

Juridisk bedömning gällande förslag om inrättande av verksamhetsområde för vatten och spillvatten för Grytet, Hallby mitt och Änden område 1 och 2, VA Vänersnäs

1 INLEDNING

Undertecknad har anlåtats av VAnersnäsgruppen för att bistå med juridisk rådgivning i fråga om Samhällsbyggnadsnämndens beslut att föreslå att kommunfullmäktige i Vänersborgs kommun ska fatta beslut om inrättande av verksamhetsområden för vatten och spillvatten, i Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 och 2.

VAnersnäsgruppen består för närvarande av sex fastighetsägare på Vänersnäs, varav fastighetsägarna Patrik Johansson (Vänersborg Änden 1:3) och Albert Johansson (Vänersborg Bergshammar 1:3) berörs av planerade verksamhetsområden Grytet, Hallby mitt och Änden område 1 och 2.

VAnersnäsgruppen motsätter sig inrättande av verksamhetsområden på Vänersnäs. Bakgrunden till gruppens inställning är att de anser att det inte finns rättsligt stöd för inrättande av verksamhetsområde för vatten och spillvatten på Vänersnäs förutom möjligen såvitt avser det redan inrättade verksamhetsområdet Gardesanna Anundstorp. Inrättandet av verksamhetsområdet Gardesanna Anundstorp har föregåtts av ett föreläggande från länsstyrelsen enligt 51 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ("LAV"). För övriga områden på Vänersnäs som ingår i Vänersborgs kommuns Blåplan 2015-04-22 ("Blåplanen"), finns inte några pågående tillsynsärenden hos länsstyrelsen. Det finns inte heller några uppgifter i ärendet som tyder på att länsstyrelsen skulle initiera fortsatt tillsyn enligt 51 § LAV för andra delar av Vänersnäs.

Mitt uppdrag har varit att gå igenom underlaget och utifrån tillgängliga handlingar göra en juridisk analys av om de tre rekvisiten i 6 § LAV om hälsoskydd, miljöskydd och större sammanhang är uppfyllda i de aktuella områdena. För att kommunens ansvar enligt 6 § LAV ska aktualiseras måste rekvisitet större sammanhang och något av hälso- eller miljöskyddsrekvisitet vara uppfyllda.

Min bedömning, som utvecklas närmare nedan, tar sin utgångspunkt från gällande reglering av kommunens skyldighet att tillhandahålla allmänna vattentjänster och uppgifter om de faktiska förutsättningarna i områdena Grytet, Hallby Mitt och Änden från VAnersnäsgruppen samt det underlag från kommunens handläggning av ärendet som jag tagit del av.¹

¹ Blåplanen, Samhällsbyggnadsnämndens sammanträdesprotokoll 2021-12-09, (SBN 2021/58, § 98 och 99), Byggnadsnämndens sammanträdesprotokoll 2021-09-21 (BN.2021.48 BN § 101), Miljö- och hälsoskyddsnsämndens sammanträdesprotokoll 2021-09-22 (MHN 2021-820) samt kommunstyrelsens tjänsteskrivelse 2022-01-27 (dnr KS 2021/177).

2 REKVISITEN ENLIGT 6 § LAV ÄR INTE UPPFYLLDA

2.1 Bedömning av rekvisitet samlad bebyggelse

Enligt 6 § LAV inträder kommunens skyldighet att ordna vattentjänster om vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang, med hänsyn till lagens skyddsintressen som utgörs av skyddet för människors hälsa eller miljö. Med samlad bebyggelse avses som utgångspunkt en något så när samlad bebyggelse om 20 – 30 fastigheter. I vissa fall har dock betydligt färre fastigheter medfört en skyldighet för kommuner att ordna med vattentjänster.

Inget av de nu två föreslagna verksamhetsområden har en något så när samlad bebyggelse om minst 20 fastigheter, utan det handlar, som framgår av bifogade kartor, se Bilaga 1 och 2, om typisk landsbygdsbebyggelse med utspridda byggnader avskilda med skogsområden och jordbruksmark.

För att kunna argumentera för att det handlar om ett större sammanhang har Samhällsbyggnadsnämnden därför valt att utgå från praxis och vägledningsmaterial som anger att även ett fåtal fastigheter kan uppfylla kravet på samlad bebyggelse.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har i dokumentet *"Svar på frågor ställda i återremiss avseende verksamhetsområde för VA, vatten och spillvatten, Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 & 2"* (se Bilaga 4 till sammanträdesprotokoll daterat 2021-12-09 § 99 och § 98) hänvisat till sådan praxis, bland annat Statens va-nämnds avgörande BVA 13 mål nr VA 16/08 och MÖD 2010:28. Som närmare utvecklas nedan är dock förhållandena i de nu två föreslagna verksamhetsområden inte alls liknande de omständigheter som rådde i dessa två avgöranden.

Det finns även praxis med liknande omständigheter som för Grytet, Hallby Mitt och Änden där Mark- och miljööverdomstolen ("**MÖD**") kommit fram till att det inte funnits skyldighet att inrätta allmänt verksamhetsområde (se MÖD:s dom 2017-11-10, mål M 3852–17) som redovisas närmare nedan. Domen M 3852-17 nämns av Samhällsbyggnadsförvaltningen i dokumentet *Svar på frågor ställda i återremiss avseende verksamhetsområde för VA, vatten och spillvatten, Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 & 2*, men utan någon närmare analys eller hänvisning till att domen faktiskt talar emot ett införande av allmänt verksamhetsområde i de två föreslagna områdena.

Samhällsbyggnadsnämnden hänvisar till Blåplanen och anger att Vänersborgs kommun vid framtagande av Blåplanen använt sig av GIS-strukturer med avstånd om 150 meter. Utifrån hur avgränsningen för verksamhetsområde Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 och 2 slutligen ser ut i det underlag som presenterats av Samhällsbyggnadsförvaltningen (se Bilaga 2 till sammanträdesprotokoll daterat 2021-12-09 § 99 och § 98) har emellertid avståndet om 150 meter utökats i flera fall. Detta innebär att de två föreslagna områdena inte ens uppfyller kriterierna i den praxis som Samhällsbyggnadsförvaltningen hänvisar till.

Min bedömning är att Vänersborgs kommun i Blåplanen har gjort en alltför extensiv tolkning av praxis och när kriterierna för vad som ska anses som större sammanhang och när hälso- eller miljömässigt behov är uppfyllda. Denna

extensiva tolkning har därefter utvidgats ytterligare när Samhällsbyggnadsnämnden arbetat vidare med avgränsningen av de nu föreslagna verksamhetsområdena Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 och 2.

Det föreslagna verksamhetsområdet för Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 omfattar 31 fastigheter enligt Samhällsbyggnadsnämndens protokoll daterat 2021-12-09 § 98. Som framgår av bifogad karta av område 1, se Bilaga 1, är fastigheterna i Ekekullen belägna ca 316 meter från närmast belägna fastighet i Hallby. Mellan de närmast belägna fastigheterna i Lerbäcken och Margreteberg är det ca 242 meter.

Även för det föreslagna verksamhetsområdet Grytet, Hallby Mitt och Änden område 2 som består av 21 fastigheter utvisar uppmätta avstånd i bifogad karta, Bilaga 2, att det inte handlar om avstånd på upp till 150 meter. Som där framgår är det betydligt mer än 150 meter mellan flertalet av de fastigheter som ingår i det föreslagna verksamhetsområdet, exempelvis är det nästan 200 meter mellan fastigheter i Änden och Grytet.

Gällande Samhällsbyggnadsförvaltningens hänvisning till MÖD 2010:28, rörde rättsfallet ett tiotal fastigheter som ansågs ha ett behov av att lösa avloppshantering i ett större sammanhang. De i målet aktuella fastigheterna var emellertid belägna endast ett par hundra meter från ett redan befintligt verksamhetsområde. Avgörande i MÖD:s bedömning av kommunens skyldighet att anordna allmänt avlopp var dock det starka miljöbehovet för att lösa spillavloppshantering samlad eftersom avloppen påverkade den mycket känsliga recipienten Saxån. Recipienten ansågs vara av nationellt intresse och hade ett mindre bestånd av en tjockskalig målarmussla (som åtnjöt särskilt rättsligt skydd genom habitatdirektivet). Enligt bedömningen i målet ansågs beståndet vara starkt hotat av de närliggande fastigheternas avloppshantering. Domen visar således att ett fåtal fastigheter belägna ett par hundra meter från verksamhetsområdet kan komma att omfattas av kommunens skyldighet, under förutsättning att det också föreligger en särskild miljöolägenhet. Några sådana omständigheter är inte för handen i fråga om de nu föreslagna verksamhetsområdena för Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 och 2.

De nu föreslagna verksamhetsområdena ligger inte heller i omedelbar närhet till recipient som uppnår så högt skyddsvärde som var aktuellt i MÖD 2010:28. Vidare är avståndet till recipienten Dättern så långt från de fastigheter som föreslagits ingå i verksamhetsområdena att miljöbelastningen till följd av de enskilda avloppen inte kan anses vara av motsvarande omfattning som i MÖD 2010:28. Grytet är beläget 1,5 km från recipienten Dättern (s. 58, Blåplanen), Änden 1,2 km från recipienten (s. 69, Blåplanen) och Hallby Mitt 400 meter från berörd recipient (s. 59, Blåplanen). Detta innebär att hänvisningen till MÖD 2010:28 inte är relevant eftersom det i aktuellt fall varken föreligger någon särskild miljöpåverkan på naturvärden av nationellt intresse eller någon omedelbar närhet till berörd recipient.

Statens va-nämnd BVa 13, mål nr VA 16/08 är också ett avgörande som Samhällsbyggnadsförvaltningen anser ger stöd för avgränsningen av verksamhetsområdena i nu aktuell situation. Det kan understrykas att detta avgörande handlade om ett initiativ av fastighetsägare. Trots att grunderna för när kommunens skyldighet att inrätta ett verksamhetsområde inträder enligt 6 § LAV alltid är desamma och helt utgår från bestämmelsens rekvisit kan det enligt

min bedömning ge visst olika utfall om det handlar om vilken bedömning kommunen ska göra inför inrättandet av ett helt nytt område och de bedömningar som sker vid en prövning av anslutning till ett befintligt område. Detta särskilt med beaktande av den helhetsbedömning som ska ske i fråga om möjligheten att tillgodose behovet på annat sätt och de sammanvägda kostnaderna.

I BVa 13 var frågan om en kommun, på talan av fastighetsägarna, var skyldig att i ett befintligt verksamhetsområde inkludera två fastigheter som låg ca 150 – 160 meter utanför verksamhetsområdet och 150 – 200 meter från närmsta anslutna fastighet. Det rörde två fastigheter, varav en var bebyggd och den andra var planerad för bostadsbebyggelse. I detta fall fanns ett verksamhetsområde med ett 70-tal fastigheter och sökandens fastigheter låg ca 200 meter från den beslutade gränsen. Området mellan fastigheterna och tätbebyggelsen bestod av strandäng. Va-nämnden angav i sin bedömning att den obyggda fastigheten skulle utgöra en bostadsfastighet och därför ostridigt var i behov av vatten och avlopp. Möjligheten att ordna va-frågan genom enskilda anordningar skulle i praktiken vara obefintlig enligt de uppgifter som framkommit till va-nämnden. Min tolkning är att det som var avgörande i fråga om rätten att ansluta fastigheten var det starka behov som fanns avseende vatten och avlopp. Enligt va-nämnden saknades nästan helt förutsättningar för att ordna detta. Detta innebar att det fanns ett sådant behov och att kommunens ansvar för att tillhandahålla vattentjänster (för vatten och avlopp) därför aktualiserades.

I detta sammanhang kan även MÖD:s dom 2017-11-10, mål M 3852–17 lyftas fram. I detta avgörande motsatte sig en kommun att ett antal fastigheter med ett avstånd om 150 meter från verksamhetsområdet skulle falla in under kommunens skyldighet. MÖD framhöll i M 3852-17 att Statens Va-nämnd i beslut BVa 13, mål nr VA 16/08, visserligen slagit fast att en kommun var skyldig att inkludera fastigheter om ca 150 meter från verksamhetsområdet men att ett sådant beslut förutsatte att miljönyttan av anslutningen, antalet fastigheter samt kostnaden för utbyggnaden vägdes samman och var rimlig i det enskilda fallet. I målet M 3852–17 fanns redan ett tillstånd för avloppsanläggning men där utsläppspunkterna inte kunnat nyttjas. Det ansågs därför inte visat att andra utsläppspunkter *inte* kunde komma att ordnas för fastigheten. Till detta ansågs inte skyddet för människors hälsa och miljö vara tillräckligt stort för att kommunen skulle åläggas att tillhandahålla vatten och avlopp för fastigheterna mot bakgrund av aktuellt avstånd och möjlighet till annan anläggning.

Enligt min uppfattning tydliggör mål M 3852-17 att enbart omständigheten att en fastighet är belägen 150 m från ett verksamhetsområde inte innebär att den endast kan anses ingå i ett större sammanhang. Avståndet är således inte ensamt av betydelse för bedömningen av om det handlar om ett större sammanhang utan en sammanvägd bedömning av möjligheten att tillgodose behovet på annat sätt, miljönyttan och aktuella kostnader ska alltid göras.

Sammantaget visar ovanstående dels att Samhällsbyggnadsnämnden utökat de föreslagna verksamhetsområdena utöver avståndet om ca 150 meter mellan fastigheterna som angivits som utgångspunkt i Blåplanen, dels att det inte finns några sådana särskilda omständigheter i fråga om starka miljöskäl som var

aktuellt i MÖD 2010:28 eller att det är fråga om fastigheter vars möjligheter att anordna vatten och avlopp är obefintliga så som var fallet i BVa 13.

2.2 Bedömning av hälsoskyddet och relevant praxis

Kommunens bedömning avseende hälsoskyddet aktualiserar frågan om dricksvatten. I de förslagna verksamhetsområdena har fastighetsägarna varit mycket nöjda med vatten från sina egna brunnar. Det representativa resultatet från de 11 brunnar där prover tagits längs Gaddesannavägen har gett "tjänligt med anmärkning". Det finns i ärendet inte någon samlad utredning som visar på ett konkret behov av allmänt dricksvatten i de två verksamhetsområden som nu föreslagits.

Enligt praxis behöver det finnas ett utredningsunderlag som utvisar ett samlat behov och att det inte endast handlar om enstaka anmärkningar för att kommunens skyldighet enligt 6 § LAV ska inträda, se MÖD:s dom meddelad 2009-12-30, mål 4062-09 och även MÖD:s avgörande i mål M 3582-18. De enstaka provtagningar som skett kan inte anses vara ett tillräckligt omfattande underlag för att det ska anses finnas ett behov av en samlad lösning för dricksvattenförsörjningen. Ett fåtal provtagningar vid ett tillfälle kan inte anses representativt för fastigheternas behov i de nu föreslagna verksamhetsområdena. Omständigheterna för de olika fastigheterna skiljer sig väsentligt åt och detta tydliggör att områdena svårligen kan föras in under vad som anses vara samlad bebyggelse.

Samhällsbyggnadsförvaltningen hänvisar på sidan 6 i dokumentet "*Svar på frågor ställda i återremiss avseende verksamhetsområde för VA, vatten och spillvatten, Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 & 2*" i fråga om skäl för inrättande av verksamhetsområde för dricksvatten endast till två avgöranden från mark- och miljödomstolen i Växjö och inte till någon praxis från MÖD. Dessutom var det i dessa två fall (mark- och miljödomstolen i Växjö dom 2016-10-25 mål 110-16 och dom 2016-07-19 mål M 135-16) fråga om andra resultat i provtagningen än vad som varit fallet med de brunnar som fått tjänligt med anmärkning längs Gaddesannavägen.

2.3 Bedömning av miljöskyddsrekvisitet och relevant praxis

Samhällsbyggnadsnämndens bedömning avseende miljöskyddsskålen utgår från de enskilda avloppens påstådda påverkan på recipienten Dättern. Här har Miljö- och hälsoskyddsförvaltningens skrivbordskartläggning av enskilda avlopp legat till grund för bedömningen (se Bilaga 5 till sammanträdesprotokoll daterat 2021-12-09 § 99 och § 98) samt uppgifter om vattenförekomstens ekologiska status och förbättringsbehov för att, från Västerhavets vattenmyndighet, uppnå miljö kvalitetsnormen god ekologisk status.

Enligt Samhällsbyggnadsförvaltningens motivering på sidan 3 i dokumentet "*Svar på frågor ställda i återremiss avseende verksamhetsområde för VA, vatten och spillvatten, Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 & 2*" finns det för Dättern ett framräknat behov om att minska fosfortillförseln med 2472 kg per år. En del i att genomföra detta är att minska tillförseln från enskilda avlopp med 122 kg fosfor per år. För totalkväve är förbättringsbehovet 2220 kg totalkväve per år och här ska belastningen från små avlopp minska med 80 kg per år. Eftersom det mesta av vattnet till Dättern tillförs från avvattningsområdet från ån Nossan saknas i Samhällsbyggnadsnämndens underlag utredning som visar

att de enskilda avloppen i de två föreslagna verksamhetsområdena skulle ha en så pass betydande påverkan att en allmän avloppshantering behövs för att minska belastningen av näringsämnen till Dättern.

För att miljöskyddsrekvisitet ska vara uppfyllt krävs att den allmänna va-anläggningen väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön (se MÖD:s dom meddelad 2020-04-28, i mål M 5354–20). Detta innebär att det krävs en tillräckligt konkretiserad och utredd problematik som en allmän va-anläggning ska kunna lösa för att kommunens skyldighet enligt 6 § LAV ska träda in. Målet rörde ett föreläggande om inrättande av verksamhetsområde för allmänna vattentjänster för dricksvatten och spillvatten i ett område i Höganäs. Länsstyrelsen hade anfört att ett antal fastighetsägare anmält problem i anläggningen och ville ansluta sig. Det framgick av jordartskartan för aktuellt område att marken kunde ha dålig infiltrationsförmåga, men det hade inte vidtagits några faktiska provtagningar av enskilda brunnar. MÖD fastslog att det i målet inte var tillräckligt utrett att sådana olägenheter förelåg för att kommunens skyldighet att tillhandahålla vattentjänster skulle aktualiseras.

Inom de två föreslagna verksamhetsområdena för Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 och 2 finns ett flertal gamla avlopp samt enskilda avlopp som saknar tillstånd. Dock är som angivits ovan i avsnitt 2.1 avstånden till recipienten långa. Det finns givetvis ett behov av att i de två aktuella områdena uppdatera vissa avloppsanläggningar och detta är något som miljö- och byggnadsförvaltningen kan säkerställa genom tillsyn. VAnersnäsgruppen har full förståelse för att de enskilda avlopp som finns på de fastigheter som ingår i de föreslagna områdena kommer att behöva förnyas och bytas ut i flera fall. Dock kan det inte när det handlar om så långa avstånd till en recipient, som dessutom till övervägande del inte påverkas av avvattning från nu aktuella områden, finnas så starka miljöskyddsskäl att inrättande av allmän avloppshantering är motiverad.

Enligt MÖD:s avgörande i det ovan nämnda målet M 3852-17 visades att bedömningen av kommunens skyldighet att inrätta allmänna vattentjänster kan ta hänsyn till möjligheten att uppgradera enskilda avloppsanläggningar. I detta avgörande ansågs den omständighet – att en enskild avloppsanläggnings utsläppspunkt inte kunde nyttjas – inte innebära att det var visat att den enskilda anläggningen inte kunde nyttjas.

3 AVSLUTNINGSVIS

Sammanfattningsvis är min bedömning att det på goda grunder går att invända mot inrättande av verksamhetsområden för vatten och spillvatten i Grytet, Hallby Mitt och Änden område 1 och 2. De aktuella områdena kan enligt min bedömning inte ses som samlad bebyggelse och de hälso- och miljöskäl som lyfts fram är inte tillräckligt konkretiserade och utredda. Det saknas exempelvis helt utredning som visar på att enskilda avlopp i berörda områden skulle ha en sådan påverkan på recipienten Dättern i fråga om kväve och fosfor att det kan motivera behovet av inrättande av en allmän va-anläggning. En så vid tolkning av samlad bebyggelse som Samhällsbyggnadsnämnden har utgått från, vid avgränsningen av de föreslagna verksamhetsområdena, innebär att rekvisitet sammanhållen bebyggelse fräntas sin betydelse. Detta innebär i sin tur att

prövningen av om det finns en skyldighet att inrätta en allmän va-anläggning enbart innebär en prövning av miljö- och hälsoskyddet.


Avslutningsvis kan det även noteras att regeringen den 24 februari 2022 presenterat ett lagförslag, som – om det går igenom riksdagen i juni – bland annat kommer att lägga till ett andra stycke till 6 § LAV med följande lydelse.

Vid bedömningen av behovet enligt första stycket ska särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Lagändringen syftar till att göra kommunens bedömning om behov av allmänna vattentjänster flexiblare och att minska demokratiunderskottet.

Eftersom det i aktuellt fall handlar om en utspridd landsbygdsbebyggelse, där avstånden mellan fastigheterna i flera fall överskrider 150-200 meter samt att underlaget i fråga om såväl hälso- som miljömässigt behov i stort sett enbart består av skrivbordsbedömningar, är min bedömning - utifrån det underlag jag gått igenom - att rekvisiten enligt 6 § LAV för att kommunen ska ha en skyldighet att tillhandahålla allmänna vattentjänster för vatten och spillvatten inte är uppfyllda.

Göteborg den 8 mars 2022


Johanna Lindqvist
Advokat
