

## 6 §

**Länsstyrelsens beslut om åläggande för kommun att bygga ut allmän va-anläggning fastställdes av Va-nämnden med hänvisning till den påtagliga olägenhet för miljön som en akut hotad arts (den tjockskaliga målarmusslan) fortbestånd innebar.**

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) förelade, efter framställan av Långgropen-Saxåns Miljö- och Trivselförening, genom beslut den 19 april 2005 i ärendet 599-04, med stöd av 2 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, va-lagen, Eslövs kommun (kommunen), att tillse eller sörja för att en allmän avloppsanläggning kom till stånd inom Stabbarps samhälle. Efter att beslutet överklagats av kommunen, upphävde regeringen den 8 december 2005 länsstyrelsens avgörande med hänvisning till att tillräcklig utredning om behovet av en allmän avloppslösning för det berörda området saknades (regeringens beslut den 8 december 2005 i ärendet nr M2005/3198/F/P). – Efter förnyad framställan prövades frågan åter av länsstyrelsen, som den 4 juli 2008 i ärendet nr 555-56191-07, med stöd av 6 och 51 §§ lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen, förelade Eslövs kommun att ordna en allmän avloppsanläggning i enlighet med vad som närmare framgick av en till beslutet bilagd skiss. Utbyggnaden skulle vara färdigställd senast den 1 juni 2010.

Kommunen yrkade att va-nämnden skulle upphäva länsstyrelsens beslut av den 4 juli 2008.

Länsstyrelsen bestred yrkandet.

Kommunen anförde i huvudsak följande. Stabbarp är ett mindre samhälle strax utanför Eslövs tätort. Bebyggelsen i Stabbarps by ligger placerad som en vinkel över Långgropen, ett vattendrag som några kilometer längre ner i sitt lopp ändrar namn till Saxån. De fastigheter som ligger sydost om Långgropen ingår

i verksamhetsområdet för det kommunala avloppsnätet. Däremot har de fastigheter som är belägna norr om Långgropen lämnats utanför verksamhetsområdet och fastighetsägarna där har förhandlat med kommunen om en långsiktig avloppslösning. Bebyggelsen är i huvudsak uppförd på 1940- och 50-talen och är sedan tidigare ansluten till kommunens dricksvattenanläggning; sannolikt har det varit fråga om de facto-anslutningar som tillkommit före och efter ikraftträdandet av 1955 års va-lag, varför området aldrig genom något formellt beslut kommit att inordnas i verksamhetsområdet. Länsstyrelsens beslut avser åtta fastigheter. Enligt gällande översiktsplan finns inga planer på ytterligare bebyggelse i området. Inte heller är området detaljplanlagt, även om flera fastighetsägare uttryckt önskemål om saken. Det är uppenbart att åtta fastigheter inte i sig kan utgöra ett sådant större sammanhang som är en förutsättning för att tillämpa 6 § vattentjänstlagen. Länsstyrelsen verkar dela denna uppfattning, men har däremot ansett att området ligger i omedelbar närhet till befintligt verksamhetsområde för avlopp och har därför funnit att området har sådant samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet, att va-frågan bör lösas i det större sammanhanget med denna bebyggelse. Kommunen delar inte länsstyrelsens uppfattning i detta avseende. Det aktuella området är inte integrerat med Stabbarps övriga bebyggelse, utan är avskilt från den övriga bebyggelsen genom vattendraget Långgropen. Det kan inte vara rimligt att lägga avståndet till ett redan befintligt verksamhetsområde till grund för en objektiv behovsprövning. Varje område måste prövas utifrån sina egna förutsättningar, eftersom va-huvudmännen i Sveriges jordbrukskommuner annars successivt skulle tvingas inordna hela landsbygdsbebyggelsen i verksamhetsområdet, vilket inte kan ha varit lagstiftarens avsikt.

Redan år 1995 uppmärksammades länsstyrelsen på avloppssituationen i Stabbarp och de problem som fanns att på ett tillfredsställande sätt ta hand om spillvattnet särskilt från vissa av fastigheterna. Kvittblivningsmöjligheterna försvåras av de stora, intensivt utnyttjade jordbruksmarkerna på ena sidan samhället och den hårt trafikerade vägen på den andra. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen ansåg dock att de enskilda fastigheterna hade tillräckligt goda möjligheter att ordna saken på egen hand, utan att hanteringen löstes i ett större sammanhang, varför frågan förföll. Senare väcktes ärendet på nytt av bya-

föreningen som nu i två omgångar hos länsstyrelsen begärt att ett allmänt spillvattennät skall anordnas. – Miljövårdseffekten av en sådan investering som länsstyrelsens beslut innebär vägs inte upp mot de resurser som va-kollektivet måste sätta av för att få förbättringen till stånd eller den eventuella miljöförbättring som skulle åstadkommas. Det är fullt möjligt att förbättra dagens situation genom uppgraderade lokala anläggningar, minireningsverk alternativt en anslutning till kommunens spillvattennät genom avtal.

Kommunen vill i sammanhanget också peka på att det i ärendet varken är klarlagt vilken påverkan på miljön de enskilda avloppen har i dag eller vilken den skulle vara, om de enskilda anläggningarna förbättrades. Även om reningsgraden visserligen generellt sett är något högre i en kommunal anläggning än i en markbädd, innebär detta inte, att saken är tillräckligt väl utredd för att motivera ett föreläggande av länsstyrelsen av det slag som här skett. Ett föreläggande måste grundas på ett underlag om vilken den nuvarande föroreningsituationen är, vilken den skulle vara om avloppen åtgärdades enligt miljöbalkens krav, och vilken den skulle bli med inrättandet av en kommunal anläggning. Man måste enligt kommunen också se något på den totala föroreningsituationen på vattendraget. Först om en kommunal anläggning åtminstone påtagligt skulle nedbringa olägenheterna för miljön, anser kommunen att det finns grund för ett föreläggande. Man kan här ställa sig fråga om en kommunal utbyggnad för bara åtta fastigheter, vilka är kringgärdade av jordbruksmark, skulle påverka miljösituationen för Långgropen annat än helt marginellt.

Länsstyrelsen har till stöd för sitt bestridande anfört i huvudsak följande. I Stabbarp finns en samlad bebyggelse som delas av ån Långgropen. Fastigheterna söder om Långgropen ligger inom kommunalt verksamhetsområde för avlopp. Fastigheterna norr om denna begärde att få omfattas av verksamhetsområdet. Det är en felaktig tolkning av länsstyrelsens motivering att fastigheterna inte skall ses i ett större sammanhang. Det framgår av länsstyrelsens beslut att miljörekvisitet bör kunna anses vara uppfyllt för bebyggelsen inom Stabbarp som omfattar både området norr om den mindre ån Långgropen och befintligt verksamhetsområde söder om ån. Sammantaget borde bebyggelsen inom dessa områden kunna utgöra ett större sammanhang och om länsstyrelsen fått kännedom om behovet av allmän avloppsanläggning innan verksamhets-

området skapades, borde ett föreläggande om allmän avloppsanläggning omfattat båda dessa områden. – Länsstyrelsen ifrågasätter inte kommunens uppgifter att det i och för sig skulle vara möjligt att anordna bättre rening genom enskilda anläggningar i Stabbarp än vad som i dag är fallet. För mini-reningsverk gäller att de många gånger åstadkommer bättre reningsresultat än en filteranläggning, även om de inte kan mäta sig med ett allmänt reningsverk, och att de enligt Naturvårdsverkets bedömning inte heller anses ge en tillräckligt hög skyddsnivå för ömtåliga miljöer. I förevarande fall handlar det om tio fastigheter i ett område med mycket känslig biotop. Visserligen är länsstyrelsen införstådd med vattentjänstlagens förarbeten, i vilka man talar om ett minsta kritiskt antal fastigheter på mellan tjugo och trettio för att ett verksamhetsområde typiskt sett skall vara motiverat, men ett sådant mekaniskt synsätt kan inte tillämpas överallt. Behöver man av någon anledning reducera utsläppen i ett område med en viss faktisk mängd är det minst lika effektivt att avskära tillflödet från ett antal enskilda små källor som att hejda motsvarande tillströmning från enstaka större föroreningskällor. Det går således inte att avfärda behovet av att rena en mindre utsläppskälla med att den är för liten eller obetydlig för att angripas. – I Stabbarp synes goda effekter kunna åstadkommas med måttliga insatser. På grund av det redan befintliga verksamhetsområdet i omedelbar närhet, det är inte längre än på sin höjd trehundra meter dit, borde det vara en relativt enkel sak att inordna området i det redan befintliga verksamhetsområdet och pumpa spillvattnet vidare. – Länsstyrelsens beslut har sin grund i miljöskäl. Saxån med biflöden är ett nationellt särskilt värdefullt vatten med riksintresse och naturreservat i området. Tjockskalig målarmussla finns i lokaler precis nedströms Stabbarp i ån Långgropen som är ett biflöde till Saxån. I Saxån finns ett litet bestånd av den tjockskaliga målarmusslan, som utgör en av de sju stormusselarter som finns i Sverige. Musslan utgör den största svenska arten, men den är nationellt starkt hotad och också upptagen i EU:s art- och habitatdirektiv samt fredad enligt artskyddsförordningen samt förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Dess livscykel är speciell och fortplantningen är beroende av fisk som musselynglen använder som värdjur. Eutrofiering och försurning av vattendragen, igenslammande bottenar och försvinnande värd fiskar utgör ett hot mot musslan. De höga halterna av näringsämnen i Saxån med biflöden påverkar musslans levnads-

förutsättningar indirekt genom att näringstillförseln leder till växtlighet som förbrukar musseldjurens syre. Till följd av övergödningen är föryngringen av beståndet mycket svag. Utöver de hotade musslorna finns i ån med omkringliggande vattendrag även de utsatta fiskarterna öring och elritsa. – För att förbättra förutsättningarna för de hotade arterna har det bedömts nödvändigt att normalisera halterna i avrinningsområdet av främst kväve. De kväve-reducerande åtgärder som hittills vidtagits beräknas ha reducerat den årliga tillförseln med 290 kilo, medan inordnandet av Stabbarp i verksamhetsområdet för den allmänna avloppsanläggningen, bedöms kunna nedbringa utsläppen med ytterligare 447 kilo. Det är viktigt att miljönämnderna i sitt tillsynsarbete ställer krav på hög skyddsnivå, så att de kommande miljö kvalitetsnormerna inom ramen för EG:s vattendirektiv verkligen uppnås. Ett verksamhetsområde för omhändertagande av spillvatten är ett verkningsfullt instrument i det arbetet.

**Va-nämnden yttrade:** Länsstyrelsen har hänvisat till ett omfattande utredningsmaterial i form av rapporter och liknande som finns tillgängliga på hemsidor från bland annat Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Utredningen redovisar sådant som miljöförhållandena i Saxån med biflöden, föreskrifter, allmänna råd, tillsyn över enskilda och mindre avloppsanordningar samt redogörelser för vattenpolitiken i EU och Sverige. Nämnden återkommer i sin motivering till delar av denna webb-baserade utredning.

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 4 juli 2008 förelagt Eslövs kommun att ordna allmän avloppsanläggning för ett område som inrymmer åtta, senare - på grund av planerad avstyckning - eventuellt tio fastigheter i Stabbarp. Utbyggnaden skall enligt beslutet vara färdigställd senast den 1 juni 2010.

Frågan om skyldighet för Eslövs kommun att bygga ut sin allmänna anläggning för vattentjänster i Stabbarp 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).

Utgångspunkten för bedömningen måste alltså här vara vilka påtagliga olägenheter för miljön det är fråga om och hur dessa olägenheter kan nedbringas genom att ett verksamhetsområde för avlopp inrättas. Centralt för bedömningen blir således miljötillståndet och de störningar som utsläppen kan förorsaka i recipienten, även om omständigheter som antalet fastigheter som berörs av beslutet, närheten till befintligt verksamhetsområde och kostnaderna för utbyggnaden är förhållanden som inte kan lämnas åt sidan vid en samlad bedömning. Det går knappast att på ett mer generellt sätt fastslå vilka påtagliga olägenheter för miljön det skall vara fråga om, utan varje enskilt fall får bedömas för sig med beaktande av förekommande miljöskyddsintressen.

Länsstyrelsen har som inledningsvis nämnts hänvisat till ett omfattande utredningsmaterial, däribland rapporten *Åtgärdsprogram för bevarande av tjockskalig målarmussla*, Naturvårdsverket Rapport 5658 december 2006. Av rapportens sammanfattning framgår bland annat följande: Den tjockskaliga målarmusslan är den mest sällsynta av de stora arterna sötvattenmusslorna i Sverige. Arten är nationellt rödlistad som Starkt hotad. Den är dessutom upptagen i EU:s art- och habitatdirektiv samt betecknad som missgynnad i Internationella Naturvårdsunionens (IUCN) globala rödlista för djur. Arten är fridlyst i Sverige sedan år 2001. Den tjockskaliga målarmusslan förekommer främst i bäckar och åar. Den är uppsplittrad i flera mindre utbredningsområden och sträcker sig totalt från Skåne till Uppland och södra Dalarna. Eutrofiering och försurning av vattendragen, igenslammade bottnar och försvinnande av potentiella värd fiskar som elritsa, stensimpa, färna, spigg och sarv utgör en del av hotbilden mot den tjockskaliga målarmusslans fortbestånd.

Vidare har Länsstyrelsen hänvisat till *Åtgärdsförslag för Saxåns avrinningsområde*, ett underlagsmaterial som Länsstyrelsen sammanställt inom ramen för förslag för södra Östersjöns vattendistrikt. Här framgår att Långgropen är ett större biflöde till Saxån och att ett aktivt åtgärdsarbete har bedrivits av Saxåns-Braåns vattenvårdskommitté (där bland annat miljömyndigheten i Eslöv ingår) med huvudsaklig inriktning på att minska näringsämnestransporten i vattensy-

stemet. Från rapporten kan också nämnas att Saxån-Braåns vattensystem hyser höga naturvärden i hela avrinningsområdet.

Inom ramen för de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen, här *Levande sjöar och vattendrag*, har Naturvårdsverket pekat ut Saxån med vissa biflöden som ett nationellt särskilt vattendrag och i sammanhanget angett den tjockskaliga målarmusslan som en art med högt naturvärde. I avrinningsområdet har alla vattendrag problem med övergödning och för att nå god status krävs minskad tillförsel av näringsämnen fosfor och kväve enligt Naturvårdsverket. I Miljömålsrådet sammanställning år 2003 anges som ett av många förslag till åtgärd i detta sammanhang en minskad påverkan från enskilda avlopp.

Problemen med övergödning inom området anges också i ett utdrag från VISS – VattenInformationsSystem Sverige - som Länsstyrelsen ingivit.

Länsstyrelsen har också pekat på rapporten *Tillsyn på minireningsverk inklusive mätning av funktioner*, Rapport 2009:07 i rapportserien för Västra Götalands län. En av de slutsatser som rapporten redovisar är att anläggningarna kräver kontinuerlig tillsyn med täta besök av en kunnig person för att man skall kunna erhålla optimerad rening av fastighetens avloppsutsläpp.

Den angivna utredningen är obestridd och nämnden saknar anledning att ifrågasätta riktigheten av den.

Utredningen får således anses visa att Saxån med biflöden hyser naturvärden av nationellt intresse. I lokaler strax nedströms de berörda fastigheterna, i ån Långgropen, som är ett biflöde till Saxån, finns ett mindre bestånd av den tjockskaliga målarmusslan. Länsstyrelsen har särskilt understrukt att denna sötvattenmussla är starkt hotad och att detta kan kopplas till den påtagliga olägenhet för miljön som utgörs av bland annat de enskilda avloppen i Stabbarp.

Skyddet för den tjockskaliga målarmusslan som länsstyrelsen pekar på i motiveringen till sitt beslut regleras för svenskt vidkommande ytterst genom EUGlagstiftning, EU:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG), som har genomförts i Sverige främst genom 7 och 8 kap. miljöbalken samt artskyddsförordningen



(2007:845). Den tjockskaliga målarmusslan, *Unio crassus*, upptas således i bilagan till artskyddsförordningen som en i Sverige befintlig art, och angiven i bilaga 2 och 4 till EG-direktivet, vilket betyder att den ingår i dels den grupp djur och växtarter av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses (bilaga 2 till EG-direktivet), dels den grupp djur och växarter av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd (bilaga 4 till EG-direktivet).

Den tjockskaliga målarmusslan åtnjuter således ett alldeles särskilt rättsligt skydd. Härtill kommer att målarmusslan är fridlyst i Sverige sedan år 2001. Eutrofiering och försurning av vattendragen, igenslammade bottenar och försvinnande av värd fiskar utgör, som framgår av Naturvårdsverkets rapport, hot mot musslans fortbestånd.

Nämnden konstaterar att den påtagliga olägenhet för miljön som målet rör avser en akut hotad arts fortbestånd, inte bara i ett svenskt utan också i ett europeiskt perspektiv, och att detta hot till viss del, obekant i vilken utsträckning, kan antas bero på påverkan från enskilda avlopp, här ett knappt tiotal fastigheter i Hörby kommun.

De aktuella fastigheterna är visserligen begränsade till antalet, men är belägna endast ett par hundra meter från befintligt verksamhetsområde i Stabbarp. I ett något vidare perspektiv får bebyggelsen i Stabbarp därför anses vara någorlunda koncentrerad. Redan av detta följer att antalet berörda fastigheter inte kan tillmätas den betydelse som kommunen velat göra gällande. Då saken dessutom rör en hotad art som åtnjuter ett särskilt skydd enligt rättsordningen, kan inte heller den totala föroreningssituationen i detta sammanhang ges en mer framträdande plats vid nämndens prövning. Det förhållandet, att området är kringgärdat av jordbruksmark, som sannolikt belastar recipienten betydligt mer än de aktuella fastigheterna, är således en omständighet som saknar utslagsgivande betydelse för nämndens va-rättsliga bedömning. Miljöbelastningen från jordbruket får åtgärdas i annan ordning.

Det har enligt va-nämnden inte framkommit några särskilda omständigheter som visar att det skulle finnas faktorer som på ett avgörande sätt skulle kunna försvåra en utvidgning av verksamhetsområdet.

Vid en samlad bedömning anser va-nämnden därför att det inte föreligger skäl att ändra länsstyrelsens beslut, dock att tiden för utbyggnaden flyttas fram. Utbyggnaden skall vara färdigställd senast den 1 juli 2011.

Va-nämnden fastställde länsstyrelsens beslut, dock med den ändringen att utbyggnaden skulle vara färdig senast den 1 juli 2011.

*Beslut: 2009-09-21; BVa 43*

*Mål nr: Va 114/08*

Kommunen överklagade Va-nämndens beslut till **Miljööverdomstolen** som fastställde detta.

*Dom 2010-06-08 Mål nr:M 7788-09*