

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-01-13

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Allmänna vattentjänster

Enligt en lagrådsremiss den 24 november 2005 (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Helena Forsaeus.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om allmänna vattentjänster

6 och 7 §§

Enligt 6 § i lagförslaget är kommunen under där angivna förutsättningar skyldig att ordna så att vattenförsörjning eller avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse tillgodoses genom en allmän va-anläggning. I 7 § stadgas vidare att en allmän va-anläggnings verksamhetsområde skall vara bestämt samt att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela föreskrifter om verksamhetsområdets bestämmande. I sistnämnda avseende torde avses ett beslut som redovisar hur verksamhetsområdet för en viss va-anläggning skall avgränsas och inte generella föreskrifter om hur avgränsningen av verksamhetsområden skall göras. Bestämmelsen i nu berört hänseende bör därför justeras så att det klart framgår av lagtexten att fråga i förekommande fall är om beslut eller föreskrift om vilket verksamhetsområde en viss va-anläggning skall ha.

Såsom lagförslaget utformats har kommunen först att ta ställning till om den är skyldig att sörja för att vattentjänster ordnas för viss befintlig eller blivande bebyggelse genom en allmän va-anläggning. Först härefter skall så regeringen eller efter regeringens bemyndigande kommunen besluta om vilket verksamhetsområde anläggningen skall ha. Det kan ifrågasättas om inte en naturligare ordning vore att först besluta att viss befintlig eller blivande bebyggelse under vissa förutsättningar skall utgöra verksamhetsområde för en allmän va-anläggning för att härefter stadga att kommunen inom sådant område är skyldig att snarast tillgodose behovet av vattentjänster genom en sådan anläggning. Lagrådet förordar att en sådan ordning övervägs under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagförslagets grundläggande konstruktion, som innebär att det är regeringen eller efter bemyndigande kommunen som beslutar om avgränsningen av verksamhetsområde för en va-anläggning, förutsätter vidare att dessa beslut blir att anse inte som förvaltningsbeslut utan som normbeslut.

Genom bestämmande av en allmän va-anläggnings verksamhetsområde avgränsas det geografiska område inom vilket vattenförsörjning och avlopp skall ordnas genom en allmän va-anläggning. Med hänsyn till att verksamhetsområdets avgränsning kan omfatta i stort sett all tätbebyggelse i en kommun och då ett beslut om verksamhetsområde får den innebörden att lagstiftningen om allmänna vattentjänster skall gälla inom det utpekade området får beslut om verksamhetsområde, enligt lagrådsremissen, anses ha sådan karaktär att fråga blir om ett normbeslut. I lagförslaget föreslås därför att regeringen bemyndigas att meddela beslut om verksamhetsområde med möjlighet till subdelegation till kommunen.

Remissens ställningstagande till den normativa karaktären hos ett beslut om verksamhetsområde är inte helt invändningsfritt.

Regeringsformens (RF) normbegrepp är inte närmare preciserat i RF. Inte heller ger RF:s förarbeten någon säker ledning när det gäller att klargöra innebörden av det normbegrepp på vilket 8 kap. RF vilar. Enligt propositionen med förslag till ny RF (1973:90 s. 203 f.) avses med normer rättsregler och det sägs att dessa kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. De kännetecknas vidare av att de inte bara avser ett visst konkret fall utan har generell giltighet. Det sistnämnda kravet får enligt propositionen anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Föreskrifter som meddelas till skydd för konkret bestämda områden eller andra objekt bör således betecknas som generella om de är riktade till allmänheten som till exempel ordningsföreskrifter för naturvårdsområden enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. Detsamma gäller föreskrifter som inte innehåller några fullständiga rättsregler utan endast avser en viss författnings tillämplighet eller förordnande att en lag skall träda i kraft vid en viss tidpunkt. (Se härom Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl, s. 42-43.)

När det gäller beslut med lokalt begränsad räckvidd som avser vissa konkret begränsade områden, som till exempel olika bebyggelseplaner, där besluten närmast drabbar berörda fastighetsägare eller vissa andra rättsinnehavare, intar dessa beslut dock många gånger en svårbestämd mellanställning mellan normbeslut och förvaltningsbeslut. (Strömberg, a.a. s. 42 och där redovisade förarbeten till plan- och bygglagen, PBL.)

I propositionen (prop. 1975/76:112 s. 63 ff.) med förslag till kungörandelagen diskuterade föredragande statsrådet de gränsdragnings-svårigheter som möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område med kanske bara en eller ett par bestämda fastigheter. Han slog till en början fast att ett lokalt begränsat beslut hade karaktären av författning om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen såsom exempelvis ett förbud att ta bort eller skada växter av viss art där den växer vilt. Däremot kunde den generella naturen starkt ifrågasättas när fråga var om lokalt begränsade föreskrifter avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Detta gällde även om föreskrifterna band inte bara den aktuella ägaren eller rättsinnehavaren utan även framtida sådana. I enlighet

härmed och med åberopande av den praxis som följts vid tillämpningen av 3 § andra stycket 2 förvaltningslagen (1971:290) i ärende om fastställelse av detaljplan ansåg föredraganden att bl.a. beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen och beslut om förbud mot byggande, schaktning m.m. enligt samma lagstiftning inte borde hänföras till författning. Däremot borde föreskrifter som riktade sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t.ex. ett län, anses ha så generell karaktär att de borde bedömas höra till kategorin författningar. Att i generella termer ange var gränsen exakt går mellan föreskrifter av författnings natur och andra föreskrifter var, framhöll föredraganden, inte möjligt.

Som framgår av vad ovan anförts är gränsen mellan föreskrifter i RF:s mening – normer – och andra bestämmelser inte helt klar. När ställning skall tas i ett enskilt fall, blir det därför uppenbarligen inte sällan nödvändigt att väga samman olika omständigheter som kan inverka på bedömningen (jfr Lagrådets yttrande till Bostadsutskottet i förarbetena till PBL, BoU 1986/87:1, s. 458).

Ett beslut om verksamhetsområde torde i och för sig få betydelse inte bara för berörda fastighetsägare utan också för hälsan och miljön för de boende inom området. I de fall ett beslut om verksamhetsområde blir bindande för ett stort antal fastighetsägare inom ett större område där ingen enskild kommer att inta någon partsställning i ärendet blir också den normativa karaktären av ett verksamhetsområdesbeslut framträdande.

Det bör dock framhållas att den personkrets som blir direkt berörd av ett beslut om verksamhetsområde utgörs av en bestämd och avgränsad personkrets, ägare av fastigheter eller de som har särskild rätt till fastigheter inom området. Det område som berörs kommer också att ha en fast geografisk avgränsning. Även om verksamhetsområdet

eller områdena för kommunens va-anläggning(ar) efterhand kan komma att omfatta all tätbebyggelse inom kommunen torde det vidare, enligt Lagrådets uppfattning, närmast ligga i sakens natur att ett beslut om verksamhetsområde sannolikt inte kommer att få någon större geografisk omfattning utan avse utvidgningar – eller inskränkningar – av verksamhetsområden i takt med utbyggnaden av kommunens va-anläggning(ar). Lagtexten såsom den utformats i 6 §, där det, för att skyldigheten att anordna en allmän va-anläggning skall uppkomma, skall vara fråga om behov av sådan inom viss befintlig eller blivande bebyggelse, understryker även att ett verksamhetsområdesbeslut inte kommer att avse annat än begränsade områden av en kommun.

De rättsverkningar som är förenade med ett beslut om verksamhetsområdets avgränsning tar i och för sig sikte på såväl huvudmannen som ägarna till de fastigheter som finns inom området. Från den enskildes synpunkt kommer dock fråga att vara om ett beslut som främst tar sikte på skyldigheten att under vissa förutsättningar betala avgifter till huvudmannen och där avgiftsskyldigheten kan hänföras till en bestämd och avgränsad personkrets inom ett klart begränsat område av en kommun.

Mot bakgrund av det nu anförda får ett beslut om avgränsning av ett verksamhetsområde, i likhet med vad som gäller för t.ex. beslut om antagande av detaljplaner och områdesbestämmelser, anses ha sådana karaktäristika att det kan ses som ett mot berörda sakägare inom området riktat förvaltningsbeslut av sådan art att det bör kunna bli föremål för domstolsprövning, i allt fall inom den prövningsram som nu gäller när ett avgörande i ett förvaltningsärende prövas enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Detta oaktat att en enskild fastighetsägare i särskilt fall enligt lagförslaget ges möjlighet att få prövat t.ex. om hans fastighet skall erhålla all-

männa vattentjänster och alltså ingå i verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning.

Det kan därför ifrågasättas om inte rätten för kommunen att fatta beslut om verksamhetsområde för kommunens va-anläggning bör grundas direkt på lagen om vattentjänster och att man inte bör söka utforma det som ett normbeslut. Enligt Lagrådets mening bör i stället karaktären av förvaltningsbeslut tydliggöras genom att berörda sakägare får en direkt partsställning i ett ärende om verksamhetsområde genom att låta beslut om sådant område föregås av ett samrådsförfarande samt upprättande av en fastighetsförteckning över berörda fastigheter som bifogas beslutet, vilket sedan i lämplig form delges berörda fastighetsägare eller andra sakägare.

53 §

I paragrafen anges Statens va-nämnds behörighet att pröva tvister enligt den nya lagen. Efter modell av 37 § den nuvarande lagen sker detta genom en punktvis uppräkningslista, som avslutas med "14. andra frågor om vattentjänster som omfattas av denna lag." Paragrafen utgör ett komplement till 52 § som reglerar det enda fall då överklagande får ske hos nämnden.

Med anledning av vissa frågor angående omfattningen av nämndens behörighet har vid föredragningen klargjorts att alla tvistefrågor som avses i den nya lagen skall kunna prövas av nämnden.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

"Statens va-nämnd prövar i övrigt mål om frågor som regleras i denna lag eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen."

Om lagrådsremissens ståndpunkt i fråga om huruvida bestämmande av va-anläggningens verksamhetsområde utgör normbeslut eller förvaltningsbeslut skulle vidhållas, bör lagen tillföras en bestämmelse om att talan inte får föras mot sådana beslut.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.