. 74). Plan- och byggutredningen ansåg att detta var uttryck för ett förändrat synsätt på fördelningen av kostnadsansvaret mellan olika användargenerationer som också borde gälla allmänna va-anläggningar.

Det finns fog för betraktelsesättet att dagens användare bör ha ett ansvar för att en va-anläggning bibehålls och ersätts och följaktligen stå bidra till täckningen av de kostnader som det innebär.

Syftet att säkerställa anläggningens fortbestånd, bör kunna tillgodoses genom utökade möjligheter att avsätta medel till framtida nyinvesteringar som kommer hela va-kollektivet till godo. Även om de allmänna va-anläggningar ofta motsvarar vad som kan begäras i fråga om långsiktigt hållbara va-system, påverkas förutsättningarna för en rationell och kostnadseffektiv drift av verksamheten av de närmare ekonomiska villkoren för planeringen av anläggningarnas fortbestånd. Detta talar för att möjligheten att avsätta medel för framtida nyinvesteringar kan behöva vidgas i förhållande till det fonderingsutrymme som fastställts i praxis. Allmänt sett förefaller det dessutom vara ganska rimligt att dagens användare får ta ett något större ansvar för att anläggningen bibehålls och ersätts genom nyinvesteringar än vad som följer av en helt proportionell fördelning av kostnadsansvaret mellan användargenerationerna.

En utökning av fonderingsutrymmet bör gälla de fonderingsmöjligheter som redan har godtagits i rättspraxis och som väsentligen avser hur överskott från verksamheten kan disponeras för detta ändamål. I framtiden bör därför avgiftsmedel kunna få särredovisas i en resultatfond inom ramen för det egna kapitalet. Medlen bör sedan återföras till verksamheten på ettdera av två sätt. Det ena, som finns enligt gällande rätt, är att medlen antingen används för att kompensera underskott under de tre närmast föregående åren eller för att finansiera löpande underhållsåtgärder eller taxesänkning inom de tre närmast kommande åren. Det förutsätts att

avgiftsmedel som används på det här viset är av tillfällighetskaraktär. Det andra sättet, som bör utvidgas, är att medlen reserveras för framtida nyinvesteringar som kommer hela va-kollektivet till godo. Det bör i så fall ske genom att medel motsvarande investeringsutgiften avsätts för detta ändamål i en särskild investeringsfond. En sådan avsättning bör bara få avse bestämda åtgärder som redovisas i en fastställd investeringsplan. Av planen bör framgå de beräknade kostnaderna för åtgärderna, när man avser att ta de avsatta medlen i anspråk och övriga upplysningar som behövs för att avsättningens storlek skall kunna bedömas, dvs. bedöma om avsättningen är rimlig eller inte. Lagen bör inte innehålla någon bestämd tidsgräns för planen, men för dess trovärdighet bör förutsättas att investeringarna inte ligger för långt fram i tiden, normalt mindre än tio år. Skulle de avsatta medlen av någon anledning inte komma till användning som planerat, bör de återföras till den löpande redovisningen. När sedan investeringsutgiften har bokförts bör investeringsfonden successivt upplösas över investeringens nyttjandeperiod i takt med de avskrivningar som investeringen medför.

Kostnader för miljövardande åtgärder

Möjligheten att avgiftsfinansiera miljövardande åtgärder anses i dag vara ganska strikt knuten till huvudmannens förpliktelser enligt bestämmelser i miljölagstiftningen och i de tillstånd som gäller för va-verksamheten. Allmänna miljövardande åtgärder som inte omfattas av sådana skyldigheter svarar normalt inte mot sådana kostnader som behövs för verksamheten. Med den nu föreslagna nya lagen om allmänna vattentjänster ges ett något större utrymme för att finansiera miljökostnader med avgifter. Det gäller dock bara kostnader för åtgärder inom ramen för själva va-verksamheten och inte för vad som skulle kunna kallas externa miljövårdsåtgärder. För de interna miljövårdskostnaderna blir utrymmet större på flera sätt.

Enligt förslaget till ny lagtext skall det uttryckligen framgå att ordnandet och driften av en allmän va-anläggning skall uppfylla de krav som kan ställas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. Detta understryker huvudmannens förpliktelser i dessa hänseenden. Huvudmannen skall utöver sådana specifika krav som följer av föreskrifter och bindande tillståndsvillkor tillgodose krav som gäller enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Krav av det senare slaget har dock inte alltid den konkretion som skulle kunna vara önskvärd för den praktiska tillämpningen. Kostnader för sådana miljövardande åtgärder i vid bemärkelse som företas inom verksamheten bör betraktas som avgiftsgrundande, om åtgärderna kan anses nödvändiga för en från miljösynpunkt god och ansvarsfull förvaltning av den allmänna va-anläggningen.

Den största ökningen av miljörelaterade nödvändiga kostnader kommer att följa på den föreslagna utvidgningen av kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning när en sådan anläggning – utöver hälsohänsynen – behövs med hänsyn till skyddet för miljön. Detta kan t.ex. leda till att bostadsbebyggelse med enskilda avloppslösningar, som kanske duger från hälsoskyddssynpunkt men inte klarar gällande miljömål, kommer att behöva tillgodoses med vattentjänsten från en allmän

va-anläggning. Miljöhänsynen kommer också att få betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar, vilket kan medföra ökade kostnader för dagvattenhanteringen och ingå i avgiftsunderlaget.

När det däremot gäller kostnader för s.k. externa miljövårdsåtgärder – t.ex. åtgärder bortom reningsverkets utloppsrör – innebär förslagen inga förändringar. Det betyder att sådana åtgärder måste ha ett starkt samband med den egna avloppshanteringen för att kunna ingå i avgiftsunderlaget. Läget kan dock komma att förändras i samband med genomförandet av EG:s direktiv om vattenkvaliteten. Bindande åtgärdsprogram för att nå miljömålen kommer säkerligen att öka pressen på huvudmännen minska miljöstörningar från va-verksamheten. För att insatserna skall anses kostnadsmässigt nödvändiga kommer det fortfarande att krävas att sambandet mellan störningen och verksamheten inte är för svagt.

Enligt EG:s vattendirektiv skall medlemsstaterna beakta principen om kostnadstäckning och principen om att förorenaren betalar. EG-rätten förutsätter alltså ett system med avgiftsuttag för kostnadstäckning av i princip all påverkan och användning av vattenresurserna. Inom ett sådant system kommer huvudmannen för en allmän va-anläggning att som verksamhetsutövare få svara för den vattenanvändning som via anläggningen sker inom anläggningens verksamhetsområde och för den påverkan på vattenmiljön som anläggningen orsakar därutöver. De miljöavgifter och andra avgifter och eventuella miljöskatter som därigenom kan komma att påföras va-huvudmannen kommer självfallet att utgöra nödvändiga kostnader för den allmänna va-verksamheten.

Allmänna fördelningsprinciper

Avgiftsregleringen i den nuvarande va-lagen har ibland kritiserats för att avgifterna inte i tillräcklig utsträckning anses kunna användas som styrmedel för att påverka användarnas förbrukning eller i valet mellan enskilda och allmänna anläggningar.

Införandet av bestämmelserna om sär- och säsongstaxa i den nuvarande va-lagen har dock medfört en i viss mån vidgad möjlighet att beakta kostnadsskillnader för en viss eller vissa fastigheters va-försörjning. Principen om en social kostnadsfördelning fungerar i huvudsak väl. Den är ägnad att uppfattas som skälig och rättvis av konsumenterna. För den typ av samhällsservice som det här är fråga om är det inte givet att produktionskostnaderna alltid skall få fullt genomslag i det enskilda fallet. Genom den omfattande rättspraxis som har utbildats har också principerna för kostnadsfördelningen fått en sådan stadga och förutsebarhet att gällande rätt tillgodoser konsumenternas rättssäkerhetsintresse.

Vid bestämmandet av principerna om fördelningen av avgiftsskyldigheten måste även EG:s ramdirektivet för vatten beaktas. Ett uttag av bruksavgifter efter uppmätt förbrukning är helt i enlighet med den sociala kostnadsfördelningsprincipen och ramdirektivet för vatten förutsätter i princip att mätning skall ske där detta är rimligt. Huvudmännens kostnader för vattenförsörjning och avlopp utgörs dock väsentligen av fasta kostnader. En tendens under senare år har varit att mätning av vattenförbrukning oftast sker för normala bostadsfastigheter men att den andel av bruksavgifterna som baseras på mätning minskar till förmån för olika slags fasta avgifter. För fritidshus, med en förväntat mycket låg

vattenförbrukning, är det sällan motiverat att mäta denna förbrukning. Om en alltför stor del av avgifterna tas ut som fasta avgifter finns det risk för konflikt med ramdirektivets intentioner. Det kan inte anses vara en skälig fördelning av avgiftsuttaget om inslaget av fasta avgifter blir för dominerande. Genom en utvidgning av möjligheterna att införa särtaxa för bruksavgifter (se nedan) blir det dessutom lättare att tillgodose ramdirektivets krav i detta avseende. Mot denna bakgrund saknas skäl att frångå den gällande fördelningsprincipen.

Fördelningen av kostnaderna för bortledande av vatten från allmän platsmark

Ansvar för kostnaden för bortledande och, i förekommande fall, rening av vatten från allmänna platser, bör delas mellan va-kollektivet och de som ansvarar för iordningsställandet och underhållet av platserna. En bestämmelse av betalningsansvarets fördelning bör införas i den nya lagen om vattentjänster. Kostnaderna bör fördelas mellan de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt med hänsyn till den allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.

Den föreslagna avgiftsskyldigheten innebär att den del av kostnadsansvaret som inte skall bäras av va-kollektivet i flertalet fall kommer att falla på kommunen eller fördelas mellan kommunen och staten allt efter vilka slags platser det är fråga om. Även vägföreningar och andra samfälligheter kan vara huvudmän för sådana platser. Den närmare fördelningen kommer i allmänhet knappast att kunna beräknas med någon stor exaktighet utan får uppskattas efter vad förhållandena kan medge. Om den som är huvudman för en allmän platsmark redan har bekostat visst bortledande av dag- eller dränvatten från platsen bör denne få tillgodoräkna sig det vid andelsberäkningen.

Vägverket har i sitt remissyttrande påpekat att det bör förutsättas att den som är ansvarig för iordningsställandet av en allmän plats och som redan har ordnat och bekostat bortledande av dag- eller dränvatten inte bör drabbas av ytterligare kostnader. Utgångspunkten för kommunernas utbyggnadsskyldighet är att det med hänsyn till lagens skyddsintressen måste finnas ett behov av att ordna vattentjänster i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. Om bortledande av dagvatten från en allmän plats redan sker genom att exempelvis Vägverket har ordnat och bekostat en anordning för detta, bör kommunen inte anses ha skyldighet att låta den vattentjänsten omfattas av verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. Den föreslagna kostnadsfördelningsregeln blir i så fall inte aktuell.

En utvidgning av möjligheten för särtaxor

Med beaktande av de grundläggande förutsättningarna för avgiftsuttagets fördelning finns det knappast förutsättningar att i vidare mån än vad som gäller enligt den nuvarande va-lagen låta kostnadsskillnader påverka avgiftssättningen för anläggningsavgifter. Om kostnadsskillnader som inte kan sägas vara av beaktansvärd omfattning tillåts påverka fördelningen, skulle den sociala kostnadsfördelningsprincipen riskera att sättas ur spel. Det bör därför, liksom tidigare, överlåtas åt rättstillämpningen att bedö-

ma hur stor en kostnadsskillnad skall vara för att den skall anses beaktansvärd.

Däremot finns det ingen anledning att behandla brukningsavgifterna annorlunda än anläggningsavgifterna. Även om det främst är kostnaderna för att ordna va-anläggningen som påverkas av särförhållanden hos en viss fastighet, är det inte givet att de särskilda kostnaderna måste täckas av anläggningsavgifter. Om sådana kostnader helt eller delvis finansieras med brukningsavgifter, saknas det enligt gällande rätt möjlighet att låta annat än avsevärda kostnadsskillnader få genomslag i avgiftssättningen. En utvidgning av möjligheten till särtaxa för brukningsavgifter kan öka möjligheten att i avgiftssättningen beakta att en viss fastighet förorsakar högre kostnader för avloppsrening än vad som är normalt. Särförhållanden bör därför påverka fördelningen av avgiftsskyldigheten i dess helhet.

Säsongstaxa

Till skillnad från särtaxor kan en säsongstaxa bara avse brukningsavgifter. Den möjlighet som öppnades för huvudmännen genom 1996 års ändringar i va-lagen att besluta om säsongstaxa har såvitt känt aldrig tillämpats. Vatten förefaller vara en mycket prisokänslig vara och prisets betydelse som styrmedel för förbrukningen i Sverige framstår som klart begränsad. Med hänsyn till de skäl som föranledde bestämmelsen bör det dock även fortsättningsvis finnas möjligheter till säsongstaxa. Genom den gällande s.k. takregeln om att den maximala nivån på säsongstaxan inte får vara högre än den dubbla jämfört med den ordinarie avgiftsnivån kan den avsedda konsumtionshämmande effekten av en säsongstaxa ha blivit för begränsad. Takregeln motiverades av ett skydd för konsumenterna mot oskälig avgiftssättning, särskilt för sådana allmänförklarade va-anläggningar som kommunen inte hade inflytande över. Mot bakgrund av förslaget om att det bara är kommunala anläggningar som skall kunna vara allmänna finns det inte längre skäl för takregeln.

Även om användandet av en säsongstaxa inte får leda till att det totala avgiftsuttaget överstiger vad som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för va-anläggningen, bör en sådan taxa sättas avsevärt högre än ordinarie taxa för att den skall få önskad styreffekt. Detta bör samtidigt leda till att avgiftsuttaget under övrig tid blir lägre än annars. En alltför stor skillnad i avgifterna skulle å andra sidan knappast vara förenlig med en avgiftsfördelning efter skälig och rättvis grund. Det bör överlåtas åt den som beslutar taxan att inom ramen för de principer som i övrigt gäller vid avgiftssättningen att vid behov också besluta den mest lämpliga nivån för en säsongstaxa. Genom att avgifterna kan underkastas laglighetsprövning och genom att de avgiftsskyldiga kan få sin avgiftsskyldighet prövad av Statens va-nämnd, finns det tillräckliga garantier för att säsongstaxor inte kommer att användas i strid mot lagen. Någon begränsning av taxenivån vid säsongstaxa behöver inte längre anges i lagen.

Genom att säsongstaxan inte innebär något undantag från kravet på fördelning efter skälig och rättvis grund, vilket alltså skall beaktas även här, är ingen ytterligare precisering nödvändig.

Föreskrifter om avgifter och taxa

Enligt regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Avgifter till det allmänna räknas hit, om den som förväntas betala kan – rättsligt eller faktiskt – anses tvingad att betala. Rätten att meddela sådana offentligrättsliga föreskrifter får inom vissa ämnesområden och under vissa förutsättningar delegeras via regeringen till en förvaltningsmyndighet eller kommun. I fråga om avgifter till det allmänna är det möjligt att direkt i lagtexten och utan anknytning till något särskilt ämnesområde delegera föreskriftsrätt till en kommun.

Ett beslut om taxa enligt va-lagen innebär ett meddelande av sådana föreskrifter om betungande offentligrättsliga avgifter. I dag fattas beslutet av huvudmannen för den allmänna va-anläggningen. Det är vanligtvis en kommun, men så behöver inte vara fallet.

Fastighetsägares och andra användares avgiftsskyldighet för den allmänna va-anläggningen bör även i fortsättningen regleras i en taxa. Med den organisation av va-verksamheten som vi föreslår nu, nämligen att kommunerna skall råda över de allmänna va-resurserna, bör det foljdriktigt också vara kommunerna och inte huvudmännen som meddelar föreskrifter om va-taxan och de normativa inslagen i taxan. Frågan om hur avgiftsskyldigheten för de allmänna vattentjänsterna skall fördelas mellan kommunmedlemmarna är också ett viktigt inslag i den kommunala demokratin. Det är taxans föreskrifter om denna fördelning som har normativ karaktär.

Att meddela taxeföreskrifter är inte någon främmande uppgift för kommunerna. En stor majoritet av landets kommuner tillämpar redan detta. Även bland de övriga finns sedan gammalt en bred erfarenhet av taxefrågor på hela det kommunaltekniska området.

Det bör alltså vara kommunens uppgift att besluta om hur taxan för de allmänna vattentjänsterna skall bestämmas i den egna kommunen. Om kommunen inte själv är huvudman för den allmänna va-anläggningen (anläggningen kanske ägs av ett kommunalt bolag) är det dock inte nödvändigt att kommunen bestämmer de exakta avgiftsbeloppen i kronor och ören. Grunderna för avgifternas fördelning och hur de skall beräknas måste dock bestämmas i kommunens normgivning. Det bör sedan av praktiska skäl kunna ankomma på huvudmannen för anläggningen att i enlighet med kommunens taxeföreskrifter beräkna hur stora avgifterna blir. Huvudmannens beräkning blir då att betrakta som ett förvaltningsbeslut – en räkneoperation – utan normativ karaktär, dvs. en tillämpning av va-lagstiftningens avgiftsregler och kommunens taxeföreskrifter. För maximalt avgiftsuttag får huvudmannen med tillämpning av reglerna fördela de kostnader som är nödvändiga för va-verksamheten mellan fastighetsägarna och andra användare på det sätt som kommunen har bestämt i sina taxeföreskrifter.

Att konstruera en taxa utan bestämda avgiftsbelopp kommer inte att innebära några svårigheter för kommunen. De använda taxeparametrarnas betydelse får i stället viktas med hjälp av relationstal. Ett ännu enklare sätt för kommunen att besluta om taxeföreskrifterna skulle kunna vara att kommunen beslutar om hela taxan inklusive belopp men samti-

dig angår att beloppen endast står för avgiftsparametrarnas relativa vikt i taxan och att de inte är nominellt bindande för huvudmannen. Det får sedan bli huvudmannens sak att beräkna de slutliga avgiftsbeloppen i överensstämmelse med de relationer som följer av den beloppsnivå som kommunen angett.

Den kommunala självstyrelsen ger dock kommunen rätt att helt eller delvis skattefinansiera den allmänna va-verksamheten i kommunen. För att kunna utöva denna rätt måste också en kommun som inte är huvudman för den allmänna va-anläggningen ha möjlighet att på ett bindande sätt besluta även om själva avgiftsbeloppen i taxan.

En förutsättning för kommunens möjligheter att meddela taxeföreskrifter är, som anförts ovan, att föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna. När kommunen är huvudman för den allmänna anläggningen är detta inget problem. När huvudmannen är ett kommunalt bolag, som ju i och för sig är en privaträttslig organisation, kan följande sägas. I frågor som omfattas av va-lagstiftningen får ett sådant bolag inte tillgodose något annat än allmänna intressen. I enlighet med bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen har bolaget anförtrots förvaltningen av en allmän va-anläggning och den myndighetsutövning som följer med huvudmannaskapet (t.ex. att bestämma förbindelsepunkter för fastigheterna). Så länge kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande över bolaget, måste bolaget anses tillhöra den krets av det allmänna som avses i regeringsformens bestämmelse. Det innebär att kommunen kan ges bemyndigandet att meddela normativa taxeföreskrifter som innebär att enskilda användare åläggs skyldighet att betala avgifter för den allmänna va-anläggningen och bestämma att betalningen skall ske till kommunen eller till huvudmannen för den allmänna va-anläggningen.

Andra va-anläggningar, som i enlighet med den nuvarande va-lagen ägs av helt privata och från kommunalt inflytande fristående huvudmän, kan däremot knappast hänföras till den krets som kallas det allmänna. Det rättsliga förhållandet mellan en sådan privat huvudman och anläggningens olika användare får snarare anses gälla det inbördes förhållandet mellan enskilda. Den nu föreslagna beslutsordningen för taxeföreskrifter kan inte gälla för sådana va-anläggningar, även om de är allmänförklarade.

Taxa som grund för uttag av anläggnings- och bruksavgifter

Fastighetsägarnas avgiftsskyldighet bör även i fortsättningen regleras genom taxa. Avgifter enligt taxan bör utgå i form av anläggningsavgifter och bruksavgifter.

Anläggningsavgiften är inte avsedd att täcka kostnader för anläggningens drift och underhåll och får därför inte sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för att ordna den allmänna va-anläggningen. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att anläggningskostnader täcks genom bruksavgifter. I princip innebär en betalning av en anläggningsavgift att en ny avgift för samma ändamål inte skall kunna tas ut. Hänsyn måste alltså tas till vad som tidigare tagits ut av fastigheten i fråga om sådana avgifter. Särskild betydelse har detta vid förändringar av bebyggelsen på fastigheten. Den omständigheten att av-

giftsskyldigheten som huvudregel skall fördelas efter skälig och rättvis grund innebär att en ny anläggningsavgift inte får tas ut om fastighetens nytta inte kan anses ha ökat genom bebyggelseändringen. Det är i detta sammanhang utan betydelse om en anläggningsavgift har betalats enligt gällande eller äldre lag eller taxa, eller om fastighetens andel i kostnaden för att ordna anläggningen har bekostats genom skattefinansiering. Samma gäller i den mån kommunen valt att skattefinansiera en viss del av verksamheten. Inte heller om kostnaden för att ordna anläggningen tagits ut i form av bruksavgifter är det möjligt att senare ta ut anläggningsavgift för att täcka samma kostnad. Däremot är det klart att kostnaden för t.ex. en ny anläggningsdel får täckas genom påförande av en ny anläggningsavgift.

Bestämmelserna gör det möjligt för kommunen att fastställa särskilda taxor för industrier och liknande användarkategorier. Det får dock förutsättas att kommunen inte därigenom tar ifrån huvudmannen alla möjligheter att genom avtal anpassa avgiftsuttaget för dessa användare till de speciella förutsättningar som råder i det enskilda fallet.

Förslaget om bortledning av vatten från allmän platsmark gör det möjligt för kommunen att föreskriva om de avgifter som skall betalas av väghållare och andra som svarar för platsernas iordningställande och underhåll. Fördelningen mellan va-kollektivet och de som ansvarar för iordningställandet och underhållet måste ske utifrån vad som är skäligt med hänsyn till de berörda platsernas omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.

Avtal mellan huvudmannen och en användare

Det bör framgå av lagtexten att det i avgiftsfrågor som inte regleras i lagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen är möjligt för huvudmannen för en allmän va-anläggning att komma överens med en viss användare om betalningen för vattentjänster som huvudmannen levererar till användaren. En avtalsreglering kan nämligen vara ett bra sätt att reglera betalningen för sådana vattentjänster som levereras med anpassning till en användares särskilda behov.

5.13 Betalning av avgifterna

Regeringens förslag: Anläggningsavgifter och bruksavgifter skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller huvudmannen.

När en fastighet byter ägare, är den nya ägaren betalningsansvarig för avgifter som förfaller till betalning på tillträdesdagen eller senare. Den tidigare ägaren är dock betalningsansvarig för avgifter som avser användning av va-anläggningen före den nya ägarens tillträde.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen i det här lagstiftningsärendet innebär att fastighetsägarnas och andra användares skyldigheter att betala avgifter avser tjänster som det allmänna, kommunen, är skyldig att ordna. De närmare grunderna för avgiftsuttaget regleras av kommunen.

Lagtexten bör anpassas till att avgiftsskyldigheten alltså gäller i förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Därför bör lagtexten formuleras så att avgifterna enligt kommunens bestämmande skall betalas till kommunen eller den allmänna va-anläggningens huvudman.

Om kommunen inte också är huvudman och det visar sig att avgifterna enligt taxan inte täcker kostnaderna för den allmänna va-anläggningen är detta en fråga som lämpligen bör regleras i överenskommelser mellan kommunen och huvudmannen.

Enligt 11 § i nuvarande va-lagen svarar en ny ägare av en fastighet inte för en avgift som förfaller till betalning före tillträdesdagen. Regeln har i praxis tillämpats så att den gamla ägaren fått svara för alla avgifter – anläggningsavgifter och brukningsavgifter – som förfaller till betalning innan den nya ägaren tillträder fastigheten och den nya ägaren för alla avgifter som förfaller därefter. Med tillämpning av denna regel och bestämmelsen i 27 § va-lagen att en avgift skall betalas vid anfordran, konstaterades i rättsfallet NJA 1982 s. 768 att betalningsansvaret åvilade en ny fastighetsägare som hade tillträtt fastigheten innan anfordran på betalning av avgiften först framställdes. Avgiften ansågs förfallen till betalning trots att kravet felaktigt riktats mot förre ägaren.

Behovet av att ändra bestämmelsen har uppkommit framför allt p.g.a. praktiska svårigheter med att driva in avgifter, särskilt stora anläggningsavgifter, från den som inte längre äger fastigheten. Detta problem har fått en lösning för de viktigaste fallen – de som gäller anläggningsavgiften för nyanslutning av en fastighet – genom bestämmelsen i 8 § nuvarande va-lagen enligt vilken huvudmannen kan vägra inkoppling av fastighet till den allmänna anläggningen innan anläggningsavgiften har betalats eller godtagbar säkerhet ställts. Att fastigheten byter ägare innan alla avbetalningar har gjorts, påverkar inte betalningsansvaret för den som har gjort ett avbetalningsåtagande.

I fråga om brukningsavgifterna kvarstår dock en del problem. Ett va-abonnemang avslutas normalt med en slutavläsning inför en ny ägares tillträde. Fakturan på avgiften kommer därmed att förfalla till betalning efter tillträdet och det gör den nye ägaren betalningsansvarig. Detta överensstämmer sällan med vare sig huvudmannens önskan eller de avbytande fastighetsägarnas inbördes överenskommelse. De flesta utgår säkerligen från att varje användare skall betala för den användning som sker under tiden för det egna fastighetsinnehavet. Så bör det också vara och därför bör det införas en ny bestämmelse enligt vilken den tidigare ägaren alltid skall vara betalningsansvarig för en brukningsavgift som avser den tidigare ägarens användning, även om avgiften förfaller till betalning efter det att den nya ägaren har tillträtt fastigheten. Om denna bestämmelse formuleras som ett undantag från huvudregeln slipper samtidigt den nye ägaren ansvaret för den tidigare brukningsavgifter. Det innebär att förhållandet dem emellan i det här avseendet blir reglerat på samma sätt som mellan säljaren och köparen enligt 4 kap. 10 § tredje stycket jordabalken, när dessa inte har kommit överens om annat.

Regeringens förslag: Verksamheten i en allmän va-anläggning skall, i enlighet med god redovisningssed, redovisas skild från annan verksamhet som huvudmannen driver och det skall framgå av redovisningen hur gemensamma kostnader för verksamheterna har fördelats. När redovisningen är fastställd skall den finnas tillgänglig för fastighetsägarna och andra som använder den allmänna va-anläggningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som har yttrat sig i den här delen är positiva till förslaget. *Rådet för kommunal redovisning* har anfört att det för tydlighetens skull bör framgå att det som redovisas i va-verksamhetens resultaträkning endast får vara nödvändiga kostnader. *Svenskt Vatten* har påtalat att intäkter av anläggningsavgifter ofta finansierar årets löpande driftskostnader trots att avsikten med dessa är att täcka huvudmannens kostnader för utbyggnad av ledningar inom ett exploateringsområde. Enligt *Svenskt Vatten* bör va-verken ha möjlighet att använda eventuella överskottsmedel för att konsolidera va-verksamheterna.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande va-lagen innehåller inga redovisningsregler. Det har tidigare överlämnats till kommunerna själva att i ganska stor utsträckning välja lämpliga redovisningsmetoder (prop. 1970:118 s. 104). I praxis har det i mål om för höga avgiftsuttag krävts att huvudmannen kan visa inte bara att huvudmannen faktiskt har haft de nödvändiga kostnader på vilka avgiftsuttaget grundas utan också att dessa kostnader framgår av verksamhetens bokföring. Det senare kravet har i en del fall där va-verksamheten drivits i förvaltningsform lett till att kommunen inte fått räkna stora kostnadsposter som avgiftsgrundande, eftersom dessa inte redovisats i bokföringen för den allmänna va-anläggningen. Detta har utvecklats något i rättsfallet NJA 1994 s. 10 I, som dock i den delen inte prövades av Högsta domstolen. Där konstateras att självkostnadsprincipen blir betydelselös om inte bokföringen för va-verksamheten är ordnad på ett sådant sätt att verksamhetens intäkter och kostnader kan särskiljas.

I kommunallagen (1991:900) anges den yttre ramen för kommunens räkenskapsföring och redovisning (8 kap. 14–20 §§). Kommunstyrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar och styrelsen skall upprätta en årsredovisning som skall godkännas av fullmäktige och på visst sätt hållas tillgänglig för allmänheten.

Närmare bestämmelser om bokföringen och årsredovisningen finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Den gäller kommuners och kommunalförbunds externa redovisning, inte redovisningen på nämndnivå. Den gäller inte heller för olika slag av kommunala samverkansorgan och kommunala företag. Lagen bygger på motsvarande regleringar inom den privata sektorn i bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554) samt på det normalreglemente för kommuner och landsting som har utarbetats av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (numera Sveriges kommuner och landsting). Bokföring och redovisning skall enligt lagen fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. I samband med lagens införande

bildades Rådet för kommunal redovisning som ett normgivande organ för redovisningen i kommuner och landsting. Rådet, som har samma funktion som Bokföringsnämnden och Redovisningsrådet har för den privata sektorn, har till uppgift att göra uttolkningar av god redovisningssed och utarbeta rekommendationer i redovisningsfrågor som har principiell betydelse eller större vikt för kommuner och landsting.

Trots den allmänna reglering med krav på god redovisningssed som redan finns och som numera är ganska likartad för både kommuner och privata näringsidkare finns det anledning att ställa upp ett särskilt redovisningskrav i fråga om allmän va-verksamhet. Denna verksamhet måste redovisas för sig, skild från annan verksamhet som huvudmannen driver, inte minst om huvudmannen är en särskild juridisk person. Då är en sådan särredovisning nödvändig för att huvudmannen skall få grepp om avgiftsunderlaget och kunna beräkna avgifternas storlek i enlighet med kommunens taxeföreskrifter.

Hur huvudmannen väljer att redovisningstekniskt genomföra särredovisningen bör kunna överlämnas till den redovisningspraxis som utvecklas inom ramen för vad som skall anses vara god redovisningssed. Det viktiga är att det går att klart utläsa verksamhetens kostnader, intäkter, resultat och förmögenhet och att redovisningen gör det möjligt att härleda uppkomna överskott och gjorda avsättningar över tiden.

När huvudmannen har fastställt redovisningen bör den på lämpligt sätt hållas tillgänglig för fastighetsägarna inom va-anläggningens verksamhetsområde.

5.15 Skadeståndsansvar m.m.

Regeringens förslag: Skadeståndsbestämmelsen i den nu gällande va-lagstiftningen utvidgas med en ny bestämmelse om översvämnings-skador. Om huvudmannen för en allmän va-anläggning åsidosätter en skyldighet enligt va-lagstiftningen och åsidosättandet medför att vatten som är avsett att tillhandahållas eller ledas bort genom va-anläggningen ytledes eller på annat sätt trängt in på en fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde och på fastigheten orsakar en översvämningskada, skall huvudmannen ersätta skadan.

Av lagtexten skall framgå att ett skadestånd skall avse personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada.

Huvudmannen skall också i fortsättningen ha en möjlighet att vid väsentliga försummelser av fastighetsägaren kunna stänga av vattentillförseln till en fastighet. En sådan avstängning får dock bara ske om huvudmannen har lämnat en skriftlig uppmaning till fastighetsägaren att vidta rättelse.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens va-nämnd* har anfört att det är viktigt att lagtexten inte får en för begränsad utformning och att det genom praxis får lösas hur långtgående skadeståndsansvaret skall vara för huvudmannen respektive fastighetsägaren. Även *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har efterlyst en enklare utformning av den skadeståndsbestämmelse som utredningen föreslagit.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Enligt den nuvarande va-lagen skall en huvudman eller fastighetsägare, som överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet i förhållande till den andre, återställa vad som rubbats eller fullgöra vad som eftersatts samt ersätta skadan. Som bestämmelsen är utformad gäller den endast i s.k. va-förhållanden, dvs. mellan huvudmän och fastighetsägare i de frågor som regleras av va-lagstiftningen.

Bestämmelsen kan alltså inte åberopas i tvister mellan fastighetsägare, även om tvisten i och för sig skulle ha sin grund i ett va-förhållande, exempelvis när en fastighetsägare genom otillåtet utsläpp i den allmänna avloppsanläggningen skadat en annan fastighetsägares va-installation. Inte heller är bestämmelsen tillämplig gentemot en annan tredje man, t.ex. den vars rätt att använda den allmänna va-anläggningen uteslutande grundas på avtal med huvudmannen. Bestämmelsen gäller slutligen inte vid tvister mellan huvudmannen och fastighetsägare som inte rör va-förhållandet. Enligt uttalanden i förarbetena ansågs dessa fall få bedömas med ledning av allmänna regler om skadestånd i utomobligatoriska förhållanden. När det gäller frågan om fullgörelse eller skadestånd skall kunna utkrävas vid force majeure och andra jämförbara fall angav att den torde vara att bedöma efter i stort sett samma principer som gäller motsvarande frågor i kontraktsrättsliga förhållanden (prop. 1970:118 s. 192 och 201).

Enligt skadeståndsbestämmelsens ordalydelse krävs att något kan läggas ena parten till last för att ansvar skall kunna utkrävas. Ytterligare vägledning om vad som grundar ansvar framgår dock inte av förarbetena som enbart nämner att det i princip är fråga om skadeståndsansvar oberoende av vållande.

Vid ett rent strikt ansvar skulle uttrycket ”överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter” i va-lagen inte förutsätta något felaktigt agerande utan enbart att en skada uppkommit. Ansvaret skulle då inträda oberoende av vilka säkerhetsåtgärder huvudmannen eller fastighetsägaren vidtagit, om det inte är fråga om en force majeure-situation, och alltså även om t.ex. va-anläggningen vid en objektiv bedömning uppfyller skäligen anspråk på säkerhet. En sådan tolkning är svårförenlig med lagtexten. Bestämmelsen har inte heller tillämpats så. Genom att ansvaret slår till först sedan någon av parterna har överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter, ligger det närmare till hands att förstå bestämmelsen så att det krävs någon slags försummelse eller åtminstone att det är fråga om någon avvikelse från vad som objektivt sett kan krävas av huvudmannen eller fastighetsägaren. Det kan t.ex. vara så att fastighetsägaren inte har vidtagit de försiktighetsmått som varit påkallade för att undvika ett utsläpp av skadliga ämnen eller att huvudmannen inte vid dimensioneringen av avloppssystemet har tagit hänsyn till behovet av skäligen säkerhetsmarginaler. Om en skada därefter inträffat och som varit adekvat med hänsyn till försummelsen, har det enligt praxis inte krävts något vållande i det konkreta fallet.

Bestämmelsens har i flera fall prövats i avgöranden från Högsta domstolen. I övrigt finns ett stort antal avgöranden från Statens va-nämnd samt Vattenöverdomstolen och Miljööverdomstolen som berör frågan om

fullgörelse eller skadestånd enligt den nuvarande va-lagen (en ingående redovisning av praxis på det va-rättsliga området finns bl.a. i Bovin, Åke och Qviström, Jörgen, "VA-lagstiftningen En kommentar").

Skadeståndsansvaret har alltså kommit att betraktas som en form av strikt ansvar när någon av parterna överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet. Om det inte finns något sådant kvalificerande moment har bestämmelsen inte medfört skadeståndsskyldighet. Detta framgår exempelvis av att en skadeståndsskyldighet på grund av att en otillräcklig dimensionering av en ledning medfört översvämningsskador förutsätter att anläggningen inte uppfyller kraven i 12 § va-lagen. Vid ett rent strikt ansvar skulle någon sådan begränsning inte föreligga.

Den va-rättsliga skadeståndsbestämmelsen gäller vid alla överträdelser av bestämmelser om vad huvudmän och fastighetsägare är skyldiga att iaktta eller har rätt att göra och där huvudmannens överträdelse medför en skada för en fastighetsägare och vice versa. Utöver vad som tidigare nämnts kan bestämmelsen tillämpas exempelvis om huvudmannen utan laglig grund stänger av vattentillförseln eller på annat sätt hindrar fastighetsägaren från att använda den allmänna va-anläggningen.

Någon avgränsning av skadeståndets omfattning framgår inte av lagen och i förarbetena saknas vägledning. Att den skadelidande har rätt till ersättning för person- och sakskada är klart. Om bestämmelsen även medger ersättning för ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada utan samband med person- eller sakskada, är inte lika klart. I rättsfallet NJA 1983 s. 209 anfördes som skiljaktig mening att skadeståndsbestämmelsen i va-lagen bör vara tillämplig på all slags ekonomisk skada, således även ren förmögenhetsskada. Ersättning för ren förmögenhetsskada har också dömts ut inom det va-rättsliga förhållandet (t.ex. Vattenöverdomstolens dom 1996-03-08, DTVa 7).

Ideell skada, i betydelsen skada som inte motsvaras av någon ekonomisk förlust, anses normalt inte ersättningsgill utan författningsstöd. I den mån en ideell skada ersätts såsom person- eller sakskada enligt skadeståndslagen, exempelvis som ersättning för sveda och värk, torde motsvarande gälla enligt den nuvarande va-lagen.

Om en fastighetsägare försummar sin skyldighet att betala avgifter för användningen av den allmänna va-anläggningen har huvudmannen möjlighet att ansöka om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten för att få en exekutionstitel eller, om fastighetsägaren bestrider ansökan, begära att målet lämnas över till Statens va-nämnd. Huvudmannen har även möjlighet att väcka talan mot fastighetsägaren direkt vid Va-nämnden. Enligt 30 § va-lagen har huvudmannen dessutom rätt att stänga av vattentillförseln till fastigheten om fastighetsägaren försummat att betala avgift eller i annat hänseende underlåtit att iaktta en skyldighet, förutsatt att försummelsen är väsentlig. Avstängning får bara ske om fastighetsägaren, trots huvudmannens uppmaning, inte har vidtagit rättelse och avstängningen kan ske utan olägenhet för människors hälsa. Kostnaden för en sådan avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

Fastighetsägaren måste få skälig tid att vidta rättelse efter anmaningen, men några tidsfrister har inte angivits i lagen (prop. 1970:118 s. 154 f). Om huvudmannen skulle stänga av vattentillförseln utan att försummelsen är väsentlig, kan huvudmannen bli skadeståndsskyldig.

Behovet av en särskild skadeståndsreglering i va-lagstiftningen

Den särskilda skadeståndsregleringen i den nuvarande va-lagen har motiverats av att huvudmannens och fastighetsägarnas skyldigheter inte kan upphöra annat än om behovet av vattentjänster upphör. Detta har ansetts kräva ett strängt skadeståndsansvar, som inte kan uppnås med tillämpning av allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Huvudmannen är skyldig att tillgodose fastigheternas behov av vattentjänster, oavsett om fastighetsägarna fullgör sina skyldigheter eller inte.

Eftersom va-lagstiftningen innebär skyldigheter för huvudmän och fastighetsägare som knyter dem starkt till varandra är det inte lämpligt att frånga den särskilda reglering av skadeståndsansvaret i va-lagstiftningen. Det stränga och befogade skadeståndsansvaret skulle förmodligen inte i alla delar kunna upprätthållas utan särskilda regler. Övervägande skäl talar för att behålla en särskild reglering av skadeståndsansvaret i va-lagstiftningen.

Skadeståndsbestämmelsen enligt den nuvarande va-lagen reglerar dessutom frågan om fullgörelse och rättelse. I den mån det är nödvändigt att huvudmannen eller en fastighetsägare skall kunna kräva detta är det inte givet att allmänna civilrättsliga regler kan anses tillämpliga i ett offentligrättsligt reglerat rättsförhållande. Om denna rätt skall bestå torde det vara nödvändigt med särskilda regler om detta.

Answarets utformning

Även om ansvaret enligt rättspraxis har uttolkats som ett ansvar utan vållande har ansvaret ändå avgränsats av att det krävs en överträdelse av en viss norm. Det är inte befogat att lindra detta ansvar i framtiden.

Möjligen skulle man kunna överväga om ansvaret borde vara rent strikt i den traditionella bemärkelsen. Ett rent strikt ansvar skulle innebära en i vissa avseenden väsentlig utvidgning av ansvaret. Särskilt huvudmannen skulle åläggas ett ansvar för i princip alla skador som drabbar användarna även om anläggningen har utformats med iakttagande av skäliga säkerhetsmarginaler. För fastighetsägarna skulle en sådan utvidgning inte bli fullt så markant med hänsyn till att de i rättspraxis redan har ålagts ett strängt ansvar (NJA 1983 s. 209).

Ett strikt ansvar skulle i och för sig ha lagtekniska fördelar. En utvidgning av skadeståndsansvaret kräver dock att den är motiverad av ett verkligt behov. Det kan visserligen hävdas att ett rent strikt ansvar skulle verka för en ökad aktsamhet. När det gäller fastighetsägarna lär det argumentet knappast kunna ha någon betydelse med hänsyn till det stränga ansvar som redan gäller. Ett strängare ansvar mot huvudmannen skulle å andra sidan riskera att medföra att den allmänna anläggningen skulle få dimensioneras för att klara inte enbart sådana situationer som med viss sannolikhet skulle kunna inträffa utan för att klara alla tänkbara situationer. En sådan uppdimensionering av exempelvis dagvattenledningar kan normalt inte motiveras ekonomiskt.

Det stränga ansvar som redan i dag är fastlagd i rättspraxis är trots allt att föredra. Det är inte orimligt att den återstående risken för skador i mera extraordinära fall fortfarande får bäras den skadelidande parten. Ansvaret bör liksom i dag uttryckligen anknytas till överträdelser av de rättigheter och skyldigheter som enligt va-lagstiftningen gäller för hu-

vudmännen och användarna. Tidigare avgöranden från Högsta domstolen kan också i fortsättningen tjäna som vägledning.

En huvudman ansvarar alltså för att den allmänna va-anläggningen uppfyller de krav som kan ställas på den och skall i övrigt handla i överensstämmelse med lagstiftningen. En överträdelse av den offentlighetsregleringen utgör det kvalificerande moment som leder till att det inte behöver undersökas om skadevållaren därutöver agerat vårdslöst.

Fastighetsägarnas ansvar kommer att gälla skador som uppkommit vid användningen av den allmänna anläggningen i strid mot vad som följer av lagstiftningen. En del förfaranden torde strida direkt mot lagens allmänna regel om hur anläggningen får användas. Ett uppsåtligt utsläpp av olja i avloppet borde vara ett sådant fall. I övrigt blir ansvaret avhängigt av vilka närmare föreskrifter som kommunen har meddelat med stöd av lagen. Det är fastighetsägarens ansvar att vidta de åtgärder som krävs för att följa dessa föreskrifter och ansvar inträder vid överträdelser oberoende av om fastighetsägaren varit att anse som vållande i det särskilda fallet. Med hänsyn till att ansvaret förutsätter att fastighetsägaren över-skrider sin rätt eller åsidosätter sina skyldigheter utesluts dock från ansvar sådana situationer som fastighetsägaren objektivt sett inte haft att räkna med eller när en skada inträffat trots att fastighetsägaren vidtagit de försiktighetsmått som kan krävas av denne.

Bestämmande av skadeståndet och jämkning

Skadeståndsbestämmelserna i va-lagstiftningen avser all slags ekonomisk skada. Med hänsyn till att förhållandet mellan huvudmän och fastighetsägare har åtskilliga kontraktsliknande drag bör även rena förmögenhetsskador anses ersättningsgilla. Begreppen person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada bör ha samma innebörd enligt va-lagstiftningen som i skadeståndslagen. Skadeståndet bör liksom i dag bestämmas utifrån de allmänna principer som följer av 5 kap. skadeståndslagen (1972:207).

Jämkning av skadestånd med hänsyn till medvållande eller liknande förfaranden på den skadelidandes sida regleras i 6 kap. skadeståndslagen. De bestämmelserna tillämpas när det i en speciallagstiftning saknas särskilda regler om jämkning av skadestånd.

Fullgörelse

Bestämmelsen i 29 § i nuvarande va-lagen har förutom för skadeståndsskyldighet haft betydelse bl.a. genom att huvudmannen kunnat föreläggas att vidta särskilda åtgärder med den allmänna anläggningen. Också fastighetsägare har förpliktats att exempelvis lägga om fastighetens servisledningar så att dagvatten inte, i strid mot allmänna bestämmelser, tillförs spillvattenanläggningen. Sådana möjligheter att kräva rättelse eller fullgörelse behövs även i fortsättningen.

Ansvarsbestämmelsernas tillämpningsområde

Skadeståndsansvaret bör också fortsättningsvis gälla för skador som orsakas huvudmännen av användarna och vice versa i de frågor som regleras av va-lagstiftningen. Andra tvister faller utanför regleringen.

Den nu föreslagna nya lagen om allmänna vattentjänster innebär att huvudmannen skall kunna fullgöra en vattentjänst genom att ordna bort-

ledande av dag- och dränvatten i icke ledningsbundna system i form av lokalt omhändertagande av dagvatten.

En översvämningsskada till följd av att exempelvis dagvatten från en allmän va-anläggning har trängt in på en fastighet inom anläggningens verksamhetsområde på något annat sätt än direkt via ledningssystemet, har i praxis ansetts inte kunna prövas enligt va-lagstiftningen utan bedömts enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Skälet för detta har framför allt varit att en sådan skada drabbat alla berörda fastigheter vare sig dessa varit anslutna till den allmänna va-anläggningen eller inte, och i den meningen alltså oberoende av va-förhållandet mellan huvudmannen och fastighetsägarna.

Den föreslagna utvidgningen av möjligheten till icke ledningsbundet omhändertagande av dagvatten ger anledning till ett annat betraktelsesätt. Även i övrigt finns skäl att i det här avseendet överväga en utvidgning av tillämpningsområdet för skadestandsregleringen i förhållande till hur den har tillämpats i praxis.

Om en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde drabbas av en översvämningsskada som orsakats av inträngande vatten på grund av att huvudmannen har åsidosatt sina skyldigheter enligt den nya föreslagna lagen eller allmänna bestämmelser som meddelats med stöd av den lagen, bör huvudmannen ha en skyldighet att ersätta skadan. Huvudmannen har nämligen en va-rättslig skyldighet att underhålla den allmänna va-anläggningen och de ledningar och anordningar som behövs. Fastighetsägarna i va-anläggningens verksamhetsområde betalar avgifter för den allmänna va-anläggningen och måste kunna utgå från att underhållet inte eftersätts. Om huvudmannen inte fullgör sin underhållsskyldighet och detta leder till läckage som orsakar skador på en fastighet, måste skadorna anses vara sådana att det är rimligt att de bedöms utifrån skadestandsbestämmelserna i den nya lagen om allmänna vattentjänster.

De gränsdragningsproblem som rättstillämpningen har gett upphov till i frågan om den nuvarande va-lagen eller om allmän skadeståndsrätt är tillämplig har många gånger tett sig alldeles obegripliga för enskilda användare som drabbats av översvämningsskador. Det har föranlett tvister redan i frågan om tillämplig lagstiftning och processform. Eftersom huvudmannen för en allmän dagvattenanläggning enligt lagförslaget skall kunna tillgodose fastigheterna med ett lokalt omhändertagande av dagvatten utan servisledningar och även ta ut vanliga avgifter för denna vattentjänst, bör bestämmelserna om skadestånd och andra påföljder omfatta även skador som uppkommer vid sådant omhändertagande.

Det är knappast möjligt att särskilja skador som uppkommer då en öppen dagvattenanläggning bräddar och leder till översvämning på en ansluten fastighet från sådana där en motsvarande översvämning uppkommit på grund av ett ledningsbrott. Därför bör en bestämmelse som reglerar ansvaret för sådana skador tas in i den nya lagen. Tvister i anledning av sådana översvämningsskador skall följaktligen prövas av Statens va-nämnd som första instans.

Förslaget är inte avsett att utvidga huvudmannens ansvar. Förslaget innebär alltså inte att huvudmannen på något sätt svarar för skador på grund av inträngande vatten från en grannfastighets va-installation eller från gatan på grund av bristande avvattningsanordningar som väghållaren svarar för. Enligt såväl nuvarande skadestandsregleringen och den nya

bestämmelsen krävs att huvudmannen på något sätt överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter för att ansvar skall inträda.

Lagförslaget innebär inte heller någon förändring i förhållande till gällande rätt i fråga om bevisbördan. Det är alltså i princip den som påstår att en skada orsakats på visst sätt som också måste bevisa detta. Om en fastighetsägare drabbas av en översvämning i sin källare måste fastighetsägaren alltså, för att få framgång med sin talan, visa att skadan beror på något som huvudmannen svarar för. Den närmare tillämpningen av regler om bevisbörda och beviskrav lämpar sig inte för lagstiftning utan måste avgöras i rättspraxis.

Avstängningsåtgärder

Möjligheten att begränsa eller stänga av vattentillförseln enligt 30 § i nuvarande va-lagen utgör ett mycket kraftfullt påtryckningsmedel för att förmå fastighetsägaren att vidta rättelse. Med hänsyn framför allt till att huvudmannens och fastighetsägarnas rättigheter och skyldigheter inte kan upphöra på grund av försummelser hos någon av dem, finns det skäl att behålla en sådan avstängningsmöjlighet. Den bör dock användas med försiktighet. Åtgärden måste stå i proportion till fastighetsägarens försummelse men även till huvudmannens intresse. Avstängning bör liksom i dag endast få ske om det kan ske utan att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

Innan avstängningsåtgärden får verkställas måste fastighetsägaren ha uppmanats att vidta rättelse. Det ligger alltså i huvudmannens intresse att säkra bevisning om att uppmaning verkligen skett. Detta ger en tillräcklig garanti för att det skall gå rätt till.

I uppmaningen till fastighetsägaren skall anges en viss skälig tid, inom vilken rättelse skall ha vidtagits för att undgå avstängning. Med hänsyn till de olikartade situationer som kan tänkas föreligga är det inte lämpligt att i lagen ange vad som skall anses vara skälig tid i det enskilda fallet. De utgångspunkter som anges i förarbetena till den nuvarande va-lagen bör fortfarande kunna tjäna till ledning för bedömningen.

5.16 Prövning och överprövning av va-frågor

Regeringens förslag: Länsstyrelsens förelägganden om utbyggnad av en allmän va-anläggning får av kommunen överklagas hos Statens va-nämnd. Alla kommunens, huvudmannens och användarnas rättigheter och skyldigheter enligt den nya föreslagna lagen prövas av Statens va-nämnd i enskilda fall. Va-nämndens förelägganden får förenas med vite. Va-nämnden prövar mål om utdömande av viten enligt lagen. Va-nämnden prövar inte kommunens normgivningsbeslut.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de fåtal remissinstanserna som har yttrat sig i denna del har *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Lunds kommun* tillstyrkt den föreslagna ordningen. *Malmö kommun* och *Svenska kommunförbundet* har anfört att nyordningen att låta fastighetsägare och huvudmän väcka talan hos Va-nämnden angående utvidgning av verksamhetsområdet är svåröverblickbara. Enligt kommunförbundet rimmar förslaget illa

med systematiken i va-lagstiftningen som bygger på att fastighetsägarens användningsrätt uppkommer först när fastigheten infogas i verksamhetsområdet. Förbundet anser vidare att länsstyrelsens beslut i frågor om kommunens ansvar för va-försörjningen har en sådan planmässig karaktär att en överprövning bör ske hos samma instans om handlägger överklaganden av detaljplaner m.m. *Justitieombudsmannen (JO)* har anfört att den av utredningen föreslagna bestämmelsen om utdömande av viten är otydlig.

Skälen för regeringens förslag

Regleringen i va-lagen

De frågor som regleras i den nuvarande va-lagen kan rättsligt prövas på olika sätt. En del beslut fattas av länsstyrelsen. Det gäller frågor om allmänförklaring enligt 31 § av en va-anläggning och bestämmande av det område utöver vilket en sådan anläggnings verksamhetsområde inte får utsträckas. Det gäller också för frågor om bl.a. skyldighet för en kommun att se till att en allmän va-anläggning ordnas, omfattningen av allmän va-anläggnings verksamhetsområde i vissa fall och föreläggande att lämna uppgifter om vilka verksamhetsområden som fastställts. Vissa av dessa beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätten, medan andra får överklagas hos regeringen.

Övriga frågor och framför allt tvister enligt den nuvarande va-lagen prövas med exklusiv behörighet av Statens va-nämnd. Nämnden prövar mål om inlösen av en va-anordning, ersättning för en sådan anordning som blivit onyttig och återbetalning av avgifter enligt 29 a § den nuvarande va-lagen. Dessutom prövar nämnden tvister mellan huvudmän och fastighetsägare om bl.a. rätt att bruka en allmän va-anläggning eller skyldighet att betala avgifter, tillämpning eller tolkning av allmänna bestämmelser eller taxa och av avtal mellan parterna. Nämndens organisation och förfarandet vid nämnden regleras i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Tvister som faller utanför Va-nämndens behörighet avgörs av allmän domstol.

Den nuvarande va-lagen har inga regler om överklagande av en huvudmans beslut om taxa, allmänna bestämmelser eller verksamhetsområde. Sådana beslut kan därför inte underställas någon form av allmän överprövning i andra fall än när det är en kommun som är huvudman för den allmänna va-anläggningen och då endast enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning.

Länsstyrelsens prövning

Enligt den föreslagna nya lagen om allmänna vattentjänster ändras förutsättningarna för överklagande till viss del. I stället för huvudmannen för den allmänna va-anläggningen är det kommunen som meddelar föreskrifter om taxa. Samma är avsett att gälla i fråga om att bestämma de allmänna va-anläggningarnas verksamhetsområden och att meddela föreskrifter om användningen av de allmänna va-anläggningarna. Länsstyrelsens roll koncentreras till tillsynen över att kommunen fullgör sin skyldighet att ordna en allmän va-anläggning och se till att den består så länge den behövs. Verkställighet kan framtvingas genom att länsstyrelsen förelägger

kommunen att fullgöra sin skyldighet. Det är bara kommunen som får överklaga länsstyrelsens beslut om föreläggande mot kommunen. Överklagandet skall ske hos Va-nämnden.

Statens va-nämnds prövning

Vad kommunen beslutat om i föreskrifterna bör inte heller i fortsättningen kunna överklagas i annan ordning än enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. Inga beslut av vare sig kommunen eller huvudmannen skall alltså kunna överklagas hos Va-nämnden. De föreskrifter och allmänna bestämmelser som meddelas av kommunen måste dock även fortsättningsvis kunna underkastas rättslig, materiell prövning i mål mellan va-huvudmannen och användarna angående reglernas tillämpning i enskilda fall.

Kommunens, huvudmannens och användarnas rättigheter och skyldigheter får alltså prövas av Va-nämnden genom att någon av dem väcker talan direkt vid nämnden. En sådan talan kan, beroende på vad saken gäller, avse såväl fullgörelse som fastställelse.

I ett sådant mål måste exempelvis ett avgiftskrav kunna ogillas om grunden för avgiftsuttaget, dvs. taxeföreskrifterna eller taxan, bedöms vara oförenlig med va-lagstiftningens avgiftsregler. Va-nämnden skall visserligen inte kunna göra någon rättskraftig allmän prövning av taxans giltighet utan prövningen måste alltid avse möjligheten att tillämpa den på en viss fastighetsägare eller en bestämd grupp av användare. Även om nämndens avgörande formellt alltså är begränsat till den användare som tvisten rör, torde det slutliga resultatet i praktiken ofta bli detsamma som om en allmän prövning hade ägt rum. Det kan nämligen antas att kommunen, på eget initiativ eller på huvudmannens begäran, anpassar sina föreskrifter till den rättspraxis som utvecklas.

Särskilt om prövning av fastställande av verksamhetsområde

Kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning skall alltså i fortsättningen kunna prövas genom att huvudmannen för den allmänna anläggningen eller berörda fastighetsägare yrkar att en viss fastighet eller ett visst område skall tillhandahållas allmänna vattentjänster och alltså ingå i verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning. En sådan talan kan väckas med anledning av att kommunen har meddelat föreskrifter om ett verksamhetsområdes omfattning eller underlåtit att meddela sådana föreskrifter. Denna utvidgade möjlighet kommer sannolikt få stor betydelse för befintliga eller blivande användare, vilket har påpekats bl.a. i ett remissyttrande från en grupp fastighetsägare i västra Sverige.

Va-nämnden får inte bestämma verksamhetsområdet. Det skall bara kommunen kunna göra. Nämndens prövning skall i stället gå ut på en fastställelse av om kommunens beslut om verksamhetsområdet är förenligt med kommunens skyldigheter och andra krav som följer av lagens bestämmelser. Om nämnden kommer fram till att kommunen inte har fullgjort sina skyldigheter, får nämnden förelägga kommunen att göra detta. Däremot skall nämnden inte kunna ta över kommunens beslutsbefogenheter. Det är bara kommunen som, efter bemyndigande från regeringen, får bestämma ett verksamhetsområde utifrån rena lämplighetssynpunkter. Om kommunen fastställer ett större verksamhetsområde

än vad kommunen är skyldig till, skall detta inte kunna angripas. För att undgå avgiftsskyldighet i ett sådant fall blir fastighetsägaren även i fortsättningen tvungen att visa att fastighetens va-behov kan klaras bättre på annat sätt.

Va-nämndens prövning i dessa mål kommer att vara densamma som i dag gäller för prövningen av huvudmannens beslut om förbindelsepunkts läge. Det är huvudmannens sak att bestämma var förbindelsepunkten skall ligga. Nämnden kan bara pröva om huvudmannens beslut är förenligt med va-lagens bestämmelser men inte själv bestämma något annat läge.

Genom att prövningen på detta sätt uteslutande avser hur långt kommunens lagfästa skyldighet sträcker sig i det enskilda fallet kommer den inte att ingripa i den politiskt styrda kommunala planeringen. Efter ett överklagande av ett meddelat ett föreläggande eller efter att en behörig part har väckt talan om ett sådant föreläggande eller om fastställelse av kommunens skyldighet, prövar alltså nämnden om kommunens skyldighet sträcker sig så långt som föreläggandet eller sökandens yrkande omfattar. I den mån som nämnden finner att så är fallet, fastställer nämnden detta och utfärdar eventuellt ett föreläggande för kommunen. Nämndens föreläggande torde normalt komma att gå ut på att kommunen skall ombesörja att en viss eller vissa fastigheter erbjuds de allmänna vattentjänster som de behöver.

En tvist om fastighetsägares rätt till ersättning av huvudmannen vid inskränkning av ett verksamhetsområde skall efter ansökan också prövas av Va-nämnden. Det blir mål av väsentligen samma karaktär som mål om inlösen och ersättning enligt 15 eller 16 § i nuvarande va-lagen. För de senare målen gäller att huvudmannen enligt huvudregeln skall svara för rättegångskostnaderna på ömse sidor vid Va-nämnden. Samma rättegångskostnadsregel bör gälla i målen om ersättning vid inskränkning av verksamhetsområde.

Parterna i va-mål

Enligt lagförslaget kommer inte bara huvudmannen och användare av den allmän va-anläggningen att kunna vara parter i ett va-mål. Redan i dag gäller i och för sig att också andra partsförhållanden kan förekomma. I mål om återbetalning enligt 29 a § i den nuvarande va-lagen är exempelvis kommunen motpart och i mål om inlösen kan också annan än användaren eller fastighetsägaren vara sökande. Genom lagförslaget kommer kommunen att kunna vara motpart i flera fall. Fastighetsägare, både inom och utanför verksamhetsområdet, bör genom yrkande om fastställelse eller föreläggande kunna underställa Va-nämnden prövningen av frågan om kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster åt dem. Företrädare för räddningstjänsten och andra allmänna intressen bör kunna föra talan mot huvudmannen om va-anläggningens utförande för att tillgodose deras intressen och om villkoren för deras användning av anläggningen.

Åtgärdsförelägganden i va-mål

Va-nämnden har i praxis förenat åtgärdsförelägganden med vite. Det bör uttryckligen anges i lagen att nämnden kan göra detta. Frågor om utdöm-

ande av viten av detta slag skall enligt 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet eller, om detta har skett efter ett överklagande i frågan om vitesföreläggande, av den myndighet som har prövat den frågan i första instans. Rätt att utdöma vite kan också enligt föreskrifter i specialförfattningar tillkomma en annan myndighet än länsrätten.

Va-lagen innehåller dock inte några föreskrifter som ger Va-nämnden en sådan rätt. Enligt 6 § andra stycket viteslagen kan Va-nämnden däremot döma ut sådana förfarandeviten som nämnden förelägger enligt lagen (1976:839) om Statens va-nämnd. När det gäller de speciella vitesförelägganden som skall kunna komma i fråga enligt lagförslaget bör dock inte bara frågorna om utfärdande av sådana förelägganden utan också frågorna om vitenas utdömande prövas av Va-nämnden. Detta bör mer alltså också gälla länsstyrelsens vitesförelägganden. Frågor om utdömande av vite bör prövas av va-nämnden på ansökan av länsstyrelsen eller part i målet där vitesföreläggandet utfärdats.

5.17 Driftsentreprenader och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen

Regeringens förslag: Driften av en allmän va-anläggning får liksom tidigare upplåtas till någon annan.

En kommun skall kunna åta sig att sköta driften av en allmän va-anläggning i en annan kommun, om den driftverksamheten sker på affärsmässiga grunder och redovisas särskilt. Ett undantag från den s.k. kommunala lokaliseringsprincipen införs i va-lagstiftningen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningen skall driften av en allmän va-anläggning få upplåtas till någon annan bara om det kan ske med upprätthållande av självkostnadsprincipen. Enligt utredningens förslag skall avtal om upplåtelse av driften inte utan särskilda skäl få träffas för längre tid än fem år. Utredningen har föreslagit att undantaget från den kommunala lokaliseringsprincipen också skall omfatta en möjlighet för kommunen att äga va-anläggningar i andra kommuner.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har ifrågasatt eller avstyrkt utredningens förslag, däribland *Konkurrensverket*, *Fastighetsägarna Sverige* och *Norrtälje kommun*, har anført att det saknas bärande argument för att införa ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i denna del har dock ställt sig bakom förslaget. Om kommunala aktörer skall tillåtas agera på va-marknaden och delta när sådana tjänster upphandlas måste dock, enligt *Statskontoret*, en organisatorisk åtskillnad och en ekonomisk särredovisning av den konkurrensutsatta verksamheten ske för att inte konkurrensen skall snedvridas. Enligt *Statskontoret* bör inte heller driften finansieras med skattemedel och lika villkor bör gälla för kommunala och privata aktörer. *Enskilda Vattenverket AB (EVV)* har framhållit att privat engagemang inom va-området förutsätter möjligheter till att gå med ekonomisk vinst, vilket inte nödvändigtvis innebär att det blir ett dyrare alternativ. EVV har tvärtom gjort gällande att högre effektivitet

(lägre och färre kostnader) ofta är anledningen till att ett företag uppvisar vinst (inte högre pris). *Sydkraft Vatten AB (Sydkraft)* har anfört att mer aktiebolagsliknande former för investeringar, redovisning och vinst vore till stort gagn för verksamheten oavsett om den drivs i aktiebolags- eller förvaltningsform. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Svenska kommunförbundet* och *Malmö kommun*, har anfört att om verksamheten utförs på entreprenad så bör självkostnadsprincipen tillämpas strikt. *Attacrérelsen i Sverige*, som motsätter sig totalentreprenader, har anfört att sådana i praktiken är oförenliga med självkostnadsprincipen och att de på lång sikt omöjliggör för kommunerna att råda över resurserna.

Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag om en begränsning av avtalstiden för en driftsentreprenad är negativa till förslaget (*Svenska kommunförbundet*, *Stockholms universitet Juridiska fakultetsnämnden*, *Göteborgs kommun*, *Malmö*, *Lunds och Norrtälje kommuner*, *Enskilda Vattenverket AB*, *Sydkraft Vatten AB*, *Svenskt Vatten*, *Veolia Water AB* och *Svenskt Näringsliv*). De har bl.a. anfört att huvudmän och kommuner bör ha rätt att själva avgöra vilka kontraktstider som är lämpliga, att den föreslagna begränsningen motverkar en rationell verksamhet samt att det saknas kopplingar mellan kontraktstiden och risken för att en entreprenad missköts. *Statens energimyndighet* och *Svenska kommunalarbetsförbundet* har däremot anfört att när driftsentreprenader tillämpas bör avtalen inte vara alltför långa.

Skälen för regeringens förslag

Huvudmannens ansvar för att ordna och driva den allmänna va-anläggningen betyder inte att huvudmannen måste göra det själv. Redan i dag används externa resurser, dock i betydligt större utsträckning för anläggningsarbeten än för drift och underhåll. Att varor och tjänster på va-området handlas upp i konkurrens när det finns förutsättningar för detta bör inte motverkas. Det är önskvärt att också totala driftsentreprenader skall kunna bjudas ut på marknaden genom en sedvanlig upphandling enligt reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).

Bör själva huvudmannaskapet göras till föremål för offentlig upphandling?

Med upphandling avses enligt LOU egentligen bara att någonting anskaffas, dvs. att den offentliga sektorn tillförs en tillgång eller en tjänst och betalar för detta. Att göra sig av med tillgångar är ingen upphandling. I princip hindrar därför inte LOU att en verksamhets tillgångar överläts i samband med att kommunen bolagiserar verksamheten eller helt privatiserar den. Annorlunda kan det dock förhålla sig om det bland tillgångarna ingår den avyttrade verksamhetens pågående uppdrag, eftersom ett överlåtet uppdrag i praktiken innebär ett leverantörsbyte, vilket kan leda till att uppdraget skall upphandlas.

Dricksvattenförsörjning omfattas av bestämmelserna i 4 kap. LOU. De bestämmelserna bygger i sin tur på rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunika-

tionssektorerna (det s.k. försörjningsdirektivet), ändrat genom rådets direktiv 98/4/EG. De olika tjänster som va-huvudmannen svarar för omfattas alltså av LOU. Frågan är om själva huvudmannaskapet kan göras till föremål för offentlig upphandling.

Huvudmannaskapet för en allmän va-anläggning innebär redan enligt gällande rätt en skyldighet att svara för fullgörandet av de offentlighetsrättsliga förpliktelser gentemot fastighetsägarna som följer av lagen. Något krav att kommunen själv, direkt eller indirekt, skall äga och driva va-verksamheten ställs inte i va-lagen, inte ens när verksamheten ordnas genom en allmän va-anläggning. Att hela verksamheten upplåtits till någon annan är dock mycket ovanligt i Sverige. Det enda exemplet, förutom en del mindre allmänförklarade anläggningar, har varit va-anläggningen i Norrköpings kommun. Betydligt vanligare är att kommunen i praktiken äger och driver verksamheten men organiserar den i aktiebolagsform eller annan privaträttslig ägandeform. I regel ägs sådana bolag helt av kommunen men det finns även exempel på inslag av privat deläggande.

Om kommunen väljer att organisera huvudmannaskapet genom ett bolag över vilket kommunen har det bestämmande inflytandet, rör detta i sig inte om något som kan vara föremål för upphandling utan om en överföring av kommunala uppgifter. En sådan uppgiftsöverföring omfattas av den konventionsskyddade och grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Relationen mellan kommunen och bolaget konstituerar inte ett upphandlingskontrakt, eftersom ett sådant måste avse köp, hyra, hyrköp eller leasing av en vara, tjänst eller anläggningsarbeten. Det krävs att det sker ett utbyte av något slags nyttigheter mot ersättning.

Även om kommunens beslut att genom bolagisering låta huvudmannaskapet för en allmän va-anläggning utövas av ett kommunalt bolag i allmänhet förutsätter någon form av avtal mellan kommunen och huvudmannen, är det inte heller fråga om ett koncessionskontrakt. Huvudmannen skall nämligen inte ha någon rätt att tillgodogöra sig något ekonomiskt utbyte av de utförda tjänsterna. Vad som genom avgifter tas ut från fastighetsägarna är reglerat genom den självkostnadsprincip som även i fortsättningen bör utgöra en av hörnstenarna i lagstiftningen. Detta gör att förutsättningarna för att tillämpa LOU är ännu mindre än vad som gäller i fråga om rena koncessionskontrakt. Vidare kan tilläggas att LOU inte skall tillämpas på köp av tjänster från en annan upphandlande enhet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten (5 kap.) respektive anknutet företag (4 kap.). De företag i va-sektorn som kommunen har ett bestämmande inflytande över bör, i enlighet med definitionen i 4 kap. LOU, anses som upphandlande enheter och huvudmannaskapet enligt va-lagstiftningen får därför betraktas som en ensamrätt. Slutsatsen är därför att huvudmannaskapet för en allmän va-anläggning varken behöver eller bör bli föremål för offentlig upphandling.

Förutsättningar för driftsentreprenader

När det däremot handlar om olika former av anläggningsentreprenader och andra entreprenader, allt från mindre underhållsuppdrag till totala driftsentreprenader, är det å andra sidan helt klart att huvudmannen, vare

sig denne är kommunen själv eller ett kommunalt bolag, är skyldig att i görlig omfattning tillämpa LOU.

Syftet med och utgångspunkten för en driftsentreprenad måste vara att skapa effektivitet i systemet under fastslagna kvalitetskrav. Detta gagnar ägarna till de fastigheter som omfattas av den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde.

En driftsentreprenad bör dock under inga omständigheter få leda till att kommunen förlorar möjligheterna till övergripande styrning av va-verksamheten. Det är fortfarande kommunen som bör ha det yttersta ansvaret för försörjningen av vattentjänster och kostnaderna för detta.

Utöver att LOU skall tillämpas vid upphandlingsförfarandet måste ett krav för att kommunerna skall få upplåta driften av va-anläggningen vara att fastighetsägarna inte på vare sig kort eller lång sikt riskerar att hamna i en situation där de i realiteten får betala mer för vattentjänsterna än som svarar mot vad det skulle ha kostat huvudmannen att utan en sådan entreprenad ordna med tjänsterna.

I upphandlingsunderlaget måste kommunen ställa upp de kriterier som skall gälla avseende kvalitet. Kommunens bedömning av vilken anbudsgivare som kan tillhandahålla bästa kvalitet till lägsta pris kommer alltså att vara beroende av kommunens va-taxa, dvs. den taxa som enligt kommunens bedömning motsvarar kommunens självkostnad och som kommunen slagit fast för sina kommunmedlemmar. Det bästa anbudets pris måste alltså matchas mot gällande taxa. Skulle det sedan visa sig att kvaliteten tack vare upphandlingen kan upprätthållas med lägre kostnader, får kommunen anledning att sänka taxan. Genom en anbudskonkurrens kan kommunen bygga in effektivitet i systemet. Vinnande aktör avseende driften blir med andra ord den som till bästa kvalitet och lägsta kostnad kan sköta driften av va-verksamheten. Kommunens intresse av att kommunmedlemmarna skall få bästa kvalitet till lägsta pris blir därmed tillgodosett.

Det viktigt att samtliga aktörer tillämpar en prissättning som bygger på likartade förutsättningar. Annars finns en risk för att tjänsterna underpris-sätts och konkurrensen snedvrids. Om en kommunal aktör vill åta sig att i konkurrens med privata aktörer sköta driften av en allmän va-anläggning i en annan kommun, bör därför den driftsentreprenaden ske på affärs-mässiga grunder.

En ytterligare förutsättning för upphandlingen är att det anbud som godtas kan i sin helhet redovisas öppet så att en utomstående kontroll är möjlig. En korrekt utförd upphandling med ett väl utformat anbudsunderlag torde kunna säkerställa att priserna för driftsentreprenaden inte skenar iväg.

Undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen

Trots att kommunalt samarbete är möjligt redan i dag och bedrivs i såväl privaträttslig som offentligrättslig form, begränsas samverkansmöjligheterna av bestämmelserna om den kommunala kompetensen och den lokaliseringsprincip som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Principen innebär att den verksamhet som en kommun bedriver skall ha en anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Principen hindrar kommunala va-företag från att

konkurrera med sin verksamhet utanför den egna kommunen och sälja sina tjänster som entreprenör åt andra kommuner.

I Referensgruppens förslag 1994 till en ny lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar fanns en bestämmelse som skulle ge kommunala huvudmän större möjligheter att både driva och äga allmänna va-anläggningar i en annan kommun. Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Det finns däremot andra exempel. I ellagen (1997:857) har det införts ett undantag från lokaliseringsprincipen. Det motiverades med att när elmarknaden släpptes fri så kunde kommunala elproducenter som driver verksamheten i privaträttslig form ha behov av att kunna agera på samma villkor som de privata aktörerna.

Lokaliseringsprincipen kan motverka att allmänna va-anläggningar ordnas och drivs i den mest lämpliga och effektiva storleken. För att ge förutsättningar för mer ändamålsenliga va-verksamheter och en bättre resursanvändning bör kommuner och kommunala bolag, på samma sätt som privata aktörer, ha möjlighet att sköta driften av va-anläggningar också i andra kommuner, exempelvis i en grannkommun. Det kan visserligen hävdas att samma ändamål i stor utsträckning skulle kunna tillgodoses med samverkan genom interkommunala avtal, i gemensamma bolag eller i kommunalförbund. I en del lägen skulle dock marknaden för va-tjänster kunna fungera bättre om också kommuner och kommunala bolag fick delta i konkurrensen på samma villkor som privata aktörer. Exempelvis gäller detta vid upphandling av driftsentreprenader av hela va-verksamheter. Det har visat sig vara svårt att vid en sådan upphandling få fram tillräckligt många kvalificerade aktörer för att anbudskonkurrensen skall fungera tillfredsställande. Va-lagsutredningen har som exempel nämnt upphandlingen av driftsentreprenaden i Norrtälje och konstaterat att kommunen trots ett gediget förarbete bara fick tre externa anbud att välja bland.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör införas ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen.

Som anförts är det viktigt att undvika underprissättning och snedvridning av konkurrensen vid driftsentreprenader där kommuner tillåts delta. Att bedriva uppdragsverksamhet innebär även ett ekonomiskt risktagande. En kommun som åtar sig att sköta driften av en va-anläggning i en annan kommun bör därför bedriva den driftsverksamheten på affärsmässiga grunder. Det innebär främst att kommunen skall tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning.

För neutrala spelregler på marknaden bör också krävas att en kommunal aktör som bedriver driftsverksamhet i en annan kommun tydligt redovisar driftsverksamheten skilt från annan verksamhet. En sådan redovisning är viktig för att ge insyn i verksamheten, vilket i sin tur minskar riskerna för korssubventionering och underprissättning. En sådan redovisning är också viktig för att tillgodose medborgarnas krav på tydlighet avseende användningen av skattemedel i kommunen.

Bör avtalstiden för driftsentreprenader regleras i lag?

Va-lagsutredningen har påpekat att ett problem som kan anföras mot totala driftsentreprenader är att de bara konkurrensutsätts vid upphandlingstillfället och att konkurrensvillkoren vid nästa upphandlingstillfälle

riskerar att snedvridas genom det försteg i flera viktiga avseenden som innehavaren av entreprenaden kan skaffa sig under en lång entreprenadtid. Därför har utredningen bedömt att entreprenadtiden bör begränsas och föreslagit att det i lagen införs en bestämmelse om att entreprenadavtal inte får träffas för längre tid än fem år.

Det finns omständigheter som talar för att tiderna inte bör vara för långa. I utredningen anges som exempel att om entreprenören försummar sitt uppdrag är det bra om entreprenadtiden är så pass kort att verksamheten inte hinner köras i botten. Genom kortare tider behåller huvudmannen en värdefull handlingsfrihet och entreprenören förhindras att "växa fast" på bekostnad av konkurrensen.

Företrädare för privata driftentreprenörer i landet, bl.a. Sydkraft Vatten AB, har mot dessa argument anfört att femårsperioder inte räcker för att få till stånd de driftåtaganden som den allmänna verksamheten mår bäst av. Företrädarna har påpekat att anbudskostnaderna ofta är så höga i dessa sammanhang att de måste kunna slås ut på en längre period. Enligt de privata aktörerna är det inte rimligt att personalen skall behöva byta arbetsgivare vart femte år. Vidare har företrädarna anfört att en entreprenör med korta avtalstider har svagare motiv för och mindre möjligheter att dels kompetensutveckla personalen och organisationen i övrigt, dels kostnadsmässigt och tekniskt utveckla och förädla driftsystem, metoder och rutiner i verksamheten. De har hävdade att med ett kortsiktigt avtal kommer entreprenören att koncentrera sig på kommunens kortsiktiga förväntningar, nämligen att hålla nere kostnaderna med snabb finansiell avkastning, medan chanserna att till fullo utnyttja alla alternativa möjligheter för att göra driften mer effektiv och uppnå en högre kvalitet på tjänsterna kommer att bli begränsade.

Dessa synpunkter kan ha fog för sig. Om en avtalad driftsentreprenad innebär att huvudmannen gör sig av med sina egna driftresurser, kan det som behövs för en senare återgång till drift i huvudmannens egen regi säkerställas genom en uttrycklig reglering i avtalet. Det kan exempelvis gälla villkoren för övertagande av personal och driftorganisation. För att en sådan återgång inte skall bli orealistisk bör entreprenadtiden inte vara alltför lång. För att underlätta en återgång eller möjliggöra senare byte av entreprenör bör huvudmannen se till att få insyn i entreprenadverksamheten och nära följa den. Huvudmannen bör under entreprenadtiden behålla eller bygga upp kompetens som klarar de omförhandlingar som ändrade förutsättningar kan ge anledning till samt kompetens för att handla upp en ny entreprenad.

Detta är sådant som kan och i första hand bör regleras i avtalet mellan huvudmannen och entreprenören. Det saknas enligt regeringens mening grund för antagandet att kommunerna inte skulle beakta nämnda omständigheter. Det bör därför inte i författningstexten anges någon längsta avtalstid för driftsentreprenader.

5.18 Lagen om Statens va-nämnd

Regeringens förslag: Regeringen skall alltid förordna en vice ordförande som ersättare för ordföranden i Statens va-nämnd. Förhandling vid nämnden skall hållas när det behövs för att avgöra saken. Därutöver görs följdändringar med anledning av förslaget om att upphäva lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens förslag skall en fastighetsägare som vinnande part vid prövning i va-nämnden ha rätt till ersättning för rättegångskostnader.

Remissinstanserna: *Statens va-nämnd* och *Svenskt Vatten* har tillstyrkt förslagen. I fråga om utredningens förslag om rättegångskostnadsersättning har *Svenska kommunförbundet* anfört att en mera flexibel tillämpning av nuvarande bestämmelser bör kunna tillgodose intresset av att ge fastighetsägarna skälig ersättning i den mån de bekostat den utredning som varit nödvändig i målet och att nuvarande möjlighet att döma ut ersättning för rättegångskostnader om det finns särskilda skäl är tillräcklig. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har väckt frågan om inte Va-nämnden, med hänsyn till de uppgifter som den har, med fördel kunde inordnas i landets miljödomstolar.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Statens va-nämnd bildades genom 1970 års va-lag. Ett av skälen för nämndens tillkomst var att man ville förenkla det tidigare provnings-systemet som bl.a. innebar att vissa ärendegrupper kunde prövas av både länsstyrelse och domstol. Avgörandena överklagas hos Svea hovrätt, numera i dess sammansättning som Miljööverdomstol, och därefter till Högsta domstolen.

För att säkerställa en rättssäker och rättvis process försågs Va-nämnden med stor juridisk och teknisk sakkunskap i de frågor som skulle prövas.

I samband med att Va-nämnden 1976 också blev särskild provningsinstans för tvister om värmeförsörjning – numera enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem – fördes bestämmelserna om nämnden och förfarandet vid nämnden över från va-lagen till en särskild lag, lagen (1976:839) om Statens va-nämnd (LSV). Utöver reglerna i LSV och i förordningen (1970:350) med instruktion för Statens va-nämnd gäller i fråga om handläggningen vid Va-nämnden bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223). Förvaltningslagen bestämmelser om omprövning av beslut skall dock inte tillämpas hos Va-nämnden (16 § LSV). Eftersom Va-nämndens beslut överklagas hos domstol har det ansetts naturligt att nämnden därutöver och i den mån förvaltningslagen inte innehåller några bestämmelser beaktar vissa allmänna principer i rättegångsbalken.

Va-nämnden består av en ordförande och fem andra ledamöter vilka tillsammans med behövliga ersättare förordnas av regeringen på viss tid. Bestämmelserna om kvalifikationskraven på ledamöterna är utformade så att inga ledamöter skall utses som företrädare för vissa partsintressen.

Kvalifikationskraven har i stället utformats som krav på vissa insikter och färdigheter.

För närvarande finns ett par ersättare förordnade för varje ledamot. För ordföranden finns en ersättare på heltid och en som kallas in vid behov. Vid nämnden finns också annan lagfaren personal som i första hand har till uppgift att bereda och föredra mål.

Förfarandet vid Va-nämnden liknar i sina huvuddrag det i hyresnämnden. Reglerna har utformats så att handläggningen skall vara domstolsliknande men ändå äga rum under något friare former än en domstolsprocess. Handläggningen kan delas in i ett förberedande skede och ett där avgörandet träffas. Förberedelsen är i enlighet med bestämmelsen i 9 § LSV till en början alltid skriftlig, men ibland hålls en förberedande muntlig förhandling. Av 6 § LSV följer att nämnden då kan bestå av ordföranden ensam. Vid behov kan också någon av de tekniska ledamöterna delta.

Med den centrala ställning som Va-nämnden fått i provningssystemet där tyngdpunkten i den rättsliga provningen av de va-tekniska frågorna förutsätts ligga hos nämnden, har det ansetts angeläget att nämndens provning kan grundas på en allsidig utredning. Va-nämnden kan själv kompletta utredningen vid behov.

Enligt 10 § LSV skall nämnden hålla förhandling, om det inte är uppenbart att en förhandling inte behövs för frågans avgörande. Förhandlingen skall hållas på plats som är välbelägen för parterna. Om sökanden inte inställer sig vid förhandlingen, avskrivs målet. Motparten kan kallas vid vite.

Bestämmelserna om rättegångskostnader i 14 § LSV betyder mycket för provningssystemets goda funktion. De är ofta helt avgörande för tvistelösningsförfarandets tillgänglighet för enskilda parter. Bestämmelserna innebär att huvudmannen i princip skall svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden när det gäller mål om inlösen eller ersättning enligt 15 eller 16 § i den nuvarande va-lagen. I andra mål skall vardera parten enligt huvudregeln stå sin kostnad. Bara om det finns särskilda skäl för det, kan en part tillerkännas ersättning av motparten. I praxis har sådana särskilda skäl bedömts föreligga när en fastighetsägare, till skillnad från vad som vanligen är fallet i va-mål, fått bära en tung utredningsbörda. Ersättning har också tillerkänts fastighetsägare i s.k. pilotmål av stort allmänt intresse för andra användare och huvudmän (NJA 1988 s. 457).

Antalet va-mål har varierat från tid till annan. Men normalt kommer det in cirka 220 va-mål per år.

Ordförande i nämnden och utrymmet för ordförandebeslut

Som framgått finns det för närvarande en ordförande och en ersättare för ordföranden på heltid. I framtiden bör de i stället benämnas ordförande och vice ordförande.

Det har ifrågasatts om inte Va-nämnden skulle kunna vara beslutsfär med ordföranden ensam i något större omfattning än vad som har ansetts följa av 6 § LSV. Den situation som närmast har varit i åtanke är när tvisten uteslutande rör en ren rättsfråga utan att saken för den skall framstå som uppenbar eller att målet är av enkel beskaffenhet.

Ett visst utrymme för ordförandebeslut i rena rättsfrågor bidrar till förfarandets smidighet och kortar handläggningstiden. Handläggningen blir effektivare utan att avkall behöver göras på rättssäkerheten. Ett sådant utrymme får anses vara befogad.

Bestämmelsen i 6 § första stycket 3 LSV, att nämnden är beslutsför med ordföranden ensam ”när saken är uppenbar eller målet är av enkel beskaffenhet”, torde dock vara att förstå på så vis att den beslutsrätt i rena rättsfrågor som ordföranden bör ha redan finns. Kriterierna ”uppenbar” och ”enkel” skall visserligen tillämpas restriktivt, men knappast så restriktivt att ordföranden förhindras att avgöra rättsfrågor med begränsad räckvidd som ensamdomare. Det kan exempelvis gälla en rättegångskostnadsfråga med juridiska komplikationer. En förutsättning är dock att avgörandet inte är av betydelse också för rättstillämpningen i andra mål. Beslut med praxisbildande effekt skall alltid fattas av fullsutton nämnd.

Kravet på förhandling

Av bestämmelsen i 10 § LSV kan utläsas att lagen utgår från att Va-nämnden normalt skall hålla förhandling i målen. Det måste vara uppenbart att förhandling inte behövs för att frågan skall få avgöras med ledning av i målet ingiven utredning. I praxis har förhandlingskravet dock inte kommit att tillämpas så strängt som ordalydelsen i bestämmelsen närmast skulle ha kunnat ge anledning till. Stor hänsyn har tagits till parternas uppfattning om nödvändigheten av att hålla förhandling. Sedan parterna beretts tillfälle att utveckla sin talan vid en muntlig förberedelse, har oftast varken parterna eller nämnden ansett ytterligare förhandling vara nödvändig för sakens prövning.

Förhandlingskravet bör anpassas till hur det nu under lång tid har tillämpats i praxis. Lagtexten bör därför formuleras på så sätt att Va-nämnden skall hålla förhandling om det behövs för frågans avgörande. Om sökanden uteblir från en sådan förhandling eller från ett sammanträde för en muntlig förberedelse – som ju ofta behövs för frågans avgörande – bör målet avskrivas. Motparten bör vid vite kunna föreläggas att inställa sig vid förhandlingen.

Ändringar till följd av förslaget om upphävande av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem

I detta lagstiftningsärende föreslås att lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem upphävs. Om så sker faller Va-nämndens uppgift enligt 1 § LSV att pröva mål om värmeförsörjning bort.

Om målen om värmeförsörjning tas bort från Va-nämndens prövning, bör en motsvarande anpassning göras av de i 2 § LSV uppställda kvalifikationskraven på ledamöterna. Vidare bör hänvisningen i 14 § till lagen om allmänna värmesystem utgå. Motsvarande följdändringar aktualiseras i beskrivningen av Va-nämndens uppgifter i 3 § förordningen (1970:350) med instruktion för Statens va-nämnd.

Rättegångskostnader

Regeln om rätt till kostnadsersättning bara när det finns särskilda skäl för det, utgår från att det normalt är huvudmannen som svarar för utredningen i va-målen. Det är huvudmannen som har utredningskapaciteten

och som av bl.a. den anledningen också har ålagts bevisbördan för flertalet relevanta omständigheter. Det förekommer också att fastighetsägaren är bevisskyldig för viktiga omständigheter. I sådana fall kan fastighetsägaren naturligtvis inte räkna med att huvudmannen skall reda ut dem. Detta gäller exempelvis vilken skada fastighetsägaren har drabbats av i ett översvämningsfall. Det är inte alltid så lätt för fastighetsägaren att bevisa detta. Va-lagsutredningen har föreslagit att en utvidgning av fastighetsägarnas möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader. Enligt utredningen bör en fastighetsägare som har vunnit målet generellt vara berättigad till kostnadsersättning, framför allt för utredning som det ankommit på fastighetsägaren att föra in i målet, men också för annan utredning som fastighetsägaren gjort och som varit skäligen påkallad.

Med hänsyn till att det i praxis har ansetts föreligga särskilda skäl för kostnadsersättning när en fastighetsägare, till skillnad från det normala i va-mål, fått bära en tung utredningsbörda, anser regeringen att det inte finns behov av att utvidga rätten till kostnadsersättning så som utredningen föreslagit.

5.19 Allmänna fjärrvärme- och naturgassystem

Regeringens förslag: Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem upphävs.

Utredningens förslag i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte invänt mot förslaget (*Länsstyrelsen i Jämtlands, Länsstyrelsen i Skåne län, Lantmäteriverket, Statens energimyndighet, Kungl. tekniska högskolan KTH, Norrtälje kommun, Svensk energi, Svensk fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Svenska kommunförbundet och Svenskt Vatten*). Länsstyrelsen i Jämtlands län, med vilken *Stockholms stad* har instämt, har anfört att om lagen om allmänna värmesystem skall upphöra att gälla bör det allmännas intressen säkerställas i samma utsträckning som i den nu förslagna va-lagen. Enligt Stockholm stad bör även här näten ägas av kommunen eller av andra offentligt-rättsliga subjekt för att undvika privata monopol.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar trädde i kraft den 1 januari 1977 och avsåg enbart fjärrvärmeanläggningar. Genom lagen om allmänna värmesystem, som ersatte 1976 års lag och som trädde i kraft den 1 januari 1982, omfattas även naturgasnät av lagstiftningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten) beslutar om allmänförklaring efter ansökan av den som driver eller skall driva en sådan anläggning som avses i lagen. Statens energimyndighet är tillsynsmyndighet.

Lagstiftningen om allmänna värmesystem föregicks av Värmeanläggningsutredningens förslag till reglering av den lokala distributionen av energi för uppvärmning (SOU 1974:77). I regeringens proposition (prop.

1975/76:149) anfördes att utredningens förslag om reglering av fjärrvärmedistribution skulle genomföras liksom de delar som avsåg rättsförhållandet mellan huvudmän och användare av kollektiva värmesystem (prop. 1975/76:149 s. 45). Eftersom det inte gick att särskilja leverans av el eller gas för uppvärmningsändamål från leverans för andra ändamål kom dessa uppvärmningsformer att lämnas utanför lagstiftningen. Det betonades att ett fjärrvärmenäts totalekonomi påverkas starkt av anslutningsgraden inom distributionsområdet och att det ofta krävs en anslutning av praktiskt taget samtliga fastigheter inom området. För att underlätta den kommunala planeringen och undvika onyttiga investeringar bedömdes det nödvändigt att kunna förutse anslutningsgraden och ge kommunerna möjlighet att tvångsvis ansluta fastigheter till fjärrvärmenätet. Å andra sidan borde fastighetsägarna ha garantier för att energileveranserna fullgjordes samt möjlighet att få anslutningsskyldigheten och villkoren för anslutning prövade i särskild ordning (a prop. s. 46). Mot denna bakgrund förordades en lagstiftning om anslutning till fjärrvärme där kommunerna skulle ha huvudansvaret för tillämpningen. Lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar utformades med va-lagen som modell. Utgångspunkten förefaller ha varit att kommunerna själva eller genom ett kommunalt bolag skulle vara huvudman för värmesystemet, men att privat ägande också kunde komma i fråga.

Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem, som alltså ersatte lagen om allmänna fjärrvärmesystem, är tillämplig på allmänna värmesystem, dvs. fjärrvärmeanläggningar eller naturgasnät som allmänförklarats. Också denna lag är utformad efter förebild av va-lagen och reglerar rättsförhållandet mellan användarna och huvudmannen för ett allmänt värmesystem. Liksom va-lagen innehåller lagen om allmänna värmesystem även regler om anläggningens beskaffenhet samt särskilda regler om prövning av tvister. En väsentlig skillnad jämfört med va-lagen är att en allmänförklaring enligt lagen om allmänna värmesystem krävs oavsett vem som driver värmesystemet, dvs. även för värmesystem som drivs av kommunen i förvaltningsform. Ännu i dag har dock inte någon fjärrvärmeanläggning eller något naturgasnät allmänförklarats.

Att lagstiftningen även kom att omfatta naturgasnät föranleddes av att riksdagen tagit ställning till det s.k. Sydgasprojektet med distribution av naturgas från Danmark. Staten garanterade på visst sätt det ekonomiska utfallet av projektet och som en förutsättning ingick att lämpliga styrmedel skapades för att underlätta introduktionen av naturgas och uppnå en hög anslutningsgrad till uppvärmning med naturgas.

Någon samlad värmelagstiftning finns inte utan distribution av fjärrvärme och naturgas för uppvärmning regleras genom bestämmelser i flera olika lagar, bland annat ellagen (1997:857), och Naturgaslagen (2005:403).

Lagen om allmänna värmesystem

För att en fjärrvärmeanläggning eller ett naturgasnät skall kunna allmänförklaras krävs att anläggningens ändamål är att bereda bostadshus eller annan bebyggelse värmeförsörjning genom fjärrvärme eller eldning med naturgas, att det finns behov av värmesystemet från allmän synpunkt och att huvudmannen såväl i ekonomiskt avseende som i övrigt har förut-

sättningar att driva värmesystemet. Naturgasnät, vilka till stor del har andra ändamål än uppvärmning av bostäder, faller därmed ofta utanför lagstiftningen.

Den som driver ett allmänt värmesystem är dess huvudman. Huvudmannen beslutar om verksamhetsområde för värmesystemet. Fastigheter inom verksamhetsområdet har bruksrätt till systemet samt är avgiftsskyldiga på samma sätt som enligt va-lagen. Tillsynsmyndigheten kan i vissa fall besluta om verksamhetsområdets omfattning, särskilt vid konkurrerande verksamhetsområden. Huvudmannen är skyldig att tillhandahålla energi för nödvändig uppvärmning av avgiftsskyldiga fastigheter. Till skillnad från va-lagen saknas föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar. En miljökonsekvensbeskrivning skall dock ingå i en ansökan om koncession avseende rörledningar för fjärrvärme och naturgas. För icke koncessionspliktiga ledningar krävs miljökonsekvensbeskrivningar endast i den omfattning som följer av miljöbalken. Däremot gäller samma självkostnadsprincip som enligt va-lagen. Avgifterna skall tas ut enligt en taxa som huvudmannen beslutar. Huvudmannen beslutar även allmänna bestämmelser som är bindande för användarna. Den kommun inom vilken värmesystemet har sitt verksamhetsområde får utse en tillsynsman för värmesystemet. Tillsynsmyndigheten kan under samma förutsättningar som anges i va-lagen förordna en syssloman att för huvudmannens räkning driva värmesystemet.

Tvister mellan huvudmän och användare prövas av Statens va-nämnd huvudsakligen i samma ordning som enligt va-lagen. Beslut av tillsynsmyndigheten överklagas, i fråga om vitesföreläggande och om syssloman till kammarrätten, och i övrigt till regeringen.

Ellagen

I ellagen (1997:857) finns föreskrifter bland annat om elektriska anläggningar och handel med el i vissa fall samt i viss utsträckning om fjärrvärmeverksamhet. Lagen innehåller också regler för kommunala elföretag samt kommunala företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Ett sådant företag skall bedriva verksamheten på affärsmässig grund och redovisa verksamheten särskilt. Detta innebär att de kommunalrättsliga självkostnads- och likställighetsprinciperna inte är tillämpliga. Till skillnad från vad som gäller för kommunala elföretag finns inget undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag.

Rörledningslagen

Lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen) innehåller bestämmelser om koncession för vissa rörledningar, bl.a. ledningar för transport av fjärrvärme. Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen. Endast i ett fall har koncession beviljats för fjärrvärmeledningar. I Fjärrvärmeutredningens betänkande "Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden" (SOU 2005:33) har föreslagits att anläggande och användande av ledningar för fjärrvärme inte längre skall omfattas av koncessionsplikt. Koncession för ledning för naturgas prövas uteslutande enligt reglerna i naturgaslagen.

Naturgaslagen

År 1998 togs det första steget mot en inre marknad för naturgassystem inom EU, då det första naturgasmarknadsdirektivet antogs (Europaparlamentets och rådets direktiv 1998/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas). Direktivet resulterade i Sveriges första naturgaslag (2000:599) som trädde i kraft 2000. Syftet var att uppnå konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. I juni 2003 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och upphävande av direktiv 1998/30/EG. Det reviderade direktivet resulterade i att riksdagen under våren 2005 antog en ny naturgaslag som ersätter den gamla. Den nya naturgaslagen (2005:403), som trädde i kraft den 1 juli 2005, innebär ökad marknadsöppning genom att samtliga icke-hushållskunder är berättigade att välja vilket gashandelsföretag de vill köpa sin gas från. Från den 1 juli 2007 skall samtliga kunder vara berättigade att fritt välja handlare. I enlighet med direktivet kräver den nya lagen att handelsverksamhet och nätverksamhet inte får bedrivas i samma juridiska person. Vidare innehåller den nya lagen bestämmelser om systemansvar och balansansvar.

Lagen innehåller förutom skyldigheter för ledningsägare och innehavare av annan naturgasinfrastruktur bl.a. bestämmelser om koncession, särredovisning och tillsyn. En naturgasledning belägen före en mät- och reglerstation är som regel koncessionspliktig. Koncession för naturgasledningar får meddelas bara om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt och beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamheten. Den som innehar en naturgasledning är skyldig att på skäliga villkor överföra naturgas. En ledningsinnehavare är även skyldig att på skäliga villkor ansluta andra naturgasledningar om kapacitet finns. Dessa bestämmelser syftar till att åstadkomma en reell konkurrensmöjlighet på naturgasmarknaden. Liksom ellagen innehåller naturgaslagen bestämmelser om undantag från självkostnads- och likställighetsprinciperna för kommunala företag. Dessutom har kommunala naturgasföretag möjlighet att bedriva viss verksamhet utanför kommunens område i syfte att uppnå en ändamålsenlig överföringsverksamhet.

Förhållandet mellan lagen om allmänna värmesystem och övrig lagstiftning

Lagen om allmänna värmesystem tillämpas parallellt med övrig lagstiftning inom fjärrvärme- och naturgassektorn. De särskilda reglerna om kommunala fjärrvärmeföretag är alltså tillämpliga även på sådana kommunala bolag som skulle kunna vara huvudman för en allmänförklarad fjärrvärmeanläggning. Enligt ellagen skall emellertid ett kommunalt bolag som bedriver distribution av fjärrvärme driva verksamheten på affärsmässig grund. Detta innebär att självkostnadsprincipen inte tillämpas (prop. 1993/94:162 s. 167). Enligt lagen om allmänna värmesystem får avgifterna däremot inte överstiga vad som krävs för att täcka de nödvändiga kostnaderna. Det kan inte sägas att det vinstkrav som en verksamhet som drivs på affärsmässig grund normalt för med sig utgör en nödvändig kostnad för verksamheten. Lagen om allmänna värmesystems

och ellagens bestämmelser är i detta avseende alltså oförenliga. Detsamma gäller förhållandet mellan lagen om allmänna värmesystem och motsvarande regler i naturgaslagen. Som speciallag torde dock lagen om allmänna värmesystem äga företräde framför ellagen och naturgaslagen. Det bör dock påpekas att kommunal fjärrvärmeverksamhet i förvaltningsform inte är undantagen från självkostnads- och likställighetsprinciperna.

Även vid prövningen av koncession respektive förutsättningarna för allmänförklaring förekommer konflikt mellan de olika lagarna. Respektive prövning innefattar såväl en bedömning av behovet av anläggningen från allmän synpunkt som en prövning av lämpligheten hos den som skall bedriva verksamheten. Den prövning som skall göras enligt rörledningslagen eller naturgaslagen i fråga om beviljande av koncession motsvarar i och för sig inte prövningen av en begäran om allmänförklaring. Koncessionen är inriktad på främst nätverksamheten medan allmänförklaringen har ett vidare syfte och bl.a. innefattar en leveransplikt av fjärrvärme eller naturgas. De frågor som skall bedömas är dock så näraliggande att det i praktiken, om den som driver ett värmesystem där koncession beviljats ansöker om allmänförklaring av systemet, blir fråga om en ny prövning av samma sak. I förarbetena till den ändring av rörledningslagen vid vilken lagen gjordes tillämplig även på fjärrvärmeledningar (prop. 1980/81:90 bilaga 1 s. 333) uppmärksammades denna fråga. Av motiven får anses framgå att lagen om allmänna värmesystem borde tillämpas på lokala fjärrvärmenät och rörledningslagen i övrigt. Då förarbetena utarbetades omfattades inte naturgasnät av möjligheten till allmänförklaring. I förarbetena till lagen om allmänna värmesystems berördes inte frågan om hur lagstiftningen, i fråga om naturgasledningar, förhåller sig till rörledningslagen.

Fjärrvärmemarknaden

Fjärrvärme började byggas ut i Sverige på 1950-talet, i större omfattning först dock på 1970-talet. I dag är det en mycket vanlig form av uppvärmning och ungefär tre fjärdedelar av alla lägenheter i flerbostadshus i landet värms med fjärrvärme. Med fjärrvärmeverksamhet menas huvudsakligen produktion och distribution av hetvatten för uppvärmning av byggnader. En av fjärrvärmens fördelar är att den kan nyttja energikällor som inte har någon alternativ användning, såsom avfall och skogsrester men även spillvärme från industrin och kraftvärmeverk går att nyttja. Utbyggnaden har bl.a. skett som en följd av ambitionerna att förbättra tätortsmiljön och genom att man med energiskattesystemets utformning skapat drivkrafter för en sådan utbyggnad.

Traditionellt sett har fjärrvärme varit en kommunal angelägenhet och före 1991 var så gott som all fjärrvärmeverksamhet av betydelse kommunalägda (i förvaltningsform eller genom kommunala bolag). En utveckling pågår dock som dels innebär att de stora energikoncernerna förvärvar kommunala företag, dels att mindre icke-kommunala entreprenörer etablerar sig på mindre orter (s.k. närvärme). Under 2001–2003 såldes 19 fjärrvärmeföretag varav nio köptes av Sydkraft AB. Det finns i dag drygt 200 företag eller andra subjekt som distribuerar fjärrvärme. Svensk Fjärrvärme (tidigare Svenska fjärrvärmeföreningen) fungerar som bransch-

organisation för de flesta av dessa företag. Det är stora skillnader mellan fjärrvärmesystemen både avseende storlek och kundtätthet. Kommunala företag levererade 1990 drygt 98 procent av värmen, 2002 hade andelen sjunkit till 62 procent, och de fyra stora energikoncernerna (Fortum, Gräninge, Sydkraft och Vattenfall) 36 procent. Den årliga tillväxten av fjärrvärme har de senaste 20 åren varit cirka 2–3 procent. Enligt Svensk Fjärrvärmes beräkning kommer denna tillväxtgrad att bestå.

Fjärrvärmepriserna har i stort följt konsumentprisindex från 1996 och framåt. Under perioden 1996–2003 har medelpriset ökat med nästan 11 procent och under 2004 ökade priserna betydligt jämfört med konsumentprisindex. Priserna är beroende av flera faktorer, såsom val av energikälla, bebyggelsetäthet och anslutningsgrad. Även verksamhetens storlek kan påverka priset genom möjligheten till stordriftsfördelar. Prisvariationen är så stor att de högsta fjärrvärmepriserna är ungefär dubbelt så höga som de lägsta. Någon säker statistik över hur ägarformen påverkar fjärrvärmepriserna finns inte. Kommunalt ägda fjärrvärmedistributörer har tidigare generellt sett haft något lägre priser. Enligt Energimyndighetens rapport "Värme i Sverige 2004" har priserna höjts mest i företag med lägst prisliv. Detta verkar särskilt gälla för de kommunala bolag som sålts till stora energikoncerner.

Prisvariationen mellan olika fjärrvärmedistributörer och betydande prishöjningar på vissa orter har rest krav på någon form av prisreglering. I Konkurrensverkets rapport "Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag" (2000, s. 154 f) uttalas bl.a. att "priserna på fjärrvärme varierar starkt mellan olika kommuner, vilket kan vara en indikation på att fjärrvärmeföretagen drar fördel av sin monopolställning vid prissättningen". Konkurrensverkets bedömning av prisutvecklingen är dock omstridd. Fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna och behovet av bl.a. förbättrat kundskydd för fjärrvärmekunderna har även varit föremål utredning av den statliga Fjärrvärmeutredningen (N2003:03). Utredningen har presenterat sammantaget fyra betänkanden. I betänkandet Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden (SOU 2005:33) lämnas bl.a. förslag om en fjärrvärmelagstiftning i syfte att förbättra skyddet för fjärrvärmekunderna. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. I sammanhanget kan även nämnas att enligt Svensk Fjärrvärme är skillnaden i pris för fjärrvärme i Danmark, där fjärrvärmemarknaden och priset på fjärrvärme är föremål för reglering, betydligt större än i Sverige.

Den danska regleringen av fjärrvärme har en planekonomisk inriktning. För att uppnå miljöfördelar och högre verkningsgrad infördes regeln om anslutningsplikt och för att förhindra oskälig prissättning infördes principen om självkostnader. I Finland gäller den generella lagstiftningen för näringslivet i form av konkurrens- och konsumentlagar också för fjärrvärmerna. Kommunen äger i de flesta fall såväl nät som produktion. I Norge finns en prisreglering som innebär att fjärrvärmepriserna inte får överstiga kostnaden för elvärme.

Naturgasmarknaden

Naturgas introducerades i Sverige 1985 och var i hög grad en följd av en politisk vilja att hitta ersättningsråvaror till olja och kol. Inhemsk natur-

gasproduktion finns inte utan all naturgas importeras. Eftersom det för närvarande endast finns en inmatningsledning till Sverige via Danmark måste gasen överföras genom det danska naturgassystemet oavsett ursprungsland. Den svenska marknaden är koncentrerad till västkusten längs det ledningsnät som löper från Trelleborg till Stenungsund med förgrening till Småland. För närvarande används naturgas i ett trettiotal kommuner. Nova Naturgas AB äger stora delar av det svenska transmissionsnätet och bedriver, sedan handelsverksamheten överläts till Dong Naturgas A/S 2004, enbart nätverksamhet. I övrigt finns det (maj 2005) sex naturgasföretag som säljer naturgas till slutkunder. De senaste åren har det förekommit flera planer på utbyggnad av systemet.

Naturgas används, förutom till uppvärmning, främst inom industrin som processbränsle samt för kraft- och fjärrvärmeproduktion och som fordonsbränsle. Bara en mindre del går till uppvärmning av byggnader, kommunala anläggningar och växthus och är sådan som skulle kunna omfattas av lagen om allmänna värmesystem.

Överväganden

Trots att lagstiftning funnits på området sedan 1976 har inget värmesystem förklarats för allmänt. Det är svårt att få något säkert svar varför så inte har skett. En tänkbar orsak till att verksamhetsutövarna inte valt att allmänförklara sina värmesystem skulle kunna vara att en allmänförklaring för verksamhetsutövaren innebär såväl en rättighet att kunna tvångsansluta fastigheter till nätet som en skyldighet att låta fastighetsägare ansluta sig. Det är tydligt att kollektiva värmesystem i dag bara byggs ut där det är affärsmässigt motiverat för verksamhetsutövaren.

Branschorganisationerna Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen har anmärkt att allmänförklaring inte framstår som något verkligt alternativ för deras medlemmar. En bidragande orsak till varför allmänförklaring inte skett torde vara att företagsstrukturen på värmemarknaden har förändrats sedan lagstiftningen om allmänna värmesystem kom till. Även om privata intressenter förutsattes förekomma var nog tanken att utbyggnaden av värmesystem huvudsakligen skulle ske genom det allmännas försorg. Denna tanke hade säkert fog för sig i mitten av 1970- och början av 1980-talet, men i dag spelar de privata intressena på fjärrvärme- och naturgasmarknaderna en betydande roll. Som framgått dominerar fortfarande det kommunala ägandet bland fjärrvärmedistributörerna, men privata företag står för mer än en tredjedel av leveranserna i Sverige. På naturgasmarknaden förekommer kommunalt ägande av vissa lokala nät, men i stort är de dominerande marknadsaktörerna privata företag.

Lagen om allmänna värmesystem gör i och för sig ingen åtskillnad mellan offentliga och privata verksamhetsutövare, men det är svårt att tänka sig att privatägda företag med vinstkrav skulle se några fördelar med att underkasta sig lagstiftningens krav på att prissättningen skall motsvara verksamhetens självkostnader. Eftersom även kommunalägda juridiska personer som distribuerar fjärrvärme och naturgas skall bedriva verksamheten affärsmässigt torde utrymmet i dag för att någon verksamhetsutövare skulle välja att allmänförklara sitt värmesystem vara litet.

För naturgasens del ter det sig rent av som uteslutet att allmänförklaring skulle ske. Naturgasens främsta användningsområden avser annat än uppvärmning av bostäder. Eftersom naturgasutbyggnad inte i första hand förefaller ske för att tillgodose behovet av uppvärmning av bostäder inom ett område, finns det inte något skäl alls att allmänförklara ett naturgasnät, i synnerhet som en allmänförklaring skulle medföra en ensamrätt på värmeleveranserna i strid med EG:s lagstiftning på naturgasområdet.

Det faktum att något värmesystem inte har allmänförklarats och inte heller kan väntas bli det enligt nuvarande lagstiftning, behöver dock inte innebära att det är onödigt med lagstiftning på detta område. Va-lagsutredningen har därför haft i uppdrag att närmare undersöka behovet av fortsatt lagstiftning motsvarande lagen om allmänna värmesystem.

Regleringsbehovet

Som framgått är lagen om allmänna värmesystem utformad i huvudsaklig överensstämmelse med va-lagen. Såväl va-försörjning som värmeförsörjning genom fjärrvärme och naturgas är ledningsbundna verksamheter där nätverksamheten utgör ett naturligt monopol. Vidare ligger det övergripande ansvaret för såväl vattentjänster som energifrågor, innefattande värme, på kommunerna. Skillnaderna mellan vatten- och värmesektorerna är dock stora. Medan den nuvarande va-lagen reglerar så gott som all vattenförsörjning och avloppshantering av betydelse för bostadsbebyggelsen, saknas en motsvarande samlad värmelagstiftning. Naturgasdistributionen omfattas av ett särskilt regelverk, naturgaslagen, som inte lätt låter sig förena med lagen om allmänna värmesystem, och som uppenbarligen tillkommit utan att hänsyn tagits till den senare lagen. Fjärrvärmedistributionen är i flera avseenden oreglerad, och i de delar reglering finns framstår kommunallagens bestämmelser om kommunala fjärrvärmeföretag delvis som oförenliga med lagen om allmänna värmesystem. Till detta kommer att den nuvarande va-lagen är utformad utifrån ett uttalat skyddsintresse, nämligen hälsoskyddet, medan något lika starkt betonat och preciserat skyddsintresse saknas i lagen om allmänna värmesystem.

De skillnader som finns mellan lagen om allmänna värmesystem och övrig lagstiftning på värmeområdet skulle inte minska utan snarare öka om förslaget till ny va-lagstiftning skulle läggas till grund för lagstiftning om allmänna värmesystem.

Förslaget till en ny lag om allmänna vattentjänster innebär att va-lagstiftningens bestämmelser om delegation av normgivningsmakt anpassas till den nuvarande regeringsformens krav. De normgivningsproblem som finns i den nuvarande va-lagen gäller i allt väsentligt även normgivningsbestämmelserna i lagen om allmänna värmesystem. Eftersom lagen om allmänna värmesystem medger delegation av normgivning till anläggningens huvudman, som kan vara ett enskilt subjekt och till och med en enskild person, är bestämmelserna om taxeföreskrifter, allmänna bestämmelser och föreskrifter om verksamhetsområde i lagen om allmänna värmesystem oförenliga med regeringsformen. Medan va-lagens motsvarande bestämmelser inte var grundlagsstridiga vid ikraftträdandet och på grund av övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform äger fort-

satt giltighet, tillkom lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar och den senare lagen om allmänna värmesystem efter det att 1974 års regeringsform hade trätt i kraft. De aktuella normgivningsbestämmelserna i lagen om allmänna värmesystem – i den mån de medger delegation till enskilda rättssubjekt – var därmed grundlagsstridiga redan vid ikraftträdandet. Det kan påpekas att varken 1976 års eller 1981 års lagar underställdes Lagrådets granskning. Med hänsyn till dagens marknadsstruktur på värmemarknaden, med ett utbrett enskilt ägande, kan lagen om allmänna värmesystem användas endast i mycket begränsad omfattning. Om denna lagstiftning skall finnas kvar, måste alltså beslutsordningen för normbeslut regleras på annat sätt än i dag.

Ungefär en femtedel av fjärrvärmeanläggningarna och merparten av naturgasnätet av ägs av privata rättssubjekt. Den beslutsordning som föreslås för allmänna va-anläggningar, att kommunerna meddelar föreskrifter om verksamhetsområde och taxa samt allmänna bestämmelser, kan alltså inte användas för allmänna värmesystem. Med beaktande av vad som anförts är förslaget till en ny lag om allmänna vattentjänster inte lämpligt som utgångspunkt för lagstiftning om allmänna värmesystem. Lagstiftningen skulle kräva särregler i sådan omfattning att det, om lagstiftningen alls skall finnas, skulle behövas ytterligare utredningsinsatser.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att utredningens förslag att upphäva lagen om allmänna värmesystem bör genomföras.

5.20 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om allmänna vattentjänster skall träda i kraft den 1 januari 2007.

Frågor om giltigheten av befintliga allmänna bestämmelser om användningen av allmänna va-anläggningar, taxeföreskrifter och beslut om verksamhetsområden regleras i övergångsbestämmelser. Vad som skall gälla för va-anläggningar som förklarats för allmänna enligt 31 § nuvarande va-lagen eller motsvarande regler i äldre rätt, och som efter ikraftträdandet inte längre är att anse som allmänna va-anläggningar, regleras i övergångsbestämmelser varav bl.a. framgår att anläggningarna får fortsätta att bedrivas som allmänförklarade till utgången av år 2016.

Utredningens förslag överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens va-nämnd* har anförts att ändringar av processrättslig karaktär brukar som huvudregel träda i kraft utan särskilda övergångsregler, om det kan ske utan olägenheter, och att de av utredningen föreslagna övergångsbestämmelserna därför bör övervägas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget till den nya lagen om allmänna vattentjänster innebär att den nuvarande va-lagens grundläggande innehåll i allt väsentligt behålls. Det finns därmed förutsättningar att låta den nya lagen bli omedelbart tillämplig på de va-anläggningar som skall anses som allmänna enligt denna lag. Det gäller såväl de va-anläggningar som drivs av kommunerna förvaltningsform som de som drivs av en juridisk person över vilken kommuner har det rättsligt bestämmande infly-

tandet. De sistnämnda anläggningarna blir alltså att anse som allmänna enligt den föreslagna nya lagen vare sig de förklarats för allmänna enligt nu gällande lag eller inte. Om en va-anläggning är att anse som allmän enligt lagförslaget kommer en tidigare allmänförklaring att sakna särskild rättsverkan.

I ett väsentligt avseende förändras dock rättsläget, nämligen i fråga om beslutsordningen för föreskrifter om taxa och verksamhetsområde samt för allmänna bestämmelser om användandet av den allmänna va-anläggningen. Enligt den nuvarande va-lagen är det huvudmannen som har beslutsrätten. Med hänsyn till regeringsformens bestämmelser om normgivning föreslås att kommunen skall meddela taxeföreskrifter och, efter bemyndigande från regeringen, allmänna bestämmelser om användandet samt föreskrifter om verksamhetsområdet.

Sådana beslut är, om de har fattats av en huvudman som inte är kommunen, oförenliga med den nya, föreslagna lagen. Det innebär att kommunen efter den nya lagens ikraftträdande måste meddela nya föreskrifter om taxa och bestämmelser för användandet. Däremot kan det inte anses nödvändigt att kommunen måste meddela nya föreskrifter om verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen. Ett av huvudmannen fastställt verksamhetsområde enligt den nuvarande va-lagen bör kunna fortsätta att gälla även enligt den nya lagstiftningen. Varje förändring av verksamhetsområdet efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen förutsätter däremot nya föreskrifter om verksamhetsområdet, men för detta krävs inga övergångsbestämmelser.

För att meddela nya taxeföreskrifter och allmänna bestämmelser behöver kommunerna få skälig tid. Enligt regeringens bedömning bör två år efter den föreslagna lagens ikraftträdande räcka. Tills dess bör de föreskrifter och bestämmelser som huvudmannen meddelat med stöd av den nuvarande va-lagen fortfarande gälla.

Utanför tillämpningsområdet för den nya lagen faller sådana anläggningar som förklarats för allmänna med stöd av 31 § den nuvarande va-lagen eller motsvarande bestämmelser i äldre rätt och där huvudmannen inte är en juridisk person som står under kommunens rättsligt bestämmande inflytande. Dessa anläggningar bör få behålla sin allmänna status enligt va-lagen med stöd av övergångsbestämmelser i den nya lagen. Detta skall dock bara gälla under en begränsad tidsperiod under vilken anläggningar bör övergå till annan lämplig förvaltningsform.

Merparten av bestämmelserna i den nya lagen bör kunna tillämpas också för dessa anläggningar, så länge de behåller sin allmänna status. Dessa bestämmelser kan pekats ut direkt i övergångsbestämmelserna till den nya lagen. Förutsättningarna för drift och användande av allmänna va-anläggningar bör därmed bli i stort sett samma, vare sig anläggningarna är allmänna enligt den nya lagen eller allmänförklarade med stöd av 31 § i den nuvarande va-lagen. De förändringar som föreslagits i fråga t.ex. om rätten att inspektera en va-installation, om taxeföreskrifter och om skadeståndsskyldighet kommer alltså att gälla också för de sistnämnda anläggningarna. Den föreslagna utvidgningen i fråga om säsongstaxa kan däremot inte tillämpas för dessa anläggningar. Den s.k. takregeln i den nu gällande bestämmelsen om säsongstaxa, att nivån vid sådan säsongstaxa får vara högst dubbelt så hög som den som tillämpas under året i övrigt, avsåg att förhindra oskälighetsprissättning och motivera-

des med att kommunfullmäktige inte hade något inflytande över de allmänförklarade va-anläggningarna. Det finns därmed inte skäl att frångå det tidigare betraktelsesättet.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen

Den nya, föreslagna lagen bygger huvudsakligen på den nuvarande va-lagen. En skillnad i förhållande till denna lag är att kommunens ansvar avser en skyldighet att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd när lagens förutsättningar är uppfyllda. Enligt lagförslaget omfattar denna skyldighet att kommunen då måste ordna en sådan anläggning och se till att den består så länge den behövs. Detta innebär formellt sett ett större ansvar för kommunerna. I praktiken går det redan till på det viset, dvs. kommunerna låter bygga en va-anläggning. De undantagssituationer när en enskild va-anläggning, som anlagts i ett bebyggelseområde som tidigare saknat gemensamma va-anordningar, allmänförklarats enligt 31 § va-lagen har så gott som uteslutande avsett områden av sådan karaktär att en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen annars hade varit den lämpligaste lösningen. Den förordade utvidgningen kan därför inte i det stora hela bedömas innebära något ytterligare åtagande i praktiken för kommunerna.

Lagförslaget innebär också att skyldigheten att ordna en allmän va-anläggning utvidgas till att också gälla va-anläggningar som behövs med hänsyn till skyddet för miljön och inte bara med hänsyn till skyddet för hälsan. Det bör understrykas att i de allra flesta fall när en anläggning är motiverad av miljöskäl är den också det av hälsoskyddsskäl. Denna utvidgning av kommunernas ansvar torde framför allt få betydelse för utbyggnaden av anläggningar för bortledning av dagvatten. Den kan också tänkas medföra en ökad utbyggnad av avloppsanläggningar i fritidsområden.

Utan en fullständig inventering inom kommunerna av hur vattentjänsten för dagvattenavledning utförs är det inte möjligt att bedöma i vilken omfattning ytterligare utbyggnad för detta ändamål behöver ske med anledning av förslaget. Sannolikt kommer dock kommunernas skyldighet i detta avseende att innebära ökade krav på reningsåtgärder i dagvattenhanteringen, vilket i förlängningen kan leda till ett ökat kostnadstryck med medföljande höjda avgifter för användarna. Dessa kostnader är svåra att exakt uppskatta men de skall som alltid motsvara en ökad samhällsservice. Förslaget i denna del kan vidare bedömas kunna främja möjligheterna att uppnå de av regeringen uppställda miljömålen, särskilt miljömålen "Bara naturlig försurning", "Ingen övergödning", "Levande sjöar och vattendrag", "Grundvatten av god kvalitet" och "Hav i balans". Den närmare regleringen av miljöpåverkan genom allmänna va-anläggningar följer dock främst av miljöbalken.

I övrigt innebär förslagen ett något utvidgat kommunalt ansvar också i en del andra avseenden, t.ex. genom att huvudmannen skall ha ett ekonomiskt och faktiskt ansvar för vissa anläggningar inne på fastigheterna som är nödvändiga med hänsyn till den allmänna va-anläggningens spe-

ciella konstruktion. Såväl nuvarande som den föreslagna va-lagstiftningen bygger på och möjliggör att huvudmannen genom avgiftsuttag kan få full kostnadstäckning från användarna för ordnande och drift av den allmänna va-anläggningen. De förändringar som föreslagits innebär därmed att kommunen inte behöver drabbas av ytterligare kostnader utan att få ersättning för dem.

För den kommunala självstyrelsen bör förslagen inte innebära några beaktansvärda konsekvenser.

Länsstyrelsernas uppgifter enligt va-lagstiftningen kommer att minska i och med att möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar tas bort. Detta medför att länsstyrelsen efter lagens ikraftträdande inte skall pröva ansökningar om allmänförklaring och, sedan befintliga allmänförklarade va-anläggningar upphört att vara sådana, inte heller pröva frågor om sysslomän. Dessutom har föreslagits att länsstyrelsens uppgifter att i vissa fall fastställa verksamhetsområde samt föra uppgifter om befintliga verksamhetsområden skall försvinna. Å andra sidan läggs det i förslaget större vikt vid länsstyrelsernas tillsynsansvar för att allmänna va-anläggningar kommer till stånd och består så länge de behövs. Detta ansvar kommer dessutom att öka eftersom sådana anläggningar skall ordnas även när det behövs med hänsyn till miljöskyddet. Va-lagsutredningen gör dock bedömningen att länsstyrelsernas arbetsbelastning och behov av resurser sammantaget inte kommer att öka och att kostnaderna för förslagen därför ryms inom nuvarande ramar. Regeringen har samma uppfattning.

Statens va-nämnd kommer genom förslaget att tillföras ytterligare måltyper, t.ex. överklaganden av länsstyrelsens förelägganden i fråga om kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning samt vissa tvister mellan huvudmannen och kommunen eller andra företrädare för allmänna intressen. Dessutom kommer en typ av skadeståndstvister som tidigare handlagts av allmän domstol att i fortsättningen prövas av Va-nämnden i första instans. Den föreslagna, förtydligade lagstiftningen bör dock kunna bidra till färre antal tvister och därmed till en minskad arbetsbelastning. Samtidigt kan man inte bortse från att förslagen om att såväl huvudmän som användare kan få sina rättigheter och skyldigheter prövade genom att talan väcks direkt vid nämnden, kan komma att leda till en viss ökad måltillströmning. Den sammanlagda ökningen av mål i Va-nämnden kan dock inte bli mer än marginell, vilket ryms inom Va-nämndens nuvarande organisation. Eventuella merkostnader till följd av förslagen skall finansieras inom nuvarande ramar.

Va-nämndens beslut får överklagas till Svea hovrätt i dess sammansättning som Miljööverdomstol och till Högsta domstolen. Som nämnts är de förslag som syftar till att undanröja oklarheter av skilda slag i lagstiftningen avsedda att leda till en minskning av antalet tvister och överklaganden. De eventuella kostnader för domstolsväsendet som förslagen kan komma att medföra bedöms vara små och kan hanteras inom befintlig anslagsram.

Några beaktansvärda konsekvenser i övrigt torde inte uppkomma.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om allmänna vattentjänster

Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Bestämmelsen i 1 § har ingen motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Den, liksom lagens rubrik, syftar till att lyfta fokus i lagen från den allmänna va-anläggningen som sådan till de vattentjänster som tillhandahålls genom den. Lagens reglering skall i första hand ta sikte på den form av samhällsservice som de allmänna vattentjänsterna är avsedda att vara och bestämmelserna i lagen skall alltid tolkas så att tillämpningen på bästa sätt tjäna syftet. Begreppen vattenförsörjning och avlopp definieras i 2 §.

2 § I denna lag avses med

vattenförsörjning: tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning,

avlopp: bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning,

vattentjänster: vattenförsörjning och avlopp (va),

va-anläggning: en anläggning som har till ändamål att tillgodose bostadshus eller annan bebyggelses behov av vattentjänster,

allmän va-anläggning: en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt denna lag,

enskild anläggning: en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning,

verksamhetsområde: det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller skall ordnas genom en allmän va-anläggning,

huvudman: den som äger en allmän va-anläggning,

fastighetsägare: den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggningens verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomt-rätt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamenteriskt förordnande,

va-installation: ledningar och därmed förbundna anordningar som inte ingår i en allmän va-anläggning men som har ordnats för en eller flera fastigheters vattenförsörjning eller avlopp och är kopplade eller avsedda att kopplas till en allmän va-anläggning,

förbindelsepunkt: gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation,

allmän platsmark: mark som i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) redovisas som allmän plats eller, om marken inte omfattas av detaljplan, väg eller mark som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark,

anläggningsavgift: engångsavgift för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning,

brukningsavgift: periodisk avgift för täckande av drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift.

Paragrafen är ny och innehåller definitioner av för lagen centrala begrepp, varav de flesta har samma innebörd som enligt gällande rätt.

Som framgår av avsnitt 5.5 har i rättspraxis för bedömningen om vatten skall anses vara lämpligt för normal användning i hushåll ledning i första hand hämtats i Statens livsmedelsverks föreskrifter om dricksvatten. Vatten som uppfyller kraven i dessa föreskrifter får normalt godtas som hushållsvatten i förevarande sammanhang.

Avloppsdefinitionen är ny. Den medför att skyldigheten att avleda dag- och dränvatten från fastigheter och allmänna platser inte längre är beroende av en detaljplan utan gäller områden med samlad bebyggelse, se vidare i avsnitt 5.5. För spillvattenavlopp och bortledande av dag- och dränvatten från en begravningsplats är skyldigheten fortfarande knuten till det detaljplanlagda området.

Termen vattentjänster används i ungefär samma betydelse som i exempelvis Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060), och är en sammanfattande beteckning för alla tjänster avseende vattenförsörjning eller avlopp som omfattas av regleringen i denna lag.

Genom samma ändamålsbestämning som i 1 § den nuvarande va-lagen definieras en va-anläggning.

Det krävs att kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande över anläggningen för att den skall vara att anse som allmän, se vidare kommentaren till 3 §. Härutöver måste också anläggningens ändamål beaktas. Detta har närmare utvecklats i avsnitt 5.2. Det är bara va-anläggningar som uppfyller dessa krav som är att anse som allmänna enligt denna lag. Någon möjlighet att förklara en enskild va-anläggning för allmän finns inte längre. I övergångsbestämmelserna föreskrivs vad som gäller för anläggningar som allmänförklarats enligt den nuvarande va-lagen eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är att anse som allmänna enligt denna lag. Allmänförklarade va-anläggningar har behandlats i avsnitt 5.3.

Till skillnad från vad som tidigare har gällt är det alltså inte driften utan ägandet av va-anläggningen som avgör om den är att anses som allmän eller inte. Ägandet kan vara indirekt förutsatt att kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande, se kommentaren till 3 §.

Definitionen av fastighetsägare är i allt väsentligt densamma som den i 3 § den nuvarande va-lagen. I stället för hänvisningen i va-lagen till 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) görs en uppräkningslista av vilka som skall jämföras med fastighetsägare.

Definitionen av va-installation är hämtad från 17 § den nuvarande va-lagen.

Förbindelsepunkten avser inte i första hand en fysisk anordning utan innebär främst en rättslig reglering. Som framgår av definitionen reglerar den gränsdragningen mellan vad som ingår i den allmänna va-anläggningen och fastigheternas va-installationer. För att fylla sin funktion måste dock förbindelsepunkten ha en fysisk placering. Frågor som rör förbindelsepunktens fysiska placering behandlas i avsnitt 5.7 se också kommentaren till 12 §. Tidpunkten för när avgiftsskyldigheten för fastighetsägaren inträder följer av 25 § första punkten.

Begreppen anläggningsavgift och brukningsavgift motsvarar i sak va-lagens engångsavgift respektive periodisk avgift, se kommentaren till 30 §.

3 § Vid tillämpningen av denna lag skall en kommun anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över en va-anläggning om kommunen ensam eller tillsammans med en eller flera andra kommuner

- 1. helt äger anläggningen,*
- 2. genom ägande förfogar över mer än hälften av samtliga röster i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen eller på annat sätt förfogar över en motsvarande majoritet av beslutsmakten i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen,*
- 3. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen, eller*
- 4. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag som helt äger anläggningen.*

I paragrafen klargörs vad som vid tillämpningen av lagen om allmänna vattentjänster avses med ett rättsligt bestämmande inflytande. En eller flera kommuner kan äga eller ha det bestämmande inflytandet över en va-anläggning direkt eller indirekt via en juridisk person. Bestämmelsen täcker även in situationen där en kommunal juridisk person utgör en av två eller flera delägare i en allmän va-anläggning.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

4 § Om det behövs för att tillgodose syftet med denna lag, skall det som i lagen gäller i fråga om en fastighet också tillämpas i fråga om en byggnad eller annan anläggning som inte tillhör fastighetens ägare. I så fall skall det som i lagen sägs om fastighetsägaren tillämpas på byggnadens eller anläggningens ägare.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § tredje stycket den nuvarande va-lagen. Någon ändring i sak i förhållande till va-lagen är inte avsedd. Bestämmelsen har tillämpats vid bostads- och gårdsarrenden i viss utsträckning på anläggningsarrenden för längre tid. Den har kommenterats i avsnitt 5.8.

5 § *Om någon annan än en fastighetsägare har ingått avtal med huvudmannen om att få använda huvudmannens va-anläggning, skall det som i denna lag gäller en fastighetsägare också gälla användaren.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § andra stycket den nuvarande va-lagen och är avsedd att ha samma innehåll som enligt va-lagen. Den har kommenterats i avsnitt 5.8.

Kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning

6 § *Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, skall kommunen se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses genom en allmän va-anläggning.*

Paragrafen, som har sin motsvarighet i 2 § den nuvarande va-lagen, reglerar kommunens utbyggnadsskyldighet. Kommunens underhållsskyldighet reglerades i 12 § tredje stycket den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitten 5.5 och 5.7. Jfr också kommentaren till 10 §.

I förhållande till nuvarande va-lagen har dock utbyggnadsskyldigheten utvidgats från att bara gälla när va-anläggningen behövs av hälsoskyddsskäl till att också gälla när den behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Det är först när en fastighet eller bebyggelse av sådana skäl behöver en vattentjänst och detta behov i sin tur behöver tillgodoses genom en kollektiv lösning i ett större sammanhang tillsammans med andra fastigheter i området som kommunens utbyggnadsansvar uppkommer. Kommunen skall då fullgöra skyldigheten genom att se till att en allmän va-anläggning snarast kommer till stånd. Kommunen skall också se till att va-anläggningen fungerar som en sådan så länge den behövs, vilket innefattar krav på att anläggningen under denna tid skall underhållas samt bestå som allmän.

Genom definitionerna av vattenförsörjning och avlopp samt ändamålsbestämningen av en va-anläggning i 2 §, framgår vilka vattentjänster som huvudmannen är skyldig att tillhandahålla fastigheter inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde. Enligt rättspraxis anses huvudmannen i fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp inte utan ett särskilt åtagande skyldig att tillhandahålla sådana vattentjänster av annan mängd eller kvalitet än vad som behövs för normalt hushållsändamål.

En allmän va-anläggnings verksamhetsområde

7 § *En allmän va-anläggnings verksamhetsområde skall vara bestämt.*

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela föreskrifter om verksamhetsområdets bestämmande.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i den nuvarande va-lagen. En definition av verksamhetsområde finns i 2 §.

Som utvecklats i avsnitt 5.6 är det meningen att kommunen efter ett bemyndigande från regeringen skall meddela föreskrifter om vilket eller

vilka verksamhetsområden som den eller de allmänna va-anläggningarna i kommunen skall ha.

Betydelsen av verksamhetsområdet är framför allt att lagens bestämmelser om huvudmannens och fastighetsägarnas rättigheter och skyldigheter blir gällande i verksamhetsområdet.

För en fastighet som inte har tagits med i verksamhetsområdet kan ägaren föra talan hos Statens va-nämnd om att fastigheten skall ingå i området, se vidare avsnitt 5.16.

8 § Om verksamhetsområdet behöver omfatta en eller flera fastigheter som ingår i en samfällighet för va-frågor, skall verksamhetsområdet bestämmas så att det omfattar alla fastigheter som ingår i den särskilda samfälligheten.

Om det finns synnerliga skäl, får verksamhetsområdet bestämmas med avvikelse från kravet i första stycket.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 4 § andra stycket den nuvarande va-lagen. I förhållande till va-lagen justeras dock bestämmelsen. I stället för det tidigare absoluta förbudet mot att låta verksamhetsområdet omfatta endast vissa av de fastigheter eller viss bebyggelse som ingår i en särskild samfällighet för va-frågor, införs i andra stycket en bestämmelse som gör det möjligt att bestämma verksamhetsområdet med avvikelse från huvudregeln i första stycket, se vidare i avsnitt 5.6.

9 § Om det inom verksamhetsområdet finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §, får verksamhetsområdet inskränkas så att det inte omfattar den fastigheten eller bebyggelsen. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Paragrafen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 5.6. Genom bestämmelsen införs en uttrycklig möjlighet att inskränka en allmän va-anläggnings verksamhetsområde för bebyggelse där det är uppenbart att kraven för kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 6 § inte är uppfyllda. Så kan det exempelvis vara om det bara är ett fåtal fastigheter som behöver vattentjänsterna. Verksamhetsområdet får i så fall inskränkas, men bara om det går att ordna andra godtagbara lösningar för de fastigheter som behöver detta.

I 44 § finns en ersättningsregel som kan bli tillämplig med anledning av ett beslut om inskränkning av ett verksamhetsområde

Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning

10 § En allmän va-anläggning skall ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser.

När det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, bör den ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.

Paragrafen motsvarar delvis 12 § första stycket den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 5.7. Jfr också kommentaren till 6 §.

I paragrafen anges de allmänna kraven för ordnandet och driften av en allmän va-anläggning. Med ”ordna” avses i denna lag alla åtgärder som kan behövas för att en va-anläggning skall komma till stånd och bevaras, såsom exempelvis att anlägga och utforma anläggningen, utföra service, och införskaffa eller renovera nödvändiga anordningar för anläggningen.

I förhållande till va-lagen har införts att hänsyn skall tas även till intresset av en god hushållning med naturresurser. De krav som enligt första meningen skall tillgodoses följer, på samma sätt som det också har gjorts enligt den nuvarande va-lagen, miljölagstiftningen. Bestämmelsen kan alltså inte läggas till grund för strängare krav än så. Även om en viss åtgärd inte har kommit till uttryck som ett specifikt krav enligt miljölagstiftningen, kan huvudmannen vidta åtgärder om den behövs med hänsyn till miljön, människors hälsa och resurshushållningen. I avgiftshänseende kan kostnaden för en sådan motiverad åtgärd anses nödvändig för ordnandet eller driften av va-anläggningen.

Andra stycket är nytt. Vad som främst avses är räddningstjänstens behov.

11 § En allmän va-anläggning får inte ordnas

1. i strid mot detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken skall bebyggas, eller

2. så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning.

Trots första stycket får en va-anläggning ordnas på ett sätt som avviker från en plan eller från bestämmelser som avses i första stycket, om avvikelsen är liten och inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Paragrafen motsvarar 12 § andra stycket den nuvarande va-lagen. Den har kommenterats i avsnitt 5.7.

12 § Om en allmän va-anläggning innebär att vattentjänster tillhandahålls genom ledningsnät för vattenförsörjning eller avlopp, skall huvudmannen för varje fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde bestämma en förbindelsepunkt. Förbindelsepunkten skall finnas i fastighetens omedelbara närhet, om det inte finns särskilda skäl för en annan placering.

Huvudmannen skall samråda med och därefter informera fastighetsägaren om förbindelsepunktens läge inom den tid som är skälig med hänsyn till fastighetsägarens intresse av att kunna planera för sin användning av fastigheten.

Paragrafen motsvarar 13 § den nuvarande va-lagen och har behandlats i avsnitt 5.7. En definition av vad som menas med en förbindelsepunkt finns i 2 §. Skyldigheten att upprätta en förbindelsepunkt avser vatten-

försörjning och ledningsbundet bortledande av avloppsvatten. Av 25 § 1 framgår att avgiftsskyldighet för tillhandahållna vattentjänster inträder när huvudmannen har ordnat förbindelsepunkten och informerat fastighetsägaren. Enligt 25 § 2 inträder avgiftsskyldighet för icke ledningsbundet bortledande av avloppsvatten, dvs. lokalt omhändertagande av dagvatten, när huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för vattentjänsten och underrättat fastighetsägaren om detta. I sistnämnda fall behövs ingen förbindelsepunkt.

En förbindelsepunkt kan vara gemensam för flera fastigheter.

Sådana särskilda skäl som avses i andra stycket kan i enlighet med rättspraxis vara exempelvis att en gemensam förbindelsepunkt för flera fastigheter med ett internt distributionssystem upprättas. När det är fråga om s.k. tredimensionell fastighetsbildning, där den tredimensionella fastigheten inte gränsar till gatumark, bör särskilda skäl för en avvikande förläggning av förbindelsepunkten ofta anses finnas.

13 § Huvudmannen skall för den allmänna va-anläggningen ordna

1. ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt,

2. anordningar för bortledande av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt, och

3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen skall kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

Huvudmannens skyldighet enligt första stycket omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen.

Paragrafens första stycke första och andra punkterna motsvarar i princip 14 § den nuvarande va-lagen. Första stycket tredje punkten motsvarar i sak 12 § första stycket andra meningen den nuvarande va-lagen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 5.7.

Bestämmelsen tydliggör huvudmannens ansvar. Frågan om äganderätten till en viss anordning i anläggningens allmänna del bör inte påverka ansvaret.

Av bestämmelserna i denna paragraf och 30 § följer att en allmän va-anläggning måste anpassas efter den i verksamhetsområdet befintliga bebyggelsens behov.

14 § Huvudmannen skall se till att berörda fastighetsägare i skälig tid underrättas om planerade vattenavstängningar och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för att använda va-anläggningen.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Undermålskyldigheten är avsedd att minska risken för skador och andra olägenheter som avstängningsåtgärder och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för användandet kan innebära. Vilka åtgärder för undermålsse som krävs och vilken tid som kan anses som skälig måste avgöras i det enskilda fallet, med hänsyn till avstängningsåtgärdens omfattning, vilken slags bebyggelse anläggningen betjänar m.m. Det ligger i sakens natur att undermålsen bör vara skriftlig när det är fråga om en avstängningsåtgärd av någon betydelse eller andra väsentliga åtgärder.

Om huvudmannen inte fullgör sin underrättelseskyldighet kan skadeståndsskyldighet uppkomma enligt 46 §.

15 § Huvudmannen får upplåta åt någon annan att sköta driften av va-anläggningen.

Kommuner har redan i dag möjlighet att upplåta delar av eller hela driften till någon annan. Bestämmelsen, som visserligen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen, överensstämmer alltså med gällande rätt. Bestämmelsen gäller totala driftsentreprenader, dvs. entreprenader som omfattar hela eller åtminstone större delen av verksamheten för att driva en allmän va-anläggning. Kommunens grundläggande ansvar enligt 6 § innebär att kommunen inte kan låta en driftsentreprenad få leda till att kommunen förlorar möjligheterna till övergripande styrning av va-verksamheten.

Fastighetsägares rätt att använda en allmän va-anläggning

16 § En fastighetsägare har rätt att använda en allmän va-anläggning, om fastigheten

- 1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och*
- 2. behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 8 § första stycket första ledet i den nuvarande va-lagen. Liksom enligt gällande rätt måste en fördelsbedömning göras beträffande fastighetsägarens behov av vattentjänsterna. Detta krav motsvaras av skrivningen i andra punkten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.8.

17 § Trots 16 § får huvudmannen vänta med att utföra de anläggnings- eller utbyggnadsarbeten som är nödvändiga för att fastighetsägaren skall kunna använda va-anläggningen, om arbetena

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak 8 § första stycket andra ledet i den nuvarande va-lagen och begränsar användningsrätten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.8.

I andra punkten har tillagts att huvudmannen får genomföra utbyggnaden av den allmänna va-anläggningen efter sin egen planering. Det är alltså inte bara behovet av samordning med andra arbeten som skall styra ordningen och takten i utbyggnaden.

18 § Trots 16 § är huvudmannen inte skyldig att låta en fastighet kopplas till va-anläggningen

1. innan fastighetsägaren har betalat den anläggningsavgift som är bestämd enligt 34 § eller lämnat en godtagbar säkerhet, eller

2. om fastighetens va-installation har väsentliga brister.

Första punkten motsvarar 8 § andra stycket den nuvarande va-lagen och begränsar användningsrätten. Andra punkten är ny. Genom den nya bestämmelsen är det möjligt för huvudmannen att till va-anläggningens skydd kunna vägra tillkoppling av fastigheter med va-installationer som har väsentliga brister. I avsnitt 5.8 ges exempel på sådana brister. Att huvudmannen har rätt att undersöka va-installationen innan den kopplas till den allmänna anläggningen framgår av 41 §.

Särskilda anordningar för användningen av en allmän va-anläggning

19 § Huvudmannen skall ordna de pumpar och andra särskilda anordningar som på grund av den allmänna va-anläggningens konstruktion eller utförande behövs på en fastighet för att fastighetsägaren skall kunna använda va-anläggningen.

Om vattenförbrukningen på en fastighet behöver fastställas genom mätning, skall huvudmannen ordna den eller de vattenmätare som behövs för mätningen.

Paragrafen har ingen motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 5.9.

Genom bestämmelsen får huvudmannen ett ekonomiskt och faktiskt ansvar för sådana anordningar som funktionellt sett är motiverade av den allmänna va-anläggningens utformning, även om anordningarna är förlagda efter förbindelsepunkten dvs. på fastighetsägarens sida om förbindelsepunkten. Huvudmannen skall alltså införskaffa, installera samt vid behov utföra service och byta ut anordningen eller delar av den. Anordningar som enbart är motiverade av en eller ett fåtal fastigheters eget behov omfattas däremot inte av ansvaret.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar vad som i dag ofta gäller enligt huvudmannens allmänna bestämmelser.

20 § En fastighetsägare är skyldig att upplåta nödvändigt utrymme för en sådan anordning som avses i 19 §.

Fastighetsägaren skall fortlöpande se till anordningen och skydda den mot skada samt vid behov svara för dess elförsörjning.

Fastighetsägaren skall snarast anmäla uppkomna fel och driftstörningar till huvudmannen

Bestämmelsen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Bakgrunden till bestämmelsen är huvudmannens lagreglerade ansvar för anordningar förlagda på fastigheterna enligt 19 §. För att huvudmannen skall kunna fullgöra ansvaret måste fastighetsägaren upplåta nödvändigt utrymme för anordningarna. I uttrycket nödvändigt utrymme ligger att utrymmet måste uppfylla de krav som rimligen kan ställas av hänsyn till anordningen.

Genom bestämmelsen kan huvudmannen kräva att en vattenmätare förläggs frostfritt och på en plats som tillåter en god mätarfunktion, att mätarplatsen är lämplig från arbetarskyddssynpunkt m.m.

Huvudmannens rätt till tillträde till fastigheten för att fullgöra sina skyldigheter regleras i 41 §.

Användningen av en allmän va-anläggning

21 § En fastighetsägare får inte använda en allmän va-anläggning på ett sätt som innebär

1. att avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,

2. att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller

3. andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan.

Paragrafen motsvarar delvis 21 § den nuvarande va-lagen.

Första punkten är ny. En motsvarande bestämmelse finns i branschorganisationen Svenskt Vattens normalförslag till allmänna bestämmelser om brukande av en kommuns allmänna va-anläggning (ABVA) och brukar ingå i huvudmannens allmänna bestämmelser. Skälen för lagreglering har behandlats i avsnitt 5.10.

Punkterna två och tre har formulerats så att fastighetsägarens skyldigheter vid användandet svarar mot huvudmannens skyldigheter enligt 10 §. Nytt i jämförelse med 21 § den nuvarande va-lagen är att det vid användandet också skall tas hänsyn till att huvudmannen måste beakta resurshushållningsaspekter vid ordnandet och driften av den allmänna va-anläggningen.

22 § Om en fastighets va-förhållanden påtagligt avviker från de förhållanden som i övrigt råder i en allmän va-anläggnings verksamhetsområde, får huvudmannen träffa avtal med fastighetsägaren om särskilda villkor för användningen av va-anläggningen.

Bestämmelsen är ny men motsvarar det avtalsutrymme som huvudmannen utan uttryckligt lagstöd anses ha enligt den nuvarande va-lagen när det gäller fastigheter med påtagligt avvikande va-förhållanden. En motsvarande bestämmelse finns i ABVA. Den närmare innebörden av paragrafen har behandlats i avsnitt 5.10.

23 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Bemyndigandet avser de mer detaljerade kraven på användningen av en allmän va-anläggning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.10.

Rätten att meddela föreskrifter är begränsad till att avse regler om användandet av den allmänna va-anläggningen. Installationsföreskrifter avser inte användningen utan va-installationens beskaffenhet och utförande

av arbete på installationen. Sådana installationsföreskrifter omfattas därför inte av bemyndigandet.

När det i fortsättningen är kommunen som meddelar föreskrifterna är det inte nödvändigt att, såsom 22 § den nuvarande va-lagen är formulerad, upplysa om att föreskrifterna inte får oskäligt begränsa eller försvåra fastighetsägarnas möjligheter att använda va-anläggningen. Denna begränsning gäller ändå.

Skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster

24 § En fastighetsägare skall betala avgifter för en allmän va-anläggning, om fastigheten

- 1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och*
- 2. med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt.*

Vid bedömning av behovet enligt första stycket 2 skall särskild hänsyn tas till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser.

Om fastigheten är obebodd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, skall bedömningen av behovet enligt första stycket 2 göras som om fastigheten vore bebodd i enlighet med planen. Detta gäller dock inte om det finns särskilda skäl för en annan bedömning.

Första och tredje styckena i paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § första stycket den nuvarande va-lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.11.

I första stycket 2 har i jämförelse med skrivningen i den nuvarande va-lagen ett förtydligande gjorts. Genom att det redan av lagtexten framgår att fastighetens behov grundas på skyddet för människors hälsa och miljön, minskas risken att läsaren ges det felaktiga intrycket att det skulle vara fråga om en faktisk anslutningsskyldighet som skall prövas mot behovet i det enskilda fallet. I praxis anses hälso- och miljöskäl från objektiva utgångspunkter tala för att fastigheten har behov av anläggningen och att fastighetsägaren därför skall bidra till att täcka kostnaderna för anläggningen.

Andra stycket saknar motsvarighet i va-lagen och medför att det vid fördelsbedömningen skall beaktas särskilt i vad mån jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurserna. Avsikten är att ett sådant hänsynstagande skall ge större utrymme för enskilda bra småskaliga alternativ som uppfyller långsiktiga krav på hälso- och miljöskydd. Det skall öka fastighetsägarens möjlighet att få hålla sig till ett sådant enskilt alternativ och därigenom slippa avgiftsskyldighet gentemot den huvudmannen.

25 § En avgift enligt 24 § skall avse

- 1. vattentjänster som tillhandahålls fastigheten genom en förbindelsepunkt, från det att huvudmannen har ordnat förbindelsepunkten och informerat fastighetsägaren enligt 12 §, och*

2. bortledande av vatten från fastigheten som inte sker genom en förbindelsepunkt, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för bortledandet och informerat fastighetsägaren om detta.

Bestämmelsen i första punkten är avsedd att i sak helt motsvara 9 § andra stycket den nuvarande va-lagen. Med ”ordnat” avses i detta sammanhang att förbindelsepunkten är bestämd och att ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt finns tillgängliga.

Andra punkten har tillkommit för att få en motsvarande reglering av avgiftsskyldighetens inträde beträffande sådant omhändertagande av dag- och dränvatten från en fastighet som sker genom en allmän avvattningsanläggning och som inte förutsätter servisledning. När huvudmannen har utfört en sådan anläggning och underrättat fastighetsägaren om detta, inträder skyldigheten att betala anläggnings- och brukningsavgifter.

Den nya avloppsdefinitionen i 2 § medför att bortledandet av dag- och dränvatten från fastigheter inte längre blir beroende av detaljplan.

26 § Utöver vad som följer av 24 och 25 §§ skall en fastighetsägare betala en avgift för en allmän va-anläggning, om fastigheten

- 1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde,*
- 2. är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, och*
- 3. behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän platsmark.*

Avgiften skall avse bortledande av vatten från allmän platsmark inom va-anläggningens verksamhetsområde, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för bortledandet och informerat fastighetsägaren om detta.

Bestämmelsen motsvaras delvis av 10 § den nuvarande va-lagen. Avvattningen av allmän platsmark är genom den nya avloppsdefinitionen i 2 § samt regleringen i denna paragraf inte längre bunden till en detaljplan. Detta behandlas i avsnitt 5.11. En definition av vad som avses med allmän platsmark finns i 2 §.

Det får överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra vad som närmare skall beaktas vid bedömningen av behovs- och nyttorekvisiten.

Av 27 § framgår att de som har ansvaret för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls också är skyldiga att betala för vattentjänsten. Enligt 30 § får avgifterna inte överskrida det som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för vattentjänsten. Fördelningen av kostnadsansvaret regleras i 31 § tredje stycket.

27 § Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls skall betala en avgift för en allmän va-anläggning, om

- 1. den allmänna platsmarken finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och*
- 2. bortledande av vatten från den allmänna platsmarken behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.*

Avgiften skall avse bortledande av vatten från den allmänna platsmarken, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som

behövs för bortledandet och informerat den som är avgiftsskyldig om detta.

Paragrafen motsvaras delvis av 25 § den nuvarande va-lagen och behandlas i avsnitt 5.11. Se vidare kommentaren till 26 §.

28 § Avgifter enligt 24–27 §§ som avser bortledande av vatten skall täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

I bestämmelsen, som är ny men motsvarar vad som i praktiken är gällande rätt, anges uttryckligen att vattentjänsten inte bara avser bortledande av dagvattnet utan också de reningsåtgärder som kan behövas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas

29 § Avgifter enligt 24–28 §§ får bestämmas som anläggningsavgifter och bruksavgifter.

Paragrafen motsvarar delvis 27 § första stycket den nuvarande va-lagen. De i va-lagen använda termerna engångsavgift och periodisk avgift ersätts med anläggningsavgift och bruksavgift. Någon ändring i sak är dock inte avsedd. Definitioner av anläggnings- och bruksavgifter finns i 2 §.

30 § Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen.

Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar, om

- 1. det finns en fastställd investeringsplan,*
- 2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,*
- 3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,*
- 4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och*
- 5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.*

Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.

Bestämmelsen i första stycket motsvaras i sak av 24 § den nuvarande va-lagen.

Den i paragrafen reglerade s.k. självkostnadsprincipen behandlas i avsnitt 5.12. Där föreslås att principen även i framtiden skall gälla. Avgiftsuttaget får alltså inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva den allmänna va-anläggningen. Som har gällt hittills bör det överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra vad som kan anses utgöra nödvändiga kostnader.

Enligt den i andra stycket nya bestämmelsen får huvudmannen – med visst avsteg från självkostnadsprincipens krav på en rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer – ökade möjligheter att av-

sätta medel till en investeringsfond för specificerade framtida ny-investeringar enligt en fastställd investeringsplan.

Tredje stycket motsvaras i sak av 25 § första meningen nuvarande va-lagen.

31 § Avgifterna skall bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist.

Om vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, skall avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ skall fördelas mellan de fastighetsägare som avses i 26 § och de avgiftsskyldiga som avses i 27 § enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 26 § den nuvarande va-lagen.

I första stycket, som inte innebär någon förändring i förhållande till gällande rätt, finns den grundläggande principen för fördelning av avgiftsuttaget.

I andra stycket har förutsättningarna för särtaxa utvidgats genom att hänsyn skall tas till beaktansvärda kostnadsskillnader för viss eller vissa fastigheters va-försörjning även när brukningsavgifterna bestäms. Regleringen av särtaxa har redogjorts för i avsnitt 5.12.

Av tredje stycket framgår hur kostnadsansvaret för bortledande av dagvattenflödena inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde skall fördelas mellan fastighetsägarna och dem som ansvarar för att de allmänna platserna iordningsställs och underhålls.

32 § Anläggningsavgifterna skall bestämmas på beräkningsgrunder som innebär att en fastighetsägare inte behöver betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna va-anläggningen.

Paragrafen motsvarar 27 § andra stycket första meningen den nuvarande va-lagen.

33 § Brukningsavgifterna skall bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året va-anläggningen används. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär under en viss mindre del av året, får dock brukningsavgifter för en sådan tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året.

Bestämmelsen motsvaras delvis av 26 § tredje stycket den nuvarande va-lagen, med den förändringen att nuvarande takregel som begränsar taxenivån vid säsongstaxa till högst det dubbla jämfört med vad som gäller för huvuddelen av året har tagits bort. Se vidare avsnitt 5.12. Bestämmelsen skall tillämpas med beaktande av det bakomliggande syftet, nämligen att avgifterna under en del av året får sättas högre för att minska belastningen av den allmänna va-anläggningen under den tiden av året. Be-

stämmelsen omfattar även t.ex. situationen då huvudmannen önskar undvika att ordna en, på grund av en säsongsbetonad kraftig belastning, mycket kostsam anordning som det under resterande delen av året saknas behov av. Möjligheten att i stället kunna minska behovet av vattenförsörjning eller avlopp genom att ta ut högre avgifter kan alltså användas som ett styrinstrument och på så vis kan den fördyrande åtgärden undvikas. Det totala avgiftsuttaget under året får dock inte överskrida det som behövs för att ordna och driva va-anläggningen.

34 § Avgifternas belopp och hur avgifterna skall beräknas skall framgå av en taxa. Avgifterna får inte bestämmas till större belopp än vad som är förenligt med bestämmelserna i 30–33 §§.

Kommunen får meddela föreskrifter om taxan. Kommunen får överlåta åt huvudmannen att bestämma avgifternas belopp enligt beräkningsgrunder i kommunens taxeföreskrifter

Paragrafen motsvaras delvis av 27 § första stycket nuvarande va-lagen. Till skillnad från regleringen i va-lagen flyttas, genom bestämmelsen i andra stycket, föreskrifträtten från huvudmannen till kommunen.

Bestämmelsen innebär att varje kommun får meddela föreskrifter om hur taxan för de allmänna vattentjänsterna skall se ut i den egna kommunen. Det krävs att kommunfullmäktige tar ställning till de normativa delarna av taxan, dvs. de rättsliga taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget. Däremot får kommunen överlämna till huvudmannen att med tillämpning av dessa taxeföreskrifter bestämma avgifternas belopp. Taxeföreskrifterna omfattar även sådana föreskrifter som krävs för att en korrekt avgift skall kunna påföras fastighetsägaren. I taxan kan därmed t.ex. anges att fastighetsägaren är skyldig att anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka avgiftsuttaget, liksom ändrade ägarförhållanden till fastigheten. Där kan även anges i vilken utsträckning och på vilket sätt mätning av vattenförbrukning skall ske som grund för avgiftsuttaget.

Betalning av avgifterna

35 § Avgifter enligt denna lag skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller huvudmannen.

Om inte annat följer av 36 § skall avgifterna betalas på begäran. På obetalt belopp skall ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) betalas från dagen för sådan begäran.

Första stycket saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen och har behandlats i avsnitt 5.13.

Andra stycket motsvarar 27 § tredje stycket den nuvarande va-lagen.

36 § En anläggningsavgift skall fördelas på årliga betalningar (delbelopp) under en viss tid, längst tio år, om

- 1. avgiften är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och andra omständigheter,*
- 2. fastighetsägaren begär att avgiften skall fördelas, och*
- 3. fastighetsägaren ställer godtagbar säkerhet.*

Ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) skall betalas på den del av avgiften som inte har betalats, från den dag det första delbeloppet förfaller till betalning till dess betalning sker. På delbelopp som har förfallit till betalning skall ränta i stället betalas enligt 6 § räntelagen från delbeloppets förfallodag till dess betalning sker.

Paragrafen motsvarar 27 § andra och fjärde stycket den nuvarande va-lagen.

37 § När en fastighet byter ägare, är den nya ägaren betalningsansvarig för avgifter som förfaller till betalning på tillträdesdagen eller senare, om inte annat följer av andra stycket.

Den tidigare ägaren är betalningsansvarig för avgifter som avser den användning av va-anläggningen som är hänförlig till tiden före den nya ägarens tillträde.

Paragrafens första stycke motsvarar i sak 11 § den nuvarande va-lagen. Andra stycket är nytt och innebär att en fastighetsägare alltid skall betala för sin användning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.13.

Avtal om avgifter

38 § Huvudmannen får komma överens med fastighetsägare och andra avgiftsskyldiga i avgiftsfrågor som inte regleras i kommunens taxeföreskrifter.

Paragrafen motsvarar delvis 28 § den nuvarande va-lagen. Enda sakliga ändringen i förhållande till regeln i va-lagen är att "allmänna bestämmelser" inte berörs. Det behövs inte i lagtexten anges att huvudmannen får avtala om sådana frågor som inte har reglerats genom lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Avtalsutrymmet tar främst sikte på sådana frågor som inte täcks av taxeföreskrifterna, såsom områden där mer affärsmässiga överväganden gör sig gällande, exempelvis för industrier. Om parterna inte kan komma överens finns möjligheten att, enligt 53 §, vända sig till Statens va-nämnd för att få skäliga villkor prövade och fastställda.

Inlösen av enskilda anläggningar

39 § Om det för en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde finns en enskild anläggning som kan användas i den allmänna va-anläggningen, är den som äger den enskilda anläggningen skyldig att, om huvudmannen begär det, mot skälig ersättning låta den enskilda anläggningen ingå i den allmänna va-anläggningen.

Paragrafen motsvarar 15 § den nuvarande va-lagen och har behandlats i avsnitt 5.7. En definition av vad som avses med enskild anläggning finns i 2 §.

40 § *Om en enskild anläggning blir onyttig till följd av att kommunen ordnar eller utvidgar en allmän va-anläggning, skall huvudmannen betala skälig ersättning till den enskilda anläggningens ägare.*

Bestämmelsen om ersättningens bestämmande vid inlösen motsvaras i princip av 16 § den nuvarande va-lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7.

Tillträde för undersökning, installation och underhåll

41 § *Huvudmannen har rätt till det tillträde på en fastighet som behövs för att*

- 1. undersöka en va-installation och dess användning innan va-installationen kopplas till den allmänna va-anläggningen eller när det annars behövs för att huvudmannen skall kunna fullgöra sina skyldigheter, och*
- 2. installera, underhålla och i övrigt fullgöra sina skyldigheter i fråga om sådana särskilda anordningar som avses i 19 §.*

Bestämmelsen i första punkten motsvarar delvis 20 § den nuvarande va-lagen.

Huvudmannens rätt att låta undersöka en va-installation har i förhållande till va-lagen utvidgats till att uttryckligen gälla även före inkoppling av va-installationen till den allmänna va-anläggningen. Att huvudmannen i vissa fall har rätt att vägra inkoppling av en va-installation med väsentliga brister framgår av 18 § 2.

Regleringen i andra punkten saknar motsvarighet i va-lagen. För att kunna fullgöra sina skyldigheter när det gäller sådana anordningar på fastigheterna som huvudmannen enligt 19 § skall ansvara för, samt för att kunna undersöka va-installation, måste huvudmannen ha rätt till tillträde till fastigheterna. Genom denna bestämmelse får huvudmannen uttryckligt stöd för tillträdesrätten.

Tystnadsplikt

42 § *Den som deltar eller har deltagit i en undersökning enligt 41 § får inte obehörigen avslöja eller utnyttja information som vid undersökningen kommit fram om enskildas affärs- eller driftsförhållanden.*

I det allmännas verksamhet tillämpas, i stället för första stycket, bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Paragrafen motsvarar 34 § den nuvarande va-lagen efter det att andrameningen i första stycket om syssloman tagits bort, eftersom den inte behövs när möjligheten att förklara en va-anläggning för allmän utmönstrats ur lagstiftningen.

Avstängning av vattenförsörjningen

43 § *Huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, om*

- 1. fastighetsägaren har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag,*
- 2. försummelsen är väsentlig,*
- 3. avstängningen inte medför olägenhet för människors hälsa,*

4. huvudmannen skriftligen har uppmanat fastighetsägaren att vidta rättelse och gett fastighetsägaren skälig tid att vidta rättelsen, och

5. fastighetsägaren trots den uppmaning som avses i 4 inte har vidtagit rättelse inom den skäliga tiden.

Kostnaden för en avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 30 § den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 5.15.

Liksom tidigare gäller kravet på underrättelse till fastighetsägaren innan en avstängningsåtgärd får ske. Genom underrättelsen skall fastighetsägaren få klart besked om vilken rättelseåtgärd som måste utföras. I förhållande till gällande rätt skall därför uppmaningen till fastighetsägaren att vidta rättelse ha skriftlig form. Bestämmelsen kräver inte att underrättelsen formellt skall delges fastighetsägaren. Utebliven uppmaning att vidta rättelse kan dock leda till skadeståndsskyldighet för huvudmannen, som därför bör säkra bevisning om att uppmaning har ägt rum.

Skadeståndsansvar m.m.

44 § Om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde inskränks med stöd av 9 §, skall huvudmannen ersätta fastighetsägaren eller ägaren av bebyggelsen för den skada som inskränkningen medför. När ersättningen bestäms skall hänsyn tas till åtgärder som huvudmannen vidtagit för att tillgodose fastighetens eller bebyggelsens fortsatta behov av vattenförsörjning och avlopp.

Bestämmelsen är ny och föranledd av den i 9 § införda möjligheten att inskränka ett verksamhetsområde. En fastighetsägare eller ägare av bebyggelse som drabbas av inskränkningen skall hållas skadeslös. Ersättningsgill skada uppkommer om det har etablerats någon form av va-förhållande för fastigheten. För detta krävs normalt att skyldighet har inträtt för fastighetsägaren att betala avgifter för fastighetens anslutning eller att fastighetsägaren genom betalning av en anläggningsavgift eller genom någon annan åtgärd tydligt har hävdats sin rätt att använda den allmänna anläggningen.

Hur den närmare beräkningen av ersättningen till fastighetsägaren skall göras redogörs för i avsnitt 5.6.

45 § Huvudmannen skall ersätta en översvämningsskada på en fastighet inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde, om

1. huvudmannen har åsidosatt en skyldighet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och

2. åsidosättandet har medfört att vatten som är avsett att tillhandahållas eller ledas bort genom huvudmannens va-anläggning ytledes eller på annat sätt trängt in på fastigheten.

Bestämmelsen är ny. I förhållande till gällande rätt och den praxis som utvecklats gäller nu att prövningen av huvudmannens ansvar också vid skador till följd av ytledes eller på annat sätt inträngande vatten på en fastighet i verksamhetsområdet från en allmän va-anläggning skall

prövas inom ramen för va-lagstiftningen av Statens va-nämnd som första instans. Bestämmelsen har närmare behandlats i avsnitt 5.15.

46 § Om en fastighetsägare orsakas en skada på grund av att huvudmannen på annat sätt än som avses i 45 § har överskridit sin rätt eller åsidosatt en skyldighet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall huvudmannen återställa det som rubbats eller fullgöra det som eftersatts och ersätta skadan.

Till skillnad från 29 § den nuvarande va-lagen har ansvarsbestämmelsen brutits upp i två paragrafer, varav denna reglerar huvudmannens ansvar gentemot fastighetsägarna.

Liksom tidigare gäller att skadeståndsansvaret inträder vid överträdelser av lagens bestämmelser eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen. Skyldigheter enligt lagen omfattar även vad som kan ha överenskommits mellan parterna enligt avtal med stöd av 38 § eller annars inom ramen för den offentliga regleringen.

När en sådan överträdelse skett behöver det inte undersökas om skadevållaren i det enskilda fallet därutöver har agerat vårdslöst. Force majeure medför däremot inte skadeståndsansvar.

47 § Om huvudmannen orsakas en skada på grund av att en fastighetsägare har överskridit sin rätt eller åsidosatt en skyldighet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall fastighetsägaren återställa det som rubbats eller fullgöra det som eftersatts och ersätta skadan.

Bestämmelsen reglerar fastighetsägarens skadeståndsansvar i förhållande till huvudmannen och motsvaras av 29 § den nuvarande va-lagen. Se också kommentaren till 46 §.

48 § Skadestånd enligt denna lag skall avse personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Termerna person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada har samma innebörd som i skadeståndslagen (1972:207).

49 § Om en fastighetsägare har betalat en anläggningsavgift och det sedan visar sig att fastigheten på grund av att bygglov vägras inte kan användas på det sätt som förutsattes när avgiften betalades, skall kommunen återbetala avgiften eller en del av den. Återbetalningen skall göras i den mån det som avgiften avsåg inte kommer att leda till motsvarande vattentjänster för fastigheten.

Kommunen skall betala ränta på återbetalningsbeloppet enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag då fastighetsägaren betalade avgiften till dess återbetalningen sker.

Talan om återbetalning skall väckas inom två år från den dag då det beslut på vilket talan grundas vann laga kraft. Talan får dock väckas senare, om den relevanta ändringen i förutsättningarna för fastighetens användning inte rimligen kunde förutses inom den angivna tiden.

Paragrafen första och andra stycken motsvarar 29 a § den nuvarande va-lagen. Tredje stycket motsvarar 38 § va-lagen.

Redovisning

50 § En huvudman skall i fråga om verksamheten med att ordna och driva en allmän va-anläggning se till

1. att verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet, och

2. att redovisningen, när den är fastställd, finns tillgänglig för fastighetsägarna.

Paragrafen har ingen motsvarighet i den nuvarande va-lagen.

Att huvudmannen skall fullgöra bokföring och redovisning enligt god redovisningssed följer redan av bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554) när det gäller de kommunala bolagen och av lagen (1997:614) om kommunal redovisning när det gäller kommunerna och kommunalförbunden.

Redovisningsreglerna kräver ingen särredovisning av va-verksamheten. Därför införs här ett sådant krav. I avsnitt 5.14 har behovet av särredovisning och bestämmelsens närmare innebörd redovisats.

Tillsyn

51 § Länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Den nuvarande ordningen som ger en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga kommunen att fullgöra sin utbyggnadsskyldighet behålls och paragrafen tydliggör länsstyrelsens tillsynsansvar. Det är meningen att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet skall vaka över och verka för att kommunen ordnar och vidmakthåller en allmän va-anläggning där det behövs. En motsvarande bestämmelse om vitesföreläggande finns i 2 § andra stycket den nuvarande va-lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

Kommunen kan enligt 52 § överklaga länsstyrelsens föreläggande hos Statens va-nämnd.

Överklagande och prövning av va-frågor

52 § Länsstyrelsens beslut om föreläggande enligt 51 § får överklagas hos Statens va-nämnd av kommunen.

Paragrafen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 5.16. Bestämmelsen innebär att bara kommunen och ingen annan får överklaga länsstyrelsens föreläggande för kommunen att ordna eller vidmakthålla en allmän va-anläggning. Överklagandet skall

ske hos Statens va-nämnd på tid och sätt som framgår av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223). Länsstyrelsens beslut att inte utfärda ett sådant föreläggande skall inte kunna överklagas. Berörda fastighetsägare får i stället väcka talan direkt vid Va-nämnden.

53 § Statens va-nämnd prövar mål om

- 1. kommunens skyldighet enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster,*
- 2. tillgodoseende av allmänna intressen enligt 10 § andra stycket,*
- 3. fastighetsägarens rätt att använda en allmän va-anläggning,*
- 4. tillämpning eller tolkning av bestämmelserna i 21 och 22 §§ om användningen av en allmän va-anläggning eller av föreskrifter som meddelats med stöd av 23 §,*
- 5. fastighetsägarens skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster,*
- 6. avgiftsskyldighet enligt 27 §,*
- 7. tillämpning eller tolkning av den taxa som avses i 34 §,*
- 8. fordran som avser en anläggningsavgift eller en bruksavgift,*
- 9. giltigheten eller rätta innebörden av avtal mellan huvudmannen och fastighetsägaren som rör en allmän va-anläggning, användningen av anläggningen eller avgifter för anläggningen eller användningen,*
- 10. villkoren för användningen av en allmän va-anläggning i frågor som inte är reglerade taxeföreskrifter, allmänna bestämmelser eller avtal,*
- 11. inlösen eller ersättning enligt 39 och 40 §§,*
- 12. ersättning enligt bestämmelserna i 44–47 §§,*
- 13. återbetalning enligt 49 §, och*
- 14. andra frågor om vattentjänster som omfattas av denna lag.*

Paragrafen motsvarar delvis 37 § den nuvarande va-lagen med tilläggen att Statens va-nämnd också prövar mål och ärenden enligt punkterna 1–3.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.16.

54 § Statens va-nämnds förelägganden får förenas med vite.

Paragrafen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 5.16.

55 § Frågor om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag prövas av Statens va-nämnd.

Paragrafen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 5.16.

56 § Bestämmelser om Statens va-nämnd och förfarandet i nämnden i mål enligt denna lag finns i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 36 § den nuvarande va-lagen. Förfarandet vid Va-nämnden har kommenterats i avsnitt 5.18

Undantag från 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900)

57 § Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, får en kommun sköta driften av en allmän va-anläggning i andra kommuner, om driften sker på affärsmässiga grunder och ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i den nuvarande va-lagen och behandlas i avsnitt 5.17. Genom bestämmelsen görs ett undantag från den s.k. kommunala lokaliseringsprincipen som är införd i kommunallagen. Även sådana bolag som regleras i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen omfattas av de kommunalrättsliga principerna och omfattas således av bestämmelsen. Det innebär bl.a. att såväl helägda som delägda aktiebolag omfattas.

För att se till att konkurrensneutralitet råder och att kommuner inte subventionerar verksamheten med skattemedel införs krav om att verksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder och ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007 då lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar skall upphöra att gälla.

2. För en va-anläggning som förklarats för allmän enligt 31 § den upphävda lagen eller motsvarande bestämmelse i äldre lag och som inte är att anse som allmän enligt 5 § den nya lagen gäller följande.

a) Bestämmelserna i 10-22, 24 och 25 §§, 30 § första stycket, 31 § första och andra styckena, 32 §, 35 § andra stycket, 36-43 och 53-56 §§ den nya lagen skall tillämpas i fråga om anläggningen.

b) Bestämmelserna i den upphävda lagen, utom 5 §, 6 §, 12 a § och de bestämmelser som motsvarar de i a) uppräknade bestämmelserna, skall tillämpas så länge anläggningen består som allmänförklarad, dock längst till och med den 31 december 2016.

c) Huvudmannen för anläggningen får inte besluta i frågor som rör anläggningens verksamhetsområde. Det som sägs i 7 § den upphävda lagen skall, från och med den 1 januari 2006 endast avse huvudmannens skyldigheter för tiden dessförinnan.

3. Det som en huvudman enligt den upphävda lagen har beslutat i fråga om en va-anläggnings verksamhetsområde skall gälla även efter ikraftträdandet.

4. Det som en huvudman enligt 21 eller 26 § den upphävda lagen har beslutat i frågor om allmänna bestämmelser och taxeföreskrifter skall gälla som beslut i motsvarande frågor enligt den nya lagen, dock längst till och med den 31 december 2008.

5. Bestämmelserna i 50 § den nya lagen tillämpas första gången för det första räkenskapsår som påbörjas efter den 31 december 2006.

6. Denna lag skall inte tillämpas på mål eller ärende som enligt bestämmelserna i den upphävda lagen har anhängiggjorts före ikraftträdandet.

Andra punkten gäller sådana anläggningar som allmänförklarats enligt 31 § va-lagen eller motsvarande bestämmelse i 1955 års va-lag, och som

inte tillika är att anse som allmänna enligt definitionen i 2 § i den nya lagen. Den upphävda lagen skall även i fortsättningen tillämpas på dessa anläggningar, dock längst tio år efter att den nya lagen trätt i kraft. Skälen för detta har utvecklats i avsnitt 5.20.

Att den upphävda lagen skall tillämpas här innebär framför allt att bestämmelserna i den lagen om att huvudmannen beslutar taxa och allmänna bestämmelser skall gälla även i fortsättningen. Bestämmelserna i den nya lagen skall dock, i den mån det är lämpligt, tillämpas även på dessa anläggningar. Tillämpliga bestämmelser anges i punkten a).

Bestämmelserna i 5 och 6 §§ den upphävda lagen om verksamhetsområde skall inte tillämpas för de allmänförklarade va-anläggningarna. Detta innebär att huvudmannen för en sådan anläggning inte har rätt att besluta om verksamhetsområdet, varken i utvidgande eller inskränkande riktning. Ett uttryckligt förbud mot beslut i dessa frågor framgår av punkten c).

Länsstyrelsens befogenheter enligt 7 § den upphävda lagen att förelägga huvudmannen att meddela vad som bestämts om verksamhetsområdet kan följaktligen bara avse vad som varit huvudmannens skyldighet före ikraftträdandet av lagen om allmänna vattentjänster. Enligt övergångsregleringen har länsstyrelsen fortfarande befogenhet att förordna syssloman för allmänförklarade va-anläggningar. Överklagande av länsstyrelsens beslut om föreläggande och syssloman enligt 7 § respektive 33 § den upphävda lagen för allmänförklarade va-anläggningar sker enligt 34 § tredje stycket samma lag till allmän förvaltningsdomstol.

Det föreslås ingen motsvarighet i den nya lagen till 12 a § den upphävda lagen, som stadgar att miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i vissa fall. Den bestämmelsen bör därför inte heller tillämpas för allmänförklarade va-anläggningar efter det att den nya lagen har trätt i kraft.

Enligt den nya lagen är det kommunen och inte, såsom enligt den upphävda lagen, huvudmannen som får meddela föreskrifter om verksamhetsområdes bestämmande, taxan och allmänna bestämmelser. Punkterna 3 och 4 behandlar verkan av beslut i dessa frågor som huvudmannen tidigare fattat. Huvudmannens beslut skall gälla även efter ikraftträdandet när det gäller taxa och allmänna bestämmelser, dock längst i två år efter det att den nya lagen har trätt i kraft. För det fall kommunen och huvudmannen är skilda juridiska personer måste kommunen innan dess meddela nya föreskrifter om taxa och bestämmelser om användandet av den allmänna anläggningen.

7.2 Förslaget till ändringar i anläggningslagen (1973:1149)

1 §

Hänvisningen till allmän fjärrvärmeanläggning har tagits bort.

7.3 Förslaget till ändringar i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd

Ändringsförslagen har behandlats i avsnitt 5.18.

1 §

Som en följd av förslaget om att upphäva lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem har Va-nämndens uppgift att pröva mål enligt den lagen tagits bort.

2 §

Samma skäl som nämnts under 1 § har i första stycket föranlett en anpassning av kvalifikationskraven på ledamöterna.

10 §

Kravet på när en förhandling skall hållas har mildrats.

14 §

Hänvisningen i första stycket till lagen om allmänna värmesystem har utgått. Förutom mål om inlösen av va-anordningar och om ersättning för onyttigblivna sådana anordningar omfattar bestämmelserna i första stycket nu också mål om ersättning enligt 44 § lagen om allmänna vattentjänster för skada till följd av inskränkning av verksamhetsområdet.

Sammanfattning av utredningens betänkande

Utredningen har haft tre huvuduppgifter. Den första har gällt privatiseringsfrågan. Den handlar om företags- och ägarstrukturen på va-området, hur den allmänna va-verksamheten skall organiseras och vem som skall äga och driva de allmänna va-anläggningarna. Den andra huvuduppgiften har varit att göra en allmän översyn av va-lagstiftningen, dvs. huvudsakligen lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och lagen (1976:839) om Statens va-nämnd. Och den tredje att göra en utvärdering av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.

Vi föreslår i det här betänkandet en ny *lag om allmänna vattentjänster*. Den bygger i väsentliga delar på den gällande va-lagen, som den skall ersätta, och utgör framför allt en vidareutveckling av denna. Dessutom föreslår vi en del ändringar i lagen om Statens va-nämnd och i anläggningslagen (1973:1149). Slutligen föreslår vi att lagen om allmänna värmesystem skall upphävas.

Privatiseringsfrågan

Genom den äldre va-lagen från 1955 fick kommunen ett direkt ansvar för att tätbebyggelsens behov av gemensamma anläggningar för vattenförsörjning och avlopp blev tillgodosett. Kommunerna fullgjorde den skyldigheten huvudsakligen genom att bygga ut kommunala va-anläggningar som de sedan också drev i egen regi. Sedan början av 1990-talet har en del kommuner bolagiserat denna verksamhet. Det har senare förekommit att ägarandelar i sådana bolag överlåtits till privata intressenter. I ett fall, Norrköping, har den kommunala va-anläggningen på detta sätt kommit att helt ägas och drivas av ett privat kommersiellt företag. Det har även förekommit att hela driften av kommunala va-anläggningar har lagts ut på privata entreprenörer.

Vi har enligt direktiven haft att överväga en lagreglering som säkerställer eller åtminstone verkar för att allmänna va-anläggningar ägs av kommuner eller andra offentlighetsrättsliga subjekt och att fortsatta utförsäljningar undviks. Det har inte i vår analys av förhållandena kommit fram några bärande skäl för en privatisering av allmän va-verksamhet. Förutsättningarna för en effektiv drift i offentlig regi förefaller vara minst lika goda som i privat. Eftersom det är fråga om ett naturligt monopol med för samhället och medborgarna nödvändiga vattentjänster, talar det mesta, om inte allt, för att monopolen och infrastrukturen åtminstone bör ägas av det allmänna. Ett upprätthållande av självkostnadsprincipen medger heller inget egentligt utrymme för ett kommersiellt privat monopol på detta område.

Utgångspunkterna för vårt lagförslag ligger väsentligen i linje med de ursprungliga intentionerna bakom den gällande lagregleringen, så som vi uppfattat dessa, nämligen att de allmänna vattentjänsterna skall vara en form av samhällsservice som medborgarna skall kunna kräva att få tillgång till där det finns i lagen angivna förutsättningar för detta och som då skall tillhandahållas dem till sina nödvändiga kostnader. Vårt lagförslag

innebär att en sådan ordning befästs och utvecklas och att kommunens ansvar i det här avseendet skärps och förtydligas.

Vi föreslår att det i första hand och ytterst är kommunen som skall ha ansvaret för denna samhällsservice. Kommunen skall se till att de allmänna va-anläggningar som behövs också kommer till stånd och att dessa sedan består och fungerar som allmänna anläggningar så länge behovet finns kvar. För detta krävs en kommunal rådighet över resurserna. Bara kommunala anläggningar skall därför kunna vara allmänna va-anläggningar.

Med den offentlighetsrättsliga reglering som vårt system förutsätter tillåter regeringsformens normgivningsbestämmelser heller inte att det finns några andra än kommunala huvudmän för den allmänna va-verksamheten. Eftersom kommunen alltid skall svara för att föreliggande behov av allmänna vattentjänster blir tillgodosedda, kommer det inte att finnas något utrymme för en privatisering och kommersialisering av verksamheten, i varje fall inte såvitt avser ägandet.

Möjligheten att upplåta hela driften till privata företag begränsas i vårt förslag framför allt genom krav på en strikt tillämpning av självkostnadsprincipen. Det övergripande ansvaret för verksamheten, som utom annat skall säkerställa det demokratiska inflytandet, innefattar också att det är kommunen och inte huvudmannen som skall bestämma såväl verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen som taxan för va-avgifterna, åtminstone de normativa inslagen, och även föreskrifterna om va-anläggningens brukande. Beträffande verksamhetsområdet och föreskrifterna om brukandet förutsätts att regeringen delegerar denna föreskriftsrätt till kommunen.

Kommunens skyldighet att ordna allmänna va-anläggningar underlättas av att kommunen inte själv behöver äga anläggningarna. Det räcker att kommunala intressen står bakom ett offentligt ägande. Detta skall öppna för ett ökat samarbete mellan kommunerna och olika former av regionala samverkanslösningar. Vi tror att en regionalisering av den allmänna va-verksamheten, som leder till större och färre va-företag, skall kunna bidra till en önskvärd rationalisering med från effektivitetssynpunkt mer ändamålsenliga kommunala brukningsenheter och verksamhetsområden. Ett viktigt steg i samma riktning är vårt förslag om ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen som skall göra det möjligt för en kommun att äga och driva va-anläggningar också i grannkommuner, om samordningen medför ett bättre utnyttjande av resurserna.

Allmänförklarade va-anläggningar, som inte är kommunala, passar inte in i vår organisation av den allmänna va-verksamheten. Flertalet sådana anläggningar har uppenbarligen spelat ut sin roll. Det finns inte längre något praktiskt behov av dem. Utgående statsbidrag var ofta enda anledningen till att de kom till. Vi föreslår att möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar utmönstras ur lagstiftningen och att de redan allmänförklarade anläggningarna, som inte i vårt lagförslag behåller sin allmänna status, på olika sätt avvecklas inom en tioårsperiod.

Va-lagsöversynen

I den allmänna lagöversynen har vi bland annat övervägt hur lagstiftningen bättre skall kunna tillgodose moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning. Det har lett fram till förslag om ändringar i reglerna om kommunens skyldighet att bygga ut allmänna va-anläggningar, om hur en sådan anläggning skall utföras och drivas och om fastighetsägares skyldighet att genom avgifter bidra till utbyggnadskostnaderna.

Kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning utvidgas i vårt lagförslag från att i dag bara gälla när en sådan anläggning behövs av hälsoskyddsskäl till att också gälla när den behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Det kommer att öka kretsen av dem som är berättigade till allmänna vattentjänster. Och det kommer att få betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar och innebära ökade krav på dagvattenhanteringen, exempelvis på reningsåtgärder i vissa fall.

Den ökade utbyggnadsskyldigheten kompenseras till en del genom ökade möjligheter för kommunen att kunna ta hjälp av andra kommunala huvudmän för att klara uppgiften. Dessutom får kommunen möjligheten att i undantagsfall förordna att fastighetsägarna själva skall ta hand om sin va-försörjning genom en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149). Kommunen får besluta om en sådan va-samverkan mellan fastighetsägarna om det framstår som en lämpligare lösning än att bygga ut en allmän va-anläggning. Det kan gälla i ”mindre” större sammanhang med goda lokala förutsättningar för småskaliga va-lösningar. Ett beslut om va-samverkan skall dock bara kunna meddelas om opinionsvillkoret i 7 § anläggningslagen är uppfyllt och om det ekonomiskt, organisatoriskt och i övrigt finns förutsättningar för att fastighetsägarna på lång sikt skall kunna svara för vattenförsörjning och avlopp inom området så att skyddet för hälsan och miljön tillgodoses. Gemensamhetsanläggningen inrättas sedan enligt anläggningslagen utan tillämpning av väsentlighets-, båtads- eller opinionsvillkoren. Dessa villkor ersätts av kommunens prövning och avvägning mellan det allmännas och de enskildas intressen i beslutet om va-samverkan. Om samverkan medför att befintlig enskild va-anordning blir onyttig, kan fastighetsägaren få ersättning för denna.

Inte bara inom ramen för va-samverkan utan också som enskilt alternativ till den allmänna anläggningen inom dennas verksamhetsområde, vidgas genom vårt lagförslag utrymmet för bra småskaliga va-lösningar som uppfyller långsiktiga krav på hälso- och miljöskydd. Genom en uppvärdering av hushållningsaspekten kommer sådana enskilda alternativ att kunna hävda sig bättre i konkurrensen med det allmänna. Det bör göra det något lättare för en fastighetsägare som har en egen bra va-lösning, som han vill behålla, att slippa avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen för den allmänna anläggningen.

Vi trycker i lagen på att en allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. Och vidare så att också andra allmänna intressen som behöver den, exempelvis räddningstjänsten, kan tillgodoses.

Vårt förslag utgår från att regeringen kommer att delegera rätten att bestämma verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning till kom-

munen. Kommunens beslut skall inte kunna överklagas i annan ordning än enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. Men såväl huvudmannen som berörda fastighetsägare skall kunna väcka talan direkt hos Va-nämnden om kommunens utbyggnadsskyldighet. Verksamhetsområdet skall i vissa fall också kunna inskränkas. Fastighetsägare som drabbas av detta får rätt till ersättning.

Enligt vårt förslag skall även avvattningssystem som inte är ledningsbundna kunna ingå i en allmän dagvattenanläggning. Huvudmannen skall kunna ta ut både anläggnings- och bruksavgifter för att dagvatten genom ett sådant avvattningssystem leds bort från fastigheter utan att det upprättas någon förbindelsepunkt för ändamålet. Beträffande avvattningen av gator och andra allmänna platser föreslår vi att denna vattentjänst inte längre skall vara bunden till en detaljplan utan i stället gälla inom särskilt för detta ändamål fastställda verksamhetsområden. Vattentjänsten skall omfatta avledningen av vattnet men också reningsåtgärder som är påkallade av hänsyn till skyddet för miljön. Den som svarar för att de allmänna platserna ställs i ordning och underhålls skall stå för hälften av reningskostnaderna.

Flera förändringar föreslås i det va-rättsliga förhållandet mellan huvudmannen för en allmän va-anläggning och anläggningens brukare. Huvudmannen skall exempelvis till va-försörjningens skydd kunna vägra tillkoppling av fastigheter med va-installationer som har väsentliga brister. Och huvudmannen skall i fortsättningen ha ansvaret för pumpanordning och annan särskild va-anordning på en fastighet som på grund av den allmänna anläggningens speciella konstruktion eller utförande behövs för att fastigheten skall kunna betjänas av anläggningen. Det mellan parterna inbördes gällande skadeståndsansvaret preciseras. Även skador till följd av ytlede eller på annat sätt inträngande vatten på en ansluten fastighet från en allmän va-anläggning skall anses uppkomma i va-förhållandet.

Det är grundläggande för hela systemet att produktion och distribution av allmänna vattentjänster skall som annan samhällsservice ske enligt självkostnadsprincipen. Denna princip skall fortsatt gälla med den skärpning som det innebär att avgiftsuttaget inte får överstiga de nödvändiga kostnaderna. Vi diskuterar i betänkandet vilka kostnader som skall anses vara nödvändiga. Den frågan låter sig inte lämpligen besvaras i lagtexten utan får som hittills klarläggas huvudsakligen i rättstillämpningen. Vår diskussion bör därvid kunna tjäna som vägledning. Med visst avsteg från självkostnadsprincipens krav på en rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer, föreslår vi dock att huvudmannen skall få väsentligt ökade möjligheter att avsätta medel till en investeringsfond för specificerade framtida nyinvesteringar enligt en fastställd investeringsplan. Bland annat för att möjliggöra en rättslig kontroll av att självkostnadsprincipen efterlevs, föreslår vi särskilda regler för redovisning av allmän va-verksamhet. För sådan verksamhet skall i fortsättningen redovisas en särskild resultat- och balansräkning. Av tilläggsupplysningar skall framgå hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet som huvudmannen drivit.

Taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget skall för den allmänna va-verksamheten i en kommun alltid beslutas av kommunen, oavsett vem eller vilka som är huvudmän för va-anläggningarna. Kommunen kan dock överlämna åt huvudmannen att beräkna avgifternas

storlek i taxan. Enligt vår bedömning är den gällande va-lagens avgiftsregler väl förenliga med de krav på en sådan reglering som uppställs i artikel 9 i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG). Vi föreslår att i stort sett samma fördelningsprinciper skall gälla i lagen om allmänna vattentjänster. Förutsättningarna för särtaxa skall dock vara lika för anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Särtaxa skall för båda avgiftsslagen införas vid beaktansvärda kostnadsskillnader. Vidare skall brukningsavgifter kunna bestämmas i säsongstaxa utan någon uttrycklig begränsning i lagen till en högsta taxenivå.

Vi föreslår en enklare och tydligare ordning för den rättsliga prövningen av va-frågor. Två fall av överklaganden föreslås ske hos Statens va-nämnd. Det ena gäller länsstyrelsens förelägganden om utbyggnad av allmän va-anläggning. Ett sådant föreläggande skall kunna överklagas av kommunen, men ingen annan. Det andra beslutet som skall kunna överklagas hos Va-nämnden är kommunens beslut om va-samverkan. I övrigt skall kommunens beslut om taxa, bestämmelser om anläggningens brukande och verksamhetsområde bara kunna överklagas enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. I princip skall alla kommunens, huvudmannens och brukarnas rättigheter och skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster kunna underställas Va-nämndens prövning i enskilda fall genom att behörig part väcker talan direkt vid nämnden.

Utvärderingen av lagen om allmänna värmesystem

Vi har kommit fram till att lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem bör upphävas eftersom den i väsentliga delar är oförenlig med regeringsformen och därför inte kan tillämpas med den företagsstruktur som råder på värmeområdet. Ett upphävande aktualiserar dock frågan om inte lagens skyddsintressen borde tillgodoses på något annat sätt.

Oss förefaller det från konsumentskyddssynpunkt behövt med en närmare reglering av prissättningen vid kollektiva värmesystem. Det samma gäller inrättandet av ett särskilt organ för pristillsyn och prövning av tvister som rör värmepriser eller rättsförhållandet i övrigt mellan leverantör och brukare. Dessa frågor är redan föremål för utredning beträffande såväl fjärrvärme som naturgas. Som vi ser det finns det i fråga om tvistelösningsorganet anledning att överväga en samlad lösning för hela värme- och energimarknaden och även va-sektorn. Om någon form av prisreglering införs, bör kanske utredas om avgiftsskyldighet och framför allt brukningsrätt, motsvarande vad som gäller enligt lagen om allmänna värmesystem eller på annat sätt, skall föreskrivas.

Utredningens författningsförslag

Förslag till lag om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om samhällets försörjning med vattentjänster från allmänna va-anläggningar.

2 § Med allmän va-anläggning avses en anläggning som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp och som ägs av en kommun eller av en juridisk person över vilken kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Med avlopp avses bortledande av spillvatten och vatten som använts för kylning samt dagvatten och dränvatten från ett tätbebyggt område eller från en begravningsplats.

Tjänsterna för vattenförsörjning och spillvattenavlopp avser endast sådan mängd och beskaffenhet som behövs för bostadsbebyggelsen.

Kommuner skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, eller

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Vid tillämpningen av 1–3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun bestämmer på det sätt som anges i dessa punkter anses utövat av kommunen.

Vad som sägs om kommuner i första och fjärde styckena tillämpas också på kommunalförbund.

Den som äger en allmän va-anläggning är anläggningens huvudman.

3 § Behöver med hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse ordnas i ett större sammanhang, skall kommunen se till att behovet snarast tillgodoses genom en allmän va-anläggning eller, om det är lämpligare, genom en samverkan mellan fastighetsägarna.

Kommunen svarar för att en allmän va-anläggning fyller sin uppgift så länge behovet finns kvar.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga kommunen att fullgöra skyldighet enligt första och andra styckena.

4 § Bestämmelserna i denna lag om ägare av fastighet tillämpas även på den som innehar fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande.

Har huvudman för allmän va-anläggning träffat avtal med annan än fastighetsägare om brukande av anläggningen, gäller för denne vad som i lagen föreskrivs om fastighetsägare.

När omständigheterna föranleder det tillämpas bestämmelserna om fastighet i denna lag på byggnad eller annan anläggning, som inte tillhör ägaren till marken. Vad som i lagen föreskrivs om ägare av fastighet skall därvid gälla anläggningens ägare.

Va-samverkan

5 § I fall som avses i 3 § får kommunen besluta att fastighetsägarna skall samverka genom en gemensamhetsanläggning för vattenförsörjning eller avlopp enligt anläggningslagen (1973:1149). Beslut om sådan va-samverkan får endast meddelas om villkoret i 7 § anläggningslagen är uppfyllt och om det ekonomiskt, organisatoriskt och i övrigt finns förutsättningar för att fastighetsägarna på lång sikt skall kunna svara för vattenförsörjning och avlopp inom området så att skyddet för hälsan och miljön tillgodoses.

En fastighetsägare skall vara med i en va-samverkan om det av hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön eller av annat allmänt intresse är påkallat att hans fastighet deltar i gemensamhetsanläggningen eller om fastighetens behov av vattenförsörjning och avlopp inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt. För obebyggd fastighet som enligt en detaljplan är avsedd för bebyggande, skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, behovet bedömas som om fastigheten var bebyggd enligt planen.

Va-samverkan får inte ske inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning.

6 § Innan beslut fattas om va-samverkan skall kommunen samråda med dem som berörs av beslutet och med länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten.

Vid samrådet skall kommunen redovisa underlaget för den föreslagna va-samverkan och de viktigaste följderna av förslaget.

7 § I beslutet om va-samverkan skall anges syftet med gemensamhetsanläggningen och vilka fastigheter som skall delta i denna samt skälen för beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

8 § När ett beslut enligt 5 § har vunnit laga kraft skall kommunen hos lantmäterimyndigheten ansöka om en förrättning för inrättande av en gemensamhetsanläggning för va-samverkan enligt anläggningslagen (1973:1149).

Verksamhetsområde

9 § En allmän va-anläggnings verksamhetsområde är det område inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen.

Verksamhetsområdet skall vara fastställt till sina gränser.

10 § Regeringen eller efter regeringens bestämmande kommunen fastställer verksamhetsområdets omfattning.

11 § Ett verksamhetsområde får inskränkas för fastighet som omfattas av kommunens beslut enligt 5 § om va-samverkan samt för bebyggelse som kommunen uppenbarligen inte är skyldig enligt 3 § att betjäna med en allmän va-anläggning och för vilken vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Inskränkts ett verksamhetsområde, har fastighetens ägare rätt till ersättning av huvudmannen för den skada han lider.

Har huvudmannen vidtagit åtgärder för att fastigheten även fortsättningsvis skall tillförsäkras vattenförsörjning och avlopp, skall hänsyn tas till detta vid bestämmandet av ersättning.

12 § En kommunal huvudman får äga va-anläggning och driva va-verksamhet i annan kommun, om samordningen med hans övriga va-verksamhet medför ett bättre utnyttjande av resurserna.

Brukningsrätt och avgiftsskyldighet

13 § Huvudman för allmän va-anläggning är skyldig att låta ägare av fastighet inom anläggningens verksamhetsområde bruka anläggningen, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp och detta behov inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt. Huvudmannen är dock berättigad till det anstånd med utförandet av de för brukandet nödvändiga arbetena som behövs för att samordningen med andra arbeten inte skall väsentligt försvåras. Arbetena får utföras i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan.

Huvudmannen är, trots bestämmelserna i första stycket, inte skyldig att låta en fastighet kopplas till en allmän va-anläggning innan anläggningsavgift enligt 35 § har betalats eller, om avgiften skall fördelas, innan godtagbar säkerhet ställs.

Huvudmannen är inte heller skyldig att låta en fastighet kopplas till en allmän va-anläggning, om fastighetens va-installation har väsentliga brister.

14 § Ägare av fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde skall betala avgifter till huvudmannen, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp och detta behov inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas i vad mån jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurserna.

För obebyggd fastighet, som enligt en detaljplan är avsedd för bebyggande, skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, behovet av anordningar för vattenförsörjning och avlopp bedömas som om fastigheten var bebyggd enligt planen.

Avgiftsskyldighet för ledningsbundet ändamål inträder, när huvudmannen har upprättat förbindelsepunkt som anges i 23 § och underrättat fastighetsägaren om detta.

För sådant avledande genom den allmänna va-anläggningen av vatten från en fastighet för vilken förbindelsepunkt för detta ändamål inte behöver upprättas, inträder avgiftsskyldighet, när huvudmannen har utfört avvattningsanläggningen och underrättat fastighetsägaren om detta.

15 § Utöver vad som följer av 14 § har huvudmannen för en allmän va-anläggning rätt att av ägare till bebyggd fastighet och av ägare till sådan fastighet inom en detaljplan som är avsedd för bebyggande ta ut avgift för att vatten från allmänna platser och andra motsvarande platser inom verksamhetsområdet avleds och renas genom anläggningen.

Avgift får inte tas ut innan åtgärder för avledandet blivit utförda.

Huvudmannen har också rätt till ersättning för denna vattentjänst av den som svarar för att platserna ställs i ordning och underhålls.

16 § Ny ägare av fastighet svarar inte gentemot huvudmannen för avgift som förfaller till betalning före tillträdesdagen.

För bruksavgift som beräknats för tid då tidigare ägare innehade fastigheten, svarar dock denne gentemot huvudmannen, även om avgiften förfaller till betalning efter det att ny ägare tillträtt fastigheten.

Anläggningen

17 § En allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. I den mån det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål bör den utföras och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.

18 § En allmän va-anläggning får inte inrättas i strid mot detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser för markens bebyggande eller så att ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning försvåras. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

19 § En allmän va-anläggning skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Om för viss bebyggelse anordningar behövs endast för vattenförsörjning eller för avlopp, skall anläggningen avpassas för detta.

20 § Så länge en allmän va-anläggning behövs skall huvudmannen underhålla anläggningen och i övrigt se till att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål.

21 § Huvudman för allmän va-anläggning får upplåta driften av anläggningen till annan. Avtal om sådan upplåtelse får inte utan särskilda skäl slutas för längre tid än fem år.

22 § Huvudmannen skall i skälig tid underrätta berörda fastighetsägare om planerade vattenavstängningar och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för va-anläggningens brukande.

23 § Det åligger huvudman för allmän va-anläggning att för varje fastighet som anges i 14 § bestämma punkt där inkoppling av fastighetens ledningar till anläggningen skall ske (förbindelsepunkt). Sådan punkt skall, om ej särskilda skäl föranleder annat, vara belägen i fastighetens omedelbara närhet. Uppgift om punktens läge skall lämnas fastighetsägare inom sådan tid som är skälig med hänsyn till dennes intresse att kunna planera för fastighetens utnyttjande.

24 § I allmän va-anläggning ingår sådana ledningar och andra anordningar fram till förbindelsepunkterna och sådana avvattningsanläggningar som avses i 14 § fjärde stycket som tillhör huvudmannen eller varaktigt brukas för dennes räkning.

Rännsten, rännstensbrunn och ledning som förbinder sådan brunn med allmän avloppsledning samt vägdike ingår ej i allmän va-anläggning.

Särskilda va-anordningar

25 § Om det på grund av en allmän va-anläggnings konstruktion eller utförande behövs pumpanordning eller annan särskild anordning på en fastighet för att denna skall kunna betjänas av anläggningen, svarar anläggningens huvudman för denna anordning.

Om vattenförbrukningen på fastighet skall fastställas genom mätning, svarar huvudmannen även för de vattenmätare som behövs för detta.

26 § En fastighetsägare är skyldig att upplåta erforderligt utrymme för sådan anordning som avses i 25 §. Fastighetsägaren skall fortlöpande se till anordningen och skydda den mot skada samt vid behov svara för dess elförsörjning. Uppkomna fel och driftstörningar skall fastighetsägaren snarast anmäla till huvudmannen.

Inlösen av va-anordningar m.m.

27 § Finns för fastighet som avses i 14 § anordning för vattenförsörjning eller avlopp som kan användas för den allmänna va-anläggningen, är ägaren av anordningen skyldig att på begäran av huvudmannen låta den införlivas med anläggningen mot skälig ersättning.

28 § Anordning för vattenförsörjning eller avlopp, som blir onyttig till följd av att allmän va-anläggning kommer till stånd eller utvidgas, skall ersättas av huvudmannen i den mån det är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick, den fördel ägaren får av den allmänna va-anläggningen och övriga omständigheter.

Va-installation

29 § Med va-installation förstås ledning som för fastighet dragits från förbindelsepunkt samt anordning som förbundits med sådan ledning.

30 § Regler om beskaffenhet av va-installation och utförande av installationsarbete finns i plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

31 § Huvudman får inte meddela föreskrift i fråga som avses i 30 § eller om vem som har rätt att utföra installationsarbete.

32 § Huvudman får låta undersöka va-installation och dess brukande innan den kopplas till allmän va-anläggning och annars när det behövs.

33 § Huvudmannen har rätt till tillträde till fastighet för sådan undersökning som anges i 32 § och för att kunna fullgöra vad på honom ankommer i fråga om sådana anordningar inom fastighet som han svarar för enligt 25 §.

Brukande av allmän va-anläggning

34 § En allmän va-anläggning skall brukas så att det inte uppkommer olägenhet för huvudmannen eller annan samt så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla kraven från miljö- och hälso-skyddssynpunkt och kraven på en god hushållning med naturresurser eller att i övrigt uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning eller enligt avtal.

Fastighetsägaren får inte tillföra den allmänna avloppsanläggningen vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medföra skada eller olägenhet.

Regeringen eller efter regeringens bestämmande kommunen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i fråga om brukande av allmän va-anläggning.

Avgifter och taxa

35 § Avgift till huvudman för allmän va-anläggning skall utgå enligt en taxa som utformas i överensstämmelse med vad som anges i 36–38 §§. Avgift kan tas ut som anläggningsavgift och som bruksavgift.

Kommunen skall besluta om taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget och kan överlämna åt huvudmannen att beräkna avgifternas storlek i taxan.

Kommunen svarar gentemot huvudmannen för att beslutade taxeföreskrifter ger huvudmannen avsedd rätt att ta ut avgifter.

36 § Avgifter som huvudmannen tar ut får inte överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen.

Huvudmannen får avsätta överskottsmedel till en fond för framtida nyinvesteringar. En avsättning skall avse en bestämd åtgärd som redovisas i

en fastställd investeringsplan. Av planen skall framgå de beräknade kostnaderna för åtgärden, när de avsatta medlen avses att tas i anspråk samt övriga upplysningar som är av betydelse för att avsättningens storlek skall kunna bedömas.

37 § Avgifter enligt 15 § får inte överskrida huvudmannens kostnad för att genom anläggningen ta hand om vatten från allmänna platser och andra motsvarande platser inom verksamhetsområdet. I den mån omfattningen av platserna uppenbarligen överstiger områdets eget behov, skall kostnaden ersättas enligt 15 § tredje stycket.

Om det av hänsyn till skyddet för miljön är påkallat att vattnet renas, skall ersättning för hälften av reningskostnaden utgå enligt 15 § tredje stycket.

38 § Avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Om kostnaden för viss fastighets eller vissa fastigheters vattenförsörjning eller avlopp på grund av särskilda förhållanden i beaktansvärd omfattning avviker från vad som i övrigt gäller inom verksamhetsområdet, bestäms avgifterna med hänsyn till dessa skillnader.

Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, till behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl under en viss mindre del av året behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär vid en allmän va-anläggning, får bruksavgifter för den delen av året bestämmas med tillämpning av en högre taxenivå än den som tillämpas för huvuddelen av året.

39 § En anläggningsavgift får inte sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande.

Uppgår anläggningsavgiften till belopp som är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, skall, om fastighetens ägare begär det samt godtagbar säkerhet ställs, avgiften fördelas på årliga inbetalningar under viss tid, högst tio år.

Skall avgiften fördelas på årliga inbetalningar, bestäms ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) på varje del av avgiften som förfaller till betalning i framtiden från den dag då den första inbetalningen skall ske till dess den delen av avgiften betalas eller ränta skall betalas enligt 40 §.

40 § Avgift skall betalas vid anfordran. På obetalt belopp bestäms ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för anfordran.

Redovisning

41 § Huvudmannen för en allmän va-anläggning skall fullgöra bokföring och redovisning i enlighet med god redovisningssed.

42 § För va-verksamheten skall redovisas en särskild resultat- och balansräkning. Av tilläggsupplysningar skall framgå hur huvudmannen

har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet som huvudmannen drivit.

43 § När huvudmannen har fastställt redovisningen enligt 42 § skall den hållas tillgänglig för fastighetsägarna inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde.

Avtal om va-frågor

44 § Huvudman kan träffa avtal med fastighetsägare om sådan avgiftsfråga som inte regleras i taxa.

Avviker en fastighets va-förhållanden påtagligt från vad som i övrigt gäller inom verksamhetsområdet, kan huvudmannen träffa avtal med fastighetens ägare om särskilda villkor för brukande av va-anläggningen.

Skadeståndsskyldighet m.m.

45 § Har huvudman eller fastighetsägare i förhållande till den andre överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, skall han återställa vad som rubbats eller fullgöra vad som eftersatts samt ersätta skada som uppkommit i va-förhållandet.

Skadestånd enligt första stycket utgår för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. Vid bestämmande av skadeersättningen skall 5 kap. och 6 kap. 1, 3 och 4 §§ skadeståndslagen (1972:207) tillämpas.

46 § Om avgift har betalats för utförande av en allmän va-anläggning enligt denna lag eller enligt motsvarande äldre bestämmelser, är kommunen skyldig att betala tillbaka avgiften i den mån skada uppkommer för ägaren av fastigheten genom att han, på grund av att bygglov vägras, inte kan använda fastigheten så som förutsattes när avgiften betalades.

Kommunen är också skyldig att betala ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag fastighetsägaren betalade avgiften.

47 § Talan om återbetalning enligt 46 § skall väckas inom två år från det att beslutet på vilket talan grundas vann laga kraft. Talan får dock väckas senare, om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid.

Avstängning av vattentillförsel

48 § Försummar fastighetsägare att betala avgift som avses i denna lag eller att i annat hänseende iakttaga vad som åligger honom och är försummelsen väsentlig får huvudmannen stänga av vattentillförseln till fastigheten, om avstängning kan ske utan att olägenhet för människors hälsa uppkommer.

Innan avstängning sker skall fastighetsägaren skriftligen uppmanas att inom viss skälig tid vidta rättelse. Sker rättelse får avstängning inte ske.

Kostnad för avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

Tystnadsplikt

49 § Den som deltar eller har deltagit i undersökning enligt 32 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid har fått veta om enskildas affärs- eller driftsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Överklagande

50 § Länsstyrelsens beslut enligt 3 § får av kommunen överklagas hos Statens va-nämnd.

51 § Kommunens beslut enligt 5 § får överklagas hos Statens va-nämnd. Vid överklagandet tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223). När beslutet har fattats av kommunfullmäktige skall vad som föreskrivs i nämnda bestämmelser om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

Prövning av va-frågor

52 § Statens va-nämnd prövar mål angående kommunens skyldigheter enligt 3 §, mål om ersättning för vattentjänst enligt 15 § tredje stycket, mål om tillgodoseende av andra allmänna intressen enligt 17 §, mål om inlösen eller ersättning enligt 27 eller 28 §, mål om kommunens ansvar enligt 35 § för kostnadstäckningen med avgifter och mål enligt 46 § om återbetalning av avgift.

Va-nämnden prövar vidare mål som rör tvist mellan huvudman och fastighetsägare om

1. rätt att bruka allmän va-anläggning eller skyldighet att genom avgift bidra till kostnaderna för sådan anläggning,
2. tillämpning eller tolkning av taxa eller föreskrifter om brukande av allmän va-anläggning,
3. giltigheten, beståndet eller rätta innebörden av avtal mellan huvudman och fastighetsägare,
4. villkor för brukande av allmän va-anläggning i den mån utfärdade föreskrifter om detta och taxa inte är tillämpliga samt avtal inte kunnat träffas,
5. fordran på avgift till huvudman för allmän va-anläggning,
6. fastighetsägares rätt till ersättning enligt 11 § andra stycket,
7. skadestånd eller annan påföljd enligt 45 eller 48 §,
8. annan va-fråga som avses i denna lag.

53 § Va-nämndens förelägganden kan förenas med vite.

Frågor om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag prövas av Va-nämnden på ansökan av länsstyrelse som har utfärdat vitesföreläggandet eller av part i mål i vilket föreläggandet har utfärdats.

54 § Bestämmelser om Statens va-nämnd och förfarandet vid nämnden i mål enligt denna lag finns i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 då lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) upphör att gälla.

2. För va-anläggning som förklarats för allmän enligt 31 § va-lagen eller motsvarande bestämmelse i äldre lag och som inte är att anse som allmän enligt 2 § första stycket denna lag skall bestämmelserna i va-lagen, utom 5–6 §§, 12 a § och de bestämmelser som motsvarar de i andra stycket uppräknade bestämmelserna i denna lag, gälla så länge anläggningen består som allmänförklarad, dock längst till och med den 30 juni 2016.

Följande bestämmelser i denna lag skall, i stället för motsvarande bestämmelser i va-lagen, tillämpas på anläggning som avses i första stycket: 2 § andra och tredje styckena, 13–14 §§, 16–33 §§, 34 § första och andra styckena, 36 § första stycket, 38 § första och andra styckena, 39–49 §§ och 52–54 §§.

Huvudman för anläggning som avses i första stycket får inte fatta beslut i frågor som rör anläggningens verksamhetsområde. Vad som sägs i 7 § va-lagen skall, efter att den här lagen trätt i kraft, endast avse huvudmannens skyldigheter för tiden dessförinnan.

3. Vad huvudmannen meddelat i fråga om verksamhetsområde enligt va-lagen skall gälla som beslut i motsvarande fråga enligt denna lag.

4. Vad huvudmannen meddelat i fråga om allmänna bestämmelser och taxa enligt 22 eller 27 § va-lagen skall gälla som beslut i motsvarande fråga enligt denna lag, dock längst till och med den 30 juni 2008.

5. Bestämmelserna i 41–43 §§ tillämpas första gången för det första räkenskapsår som påbörjas efter den 30 juni 2006.

6. Denna lag skall inte tillämpas på mål eller ärende som enligt bestämmelserna i va-lagen har anhängiggjorts före ikraftträdandet.

7. Om det i annan lag eller författning finns hänvisning till bestämmelse i va-lagen, som ersatts genom bestämmelse i den här lagen, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149)

dels att 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas två nya paragrafer 7 a § och 13 d § med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Enligt denna lag kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (gemensamhetsanläggning). Fråga om gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning.

Kan enligt bestämmelser i annan författning än fastighetsbildningslagen (1970:988) fråga om inrättande av anläggning gemensamt för flera fastigheter prövas av domstol eller annan myndighet, gäller ej denna lag. Ej heller gäller lagen allmän vatten- och avloppsanläggning *eller allmän fjärrvärmeanläggning*.

Enligt denna lag kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (gemensamhetsanläggning). Fråga om gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning.

Kan enligt bestämmelser i annan författning än fastighetsbildningslagen (1970:988) fråga om inrättande av anläggning gemensamt för flera fastigheter prövas av domstol eller annan myndighet, gäller ej denna lag. Ej heller gäller lagen allmän vatten- och avloppsanläggning.

7a §

Bestämmelserna i 5 §, 6 § första stycket och 7 § skall inte tillämpas vid en av kommunen sökt anläggningsförrättning som föregåtts av ett beslut om va-samverkan enligt 5 § lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster.

13d §

Vid en av kommunen sökt anläggningsförrättning som föregåtts av ett beslut om vasamverkan enligt 5 § lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster har en fastighetsägare rätt till ersättning för anordning för vattenförsörjning eller avlopp, som blir onyttig

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
till följd av att en gemensam-
hetsanläggning kommer till stånd,
om det är skäligt med hänsyn till
anordningens art, ålder och skick,
den fördel ägaren får av att an-
slutas till gemensamhetsanlägg-
ningen och övriga omständigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

Förslag till lag om ändring av lagen (1976:839) om Statens va-nämnd

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 3, 10 och 14 § om lagen (1976:839) om Statens va-nämnd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Statens va-nämnd prövar mål enligt *lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt mål enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.*

Statens va-nämnd prövar mål enligt *lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster.*

2 §

Nämnden består av ordföranden och fem andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. Av de övriga ledamöterna skall en ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor avseende vatten och avlopp, *fjärrvärme eller naturgas*. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av allmän va-anläggning *eller med frågor avseende leverans av fjärrvärme eller naturgas*. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden *eller värmeförsörjning*. En ledamot skall vara väl förtrogen med va-förhållanden *eller värmeförsörjning* för annan bebyggelse än bostäder.

I den utsträckning det behövs skall för ledamot finnas ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

Nämnden består av ordföranden och fem andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. Av de övriga ledamöterna skall en ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor avseende vatten och avlopp. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av allmän va-anläggning. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden. En ledamot skall vara väl förtrogen med va-förhållanden för annan bebyggelse än bostäder.

I den utsträckning det behövs skall för ledamot finnas ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

3 §

Regeringen förordnar ordförande, övriga ledamöter och ersättare i nämnden. Ledamot för-

Regeringen förordnar *två* ordförande, *av vilka en skall vara chef för myndigheten*, samt övriga leda-

Nuvarande lydelse
ordnas för viss tid.

Föreslagen lydelse
möter och ersättare i nämnden.
Ledamot förordnas för viss tid.

10 §

Nämnden skall hålla förhandling, om det *ej är uppenbart att förhandling ej* behövs för frågans avgörande. Förhandling skall hållas på plats som är välbelägen för parterna.

Underlåter sökanden att på kallelse infinna sig till förhandling skall målet avskrivas. Motparten kan vid vite föreläggas att inställa sig.

Nämnden skall hålla förhandling om det behövs för frågans avgörande. Förhandling skall hållas på plats som är välbelägen för parterna.

Underlåter sökanden att på kallelse infinna sig till förhandling *eller förberedande sammanträde*, skall målet avskrivas. Motparten kan vid vite föreläggas att inställa sig.

14 §

I mål angående inlösen eller ersättning enligt 15 eller 16 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt 16 eller 17 § lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem skall huvudmannen svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden. Dock skall 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken äga motsvarande tillämpning.

I annat mål än som avses i första stycket kan part på begäran tillerkännas ersättning av motparten för kostnad vid nämnden, om det finns särskilda skäl för det.

I mål angående inlösen eller ersättning enligt *11, 27 eller 28 § lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster* skall huvudmannen svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden. Dock skall 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken äga motsvarande tillämpning.

I annat mål än som avses i första stycket kan part på begäran tillerkännas ersättning av motparten för kostnad vid nämnden, om det finns särskilda skäl för det.
Om huvudmannen tappar mål som avses i 51 § andra stycket lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster skall han ersätta motparten för kostnad vid nämnden som varit skäligen påkallad för tillvaratagande av dennes rätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

Förslag till lag om ändring i prisregleringslagen (1989:978)

Härigenom föreskrivs att 8 § prisregleringslagen (1989:978) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster, får regeringen föreskriva att en eller flera av

1. bestämmelserna i 13, 14, 19, 22–26, 28 och 29 §§ skall tillämpas på varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet,

2. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos staten än näringsverksamhet

3. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos kommunerna än näringsverksamhet enligt föreskrifter i

– *lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,*

– 27 kap. 4–7 §§ miljöbalken,

– *lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem,*

– *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,*

– *plan- och bygglagen (1987:10)*

Om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster, får regeringen föreskriva att en eller flera av

1. bestämmelserna i 13, 14, 19, 22–26, 28 och 29 §§ skall tillämpas på varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet,

2. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos staten än näringsverksamhet,

3. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos kommunerna än näringsverksamhet enligt föreskrifter i

– *lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster,*

– 27 kap. 4–7 §§ miljöbalken,

– *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,*

– *plan- och bygglagen (1987:10)*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:852) om
betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och
fordringar som skall prövas av statens va-nämnd

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Ansökan enligt 1 § får göras hos kronofogdemyndigheten också i fråga om fordran på avgift till huvudman för allmän vatten- och avloppsanläggning *eller för allmänt värmesystem* i sådana fall där tvist om anspråket skall prövas av statens va-nämnd. Vad som sägs om arbetsdomstolen i 2 § andra stycket skall i sådana fall i stället gälla statens va-nämnd.

Ansökan enligt 1 § får göras hos kronofogdemyndigheten också i fråga om fordran på avgift till huvudman för allmän vatten- och avloppsanläggning i sådana fall där tvist om anspråket skall prövas av Statens va-nämnd. Vad som sägs om arbetsdomstolen i 2 § andra stycket skall i sådana fall i stället gälla Statens va-nämnd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

Förteckning över remissinstanserna

Justitieombudsmannen (JO), Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Kamrarrätten i Stockholm, Kamrarrätten i Sundsvall, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholms universitet Juridiska fakultetsnämnden, Kungl. Tekniska högskolan KTH, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Boverket, Lantmäteriverket, Statens Vannämnd, Statens energimyndighet, Vägverket, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Norrköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Borås kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Borlänge kommun, Storumans kommun, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenskt vatten, Svensk energi, Svensk fjärrvärme, Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna), Hyresgästernas riksförbund (Hyresgästföreningen), Rådet för kommunal redovisning, Svenska gasföreningen, Svenska kommunförbundet, Svenska renhållningsverksföreningen, Villaägarnas riksförbund (Villaägarna) och Enskilda vattenverket i Norden AB.

Härutöver har Värmdö kommun, Uppsala kommun, Falu kommun, Svenskt Näringsliv, Svenska kommunalarbetsförbundet, Attac Sverige, Attac Norrköping, Gryab, Sydkraft Vatten AB (Sydkraft), Veolia Water AB, en grupp fastighetsägare i Mölndals kommun samt professor Stefan Yard vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet inkommit med yttrande.

Sunne kommun och Skellefteå kommun har getts tillfälle att yttra sig men har avstått.