

## UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr:	23:13
Diariernr:	SKR2023/00604
Handläggare:	Germund Persson
Ämnesord:	Ämnesord
Avdelning:	Avdelningen för juridik
Sektion/Enhet:	Sektion
Extern medverkan:	Extern medverkan
Datum:	2023-04-24
Mottagare:	Kommunstyrelsen Plan- och bygg Va-verksamhet Miljö och hälsa Juridik Kommunala va-bolag
Rubrik:	Nya regler om kommunens ansvar att ordna allmänna vattentjänster och om vattentjänstplaner
Ersätter:	Ers. nummer
Bilagor:	Bilagor

### Sammanfattning

Riksdagen beslutade den 20 juni 2022 om ändringar i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV). Ändringarna har trätt i kraft den 1 januari 2023. I korthet innebär de följande.

Bestämmelsen i 6 § LAV om kommunens ansvar att ordna allmänna vattentjänster har ändrats för att bli mera flexibel. Kommunen har enligt 6 § LAV en skyldighet att bestämma verksamhetsområde och att tillgodose behovet av vattentjänster inom verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning, om det är så att vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen har kommit att tolkas så att kommunens skyldighet kvarstår även om va-frågan löses eller kan lösas med godtagbara enskilda va-lösningar. Lagändringen innebär att bedömningen av behovet av allmänna vattentjänster ska bli mera flexibel. Detta ska ske genom att kommunen vid behovsbedömningen ska ta särskild hänsyn till förutsättningarna att tillgodose behovet av vattentjänster genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Vidare har det införts en bestämmelse i LAV om att varje kommun ska ha en aktuell vattentjänstplan. Vattentjänstplanen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska

tillgodoses. Planen ska också innehålla en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Kravet på att det ska finnas en aktuell vattentjänstplan gäller från och med den 1 januari 2024.

**SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN**

## Cirkulär 23:13

Avdelningen för juridik  
Germund Persson

Kommunstyrelsen  
Detaljplanering och bygglov  
Va-verksamhet  
Miljö och hälsa  
Juridik  
Kommunala va-bolag

### **Nya regler om kommunens ansvar att ordna allmänna vattentjänster och om vattentjänstplaner**

#### **Inledning**

Riksdagen beslutade den 20 juni 2022 om ändringar i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV), se SFS 2022:1249. Ändringarna har trätt i kraft den 1 januari 2023.

Förarbetena till lagändringarna finns närmast i regeringens proposition Vågar till hållbara vattentjänster (prop. 2021/22:208) och i civilutskottets betänkande Vågar till hållbara vattentjänster (bet. 2021/22:CU29). Regeringens proposition bygger på förslag som lades fram av Utredningen om hållbara vattentjänster i betänkandet Vågar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34).

Lagändringarna syftar till att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara vatten- och avloppslösningar samt att öka allmänhetens insyn och möjlighet till deltagande och påverkan av hur behovet av allmänna vattentjänster i kommunen ska tillgodoses. Det handlar i princip om två nyheter i LAV. I korthet innebär de följande.

Bestämmelsen i 6 § LAV om kommunens ansvar att ordna allmänna vattentjänster har ändrats för att bli mera flexibel. Kommunen har enligt 6 § LAV en skyldighet att bestämma verksamhetsområde och att tillgodose behovet av vattentjänster inom verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning, under förutsättning att vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen har kommit att tolkas så att kommunens skyldighet kvarstår även om va-frågan löses eller kan lösas med godtagbara enskilda va-lösningar. Lagändringen innebär att bedömningen av behovet av allmänna vattentjänster ska bli mera flexibel. Det har skett genom att det i paragrafen har införts ett nytt stycke, 6 § andra stycket LAV, som innebär

att kommunen vid behovsbedömningen ska ta särskild hänsyn till förutsättningarna att tillgodose behovet av vattentjänster genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Ändringen syftar bl.a. till att underlätta för bostadsbyggande på landsbygden.

Vidare har det införts en bestämmelse i LAV om att varje kommun ska ha en aktuell vattentjänstplan. Vattentjänstplanen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Planen ska också innehålla en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Bestämmelser om förfarandet när en vattentjänstplan tas fram och beslutas har också införts i LAV. De nya bestämmelserna finns i 6 a - 6 d §§ LAV. Kravet på att det ska finnas en aktuell vattentjänstplan gäller från och med den 1 januari 2024.

Sveriges Kommuner och Regioner har under 2022 haft ett par digitala seminarier som presenterat lagändringarna. Förbundet har också den 7 februari 2023 haft ett särskilt seminarium om vattentjänstplaner. Vi har under seminarierna och i vår rådgivning fått många frågor om innebörden av lagändringarna och om hur kommunerna kan eller bör arbeta med bland annat vattentjänstplanerna.

I detta cirkulär avser vi därför att närmare belysa innebörden av lagändringarna och konsekvenserna av dem, särskilt från ett kommunalt perspektiv.

## **En flexiblare behovsbedömning av allmänna vattentjänster**

### **Bakgrund**

Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster finns i 6 § LAV. Bestämmelserna 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. Regleringen innebär att om kommunen bedömer att förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda, är kommunen skyldig att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten behöver ordnas och se till att behovet snarast och så länge behovet finns kvar tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

Enligt praxis behövs det en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning (jfr prop. 1955:121 s. 61 och prop. 2005/06:78 s. 42). En utbyggnad av en befintlig eller planerad allmän anläggning kan dock ske för färre fastigheter än så.

En särskild fråga har varit i vilken utsträckning enskilda lösningar kan godtas som alternativ till en allmän va-anläggning. I förarbetena till vattentjänstlagen uttalade regeringen följande (prop. 2005/06:78 s. 28-29):

Enligt 2 § 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.

Även om rättspraxis inte varit helt entydig, finns avgöranden som tagit fasta på detta uttalande, och där enskilda va-lösningar inte godtagits som alternativ till en kommunal anläggning när det väl funnits behov av en gemensam lösning i ett större sammanhang. I några fall har också uttalats att vattentjänstlagen inneburit en skärpning jämfört med tidigare förhållanden och att kommunens skyldighet inte längre kunnat fullgöras på annat sätt, utan medverkan av kommunen (se bl.a. Statens va-nämnds beslut 2010-02-25 B Va 6 i mål nr Va 61/09, fastställt av Miljööverdomstolen 2010-07-05 i mål nr M 2350-10, och Statens va-nämnds beslut 2011-02-28, B Va 15, i mål nr Va 112-09, fastställt av Mark- och miljööverdomstolen i dom 2012-03-16 i mål nr M 2403-11).

Samtidigt har bedömningen i flera avgöranden präglats av de särskilda omständigheterna i de enskilda fallen, där stor vikt lagts vid intresset att få till stånd en samlad lösning för hela det område som varit aktuellt vid prövningen. Det kan noteras att Mark- och miljööverdomstolen i flera fall motiverat sina domar något annorlunda än underinstanserna.

I sammanhanget kan också nämnas Mark- och miljööverdomstolens dom 2021-08-27 i mål nr M 10104-20, där en kommun inte ansågs ha uppfyllt sina skyldigheter inom verksamhetsområdet genom att endast ha ordnat en förbindelsepunkt till en samfällighetsförening, bestående av ungefär 200 villor, 36 bostadsrätter, en förskola för 120 barn och en avstyckad gård, som ansvarade för det lokala ledningsnätet. Som vi ser det är bestämmelsen i 6 § LAV inte avsedd att tillämpas inom verksamhetsområdet, där fastighetsägarnas rättigheter istället bestäms av reglerna om användningsrätt i 16 § LAV och om förbindelsepunktens läge i 12 § LAV. Hur som helst, Mark- och miljööverdomstolen ansåg i detta fall att kommunen inte kunde anses ha uppfyllt sin skyldighet att ha rättsligt bestämmande inflytande över va-anläggningen genom att endast ha ordnat förbindelsepunkt till samfällighetsföreningens enskilda va-anläggning.

### **Tydligare att kommunen ska beakta enskilda anläggningar**

I lagstiftningsärendet har, trots det som redovisats ovan, några remissinstanser, bland annat Boverket, framfört att det redan med tidigare utformning av 6 § LAV varit möjligt att tillgodose behovet genom enskilda lösningar. Regeringen skriver också i propositionen att den delar bedömningen att det med tidigare utformning inte funnits något hinder mot att kommunerna beaktat enskilda anläggningar vid bedömningen av det

miljö- eller hälsomässiga behovet av en vattentjänst (prop. 2021/22:208 s. 19; se även s. 22). Men regeringen skriver också att det funnits en osäkerhet hos många kommuner kring i vilken utsträckning enskilda anläggningar, till exempel gemensamhetsanläggningar, kan beaktas. Regeringen har därför ansett att bestämmelsen bör tydliggöras så att det framgår att en enskild anläggning under vissa förutsättningar ska kunna tillgodose behovet av en vattentjänst, trots att fastigheten eller bebyggelsen ingår i ett större sammanhang. Detta har skett genom att ett nytt andra stycke lagts till i 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.

Oavsett hur man ser på tidigare rättsläge, har förutsättningarna för alternativa lösningar härigenom tydliggjorts. Numera står det alltså klart – såväl enligt lagtext som enligt förarbeten – att behovet av vattentjänster kan tillgodoses genom godtagbara enskilda lösningar, även när vattenförsörjning eller avlopp behöver ordnas i ett större sammanhang. Om så sker blir konsekvensen att kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning bortfaller.

### **Godtagbara enskilda lösningar**

Även om vattenförsörjning eller avlopp med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang, är det således inte givet att kommunen är skyldig att tillgodose behovet genom en allmän va-anläggning inom verksamhetsområdet. En förutsättning för detta är dock, som framgår av bestämmelsen i 6 § andra stycket LAV, att det finns förutsättningar att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en *enskild anläggning som kan godtas* med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Uttrycket ”enskild anläggning” ska ses i relation till begreppet allmän anläggning i LAV. Med en enskild anläggning avses enligt 2 § LAV en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning. Enskilda anläggningar kan utgöras såväl av separata va-lösningar på respektive fastighet som av gemensamma va-lösningar för två eller flera fastigheter. Som enskild anläggning får man också räkna gemensamma ledningsnät som är kopplade till kommunens allmänna va-anläggning. Sådana anslutningar kan för enstaka fastighet eller fastigheter i viss mån komma i fråga utanför verksamhetsområdet för den kommunala va-anläggningen. Är det fråga om mer omfattande bebyggelse som ansluts på detta sätt framgår dock av såväl förarbeten som rättspraxis att bebyggelsen i så fall ska infogas i verksamhetsområdet för den allmänna anläggningen (se bl.a. prop. 2005/06:78 s. 51). Frågan om anslutning och om rättsförhållandet mellan va-huvudman och fastighetsägare kommer då att regleras av bestämmelserna om användningsrätt i 16 § LAV och om förbindelsepunktens läge i 12 § LAV.

Enligt bestämmelsen i 6 § andra stycket LAV är det inte nödvändigt att det finns en befintlig enskild anläggning som är godtagbar från miljö- och hälsoskyddssynpunkt när bedömningen görs. Kravet är att det ska finnas förutsättningar att tillgodose behovet genom en sådan anläggning. Om befintliga lösningar inte uppfyller detta krav, finns det således utrymme att bedöma om det finns förutsättningar att genom olika åtgärder säkerställa att kravet uppfylls. Det kan enligt förarbetena ske t.ex. genom tillsyn över befintliga enskilda anläggningar, men det kan också ske genom att initiativ tas till nya eller förbättrade enskilda lösningar. Regeringen skriver bl.a. så här (prop. 2021/22:208 s. 41):

Förslaget innebär att kommunen vid bedömningen av om det finns ett behov av vattentjänster ska ta särskild hänsyn till förutsättningarna för att tillgodose behovet genom en enskild va-anläggning som uppnår ett godtagbart skydd för människors hälsa och miljön. Enskilda anläggningar, antingen genom en ny anläggning eller genom åtgärdande av befintliga anläggningar, kan sannolikt utgöra fullgoda alternativ till en allmän anläggning för en viss befintlig eller blivande bebyggelse i åtskilliga fall. En flexiblare bedömning av behovet av allmänna vattentjänster kan i större utsträckning än i dag därför förväntas medge utveckling av ny bebyggelse på landsbygden där allmänt va tidigare setts som det enda alternativet. Den samhällsekonomiska effektiviteten vid anordnandet av vatten och avlopp kan också förbättras om fler alternativa lösningar kan beaktas.

För att komma ifråga som alternativ behöver enskilda lösningar inte uppfylla samma krav från miljö- och hälsoskyddssynpunkt som ställs på allmänna va-anläggningar. Kravet är att en enskild anläggning ska ge ett *godtagbart skydd*. Vilken skyddsnivå som kan godtas måste bedömas utifrån de lokala förhållandena. Bedömningen ska göras utifrån behovet av skydd för människors hälsa och miljön. Vid bedömningen av om det finns en kommunal utbyggnadsskyldighet eller inte behöver därför effekterna av påverkan från enskilda anläggningar analyseras. Faktorer som är relevanta att beakta är enligt förarbetena bl.a. kommunens skyldighet enligt 5 kap. 3 § miljöbalken att se till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.

Som bestämmelserna är utformade är det upp till kommunen att ta ställning till om en enskild anläggning ska godtas. När en gemensamhetsanläggning är på plats saknas i regel behov av en allmän vattentjänst. Situationen kan dock ändras om anläggningen inte sköts på rätt sätt. Det blir i regel mer kostsamt att i efterhand inrätta en allmän va-anläggning. Det finns därmed en viss risk att det på sikt kan uppstå ökade samhällskostnader i det enskilda fallet. Det bör enligt regeringen vara upp till varje kommun att väga fördelarna med att godta enskilda anläggningar mot risken att utbyggnadsskyldighet aktualiseras i efterhand (prop. 2021/22:208 s. 22).

Inriktningen på lagstiftningsärendet är att bedömningen bör göras inom ramen för kommunens vattentjänstplanering. Regeringen skriver bl.a. så här (prop. 2021/22:208 s. 52-53):

Ett alternativ till en allmän va-anläggning kan vara att till exempel fastighetsägarna var för sig inrättar enskilda anläggningar eller att de på frivillig väg gemensamt inrättar en sådan anläggning. Ett annat alternativ kan vara att genom tillsyn förelägga den som har en

undermålig enskild avloppsanläggning att åtgärda bristerna, så att enheten kan godtas med hänsyn till skyddet för hälsa och miljön. Bestämmelsen medför att en utredning av förutsättningarna att tillåta att behovet av en vattentjänst inom ett område helt eller till viss del tillgodoses genom en enskild anläggning måste ha genomförts innan beslut om verksamhetsområde fattas. En sådan utredning görs lämpligen inom ramen för arbetet med den kommunala vattentjänstplanen enligt 6 a–6 d §§.

## Kommunala vattentjänstplaner

### Alla kommuner ska ha en aktuell vattentjänstplan

En nyhet är att det i varje kommun ska finnas en aktuell vattentjänstplan (6 a § LAV). Vattentjänstplanen bör kunna utgå från och komplettera förekommande behandling av va-frågorna i t.ex. kommunens översiktsplan (ev. i form av tematiskt tillägg till översiktsplanen), i kommunala va-planer som tagits fram med anledning av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, i va-huvudmannens va-utbyggnadsplaner eller i kommunens risk- och sårbarhetsanalyser och planer för hanteringen av extraordinära händelser. Kommunens planeringsstrategi med syfte att hålla översiktsplanen aktuell (3 kap. 23 § PBL) kan vara ett lämpligt verktyg för att långsiktigt koppla vattentjänstplanen till översiktsplanen.

I förarbetena framhåller regeringen att ett utökat krav på planering av allmänna vattentjänster tydliggör de befintliga krav som finns i lagstiftningen och visar på det ansvar som kommunerna har att på kort och lång sikt planera för och säkerställa vattentjänster för kommuninvånarna. En långsiktig planering möjliggör enligt regeringen en tydlig kommunikation med kommuninvånarna angående den planerade va-försörjningen.

Eftersom huvudsyftet med vattentjänstplanen är att ge förutsättningar för en god planering av kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster och ge berörda insyn och möjlighet till deltagande i processen, har bestämmelserna om vattentjänstplaner placerats i LAV.

### Vattentjänstplanens innehåll

I 6 b § LAV anges vad en vattentjänstplan ska innehålla.

Paragrafens första stycke anger att en vattentjänstplan ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster i kommunen ska tillgodoses. Av paragrafens andra stycke framgår att en vattentjänstplan även ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall.

Vattentjänstplanen ska således innehålla bägge dessa delar, även om de har olika karaktär och delvis olika målgrupper.

### Planering av hur behovet av vattentjänster i kommunen ska tillgodoses

När det gäller den del av vattentjänstplanen som ska innehålla planeringen av hur behovet av vattentjänster ska tillgodoses, är syftet att kommunen ska



göra en långsiktig bedömning av hur skyldigheterna i LAV ska uppfyllas. Avsikten är alltså att vattentjänstplanen ska vara grundläggande för bedömningen av kommunens ansvar enligt 6 § LAV.

För att uppfylla syftet behöver vattentjänstplanen därför innehålla dels kommunens planering av utbyggnaden av allmänna va-tjänster, det vill säga den planering som brukar ingå i en va-utbyggnadsplan, dels de områden där kommunen bedömer att behovet av vattentjänster i ett större sammanhang bör ordnas genom enskilda anläggningar. Däremot finns som regel ingen anledning att ta med områden som redan ingår i verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen. För sådana områden har behovet av allmänna vattentjänster redan prövats av kommunen.

Regeringen konstaterar i förarbetena att behovet av allmänna vattentjänster och därmed också omfattningen av kommunens skyldigheter enligt LAV kan se olika ut i landets kommuner. Det närmare innehållet i en vattentjänstplan har därför lämnats till kommunerna att bestämma utifrån deras egna behov och förutsättningar (prop. 2021/22:208 s. 27).

Under vilka förutsättningar kommunen kan låta bli att bygga ut allmänna vattentjänster bör således avgöras utifrån de lokala förhållandena. Vid bedömningen av om det finns en utbyggnadsskyldighet eller inte behöver effekterna av påverkan från enskilda anläggningar analyseras. Bedömningen ska göras utifrån behovet av skydd för människors hälsa och miljön. Det bör påpekas att bedömningen kan bli olika beroende på vilken vattentjänst det är fråga om. För att nå en önskvärd vattenkvalitet kan det t.ex. finnas situationer där det är tillräckligt med den rening som kan uppnås med enskilda anläggningar. En faktor som enligt förarbetena ska beaktas är kommunens skyldighet enligt 5 kap. 3 § miljöbalken att se till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs (prop. 2021/22:208 s. 20-21).

I många kommuner finns redan vatten- och avloppsplaner som har tagits fram enligt de krav som följer av åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen, som t.ex. kan innehålla planerade va-utbyggnader. I förarbetena påtalas att en utbyggnadsplan i form av en tidsplan för utbyggnad av allmänt vatten och avlopp i olika områden inte motsvarar den vattentjänstplan som kommunen nu är skyldig att ta fram. En utbyggnadsplan kan däremot utgöra en del av vattentjänstplanen (prop. 2021/22:208 s. 27).

Bestämmelsen i 6 b § LAV anger att vattentjänstplanen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. I förarbetena konstaterar regeringen att varje kommun får bedöma över vilken tidsperiod en vattentjänstplan ska sträcka sig, men regeringen framför också att en lämplig tidsperiod – med tanke på att planen ska innehålla en långsiktig planering – skulle kunna vara omkring tolv år (prop. 2021/22:208 s. 53). Detta är dock inte ett krav. Det viktiga, som vi ser det, är att kommunens egna förutsättningar och behov liksom kopplingen till kommunens samhällsplanering i övrigt får styra planeringshorisonten i vattentjänstplanen.

### **Åtgärder för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall**

Enligt 6 b § andra stycket LAV ska vattentjänstplanen även innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Denna utformning av kravet ger utrymme för respektive kommun att själv bestämma bedömningens närmare innehåll. Regeringen konstaterar dock i förarbetena att en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att anläggningarna ska fungera vid skyfall förutsätter att kommunen också gör en bedömning av hur anläggningarna påverkas av intensiv korttidsnederbörd (prop. 2021/22:208 s. 30)

Bedömningen kan vara en integrerad del av kommunens vattentjänstplan, men den kan också utgöra ett separat dokument i form av ett underdokument till planen. Ibland talas i den här delen om skyfallsplan. Begrepp skyfallsplan förekommer dock varken i lagtexten eller i förarbetena. Vi har därför valt att inte använda det begreppet i cirkuläret.

Den här delen av vattentjänstplanen avser hur de allmänna va-anläggningarnas kapacitet och funktion kan upprätthållas även vid en ökad belastning på grund av skyfall. Med va-anläggningar avses inte bara den allmänna dagvattenanläggningen utan även de allmänna spillvatten- och dricksvattenanläggningarna. Detta motiveras av att ett skyfall direkt eller indirekt även kan ha en påverkan på dricksvatten och spillvatten. Bestämmelsen omfattar vidare alla delar som ingår i den kompletta va-anläggningen, dvs. såväl vattenverk och avloppsreningsverk som pumpstationer, ledningsnät och öppna dagvattenlösningar som tillhör den allmänna dagvattenanläggningen.

Ambitionen med bestämmelsen är att kommunerna ska styra mot en helhet i sin planering av allmänna vattentjänster enligt LAV. I urbana områden där skyfall orsakar de största problemen hänger oftast alla vattentjänster ihop. Regeringen skriver bl.a. så här (prop. 2021/22:208 s. 29):

Klimatförändringarna ställer nya krav på dagvattenanläggningarna när extrem korttidsnederbörd förväntas bli vanligare och öka i intensitet. Vid skyfall utsätts dagvattenanläggningar för en ökad belastning som de befintliga allmänna anläggningarna inte alltid klarar av. Skyfall orsakar även s.k. bräddning, det vill säga tillfälliga utsläpp av avloppsvatten via ledningsnät och avloppsreningsverk i sjöar och vattendrag, ibland helt orenat. Bräddningar bidrar till övergödningen genom extra tillförsel av kväve och fosfor och kan även påverka kvaliteten på badvatten och råvatten för dricksvattenproduktion genom ökat utsläpp av mikroorganismer.

För att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas kan kommunen som ett första steg behöva analysera hur anläggningarna påverkas vid skyfall, dvs. hur anläggningarna påverkas av intensiv korttidsnederbörd. Kommunen kan t.ex. behöva bedöma om och i så fall vilka åtgärder som krävs för att anläggningarnas kapacitet ska kunna upprätthållas i händelse av skyfall. Kommunen har möjlighet att inhämta nödvändig kunskap för

bedömningen exempelvis genom skyfallskartering. Resultatet av en sådan kartering kan ge vägledning till kommunens bedömning av vilka eventuella åtgärder som kan behöva vidtas för att upprätthålla nödvändig kapacitet i dagvattenanläggningar och spillvattennät och för reningsförmågan i avloppsreningsverk.

I förarbetena skriver regeringen att kommunen genom en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid skyfall, får ett underlag för att se om utformningen av mark som är allmän platsmark behöver ändras för att temporärt kunna hantera eller leda om vatten. Det kan handla om att anlägga till exempel sekundära avrinningsvägar eller översvämningssytor, men många olika typer av anpassningsåtgärder och dagvattenanläggningar kan bli aktuella. Kommunen får genom bedömningen således underlag för att se om några åtgärder behöver vidtas innan vattnet når rörledningssystemet (prop. 2021/22:208 s. 31).

I sammanhanget bör påpekas att kravet att vattentjänstplanen ska innehålla en bedömning av åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall, inte innebär att kraven på de allmänna anläggningarna har ökat eller skärpts. Lagändringen innebär således inte att det ställs högre krav än tidigare på t.ex. dimensioneringen av dagvattenförande ledningar.

### **Inte bindande**

Det framgår av 6 b § tredje stycket LAV att en vattentjänstplan inte är bindande. Detta innebär dock inte att den saknar rättslig betydelse.

En väl utformad och genomarbetad vattentjänstplan, efter samråds- och granskningsförfarande där berörda fastighetsägare och myndigheter fått tillfälle att lämna synpunkter, bör som vi ser det väga tungt vid tillämpningen av bestämmelsen om ansvaret att ordna vattentjänster i 6 § LAV. Både utformningen av de nya bestämmelserna i 6 - 6 d §§ LAV och förarbetena talar för detta. Syftet med den ändrade lagstiftningen är just att tydliggöra förutsättningarna för enskilda lösningar som alternativ till utbyggnad av den allmänna anläggningen, där vattentjänstplanen är det instrument som tillskapats för att bedöma den frågan

Regeringen påpekar i förarbetena att det kan vara svårt att i planeringen förutse hur bebyggelsen kommer att utvecklas under långa tidsperioder. Samtidigt är processen för att ta fram en vattentjänstplan relativt omfattande. Det kan därför uppkomma situationer när kommunen behöver avvika från den planerade verksamheten. Förändringar i behovet av allmänna vattentjänster kan inträffa med kort varsel. Förekomsten av en vattentjänstplan hindrar inte detta, om det t.ex. är så att förhållandena ändrats sedan vattentjänstplanen beslutades.

I sammanhanget bör erinras om att det faktum en kommun har en vattentjänstplan inte utgör något formellt hinder för länsstyrelsen att fatta tillsynsbeslut enligt 51 § LAV även ifråga om bebyggelse som omfattas av vattentjänstplanen.

### **Förfarandet när en vattentjänstplan tas fram och beslutas**

I 6 c – 6 d §§ LAV finns bestämmelser om förfarandet när en vattentjänstplan tas fram. I 6 c § LAV erinras först om kravet på strategiska miljöbedömningar av planer och program enligt 6 kap. miljöbalken. Av bestämmelsen i 6 c § LAV framgår vidare att kommunen innan den antar eller ändrar en vattentjänstplan som huvudregel ska samråda med fastighetsägare och myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av planen och ställa ut förslaget till plan för granskning.

### **Miljöbedömning**

Genom att det anges i lag att kommunerna ska ta fram vattentjänstplaner, så omfattas planerna av kravet på strategiska miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken. Kommunerna uppmärksammas på detta genom att 6 c § LAV inleds med en upplysning om att även förfarandet om strategiska miljöbedömningar av planer och program i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas.

Kraven i 6 kap. miljöbalken innebär bland annat att kommunen ska göra en undersökning av om den vattentjänstplan man avser ta fram kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt bestämmelserna i 6 kap. 4–6 §§ miljöbalken och 2–4 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Undersökningen ska innebära att kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. Utgångspunkter för undersökningen anges i 5 § miljöbedömningsförordningen. Kommunen ska även samråda i frågan med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av vattentjänstplanen, om kommunen inte redan i identifieringen kommit fram till att en strategisk miljöbedömning ska göras (6 kap. 6 § miljöbalken). Ett sådant samråd benämns undersökningssamråd.

Kommunen ska efter undersökningen avgöra frågan i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, dvs. det ska av beslutet framgå om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte och beslutet ska även redovisa de omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan.

Vilket organ i kommunen som ska fatta ett sådant beslut är inte reglerat i lag. Det innebär att kommunen själv får bestämma detta. En närliggande möjlighet kan vara att beslutet fattas av den kommunala nämnd (eller kommunstyrelsen) som i övrigt ansvarar för beredningen av ärendet om vattentjänstplan, men även andra organisatoriska lösningar är möjliga.

Kommunens beslut i fråga om miljöpåverkan ska göras tillgängligt för allmänheten (6 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken). Beslutet kan inte överklagas särskilt (6 kap. 8 § miljöbalken).

Om genomförandet av en vattentjänstplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen göra en strategisk miljöbedömning. En strategisk miljöbedömning innebär bland annat att kommunen ska samråda om omfattningen och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen i ett s.k. avgränsningssamråd (6 kap. 9 § miljöbalken). Avgränsningssamråd ska ske med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen (6 kap. 10 § miljöbalken).

Vidare ska kommunen ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan och ta hänsyn till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter innan planen beslutas (6 kap. 9 § 2-4 miljöbalken). Närmare bestämmelser om miljöbedömningar av planer och program finns i miljöbedömningsförordningen.

I propositionen anför regeringen att kommunens möjligheter att anpassa formerna för och omfattningen av samrådet ifråga om vattentjänstplanen innebär att undersökningssamråd och avgränsningssamråd bör kunna genomföras inom ramen för samrådet om planen med den samrådskrets som anges i 6 kap. miljöbalken (prop. 2021/22:208 s. 34-35).

### **Samråd och granskning**

Av 6 c § första stycket 1 LAV framgår vidare att kommunen på lämpligt sätt och i skäligen omfattning ska samråda med de fastighetsägare och myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av planen. I förarbetena uttalar regeringen att den har stor förståelse för att bedömningen av vilka fastighetsägare som har ett väsentligt intresse av planen kan vara svår att göra och att krav på granskning kan uppfattas som omfattande och därmed resurskrävande, men att kraven på samråd och granskning är av grundläggande betydelse för att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag och en demokratisk förankring av planen inför planens slutliga utformning.

Exempel på fastighetsägare som kan tänkas ha ett väsentligt intresse av vattentjänstplanen är, enligt förarbetena, fastighetsägare vars fastigheter är belägna inom eller i anslutning till områden där det vid en framtida tillämpning av 6 § LAV och bestämmande av ett verksamhetsområde kan finnas olika tänkbara möjligheter att lösa va-frågorna.

Exempel på myndigheter som kan antas ha ett väsentligt intresse av vattentjänstplanen är länsstyrelsen och – om de inte direkt deltar i beredningen av ärendet – kommunens miljönämnd respektive byggnadsnämnd. Om vattentjänstplanen omfattar lösningar i form av gemensamhetsanläggningar, bör samråd ske med Lantmäterimyndigheten.

I bestämmelsen i 6 c § första stycket LAV regleras inte hur samrådet närmare ska gå till. I förarbetena betonar regeringen att den eller de som har ett väsentligt intresse av planen ska ges en verklig möjlighet att sätta sig in i förslaget och få tillräcklig tid att framföra sina åsikter om detta. Hur samrådsförfarandet ska gå till har dock överlämnats till kommunen, som således har möjlighet att anpassa formerna för samrådet till hur omfattande och komplext förslaget till vattentjänstplan är.

Regeringen nämner dock att det i många fall kan det vara lämpligt att genom kungörelse i ortstidning ge allmänheten tillfälle att lämna synpunkter på förslaget till vattentjänstplan. Regeringen skriver även att berörda myndigheter och fastighetsägare vanligtvis bör underrättas per post och att undantag från underrättelse per post kan övervägas endast om kostnaderna skulle bli orimligt höga (prop. 2021/22:208 s. 33).

Förslaget till vattentjänstplan ska som huvudregel även ställas ut för granskning i minst fyra veckor (6 c § första stycket 2 LAV), bland annat för att fastighetsägare som har lämnat synpunkter under samrådet ska få möjlighet att se på vilket sätt dessa synpunkter har beaktats i kommunens fortsatta arbete med planförslaget. Förutom själva vattentjänstplanen kan kommunen ställa ut planeringsunderlag, såsom kartmaterial och underlag för bedömningen av planens påverkan på vattenmiljön.

Genom samrådsförfarandet ökar fastighetsägares möjlighet till inflytande över beslut som har direkt påverkan på deras fastigheter. Granskningsförfarandet ger även kommunmedlemmar och andra möjlighet att påverka planens omfattning.

Enligt 6 c § andra stycket LAV åligger det kommunen att informera om utställningen på sin anslagstavla före utställningstidens början. Av samma bestämmelse framgår att informationen ska innehålla uppgift om förslagets huvudsakliga innebörd, var det ställs ut samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas. Med anslagstavla avses här kommunens officiella anslagstavla enligt bestämmelserna i 8 kap. 9-11 §§ kommunallagen.

Något krav på annan kommunikation av det planförslag som ställs ut finns inte i LAV. I förarbetena framför regeringen dock att det kan vara lämpligt att publicera det aktuella förslaget i sin helhet på kommunens webbplats. Det kan medföra att informationen blir snabbt spridd till en vidare krets. I detta sammanhang bör påtalas att kommunens webbplats inte är samma sak som kommunens anslagstavla. Anslagstavlan får bara innehålla information som med stöd av författning ska meddelas på anslagstavlan. (8 kap. 9-11 §§ kommunallagen).

Enligt 6 c § tredje stycket LAV behöver kommunen inte behöver ställa ut ett förslag till ändring av vattentjänstplan, om planen endast berör ett fåtal fastighetsägare eller annars är av mindre betydelse. Sådana ändringar kan bli aktuella i samband med att kommunfullmäktige prövar vattentjänstplanens aktualitet. Ändringar som endast berör ett fåtal fastighetsägare eller

annars är av mindre betydelse kan till exempel vara ändrad planering för tillgodoseendet av allmänna vattentjänster till följd av mindre och avgränsade projekt för nybyggnation eller underhåll av befintligt va-nät och utbyggnad av befintliga avloppsreningsverk.

Enligt 6 d § LAV ska kommunen ta hänsyn till de synpunkter som kommit in under samrådet och granskningen av ett förslag till vattentjänstplan samt redovisa hur inkomna synpunkter har beaktats. Kommunens skyldighet att ta hänsyn till synpunkterna innebär att synpunkterna ska tas under övervägande. Det krävs inte att kommunen ska tillgodose en synpunkt som kommit in. Det är upp till kommunen att välja hur redogörelsen för hur synpunkterna har beaktats ska presenteras. Redogörelsen kan ingå som en del av vattentjänstplanen eller utgöra ett särskilt dokument.

#### **Ansvar för beslut och beredning av ärende om vattentjänstplan**

Vattentjänstplanen anses vara av principiell beskaffenhet för kommunen. Av detta skäl och för att planen ska få en politisk förankring i kommunen anges i 6 a § andra stycket LAV att det är kommunfullmäktige som beslutar om antagande och ändring av en vattentjänstplan. Eftersom det anges i lag att beslutet ska fattas av fullmäktige, får beslutanderätten inte delegeras till kommunstyrelse eller annan nämnd. Kommunfullmäktiges beslut om vattentjänstplan kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen.

LAV innehåller inte någon reglering av vilket eller vilka kommunala organ som ska ansvara för beredningen av ett ärende om en vattentjänstplan, och som således ska svara för framtagande av förslag och för samråds- och granskningsförfarande. Det får varje kommun bestämma själv. Som lagen är formulerad kan dock slutsatsen dras att det inte är en fråga som med automatik ankommer på den kommunala va-huvudmannen.

Vi vill från vår sida betona vikten av att planeringsarbetet, oavsett vem som har huvudansvaret internt, bedrivs i nära samverkan med övrig samhällsplanering, med den eller de kommunala nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet resp. plan- och byggnadsväsendet, samt med den kommunala va-huvudmannen.

#### **Krav på aktualitetsprövning**

Kommunfullmäktige ska minst vart fjärde år pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster. Detta framgår av 6 a § tredje stycket LAV. Kravet innebär att kommunen ska hålla vattentjänstplanen aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster i kommunen enligt 6 § LAV.

Kommunfullmäktige kan vid sin prövning komma fram till att planen fortfarande är aktuell och då resulterar aktualitetsprövningen inte i någon ändring av planen. Om kommunfullmäktige finner att en vattentjänstplan

behöver ändras, omfattas även sådana ändringar som huvudregel av kravet på samråd och granskning enligt 6 c § LAV.

### **Vägledning om vattentjänstplaner**

Som nämnts ovan ger förarbetena stöd för att en vattentjänstplans innehåll bör anpassas efter kommunens behov och förutsättningar. Vi vill också betona vikten av att vattentjänstplanen utformas utifrån kommunens egna behov och ges ett innehåll som är till nytta för kommunen själv inför olika kommunala ställningstaganden. Med hänsyn till härtill och till att förhållandena kan variera stort mellan kommunerna, har vi bedömt att det inte finns skäl för SKR att ta fram någon närmare vägledning om innehållet i en vattentjänstplan.

Däremot vill vi framhålla den vägledning som Svenskt Vatten tagit fram för att ge kommunerna stöd i sitt arbete och underlätta processen att ta fram vattentjänstplaner under 2023. Vägledningen har publicerats som meddelande M152, Vägledning vid framtagande av vattentjänstplan – komplettering av va-plan (december 2022, uppdaterad version 2.0 i mars 2023). Vägledningen finns tillgänglig utan kostnad i Svenskt vattens webbutik, Vattenbokhandeln.

### **Ikraftträdande**

Som nämnts inledningsvis har ändringarna i LAV trätt i kraft den 1 januari 2023.

Bestämmelsen om att varje kommun ska ha en aktuell vattentjänstplan ska dock tillämpas första gången först för tid efter den 31 december 2023, dvs. vattentjänstplanen ska kunna tillämpas från och med den 1 januari 2024. Kommunerna har således fått ett år på sig efter ikraftträdandet att ta fram utkast till plan, genomföra samråd och strategisk miljöbedömning samt besluta att anta vattentjänstplanen. Även om det framförts invändningar om att denna tid är alltför kort, delade riksdagen regeringens bedömning att kommunerna härigenom har fått en rimlig tid på sig att leva upp till den nya lagstiftningen (bet. 2021/22:CU29 s. 18).

Några sanktioner finns dock inte om kommunen inte skulle hinna besluta om en vattentjänstplan före den 31 december 2023.

### **Finansiering av utökade uppgifter**

Uppgiften att ta fram en vattentjänstplan åvilar kommunen som sådan, inte den kommunala va-huvudmannen. Det arbetet kan därför inte finansieras med va-avgifter. Det är en annan sak att det ter sig naturligt att den kommunala va-huvudmannen medverkar i arbetet och t.ex. tillhandahåller underlag som huvudmannen kan ha tagit fram inom ramen för sin verksamhet.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär åligganden om nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en



statlig finansiering. Regeringen konstaterar i propositionen att kravet att kommunerna ska ta fram och besluta om en vattentjänstplan kommer att innebära en ökad arbetsinsats, framför allt för kommuner som inte tagit fram någon va-plan med anledning av kravet på va-plan i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Trots synpunkter från vissa remissinstanser har regering och riksdag bedömt att de nya reglerna om vattentjänstplaner (endast) kommer att innebära en total ökad kostnad för kommunerna med 45 miljoner kronor för år 2023 och därefter med 5 miljoner kronor per år för nödvändiga uppdateringar (prop. 2021/22:208 s. 27). Någon överläggning med SKR har inte skett angående denna fråga, vilket är ett avsteg från de principer som ska gälla enligt finansieringsprincipen.

Beloppet 45 miljoner kronor har tillförts kommunsektorn genom tillägg till det generella statsbidraget (budgetproposition 2022/23:1 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, s. 24 och 26). Det är alltså inga medel som kommunerna behöver ansöka särskilt om. Medlen fördelas till kommunerna utifrån invånarantal.

## **Övriga frågor med anledning av lagstiftningsärendet**

### **Inga ändrade regler om kontroll av små enskilda avlopp**

Regeringens proposition Vagar till hållbara vattentjänster innehöll även förslag till bemyndiganden i miljöbalken ifråga om kontroll av små enskilda avloppsanläggningar (dimensionerade för högst 200 person-ekvivalenter), som skulle ge regeringen eller den myndighet regeringen utsåg möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet att kontrollera anläggningens funktion och om att lämna vissa uppgifter till tillsynsmyndigheten.

Riksdagen ifrågasatte emellertid om ett nytt bemyndigande enligt regeringens förslag är rätt väg att gå för att uppnå en ökad åtgärdsstakt. Riksdagen såg en risk att föreskrifter med stöd av det föreslagna bemyndigandet skulle kunna leda till omotiverade kostnader för enskilda fastighetsägare som inte vägs upp av motsvarande positiv miljönytta. Riksdagen avsåg därför regeringens proposition i den här delen (se bet. 2021/22:CU29 s. 17).

### **Nytt tillkännagivande från riksdagen**

Riksdagen tillkännagav i april 2021 för regeringen att den skyndsamt borde vidta de åtgärder som krävs för att en fastighetsägare som har ett enskilt avlopp som uppfyller gällande miljö- och hälsokrav inte ska kunna tvingas att ansluta sig till det kommunala va-nätet (bet. 2020/21:CU4 punkt 11, rskr. 2020/21:268).

De nya reglerna om en flexiblare behovsbedömning av vattentjänster är enligt riksdagen ett steg i rätt riktning, men tillgodoser inte fullt ut det

tidigare tillkännagivandet. Enligt riksdagen måste utgångspunkten vara att den fastighetsägare som har ett enskilt avlopp som uppfyller gällande miljö- och hälsokrav inte ska kunna påtvingas ett kommunalt avlopp, varken genom att tvingas att ansluta sin fastighet eller genom att åläggas betalningsskyldighet. Riksdagen beslutade därför om ett nytt tillkännagivande till regeringen, om att regeringen bör ta de fortsatta initiativ som krävs för att få till stånd en ordning som innebär att en fastighetsägare som har ett enskilt avlopp som uppfyller gällande miljö- och hälsokrav som utgångspunkt inte ska kunna påtvingas ett kommunalt avlopp (se bet. 2021/22:CU29 s. 22).

Det är i skrivande stund osäkert hur regeringen avser att hantera detta tillkännagivande. Som vi ser det understryker tillkännagivandet dock inriktningen på lagstiftningsärendet att fastighetsägare som har enskilda avloppslösningar som uppfyller gällande krav från miljö- och hälsoskydds-synpunkt bör kunna lämnas utanför verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen.

## Frågor och synpunkter

Frågor med anledning av detta cirkulär kan ställas till juristen/seniorrådgivaren Germund Persson eller förbundsjuristen Olof Moberg vid avdelningen för juridik på SKR. Frågor som rör kommunala vatten-tjänstplaner kan också ställas till experterna Kristina Isacson och Christina Thulin vid avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad. Frågor som rör miljöbedömningar kan i första hand ställas till förbundsjuristen Anna Marcusson vid avdelningen för juridik.

Sveriges Kommuner och Regioner  
Avdelningen för juridik

Sara Catoni  
Chefsjurist

Germund Persson  
Jurist/senior rådgivare