



TEKNISKT VATTEN

Översiktlig juridisk analys av regelverket



DEN 23 FEBRUARI 2022

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	BAKGRUND OCH SYFTE	1
2	AVGRÄNSNINGAR	1
3	RÄTTSLIG REGLERING	2
3.1	Inledning.....	2
3.2	EU-rättslig reglering inom miljöområdet	2
3.3	Miljöbalken	8
3.4	Lagen om allmänna vattentjänster	17
3.5	Dricksvatten.....	26
3.6	Produktansvarslagen.....	27
3.7	Kommunallagen.....	30
3.8	Konkurrenslagen	32
3.9	Plan- och bygglagen.....	33
4	ANALYS AV PRIORITERADE FRÅGESTÄLLNINGAR	35
4.1	Inledning.....	35
4.2	Kvalitetskrav på tekniskt vatten/återanvänt vatten	35
4.3	Va-huvudmannens ansvar och skyldigheter.....	37
4.4	Ekonomi och va-taxor	39
4.5	Tillstånd/prövning.....	39
4.6	Frågeställningar prioritetsnivå 2.....	41
5	BILAGA SAMMANFATTANDE TABELL	47

1 BAKGRUND OCH SYFTE

Denna juridiska rapport ingår som en del i det av Svenskt Vatten Utveckling finansierade projektet "Juridiska utmaningar när avloppsvatten blir tekniskt vatten" ("**Projektet**"). Syftet med Projektet är att samla och utveckla den kunskap som finns hos va-huvudmän och på kort tid tydliggöra de juridiska förutsättningarna för kommun/va-huvudman att genom återvinning av avloppsvatten eller dagvatten producera och erbjuda så kallat "tekniskt vatten" för vissa ändamål som inte kräver dricksvattenkvalitet (enligt Livsmedelsverkets föreskrifter).

Definition av tekniskt vatten saknas i svensk lagstiftning och i litteraturen. I denna rapport har vi utgått från följande definition "med tekniskt vatten avses återvunnet avloppsvatten eller dagvatten som inte har dricksvattenkvalitet".

Syftet med denna rapport är att identifiera och översiktligt beskriva de rättsliga regelverk som kan vara tillämpliga vid va-huvudmännens återvinning och tillhandahållande av tekniskt vatten samt att identifiera vilka de huvudsakliga juridiska utmaningarna är. Denna juridiska rapport ska tillsammans med va-huvudmännens prioriterade frågeställningar och huvudrapporten för projektet identifiera gemensamma hinder och möjligheter samt tydliggöra möjliga vägar framåt.

2 AVGRÄNSNINGAR

Denna rapport inleds med en generell redovisning av det rättsliga regelverket som, beroende på hur det tekniska vattnet "produceras" och vilket användningsområde som är aktuellt, kan vara tillämpligt vid va-huvudmannens produktion och tillhandahållande av tekniskt vatten. Varje underavsnitt om relevant rättslig reglering avslutas med en kort sammanfattning av på vilket sätt den aktuella regleringen berör va-huvudmännens produktion och tillhandahållande av tekniskt vatten.

Därefter har vi ett analyserande avsnitt där vi lyfter fram ett antal av de frågeställningar som identifierats vid workshop ett som hölls den 28 april 2021, se Bilaga A till huvudrapporten. De frågeställningar som berörs närmare i det analyserande avsnittet i denna rapport är sådana frågeställningar där det finns en rättslig koppling.

Rapporten behandlar således endast återvunnet vatten där vattnet som behandlas antingen är spillvatten eller dagvatten. Användning av råvatten för produktion av vatten som inte uppnår dricksvattenkvalitet ingår således inte i denna rapport. Vi har också avgränsat rapporten från återanvändning av spillvatten och dagvatten som sker direkt, dvs utan någon föregående behandling. Vidare behandlar inte rapporten de krav som kan ställas på va-huvudmannen vad gäller arbetsrättsliga och liknande frågor som inte har direkta kopplingar avseende tillhandahållandet av tekniskt vatten, samt i fråga om vilka krav som kan ställas på brukaren vid användning och hanteringen av tekniskt vatten.

3 RÄTTSLIG REGLERING

3.1 Inledning

Återvinning och tillhandahållande av vatten som inte uppfyller dricksvattenkvalitet (tekniskt vatten) omfattas av flera rättsliga regelverk. Det finns inte någon uttrycklig reglering som avser att särskilt hantera frågan om tillhandahållande av tekniskt vatten. Detta innebär spretigt regelverk inom flera olika rättsområden och med parallellt tillämpliga regler med olika adressater.

Nedan går vi översiktligt igenom de regelverk som vi inom ramen för Projektet identifierat som primärt tillämpliga vid återvinning och tillhandahållande av vatten som inte uppfyller dricksvattenkvalitet. Genomgången är emellertid inte uttömmande och det kan vid en fördjupad genomgång eller vid utredningar för enskilda projekt identifieras ytterligare bestämmelser som är tillämpliga.

3.2 EU-rättslig reglering inom miljöområdet

3.2.1 *Ramvattendirektivet för vatten*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område ("**Ramvattendirektivet**") trädde ikraft år 2000. Syftet med Ramvattendirektivet är att upprätta en ram för skyddet av EU:s inlandsvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Direktivet gäller därmed alla typer av vattenförekomster och har till skillnad från tidigare EU-rättslig vattenlagstiftning sin utgångspunkt i vattnets komplexitet och funktion.¹ Direktivets miljömål återfinns i artikel 4 och innebär att ingen försämring av vattenstatus får ske samt att samtliga vattenförekomster som omfattas av direktivet ska uppnå god vattenstatus senast 2015.

Ramvattendirektivet ställer krav på medlemsstaterna att priset på vatten ska täcka även kostnaderna för att vattnet ska uppnå en god status enligt direktivet. Prispolitiken ska ge vattenförbrukarna "tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna".² Det gäller även de som själva producerar sitt vatten, t. ex. har egen brunn eller uttag för jordbruksändamål. EU-kommissionen har återkommande kritiserat Sverige för bristen på sådan prispolitik på vatten och att exempelvis vattenuttag för bevattning och hantering av avloppsvatten utanför verksamhetsområden inte omfattas av avgifter.³

3.2.2 *Avloppsdirektivet*

I Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse av den 21 maj 1991 ("**Avloppsdirektivet**"), definieras avloppsvatten från tätbebyggelse som spillvatten från hushåll eller en blandning av hushållsspillvatten och industrispillvatten eller dagvatten. Enligt direktivet är hushållsspillvatten spillvatten från bostäder och serviceinrättningar vilket till övervägande del härrör från människans metabolism och hushållsaktiviteter.

¹ Langlet, David & Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011, s. 251.

² Art 5 och bilaga III samt art 9.

³ Regeringskansliet Faktapromemoria 2018/19:FPM41, Rapport om genomförande av vattendirektivet och översvämningdirektivet och EU-kommissionen följedokument till rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet Bryssel den 26.2.2019 (SWD(2019) 57 draft).

I artikel 12.1 i Avloppsdirektivet anges att renat avloppsvatten om möjligt ska återanvändas. Samma krav som för övriga utsläpp gäller då, dvs att utsläppen ska omfattas av regleringar och/eller särskilda tillstånd som regelbundet ses över.

Avloppsdirektivet är införlivat i svensk lagstiftning genom bland annat förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ("**FMH**"), miljöprövningsförordningen (2013:251) ("**MPF**") och Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse ("**NFS 2016:6**").

3.2.3 *Avfallsdirektiven*

De två huvudsakliga avfallsdirektiven är Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall. Övriga direktiv inom avfallsområdet är enligt vår bedömning inte tillämpliga för tekniskt vatten.

Sveriges avfallslagstiftning har under 2020 genomgått ändringar med hänsyn till de justeringar av avfallsdirektivet som införts genom direktivet från 2018, vilka kopplar till EU:s handlingsprogram för cirkulär ekonomi från 2015. Avloppsvatten omfattas dock av avfallsdefinitionen i avfallsdirektivet men har undantagits från tillämpningen av Avfallsdirektivet när hanteringen av avloppsvattnet täcks av annan gemenskapslagstiftning (se artikel 2.2). Den svenska avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken motsvarar EU:s avfallsdefinition och får därmed även anses omfatta avloppsvatten, vilket också är i enlighet med bestämmelsens ordalydelse.

3.2.4 *Dricksvattendirektiven*

Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten ("**Gamla Dricksvattendirektivet**") är införlivat i svensk lagstiftning genom livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter. Gamla Dricksvattendirektivet anger de särskilda krav som ska vara uppfyllda för vatten som är avsett att användas som dricksvatten.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten ("**Dricksvattendirektivet**") vann laga kraft i januari 2021, men dessa bestämmelser är ännu inte genomförda i svensk lagstiftning. Arbetet med införlivande i svensk rätt pågår.

Syftet med Dricksvattendirektivet är att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten genom att säkerställa att dricksvattnet är hälsosamt och rent. Dricksvattendirektivet är ett *minimidirektiv*, detta innebär att medlemsstaterna ska uppfylla kraven som stadgas i direktivet men att staterna får ställa upp hårdare krav.

Dricksvattendirektivet innehåller bestämmelser bl.a. om vad som utgör dricksvatten, hur riskbedömningar vid hantering ska ske, krav på hygien för material och kemikalier som kommer i kontakt med dricksvatten, vilken tillgång till vatten och information som allmänheten ska ges samt direkta krav på dricksvattnets kvalitet och innehåll.

Dricksvattendirektivet är en omarbetning av Gamla Dricksvattendirektivet, varför strukturen i direktivet i stort är densamma. Av relevans för utredningen om tekniskt vatten är om tekniskt vatten faller inom direktivets tillämpningsområde eller inte.⁴

I artikel 1.1. Dricksvattendirektivet stadgas att direktivet avser kvaliteten på dricksvatten för alla i unionen. Av artikel 2.1. framgår att målen med direktivet är att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten genom att säkerställa att det är hälsosamt och rent samt att förbättra tillgången till dricksvatten.

I artikel 2.1 definieras flera för direktivet relevanta begrepp. Dricksvatten definieras som:

- a) allt vatten som – antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning – är avsett för dryck, matlagning, beredning av livsmedel eller andra hushållsändamål i både offentliga och privata fastigheter, oberoende av dess ursprung och oavsett om det tillhandahålls genom ett distributionsnät, tillhandahålls från en tankbil/tankbåt eller tappas på flaskor eller behållare, inbegripet källvatten,
- b) allt vatten som används i ett livsmedelsföretag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluföring av varor eller ämnen som är avsedda för livsmedelsändamål.

I artikel 3.3 stadgas att medlemsstaterna får göra undantag från direktivet för:

- a) vatten som är avsett uteslutande för ändamål med avseende på vilka de behöriga myndigheterna gör den bedömningen att kvaliteten på vattnet varken direkt eller indirekt påverkar de berörda konsumenternas hälsa,
- b) dricksvatten från en enskild vattentäkt som tillhandahåller mindre än 10 m³ per dag i genomsnitt eller försörjer färre än 50 personer, om inte vattnet tillhandahålls som en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet.

Om tekniskt vatten är avsett att användas för de ändamål som anges i artikel 2.1 a-b omfattas det av definitionen dricksvatten enligt Dricksvattendirektivet. Tekniskt vatten skulle också kunna omfattas av ett undantag med stöd av artikel 3.3 a), om behöriga myndigheter gör bedömningen att kvaliteten på vattnet varken direkt eller indirekt påverkar de berörda konsumenternas hälsa.

3.2.5 EU-förordning om återanvändning av vatten

Europaparlamentet och rådet har den 25 maj 2020 antagit en förordning om minimikrav för återanvändning av vatten (EU) 2020/741 ("**EU-förordning om återanvändning av vatten**"). Förordningen har trätt i kraft, men bestämmelserna i förordningen blir inte tillämpliga förrän från och med den 26 juni 2023. Eftersom det är en förordning kommer bestämmelserna att bli direkt tillämpliga i svensk rätt och det behövs, såsom vid direktiv, inte någon implementering genom svensk lagstiftning.

Förordningen innehåller EU-gemensamma minimikrav på kvalitet, kontroller och riskhantering för återanvändning av avloppsvatten för jordbruksbevattning. Förordningen innebär nya regler som avser att säkerställa att återvunnet avloppsvatten avsett för jordbruksbevattning ska vara så säkert att miljön och

⁴ För en översiktlig sammanfattning av förändringarna i Dricksvattendirektivet, se Svenskt Vattens hemsida <https://www.svensktvatten.se/om-oss/europeiska-unionen/dricksvattendirektivet/>.

människors och djurs hälsa skyddas från betydande påverkan från olika typer av föroreningar.

Förordningen syftar till att införa likartade och transparenta krav på kvalitet för återanvändning av vatten inom hela EU. Förordningen ska bidra till ökad återanvändning av avloppsvatten och utgör därmed ett led i EU:s arbete med att lindra vattenbrist och klimatanpassning. Förordningen syftar även till att underlätta den fria rörligheten för jordbruksprodukter på den gemensamma marknaden. Förordningen omfattar endast återanvändning av avloppsvatten från tätbebyggelse enligt definitionen i artikel 2.1 i Avloppsdirektivet (se artikel 3 i förordningen).

Enligt artikel 12 har EU-kommissionen ansvar för utvärdering av förordningen. Denna utvärdering ska ske senast den 26 juni 2028. I utvärderingen ska kommissionen bland annat bedöma om det är genomförbart att utvidga förordningens tillämpningsområde till att även omfatta återvunnet vatten avsett för ytterligare specifika användningsområden, däribland återanvändning inom industrin och även indirekt användning av återvunnet avloppsvatten.

Enligt i dag gällande EU-lagstiftning ska det vatten som används vid produktion av växtprodukter vara tillräckligt rent (definieras i förordning som "dricksvatten" eller "rent vatten") för att förhindra kontaminering med smittämnen via bevattningsvattnet och därmed inte medföra en hälsorisk för konsumenter (förordning (EG) 852/2004 om livsmedelshygien). Det finns i dag inget svenskt regelverk som styr hygienisk kvalitet av bevattningsvatten.

Förordningen innebär att användning av avloppsvatten för bevattningsändamål kräver tillstånd och att tillstånd bara får ges om det renade avloppsvattnet uppfyller vissa minimikrav (se artikel 6 och bilaga 1).

Enligt förordningen ska det också upprättas en riskhanteringsplan för produktion, tillhandahållande och användning av återvunnet vatten. Ansvarig för riskhanteringsplanen är operatören av återvinningsanläggningen, andra ansvariga parter och slutanvändaren (se artikel 5). Riskhanteringsplanen ska också fastställa ansvarsområden för operatören av återvinningsanläggningen och andra ansvariga parter vad gäller riskhanteringen.

I skälen till förordningen punkt 16 anges att bland annat internationella standarder, såsom ISO 20426:2018 Guidelines for health risk assessment and management for non-potable water reuse, ISO 16075:2015 Guidelines for treated waste water use for irrigation projects, eller Världshälsoorganisationens (WHO:s) riktlinjer, kan användas för att utarbeta riskhanteringsplanerna.

Förordningen föreskriver en uppdelning av ansvaret för olika aktörer. Enligt artikel 3.11 definieras efterlevnadspunkt som den punkt där operatören av en återvinningsanläggning levererar återvunnet vatten till nästa aktör i kedjan. I artikel 4.1 anges att operatören av återvinningsanläggningen ska säkerställa att återvunnet vatten, avsett för bevattning inom jordbruket för vissa specificerade ändamål, ska uppfylla de minimikrav som anges i avsnitt 2 i bilaga 1 till förordningen. Dessutom ska operatören uppfylla de ytterligare villkor vad gäller vattenkvaliteten som fastställs av den behöriga myndighet som tillståndsprövar verksamheten enligt artikel 6.3.

Regeringen har analyserat det tidigare förslaget till förordning.⁵ Enligt regeringens bedömning är de svenska avloppsreningsverk som träffas av lagförslaget tillståndspliktiga enligt miljöbalken. I tillstånden för dessa verksamheter finns villkor om utsläpp av renat avloppsvatten till recipient. Detta innebär enligt regeringen att det krävs villkorsändringar av befintliga tillstånd om verksamhetsutövare vid ett avloppsreningsverk vill överlåta återvunnet avloppsvatten till bevattningsändamål. Enligt regeringen kan då minimikraven i den föreslagna förordningen tillämpas vid prövning av ansökningar om sådana villkorsändringar.⁶

I Sverige har Naturvårdsverket fått i uppdrag att analysera behovet av författningsändringar eller andra åtgärder till följd av EU-förordningen. Naturvårdsverkets utredning ska rapporteras senast den 1 juni 2022.⁷

Inom ramen för uppdraget ska Naturvårdsverkets bland annat

- redogöra för hur förprövningsplikten enligt 9 kap. miljöbalken förhåller sig till EU-förordningens krav på tillstånd för produktion av återvunnet avloppsvatten och tillhandahållande av sådant avloppsvatten för bevattning inom jordbruket,
- föreslå ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt förfarande för tillståndsprövning av produktion av återvunnet avloppsvatten och tillhandahållande av sådant avloppsvatten för bevattning inom jordbruket,
- analysera om minimikraven för vattenkvalitet i EU-förordningen behöver kompletteras med ytterligare kvalitetskrav,
- utreda om ett anmälningsförfarande bör införas för jordbrukets användning av återvunnet avloppsvatten för bevattning inom jordbruket och om det behövs föreslå ett sådant förfarande,
- föreslå de författningsändringar som behövs, och
- bedöma vilka kostnader och övriga konsekvenser som förslagen kan medföra.

3.2.6 *Bedömning av EU-rättens betydelse för tekniskt vatten*

Ramvattendirektivet

Ramvattendirektivet påverkar exempelvis tillståndsgivningen för avloppsreningsanläggningar eftersom tillstånd inte får medges om kvaliteten på recipienten riskerar att äventyras eller försämras. I fråga om påverkan på tillståndsprövning av direktivet implementeras genom bestämmelser i 2 och 5 kap. miljöbalken (1988:808) ("MB"). Vidare kan Ramvattendirektivet få en indirekt påverkan på prissättningen av tekniskt vatten.

⁵ KOM (2018) 337 Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on minimum requirements for water reuse.

⁶ Regeringskansliet, Faktapromemoria 2017/18:FPM129, förordning om återanvändning av vatten.

⁷ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Analysera-vilka-atgarder-som-behovs-for-att-genomfora-EU-forordningen-om-minimikrav-for-ateranvandning-av-vatten/>.

Avloppsdirektivet

Vår bedömning är att avloppsdirektivets betydelse för tekniskt vatten framförallt är kopplad till krav på tillstånd för avloppsreningsanläggningar. Det finns såvitt vi kan bedöma inga bestämmelser i avloppsdirektivet som avser att direkt hantera återvinning och återanvändning av avloppsvatten. Det finns dock en rekommendation i artikel 12.1 om att renat avloppsvatten om möjligt ska återvinnas, men det finns ingen närmare reglering om hur detta ska åstadkommas och vilka försiktighets- och skyddsåtgärder som då ska vidtas. Direktivet är inriktat på att avloppsreningsanläggningar ska finnas när avloppsvatten från ett visst antal personer uppstår samt att reningen ska vara beskaffad på ett visst sätt.

Avfallsdirektivet

De bestämmelser som vi identifierat som relevanta för tekniskt vatten är framförallt bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall (se artikel 6) och bestämmelser om krav på tillstånd vid återvinningsförfarande och transporter av avfall. Definitionen av avfall, frågan om när avfall upphör att vara avfall samt eventuella tillståndskrav behandlas vidare nedan i avsnitt 3.3.9.

Dricksvattendirektivet

För tillhandahållande av tekniskt vatten är den centrala frågan om det faller inom direktivets tillämpningsområde eller inte. Vår bedömning är att direktivets tillämpningsområde avseende tekniskt vatten inte förändras i och med införandet av det nya dricksvattendirektivet, dvs ändamålet för vilket vattnet ska användas styr alltså om tekniskt vatten kan omfattas av dricksvattendefinitionen.

EU-förordning om återanvändning av vatten

Eftersom det är en förordning kommer bestämmelserna att vara direkt tillämpliga på återanvändning av vatten för bevattning av grödor efter den 26 juni 2023. Eftersom det pågår en utredning vid Naturvårdsverket är det för tidigt att svara på hur svenska regler kommer att behöva förändras, men kraven i förordningen innebär att en tillståndprocess för återanvändning av vatten för bevattningsändamål måste införas.

3.3 Miljöbalken

3.3.1 Hållbar utveckling

Enligt miljöbalkens portalparagraf 1 kap. 1 § MB ska alla bestämmelser i balken syfta till att främja en hållbar utveckling. För att tolka uttrycket hållbar utveckling är de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen av stor betydelse. Av paragrafens andra stycke följer en punktlista för hur balken ska tillämpas för att uppnå en hållbar utveckling. Enligt punkt ett ska människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter och enligt punkt fem ska återanvändning och återvinning främjas för att uppnå ett kretslopp.

3.3.2 Allmänna hänsynsregler

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB gäller alla som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. De ska också ligga till grund för prövning av ett anmälnings- eller tillståndsärende. Dessa allmänna bestämmelser har konkretiserats genom ytterligare rättsakter samt domstolarnas praxis. Lagar, förordningar och föreskrifter är bindande bestämmelser medan vad som anges i allmänna råd och vägledningar kan tjäna som vägledning men är inte juridiskt bindande.

Det är verksamhetsutövaren som är ansvarig för att ansöka om tillstånd eller anmäla en verksamhet som är anmälnings- eller tillståndspliktig. Vem som är att anse som verksamhetsutövare enligt miljöbalken finns inte definierat i lag, men det har i praxis ansetts att den som har "faktisk och rättslig möjlighet att vidta en åtgärd" ska anses vara verksamhetsutövare. Det finns inget hinder i miljöbalken mot att flera verksamhetsutövare innehar ett gemensamt tillstånd.

Vid anmälnings- och tillståndsärenden samt vid tillsyn enligt miljöbalken gäller enligt 2 kap. 1 § MB omvänd bevisbörda. Detta innebär att det är verksamhetsutövaren som ska visa att man följer miljöbalkens bestämmelser. De allmänna hänsynsreglerna innehåller även det så kallade kunskapskravet, 2 kap. 2 § MB. Detta innebär att alla verksamhetsutövare ska ha den kunskap som krävs för att bedriva verksamheten på ett sätt så att människors hälsa och miljön skyddas från skada eller olägenhet.

I 2 kap. 3 § MB återfinns den övergripande regeln om de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som ska vidtas vid verksamheter eller åtgärder som omfattas av miljöbalkens krav. Denna bestämmelse ger uttryck för den internationellt vedertagna försiktighetsprincipen och utgör miljöbalkens mest grundläggande hänsynsregel. Vidare stadgar bestämmelsen att vid yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas.

Skyddsåtgärder för avloppsvatten kan exempelvis bestå i krav på reningsnivåer. För större avloppsreningsanläggningar preciseras kraven ytterligare i NFS 2016:6 (rening och kontroll av utsläpp från tätbebyggelse). För små avloppsreningsanläggningar har Havs- och vattenmyndigheten meddelat allmänna råd genom HVMFS 2016:17.

I 2 kap. 5 § MB finns den s.k. hushållningsbestämmelsen. Bestämmelsens syfte är att miljöbalken ska tillämpas så att återvinning med material, råvaror och energi främjas och att ett kretslopp uppnås.

I förarbetena till miljöbalken anges att: "Genom en tillämpning av hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen minskar behovet att förbruka ändliga naturresurser. Ett sådant kretslopp kan åstadkommas dels genom krav – individuella eller generella – för verksamhetsutövaren, dels genom att var och en deltar i avfallshantering genom bl.a. källsortering, som möjliggör återanvändning, återvinning och energiutnyttjande."⁸

I 2 kap. 6 § MB formuleras lokaliseringskravet, vilket innebär ett slags försiktighetsmått som anger att den plats som väljs för en verksamhet eller åtgärd måste vara lämpad för att ändamålet ska uppnås med minsta intrång för människors hälsa och miljön.

Den centrala bestämmelsen för att bedöma huruvida en verksamhet är tillåtlig och vilka skyddsåtgärder som kan krävas är rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § MB som har följande lydelse.

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§.

Bestämmelsen innebär att kraven på åtgärden eller verksamheten inte kan ställas högre än vad som är rimligt att uppfylla. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Sedan januari 2019 har i bestämmelsens andra stycke införts en hänvisning till 5 kap. 4 och 5 §§ MB, vilket kopplar till regleringen som innebär att tillstånd inte får ges om den ansökta verksamheten eller åtgärden ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

3.3.3 *Miljökvalitetsnormer för vatten*

I svensk rätt har Ramvattendirektivet implementerats genom framför allt bestämmelser i 2 och 5 kap. MB vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ("VFF"), Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter (SGU FS 2013:2) om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

I januari 2019 infördes en ny bestämmelse i 5 kap. 4 § MB och ett nytt andra stycke i 2 kap. 7 § MB för att säkerställa efterlevnaden av Ramvattendirektivet. Enligt den nya bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken MB får en myndighet eller kommun inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska störningar eller föroreningar från andra verksamheter, ger upphov till försämring av vattenmiljön på ett otillåtet sätt, dvs. i strid med det försämringsförbud som följer av Ramvattendirektivet. Det är enligt

⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 sid 168.

bestämmelsen inte heller tillåtet att äventyra att rätt kvalitet på vattenmiljön uppnås.

Den svenska vattenförvaltningen bygger på Ramvattendirektivet. Vattenmyndigheterna fastställer miljökvalitetsnormer med kvalitetskrav för alla vattenförekomster. I Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram i samtliga fem vattendistrikt finns åtgärder som riktar sig mot kommunerna. En av dessa (åtgärd 7) anger: "Kommunerna ska upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Åtgärden behöver genomföras i samråd med länsstyrelserna. Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande."

3.3.4 *Miljöfarlig verksamhet - tillstånd- och anmälningsplikt*

Vissa miljöfarliga verksamheter har av lagstiftaren bedömts ha en sådan miljöpåverkan att de behöver tillståndsprövas innan verksamheten får påbörjas. Detta har reglerats genom att regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter om anmälnings- eller tillståndsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter, se 9 kap. 6 § MB. Detta sker genom miljöbalken, MPF och FMH. Även speciallagstiftning inom miljöområdet kan innebära krav på tillstånd. Exempelvis ställs krav på särskilda tillstånd för avfallshantering enligt avfallsförordningen (2020:614).

Tillståndsplikt enligt MPF innebär att en ansökan om tillstånd måste lämnas in till länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen innan en verksamhet får påbörjas. Verksamheter som prövas av länsstyrelsen kallas för B-verksamheter och verksamheter som prövas av mark- och miljödomstolen för A-verksamheter.

En tillståndsansökan ska föregås av ett samråd med vissa myndigheter och de enskilda som kan antas bli berörda. Om det handlar om en verksamhet med betydande miljöpåverkan ska ett utökat samråd ske, vilket innebär att även allmänheten ska bjudas in till samrådet. Inför ansökan är sökanden skyldig att utreda verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön och till ansökan bifoga en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som redogör för detta. Ett meddelat tillstånd får överklagas av vissa utpekade myndigheter, ideella miljöorganisationer samt av enskilda berörda (sakägare).

En del miljöfarliga verksamheter anses inte vara av sådan omfattning att det är nödvändigt med ett tillstånd. I sådana fall räcker det med en anmälan till den kommunala nämnden med ansvar för tillsyn över miljö- och hälsoskydd, så kallad C-verksamhet. En anmälan innebär en mindre omfattande process än en tillståndsansökan och det är då oftast inte nödvändigt med någon MKB. En anmälan förhindrar dock inte, till skillnad från ett tillstånd, ytterligare förelägganden mot verksamheten om så skulle anses erforderligt.

3.3.5 *Tillstånd för utsläpp av avloppsvatten*

Utsläpp av avloppsvatten är en sådan miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig, jfr 9 kap. 1 § och 7 § MB. I 12 § FMH anges att det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning.

Detta gäller dock inte om det är uppenbart att ett sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.⁹

Enligt 13 § FMH krävs det tillstånd för att inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till eller för att ansluta en vattentoalett till en befintlig anordning. Bestämmelserna i 13 § första och andra stycket FMH ska inte tillämpas på en avloppsanordning som kräver tillstånd eller anmälan enligt MPF eller om avloppsanordningen är avsedd att föra avloppsvattnet till enbart en allmän avloppsanläggning (se 15 § FMH).

Reglerna härstammar från den äldre hälsoskyddslagen som fanns innan miljöbalken trädde i kraft, och tar inte huvudsakligen sikte på dagvattenanläggningar, utan på spillvattenanordningar och andra liknande avloppsanordningar som kan innebära hälsofara. Dock innefattas dagvattenanläggningar i begreppet "andra anläggningar" som enligt 13 § andra stycket ska anmälas till kommunen. Det innebär att även andra slags avloppsanläggningar, inklusive dagvattenanläggningar som omfattas av MB 9 kap., är tillståndspliktiga. Det är den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskydd som är prövningsmyndighet.¹⁰

Det finns en oklarhet i fråga om hur uttrycket "enbart en allmän avloppsanläggning" förhåller sig till dagvattenanläggningar. Detta beror på att omhändertagande av dagvatten nära källan bygger på att dagvattnet till viss del infiltreras/fördröjs och inte enbart släpps till en allmän avloppsanläggning. Detta innebär att hantering av tillstånd för dagvattenanläggningar inte hanteras på samma sätt i landets kommuner.

Enligt 28 kap. MPF är avloppsreningsverk antingen anmälningspliktiga eller tillståndspliktiga. Avloppsreningsverk som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar 200 personekvivalent ("pe")¹¹ men högst 2 000 pe är anmälningspliktiga till den kommunala nämnden med ansvar för miljö- och hälsoskydd (C-verksamhet), 28 kap. 4 § MPF.

Avloppsreningsverk avsedda för fler än 2 000 pe omfattas av tillståndsplikt och ansökan prövas av länsstyrelsen (B-verksamhet), 28 kap. 1-2 §§ MPF.

3.3.6 Tillståndspliktig vattenverksamhet

Tillståndsplikt för vattenverksamhet regleras i 11 kap. MB och i lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ("LSV"). Enligt 11 kap. 3 § MB avses med vattenverksamhet enligt 11 kap. följande:

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,
2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,
3. bortledning av vatten från ett vattenområde,
4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,

⁹ Med olägenhet avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt. Störningar som är ringa eller helt tillfälliga omfattas inte (prop. 1997/98:45 del 2 sid. 109).

¹⁰ Mark- och miljööverdomstolens domar 2017-10-20 i mål nr M 11218-16 och M 11222-16.

¹¹ Personekvivalent är ett mått på den mängd syre som går åt för att bryta ner organiskt material. En personekvivalent motsvarar den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 70 gram löst syre per dygn under sju dygn (BOD7).

5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
6. bortledning av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,
7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller
8. markavvattning.

Enligt 11 kap. 9 a § MB och 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter behövs det för de vattenverksamheter som räknas upp i 19 § förordningen om vattenverksamheter inget tillstånd, utan det räcker att de anmäls till länsstyrelsen.

Vattentäkter för husbehovsförsörjning för en- eller tvåfamiljsfastighet eller jordbruksfastighet omfattas enligt 11 kap. 11 § MB inte av kravet på tillstånd. Med husbehovsförbrukning avses enligt förarbetena användning av vatten för hushållsändamål, bad, tvätt och rengöring i villor och lantgårdar. Vidare innefattas vattning av kreatur, mjölkbehandling och annat vanligt lantbruksgöromål.¹² Dit hör också vattentäkter för bevattning av trädgård, som huvudsakligen är avsedd för eget behov. Enligt förarbetena kan också vattentäkt för mindre hantverk omfattas. Däremot räknas inte som husbehovsförbrukning användning av vattnet för en industri, handelsträdgård eller tvättinrättning och inte heller för jordbruksbevattning.

Undantaget från tillståndsplikten kan dock vara betydelselöst om en kommun, med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 10 § andra stycket MB, meddelat att det krävs tillstånd av kommunen eller anmälan för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där det råder knapphet på sött grundvatten eller kan befaras uppkomma. Detta gäller om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa ska uppkomma.

Enligt 11 kap. 12 § MB behövs inte tillstånd eller anmälan om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

3.3.7 Rättskraft

Miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som tillståndsprövats omfattas av rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB. Detta innebär att tillståndet gäller mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Rättsverkan innebär att en tillståndshavare i allmänhet kan känna sig säker för bland annat ytterligare miljökrav beträffande verksamheten, t.ex. enligt hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Tillståndets bindande verkan har också den betydelsen i tillsynsärenden att tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 9 § tredje stycket MB, med vissa undantag, inte genom förelägganden eller förbud får begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ett ansökningsmål som har rättskraft. Alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen eller beslutet. Detta gäller även om någon inte har blivit i vederbörlig ordning kallad och inte heller fört talan i målet. Dock ger inte

¹² Prop. 1997/98:45 II s. 133, se Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 1853-20. I detta avgörande bedömde MÖD att ett stort vattenuttag för vattning av kreatur om nästan 100 000 kubikmeter per år omfattades av undantaget enligt stadgandet.

domen någon rättsverkan eller ersätter tillståndsprövning enligt annan lagstiftning, t.ex. bygglovsprövning enligt PBL. Dom eller beslut hindrar inte heller ingripanden av myndigheter enligt t.ex. brand- eller arbetsmiljölagstiftningen.

3.3.8 *Ändring av tillstånd*

Enligt 1 kap. 11 § MPF är ändring av en miljöfarlig verksamhet anmälningspliktig om den bedrivna verksamheten som ändringen avser är tillståndspliktig enligt MPF eller om den ursprungliga verksamheten var en anmälningspliktig verksamhet och ändringen kan ha betydelse utifrån en störningssynpunkt. Om ändringen i sig innebär en tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd alternativt om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma är ändringen istället tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § MPF. Om en tillståndprocess ska påbörjas och ändringen bedöms ha en betydande miljöpåverkan innebär detta även att en specifik miljöbedömning ska göras enligt 6 kap. 28 § MB inkluderande samråd. En ändring av en tillståndspliktig verksamhet är anmälningspliktig om den inte är tillståndspliktig enligt vad som sagts ovan.

Ett ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet får enligt 16 kap. 2 a § MB begränsas till att enbart avse ändringen.

Genom rättspraxis har slagits fast att tillståndspliktiga ändringsåtgärder på avloppsanläggningar exempelvis är byte av reningsteknik, genom att moduler tas bort och ersätts med en konventionell markbädd/infiltration eller omvänt (se MÖD M 4569-13 och M 10505-17), samt ändrad lokalisering (se MÖD M 5369-09, M 2275-13, och M 10505-17).

För vattenverksamhet kan också ändringar hanteras genom ett så kallat ändringstillstånd.¹³ Ändringstillstånd för vattenverksamheter regleras i lag endast avseende vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel och denna lagstiftning är således inte relevant i fråga om tekniskt vatten.

3.3.9 *Avfallsreglering*

Avfall definieras i 15 kap. 1 § MB som varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Kommunalt avfall definieras i 15 kap. 2 § som avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Enligt punkt 4 utgör inte avfall från septiktankar, avloppsnät och avloppsrening kommunalt avfall.¹⁴

Med hantering av avfall avses enligt 15 kap. 5 § MB att samla in, transportera, sortera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, sorteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

I 15 kap. 1 § 3 st MB anges att ett ämne som har återvunnits och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 39

¹³ SOU 2009:42 s. 19 samt Karnovs lagkommentar till 16 kap. 2 b § MB.

¹⁴ I prop. 2019/20:156 s. 43 anges att genom att begränsa kommuners ansvar till avfall från enskilda avloppsanläggningar blir det tydligt att avfall från kommunala avloppsreningsanläggningar inte omfattas av bestämmelsen.

eller 40 §§ avfallsförordningen upphör att vara avfall. Arbete pågår inom EU för att meddela föreskrifter om när avfall upphör att vara avfall, så kallade end of waste-kriterier. I svensk rätt regleras frågan om när avfall upphör att vara avfall genom 1 kap. 16 § avfallsförordningen.

EU har meddelat förordningar om när vissa typer av avfall ska upphöra att vara avfall. De avfall som förordningarna omfattar är avfall från metallskrot, krossglas och kopparskrot.¹⁵

Kriterierna för när avfall upphör att vara avfall finns i 15 kap. 9 a § MB som har följande lydelse:

Avfall som har genomgått ett återvinningsförfarande upphör att vara avfall om

1. ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål,
2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål,
3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning, och
4. användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

I praxis har framhållits att en förutsättning för att ett förfarande ska anses utgöra ett återvinningsförfarande där avfallet upphör att vara avfall är dels att avfallet fyller samma funktion som ett naturmaterial, dels att användningen av materialet inte ger upphov till ökade störningar för människors hälsa eller miljön, eller i vart fall mycket begränsade sådana störningar. Funktionskravet eller miljökravet kan dock inte sättas så högt att någon avvikelse från naturmaterialets egenskaper över huvud taget inte accepteras.¹⁶

Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om ett avfall efter en återvinningsprocess har upphört att vara ett avfall. Naturvårdsverket rekommenderar att verksamhetsutövaren rådgör med tillsynsmyndigheten vid denna bedömning.¹⁷ När avfallet inte längre är avfall kan det istället omfattas av produktlagstiftningen som exempelvis Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier ("**Reach-förordningen**"), se avsnitt 3.3.11.

3.3.10 Tillstånd för hantering av avfall

Enligt 5 kap. 15 § avfallsförordningen krävs att den som på egen hand ska kompostera eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa annat kommunalt avfall än trädgårdsavfall anmäler detta till kommunen. Komposteringen, återvinningen eller bortskaffningen får endast ske på den egna fastigheten.

Yrkesmässig insamling av avfall kräver enligt 5 kap. 10 § avfallsförordningen en anmälan till länsstyrelsen. Transport av avfall kräver tillstånd enligt vad som anges i 5 kap. 1 § avfallsförordningen. Detta innebär att all yrkesmässig transport

¹⁵ Förordning (EU) nr 333/2011 (metallskrot), förordning (EU) nr 1179/2012 (krossglas), och förordning (EU) nr 715/2013 (kopparskrot).

¹⁶ Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 7834-07, dom 2010-03-24.

¹⁷ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Nar-avfall-upphor-att-vara-avfall/>, besökt 2021-05-30.

av avfall kräver tillstånd samt att tillstånd krävs för att transportera avfall som uppkommit i en yrkesmässig verksamhet om transporterarna under ett kalenderår avser mer än 10 ton eller 50 kubikmeter avfall, innehåller kvicksilver m m eller cyanid, kadmium eller en PCB-produkt.

Vid hantering av avfall finns föreskrifter i avfallsförordningen som måste följas. Bland annat är den som bedriver en verksamhet med återvinning eller bortskaffande som är tillståndspliktigt enligt MPF skyldig att för varje slag av avfall som hanteras i verksamheten föra anteckningar om varifrån avfallet kommer, de metoder för återvinning eller bortskaffande som används, den mängd avfall som bortskaffas eller återvinns årligen och var avfallet lämnas när det bortskaffas eller återvinns.

Det finns vidare tillståndbestämmelser avseende återvinning och återanvändning av avfall i 29 kap. MPF. För behandling av avloppsvatten för återanvändning, särskilt om det inte sker inom ramen för ett befintligt tillstånd för en avloppsreningsanläggning skulle tillståndsbestämmelser för återvinning av avfall kunna aktualiseras.

Även bestämmelsen om anmälningsplikt för att yrkesmässigt förbereda avfall för återvinning skulle kunna aktualiseras, se 29 kap. 47 § MPF (verksamhetskod 90.29), eller tillstånds- eller anmälningsplikt för lagring som del i att samla in icke farligt avfall, se 29 kap. 48 och 49 §§ (verksamhetskoder 90.30 och 90.40). Även tillståndsbestämmelserna för behandling av avfall se 29 kap. 68 -70 §§ MPF skulle kunna aktualiseras om åtgärderna för att producera tekniskt vatten ses som behandling av avfall.

3.3.11 *Kemikaliebestämmelser*

I Sverige regleras kemikalier i 2 kap. MB genom de allmänna hänsynsreglerna samt genom 14 kap. MB, men sedan 2007 är den huvudsakliga lagstiftningen på området Reach-förordningen.

Reach-förordningen innehåller bland annat regler om registrering av ämnen, förbud eller andra restriktioner för ämnen, krav på tillstånd för särskilt farliga ämnen samt regler om att informera kunder.

Reach-förordningen föreskriver skyldigheter för följande ansvarssubjekt.

- Tillverkare: Den som tillverkar ämnen, antingen för egen användning eller för att sälja (även export).
- Importör: Den som för in ämnen, blandningar av ämnen och varor in till EU/EES.
- Nedströmsanvändare: Den som använder ämnen eller blandningar i industriell eller professionell verksamhet, oavsett om ämnena eller blandningarna säljs vidare eller används i produktionen. En distributör eller konsument är inte en nedströmsanvändare.
- Distributör: Den som endast lagrar och släpper ut ett ämne eller en blandning av ämnen för en tredje parts räkning. En återförsäljare är en distributör.

3.3.12 Miljöbalkens betydelse för tekniskt vatten

Portalparagrafen

Flera av punkterna i portalparagrafen är av betydelse för produktion och tillhandhållande av tekniskt vatten samt även för användningen av tekniskt vatten för bevattning och andra ändamål. Bestämmelsen ger den grundläggande rättsliga ramen för hur långt miljöbalken sträcker sig och innebär också en precisering i fråga om hur begreppet hållbar utveckling i första stycket ska tolkas. Portalparagrafen kan sammanfattningsvis sägas fungera som en anvisning till hur andra materiella regler i miljöbalken ska få genomslag och särskilt gäller detta i fråga om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Vid tillsyn och prövning av verksamheter som inte är uttryckligen tillståndspliktiga får bestämmelserna i 1 kap. 1 § MB och även 2 kap. MB stor betydelse. Detta kan därför även bli fallet vid de situationer som produktion och tillhandahållande av tekniskt vatten inte är tillståndspliktigt enligt miljöbalken.

De allmänna hänsynsreglernas betydelse för tekniskt vatten

De allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas vid såväl tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som vid tillsyn och prövning av verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalkens regler, men inte är uttryckligen tillstånds- eller anmälningspliktiga. I fråga om användning av återvunnet spillvatten eller dagvatten kan försiktighetsprincipen medföra krav på kvaliteten av vattnet för att säkerställa att det inte uppstår någon olägenhet för människors hälsa eller miljön. Kostnaderna för dessa åtgärder måste dock med hänsyn till skälighetsavvägningen som ska ske enligt 2 kap. 7 § MB vara ekonomiskt rimliga i förhållande till den miljö- och hälsnytta som de aktuella skyddsnivåerna medför.

Bestämmelsen i 5 kap. 4 § MB betydelse för tekniskt vatten

Bestämmelsen i 5 kap. 4 § MB är en stoppbestämmelse som är tillämplig vid myndigheternas prövning av nya verksamheter eller tillstånds- eller anmälningspliktiga ändringar av en verksamhet. Detta innebär att bestämmelsen kan få betydelse för eventuella tillståndsprövningar av produktion eller tillhandahållande av tekniskt vatten.

Tillståndskrav enligt 9 kap. MB och MPF för tekniskt vatten

Om det avloppsvatten som ska återvinnas för att producera tekniskt vatten hanteras vid en avloppsreningsanläggning finns en generell tillståndsplikt enligt 28 kap. MPF. Hanteringen av avloppsvattnet kan då antingen rymmas inom det befintliga tillståndet eller så kan det bli erforderligt med ett nytt tillstånd eller ett ändringstillstånd. Det kan även för hantering utanför avloppsreningsanläggningen finnas en tillståndsplikt enligt 9 kap. 7 § MB om det kan anses att det sker ett utsläpp av avloppsvatten genom hanteringen. Detta är emellertid beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och en bedömning av erforderliga tillstånd enligt 9 kap. MB måste ske vid varje specifikt fall där en va-huvudman avser att hantera tekniskt vatten. En sådan utredning bör även inkludera tillsynsmyndigheten (den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden eller länsstyrelsen).

Tillståndskrav för vattenverksamhet och tekniskt vatten

Om något av kriterierna för vattenverksamhet uppfylls vid ett enskilt projekt som avser tekniskt vatten föreligger som huvudregel tillståndsplikt enligt 11 kap. MB. Detta är en fråga som får bedömas i varje enskilt fall.

Rättskraftens betydelse för tekniskt vatten

För produktion och tillhandahållande av tekniskt vatten får frågan om rättskraft betydelse om det tekniska vattnet ska framställas vid en redan tillståndsgiven anläggning. I sådana fall kan även denna hantering rymmas inom det befintliga tillståndets rättskraft. Om det kan konstateras att den aktuella verksamheten inte rymms inom tillståndets rättskraft kan ett ändringstillstånd bli aktuellt alternativt att verksamheten inte bedöms kräva något tillstånd.

Ändringstillstånd och tekniskt vatten

Som angivits ovan kan det vara aktuellt med ett ändringstillstånd om tekniskt vatten ska framställas vid ett avloppsreningsverk och befintligt tillstånd inte innefattar sådan verksamhet.

Avfallsregleringen

Vid en tolkning av 15 kap. 1 § MB omfattas uppsamlat spillvatten och även dagvatten av avfallsdefinitionen. Det rymms inte inom detta uppdrag att utreda närmare om dagvatten verkligen bör omfattas av avfallsdefinitionen och vilka följder detta får. Avfallslagstiftningen kan, som framgår nedan, medföra tillståndskrav för hantering och transporter av avfallet.

Kemikalielagstiftningen

För tekniskt vatten innebär Reach-förordningen krav på den som är tillverkare av produkten, dvs för tekniskt vatten va-huvudmannen, att säkerställa att information om innehållet i produkten kan lämnas och att inga ämnen som är förbjudna enligt Reach-förordningen finns i produkten.

3.4 Lagen om allmänna vattentjänster

3.4.1 Inledning

Bestämmelserna i lag (2006:412) om allmänna vattentjänster ("LAV") syftar till att säkerställa vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, se 1 § LAV. Lagens reglering ska i första hand ta sikte på den form av samhällsservice som de allmänna vattentjänsterna är avsedda att vara, och bestämmelserna i lagen ska alltid tolkas så att tillämpningen på bästa sätt tjäna syftet.¹⁸

Detta syfte uppfylls genom att kommunen enligt 6 § LAV har en skyldighet att ordna vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

¹⁸ Prop 2005/06:78 s. 132.

3.4.2 Definitioner

I 2 § LAV definieras flera för LAV och dess tillämpning centrala begrepp. Nedan redogörs för de definitioner i LAV som är av intresse för utredningen om tekniskt vatten.

Med *vattenförsörjning* avses tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning. Ledning om vad som är lämpligt vatten för normal användning i hushåll hämtas i första hand i Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten.¹⁹ Enligt Livsmedelsverket avses med dricksvatten allt vatten som är direkt avsett för förtäring eller beredning av livsmedel samt allt vatten som används i livsmedelsproducerande företag för tillverkning av varor som är avsedda som livsmedel.²⁰

Med *avlopp* avses bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning. Begreppet avlopp innefattar allt vatten som huvudmannen ska ta hand om inom ramen för va-anläggningen. Begreppet skiljer inte på ex. dagvatten och spillvatten (toalett- eller BDT-vatten), båda dessa faller under begreppet *avlopp*.

Begreppet avlopp i LAV innefattar såväl dag- som dränvatten om vattnet kommer från område med samlad bebyggelse eller en begravningsplats. Avseende bortledande av spill- och dagvatten från en begravningsplats eller vatten som använts som kylning är det endast knutet till detaljplanelagt område.²¹

Med *vattentjänster* avses ett samlat begrepp innefattandes såväl vattenförsörjning som avlopp (va).

Med *va-anläggning* avses en anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse. Med bebyggelse innefattas även byggnader, tomtmark, gator och annan allmän platsmark som ingår i bebyggelseområdet. Detta innefattar såväl vanliga hushållsändamål som särskilda näringar som bedrivs inom bebyggelsen, exempelvis affärs- och parkverksamhet. Begreppet innefattar inte större arealer som tjänar annat syfte än bebyggelsens direkta behov, såsom exempelvis jordbruk.²²

Med *allmän va-anläggning* avses en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt denna lag. Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster framgår ytterligare i 6 § LAV.

Med *verksamhetsområde* avses det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller ska ordnas genom en allmän va-anläggning. Genom att en fastighet omfattas av verksamhetsområdet blir LAV:s regelsystem gällande för både huvudmannen och fastighetsägarna. Verksamhetsområdet kan innefatta både sådan bebyggelse som är ansluten till den allmänna va-

¹⁹ Prop 2005/06:78 s. 133.

²⁰ LIVSFS 2017:2 § 1.

²¹ Prop 2005/06:78 s. 133.

²² Qviström, s. 36.

anläggningen och sådana områden som inte är anslutna än men där vattentjänster ska ordnas.²³

Med *huvudman* avses den som äger en allmän va-anläggning. Huvudmannaskapet är knutet till ägandet av va-anläggningen. Ägandet kan vara, och är ofta, indirekt genom ett av kommunen ägt va-bolag. Det krävs att kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande över en va-anläggning för att LAV ska vara tillämplig. Av 3 § LAV framgår när en kommun anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande.

Med *fastighetsägare* avses den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande. Fastighetsägaren är huvudmannens motpart inom ramen för LAV. Detta innebär att alla som har ett avtal med huvudmannen om att nyttja va-anläggningen anses som fastighetsägare i LAV.

Med *va-installation* avses ledningar och därmed förbundna anordningar som inte ingår i en allmän va-anläggning men som har ordnats för en eller flera fastigheters vattenförsörjning eller avlopp som är kopplade eller avsedda att kopplas till en allmän va-anläggning. Anordningar på huvudmannens sida om förbindelsepunkten ingår i den allmänna va-anläggningen. Anordningar på andra sidan förbindelsepunkten, dvs på fastighetssidan, ingår i fastighetens va-installation.²⁴

Med *förbindelsepunkt* avses gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation. Förbindelsepunkten avser inte i första hand en fysisk anordning utan en rättslig reglering av gränsdragningen mellan vad som ingår i den allmänna va-anläggningen och fastigheternas va-installationer.²⁵

Med *allmän platsmark* avses mark som i detaljplan, enligt PBL, redovisas som allmän plats eller, om marken inte omfattas av detaljplan, väg eller mark som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark.

Med *anläggningsavgift* avses en engångsavgift för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning.

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

3.4.3 *Det rättsliga förhållandet mellan huvudmannen och fastighetsägaren*

I va-förhållandet uppträder endast två parter, huvudmannen och fastighetsägaren. Oavsett om *fastighetsägaren* faktiskt äger en fastighet eller endast nyttjar va-anläggningen, för exempelvis byggnad på ofri grund, träder den enligt 5 § LAV in i rollen som fastighetsägare när den ingår ett avtal med huvudmannen om att nyttja huvudmannens va-anläggning.

²³ Prop 2005/06:78 s 51.

²⁴ Prop 2005/06:78 s. 63.

²⁵ Prop 2005/06:78 s. 61.

Rättsförhållandet inom LAV omfattar alltså endast de parter som har ett avtal med huvudmannen om att nyttja va-anläggningen. Detta innebär att en fastighetsägares hyresgäst, som indirekt nyttjar va-anläggningen genom avtal med fastighetsägaren, inte omfattas av bestämmelserna i LAV. Det ska dock förtydligas att om kommunen har beslutat om ett verksamhetsområde är presumtionen att det föreligger ett behov, och då en skyldighet att nyttja den allmänna va-anläggningen, för fastighetsägare som omfattas av verksamhetsområdet, se avsnitt 3.4.6.

3.4.4 *Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster*

Enligt 6 § LAV har kommunen en skyldighet att ordna vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Avseende begreppet "större sammanhang" framhåller förarbeten till LAV att en samlad bebyggelse av 20 – 30 fastigheter bör utgöra ett större sammanhang, men utbyggnad av befintlig eller planerad anläggning kan ske för betydligt färre fastigheter. Enligt praxis har endast ett fåtal fastigheter räckt vid vissa fall.²⁶

För att kommunens skyldighet ska aktualiseras krävs det att det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Det förekommer alltså ett hälso- respektive miljöskyddskriterium i bestämmelsen.

I litteraturen framhålls att hälsokriteriet är det primära kriteriet för kommunens skyldighet att ordna vattentjänster.²⁷ Hänvisningen till hälsoskyddet medför en fortlöpande anpassning till de med tiden successivt ökande anspråken på hygienisk standard och har bl.a. lett till att kommunerna fått ett allt större ansvar för t.ex. fritidsområdenas va-frågor.

Avseende miljöskyddskriteriet är det inte lika omfattande som hälsokriteriet, utan det krävs att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön.²⁸

3.4.5 *Va-anläggningens utformning*

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

Förarbetena framhåller att kraven på va-anläggningen ska följa miljölagstiftningen och de krav som uppställs där. Det framhålls även att bestämmelsen inte kan läggas till grund för strängare krav än så. Det framgår dock att även om en viss åtgärd inte har kommit till uttryck som ett specifikt krav enligt miljölagstiftningen kan huvudmannen vidta ytterligare åtgärder om det behövs med hänsyn till miljön, människors hälsa och resurshållningen. I avgiftshänseende kan en sådan motiverad åtgärd anses nödvändig för ordnandet eller driften av va-anläggningen.²⁹

²⁶ Prop 2005/06:78 s. 43.

²⁷ Qviström, Vattentjänstlagen, s 44.

²⁸ Prop 2005/06:78 s. 45.

²⁹ Prop 2005/06:78 s. 137.

Av 13 § LAV framgår att va-anläggningen ska vara försedd med de anordningar avseende vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt samt anordningar som krävs för bortledning av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt och i övrigt de anordningar som behövs för att den ska kunna uppfylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

Detta förtydligas i 19 § LAV där det framgår att huvudmannen ska ordna pumpar och andra anordningar, såsom mätare, som på grund av den allmänna va-anläggningens konstruktion eller utförande behövs på en fastighet för att en fastighetsägare ska kunna nyttja va-anläggningen. Sådana omständigheter som kan realisera detta ansvar är ex. om va-anläggningen är utformad så att vissa fastigheter på grund av topografiska förhållanden inte kan leda avloppsvatten till huvudmannens anläggning med självfall.³⁰ Detta ansvar sträcker sig förbi förbindelsepunkten, och innebär att huvudmannen kan behöva införskaffa och installera anordningar på fastighetsägarens sida om förbindelsepunkten.

Fastighetsägaren har ett motsvarande ansvar i 20 § LAV att dels upplåta nödvändigt utrymme för huvudmannens anordningar enligt 19 § LAV, dels skydda dessa anordningar mot skada.

Vidare får, enligt 11 § LAV, en allmän va-anläggning inte ordnas i strid med detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas eller så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning.

3.4.6 *Den enskildes rättigheter och skyldigheter*

En fastighetsägare har enligt 16 § LAV rätt att använda en allmän va-anläggning om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, fastighetsägaren har ett behov av vattentjänsterna och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Presumtionen är att om kommunen har beslutat om ett verksamhetsområde så föreligger ett behov för samtliga fastigheter inom detta område.³¹

En fastighetsägare har enligt 21 § LAV en skyldighet att inte använda va-anläggningen på ett sådant sätt som är skadligt för huvudmannen eller någon annan. Detta innebär bl.a. att fastighetsägaren inte får tillföra avloppet vätskor, föremål eller ämnen som kan skada ledningsnätet eller anläggningens allmänna funktion eller som gör det svårt för huvudmannen att uppfylla de krav som ställs på huvudmannen enligt LAV.

Regeringen eller kommunen efter regeringens förmyndigande får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar (se 23 § LAV). Genom förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster har regeringen bemyndigat kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Dessa ges i regel ut i form av kommunens allmänna föreskrifter för användandet av den allmänna va-anläggningen (jfr Svenskt Vattens normalförslag till ABVA).

Avseende nyttjandet framgår av 24 - 27 §§ LAV att fastighetsägare, vissa nyttjanderättshavare och den som ansvarar för att en allmän platsmark ställs i

³⁰ Qviström s. 106.

³¹ Prop 2005/06:78 s. 82.

ordning och underhålls har en skyldighet att betala avgifter för en allmän va-anläggning om fastigheten nyttjar anläggningen. Dessa avgifter ska även täcka kostnaderna för den rening av vattnet som krävs med hänsyn till människors hälsa och miljön, 28 § LAV.

3.4.7 *Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas*

Med avgifter avses såväl anläggnings- som bruksavgifter, 29 § LAV.

Avgifterna som en kommun får ta ut av fastighetsägarna styrs av självkostnadsprincipen i 30 § LAV (jämför självkostnadsprincipen som gäller för all kommunal verksamhet i avsnitt 3.7.3.). Detta innebär sammanfattningsvis att avgiftsuttaget inte får överstiga de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva den allmänna va-anläggningen. Det innebär dock inte att huvudmannen inte har rätt att avsätta medel för framtida nyinvesteringar, men verksamheten får i slutändan inte gå med vinst. Alla avgifter som erläggs ska på ett eller annat sätt tillfalla brukarna.

Avgifternas belopp samt hur dessa beräknas ska framgå av en taxa som meddelas av kommunen eller huvudmannen enligt beräkningsgrunder i kommunens taxeföreskrifter, "va-taxan", 34 § LAV.

Det ska noteras att LAV möjliggör en avgiftsfinansiering av va-verksamheten. Ingen bestämmelse i LAV hindrar huvudmannen från att finansiera hela, eller delar av, verksamheten med skattemedel. Flertalet kommuner strävar dock efter en hundra procentig kostnadstäckning endast med avgiftsmedel. Om finansiering sker genom uttag av allmänna medel måste kommunallagens regler, om hur kommunens medel får användas, beaktas.³² En hög grad av skattefinansiering kan även anses stå i strid med Ramvattendirektivets artikel 9 om täckning av kostnaderna för vattentjänster.

3.4.8 *Skadestånd och sanktioner*

LAV innehåller särskilda bestämmelser avseende skadestånd och sanktioner inom ramen för va-förhållandet för både huvudman och fastighetsägare.

Huvudmannens ansvar framgår av 45 och 46 §§ LAV. 45 § stadgar att huvudmannen ska ersätta en översvämningsskada på en fastighet inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde om huvudmannen har åsidosatt sin skyldighet och åsidosättandet har medfört att vatten som ska ledas bort genom va-anläggningen har trängt in på fastigheten. 46 § stadgar att huvudmannen ska ersätta en annan skada än översvämningsskada som huvudmannen orsakar en fastighetsägare genom att överskrida sin rätt eller åsidosätta sin skyldighet.

Fastighetsägarens ansvar regleras i 47 § LAV. Där stadgas att fastighetsägaren ska ersätta en skada som orsakas huvudmannen genom att fastighetsägaren överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet.

Ersättning utgår för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada enligt 48 § LAV.

³² Qviström s. 132.

Med *åsidossatt sin skyldighet* och *överskridit sin rätt* avses skyldigheter och rättigheter inom det aktuella va-förhållandet, dvs rättigheter och skyldigheter som framgår av LAV respektive föreskrifter meddelade av LAV. I praxis har ingen vållandebedömning gjorts utan det sker snarare en objektiv bedömning om part agerat försumligt i förhållande till sina åtaganden i va-förhållandet.

Utöver sanktionerna ovan kan huvudmannen ha rätt att stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, 43 § LAV. Detta får huvudmannen göra om

1. fastighetsägaren har åsidossatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag,
2. försummelsen är väsentlig,
3. avstängningen inte medför olägenhet för människors hälsa,
4. huvudmannen skriftligen har uppmanat fastighetsägaren att vidta rättelse och gett fastighetsägaren skälig tid att vidta rättelsen, och
5. fastighetsägaren trots den uppmaning som avses i 4 inte har vidtagit rättelse inom den skäliga tiden

3.4.9 *Bedömning av LAV:s betydelse för tekniskt vatten*

Begreppet vattentjänster omfattar de två delarna vattenförsörjning och avlopp. Dessa begrepp utgör de två typer av vatten som huvudmannen hanterar inom ramen för LAV.

Vatten lämpligt för normal hushållsanvändning

Enligt nuvarande tolkning av begreppet likställs vatten lämpligt för normal hushållsanvändning med Livsmedelsverkets definition av dricksvatten. Detta innebär att vatten lämpligt för normal hushållsanvändning i LAV utgörs av vatten som uppfyller kraven för att kunna användas som livsmedel, direkt för förtäring och matlagning eller indirekt för syftet att tillverka en viss produkt. Sådant vatten som huvudmannen tillhandahåller inom ramen för den allmänna va-anläggningen ska i dagsläget alltså uppnå samma kvalitet som dricksvatten, oavsett vattnets ändamål i det enskilda fallet.

Denna definition framgår inte av ordalydelsen i LAV, utan är en följd av att definitionen av vatten lämpligt för normal hushållsanvändning likställs med Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter.

Avlopp

Begreppet avlopp, såsom det används i LAV, består av dag-, drän- och spillvatten från bebyggelse.

Dagvatten utgörs av tillfälliga flöden av bland annat regn- och smältvatten samt framträngande grundvatten som rinner ner i brunnar och gator. Dräneringsvatten (dränvatten ovan) är vatten från mark runt husgrunder och annan mark som dräneras. Det avleds oftast till dagvattenledningarna. Spillvatten är vatten från bl.a. hushåll, kontor, serviceinrättningar och mindre industrier. Det utgörs av sådant vatten som vi spolar ner i avloppet genom exempelvis toalett eller diskho.³³

³³ <https://www.svenskvatten.se/fakta-om-vatten/avloppsfakta/> hämtat 2021-05-25.

Notera att de olika avloppsbegreppen inte definieras ytterligare inom ramen för LAV – det skiljs alltså inte på hanteringen av exempelvis dagvatten och BDT-vatten, då dessa båda anses utgöra *avlopp*.

Hur definieras ”tekniskt vatten” enligt LAV?

Inom bestämmelserna i LAV förekommer endast två definitioner av vatten, *vatten lämpligt för normal hushållsanvändning* och *avlopp*. Inom ramen för den allmänna va-anläggningen tillhandahåller huvudmannen den förstnämnda och tar om hand den sistnämnda.

Tekniskt vatten består av vatten som enligt definitionen i LAV utgör avlopp. Detta då tekniskt vatten inte är dricksvatten, och således faller utanför Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten.

Enligt LAV ska huvudmannen tillhandahålla vattenförsörjning, och det vatten som levereras ska enligt nuvarande tolkning i princip utgöra dricksvatten. Om vattnet som tillhandahålls inte anses lämpligt för hushållsanvändning faller det utanför begreppet vattenförsörjning inom LAV.

Ett tillhandahållande av vatten som utgörs av till viss del renat avlopp, men som inte kan anses vara lämpligt för hushållsanvändning, torde enligt nuvarande tolkning av LAV anses utgöra tillhandahållande av avlopp. LAV innehåller ingen reglering för tillhandahållande av något annat än vatten lämpligt för normal hushållsanvändning (dricksvatten).

Som LAV tolkas idag finns det därför enligt vår bedömning inget utrymme för tillhandahållande av tekniskt vatten, då det utgörs av ett vatten som enligt nuvarande tolkning av *vatten lämpligt för normal hushållsanvändning* inte faller inom det begreppet.

Alternativ väg framåt?

Detta kan betraktas som något av en gråzon. När blir *avlopp* till *vatten lämpligt för hushållsändamål*? Som vi uppfattar bestämmelsen och praxis anses vatten utgöra avlopp till dess att det är rent nog för att anses utgöra dricksvatten, då det istället utgör vatten lämpligt för normal hushållsanvändning. Tekniskt vatten uppnår inte dricksvattenstatus, detta då syftet är att kunna nyttja ett mindre rent eller mindre kontrollerat vatten för att inte ”slösa” resurser genom tillhandahållande av vatten med dricksvattenkvalitet till sådana användningsområden som inte kräver det. Så som bestämmelserna i LAV tillämpas i dagsläget kan därför tekniskt vatten, då det inte renas till dricksvattenkvalitet, inte tillhandahållas inom ramen för LAV.

I förarbetena till LAV framhålles att ”*Praxis har därför slagit fast att syftet med en allmän va-anläggning primärt är att tillgodose hushållsförbrukares normala behov av vattenförsörjning. . .*”³⁴ Vår bedömning är att sådant vatten inte nödvändigtvis måste vara av dricksvattenkvalitet. Ett hushåll har behov av vatten för förtäring och tillagning av livsmedel. Ett hushåll har även behov av vatten för rengöring, tvätt och bevattning. Det torde således vara en möjlig väg framåt att definitionen av vatten lämpligt för normal hushållsanvändning delas upp i två typer av vatten, dricksvatten respektive tekniskt vatten.

³⁴ Prop 2015/06:78 s. 43.

Eftersom definitionen i LAV utgår från Livsmedelsverkets föreskrifter kan en möjlig väg framåt vara en utvidgning av vilka föreskrifter som ligger till grund för tolkningen av begreppet. Om aktuell myndighet inför en ny typ av vatten som faller inom ramen för vatten lämpligt för normal hushållsanvändning kan detta tillhandahållas genom LAV utan någon ändring av lagen. En sådan bedömning kan även anses ligga i linje med lagens syfte även utöver tillhandahållandet av vatten, då det är att ta hänsyn till såväl miljö som människa. En mer ingripande, men möjlig, väg framåt är en revidering av LAV.

Kan kostnader för inrättande av anläggningar för tekniskt vatten betalas genom va-avgiften?

Sammanfattningsvis kan det konstateras att va-taxan ska beräknas utifrån självkostnadsprincipen, och baseras utifrån huvudmannens kostnader för att driva va-anläggningen. Även om LAV idag inte har utrymme för tekniskt vatten som en vattentjänst finns det enligt vår initiala bedömning utrymme att anse att framställande av tekniskt vatten utgör en sådan ytterligare åtgärd som huvudmannen kan vidta om det krävs med hänsyn till miljön och resurshållningen. Förarbetena framhåller att kostnaden för åtgärder kopplade till miljö- och resurshushållning kan anses utgöra åtgärder nödvändiga för ordnandet av va-anläggningen och att de då även kan anses vara avgiftsgrundande.³⁵ Denna initiala slutsats behöver dock utredas närmare för det fall det blir aktuellt att lägga kostnader för sådana investeringar på va-kollektivet i ett enskilt fall.

Som konstaterats ovan faller tillhandahållandet av tekniskt vatten utanför de vattentjänster som kan erbjudas enligt LAV. För att tillhandahållande av tekniskt vatten ska kunna anses som en vattentjänst enligt LAV krävs ändringar i berörd lagstiftning. Om en sådan ändring skulle ske och LAV medge även tillhandahållande av tekniskt vatten som en vattentjänst är vår bedömning att det inte bör föreligga något hinder för att finansiera även den verksamheten genom va-taxan. Detta kan dock innebära en högre kostnad för brukarna, utan någon ytterligare fördel utöver att tillhandahållandet sker på ett sätt som ur ett miljö- och resursperspektiv är fördelaktigt. Om reningskostnaderna, genom att avloppsvatten istället för att släppas ut till recipient återvinns och används som tekniskt vatten, blir lägre bör det enligt vår bedömning kunna motivera en lägre taxa.

³⁵ Prop 2005/06:78 s. 137.

3.5 Dricksvatten

3.5.1 Inledning

Sverige har genomfört Gamla Dricksvattendirektivet genom livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter.

Nya Dricksvattendirektivet, vann laga kraft i januari 2021. Utredning om hur bestämmelserna ska införas i svensk lagstiftning pågår, i skrivande stund har det nya Dricksvattendirektivet inte införlivats i svensk lagstiftning.

Bestämmelserna och föreskrifterna nedan är meddelade utifrån det Gamla Dricksvattendirektivet. Detta innebär att regleringen nedan kan komma att ändras.

3.5.2 Livsmedelslagen

Livsmedelslagen (2006:804) syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intresse när det gäller livsmedel, 1 §. Enligt 4 § 2 stycket likställs dricksvatten med livsmedel. 5 § stadgar att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde.

Lagen innehåller därutöver bland annat regler om offentlig kontroll, avgifter, straff och överklagande. I lagen finns också bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i vissa frågor.

3.5.3 Livsmedelsförordningen

Livsmedelsförordning (2006:813) innehåller kompletterande bestämmelser till livsmedelslagen, 1 §. Livsmedelsförordningen bemyndigar även Livsmedelsverket rätten att meddela olika slags föreskrifter avseende tillämpning av livsmedelslagen.

3.5.4 Livsmedelsverkets föreskrifter

Sverige har införlivat Gamla Dricksvattendirektivet genom Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten. Livsmedelsverkets föreskrifter LIVSFS 2017:2 innehåller både grundföreskriften och aktuella ändringar som genomförts sedan dess införande.

Enligt § 1 i föreskriften definieras dricksvatten som:

a) allt vatten som, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, är avsett för dryck, matlagning eller beredning av livsmedel, oberoende av dess ursprung och oavsett om det tillhandahålls genom en distributionsanläggning, från tankar, i flaskor eller i behållare, och

b) allt vatten som används i ett livsmedelsproducerande företag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluhållande av varor eller ämnen som är avsedda som livsmedel, om inte företaget kan visa kontrollmyndigheten att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet.

Av 2 § framgår att föreskrifterna gäller all hantering av, och kvalitet på dricksvatten, oavsett om hanteringen ingår i en yrkesmässig verksamhet eller inte. Vidare ställer föreskriften upp krav på hur dricksvatten får beredas och

distribueras, krav på utrustning för framställning, krav på dricksvatten etc. Denna del redogörs inte för vidare i detta skede.

3.5.5 *Bedömning av dricksvattenlagstiftningens betydelse för tekniskt vatten*

Tekniskt vatten är inte avsett för dryck, matlagning eller beredande av livsmedel. Det är dock avsett för bevattning, toalett och andra ändamål där vattnet inte ska förtäras.

Definitionen av dricksvatten under art 2.1b i dricksvattendirektivet (såväl nya som gamla) samt 1 § 1b LIVSFS 2017:2 innebär att vatten som används i ett livsmedelsproducerande företag för bl.a. tillverkning av varor som är avsedda som livsmedel kan anses utgöra dricksvatten.

Detta bör innebära att tekniskt vatten som tillhandahålls till konsumenter och kommunal parkförvaltning inte faller inom begreppet dricksvatten, och således inte omfattas av kraven på dricksvatten. Tekniskt vatten som säljs till ett livsmedelsproducerande företag torde dock kunna anses falla inom begreppet, och omfattas av de krav som gäller för dricksvatten, om det inte kan visas att vattnets kvalitet inte påverkar de färdiga livsmedlens hälsosamhet.

Avseende omarbetningen av Gamla Dricksvattendirektivet och de förändringar det kan medföra inom svensk reglering kan det noteras att LIVSFS 2017:2 till stora delar är identisk med det Gamla Dricksvattendirektivet. Utan någon insyn i arbetet med införlivandet av det nya Dricksvattendirektivet är ändå en kvalificerad gissning att den kommande förordningen om dricksvatten i allt väsentligt motsvarar det nya Dricksvattendirektivet. Enligt vår bedömning är tillämpningsområdet av direktivet, dvs vilket vatten som anses utgöra dricksvatten, identisk mellan de båda direktiven, vilket bör innebära att det nya införlivandet inte medför att en strängare definition av dricksvatten införs.

Det nya direktivet är ett så kallat minimidirektiv, det innebär att medlemsstater kan besluta om skarpare krav än vad som framgår av direktivet. Medlemsstater måste dock förhålla sig som lägst till kraven i direktivet. Detta innebär att svensk reglering kan innehålla skarpare krav än de som framgår av direktivet, gällande såväl vilket vatten som omfattas som kraven på vattnet.

3.6 **Produktansvarslagen**

3.6.1 *Inledning*

Produktansvarslagen (1992:18) ("**PAL**") innebär ett strikt skadeståndsansvar för näringsidkare för skador orsakade genom säkerhetsbrister i dess levererade produkter. Med begreppet produktansvar avses skadeståndsansvaret för en skada som en produkt orsakar på något annat än sig själv. PAL har utformats utifrån bestämmelserna i Rådets direktiv av den 25 juli 1985 om tillnärmning om medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (direktiv 85/374/EEG).

3.6.2 *Strikt ansvar*

PAL bygger på principen om rent strikt ansvar, vilket innebär att det inte är en förutsättning för skadeståndsskyldighet att skadan har orsakats genom vårdslöshet. Ansvarsfrågan i PAL grundas istället på en bedömning av den

levererade produktens säkerhet. Det strikta ansvaret i PAL är begränsat till sådana fall där skadan har orsakats på grund av en säkerhetsbrist i en produkt.³⁶

Den som påstås lida en skada ska visa detta genom att:

- bevisa att den lidit en ersättningsgill skada,
- att det finns en säkerhetsbrist i produkten som den mot vilken skadeståndsanspråket riktas är ansvarig för, och
- att det är säkerhetsbristen som orsakat skadan.

I 5 § PAL framgår att lagen är tvingande till skadelidandes förmån. Avtal som inskränker ansvaret enligt PAL är utan verkan.

3.6.3 *Ersättningsgilla skador*

Personskada

I 1 § 1 stycket PAL stadgas att skadestånd ska betalas för en personskada som en produkt har orsakat på grund av en säkerhetsbrist. Detta är ett strikt ansvar och det krävs inget rättsligt förhållande mellan den skadelidande och den skadeståndsskyldige.

Sakskada

I 1 § 2 stycket PAL stadgas att skadestånd ska betalas för sakskada som en produkt, på grund av en säkerhetsbrist, orsakat på egendom som till sin typ vanligen är avsedd för enskilt ändamål, om den skadelidande vid tidpunkten använde egendomen huvudsakligen för sådant ändamål.

Med *enskilt ändamål* avses i princip privat bruk.³⁷

Bestämmelsen ställer upp två krav på den skadade egendomen för att den ska vara ersättningsgill enligt PAL. Det första är ett objektiva krav, egendomen ska vara av sådan typ att den vanligen är avsedd för privat bruk eller konsumtion. Det andra är ett subjektivt krav, egendomen ska även ha använts för privat bruk vid skadetillfället. För att en sakskada ska vara ersättningsgill måste den uppfylla både det objektiva och det subjektiva rekvisitet.³⁸

Förmögenhetsskada

Rena förmögenhetsskador är inte ersättningsgilla enligt PAL.

3.6.4 *Produkt*

PAL:s definition av begreppet produkt framgår av 2 §. Med produkt avses lösa saker. Enligt förarbetena används begreppet lös sak här i dess vedertagna betydelse. Det avser således varje slag av fysiskt rörligt föremål, även ex. gaser och vätskor.³⁹ Det framhålles även att ansvaret enligt PAL omfattar såväl förädlade som oförädlade naturprodukter.

³⁶ Prop 1990/91:197 s. 87.

³⁷ Prop 1990/91:197 s. 87.

³⁸ Prop 1990/91:197 s. 89.

³⁹ Prop 1990/91:197 s. 91.

Direktivets definition av produkt finns i artikel 2. Den stämmer i stort sett överens med den svenska definitionen i PAL, med den skillnaden att produktbegreppet i direktivet även innefattar elektricitet, vilket det inte gör enligt PAL.⁴⁰

Av förarbetena följer även att sådant avfall som omhändertas och återanvänds ryms inom produktbegreppet. Avfall som endast deponeras anses dock inte utgöra produkt enligt PAL.⁴¹

3.6.5 *Säkerhetsbrist*

Begreppet säkerhetsbrist framgår av 3 § PAL. Det har samma betydelse som direktivets begrepp, som framgår av artikel 6.⁴² En produkt har en säkerhetsbrist om den inte är så säker som skäligen kan förväntas. Säkerheten ska bedömas med hänsyn till hur produkten kunnat förutses bli använd, hur den har marknadsförts och övriga omständigheter kring produkten.

Utgångspunkter för bedömningen om en produkts säkerhet ska vara produktens egenskaper och användarens berättigade förväntningar på en produkt av det aktuella slaget. Det ska göras en, så långt som det är möjligt, objektiv bedömning av produktens säkerhet.

Som exempel kan sägas att en kökskniv inte har en säkerhetsbrist endast för att en konsument skär sig på den vid användning, kniven marknadsförs för att vara vass. Om handtaget lossnar vid användning och orsakar en identisk skada, så är den troligtvis till följd av en säkerhetsbrist i produkten. Det får göras en bedömning i varje enskilt fall.

3.6.6 *Skadeståndsskyldighet*

6 § PAL stadgar att den som har tillverkat, frambringat eller insamlat den skadegörande produkten är skadeståndsskyldig. Enligt förarbetena bygger PAL på att skadeståndsansvaret ska bäras av den som framställt den skadegörande produkten.⁴³

Paragrafen motsvaras av artikel 3 första och andra stycket i direktivet.

I 8 § PAL föreligger ett antal undantag till skadeståndsansvaret i 6 §.

För att undkomma skadeståndsskyldighet ska den skadeståndsskyldige visa att den inte har satt produkten i omlopp i en näringsverksamhet, göra sannolikt att säkerhetsbristen inte fanns när produkten sattes i omlopp, visa att säkerhetsbristen beror på tvingande myndighetsföreskrifter eller visa att det var omöjligt att upptäcka säkerhetsbristen.

3.6.7 *Bedömning av PAL:s tillämplighet för tillhandahållande av vatten enligt LAV*

Högsta domstolen bedömde i avgörande Ö 4746-17 frågan om en kommunal va-huvudmans tillhandahållande av dricksvatten enligt LAV omfattades av PAL. I målet hade huvudmannen levererat dricksvatten med förhöjda halter av ämnet PFAS. HD bedömde att

⁴⁰ Direktiv 85/374/EEG artikel 2, Prop 1990/91:197 s. 92.

⁴¹ Prop 1990/91:197 s. 92.

⁴² Direktiv 85/374/EEG artikel 6.

⁴³ Prop 1990/91:197 s. 112.

- dricksvattnet utgjorde en produkt enligt 2 § PAL,
- produkten var satt i omlopp i en näringsverksamhet, och
- att skadeståndsbestämmelserna i LAV inte är exklusivt tillämpliga.

Samlat innebär detta att en kommunal va-huvudmans tillhandahållande av vatten omfattas av skadeståndsbestämmelserna i PAL. Därutöver föreligger ansvaret som tidigare enligt LAV, skadeståndslagen och miljöbalken.

Avseende ansvarsfrågan meddelade Blekinge tingsrätt den 13 april 2021 sitt avgörande i mål T 1530-16. Tingsrätten bedömde att:

- vattnets förhöjda halter av PFAS utgjorde en säkerhetsbrist enligt 3 § PAL, och
- att brukarna lidit en ersättningsbar personskada genom att ha förhöjda halter PFAS i kroppen efter förtäring av vattnet.

Tingsrättens dom är överklagad. Vår bedömning är att tingsrättens dom i PFAS-målet är av begränsad relevans avseende tekniskt vatten, som inte ska nyttjas till livsmedel. HD:s dom är dock av intresse för tillhandahållandet av tekniskt vatten, detta då den torde innebära att en kommunal va-huvudmans tillhandahållande av tekniskt vatten, precis som dricksvatten, faller under PAL:s tillämpningsområde och det strikta ansvar det medför.

Här ska noteras att det faktum att tillhandahållandet av tekniskt vatten eventuellt omfattas av PAL inte innebär ett strikt ansvar för *alla* skador som kan orsakas inom ramen för tillhandahållande av vattnet. Det måste konstateras att det föreligger en säkerhetsbrist i det levererade vattnet.

3.7 Kommunallagen

3.7.1 Inledning

I 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152) fastslås att den svenska folkstyrelsen förverkligas bland annat genom kommunalt självstyre. Grunderna för den kommunala verksamheten regleras i kommunallag (2017:725) ("KL").

Vid utövandet av det kommunala självstyret ska kommunerna förhålla sig till ett antal centrala principer. Ett urval av dessa presenteras kortfattat nedan.

3.7.2 Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen framgår av 2 kap. 3 § KL. Där stadgas att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat.

Principen innebär att de egna kommunmedlemmarna eller grupper av egna medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Avsteg från principen är tillåtet om det föreligger sakliga skäl.

3.7.3 Självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen framgår av 2 kap. 6 § KL. Där stadgas att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Principen innebär att så långt det är möjligt ska avgifterna för tillhandahållandet av tjänster och nyttigheter bestämmas så att överskott av den aktuella

verksamheten undviks. Med självkostnad avses, om inte annat stadgas, de sammanlagda kostnaderna för hela den avgiftsupptagande verksamheten eller rörelsen. Detta innebär att kostnaderna i det enskilda fallet inte har någon rättslig betydelse för tillämpningen av principen.⁴⁴

Principen har i praxis tillämpats så att ett tillfälligt överuttag av avgifter har godtagits under förutsättning att avgifterna inte kan sägas till väsentlig eller påtaglig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad.⁴⁵

Ett exempel på självkostnadsprincipen är regleringen om va-huvudmannens rättighet att ta ut avgifter enligt LAV. Va-huvudmannens rättighet att ta ut avgifter enligt LAV är emellertid strängare än självkostnadsprincipen eftersom avgifter endast kan tas ut för nödvändiga kostnader för den allmänna va-anläggningen.

3.7.4 *Kommunal näringsverksamhet*

Av 2 kap. 7 § KL framgår att kommuner och regioner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

Kommuner får endast bedriva näringsverksamhet utan vinstsyfte med ett specifikt allmännyttigt ändamål, så kallad "sedvanlig kommunal affärsverksamhet". Detta innefattar bl.a. kollektivtrafik, va-verksamhet och renhållning. Kommunens möjlighet att agera på den öppna konkurrensutsatta marknaden är genom bestämmelsen begränsad.

3.7.5 *Förbud mot statsstöd*

Av 2 kap. 8 § KL framgår att kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Detta innebär att kommuner får främja det allmänna näringslivet inom kommunen, ex. genom att tillhandahålla mark eller viss service åt företag. Bestämmelsen innebär dock att kommuner inte får rikta stöd åt enskilda företag om det inte finns särskilda skäl, ex. för stöd till glesbygd.

3.7.6 *Bedömning av kommunallagens betydelse för tekniskt vatten*

Vid tillhandahållande av vatten inom ramen för kommunal verksamhet måste kommunen, utöver att i de fall det finns specialreglering, ex. LAV och MB, förhålla sig till den allmänna regleringen avseende kommunal verksamhet.

Detta innebär ex. att kommuner inte får driva verksamheten med vinst, konkurrera på den öppna marknaden eller inrätta verksamheten endast för en specifik brukare av en viss typ av vatten.

⁴⁴ Prop 1993/94:188 s. 84.

⁴⁵ Prop 1993/94:188 s. 86 & ex. NJA 1988 s. 457

3.8 Konkurrenslagen

3.8.1 Inledning

Konkurrenslag (2008:579) ("KonkL") syftar till att undanröja hinder för en effektiv konkurrens. Vid arbetet med lagen gjordes en översyn av regleringen med anledning av rådets förordning (EG) 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer.⁴⁶

Bestämmelserna i 3 kap. KonkL avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet infördes genom lagändring som föreslogs i prop. 2008/09:231.

Konkurrensverket ger som bemyndigad myndighet ut föreskrifter och allmänna råd. Därutöver finns reglering om konkurrens i art. 101 och 102 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.

Nedan redogörs kortfattat för konkurrenslagens tillämpningsområden avseende offentliga aktörer.

3.8.2 Rättslig reglering

I KonkL avses med *företag* en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning, 1 kap. 5 §. Även verksamheter som bedrivs utan vinstsyfte i offentlig regi kan betraktas som företag enligt bestämmelsen.⁴⁷

Avseende konkurrenskonflikter mellan offentliga och privata aktörer finns särskilda bestämmelser i 3 kap. 27 – 32 §§.

3 kap. 27 § 1 stycket stadgar att staten, en kommun eller en region får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Av 2 stycket följer att förbud inte får meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Innebörden av detta är att man ställer konkurrensintresset i relation till andra allmänna intressen. Vid bedömningen prövas först de rättsliga förutsättningar som gäller för kommunens agerande. Om kommunens agerande stadgas i lag anses det i regel vara försvarbart från allmän synpunkt, ex. tillhandahållande av va-tjänster inom ramen för LAV.

Av 3 kap. 28 § följer att en säljverksamhet kan förbjudas oavsett om den bedrivs direkt av kommunen eller via en juridisk person där staten har ett dominerande inflytande.

Konkurrenslagen är ett omfattande regelverk som kräver en utförlig bedömning i varje enskilt fall. Sammanfattningsvis innebär dessa regler att en offentlig aktör kan omfattas av förbudsbestämmelserna i konkurrenslagen, men bedömningen beror på förutsättningarna i det aktuella fallet.

⁴⁶ Prop 2007/08:138 s. 65.

⁴⁷ JUNO lagkommentar till kap. 1 § 5 KL.

Avseende verksamhet som bedrivs enligt självkostnadsprincipen framgår följande i förarbetena:

När det står klart att en kommun i enlighet med kommunallagens bestämmelser inte gör tillägg för vinst måste alltså konkurrensintresset stå tillbaka. En tillämpning som är en direkt och avsedd effekt av lag eller en ofrånkomlig följd av denna innebär således att något förbud inte kan meddelas med avseende på prissättningen. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att ingripa mot beteendet på någon annan grund, t.ex. att verksamheten som sådan inte har stöd i kommunallagens kompetensregler.⁴⁸

3.8.3 *Bedömning av konkurrenslagstiftningen och tekniskt vatten*

Det går inte att inom ramen för Projektet och denna juridiska rapport göra en bedömning om tillhandahållande av tekniskt vatten kan utgöra en konkurrensbegränsande åtgärd inom ramen för KonkL.

Förutsatt att tillhandahållandet av tekniskt vatten sker med tillämpning av självkostnadsprincipen eller för det hypotetiska fallet att tillhandahållandet skulle omfattas av kommunens ansvarsområde enligt LAV torde dock, enligt vår initiala bedömning, KonkL:s förbudsregler inte innebära något hinder.

3.9 **Plan- och bygglagen**

3.9.1 *Inledning*

Den kommunala angelägenheten att planlägga användningen av mark och vatten, genom det så kallade kommunala planmonopolet, regleras främst genom plan- och bygglagen (2010:900) ("**PBL**"). Tillämpningsföreskrifter till PBL finns i plan- och byggförordningen (2011:338) ("**PBF**"). Därutöver tillkommer föreskrifter och allmänna råd ifrån Boverket.

Nedan redogörs kortfattat för regleringen i PBL och PBF, därutöver redogörs för de delar i Boverkets föreskrifter som berör tekniskt vatten.

3.9.2 *Plan- och bygglagen*

I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer, 1 kap. 1 §. Grundläggande för PBL är det så kallade kommunala planmonopolet som innebär att kommunerna har ensamrätt att anta planer inom ramen för PBL.

I 2 kap. framgår att kommuner vid prövningen av frågor enligt PBL ska ta hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen. Sammanfattningsvis ska planläggningen syfta till att mark- och vattenområden används för det ändamål de är mest lämpade till, hänsyn ska tas till både natur- och kulturvärden och bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, infrastruktur och natur, jfr 2 kap. 3 – 5 §§ PBL.

⁴⁸ Prop 2008/09:31 s. 39.

PBL innehåller i kap. 3 – 16 omfattade regler om bl.a. genomförandet av detaljplaner, krav på byggnadsverk, bygglov och tillsyn.

3.9.3 *Plan- och byggförordningen*

PBF är utfärdad med stöd av bemyndiganden i 16 kap. PBL. Bestämmelserna i kap. 1 – 9 PBF innehåller tillämpningsföreskrifter till bestämmelserna i PBL. Därutöver innehåller PBF bemyndiganden för Boverket att meddela verkställighetsföreskrifter och övriga föreskrifter för tillämpningen av bestämmelser i PBL.

3.9.4 *Boverkets byggregler*

Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd ("**BBR**") innehåller föreskrifter och allmänna råd till PBL och PBF.

Avsnitt 6:6 BBR innehåller regler som gäller för installationer för vatten och avlopp i byggnader, på tomter och på tomter till byggnader.

De definitioner av vatten som finns i BBR framgår av 6:612.

- *Tappkallvatten* Kallt vatten av dricksvattenkvalitet.
- *Tappvarmvatten* Uppvämt tappkallvatten.
- *Tappvatten* Samlingsbeteckning för tappkallvatten och tappvarmvatten.
- *Övrigt vatten* Vatten som inte uppfyller kraven för tappvatten men som kan användas till uppvärmning, kylning, toalettspolning, tvättmaskiner m.m. där kraven på vattnets kvalitet är beroende av ändamålet men där vattnet inte nödvändigtvis behöver vara tappvatten.

I 6:62 stadgas kraven på installationer för tappvatten. Med tappvatten/vatten av dricksvattenkvalitet i BBR avses samma definition som anges i Livsmedelsverkets föreskrifter (dvs samma vatten som tillhandahålls inom ramen för LAV). Då tappvatten ska hålla en hög kvalitet avseende såväl hygien, säkerhet, innehåll och temperatur för hushållsanvändning ställs det höga krav på installationerna. Detta innebär bl.a. att installationerna ska utformas så att:

- mängden upplöst bly i vattnet för tappställen där man normalt tar vatten för att dricka, exempelvis kök och tvättställ, inte får överstiga 5 µg,
- vattentemperatur vid tappställe för personlig hygien och hushållsändamål ska uppgå till minst 50 °C och högst 60 °C, om det finns särskild risk för olycksfall får temperaturen inte överstiga 38 °C,
- tappkallvatten i cirkulation inte värms upp oavsiktligt,
- tappvarmvatten i cirkulation inte understiger 50 °C i någon del,
- möjligheterna för tillväxt av mikroorganismer minimeras,
- vattenflöden vid tappställen blir tillfredsställande, utan att orsaka buller eller skador på grund av för högt tryck (normalflöden framgår i 6:623), och
- ledningarna har tillräcklig beständighet mot mekaniska, kemiska och mikrobiella processer de väntas bli utsatta för.

Sammanfattningsvis föreligger tydliga krav på tappvatteninstallationer.

I 6.63 stadgas kraven på installationer för övrigt vatten. Dessa installationer får inte kopplas samman med installationer för tappvatten och samtliga ingående delar ska märkas så att de inte kan blandas ihop med sådana installationer.

Därutöver ska installationer för övrigt vatten uppfylla samma krav som för installationer för tappvatten, om inte användningsområdet medger annat. Detta innebär att vatten som endast ska användas för bevattning inte behöver uppfylla kraven på temperatur, men en bedömning får göras i varje enskilt fall.

3.9.5 *Bedömning av BBR:s betydelse för tekniskt vatten*

Det föreligger inte några hinder i BBR mot installationer för övrigt vatten, dvs vatten som inte uppfyller Livsmedelsverkets krav på dricksvatten.

4 ANALYS AV PRIORITERADE FRÅGESTÄLLNINGAR

4.1 Inledning

I följande avsnitt analyserar vi ett antal av de prioriterade frågeställningar som identifierades vid workshop ett som hölls den 28 april 2021.

Vid korrespondens med Ecoloop efter workshop ett har frågeställningarna prioriterats i nivå 1 – 3. Nivå 1 är av högsta prioritet och har en tydlig juridisk koppling och ska besvaras i rapporten, nivå 2 ska besvaras om det kan ske utan större utredning och nivå 3 ska inte besvaras. Nedan redovisas och besvaras, i den mån det bedömts möjligt, frågeställningar i prioritetsnivå 1 och 2.

Respektive prioritetsnivå är sorterad i undergrupper utifrån hur de diskuterades i workshop ett. Inledningsvis besvaras frågeställningar med prioritetsnivå 1 under punkt 4.2 - 4.5. Därefter besvarar frågeställningar med prioritetsnivå 2 under punkt 4.6.

Vid analysen av ett antal frågeställningar nedan bedöms frågan utifrån två typfall, "inom LAV" respektive "utom LAV". Bedömningen "inom LAV" är en hypotetisk bedömning för det fall att LAV hade omfattat tillhandahållande av tekniskt vatten idag. Bedömningen "utom LAV" är om vattnet tillhandahålls utom ramarna för LAV på avtalsgrund mellan va-huvudmannen/kommunen och respektive brukare.

4.2 **Kvalitetskrav på tekniskt vatten/återanvänt vatten**

- Vilka kvalitetskrav behöver det vara på vattnet för olika ändamål?

Om tekniskt vatten (som samlat begrepp) ska omfatta olika vattenkvaliteter beroende på användningsområde uppstår samma bekymmer som idag – varför ska en användare som behöver "tekniskt vatten" av låg kvalitet betala för "tekniskt vatten" av högre kvalitet? Hur ska huvudmannen veta vilket tekniskt vatten en viss användare efterfrågar om begreppet är beroende av vilken verksamhet det ska nyttjas i? Tekniskt vatten bör innefatta en kvalitetsnivå som understiger dricksvatten, men som är "bra nog" för att kunna användas i alla ändamål där behov finns. Om det sätts gränser inom begreppet tekniskt vatten kommer det behövas ytterligare nivåer för kvalitet inom regleringen.

Jämför definitionerna i BBR – tappvatten respektive övrigt vatten. Vår bedömning är att det inte bör delas upp på fler nivåer än så.

Som exempel för vilka krav som kan ställas på bevattnings av jordbruksmark med avloppsvatten skulle man kunna titta närmare på hur frågan regleras på Gotland och Öland där bevattnings med avloppsvatten förekommer.

Sammanfattningsvis om ett och samma vatten ska nyttjas till flera saker bör det hålla kravet för det striktaste av de tilltänkta ändamålen. Detta kan jämföras med hur praktiskt taget allt vatten idag håller dricksvattenkvalitet, även om sådan kvalitet inte behövs för alla användningsändamål.

Från miljöbalkssynpunkt finns inte några direkta tillståndskrav idag för bevattnings med återvunnet avloppsvatten eller dagvatten inom jordbruket. De krav som finns på kvalitet kan istället sägas vara kopplade antingen till den reglering som gäller för det livsmedel som ska produceras utifrån livsmedelslagstiftningen eller med stöd av miljöbalkens bestämmelser och då kopplat till känsligheten hos de recipienter som finns inom det område som bevattnings ska ske. Grundkravet för detta finns i art. 14 i EU förordning 178/2002. Vidare finns bestämmelser i (förordning (EG) 852/2004 om livsmedelshygien).

För bevattnings med dagvatten eller avloppsvatten på exempelvis parkmark finns förutom de allmänna hänsynsreglernas tillämplighet ingen särskild reglering såvitt vi kan bedöma. Eftersom dagvatten omfattas av definitionen av avloppsvatten, om bevattnings sker inom detaljplanelagt område, omfattas dagvatten även av regleringen av utsläpp av avloppsvatten i 9 kap. 7 § MB. Bestämmelsen anger att avloppsvatten ska tas om hand på så sätt att "olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer".

- Hur ser ansvaret ut för VA som levererar ett halvrent vatten? Hur ofta behöver vi testa? (t.ex kan ju kvaliteten på dagvatten variera från dag till dag och timme för timme)

Detta beror på regleringen av tillhandahållandet. Om det sker inom ramen för LAV (vilket inte är möjligt med dagens definition) ska det uppfylla kraven enligt LAV. Även om det inte tillhandahålls inom LAV föreligger ansvar enligt PAL, allmänna skadeståndsrättsliga regler samt det avtalsrättsliga ansvaret.

Om vatten, beroende på kringliggande omständigheter har en kvalitet som varierar mellan X (lågt) och Y (høgt) med ett snitt på Z (median), bör detta levereras som vatten med kvalitet X. Detta då vattnet, om det levereras som kvalitet Y eller Z, vid vissa tidpunkter hade uppvisat en sämre kvalitet än vad som utlovas.

Kvaliteten måste vara konstant utifrån vilken kvalitet som utlovats mot brukare. Vår bedömning är att det därför är bättre att sätta den garanterade kvaliteten på vattnet som levereras lågt baserat på en miniminivå av den uppskattade kvaliteten, än att erbjuda någon form av snitt.

Jämför med att dricksvatten baseras på minimikrav – det kan uppnå högre kvalitet, men det är fortfarande dricksvatten. Vid en viss given sämre nivå utgör det inte längre dricksvatten.

Sammanfattningsvis är ansvaret detsamma som vid tillhandahållande av dricksvatten, med skillnaden att det är en annan typ av användningsområde för tekniskt vatten.

- Hur kan man tydliggöra vad man som va-huvudman får göra (kvalitetskrav) för att minska risken för va-huvudmän/kommuner vid användning.

Säkerställ att vattnet aldrig understiger utlovad kvalitet och att vattnet är rent nog att inte orsaka skador vid användning enligt det tänka ändamålet. Ett vatten som är passande för att ex. tvätta bilen kanske inte är rent nog för att inte sätta igen filtret i högtryckstvätten? Eller vatten som är rent nog att tvätta kläder i kanske sätter stopp i tvättmaskinen? Se inte endast till syftet med vattnet utan även till de produkter som utför arbetet.

Sammanfattningsvis; säkerställ att dricks- och tekniskt vatten aldrig blandas. Sälj aldrig tekniskt vatten med en lägre nivå än den garanterade.

4.3 Va-huvudmannens ansvar och skyldigheter

- Kan va-huvudmannen vägra leverera dricksvatten till ändamål som känns "onödigt" (fylla en damm, tvätta en p-yta) (5)

Vi har tolkat denna fråga som att va-huvudmannen inom ett va-förhållande vill neka fastighetsägaren leverans av vatten för vissa ändamål som va-huvudmannen bedömer onödigt.

Genom definitionerna av vattenförsörjning och avlopp samt ändamålsbestämningen av en va-anläggning i 2 § LAV framgår vilka vattentjänster som ska tillhandahållas fastigheterna inom verksamhetsområdet. Syftet med LAV är primärt att tillgodose hushållsbrukares normala behov av vatten och avlopp. Enligt rättspraxis anses huvudmannen exempelvis inte utan särskilt åtagande vara skyldig att leverera vatten av annan beskaffenhet eller mängd än för normalt hushållsändamål eller att för rening ta emot annat än hushållsspillvatten. Det föreligger därför inte någon skyldighet för huvudmannen att inrätta allmän va-anläggning enbart för att tillgodose exempelvis industriella anläggningars behov. Dock innefattas förutom leverans av dricksvatten till förtäring, matlagning, personlig hygien även enligt praxis de särskilda näringar som bedrivs inom bebyggelsen, exempelvis affärsverksamhet, industri, hantverk eller boskapsskötsel. Bland tjänsterna ingår därför även produktion och distribution av vatten för bevattning av trädgårdsland och parkanläggningar inom bebyggelsen, dock inte bevattning av större arealer som tjänar annat syfte än bebyggelsens direkta behov, t.ex. jordbruk. Utanför tillämpningsområdet faller också leverans av vatten som skall användas som drivkraft.⁴⁹

En möjlighet för kommuner att vid situationer med risk för vattenbrist begränsa vattenanvändningen är att meddela bevattningsförbud. Detta sker med stöd av bemyndigandet i 23 § LAV och behöver även ha stöd i kommunens ABVA.⁵⁰ Bevattningsförbud omfattar normalt sett förbud att vattna med slang eller fylla pooler.

Den påföljd som kommunen/va-huvudmannen kan hänvisa till om ett bevattningsförbud inte efterlevs är avstängning enligt 43 § LAV. Detta kräver emellertid att bevattning eller annan förbjuden användning kan anses som en väsentlig försummelse i användarförhållandet. Avstängningsshotet är ett mycket

⁴⁹ Qviström s 36.

⁵⁰ Se Qviström, lag om allmänna vattentjänster (2006:412), 23 §, Karnov, Juno (besökt 2021-06-18).

kräftfullt hot och det har i förarbetena framhållits att den bör utnyttjas med försiktighet och tillgripas bara när huvudmannen har ett starkt intresse av att framtinga rättelse från den försumlige användaren och någon risk för sanitära olägenheter inte föreligger.⁵¹ Att precisera förutsättningarna för att avstängning ska få ske närmare än vad som skett har inte ansetts lämpligt med hänsyn till de många olikartade situationer som kan uppkomma. Om huvudmannen vidtar avstängningsåtgärd utan att användarens försummelse är av den väsentliga karaktär som förutsätts i lagen, får huvudmannen anses ha överskridit sin rätt, vilket innebär att han kan bli skadeståndsskyldig enligt 46 §.⁵²

Inom LAV: Kommuner har möjlighet att meddela så kallade bevattningsförbud. Det finns således en möjlighet för kommuner att begränsa leveransen och ange att dricksvatten inte får användas till vissa ändamål. Dock kan det vara svårt att koppla en generell vägran att leverera vatten till ändamål som ryms inom hushållsändamål på grund av att ändamålet anses onödigt. Som regleringen ser ut idag får en huvudman endast tillhandahålla vatten av dricksvattenkvalitet. Om vissa "onödiga" nyttjanden förbjuds innebär det att brukarna förhindras att utföra dessa, vilket de har rätt till. Det kan därför finnas en svårighet i att särskilja vilken del av leveransen som ryms inom det som va-huvudmannen är skyldig att tillhandahålla och vad som ska ses som "slösaktig" användning. Ett bevattningsförbud måste också vara kopplat till legitima grunder som anges i kommunens allmänna bestämmelser för va-anläggningen.

Såvitt vi känner till finns det ingen praxis i fråga om avstängning enligt 43 § LAV med hänvisning till att en brukare brutit mot ett bevattningsförbud. Vi har vid sökningar efter praxis endast kunnat hitta ett avgörande i allmän förvaltningsdomstol som avser laglighetsprövning av ett bevattningsförbud. Förvaltningsrätten i Karlstad kom i detta avgörande fram till att ett bevattningsförbud som Tekniska nämnden i Örebro kommun meddelat var förenligt med kommunallagen och inte heller bröt mot någon annan författning (se 10 kap. 8 § första stycket KL).⁵³

Va-huvudmannen behöver giltig anledning för att stänga av vattenförsörjningen hos en brukare (jfr 43 § LAV). Va-huvudmannen måste vid en rättslig prövning av beslut om avstängning kunna presentera konkret underlag som visar att avstängningen kunnat ske utan att medföra olägenhet för människors hälsa och att samtliga förutsättningar i 43 § LAV är uppfyllda.

Utom LAV: Vid tillhandahållande av vatten på rent avtalsrättslig grund kan nyttjandet stadgas i avtalet.

Om tekniskt vatten införs som en vattentjänst inom ramen för LAV torde det kunna regleras genom ABVA. Exempelvis genom en skrivning med följande lydelse, "Fastighetsägaren får endast bruka vatten av dricksvattenkvalitet för syften där dricksvattenkvalitet är erforderligt, all annan användning ska ske med tekniskt vatten".

⁵¹ Prop 2005/06:78 s. 107.

⁵² Qviström s. 180 ff.

⁵³ Förvaltningsrätten i Karlstad, dom 2017-10-03, mål nr M 2117-17 (domen överklagades inte till högre instans).

- Kan vi lagmässigt säga nej till att nyttja dricksvatten för annat än för hushållsändamål?

Inom LAV är svaret det samma som på frågan ovan. Va-huvudmannen har en skyldighet att erbjuda dricksvatten för hushållsändamål, och får inte stänga av vattenförsörjningen utan erforderlig anledning. Om det kan konstateras att en brukare använder vatten för andra ändamål än hushållsändamål skulle det i och för sig kunna ligga till grund för nekad leverans.

Vid tillhandahållande utom LAV, på rent avtalsrättslig grund, styrs nyttjandet av hur avtalet formuleras.

En va-huvudmans skyldighet är att leverera vatten lämpligt för normal hushållsanvändning. Om man nekar vatten för normal hushållsanvändning blir det likställt med en avstängning av vattnet, vilket inte får göras utan erforderlig anledning. Därför krävs det att ett substitut erbjuds. I dagsläget måste vattnet utgöra dricksvatten, varför det inte finns något substitut att erbjuda.

4.4 Ekonomi och va-taxor

- Kan man ta betalt för det tekniska vattnet? / Vem ska stå för kostnaden för att leverera vattnet?

Inom LAV: Va-huvudmannen har rätt att bestämma avgifterna utifrån de nödvändiga kostnaderna för verksamheten. Om tillhandahållandet sker inom LAV kan det läggas på va-taxan.

Utom LAV: Självkostnadsprincipen gäller för all kommunal verksamhet. Kommuner kan då ta betalt för tekniskt vatten. Det går även att finansiera med skattemedel – men då bör det utredas ytterligare så att det inte blir någon form av statsstöd.

Sammanfattningsvis så kan man ta betalt och då enligt självkostnadsprincipen. Det skiljer sig dock beroende på om tillhandahållandet sker inom eller utom LAV.

4.5 Tillstånd/prövning

- Inom ett avloppsreningsverk skulle det i framtiden kunna vara möjligt att "producera" olika typer av vatten beroende på vad det ska användas till. Hur kan ett regelverk och krav för utsläpp utformas i ett tillstånd?

Tillstånds- och anmälningsplikten för avloppsreningsanläggningar regleras genom 9 kap. MB tillsammans med kap. 28 1-4 §§ MPF. Tillståndsplikten är kopplad till att det är en avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten, från den allmänna va-anläggningen, för mer än 2 000 pe eller från de industriverksamheter som anges i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250).⁵⁴

I fråga om villkor för avloppsreningsanläggningar prövas det dels individuellt i det aktuella tillståndet, dels genom att bestämmelserna i NFS 2016:6 är direkt tillämpliga. För de parametrar som regleras genom utsläppskrav i föreskrifterna föreskrivs oftast inte tillståndsvillkor så länge utsläppskraven inte är strängare än i föreskrifterna. Skälet är enligt Naturvårdsverket att undvika en dubbelreglering

⁵⁴ Industriutsläppsverksamhet = en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -i.

genom att upprepa villkor som ändå gäller enligt författning. I dessa fall gäller alltid avloppsföreskrifternas minimikrav. Undantag från minimikraven i avloppsföreskrifterna får inte meddelas i tillstånd.⁵⁵

NFS 2016:6 innehåller bestämmelser om rening och utsläpp av avloppsvatten som kommer från tätbebyggelse med 2 000 pe eller mer. Vidare innehåller föreskriften även bestämmelser om kontroll av utsläpp från avloppsreningsanläggning med anslutning större än 200 pe samt kontroll av utsläpp från ledningsnät hörande till avloppsreningsanläggning med anslutning på 2 000 pe eller fler. De utsläppskrav som finns i NFS 2016:6 reglerar enligt 5 och 6 §§ reningen av avloppsvattnet före utsläpp till sötvatten, flodmynning eller havs- och kustområde. Kraven på kontroll av avloppsvatten gäller enligt 10 § för bräddat vatten, inkommande vatten och provtagning på det renade vattnet före utsläpp till recipient.

Det finns enligt vår bedömning inget juridiskt hinder för att ett tillstånd till ett avloppsreningsverk uttryckligen inkluderar tillstånd att rena avloppsvatten och att det renade vattnet istället för att släppas ut till recipient används för andra ändamål. Tillståndet och dess villkor kan emellertid endast omfatta en reglering av den tillståndsplikt som gäller för verksamhetsutövaren för avloppsreningsverket. Detta innebär att de villkor som ska föreskrivas för vattnets kvalitet måste vara kopplade till sådana förhållanden som verksamhetsutövaren har faktisk och rättslig rådighet över. NFS 2016:6 innehåller inte någon reglering av vilka minimikrav som ska gälla för avloppsvatten som inte släpps ut till recipient. Detta kommer sannolikt innebära att de villkorsförslag som verksamhetsutövaren lämnar kommer att ta sin utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna.

Om det återvunna avloppsvattnet ska användas för bevattning kommer från och med den 26 juni 2023 bestämmelserna i EU-förordningen om återanvändning av vatten att bli tillämplig. Vilka utökade krav på tillståndsprövning som förordningen kommer att medföra är ännu inte utrett och Naturvårdsverket utreder för närvarande detta och andra frågor kopplade till EU-förordningen.

- Vilka eventuella tillstånd behövs för att ställa upp vattenkiosker?

Såvitt vi förstått det är en vattenkiosk en tankstation för tillhandahållande av vatten. Det kan dels vara fråga om tillhandahållande av tekniskt vatten, dels av dricksvatten vid avbrott i vattenleveranser.

Med hänsyn till syftet med föreliggande rapport besvarar vi endast frågeställningen utifrån att det handlar om tillhandahållande av tekniskt vatten som inte uppfyller kraven för dricksvatten.

Tillståndsplikten för en vattenkiosk blir beroende av hur vattnet kommer till vattenkiosken.

Bestämmelserna om tillståndsplikt för bortledning av yt- och grundvatten blir tillämpliga om det skulle vara fråga om bortledning av yt- eller grundvatten och utförande av anläggning för detta (se 11 kap. 3 § MB).

⁵⁵ Naturvårdsverket 2019-04-15, Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten.

Om det handlar om återvunnet avloppsvatten som transporteras till dricksvattenkiosken genom tankbilar eller ledningar från ett avloppsreningsverk bör inte verksamheten vid vattenkiosken eller transporten av vattnet till kiosken vara att anse som en vattenverksamhet. Enligt vår bedömning får det anses som rättsligt oklart om tillstånd till en avloppsreningsanläggning måste ändras för det fall verksamhetsutövaren avser att transportera renat avloppsvatten till en dricksvattenkiosk.

Eftersom avloppsvatten inte är undantaget från definitionen för avfall kan transport och förvaring av återvunnet avloppsvatten rent formellt omfattas av tillståndsplikt enligt 5 kap. 1 § avfallsförordningen.⁵⁶ Detta gäller om det avser mer än 10 ton avfall eller 50 kubikmeter avfall. Såvitt vi förstått hanteras avloppsvatten inte praktiskt genom att tillstånd för avfallshantering aktualiseras förutom för slam och avfall som uppstår vid rening av avloppsanläggningen. Om det vatten som tillhandahålls vid dricksvattenkiosken tas emot direkt, exempelvis genom uppsamlande av dagvatten, och anläggningen är förlagd inom detaljplanlagt område kan anläggningen anses som anmälningspliktig enligt 9 kap. 2 och 7 § MB samt 13 och 14 §§ FMH.

4.6 Frågeställningar prioritetnivå 2

4.6.1 *Kvalitetskrav på ett tekniskt/återanvänt vatten*

- Vem ska sätta upp kriterier för ny vattenkvalitet - jfr lagstiftning kring dricksvatten

Den svenska regleringen avseende dricksvatten är baserad på EU-rättsliga bestämmelser.

EU-reglering innehåller inga kriterier för ett tillhandahållande av vatten som inte utgör dricksvatten. Detta medför att Sverige får införa egna bestämmelser, under förutsättning att de inte strider mot EU-bestämmelserna.

Det är således riksdagen som kan besluta om en ny lag avseende nya definitioner. Mer troligt är en delegering till aktuell myndighet för meddelande av föreskrifter avseende en ny vattenkvalitet.

Eftersom Livsmedelsverket sätter upp föreskrifterna som ligger till grund för tolkningen av vad som utgör vatten lämpligt för hushållsanvändning i LAV är Livsmedelsverket en myndighet som kan vara intressant att rikta sig emot. Om föreskrifter kan meddelas för kraven på en annan typ av vatten, som inte utgör tekniskt vatten, men som är lämplig för hushållsanvändning så kan tekniskt vatten tillhandahållas inom ramen för LAV utan någon lagändring.

När det gäller installationer i byggnader finns redan en reglering genom BBR för att möjliggöra installationer som är avsedda för s.k. "övrigt vatten". Detta avser emellertid inte hantering av miljö- och hälsopåverkan utan endast hur tekniska installationer ska definieras.

När det gäller bevattning med avloppsvatten kommer, som tidigare nämnts, bestämmelserna i EU-förordningen om återanvändning av vatten att börja gälla i Sverige från och med 26 juni 2023. Detta innebär att minimikraven för

⁵⁶ Agnes Advokatbyrå (2017-09-21), Johanna Lindqvist och Agnes Larfeldt, Juridisk utredning av frågor rörande hantering av matavfall och klosettwater i projekt MACRO, s. 19-21.

avloppsvatten för bevattning kommer regleras i denna förordning. Sverige får ställa strängare krav genom lag eller förordning. I den mån det finns bemyndiganden kan berörda myndigheter ställa krav i föreskrifter. Sannolikt skulle Naturvårdsverket, Jordbruksverket eller Livsmedelsverket vara lämpliga myndigheter för sådana föreskrifter. Vilken myndighet som ska meddela föreskrifterna beror på vem föreskrifterna ska rikta sig mot. Detta är en fråga som behöver utredas vidare och sannolikt också ingår i Naturvårdsverket pågående regeringsuppdrag med anledning av införandet av EU-förordningen om återanvändning av vatten.

4.6.2 *Va-huvudmannens ansvar och skyldigheter*

- Kan VA-huvudman leverera tekniskt vatten till ändamål vi ej ser som dricksvattenbruk?

I dagsläget ska allt vatten som tillhandahålls inom LAV ha dricksvattenkvalitet. Detta innebär dock inte att allt vatten som tillhandahålls inom LAV är för dricksvattenbruk.

Om definitionen av "vatten lämpligt för normal hushållsanvändning" ändras så kan va-huvudmannen leverera tekniskt vatten för andra hushållsändamål än förtäring och tillagning av mat. Exempelvis klosettwater, vatten för bevattning, poolwater och annat som används i hushållet. Då uppfyller va-huvudmannen sin skyldighet att leverera vatten, och fastighetsägaren åtnjuter sin rätt att nyttja tjänsten.

Det finns enligt vår bedömning inget rättsligt hinder för va-huvudmannen att leverera tekniskt vatten trots att det inte omfattas av LAV:s vattentjänster. Vi delar den bedömning som WSP gjort i rapporten Juridiska förutsättningar för tekniskt vatten (2020-09-24), se sid. 10 och 13. Se även slutsatserna i Svenskt Vatten Utveckling rapport 2019:21 sid. 34.

Vid tillhandahållande av tekniskt vatten måste kommunalrättsliga och konkurrensrättsliga bestämmelser efterlevas. Detta innebär bl.a. att självkostnadsprincipen, likställigheten och principen om kommunal näringsverksamhet måste iakttas. Denna fråga kräver ytterligare utredning utifrån de förutsättningar som är aktuella avseende det tänka tillhandahållandet.

4.6.3 *Ekonomi och va-taxor*

- Vilka resurser får vi som va-organisation använda för detta arbete (utveckling/infrastruktur)? Måste det vara försvarbart på kort sikt?

Självkostnadsprincipen gäller vid all kommunal verksamhet. Skäliga kostnader för va-anläggningens utförande, drift och förnyelse får tas ut även om de till viss del berör utveckling av anläggningen. Förutsatt att kostnaderna kan anses som nödvändiga och att infrastrukturen används i va-verksamheten kan det vara försvarbart på kort sikt.

En höjning av avgifterna för införande av ett nytt vattenslag med hänsyn till miljön torde kunna motiveras inom självkostnadsprincipen under förutsättning att de också kan anses som nödvändiga för va-verksamheten. Det kräver dock ytterligare utredning för att kunna komma med ett säkrare och mer utförligt svar.

- Kan vi leverera ett billigare vatten för viss användning?

Ja, om det sker inom ramarna för de kommunala befogenheterna. Eventuellt även om det sker för allmänhetens bästa att större förbrukare kan köpa annan kvalitet billigare. Även detta är en kommunalrättslig fråga som får omfattas av en separat utredning.

- Kan vi leverera ett dyrare vatten för viss användning?

Även denna fråga faller inom ramen för de kommunala befogenheterna och framförallt självkostnadsprincipen. Om vattnet är dyrare att producera torde det innebära att avgiften som brukaren måste erlægga för att nyttja tjänsten kan öka i motsvarande mån.

4.6.4 *Ekonomi och incitament*

- Kan vi tvinga folk juridiskt att använda tekniskt vatten?

Denna fråga förutsätter egentligen att tekniskt vatten införs som en vattentjänst i LAV. Detta skulle, som vi tidigare angivit, kunna ske på två sätt, antingen genom att kraven för vattentjänsten dricksvatten genom ändring av Livsmedelsverkets föreskrifter ändras, eller genom att en ny vattentjänst införs i LAV. För att kunna leverera vatten av olika kvalitet för olika ändamål krävs dock omfattande utbyggnad och investering i ledningar som kan användas för leverans av vattentjänsten tekniskt vatten.

Om det i framtiden skulle bli aktuellt med ytterligare en vattentjänst kanske det framförallt skulle vara genom prissättning som styrning mot användning av tekniskt vatten skulle ske. I fråga om att förbjuda viss vattenanvändning för det levererade dricksvattnet så skulle detta kräva stöd i LAV. Detta regleras genom huvudmannens möjlighet att stänga av vattentillgången vid överträdelser hos brukaren.

Under förutsättning att det går att hitta stöd i LAV för att genom ABVA bestämma vilken vattentjänst som får användas till olika ändamål kan det vara ett alternativ att föreskriva om att dricksvatten endast får användas för ett antal specificerade ändamål och att för övrig vattenanvändning för hushållsändamål ska tekniskt vatten användas. Det är dock oklart om dagens bestämmelser i LAV skulle kunna medföra en rätt till sådan reglering. Sannolikt kräver det en lagändring.

Enligt 21 § LAV får en fastighetsägare inte använda en allmän va-anläggning på ett sätt som innebär att 1) avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet, 2) att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller 3) andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan. Vid tillämpning av nuvarande lydelse av LAV skulle i sådana fall kravet på fastighetsägarna, att använda vattentjänsten tekniskt vatten för vissa ändamål, behöva vara kopplat till 21 § LAV. Detta skulle exempelvis kunna koppla till att huvudmannen har en skyldighet att uppfylla de generellt satta miljömålen om återvinning för hela samhället se 1 kap. 1 § MB, eller det angivna hushållningskravet i 10 § LAV. Dock är dessa generella bestämmelser sannolikt inte tillräckligt tydliga för att kunna ligga till grund för tvingande krav på fastighetsägarna som innebär att vattenförsörjningen stängs av om de inte efterlevs. Detta innebär att vår slutsats är att en lagändring behövs

för att va-huvudmannen ska kunna tvinga fastighetsägare som är anslutna till den allmänna va-anläggningen att använda tekniskt vatten.

4.6.5 Definition/nomenklatur

- Vad räknas tekniskt vatten som? Biprodukt, produkt, avfall?

Utifrån dagens tolkning av LAV anses tekniskt vatten som avlopp. Detta då det inte uppfyller dricksvattenkvalitet.

Utifrån BBR anses tekniskt vatten utgöra övrigt vatten, dvs vatten som inte är av dricksvattenkvalitet.

Tekniskt vatten bör liksom dricksvatten anses vara en produkt som omfattas av bestämmelserna i PAL.

Enligt 15 kap. 1 § MB avses med avfall varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Dagvatten och spillvatten som innehavaren (va-huvudman/fastighetsägare/kommunal enhet med ansvar för förvaltning av platsmark etc.) på något sätt behöver göra sig av med, antingen genom behandling för att kunna återanvändas eller genom utsläpp till recipient omfattas av definitionen för avfall.⁵⁷

Enligt 15 kap. 1 § andra stycket avses med biprodukt ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet. Rening av spillvatten eller dagvatten bör enligt vår bedömning inte kunna anses vara en sådan produktionsprocess som avses för att det ska bli aktuellt att anse det tekniska vattnet som en biprodukt enligt avfallsagstiftningen. Det som eventuellt skulle kunna vara tillämpligt är att avfallet, enligt tredje stycket 15 kap. 1 § MB, har upphört att vara avfall eftersom det genomgått en återvinningsprocess och därmed uppfyller kraven i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 39 eller 40 §§ i 15 kap. MB. För svensk del finns det förordningar meddelade med stöd av 40 § såvitt avser kriterier för när metallskrot, krossglas och kopparskrot upphör att vara avfall (se 1 kap. 16 § i avfallsförordningen). För avfall som inte omfattas av specifika förordningar måste en bedömning av om avfallet upphört att vara avfall ske i varje enskilt fall.⁵⁸ Detta innebär enligt 15 kap. 9 a § MB att en bedömning behöver göras av följande:

1. ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål,
2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål,
3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning, och
4. användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människans hälsa eller miljön.

Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om ett avfall efter en återvinningsprocess har upphört att vara ett avfall. Enligt Naturvårdsverkets rekommendation bör verksamhetsutövaren rådgöra med tillsynsmyndigheten vid denna bedömning. Inom ramen för tillsynen granskas verksamhetsutövarens

⁵⁷ Denna slutsats gör även Hoyer Kerstin i Svenskt Vatten Utvecklings rapport 2019-21, se s. 33.

⁵⁸ Se även Naturvårdsverkets vägledning på <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Nar-avfall-upphor-att-vara-avfall/>, besökt 2021-06-03.

bedömning och ifall myndigheten inte delar bedömningen att avfall upphört att vara avfall kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamheten att fortsätta hantera ämnet eller föremålet som ett avfall. Ett sådant beslut kan överklagas.

I sin vägledning påpekar emellertid Naturvårdsverket också att det generellt sett inte är en uppgift för tillsynsmyndigheten att utfärda beslut om att avfall upphört att vara avfall. Detta eftersom bedömningen av om ett avfall upphört att vara avfall kan förändras över tiden beroende på om det finns avsättning för föremålet/ämnet.

Genom ett återvinningsförfarande där avloppsvattnet/dagvattnet renas och därmed utan risk för människors hälsa eller miljön kan användas för exempelvis bevattning eller annat ändamål bör det enligt vår bedömning gå att göra bedömningen att det inte längre är ett avfall utan ett föremål eller ämne. Detta innebär att Reach-förordningen är tillämplig på det levererade vattnet, om vissa undantag för återvunna ämnen inte kan anses tillämpliga (precis som förordningen är i fråga om dricksvatten). Avfall omfattas inte av Reach-förordningen (se artikel 2(2)). För att göra en sådan bedömning bör va-huvudmannen rådgöra med tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen eller kommunala nämnden). Dock bör det också övervägas om de eventuella avfallstillstånden för lagring av avfall eller transport av avfall är så betungande att inhämta att det finns ett värde i att göra en bedömning av om avloppsvattnet/dagvattnet upphört att vara avfall.

- Uttag av vatten från recipient för bevattning - hur ser tillståndsfrågan/processen ut här?

Uttag för bevattning som går utöver vad som behövs för en husbehovstäkt, se 11 kap. 11 § MB, är tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § MB punkt 3 (bortledning av vatten från ett vattenområde) eller punkt 6 bortledning av grundvatten och 11 kap. 9 § MB. Istället för tillstånd kan bortledning av ytvatten som inte överstiger 600 kubikmeter per dygn, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta, eller bortledning av högst 1 000 kubikmeter från annat vattenområde än ett vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år eller utförande av anläggningar för detta, anmälas till länsstyrelsen, se 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

För verksamheter som är tillståndspliktiga ska ett samråd genomföras enligt 6 kap. MB och en miljöbedömning tas fram. Tillståndsansökan prövas vid mark- och miljödomstolen. För anmälningspliktig verksamhet krävs inget samråd eller miljöbedömning och verksamheten kommer att prövas av länsstyrelsen. Ett tillstånd kan förenas med villkor för den planerade verksamheten och en anmälan som godtas kan förenas med försiktighetsmått.

- Finns det några hinder att låta fastigheter använda ex sjövattnen för spolning av toaletter?

Nej, det finns inga rättsliga hinder för sådan användning. Det behöver regleras i tillståndet för den enskilda avloppsanläggningen vilka krav som ska ställas på avloppsanläggningen och utsläpp till recipient. Om det rör sig om uttag för husbehov för en- eller tvåfamiljsfastigheter omfattas vattenavledningen sannolikt av undantaget i 11 kap. 11 § punkt 1 MB. Dock är den enskilda avloppsanläggningen tillståndspliktig enligt 9 kap. 7 § MB och 13 § FMH. Tillstånd

till enskilda avloppsanläggningar omfattar normalt sett inte reglering av vilket vatten som ska användas för spolningen, men det är inte uteslutet att en kommunal miljönämnd skulle kunna inkludera detta i prövningen och anse att även uttaget skulle behöva förenas med skyddsåtgärd eller försiktighetsmått.

- Hur påverkar EU:s riktlinjer om återanvändning av vatten för bevattning inom jordbruket?

EU-förordningen om minimikrav för återanvändning av vatten trädde i kraft den 25 maj 2020. Bestämmelserna i förordningen börjar gälla från och med den 26 juni 2023. Bestämmelserna i EU-förordningen kommer att medföra minimikrav för vattenkvaliteten i enlighet med vad som framgår av tabell 2 i EU-förordningen. Vidare kommer bestämmelserna sannolikt också medföra att någon form av tillståndsprövning kommer att behöva införas för bevattning med avloppsvatten i enlighet med vad som anges i artikel 6 i förordningen. Denna tillståndsplikt kommer att gälla för både producenten och slutanvändaren (där så är relevant i enlighet med nationell rätt). Tillståndet ska ange de skyldigheter som operatören av återvinningsanläggningen och, i förekommande fall, som andra ansvariga parter har. Någon sådan direkt tillståndsplikt finns såvitt vi kan bedöma inte i svensk rätt idag.

Naturvårdsverket har ett pågående regeringsuppdrag som kommer att redovisas den 1 juni 2022. Inom ramen för detta regeringsuppdrag ska bl.a. föreslås ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt förfarande för tillståndsprövning av produktion av återvunnet avloppsvatten och tillhandahållande av sådant avloppsvatten för bevattning inom jordbruket. Även om EU-förordningens minimikrav ännu inte är gällande så skulle man kunna tänka sig att de får konsekvenser för prövningar av bevattning med avloppsvatten som på olika sätt initieras även innan ikraftträdandet av bestämmelserna eftersom det nu finns angivna miniminivåer i förordningen Bilaga 1 tabell 2. Dock har vi inte inom ramen för Projektet analyserat om den miniminivå som anges i EU-förordningen, om återanvändning av vatten, är i nivå med nuvarande svenska kvalitetskrav i domar och beslut som avser återanvändning av avloppsvatten.

Vidare ska det noteras att EU-förordningen inte är tillämplig på återanvändning av dagvatten.

Johanna Lindqvist

Jonathan Svitzer

5 BILAGA SAMMANFATTANDE TABELL

EU-rättslig lagstiftning	Förkortning
Rådets direktiv av den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (85/374/EEG)	PAL-direktivet
Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse av den 21 maj 1991	Avloppsdirektivet
Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten	Gamla Dricksvattendirektivet
Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område	Ramvattendirektivet
Rådets förordning (EG) 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier	REACH
Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv	
Förordning (EU) nr 333/2011 (metallskrot), förordning (EU) nr 1179/2012 (krossglas) och förordning (EU) nr 715/2013 (kopperskrot)	
Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt 2012/C 326/01	FEUF
Rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall	
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/741 om minimikrav för återanvändning av vatten	
Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten	Dricksvattendirektivet
Lagar	
Regeringsformen (1974:152)	RF

Produktansvarslagen (1992:18)	PAL
Miljöbalk (1998:808)	MB
Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster	LAV
Livsmedelslagen (2006:804)	
Konkurrenslag (2008:579)	KonkL
Plan- och bygglagen (2010:900)	PBL
Kommunallag (2017:725)	KL
Förordningar	
Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	FMH
Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter	
Vattenförvaltningsförordningen (2004:660)	VFF
Livsmedelsförordningen (2006:813)	
Förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster	
Plan- och byggförordningen (2011:338)	PBF
Miljöprövningsförordningen (2013:251)	MPF
Avfallsförordningen (2020:614)	
Myndighetsföreskrifter och allmänna råd	
Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd	BBR
Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse	NFS 2016:6
Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse	
Livsmedelsverkets föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten; LIVSFS 2017:2	LIVSFS 2017:2
Praxis	
Mark- och miljööverdomstolen dom 2010-03-12 i mål nr M 5369-09	

Mark- och miljööverdomstolen dom 2010-03-24 i mål nr M 7834-07	
Mark- och miljööverdomstolen dom 2013-08-21 i mål nr M 2275-13	
Mark- och miljööverdomstolen dom 2013-11-13 i mål nr M 4569-13 och M 10505-17	
Förvaltningsrätten i Karlstad, dom 2017-10-03, mål nr M 2117-17	
Mark- och miljööverdomstolens domar 2017-10-20 i mål nr M 11218–16 och M 11222–16	
Mark- och miljööverdomstolen dom 2018-03-12 i mål nr M 10505-17	
Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen dom meddelad 2020-10-16 i mål nr M 1588-20	
Förarbeten	
Proposition 1990/91:197 (Produktskadelagen)	
Proposition 1993/94:188 (Lokal demokrati)	
Proposition 1997/98:45 del 1 och 2 (Miljöbalk)	
Proposition 2005/06:78 (Allmänna vattentjänster)	
Proposition 2007/08:138 (Ny konkurrenslag m.m.)	
Proposition 2008/09:231 (Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.)	
Proposition 2017/18:243 (Vattenmiljö och vattenkraft)	
Proposition 2019/20:156 (Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet)	

Statens offentliga utredningar	
SOU 2009:42	
Doktrin	
Langlet, David & Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011	
Qviström, Jörgen, Vattentjänstlagen, E-Bok JUNO Version 2, Wolters Kluwer, 2016	
Elektroniska källor	
https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Analysera-vilka-atgarder-som-behovs-for-att-genomfora-EU-forordningen-om-minimikrav-for-ateranvandning-av-vatten/ .	
https://www.svenskvatten.se/fakta-om-vatten/avloppsfakta/ hämtad 2021-05-25	
https://www.svenskvatten.se/om-oss/europeiska-unionen/dricksvattendirektivet/ hämtad 2021-05-27	
Rapporter	
EU-kommissionen följedokument till rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet Bryssel den 26.2.2019 (SWD(2019) 57 draft)	
Regeringskansliet Faktapromemoria 2018/19:FPM41, Rapport om genomförande av vattendirektivet och översvämningsdirektivet	
Kalmar Vatten, Hållbart VA-system i Kalmar, PM Resultat AP2 – lagar och krav, 2019-06-12	
Hoyer Kerstin, Svenskt Vatten Utveckling rapport 2019-21, Återvunnet avloppsvatten för industriell användning och bevattnings	
WSP, Juridiska förutsättningar för tekniskt vatten (2020-09-24)	