



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060204

DOM
2021-09-28
Stockholm

Mål nr
M 5354-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-04-29 i mål nr M 4505-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Höganäs kommun

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

SAKEN

Föreläggande om inrättande av verksamhetsområde för allmänna vattentjänster avseende dricksvatten och spillvatten för området vid Bökeback i Höganäs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 12 september 2019, dnr 567-38681-2018.

Dok.Id 1702928

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Höganäs kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i första hand ska upphäva Länsstyrelsens i Skåne län beslut om föreläggande, i andra hand ändra beslutet så att det inte ska omfatta samtliga fastigheter och i sista hand ändra beslutet så att det ska gälla 24 månader från att Mark- och miljööverdomstolens dom vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen i Skåne län har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Höganäs kommun har anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen och gjort följande tillägg. Kommunstyrelsen står i begrepp att göra en behovsanalys av hela den allmänna va-anläggningen i Höganäs kommun. Då kommer nu aktuellt område att utredas grundligt från ett va-perspektiv.

Länsstyrelsen har anfört att den i det överklagade beslutet har tagit hänsyn till såväl miljö- och hälsoskyddrekvisiterna som närheten till befintligt verksamhetsområde.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, ska kommunen bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsterna behöver ordnas, och se till att behovet snarast, och så länge det finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning, 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen). Länsstyrelsen får enligt 51 § i samma lag förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten.

För att det s.k. miljöskyddsrekvisitet ska anses vara uppfyllt krävs att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön (prop. 2005/06:78 s. 45). Det krävs således att det finns en tillräckligt konkretiserad och utredd problematik som en allmän va-anläggning skulle lösa.

I målet har länsstyrelsen huvudsakligen hänfört sig till tre omständigheter till stöd för att det är en situation som omfattas av 6 § vattentjänstlagen: Att ett antal fastighetsägare anmält problem med sina anläggningar och vill ansluta sig till den kommunala anläggningen, att Bygg- och miljönämnden i Höganäs kommun anfört att det i området krävs noggrannare undersökningar i fråga om vatten och avlopp och att lösningarna sannolikt kommer att bli dyrare än i resten av kommunen samt att det av en jordartskarta framgår att marken kan vara sådan att den infiltrerar dåligt. Det har inte genomförts någon undersökning eller provtagning. Mark- och miljööverdomstolen anser att utredningen i målet inte är tillräcklig för att konstatera att det föreligger sådana hälso- eller miljöskäl som krävs för att kommunen ska vara skyldig att tillgodose behovet av vattentjänster inom det utpekade området genom en allmän va-anläggning. I en situation som denna bör det åtminstone krävas att det genomförs någon provtagning eller undersökning på platsen. Det är därför inte visat att länsstyrelsen har haft fog att förelägga kommunen att tillhandahålla de aktuella vattentjänsterna. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och länsstyrelsens beslut upphävas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löy, tekniska rådet Ingrid Johansson samt hovrättsrådet Ulf Wickström och tf. hovrättsassessorn Mathias Gunnervald, referent.

Föredragande har varit Amina Ustamujic.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-04-29
meddelad i
Växjö

Mål nr M 4505-19

PARTER

Klagande
Höganäs kommun

Motpart
1. Länsstyrelsen i Skåne län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns föreläggande 2019-09-12 i ärende nr 567-38681-2018, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om inrättande av verksamhetsområde för allmänna vattentjänster avseende dricksvatten och spillvatten för området vid Bökeback, Höganäs kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att tiden inom vilken beslut om inrättande av verksamhetsområde ska ha fattats bestäms till åtta månader från det denna dom har fått laga kraft.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län beslutade den 12 september 2019 att förelägga Höganäs kommun att inrätta verksamhetsområde för dricksvatten och spillvatten vid Bökebäck. Verksamhetsområdet ska minst omfatta följande fastigheter i Höganäs kommun: A, B, C, D, E, F och G. Kommunen ska ha fattat beslut om inrättandet senast den 1 februari 2020. I beslutet ska anges när genomförandet ska vara klart.

Länsstyrelsens beslut har överklagats av Höganäs kommun.

YRKANDEN M.M.

Höganäs kommun (kommunen) har i första hand yrkat att Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens föreläggande och i andra hand att Länsstyrelsens beslut inte ska omfatta samtliga fastigheter. För det fall Mark- och miljödomstolen finner att verksamhetsområdet ska utökas bör tiden för genomförande bestämmas till tio år från lagakraftvunnet beslut.

Kommunen har anfört i huvudsak följande som grund för sitt överklagande. Frågan om skyldighet för Höganäs kommun att bygga ut sin allmänna anläggning för vattenförsörjning till att omfatta ett antal fastigheter i Bökebäck/Tranekärr ska prövas mot 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV). Enligt bestämmelsen ska en kommun, om det behövs för skyddet av människors hälsa och miljön, se till att vatten eller avloppsförsörjningen ordnas i ett större sammanhang för viss bebyggelse, bestämma verksamhetsområde där vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast, så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning. Av förarbetena till LAV kan inte när det gäller skyddet för människors hälsa utläsas några särskilda krav på olägenheternas omfattning eller på att den allmänna va-anläggningen påtagligt ska minska dessa. Anorlunda förhåller det sig med miljöskyddsrekvisitet vars uppfyllnad enligt förarbetena förutsätter att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön. Det finns

därför inte stöd för att ställa upp sådana förutsättningar vid bedömningen av behovet av en allmän va-anläggning för att tillgodose hälsoskyddet. Däremot måste för tillämpning av bestämmelsen på denna grund olägenheter kunna förutses med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär. Att va-frågorna behöver ordnas i ett större sammanhang innebär att de normalt måste röra fler än bara ett fåtal fastigheter. Hur många fastigheter som behöver vara berörda är framför allt beroende av hur starkt hälsoskyddsbehovet gör sig gällande eller kan förväntas komma att göra det. Enligt praxis behövs det åtminstone en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning. Om bebyggelsen på en fastighet är av större omfattning så kan det minska det antal fastigheter som krävs. En utbyggnad av en befintlig eller planerad allmän anläggning kan dock behöva ske för betydligt färre fastigheter. I praxis har till och med enstaka fastigheter i närheten av ett befintligt verksamhetsområde ansetts planmässigt och i övrigt ha ett så nära samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att fastigheternas va-frågor skulle lösas i det större sammanhanget med denna bebyggelse (prop 2005/6:78 s 42 samt Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) avgörande i mål M10214-16). MÖD har vidare i detta sammanhang uttalat att det av förarbetena till LAV, vad avser hälsoskyddsrekvisitet, dock inte kan utläsas några särskilda krav på olägenheternas omfattning eller på att den allmänna va-anläggning påtagligt ska minska dessa och att det därför inte finns stöd för att ställa upp sådana förutsättningar vid bedömningen av behovet av en allmän va-anläggning för att tillgodose hälsoskyddet.

Länsstyrelsen har hänvisat till en egen gjord utredning i föreläggandet men någon sådan utredning synes inte finnas i det material som ligger till grund för föreläggandet. Redan på denna grund ska länsstyrelsens föreläggande undanröjas.

De aktuella fastigheterna ligger relativt utsträckt och inte alls så samlat som det ritningsunderlag som presenterats för länsstyrelsen ger sken av eftersom området bl.a. är mycket kuperat. Byggnaderna – sju till antalet – ligger inte ens i närheten för vad som i sig normalt anses vara samlad bebyggelse och kan inte heller anses utgöra en sådan bebyggelse som avses i 6 § LAV. Byggnaderna ligger också så långt ifrån byggnaderna inom Bökeback – som finns nämnt i den uppdaterade behovsanalys

som Länsstyrelsen hänvisar till att de inte heller tillsammans med detta område kan anses ingå i vad som får anses vara samlad bebyggelse. Dessutom har förevarande sju byggnader inte något faktiskt eller planmässigt samband med de va-utbyggda närområdena att ett kommunalt utbyggnadsansvar måste komma ifråga. Men hänsyn härtill kan varken de av länsstyrelsen redovisade skälen eller ”utredningen” i övrigt utgöra tillräcklig grund för att anse att antalet fastigheter kommer upp i det minimiantal fastigheter som förarbetena förutsatt för att området Bökeback/Trane-kärr ska kvalificera sig för att va-försörjningen ska ordnas i ett större sammanhang. Dessutom kan inte en utbyggnad av det allmänna va-nätet i nu aktuellt område anses svara mot LAV:s krav på hushållning med naturresurserna.

Av de sju byggnaderna utnyttjas en som samlingslokal några få veckor om året, fyra som fritidsbostäder och två som permanentbostäder. Fastighetsägaren har själv ansvar för att vidta åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa, det vill säga varje fastighetsägare har normalt sett själv ansvar för den enskilda vattentäkten och dess vattenkvalitet. De åsyftade miljö- och hälsoskyddsmässiga effekterna kan åstadkommas på ett annat mindre ingripande sätt, till exempel genom torra lösningar och vattenrening. I vart fall har dessa lösningar inte utretts/undersökts ordentligt i den omfattning som krävs.

De tekniska och praktiska lösningarna för att inrätta aktuellt verksamhetsområde är omfattande. Ingrepp måste göras i ett område som omfattas av flera riksintressen. Topografin och jorddjupet torde föra med sig svårigheter att dra kommunala ledningar i området. Det kommer framför allt att påverka det befintliga ledningssystemet (LTA) som ligger närmast för anslutning. Kapacitetstaket är redan nått varför ett inrättande av förevarande verksamhetsområde kommer att innebära att befintligt ledningssystem måste dimensioneras om. Höganäs kommuns va-avdelning har nyligen färdigställt en uppdaterad va-plan för politiskt antagande. Va-planen följer innehållsmässigt och tidsmässigt kommunens nyligen antagna översiktsplan som ska gälla fram till 2035. I va-planen finns inte de nu aktuella fastigheterna med som ett tänkt utbyggnadsområde.

Det saknas en dricksvattenutredning i ärendet som är gjord i närtid. Den senaste utredningen berör en fastighet och är gjord för ca 42 år sedan. Länsstyrelsens utredning brister även på denna punkten. I den utsträckning vattnet till några fastigheter inte är tjänligt eller anmärkningar mot vattenkvalitén förekommer kan inte problemen vara större eller av annan omfattning än att detta kan åtgärdas, utan att det ska anses vara en allmän angelägenhet. Utredningen ger därför inte tillräckligt stöd för att riskerna nu är sådana att de av hälsoskäl skulle kunna motivera den av länsstyrelsen förelagda utbyggnaden. Uppgifterna om att vattenkvalitén är mindre god är obeaktade och kan inte utgöra underlag för ett föreläggande. Det kan inte vara en allmän kommunal plikt att alltid svara för vattenförsörjningen i de fall ett begränsat antal fastigheter *eventuellt* inte försörjs med tjänligt vatten. Utredningen visar inte att riskerna nu är sådana att de av hälsoskäl skulle kunna motivera den av länsstyrelsen förelagda utbyggnaden. Det är inte klarlagt vilken påverkan på miljön de enskilda avloppen har idag eller vilken den skulle vara om de enskilda avloppen förbättras. Saken är inte tillräckligt utredd för att motivera ett föreläggande av det slag som skett här. Först om en kommunal anläggning åtminstone påtagligt skulle nedbringa olägenheterna för miljön anser Höganäs kommun att det finns grund för ett föreläggande. Det kan ifrågasättas om en kommunal utbyggnad för endast sju fastigheter vilka är kringgärdade av jordbruksmark, skulle påverka miljösituationen för det aktuella området annat än helt marginellt även om alla fastigheter hyste permanentboenden. Även om skyddet för miljön sålunda kan utgöra skäl att ordna en allmän va-anläggning, innebär det inte att Höganäs kommun är skyldig att bygga ut en allmän va-anläggning så snart det från vilken miljösynpunkt som helst finns behov av att lösa va-frågor. För att miljöskyddsrekvisitet ska vara uppfyllt krävs att det förväntas att allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön. Mot bakgrund av vad som ovan anförts kan "utredningen" samt de skäl som av länsstyrelsen förebringats inte anses ge stöd för att det föreligger tillräckliga sådan hälso- och miljöskäl vilka utgör en förutsättning för att Höganäs kommun ska vara skyldig att inrätta verksamhetsområde och därigenom tillse att behovet av allmänna vattentjänster tillgodoses genom en allmän va-

anläggning. De risker länsstyrelsen gör gällande är inte genom ”utredningen” konkretiserade och olägenheter för människors hälsa kan därför inte förutses.

Länsstyrelsen har i yttrande anfört bl.a. följande. Länsstyrelsen motsätter sig det som Höganäs kommun har yrkat i sitt överklagande. I föreläggandet har Länsstyrelsen begränsat antalet fastigheter till de fastigheter där länsstyrelsen bedömt att fastigheterna både ligger intill befintligt verksamhetsområde och där miljö- och hälsoskyddsrekvisiten är uppfyllda. För flera av fastigheterna finns endast en väg mellan dessa och befintligt verksamhetsområde. G som ligger längst bort ligger 75 meter från verksamhetsområdet för dricks- och spillvatten. Det framgår av jordartskarta att det är isälv sediment och berg i dagen på de fastigheter som länsstyrelsen har förelagt kommunen att utöka verksamhetsområdet med. Det medför att utsläpp av avloppsvatten kan påverka enskilda dricksvattenbrunnar med nitrat. Av kartan framgår också att fastigheterna har nära till havet som är känsligt för utsläpp av kväve. Kväve är komplicerat att rena i en enskild avloppsanläggning och även spridning av rester från torrkomposteringstoaletter kan medföra utsläpp till grundvatten.

Av länsstyrelsens föreläggande framgår det dessutom att kommunen ska ta beslut om verksamhetsområde för minimum de fastigheter som framgår. I beslutet ska anges när genomförandet senast ska vara klart enligt kommunens bedömning. Kommunen har alltså möjlighet att inkomma med förslag till genomförandetid.

Kommunen har bemött länsstyrelsens yttrande.

DOMSKÄL

Enligt 6 § LAV ska en kommun, om det behövs till skyddet för människors hälsa eller miljön att vatten eller avlopp ordnas i ett större sammanhang för viss bebyggelse, bestämma verksamhetsområde där vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast och så länge behovet finns kvar tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

Enligt 51 § LAV utövar Länsstyrelsen tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten.

För att det ska finnas ett behov till skyddet för miljön bör en allmän va-anläggning förhindra eller åtminstone väsentligt motverka påtagliga olägenheter för miljön (prop. 2005/06/78 s. 45). Vilka påtagliga olägenheter för människors hälsa eller miljön som det är fråga om och hur dessa kan motverkas genom en allmän va-anläggning får bedömas i varje enskilt fall (se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 3852-17).

Hur många som skall vara berörda är framför allt beroende av hur starkt hälsoskyddet gör sig gällande eller kan förväntas komma att göra det. Enligt praxis behövs det åtminstone en något så när samlad bebyggelse av 20-30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning. En utbyggnad av en befintlig eller planerad anläggning kan dock ske för betydligt färre fastigheter. I praxis har till och med enstaka fastigheter i närheten av ett befintligt verksamhetsområde ansetts planmässigt och i övrigt ha ett så nära samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet att fastigheternas va-frågor skulle lösas i det större sammanhanget med denna bebyggelse.

Frågan i målet är därför om det föreligger sådana hälso- och miljöskäl som avses i vattentjänstlagen för att kommunen ska vara skyldig att bestämma ett verksamhetsområde som omfattar de sju aktuella fastigheterna i Tranekärr.

Av förarbetena till vattentjänstlagen kan inte, när det gäller skyddet för människors hälsa, utläsas några särskilda krav på olägenheternas omfattning eller på att den allmänna va-anläggningen påtagligt ska minska dessa. För att det s.k. miljörekvisitet ska anses vara uppfyllt krävs dock enligt förarbetsuttalanden (prop. 2005/06:78 s. 45) att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön.

Av det underlag som Länsstyrelsen haft för sitt beslut framgår att ett antal fastighetsägare i området har kontaktat Länsstyrelsen och anmält problem med sina avloppsanläggningar och begärt att få bli anslutna till den allmänna avloppsanläggningen. Det framgår vidare av ett yttrande från Bygg- och miljönämnden i Höganäs att den nämnden har bedömt att förutsättningarna för att anordna enskilda dricksvatten och avloppslösningar i området är sämre än i andra delar av kommunen beroende på områdets geologi. Enligt nämnden finns det risk för att avloppsvatten redan har förorenat enskilda vattentäkter. Enligt Länsstyrelsen består jordlagren av grova jordartsmaterial, litet jorddjup samt berg i dagen varför fastighetsägarnas infiltration riskerar att förorena vattentäkter och grundvatten. Detta styrks även av den jordartskarta som länsstyrelsen har gett in i målet. Områdets geologi kan i vissa fall utgöra försvårande för va-anslutning, åtminstone där berget ligger mycket ytligt. Det är dock också så att områdets geologi gör det extra viktigt att anordna en allmän va-anläggning eftersom det är svårt att tillskapa tillräckliga enskilda anläggningar både vad gäller renande av spillvatten och tillgodoseende av dricksvatten.

Enligt utredningen i målet framgår det att redan idag har dricksvattenbrunnar uppvisat problem med föroreningar.

Det framgår också av utredningen att det finns ett naturreservat i norr som är känsligt för påverkan av enskilda avlopp och att det finns en stor risk för förorening av grundvattnet.

De fastigheter som länsstyrelsen pekat ut ligger förvisso inte alla samlade, men de ligger samtliga i närheten av det befintliga va-nätet. Den fastighet som ligger längst från va-nätet ligger 75 meter bort, vilket i sammanhanget bedöms som nära för en anslutning.

Mark- och miljödomstolen anser att Länsstyrelsen har haft fog för sin bedömning att anläggandet av en allmän va-anläggning skulle motverka påtagliga olägenheter för miljön.

Tidpunkten för när kommunen ska ha bestämt verksamhetsområde

Lagen om allmänna vattentjänster anger i 6 § att kommunen ska bestämma verksamhetsområdet inom vilket vattentjänster behöver ordnas, och se till att behovet snarast tillgodoses. Detta innebär att utbyggnaden ska göras utan dröjsmål i och med att beslut har fattats. Hänsyn måste emellertid tas till befintliga ekonomiska resurser, tillgången på arbetskraft och teknisk utrustning samt övriga omständigheter som inverkar på utförandet. Kravet på omedelbart utförande kan därför inte alltid tillmötesgå. (Se Qviström, J., Vattentjänstlagen, En Handbok, andra upplagan, s. 43, 48). Av prop. 2005/06:78 s. 70, följer vidare att huvudmannen för verksamhetsområdet (kommunen) bör ha rätt att följa en egen antagen plan för att ordna en allmän va-anläggning, så länge det inte görs i syfte att förhålla genomförandet av beslutet om verksamhetsområdet.

Höganäs kommun har anfört att befintligt avloppssystem inte har större kapacitet för ytterligare anslutningar. Länsstyrelsen har överlåtit åt kommunen att själv besluta om den tidsram för när man kan ha en utbyggnad klar. Detta gör att kommunen själva avgör vilken tid som kan behövas för den faktiska utbyggnaden. Mark- och miljödomstolen bedömer inte att det finns skäl att, såsom kommunen yrkat, ändra länsstyrelsens beslut så att kommunen ska ha fattat beslut om inrättande av verksamhetsområde senast tio år från det att beslutet om föreläggande att inrätta verksamhetsområde vunnit laga kraft. Detta är, mot bakgrund av vad som anförts ovan om prövningsramen, inte något som är föremål för prövning i detta mål. Vad kommunen anfört ändrar inte den bedömningen. Beslutet ska i denna del ändras endast på så sätt att tiden inom vilken beslut om inrättande ska ha fattats bestäms till åtta månader från det denna dom fått laga kraft.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD- 02)

Överklagande senast den 20 maj 2020.

Ann Westerdahl

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Ann Westerdahl, ordförande, och tekniska rådet Catharina Ogenblad.