

KLAGANDE Ekerö kommun
Box 205
178 23 EKERÖ

Ombud:

1. advokaten Nils Rasmusson
Box 16295
103 25 STOCKHOLM

2. tekniska chefen Ann Wahlgren
Ekerö kommun
Box 205
178 23 EKERÖ

MOTPART Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

SAKEN verksamhetsområde

Överklagat beslut

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut av den 1 oktober 2008
i ärendet nr 5632-2007-118341

VA-NÄMNDENS AVGÖRANDE

Va-nämnden fastställer länsstyrelsens beslut med följande
tillägg och ändringar.

1. Samtliga fastigheter på Helgö, utom fastigheten Ekerö
Kaggeholm 11:1, skall genom en allmän anläggning
kunna förfoga över vattentjänsterna vattenförsörjning och
avlopp.
 2. Samtliga berörda fastigheter skall kunna vara inkopplade
på den allmänna anläggningen senast den 1 juli 2016.
-

BAKGRUND

Ärendet initierades ursprungligen genom att ett antal fastighetsägare på Helgö, Ekerö kommun, hos länsstyrelsen i Stockholms län begärde att myndigheten med stöd av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen, skulle förelägga kommunen att utöka verksamhetsområdet för kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggning.

Länsstyrelsen i Stockholms län förelade genom beslut den 1 oktober 2008, med stöd av 51 § vattentjänstlagen, Ekerö kommun att bestämma ett verksamhetsområde för vatten och avlopp på Helgö, omfattande tätbebyggelsen på ön, samt att inom detta verksamhetsområde ordna vattenförsörjning och avlopp genom en allmän va-anläggning. Den allmänna va-anläggningen skulle vara utförd senast inom tre år från lagakraftvunnet beslut.

Ekerö kommun har nu, med stöd av 52 § vattentjänstlagen, överklagat beslutet till va-nämnden.

Målet har företagits till avgörande utan huvudförhandling.

YRKANDEN M M

Ekerö kommun (kommunen) har i första hand yrkat att va-nämnden skall upphäva länsstyrelsens beslut och i andra hand att kommunen skall beredas tillfälle att slutföra anläggningen inom sex år från dess att frågan blivit rättskraftigt avgjord.

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) har bestritt kommunens förstahandsyrkande och i allt fall gjort gällande att anläggningen skall vara färdigställd senast år 2015.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Kommunen

Kommunen har till stöd för sitt överklagande anfört i huvudsak följande. Helgö inrymmer ett antal typiska omvandlingsområden, områden som ursprungligen bebyggts med enklare sommarstugor, men som under senare tid fått ett allt större inslag av permanentboende. Saken rör sju delområden på Helgö, områden med delvis olika topografi och karaktär; sammanlagt 346 fastigheter, varav 196 är permanent bebodda och återstoden används antingen för fritidsboende eller är obebyggda. Av fastigheterna har på grundval av debiteringsstatistik för renhållningstjänsten 109 bedömts utrustade med slambrunn, tre med reningsverk, 143 med sluten tank i förening med slambrunn, sex med sluten tank samt 85 med mullklosett eller inga avloppslösningar alls. – Någon nybyggnation tillåts för närvarande inte av bygglovmyndigheten i avvaktan på att frågan om kommunens ansvar för den allmänna va-anläggningen blivit slutligt avgjord. – I inlagan från fastighetsägarna till länsstyrelsen framställdes förhållandena på ön som om de sanitära problemen vore bortom all kontroll, vilket inte är en riktig bild. Enligt kommunens mening ger inte heller länsstyrelsens redovisning av de sanitära förhållanden en riktig bild av den gällande situationen. Något faktiskt och omedelbart problem på Helgö, eller delar av ön, inom den närmaste tiden och i ett större sammanhang har inte kunnat utpekas, vare sig ur ett hälso- eller miljöperspektiv. Här bör särskilt noteras att varken länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskyddsförvaltningen tidigare har funnit anledning att agera i anledning av va-situationen, exempelvis genom förelägganden mot enskilda fastighetsägare. Kommunen kan konstatera att förekomsten av en och annan påringning till tillsynsmyndigheten från klagande fastighetsägare hör till det normala och inte utlöser en skyldighet för kommunen att ordna allmänna vattentjänster. Vad som påstås rörande mörkertalet i fråga om kartlagda brister är närmast omöjligt att bemöta av kommunen. Kommunen menar dock att förevarande mål borde ha rönt ett betydligt större intresse bland fastighetsägarna på Helgö än vad som är fallet, om situationen hade varit sådan som länsstyrelsen gör gällande. – Beträffande länsstyrelsens beslut i sak är kommunens mening att

det dels vilar på allt för lösa och hypotetiska antaganden om framtida föroreningsrisker, dels att motiveringen bygger på en del direkt felaktiga sakförhållanden. Dessutom förtjänar påpekas att centrala delar av underlaget synes vila på en utredning som länsstyrelsen inte haft något ansvar för, nämligen en uppsats författad av studenter. Länsstyrelsen har vidare misstolkat innebörden av vattendirektivet och skyddsregleringen av Mälaren: det går inte att utan vidare tillämpa sådana övergripande vattenkvalitetsnormer utan direkt rättslig effekt på enskilda fastigheter eller kommundelar. Länsstyrelsen har i generella termer framhållit betydelsen av vattenskyddsområdet samt förekomsten av den fridlysta och hotade småsvaltungen som anses vara känslig för mekanisk åverkan och växer på grusiga och steniga bottnar, trots att det är bottnar av annan karaktär, nämligen sand, som omger Helgö. Däremot delar kommunen länsstyrelsens uppfattning att Mälaren ska skyddas från utsläpp och arbetar kontinuerligt med dessa frågor, bland annat genom överledning av redan renat avloppsvatten till recipienten vid Himmerfjärden, i stället för till Mälaren. – Visserligen kan kommunen vitsorda att enskilda avloppsanläggningar typiskt sett har sämre reningseffekt än en motsvarande allmän anläggning, men därifrån är steget långt till att hävda, som länsstyrelsen synes mena, att ett område med ett i och för sig ostridigt avloppsreningsbehov automatiskt har behov av en allmän anläggning. Om man i sammanhanget även väger in den samhällsekonomiska aspekten, kan det mycket väl tänkas att ett antal mindre enskilda eller samfälliga lösningar som står under allmän tillsyn kan erbjuda en minst lika effektiv samlad rening som en allmän anläggning. Enligt kommunen har en eller flera sådana lösningar i gemensamhetsanläggningens form klara förtjänster och kommunen är också villig att underlätta tillkomsten av avloppssamfälligheter genom att anlägga ett stamnät i området till vilket samtliga berörda fastigheter indirekt kan ansluta sig. För fastighetsägarnas del skulle en sådan lösning ha den stora förtjänsten att de skulle undgå den särtaxa som annars med största sannolikhet kommer att bli nödvändig. Sådana frivilliga lösningar har med gott resultat tillämpats i andra kommundelar med motsvarande bebyggelsesammansättning. – Kommunen anser att en sexårig genomförandetid, från det att ärendet är rättskraftigt avgjort, är ett absolut minimum för att det ska vara praktiskt möjligt att genomföra en utbyggnad. Helgö är mycket fornminnesrikt och har en besvärlig topo-

grafi, vilket innebär att en utbyggnad av den allmänna va-anläggningen skulle bli osedvanligt dyrbar och tidskrävande. Kommunen har hittills som enda åtgärd låtit anlägga ledningar fram till bron till Helgö, vilket arbete man passade på att samordna med framdragandet av den så kallade Strängnäsledningen som passerar sundet mellan Ekerö och Helgö. – För det fall va-nämnden finner att ett verksamhetsområde bör komma till stånd gäller att kommunen kan tänka sig att inordna hela Helgö i verksamhetsområdet, med undantag för fastigheten Ekerö Kaggeholm 11:1.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har till stöd för sitt bestridande anfört i huvudsak följande. Från hälsoskyddssynpunkt är det särskilt spillvattenfrågan som gör sig gällande på grund av närheten till det stora råvattenintaget i Norsborg som försörjer ett stort antal kommuner i Mälardalen med dricksvatten och är beläget bara några kilometer från Helgö. Den bristande spillvattenhanteringen utgör också en risk för de många enskilda vattentäkterna i området. Härutöver kommer att de boende i området upplever ett alltmer tilltagande obehag av framför allt bristerna i kvittblivningen av spillvattnet. Dessutom har den kommunala bygglovmyndigheten blivit alltmer restriktiv med bygglovgivningen på grund av den miljöbelastning som även nyanlagda småskaliga infiltrationsanläggningar innebär. Således kan det redan av hälsoskyddsskäl antas att en allmän avloppsanläggning kan antas leda till en väsentligt förbättrad situation för Helgö med omgivande vattendrag, särskilt när frågan bedöms mot bakgrund av exploateringstrycket på längre sikt. – I fråga om miljöskyddsaspekten är det de nya miljökvalitetsnormerna och EG:s vattendirektiv som på övergripande nivå detaljerat reglerar dricksvattenhanteringen. Miljökvalitetsnormen för en vattenförekomst är en rättsligt bindande bestämmelse för vilken kvalitet biologiska, kemisk-fysikaliska, hydro-morfologiska och kemiska kvalitetsfaktorer skall ha i en viss vattenförekomst vid en viss tidpunkt. Miljökvalitetsnormen är bindande för myndigheter och kommuner vid tillämpning av miljöbalken i frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt vid tillsyn eller vid meddelande av föreskrifter. Dessutom ska kommuner och myndigheter beakta

miljökvalitetsnormen vid planering och planläggning. Sammantaget innebär detta att miljökvalitetsnormen har en styrande verkan för myndigheter och kommuner i flera olika sammanhang. – Mälaren är för närvarande indelad i åtta vattenförekomster, varav Helgö omfattas av två, även om arbetet pågår i vattenskyddsmyndigheten med att ytterligare förfina indelningen. I samtliga sådana vattenförekomster gäller att den ekologiska statusen för närvarande är god men att tecken finns på att fosforbelastningen är på väg att överskrida acceptabla nivåer. Mälaren är i sin helhet klassad som känslig för bland annat avloppsvatten. Länsstyrelsen anser att det är av stor betydelse att verka för att Mälaren som helhet avlastas från utsläpp av avloppsvatten från både enskilda anläggningar och större gemensamma och kommunala avloppsanläggningar. Länsstyrelsen anser att en allmän va-anläggning på Helgö väsentligt bidrar till att motverka en försämring av vattenkvaliteten i Mälaren. – I fråga om naturvårdsintressena, kan särskilt framhållas beståndet av växtarten småsvalting som i Stockholms län finns i nio lokaler, varav Helgö är en. Småsvaltingen, som är en undervattenväxt, är endemisk för Östersjöregionen där den bland annat förekommer i Mälaren. Arten är fridlyst och är starkt hotad och finns upptagen som särskilt prioriterad och skyddsvärd art i EU:s habitatdirektiv. Den omfattas också av ett nationellt åtgärdsprogram som syftar till artens bevarande. Sex av artens kända lokaler i länet är koncentrerade nedströms Helgö till området Kyrkfjärden-Rödstensfjärden mellan Ekerö och Norsborg och omfattas av skydd enligt Natura 2000. Det är riktigt som kommunen påpekat att arten är känslig för mekanisk åverkan, men det största hotet är dock eutrofiering i form av fosfor och kväve. – Beträffande kommunens synpunkter på det aktuella beslutet och utredningsunderlaget gäller att länsstyrelsen anser att underlaget ger tillräckligt stöd för de slutsatser som mynnat ut i beslutet. Länsstyrelsen är väl förtrogen med förhållandena på platsen efter att man flera gånger, i vart fall sedan början av 1990-talet, nåtts av påpekanden från allmänheten om kloakstank i trädgårdar och diken. Varken länsstyrelsen eller miljö- och hälsoskydds nämnden anser att de nuvarande förhållandena är godtagbara. – Huvuddelen av inventeringsarbetet har genomförts i form av en så kallad skrivbordsinventering, vilket innebär att man genom kartor och offentliga registeruppgifter kartlägger förhållandena i ett område. Metoden är allmänt vedertagen och används av

många slags tillsynsmyndigheter i liknande sammanhang. Att studenter anförtros delar av fältarbetet är heller inget ovanligt och saknar all betydelse så länge det är myndigheten som bär ansvaret för slutresultatet. – När det gäller valet mellan olika driftformer för en eventuell va-anläggning, är länsstyrelsen av uppfattningen, att den av kommunen föreslagna lösningen med ett stamnät som kommunen ansvarar för, till vilka de enskilda fastighetsägarna erbjuds ansluta sina fastigheter indirekt genom samfälliga lösningar, inte kan accepteras, när som här, behovet av att ordna vatten- och avloppsförsörjningen bör lösas i ett större sammanhang. – Länsstyrelsen anser att när alternativ till kommunalt ansvar för va-tjänster övervägs, är det av stor vikt att en bedömning görs av områdets långsiktiga och framtida behov av va-tjänster. Länsstyrelsen anser att den situation som råder på Helgö är ohållbar och det är tydligt att riskerna för hälsovådliga olägenheter till följd av bristande vattenförsörjning och avloppshantering kommer att öka om ingenting görs. – År 2008 påbörjade kommunen arbetet med att anlägga en stamledning för kommunalt vatten och avlopp på Helgö. Kommunens plan var att bereda möjlighet för gemensamhetsanläggningar att ansluta sig till kopplingspunkter under år 2009. Eftersom arbetet redan var påbörjat bedömde länsstyrelsen vid beslutstidpunkten att det inte borde behövas mer än ytterligare tre år för att fullfölja arbetet med att anordna vatten och avlopp fram till tomtgräns. Kommunen har dock valt att avbryta arbetet i avvaktan på va-nämndens beslut. Länsstyrelsen har tidigare medgivit kommunens andrahandsyrkande inför nämnden, att för det fall även va-nämnden skulle finna en allmän anläggning påkallad, anläggningen inte skulle behöva vara fullt utbyggd förrän tidigast inom sex år från lagakraftägande beslut. Efter närmare övervägande anser länsstyrelsen dock att förhållandena på platsen är sådana, att en allmänna va-anläggning snarast skall anordnas. – Länsstyrelsen har inte någon erinran mot att låta undanta fastigheten Ekerö Kaggeholm 11:1, från verksamhetsområdet.

VA-NÄMNDENS SKÄL

Enligt 51 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen, utövar länsstyrelsen tillsyn över att kommunen fullgör sin skyldighet enligt 6 §

samma lag, nämligen att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Länsstyrelsen har genom beslut den 1 oktober 2008 förelagt Ekerö kommun att ordna vattenförsörjning och avlopp inom tätbebyggda delar av Helgö. Utbyggnaden skulle enligt beslutet vara färdigställd senast tre år från det beslutet vunnit laga kraft.

Frågan om skyldighet för Ekerö kommun att bygga ut sin allmänna anläggning för vattentjänster på Helgö skall alltså prövas mot 6 § vattentjänstlagen. Av bestämmelsen framgår bland annat att om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning i ett större sammanhang för en befintlig bebyggelse, skall kommunen bestämma ett verksamhetsområde och se till att behovet snarast tillgodoses genom en allmän va-anläggning.

Enligt 6 § vattentjänstlagen är en kvalifikation för tillämpningen av kommunens utbyggnadsskyldighet att va-försörjningen skall ordnas ”i ett större sammanhang”. Med detta avses att utbyggnadsskyldigheten i regel inte tar sikte på ett fåtal fastigheter, utan skyldigheten anses normalt innefatta mer omfattande åtgärder, när det inte är fråga om en befintlig anläggning. Uttrycket ”i ett större sammanhang” som fanns med redan i 1955 års va-lagstiftning, VAL 55, har behållits i såväl 1970 års va-lag som den sedan år 2007 gällande vattentjänstlagen. I litteraturen har angetts, försiktigtvis, att viss ledning vid tolkningen av uttrycket möjligen kan hämtas från departementschefens uttalanden i propositionen till VAL 55 (Qviström: Vattentjänstlagen – en handbok, 2008 s. 50). Departementschefen säger i propositionen 1955:121 (s. 61) att ett antal av 20-30 anslutna fastigheter kan tänkas utgöra ett antagbart minimum, som dock bör kunna minskas, om bebyggelsen ligger så samlad, att sanitära synpunkter i högre grad gör sig gällande. Uttalandet återger visserligen äldre va-lagstiftning, som var inriktad på förekommande av sanitär olägenhet, men uppgiften torde enligt nämndens mening fortfarande kunna tjäna till viss ledning, dock främst när fråga är om ”skyddet för människors hälsa” som saken har formulerats i vattentjänstlagen. I fråga om miljöskydd gör sig dock numera också andra värden gällande.

Således utvidgades va-lagstiftningens tillämpningsområde genom vattentjänstlagen och utvidgningen innebar att också skyddet för miljön numera kan utgöra skäl för kommunen att ordna en allmän va-anläggning. Detta innebär dock inte att kommunen 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 skall anses vara uppfyllt krävs att det förväntas att allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön (prop. 2005/06:78 s. 45).

Som länsstyrelsen anført är Mälaren i sin helhet klassad som känslig för bland annat avloppsvatten och det är av betydelse att belastningen begränsas, något som låter sig göras genom nedbringandet av utsläpp av avloppsvatten från enskilda anläggningar. Av utredningen har framkommit att saken rör sammantaget närmare ett 350-tal fastigheter belägna i Stor-Stockholm och i ett område med ett förväntat exploateringsstryck. Inslaget av permanentboende är alltmer i tilltagande med därjämte vidhängande behov av fungerande vattentjänster. Vidare är utrett att området är relativt tätbebyggt, låt vara att bebyggelsen i huvudsak är koncentrerad till sju någorlunda avgränsade områden.

Redan antalet fastigheter och var området är lokaliserat gör att det enligt va-nämndens mening inte kan anses föreligga någon tvekan om att avloppsfrågan behöver lösas i ett större sammanhang för större delen av Helgö.

Nästa fråga är därmed om förhållandena är sådana att ansvaret för att ordna avloppsfrågan bör ankomma på va-huvudmannen eller om den i stället bör lösas av de enskilda fastighetsägarna genom samfällda lösningar.

Utgångspunkten i va-lagstiftningen är att det i första hand är en uppgift för det allmänna att ordna vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang. Den bebyggelse som betjänas av eller ligger inom det område där förutsättningarna för kommunens utbyggnadsskyldighet är uppfyllda, bör alltså enligt nämndens mening ingå i ett verksamhetsområde enligt vattentjänstlagen. Som framgår av

lagens förarbeten har riksdagen sålunda ställt sig bakom den bedömningen, att lagen inte bör innehålla några bestämmelser om att kommunen skall kunna besluta om va-samverkan mellan fastighetsägare som ett alternativ till en kommunal va-anläggning (prop. 2005/06:78 s. 37f., bet. 2005/06: BoU 8, rskr. 2005/06:213).

Således låter sig uppfattningen att ett verksamhetsområde är påkallat i ett visst område svårligen förenas med den lösning som kommunen förespråkar, nämligen att låta de berörda fastighetsägarna själva ansvara för relativt omfattande samfällda anläggningar som i sin tur skulle anslutas till ett kommunalt stornät.

När det gäller vattenförsörjningen framgår det av utredningen att parterna inte argumenterat särskilt för sina respektive ståndpunkter i denna fråga, vilket i och för sig framstår som naturligt, då saken förefaller underordnad nämndens bedömning av avloppsfrågan. Mot bakgrund av att va-nämnden funnit övervägande skäl tala för att avloppstjänsten bör ordnas i ett större sammanhang framstår det också under alla förhållanden som mest rationellt och i enlighet med en modern infrastrukturlösning som bäst svarar mot fastigheternas behov, att samtidigt ordna att fastigheterna försörjs med dricksvatten. Det måste således anses innebära avsevärda förtjänster för den framtida utvecklingen på Helgö, om den allmänna anläggningen också omfattar vattenförsörjning.

Sammanfattningsvis saknas skäl således att upphäva länsstyrelsens beslut i dess helhet. Kommunens yrkande om detta skall alltså lämnas utan bifall.

Tvist råder numera inte om det avsedda verksamhetsområdets omfattning. Av 7 § vattentjänstlagen framgår emellertid att det av ett beslut om verksamhetsområde skall framgå vilka fastigheter som omfattas av beslutet, varför länsstyrelsens beslut bör ändras och ges den avfattning som framgår under rubriken "va-nämndens avgörande".

Vad som slutligen återstår är att ta ställning till tidpunkten för när anläggningen senast bör vara färdigställd. Kommunen har därvid förordat en utbyggnadstid

om sex år från tidpunkten från lagakraftäggande beslut, vilken ståndpunkt länsstyrelsen i va-nämnden till en början anslöt sig till, men numera övergivit för att i stället förespråka ett färdigställande senast under år 2015.

Enligt va-nämnden måste det vid en bedömning av rimlig färdigställandetid även beaktas det omfattande behovet av arkeologiska undersökningar i de berörda delområdena liksom de allmänt komplicerade mark- och fastighetsförhållandena. Va-nämnden finner därför att skälig tid för att den allmänna anläggningen i sin helhet skall vara färdigställd - och därmed samtliga berörda fastighetsägarna ges möjlighet att koppla på den allmänna va-anläggningen - bör kunna bestämmas till senast den 1 juli 2016; detta i enlighet med vad kommunen medgett som skälig tid i och för sig för färdigställande av anläggningen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Se bilaga

På Va-nämndens vägnar

Stefan Rubenson

Va-nämnden: ordföranden Stefan Rubenson samt ledamöterna Tord Larsson, Yngve Darte, Sture Bergström, Bertil Jönsson och Knut André (enhälligt).