

Från VA-problem till fungerande lösningar

- en förvaltningsövergripande utredning om arbetssätt och ansvarsfördelning inom Falu kommun

SAMMANFATTNING	2
UPPDRAGET	3
UTREDNINGENS UPPLÄGGNING OCH DELTAGARE	4
SKEDE 1: FINNS PROBLEMET HOS DEN ENSKILDA VA-ANLÄGGNINGEN ELLER HOS OMRÅDET?	5
BAKGRUND.....	5
<i>Brister hos enskilda VA-anläggningar</i>	5
<i>VA-problemområden</i>	5
ERFARENHETER	5
<i>För enskilda problemanläggningar finns fungerande rutiner</i>	5
<i>För områden med VA-problem finns ännu ingen heltäckande kunskap</i>	6
<i>Miljökontorets strategi</i>	7
<i>Fastighetsägarna hoppas på billiga alternativ</i>	8
FÖRSLAG.....	8
SKEDE 2: VILKEN LÖSNING ÄR LÄMPLIGAST FÖR ETT PROBLEMOMRÅDE?	9
BAKGRUND.....	9
<i>Möjligheter att begränsa avloppsmängderna</i>	9
<i>Kommunens ansvar enligt VA-lagen</i>	9
ERFARENHETER	10
<i>I homogena fritidshusområden välkomnas ofta utbyggnadsbegränsningar</i>	10
<i>Icke-kommunala lösningar är sällan intressanta för fastighetsägarna</i>	10
<i>Informationen till de berörda är bristfällig</i>	11
<i>Motiven för områdesavgränsning är otydliga</i>	11
<i>Ansvarförhållandena inom kommunen är oklara</i>	12
FÖRSLAG.....	12
SKEDE 3: UTBYGGNAD AV KOMMUNALT VA OCH DEBITERING AV ANLÄGGNINGSAVGIFTER	14
BAKGRUND.....	14
<i>Arbetets gång</i>	14
<i>Debitering av anläggningsavgift</i>	14
<i>Kostnader för den enskilde</i>	15
<i>Kostnader för VA-kollektivet</i>	15
<i>Fastighetsägare som saknar betalningsförmåga</i>	15
ERFARENHETER	16
<i>Protester från fastighetsägare</i>	16
<i>Jämförelse mellan Toftbyn och Strand</i>	16
<i>Obebyggda privata tomter</i>	16
<i>Obebyggda kommunala tomter</i>	17
<i>Sommarstugor utan VA-installation</i>	17
<i>Fastighetsägare som saknar betalningsförmåga</i>	17
FÖRSLAG.....	17
SKEDE 4: HUR FÅR MAN FASTIGHETSÄGARNA ATT ANSLUTA SIG?	18
BAKGRUND.....	18
<i>Vad säger lagen</i>	18
ERFARENHETER	19
<i>Debitering enligt VA-lagen medför oftast anslutning</i>	19
<i>En miljöbalksprövning täcker inte in alla VA-lagens aspekter</i>	19
<i>Att låta debiteringen avvakta en miljöbalksprövning är kostsamt för alla parter</i>	19
<i>I ett miljöbalksföreläggande tas ingen hänsyn till bristande betalningsförmåga</i>	20
FÖRSLAG	20

Sammanfattning

Processen från ett område med VA-problem till kommunalt anslutna fastigheter kan delas in i fyra skeden:

1. Problemområden ringas in och problemens orsaker (brister hos enskilda VA-anläggningar eller områdets naturgivna förutsättningar) utreds.
2. För varje område diskuteras och avgörs vilken lösning som är lämpligast (t ex bebyggelse-restriktioner, allmän VA-anläggning som gemensamhetsanläggning eller i kommunal regi).
3. Ett kommunalt nät byggs ut och VA-huvudmannen kan enligt VA-lagen debitera anläggningsavgifter.
4. Nätet är utbyggt, men det är svårt att få alla fastighetsägare att ansluta sig.

För arbetet inom dessa skeden har utredningsgruppen kommit fram till följande förslag:

Skede 1

Miljökontoret genomför sitt projekt att ringa in VA-problemområden, vilka överlämnas till kommunstyrelsen. Resultatet arbetas också in i kommunens översiktsplan samt publiceras fortlöpande i kommunens utåtriktade information (kommunens hemsida resp "Falun Miljö")

Skede 2

För de ärenden där VA ska byggas ut, men det inte finns anledning till detaljplaneläggning, införs en ny kommunal process, som efter samråd kan leda fram till ett beslut om verksamhetsområde för kommunalt VA. Då kommunfullmäktige fattar principbeslut om verksamhetsområdet, måste finansieringen av utbyggnaden vara klarlagd.

Gamla verksamhetsområden, där kommunal VA-utbyggnad inte är aktuell inom överskådlig tid, bör Falu Energi & Vatten AB försöka upphäva.

Skede 3

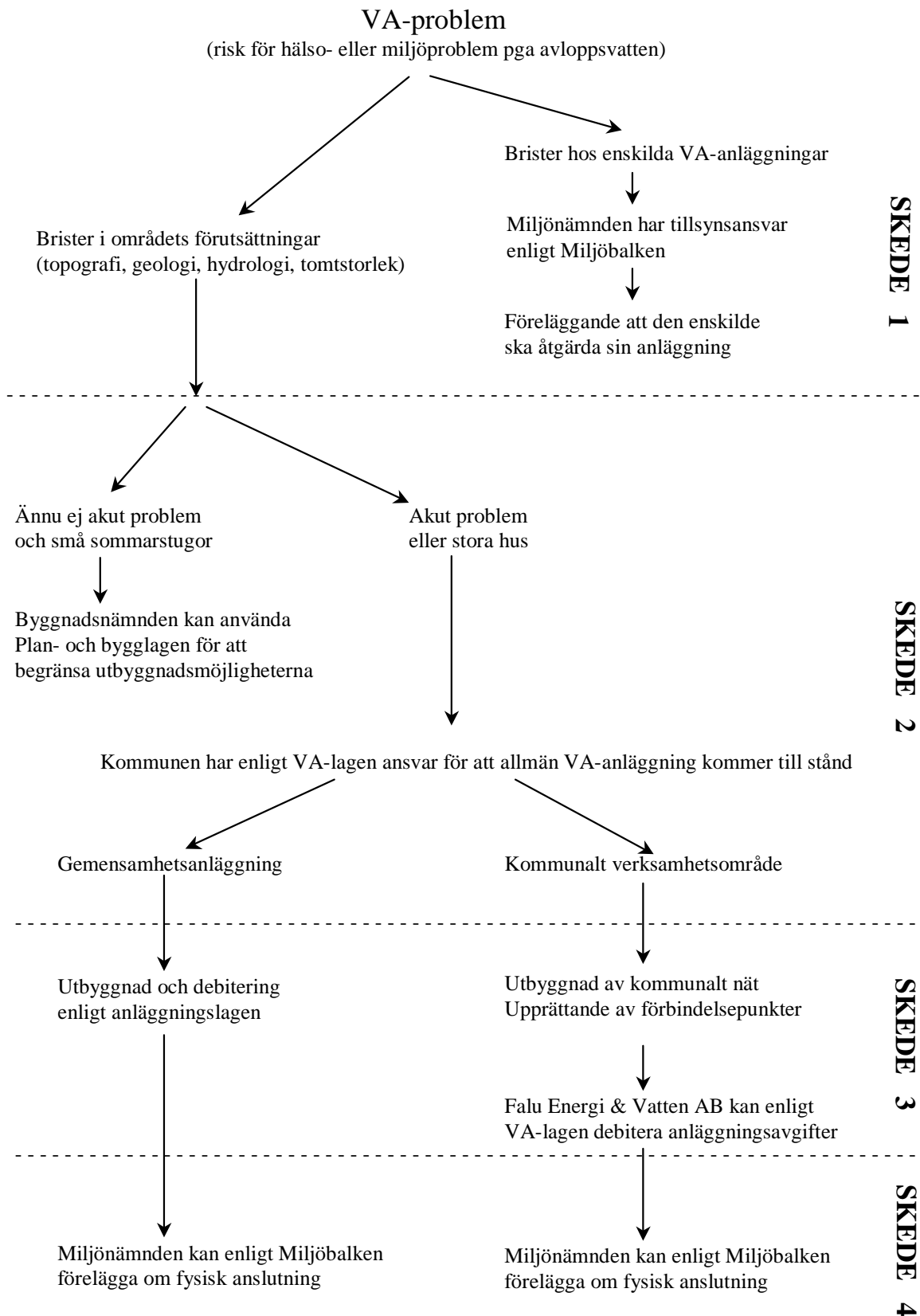
VA-avdelningen bör upprätta rutiner för hur och när information till berörda fastighetsägare skall ges, när det gäller alla olika aspekter av VA-utbyggnaden, och med olika detaljeringsgrad under processens olika steg.

Följande frågor bör utredas särskilt under ledning av FEV: Tomtyteavgiften, anläggningsavgift för privata resp kommunala obebyggda tomter inom detaljplan samt anläggningsavgift för sommarstugor utan rinnande vatten. Resultatet arbetas in i kommunens VA-taxa.

Skede 4

Ett beslut om kommunalt verksamhetsområde för VA ska vara så väl genomarbetat vad gäller samråd med de berörda mm, att Falu Energi & Vatten AB efter upprättande av förbindelsepunkt direkt kan debitera anläggningsavgift för avlopp enligt VA-taxan.

Vid ansökan om nyanläggning av enskilt avlopp inom verksamhetsområde kan miljönämnden, om kommunen kräver det, hänvisa till att anslutning skall göras till den kommunala VA-anläggningen. Kommunen bör fatta ett principbeslut om att denna ordning alltid ska gälla.



Uppdraget

Kommunstyrelsens samhällsutskotts beslut 2001-09-18

att till tekniska styrelsen överlämna byggnadsnämndens förslag till yttrande 2001-08-30, § 126, punkt 4

”Det är viktigt att Falu kommun kommer fram till en väl fungerande policy för hur processen skall gå till, då kommunalt va måste byggas ut i befintligt bostadsbebyggelse. Tekniska styrelsen föreslås därför uppdra åt gatukontoret att tillsätta en projektgrupp med representanter från samtliga berörda förvaltningar för att arbeta fram ett förslag. Policyn bör därefter läggas fast i kommunfullmäktige”

såsom kommunstyrelsens svar över ärendet Policy för uttag av anläggningsavgift för vatten och avlopp.

Tekniska styrelsens beslut 2001-10-17

att uppdra åt gatukontoret att snarast bilda en projektgrupp med representanter från stadsbyggnadskontoret och miljökontoret för att upprätta förslag till policy för uttag av anläggningsavgifter för vatten och avlopp

De båda styrelsernas beslut skiljer sig åt. Utredningsgruppen har valt att belysa hela processen, främst vad gäller VA-sanering i befintlig bostadsbebyggelse. I utredningens slutskede tillkom frågan om ifall arbetet med VA-problemområden behöver förändras, då VA-verksamheten är bolagiserad. Det visade sig efter en genomgång att utredningsförslagen bör fungera minst lika bra i en sådan organisationsmodell som i den tidigare.

Utredningens uppläggning och deltagare

Det är en lång process från det att VA-problem i ett område uppmärksammas, fram tills dess att alla andra lösningar förkastats, ett kommunalt nät är utbyggt och fastigheterna är anslutna. Utredningsgruppen har valt att dela in denna process i fyra skeden (se figur nästa sida). För varje skede ges först en allmän **Bakgrund** om de regler som gäller och de rutiner som tillämpas. Därefter följer ett avsnitt om **Erfarenheter**, vilket inbegriper problem som brukar uppstå och signaler om missnöje från olika håll. Slutligen finns **Förslag** som skulle kunna förbättra kommunens arbete inom respektive skede.

Utredningsarbetet genomfördes huvudsakligen under vintern-våren 2001/2002 av Rolf Hedin, gatukontorets VA-avdelning (senare Scandiaconsult), Chatarina Andersson, miljökontoret och Margareta Björck, stadsbyggnadskontorets planavdelning. Styrgrupp var de tre förvaltningarnas chefer Christer Widén / Helen Lott, Kristina Harsbo och Per Grundström. Åsa Thyrestam, stadskansliet, och Bengt Thored, ekonomikontoret, har läst igenom utredningsmaterialet och bidragit med juridiska respektive ekonomiska synpunkter.

Utredningen överlämnades av tekniska styrelsen direkt till kommunstyrelsen, med uppmaning att låta de berörda nämnderna och förvaltningarna yttra sig över förslaget. Detta förfaringsätt godkändes av kommunstyrelsens ordförande 2002-09-24. Utredningen gick därefter på remiss till tekniska styrelsen, miljönämnden, byggnadsnämnden, stadskansliet, ekonomikontoret och länsstyrelsen under oktober-december 2002. Ingen av remissinstanserna framförde några erinringar mot utredningens förslag. Utredningen har därefter bearbetats utifrån att ansvaret för VA-verksamheten övertagits av Falu Energi & Vatten AB.

Skede 1: Finns problemet hos den enskilda VA-anläggningen eller hos området?

BAKGRUND

Med VA-problem menas att avloppsvatten riskerar att förorena vattentäkter eller vattendrag och därmed skapa hälso- eller miljöfaror. Detta kan bero antingen på brister hos den enskilda anläggningen eller på att området har dåliga förutsättningar för enskilda avloppsanläggningar.

Brister hos enskilda VA-anläggningar

En enskild avloppsanläggning kan vara bristfällig för att den är av en äldre typ, som inte uppfyller dagens krav, eller för att den under årens lopp förlorat sin ursprungliga funktion. Kommunen har ingen skyldighet att hjälpa till att lösa denna typ av problem, utan ansvaret ligger hos fastighetsägaren, och är en fråga mellan denne och miljönämnden som tillsynsmyndighet. Miljönämnden kan förelägga fastighetsägaren att åtgärda avloppsanläggningen om den inte uppfyller dagens krav eller det finns *risk* för att den ger olägenheter för människors hälsa eller miljön, alltså en bedömningsfråga i det enskilda fallet.

VA-problemområden

För de områden, som i olika kommunala dokument klassas som ”VA-problemområden”, beror problemet inte på brister hos de enskilda anläggningarna, utan på att områdena har sådana egenskaper att det är mycket svårt eller omöjligt att ha såväl vattentäkt som avloppsinfiltration på den egna tomt.

I en avloppsinfiltration släpps avloppsvattnet efter slamavskiljning (som ger ca 10 % reduktion av näringsämnen), ut i marken. Detta förutsätter att

- jordlagret är tillräckligt tjockt ner till fast berg och grundvattenyta
- jorden har lagom genomsläpplig kvalitet
- lutningen inte är för kraftig
- det geohydrologiska avståndet till närmaste vattentäkt (egen eller andras) är tillräckligt

Om dessa villkor inte uppfylls, är risken stor att avloppsvattnet sprider sig okontrollerat längs markytan eller utmed berggrunden och ner i dess sprickor, och förorenar dricksvattentäkter eller det vattendrag där det slutligen hamnar.

I den här typen av områden är det inte meningsfullt att miljönämnden förelägger de enskilda fastighetsägarna att vidta åtgärder, eftersom problemen inte kan lösas inom en enskild fastighet. Ansvaret ligger i stället hos kommunen (som i vissa fall kan förebygga problemen genom bebyggelsestrukturer, men i annat fall enligt VA-lagen är skyldig att se till att problemen får en lösning).

ERFARENHETER

För enskilda problemanläggningar finns fungerande rutiner

Förelägganden mot enskilda är oftast en följd av klagomål, t ex från grannar. Vid dessa klagomål brukar problemen vara påtagliga, varför dessa anläggningar normalt åtgärdas utan större diskussioner. Vissa fastighetsägare åtgärdar direkt, utan att det behövs något föreläggande;

dessa har alltså accepterat och förstått miljökontorets argument. Dåliga anläggningar uppbyggas även i samband med byggnationerna, där krav på åtgärd då läggs in i kontrollplanerna för byggnationerna. Fastighetsägaren får då några år på sig innan kontrollplanerna följs upp.

Problem vid förelägganden blir det framför allt när fastighetsägaren inte kan se påverkan från avloppsanläggningen med sina egna ögon, som t ex när man har direktutsläpp i en stor å eller sjö, och fastighetsägaren anser att just deras anläggning ju inte kan vara orsaken till eventuella problem.

För områden med VA-problem finns ännu ingen heltäckande kunskap

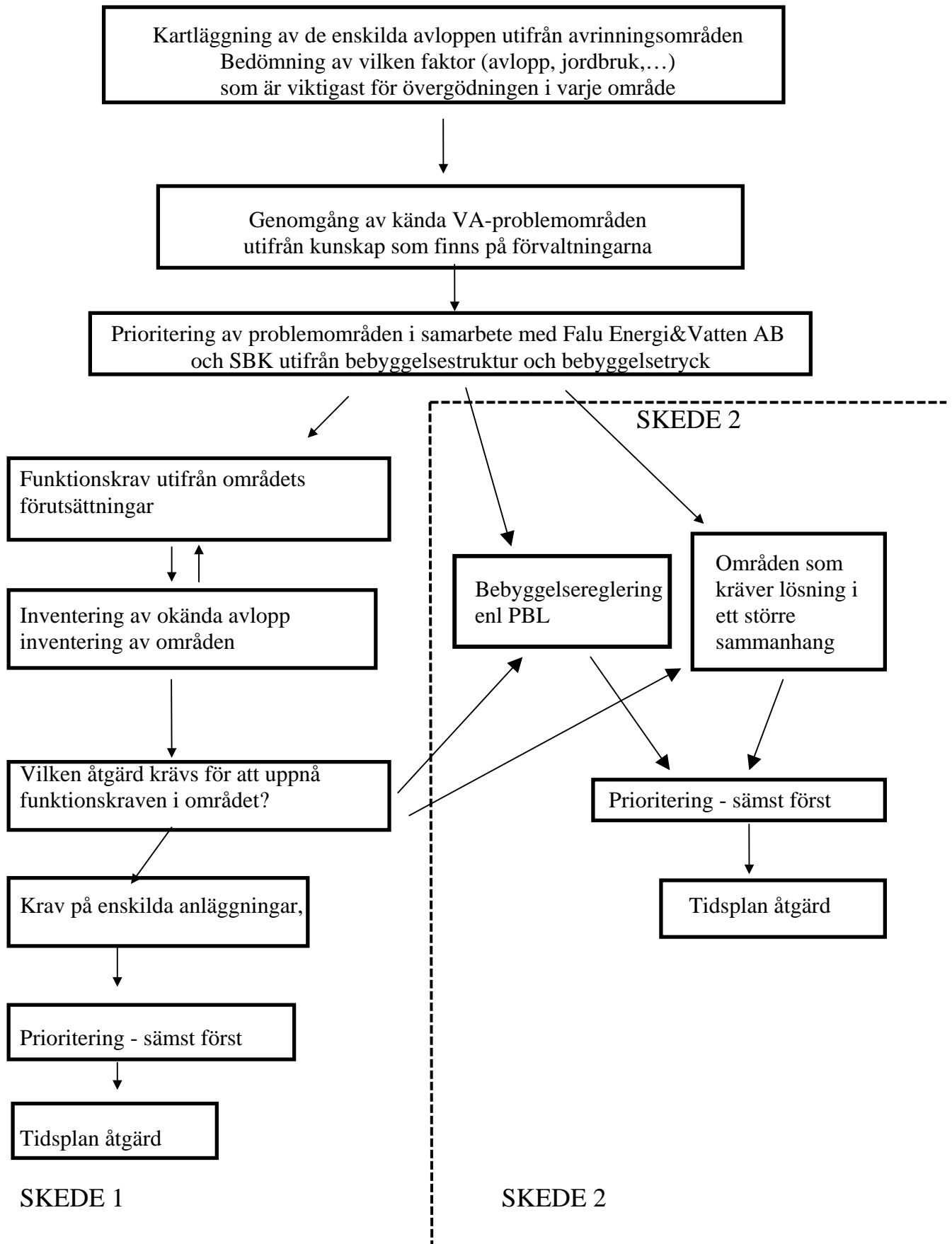
1983 pekade miljönämnden ut ett antal så kallade riktlinjeområden för VA, vilka karakteriseras av dåliga infiltrationsförhållanden, tätt mellan husen och ett påtagligt bebyggelsetryck. Motsvarande redovisning finns även i den kommuntäckande översiktsplanen från 1990. Syftet var i båda fallen att bygglov för nybyggnader och större om- och tillbyggnader skulle behandlas restriktivt. Dessa områden har ringats in genom erfarenheter från tidigare tillstånds- och anmälningsärenden enligt dåvarande hälsoskyddslagen. För områden där det inte varit så många ärenden, finns inte samma kunskap.

I enlighet med åtgärds punkt 26 i kommunens miljöprogram, antaget av kommunfullmäktige 1995-03-09 har miljökontoret nu börjat kartlägga föroreningsituationen inom kommunens olika avrinningsområden. Sedan tidigare finns inventeringar av vattendragens kvalitet och hur markerna brukas. Nu sammanställs all tillgänglig kunskap om de enskilda avloppen. Syftet är att kunna avgöra hur betydande de enskilda avloppens belastning är inom respektive område. (Inom vissa områden kan det t ex visa sig att det är jordbruket som påverkar mest, och att åtgärderna där i första hand skall beröra jordbruket.)

Enligt åtgärds punkt 75 i miljöprogrammets reviderade åtgärdslista (antagen av kommunfullmäktige 2002-06-13) kan ett resultat av projektet bli olika funktionskrav inom olika avrinningsområden, beroende på områdets förutsättningar att ta hand om avloppsvatten. I vissa fall kan det räcka att ställa högre krav på de enskilda anläggningarnas utformning. I andra fall blir funktionskraven så höga att de inte går att uppfylla på detta sätt. Då krävs andra typer av lösningar på problemen, som t ex att VA-frågan för området måste lösas i ett större sammanhang, eller att bebyggelseutvecklingen inom området måste begränsas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

Miljökontorets projekt följer nedanstående strategi, för att komma fram till en tidsplan för de åtgärder som behövs. Som strategin visar, kommer den även att involvera stadsbyggnadskontoret och Falu Energi & Vatten AB. Det kommer att ta många år innan alla avrinningsområden i Falu kommun är genomgångna enligt denna modell. Miljökontorets avsikt är dock att prioritera landsbygdsområden som är tätt bebyggda eller ligger i anslutning till kraftigt övergödda vattendrag. Därmed bör de värsta problemområdena kunna överblickas tidigt i projektet.

Miljökontorets strategi



Fastighetsägarna hoppas på billiga alternativ

Många fastighetsägare har svårt att acceptera att det inte skulle gå att lösa VA-frågan lokalt, till lägre kostnad än en kommunal anslutning, och att olika markförhållanden och känslighet hos recipienten gör att en lösning, som fungerar på en plats, inte gör det på en annan. Ofta hänvisar de också till nya tekniska alternativ, som under senare år presenterats i massmedia.

Många av dessa lösningar är dock till enbart för toalettavlopp. Dit hör olika former av torra lösningar (som t ex multrum), urinseparering med hämtning av lantbrukare, slutna tankar som töms av kommunal tankbil osv. Detta löser inte problemet med BDT-vattnet (vatten från bad, disk och tvätt), som också innehåller såväl bakterier som näringsämnen. Särskilt påtagligt blir det i småbarnsfamiljer, vars stora volymer BDT-vatten (upp emot 1 m³/dygn) ofta innehåller matrester, urin, avföring och spyor.

Andra lösningar underlättar infiltrering, eftersom man genom viss förhandsrening i filterenheter kan minska infiltrationsytan, men det är fortfarande samma mängd vätska som ska släppas ut någonstans och bakteriehalten gör att behovet av skydd för vattentäkter kvarstår.

De enda lösningar, som kan ta hand om allt avlopp och fungera även i områden med dåliga infiltrationsmöjligheter är de så kallade minireningsverken (Aqua Prim, Biovac, Alfa Miljöteknik, Uponor, Ifö EcoTrap.....) Dessa ger dock en god reduktion endast vad gäller näringsämnen, och förutsätter att det finns möjligheter att leda bort utgående renat avloppsvatten. Detta har hög bakteriehalt, och måste släppas ut i en recipient, som ger stor utspädning eller är otillgänglig för människor och djur. Vissa av minireningsverken kan dock kompletteras med UV-behandling på utgående avloppsvatten, vilket reducerar bakteriehalten kraftigt (men ändå inte gör att man kan avstå från skyddsavstånd till närliggande vattentäkter).

Ett minireningsverk, särskilt med UV-behandling, kostar minst lika mycket som en kommunal anläggningsavgift. Om några grannar går ihop om ett verk, minskar kostnaderna för själva reningsverket, men i stället tillkommer kostnader för ledningsdragning. I motsats till kommunalt VA innebär minireningsverk också arbete för den enskilde i form av regelbunden kontroll av funktion, byte av fällningskemikalier och provtagning på avloppsvattnet samt kostnader för analyser, serviceavtal och myndighetstillsyn.

FÖRSLAG

Miljökontoret genomför sitt projekt att ringa in problemområden. Motiven för att åtgärder behövs i respektive problemområde ska beskrivas och en översiktlig geoteknisk kartering bör ingå i utredningen. Vidare bör framgå vilka områden som är möjliga/önskvärda att hantera genom bebyggelsebegränsning enligt PBL (upphävande av ev gamla detaljplaner med outnyttjade byggrätter, införande av detaljplan eller områdesbestämmelser med bebyggelsebegränsningar) respektive vilka som måste få en gemensam VA-lösning, vilka av dessa som ska prioriteras och vilka av dessa som behöver bli föremål för detaljpaneläggning.

Projektets resultat bör helst arbetas in i kommunens översiktsplan. Eftersom projektet kommer att dra ut på tiden, kan det dock vara svårt att uppnå tidsmässig samordning. Det innebär att vissa etapper av projektet kan behandlas i översiktsplanen, medan andra etapper får hanteras separat. Det är dock viktigt att resultatet av projektet förs ut till offentligt samråd, och därefter blir föremål för principbeslut av kommunfullmäktige.

Skede 2: Vilken lösning är lämpligast för ett problemområde?

BAKGRUND

Möjligheter att begränsa avloppsmängderna

Även i ett VA-problemområde finns oftast möjligheter att ta hand om begränsade mängder avlopp lokalt. Det brukar t ex aldrig vara något problem så länge ett hus saknar indraget rinnande vatten, eftersom de volymer, som man orkar bära in i hink, är så små jämfört med de avloppsmängder som kan uppstå om man installerar wc, dusch, tvätt- och diskmaskin. Vissa VA-problemområden klarar även infiltration av de avloppsmängder som det blir fråga om, ifall man i ett fritidshus har rinnande vatten, som bara används för disk och dusch, och huset används under en begränsad tid varje år.

Enligt svensk lag finns det ingen möjlighet att reglera indragning av rinnande vatten, vattenförbrukning eller permanent/fritidsboende. Indirekt kan dock dessa faktorer påverkas genom att kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser begränsar byggnadernas storlek samt förbjuder installation av wc. Även med dessa bestämmelser kan det bli hushåll, som bosätter sig permanent i området, men de blir inte så många, och sannolikt inga stora barnfamiljer med hög vattenförbrukning. Sådana områdesbestämmelser har Falu kommun upprättat i Götgården - Södra Vällan, Nedre Jungfruberget och Hökviken - Uggelviken.

Samma reglering kan genomföras såväl med detaljplan som med områdesbestämmelser. Områdesbestämmelserna är mindre arbetskrävande, eftersom kommunen inte behöver ta ställning till några andra frågor i områdena än just husstorlek och wc. De förutsätter dock att VA-problemen behandlats i en översiktsplan, och husstorleken får endast begränsas för fritidshus, inte för eventuella permanentbostäder inom området.

Den här typen av reglering är bara intressant i områden med små stugor. Om ett fritidsområde med låg vattenförbrukning består av större byggnader, t ex hus med stor oinredd vind och stora glasverandor, blir en reglering av husstorleken verkningslös, eftersom husen inte behöver byggas till för att förvandlas till fullstora permanentvillor.

Många äldre fritidshusområden innehåller även obebyggda tomter, som enligt detaljplanen har bygg rätt, trots att det inte finns förutsättningar att klara VA-frågan lokalt. Orsaken är att stora områden detaljplanelades för fritidsbebyggelse på 1940-60-talen, och att man då inte hade en tanke på att någon skulle vilja bosätta sig permanent i dessa perifera områden eller på att någon skulle komma på idén att installera dusch och tvättmaskin i en sommarstuga. För att byggnadsnämnden ska kunna säga nej till ytterligare hus, måste dessa detaljplaner ändras eller upphävas.

För områden, där VA-problemen inte kan lösas med hjälp av plan- och bygglagen, återstår att tillämpa VA-lagen.

Kommunens ansvar enligt VA-lagen

2§ VA-lagen

Behöver, med hänsyn till hälsoskyddet, vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse ordnas i ett större sammanhang, skall kommunen sörja för eller tillse att allmän va-anläggning kommer till stånd, så snart det kan ske.

Länsstyrelsen kan vid vite ålägga kommunen att fullgöra skyldighet enligt första stycket.

Kommunens skyldighet enligt va-lagen är bara att tillse att allmän va-anläggning kommer till stånd. Det innebär inte att området måste anslutas till ett kommunalt nät, utan fastighetsägarna kan i form av en gemensamhetsanläggning bygga upp ett eget ledningsnät, som antingen ansluts till det kommunala nätet eller leds till ett eget reningsverk.

Detta måste dock ske helt frivilligt, eftersom kommunen inte har någon möjlighet att tvinga fastighetsägarna att genomföra en sådan lösning. Om däremot ett kommunalt verksamhetsområde för VA bildas, kan kommunen tvångsvis driva in anläggningsavgifter från fastighetsägarna.

Att ett VA-verksamhetsområde upprättas, medför inte en juridisk skyldighet för kommunen att bygga ut ledningsnätet och ansluta varje fastighet inom området, om inte miljönämnden i särskilt beslut kräver detta av miljöskäl. Däremot innebär verksamhetsområdet en juridisk rättighet för fastighetsägarna inom område. Om de begär att få VA-anslutning, måste kommunen upprätta förbindelsepunkter åt dem.

VA-lagen anger inte om ett verksamhetsområde kan upphävas, och hur det i så fall skulle gå till, men stadsjuristen bedömer att det kan vara möjligt att få ett upphävande lagakraftvunnet. Gatukontorets va-avdelning fick i uppdrag av tekniska styrelsen att se över kommunens verksamhetsområden. Uppdragsbeskrivning är upprättad och Grycksbo tätort är påbörjad.

ERFARENHETER

I homogena fritidshusområden välkomnas ofta utbyggnadsbegränsningar

I områden med små fritidshus är de boende ofta positiva till att kommunen begränsar utbyggnadsmöjligheterna, om det görs på ett sätt som inte medför problem för fritidsboendet (t ex att betsämmlerna är generösa vad gäller byggrätt för mindre gäststugor och andra uthus). Ofta finns en stor oro över att området ska förvandlas; att grannhus ska säljas, rivas och ersättas med stora villor med anlagd trädgård, och att alla i området ska tvingas med i en gemensam VA-lösning. Oron gäller såväl trivsel som ekonomi, där en omvandling mot permanentbostadsområde inte bara innebär högre kostnader för VA och vägar, utan även höjd fastighets-, förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt. Då en förvandling redan tagit fart, är det betydligt mer konfliktfyllt att reglera området, eftersom de boende då ofta grupperats i två läger med motstående uppfattningar om områdets framtid, och det också känns magstarkt för många om hälften av fastighetsägarna hindras att bygga på ett sätt som den andra hälften redan gjort.

De områden, där kommunen bedömer att VA-problem kan förebyggas genom utbyggnadsbegränsningar, bör därför identifieras tidigt och prioriteras tidsmässigt bland stadsbyggnadskontorets ärenden.

Icke-kommunala lösningar är sällan intressanta för fastighetsägarna

Kostnaderna för att bygga ut ett ledningsnät i befintlig bebyggelse är mycket höga, eftersom dessa områden inte planerats utifrån möjligheterna till effektiva ledningsdragningar. Anläggningskostnaderna är i allmänhet två-tre gånger så höga, som de anläggningsavgifter fastighetsägarna debiteras enligt VA-taxan. Det innebär att det är mycket svårt att få fastighetsägarna intresserade av att själva bygga ut ett ledningsnät. Det enda område där detta skett är i Harmsarvet, då fastighetsägarna kunde dra nytta av ledningsgrävning som ändå skulle utföras av elverket.

Informationen till de berörda är bristfällig

Om fastighetsägarna inte vill lösa frågan själva, återstår att bilda ett verksamhetsområde för kommunalt VA. VA-lagen anger ingen process för hur det ska ske, utan det handlar bara om ett beslut av anläggningens huvudman. Fastighetsägarna inom området behöver inte ens informeras, och de har ingen möjlighet att överklaga beslutets sakinhåll. Om VA-saneringen föregås av en detaljplanläggning av området, kan planprocessens programsamråd bli ett lämpligt forum för diskussion om motiven till den kommunala VA-utbyggnaden, men i övriga fall kommer informationen oftast först i nästa skede, då utbyggnaden är omedelbart förestående. Detta är olyckligt, eftersom fastighetsägarna inte får tillräckligt med tid för att mentalt ställa in sig på förändringen och de får heller inte möjlighet att planera sin ekonomi inför den stora utgift, som ett nytt VA-system innebär.

Det finns å andra sidan inom kommunen verksamhetsområden som beslutats för 20-30 år sedan, men ännu inte byggts ut. Flera av dem omfattar områden, där det idag ter sig mycket långsökt att en VA-utbyggnad skulle kunna bli aktuell, och det skulle medföra stora problem för kommunen om en enskild fastighetsägare inom området skulle begära anslutning. För andra områden kan det fortfarande bli aktuellt med utbyggnad. Då är det ett problem att det gått så lång tid, att man inte kan räkna med att fastighetsägarna minns den information de eventuellt fick, eller ens att fastighetsägarna är desamma som då. Optimal tid, från definitiv information om att en utbyggnad måste ske, tills dess att den faktiskt äger rum, är förmodligen 2-5 år.

Motiven för områdesavgränsning är otydliga

Avgränsningen av ett kommunalt verksamhetsområde är ofta en sammanvägning av olika faktorer. Det kan vara

- naturgivna faktorer, dvs bebyggda tomter med markförhållanden som är olämpliga för infiltration
- kommande bebyggelse, dvs en bedömning av områdets attraktivitet och lämplighet för nyexploatering
- utbyggnadsekonomiska hänsyn, t ex fastigheter som ligger utmed en sträcka där ledningarna ändå måste dras
- systemfaktorer, som att fler anslutna kan göra det ekonomiskt möjligt att bygga en överföringsledning till ett större reningsverk med bättre rening än vad man kan uppnå om man bygger ett litet lokalt reningsverk
- närliggande fastigheter, vars ägare önskar få kommunal VA-anslutning

Rättsfall i statens VA-nämnd visar att ett verksamhetsområde måste täcka ett samlat område - man får t ex inte utesluta en enskild fastighet mitt inne i en större grupp, även om just denna fastighet råkar ha något bättre markförhållanden än de omkringliggande.

Motiven för områdesavgränsningen redovisas inte idag, vilket gör att fastighetsägarna inte får något tydligt besked om varför just deras fastighet hamnar inom respektive utanför verksamhetsområdet. Det är förvisso inte lätt att ange en exakt gräns mellan bra och dåliga markförhållanden, eftersom de oftast varierar steglöst, men det skulle vara av stort värde för diskussionen med fastighetsägarna att miljökontoret redovisar detta så tydligt som det är möjligt.

När det gäller fastigheter, som av utbyggnadsekonomiska skäl, systemfaktorer eller pga en bedömning av framtida bostadsutbyggnad bör vara med i verksamhetsområdet, måste Falu Energi&Vatten AB respektive stadsbyggnadskontoret ta ansvar för motiveringen gentemot fastighetsägarna.

Ett argument, som ofta gör fastighetsägare positiva till en kommunal anslutning, är att deras egna VA-anläggningar är så gamla att de ändå snart hade varit tvungna att investera i ett nytt VA-system. Det är dock viktigt att hålla isär detta argument och motiven för utbyggnaden, eftersom dåliga enskilda VA-anläggningar aldrig är ett skäl för en kommunal VA-utbyggnad, och detta missförstånd i många fall lett till att fastighetsägare med nyare anläggningar protesterat mot att bli anslutna.

Ansvarsförhållandena inom kommunen är oklara

Falu kommuns reglemente anger inte vilken nämnd/förvaltning som har ansvaret att utföra det som enligt VA-lagens andra paragraf åligger "kommunen". Hittills har initiativet oftast kommit från miljönämnden, som bedömt att ett område av hälsoskyddsskäl behöver få VA-frågan löst i ett större sammanhang, och skickat detta beslut till tekniska styrelsen. Tekniska styrelsen har tagit emot miljönämndens bedömning, och konstaterat att en utbyggnad kommer att gå med förlust, men inte haft medel budgeterade. Övriga faktorer, som möjligheter till PBL-reglering, nybyggnadstryck, utbyggnadsekonomiska frågor och systemfrågor har diskuterats under hand inom och/eller mellan förvaltningarna, utan någon formell hanteringsordning.

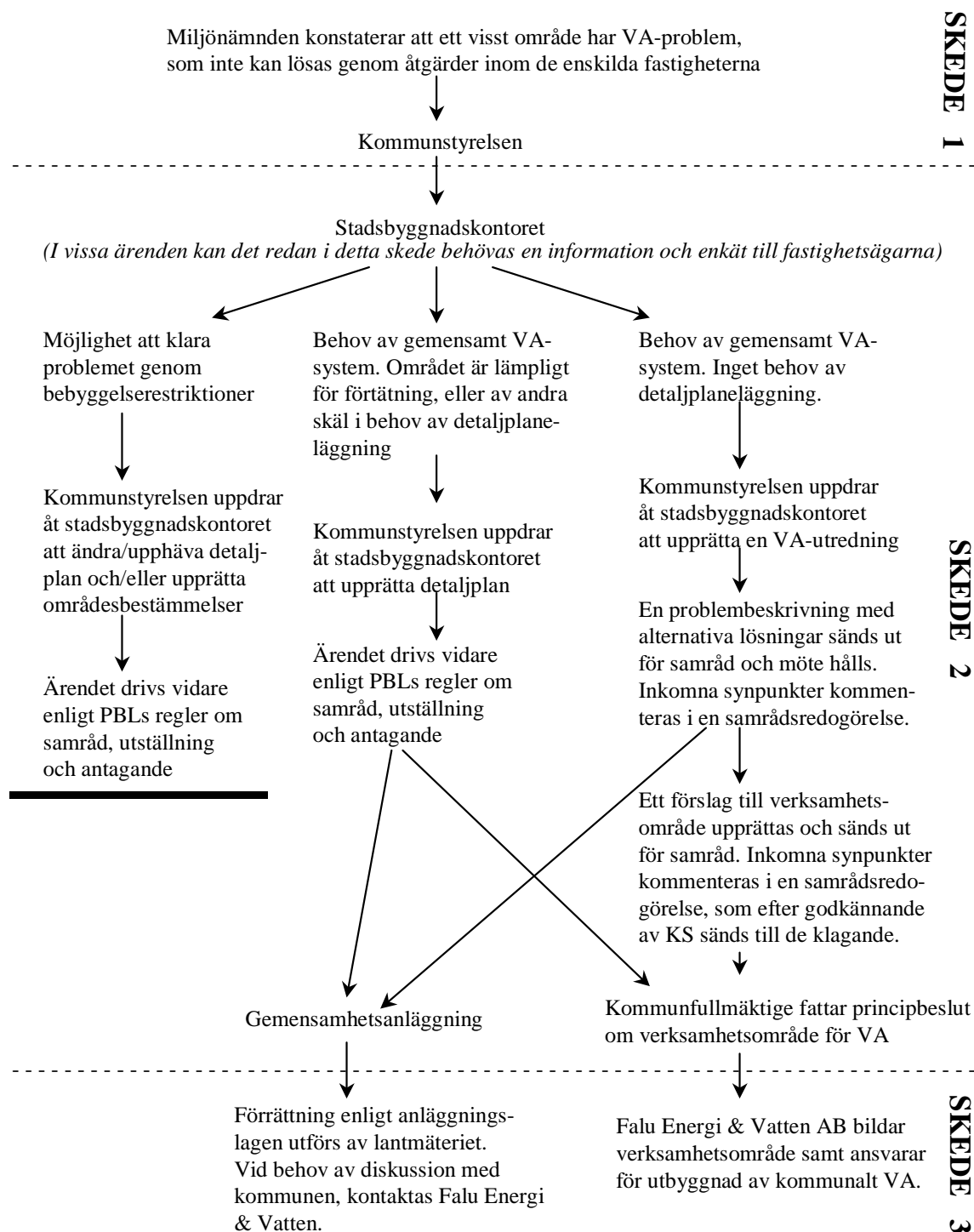
Det är heller ingen förvaltning, som haft ansvaret att fungera som bollplank för fastighetsägarna, om de velat diskutera genomförande av en egen gemensam lösning, trots att en sådan lösning innebär att VA-kollektivet kan slippa stora förluster.

Fastighetsägarna har också haft svårt att få ett snabbt besked om gemensam förbindelsepunkt, eftersom beslut bara kunnat fattas av tekniska styrelsen. (Eftersom denna lösning i princip bara blir aktuell om det är en annan grävning på gång i området, som man kan samordna sig med, är det ofta bråttom.) Numera avgörs dock den typen av frågor inom tjänstemannaorganisationen hos Falu Energi & Vatten AB, vilket gör att detta problem bedöms vara löst.

FÖRSLAG

Ansvarsförhållandena inom kommunen måste klaras ut och dialogen med fastighetsägarna förbättras. Båda dessa syften kan uppnås om kommunen skapar en process som hanterar ett ärende från det att miljönämnden konstaterar att ett område har VA-problem, som inte kan lösas genom förbättring av de enskilda anläggningarna, tills dess att ett verksamhetsområde för VA bildats, eller problemen fått en annan lösning. Det skulle kunna gå till enligt figuren på nästa sida.

Förslaget innebär att ansvaret för att utreda och åtgärda områden med VA-problem under Skede 1 ligger hos miljönämnden/miljökontoret, men därefter under Skede 2 övergår till kommunstyrelsen/stadsbyggnadskontoret och slutligen under Skede 3 ligger hos Falu Energi & Vatten AB. Självklart måste det dock vara fråga om ett kontinuerligt samarbete, där tjänstemän från alla tre parterna deltar i projektgruppsarbete och bidrar med kunskap och synpunkter vid såväl formella som informella samråd.



En VA-utredning bör bestå av liknande dokument som en detaljplan, dvs karta med områdesavgränsning, beskrivning med motiv för föreslagna lösningar och geografisk avgränsning, genomförandebeskrivning, fastighetsförteckning och samrådsredogörelser.

Då kommunfullmäktige beslutar att ett område bör omfattas av verksamhetsområde för kommunalt VA, är det viktigt att det finns investeringsmedel för utbyggnaden, så att den verkligen kommer till stånd. Eftersom miljönämndens arbete med att ringa in VA-problemområden kommer att uppenbara ett stort behov av kommunal VA-utbyggnad under de närmaste 10-20 åren, är det lämpligt att Falu Energi & Vatten AB i samråd med miljökontoret och stadsbygg-

nadskontoret kontinuerligt ajourhåller en verksamhetsplan och investeringsplan, där olika utbyggnadsområden planeras in tidsmässigt med förslag till hur finansiering ska ske, så att beslut om finansiering kan tas i samband med beslut om genomförande av projektet.

Utbyggnad av VA-anläggningar i befintliga boendemiljöer medför vanligen att de avgifter som kan tas ut från anslutande fastigheter inte täcker utgifterna för åtgärderna. Underskottet kan täckas genom en höjning av VA-taxan eller genom tillskott av skattemedel. Allmänt sett är fördelen med finansiering via VA-taxan att de berörda får ett ökat incitament att själva lösa områdets VA-problem med gemensamhetsanläggning. En nackdel är att det leder till högre VA-avgift för den som köper en kommunal småhustomt, och att de som har kommunalt VA får bekosta den höjda vattenkvalitet i badsjöar, som alla kommuninvånare har glädje av.

Falu Energi & Vatten AB bör fullfölja gatukontorets uppdrag att gå igenom gamla verksamhetsområden, där kommunalt VA inte byggts ut. De områden, där utbyggnad inte är aktuell inom överskådlig tid, bör bolaget försöka upphäva.

Skede 3: Utbyggnad av kommunalt VA och debitering av anläggningsavgifter

BAKGRUND

Arbetets gång

Planering, projektering och genomförande ombesörjs liksom tidigare av VA-avdelningen. Normal handläggningstid har varit ett år efter att genomförandebeslut tagits. De tekniska frågor, som kan påverka verksamhetsområdets utformning, bör i fortsättningen utredas översiktligt redan under Skede 2. Vilka frågor det är, varierar mellan olika områden, men det kan röra sådant som sjävfall/LPS, reningsmetod och ledningssträckningar. Övriga tekniska frågor utreds och avgörs nu, under Skede 3. I detta skede får fastighetsägarna oftast såväl skriftlig information som inbjudan till informationsmöte. Det förs också individuella diskussioner med olika fastighetsägare angående lämpligt läge för deras förbindelsepunkter eller önskad sträckning om en allmän ledning måste passera en tomt. (Om området även detaljplanläggs, bestäms ledningarnas läge dock redan i planprocessen.)

Debitering av anläggningsavgift

9§ VA-lagen

Ägare av fastighet inom allmän va-anläggnings verksamhetsområde skall betala avgifter till huvudmannen, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp samt behovet ej kan med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen. För obebyggd fastighet, som enligt stadsplan eller byggnadsplan är avsedd för bebyggande, skall om ej särskilda skäl föranleder annat, behovet av anordningar för vattenförsörjning och avlopp bedömas som om fastigheten vore bebyggd enligt planen.

Avgiftsskyldighet inträder, när huvudmannen upprättat förbindelsepunkt som anges i 13§ och underrättat fastighetsägaren därom.

Huvudmannen har rätt att debitera anläggningsavgift när förbindelsepunkt upprättats, fastigheten är rättsligt bildad och fastighetsägaren underrättats om förbindelsepunktens läge. Är dessa tre krav tillgodosedda och anläggningsavgiften ej är debiterad inom tre år, är rätten att ta ut avgift förverkad. Avser huvudmannen att vänta med att ta ut anläggningsavgift av

någon fastighetsägare, är det därför viktigt att se till att inte alla tre ovanstående kraven är tillgodosedda för fastigheten.

Anläggningsavgift debiteras normalt när området är utbyggt under förutsättning att de grundläggande kraven enligt ovan är uppfyllda. Betalning av hela beloppet ska ske inom 30 dagar efter fakturering.

För att en fastighetsägare ska bli avgiftsskyldig, gäller enligt VA-lagen att *”behovet inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen”*. Rättsfall i Statens VA-nämnd visar att en kommunal avloppsanslutning alltid bedömts som bättre än markbädd eller infiltration. Däremot har det ställts stora krav på kommunen att påvisa att kommunalt vatten håller högre kvalitet än vattnet i en enskild brunn. Falun har därför, i likhet med de flesta andra kommuner, avstått från att tvångsvis ta ut anläggningsavgift för vatten.

Kostnader för den enskilde

Vid utbyggnad av kommunalt VA belastas fastigheten med kostnader för anläggningsavgift, bruksavgift samt va-installation på den egna fastigheten.

Anläggningsavgiften varierar beroende på tomtstorlek; för enbart spillvatten från ca 50.000 kr till ca 64.000 kr och för vatten, spillvatten och dagvatten från ca 85.000 kr till ca 114.000 kr. Variationen i avgiften beror på tomtytan, och förklaras med att ledningarna blir längre vid stora tomtytor.

Kostnader för VA-kollektivet

Vid utbyggnad av kommunalt VA i redan bebyggda områden uppstår nästan alltid underskott. Eftersom VA-verksamheten idag är helt taxefinansierad, lånas underskottet upp, vilket medför kapitalkostnader som påverkar bruksavgifterna för hela VA-kollektivet, dvs inte bara de fastigheter som är berörda av utbyggnaden.

För obebyggda planlagda tomter, som ägs av kommunen, debiteras ingen anläggningsavgift förrän tomterna säljs. Ett stort antal kommunala småhus- och industritomter är fortfarande osålda, vilket medför att VA-kollektivet betalar kapitalkostnaden för kommunal planering som i vissa fall ej slagit väl ut.

Fastighetsägare som saknar betalningsförmåga

VA-huvudmannens möjligheter att agera, då en fastighetsägare ej kan betala anläggningsavgiften, regleras i 27§ VA-lagen:

... Uppgår engångsavgift till belopp som är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, skall, om fastighetens ägare begär det samt godtagbar säkerhet ställes, avgiften fördelas på årliga inbetalningar under viss tid, högst tio år. ... Skall engångsavgift fördelas på årliga inbetalningar utgår ränta enligt 5§ räntelagen...

Innan en uppdelning av anläggningsavgiften beviljas, görs en noggrann utredning av sökandens ekonomiska situation. Denna ställs i relation till socialbidragsnormen och ett beslut tas om vederbörande skall beviljas en uppdelning eller inte.

Efter ett positivt beslut om uppdelning skrivs ett avtal mellan huvudmannen och den/de betalningsansvariga, där villkoren för avbetalningen regleras. I avtalet pantförskrivs även det pantbrev, som krävs som säkerhet i aktuell fastighet.

ERFARENHETER

Protester från fastighetsägare

Trots att en stor del av kostnaden vid kommunal utbyggnaden subventioneras av övriga VA-kollektivet, uppfattas anläggningsavgiften av många fastighetsägare som betungande. Den del i avgifterna som skapar störst irritation är att avgifterna är tomtstorleksberoende. Brukningsavgifter och kostnader för den egna installationen vid anslutning till kommunalt VA brukar däremot ej framhållas som problem.

Många frågor och synpunkter i Skede 3, är sådana som borde ha klarats av långt tidigare (Varför går det inte att ha det som hittills? Finns det inga andra alternativ än anslutning till det kommunala nätet? Varför har min fastighet kommit med i verksamhetsområdet men inte den där borta?) Många fokuserar på den egna anläggningen, som de (med rätt eller orätt) anser har hög kvalitet, trots att utbyggnadsbeslutet grundar sig på att området inte tål enskilda anläggningar, även om dessa skulle ha fungerat på en annan plats. Då de inser att den viktigaste frågan, nämligen att området ska anslutas till kommunalt VA, redan är avgjord, känner sig många kränkta och överkörda.

Jämförelse mellan Toftbyn och Strand

Vid kommunal VA-utbyggnad i Toftbyn kritiserades kommunen av fastighetsägare för bristande information, framförallt beträffande anläggningsavgifterna, som hade uppfattats som mycket lägre då saneringen första gången föreslogs. Uppfattningen att endast en mindre del av de centrala delarna hade behov av gemensam lösning lyftes upp. Kommunen byggde ut större delen av Toftbyn, ca 75 fastigheter. Anläggningsavgift för spillvatten togs ut av samtliga fastigheter inom verksamhetsområdet som fick förbindelsepunkt, med undantag av några sommarstugor utan indraget vatten. Inom två år efter utbyggnaden hade samtliga utom två fastigheter anslutit till kommunalt spillvatten.

Med erfarenhet från Toftbyn har mer information getts vid utbyggnaden i Strand. Innan förprojekteringen gjordes bildades en projektgrupp med representanter från byn och kommunens berörda förvaltningar. I projektgruppen diskuterades olika frågeställningar kring byns avlopp, bl a föreslogs möjligheten till samfällid lösning. Projektgruppen arbetade under ca ett år med sex stycken protokollförda möten. Under projekteringen och utbyggnaden har förutom ett antal skriftliga informationer ett flertal informationsmöten ägt rum i bystugan.

VA-avdelningen upplevde en större förståelse från Strands befolkning än från Toftbyns, men fortfarande kvarstår en del kritik framför allt vad gäller tvångsdelen och kostnaderna för fastighetsägarna. Informationsinsatserna från Strand bör tillvaratas och analyseras vad som är rätt information vid rätt tillfälle och om delar bör kompletteras.

Obebyggda privata tomter

Inom detaljplanelagt område (men däremot inte utom plan) medger VA-lagen att obebyggda tomter debiteras anläggningsavgift, och så ska också ske enligt Falu kommuns VA-taxa. Vid exploatering av kommunala småhustomter i Sandsberg i Sundbornsbyn gjordes dock ett undantag, då den tidigare markägaren fått några tomter till sina barn, och protesterade då de minderåriga fick räkning på anläggningsavgift.

Vid detaljplaneläggning av Korsarvet och västra Korsgården visade det sig att det fanns åtta obebyggda men byggbara tomter (av totalt ett 70-tal tomter inom planområdet). I allmänhet ägdes och användes dessa tomter ihop med intilliggande fastighet. Ägarna tvingades under planprocessen välja om de ville ha byggrätt, och i så fall betala anläggningsavgift, eller för

framtiden avstå byggrätten. Detta var ett svårt val för många, eftersom de inte hade något intresse av att bygga inom överskådlig tid, men gärna ville ha kvar möjligheten till nästa generation. Resultatet blev att endast en av de osäkra begärde byggrätt, medan de övriga avstod.

Om obebyggda tomter generellt befriades från anläggningsavgift fram till den dag då de bebyggs, kan man räkna med att många fler skulle begära byggrätt vid detaljplaneläggnen, kanske utan att någonsin utnyttja den. Det skulle leda till en större osäkerhet vid dimensionering av ledningarna och i den ekonomiska kalkyl som finns som beslutsunderlag då planen antas, samt förlorade ränteintäkter för de tomter, vars ägare ändå skulle ha begärt byggrätt. Samtidigt kan man räkna med att det, på lång sikt, blir fler anslutna och ett större bidrag till VA-anläggningskostnaderna, då det skulle finnas fler byggrätter att utnyttja.

Obebyggda kommunala tomter

Gatukontoret drev under flera år frågan att skattekollektivet skall betala anläggningsavgift för planlagda kommunala tomter där VA byggt ut (och att avgiften sedan tas ut av köparen när tomterna säljs). Efter kontakt med Svenska kommunförbundet har frågan avstannat, då samma momsregler inte gäller för markförsäljning och uttag av VA-avgifter.

Av obebyggda tomter med byggrätt enligt detaljplan är det erfarenhetsmässigt betydligt fler som är kommunägda än privata.

Sommarstugor utan VA-installation

Utanför detaljplanelagt område har sommarstugor, där rinnande vatten ej är installerat, efter skriftlig ansökan medgetts uppskov med betalning av anläggningsavgift. Dessa fastigheter ägs ofta av äldre personer, som dels har låg betalningsförmåga, dels saknar intresse för att höja standarden i stugan. Inom detaljplan har däremot inte medgetts några sådana undantag.

Fastighetsägare som saknar betalningsförmåga

Möjligheten till uppdelning av anläggningsavgiften har hitintills inneburit att kommunen funnit en rimlig lösning för samtliga som har debiterats anläggningsavgift men saknat omedelbar betalningsförmåga. Dessa utgör ett litet antal (tio ingångna avtal hitintills i Falu kommun), och ekonomikontoret har lagt ner mycket resurser på varje ärende. Inget nytt ärende har tillkommit efter bolagiseringen. Ekonomikontoret går gärna igenom sina erfarenheter med representanter för Falu Energi & Vatten AB, som nu ansvarar för VA-debiteringen.

Informationen om möjligheten till uppdelning av avgiften har i vissa fall inte kommit förrän det uppstått svårigheter att betala en redan utskickad räkning, vilket inneburit onödig oro för de berörda. Information om möjligheten bör finnas med redan i tidiga skeden, samtidigt som Falu Energi & Vatten AB givetvis måste poängtera att denna möjlighet bara gäller dem som inte kan få banklån, och att ett avtal förutsätter att fastighetsägaren är beredd att gå igenom hela sin ekonomi med bolagets representanter.

FÖRSLAG

VA-avdelningen bör upprätta rutiner för hur och när information till berörda fastighetsägare skall ges. Det gäller alla olika aspekter av VA-utbyggnaden, t ex ekologi, teknik, juridik och ekonomi (inklusive möjligheten till uppdelad betalning för fastighetägare som saknar betalningsförmåga), med olika detaljeringsgrad under processens olika steg.

Tomtyteavgiften bör ses över. Avgiften bör vara kvar ur rättvisesynpunkt, men någon form av revidering kan utredas.

Frågan om anläggningsavgift för obebyggd fastighet inom detaljplan bör utredas. Kommer utredningen fram till att avgiften skall vara kvar för privata fastighetsägare, bör man även försöka hitta ett sätt att belasta skattekollektivet med VA-avgifter för osålda kommunala tomter.

I samma utredning bör man även ta ställning till om anläggningsavgift för spillvatten ska tas ut för sommarstugor utan rinnande vatten i huset, inom resp utom detaljplan. De undantag kommunen bestämmer sig för, bör redovisas i klartext i VA-taxan.

Om dessutom förslagen under skede 1 och 2 genomförs, ökas medvetenheten hos fastighetsägare inom berörda områden i ett tidigt skede, så att de kan bättre förstå problematiken och planera sin ekonomi. Därmed borde det missnöje, som finns idag i samband med utbyggnad av kommunalt VA, minska markant.

Skede 4: Hur får man fastighetsägarna att ansluta sig?

BAKGRUND

Vad säger lagen

Vid ansökan om *nyanläggning av enskilt avlopp* inom verksamhetsområde kan miljönämnden, om kommunen kräver det, hänvisa till att anslutning skall göras till den kommunala VA-anläggningen. Det innebär att kommunen måste yttra sig i sådana ärenden, eller fatta ett principbeslut om att denna ordning alltid ska gälla inom kommunala VA-verksamhetsområden, och förutsätter att kommunen stödjer sig på 9 § i VA-lagen. Om fastighetsägaren motsätter sig att betala anläggningsavgift till det kommunala VA-nätet, får han/hon överklaga beslutet till Statens VA-nämnd. Beslutet innebär en skyldighet att genom avgift bidra till kostnaderna för den kommunala anläggningen, inte en skyldighet att fysiskt ansluta till avloppsnätet. Skulle fastighetsägaren, trots att han/hon tvingats betala anläggningsavgift, vilja anlägga enskild avloppsanläggning får detta avgöras efter bedömning mot miljöbalkens 1 och 2 kap. (Se tidigare ärenden i Toftbyn samt överklagat ärende i Strand)

Om en *gammal enskild avloppsanläggning* inom kommunalt verksamhetsområde bevisligen ej fungerar, kan miljönämnden med hänvisning till miljöbalkens hänsynsregler i 2 kap och med stöd av 26 kap 9, 19 §§ förelägga fastighetsägaren att åtgärda sitt avlopp genom att ansluta till en allmän VA-anläggning. I kommentar till mål M5463-00 i miljööverdomstolen sägs att det i princip är möjligt att förelägga någon att ansluta till allmän VA-anläggning.

Även om miljönämnden förelägger fastighetsägaren att ansluta till allmän VA-anläggning, finns möjligheten kvar för fastighetsägaren att ansöka om enskild avloppsanläggning. Denna ansökan avgörs, som ovan, efter en bedömning mot miljöbalkens 1 och 2 kap. Det kan alltså bli frågan om två parallella överklagningsprocesser.

Rättsläget är därmed betydligt mer osäkert än om kommunen tillämpar VA-lagen, som är en väl inarbetad lag med tydliga rättsfall, som visar vilka möjligheter kommunen har.

ERFARENHETER

Debitering enligt VA-lagen medför oftast anslutning

Även bland de fastighetsägare, som kraftigt protesterat mot en kommunal VA-utbyggnad, väljer de allra flesta av dem, som debiterats anläggningsavgift, att betala de ytterligare arbeten, som krävs inom den egna fastigheten, för att utnyttja det kommunala nätet. Som exempel kan nämnas att kommunen byggde ut större delen av Toftbyn, ca 75 fastigheter. Anläggningsavgift för spillvatten togs ut av samtliga fastigheter som fick förbindelsepunkt, med undantag av några sommarstugor utan indraget vatten. Av dem som betalat anläggningsavgift, hade samtliga utom två anslutit till kommunalt spillvatten inom två år efter utbyggnaden.

En miljöbalksprövning täcker inte in alla VA-lagens aspekter

Skapande av ett verksamhetsområde enligt VA-lagen görs i grunden för hälsoskyddet, men eftersom det är en övergripande lösning för hela området, ger det även vinster för miljön, genom att belastningen på recipienten (grundvatten eller ytvatten) minskar.

En miljöbalksprövning fokuserar på den enskilda anläggningen i stället för på området. Den kan inte väga in den sammanlagda effekten av alla avloppsanläggningar i närheten, utan måste begränsa sig till det som kan göras troligt angående just den anläggning som prövas.

Det innebär att det krävs komplicerade utredningar för att reda ut hur det avloppsvatten som passerat avloppsanläggningen rör sig i marken. I Korsarvet/Korsgården har man t ex uppmätt förhöjda halter av näringsämnen i flera dricksvattenbrunnar. Det går att säga att det med högsta sannolikhet beror på påverkan från avloppsvatten, men det är mycket svårt att slå fast vilken eller vilka av alla omgivande avloppsinfiltrationer som är källan.

En miljöbalksprövning kan inte heller väga in rättviseaspekter mellan grannar. I ett område där det är tätt mellan husen, ökar förutsättningen för enskilda lösningar ju fler av grannarna som är anslutna till det gemensamma nätet, eftersom risken för förorening av dricksvatten då minskar. Det kan t ex vara så att området tål att 10% av fastighetsägarna har lokala lösningar. Det innebär att den som vägrar ansluta sig frivilligt till det kommunala nätet, vid en miljöbalksprövning kan slippa ansluta sig, just för att ett antal grannfastigheter redan anslutits.

Att låta debiteringen avvakta en miljöbalksprövning är kostsamt för alla parter

Om alla anslutningar inom ett verksamhetsområde ska bedömas en och en, innebär det ett stort merarbete för kommunen, jämfört med om samtliga inom verksamhetsområdet direkt debiteras anläggningsavgift. Detta merarbete är svårt att motivera, då kommunen redan utrett området och bedömt att problemen inte går att lösa med enskilda VA-anläggningar - annars skulle den kommunala VA-utbyggnaden aldrig ha kommit till stånd.

För den enskilde fastighetsägaren innebär en sådan ordning att han/hon invaggas i en föreställning att det ska gå att slippa undan anslutning, och därför ger sig in i en miljönämndsprövning, som är avgiftsbelagd. Dessutom är det den enskilde fastighetsägaren som har bevisbördan och får bekosta de undersökningar som krävs. Ändå kommer i de allra flesta fall fastighetsägaren i slutändan bli tvungen att ansluta sig till den kommunala VA-anläggningen.

Som exempel kan tas ett ärende inom verksamhetsområdet i Strand. Fastighetsägarna ansåg att de hade en fungerande avloppsanläggning och att de därför inte skulle betala anläggningsavgift. Kommunen frånsade sig genom ett fullmäktigebeslut 2001-04-26 rätten att enligt VA-lagen tvångsmässigt ta ut anläggningsavgift. Anläggningsavgiften skulle endast tas ut om fastighetsägaren själv krävde anslutning eller om miljönämnden i sin myndighetsutövning krävde detta. Detta ledde till följande händelseutveckling:

2001-06-07 Miljökontoret bedömer vid en inspektion att avloppsanläggningen inte fungerar. Då fastighetsägarna trots det anser att deras anläggning fungerar, föreläggs de att göra en undersökning som visar detta. Bevisbördan ligger alltså hos den enskilde fastighetsägaren. Undersökningen, som utförs av en konsultfirma på fastighetsägarnas bekostnad, visar att anläggningen ej fungerar. De ansöker då om att få göra en ny enskild avloppsanläggning.
 2001-09-18 Miljönämnden avslår ansökan om att anlägga en enskild avloppsanläggning. Sökanden överklagar ärendet till länsstyrelsen
 2002-02-13 Länsstyrelsen bedömer att det inte handlar om en ny anläggning, utan om en förbättring av den befintliga anläggningen, och upphäver därför miljönämndens beslut. Miljönämnden överklagar ärendet till miljödomstolen.
 2003-09-11 Miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens beslut och fastställer miljönämndens beslut, dvs att det handlar om en ny anläggning och att det finns miljömässiga fördelar med en anslutning till det allmänna VA-nätet. Sökanden överklagar ärendet till miljööverdomstolen.
 2003-12-19 Miljööverdomstolen beslutar att ej meddela prövningstillstånd. Miljönämndens avslagsbeslut står därmed fast.

Detta innebär att frågan om tillstånd att anlägga en ny enskild VA-anläggning är avgjord. Däremot innebär det inte med automatik att anslutning till kommunens VA-nät sker. Fastighetsägarna har meddelat att de inte avser att ansluta sig frivilligt. Då återstår för miljönämnden att förelägga om anslutning. Föreläggandebeslutet är överklagningsbart, med samma instansordning som ovan.

I ett miljöbalksföreläggande tas ingen hänsyn till bristande betalningsförmåga

Till skillnad från VA-lagen innehåller miljöbalken inga möjligheter att dela upp kostnaderna om fastighetsägaren har bristande betalningsförmåga, utan miljönämndens prövningsavgifter, kostnader för de utredningar nämnden förelägger fastighetsägaren att redovisa, åtgärder för att förbättra den enskilda anläggningen och eventuella viten med anledning av miljöförägganden måste betalas på en gång.

FÖRSLAG

Ett beslut om kommunalt verksamhetsområde för VA ska vara så väl genomarbetat vad gäller samråd med de berörda mm, att kommunen efter upprättande av förbindelsepunkt direkt kan debitera anläggningsavgift för avlopp enligt VA-taxan, eftersom detta leder till att de flesta också ansluter sig fysiskt.

Vid ansökan om nyanläggning av enskilt avlopp inom verksamhetsområde kan miljönämnden, om kommunen kräver det, hänvisa till att anslutning skall göras till den kommunala VA-anläggningen. Kommunen bör fatta ett principbeslut om att denna ordning alltid ska gälla. (Detta förutsätter att verksamhetsområdena setts över enligt förslag i skede 3, så att de har lämplig omfattning.)