

Yttrande

Datum	Processnummer	Diarienummer
2024-02-13	3.1.2	7475/2023
		Ert diarienummer
		LI2023/03224

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över ärende om överklagande av Länsstyrelsen i Örebro läns beslut om upphävande av beslut att upphäva områdesbestämmelser vid sjön Södra Torrvarpen, Hällefors kommun

Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska ändras på så sätt att kommunens beslut att upphäva områdesbestämmelserna ska stå fast.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) har den 17 augusti 2023 beslutat att upphäva beslut av kommunfullmäktige i Hällefors kommun (kommunen) den 30 maj 2023, dnr KS 18/00179 § 112, att upphäva områdesbestämmelser för fritidsbebyggelse vid sjön Södra Torrvarpen, OA 10. Länsstyrelsen har som upphävandegrund hänvisat till att beslutet innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa.

Kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen. Regeringen har nu anmodat Boverket att efter hörande av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten avge yttrande i ärendet.

Yttranden

Havs- och vattenmyndigheten har yttrat sig (se bilaga 1) och anfört i huvudsak följande. För att bostadshus ska kunna betjänas av egna VA-lösningar krävs möjlighet till att uppfylla skyddsavstånd, dels mellan egen brunn och eget avlopp, till angränsande fastigheters lösningar, och dels till sjön, så att tillräcklig rening av avloppsvatten kan ske och för att undvika påverkan på dricksvattnet. Dessutom behöver det finnas förutsättningar för tillfredsställande skötsel och drift av avloppsanläggningarna, till exempel slamsugningsmöjligheter med vändplats för slamsugningsbil. Framför allt förefaller området väster om sjön

ha små fastigheter och tomtor som är belägna mellan en väg och sjön med begränsade möjligheter för samtliga att lösa eget VA. Det finns ett behov av en samlad utredning av områdets förutsättningar för VA-hantering för att det ska finnas ett tillräckligt underlag för eventuellt beslut om upphävande av områdesbestämmelser. Havs- och vattenmyndigheten instämmer därför i länsstyrelsens bedömning och anser att dess beslut ska kvarstå.

Naturvårdsverket har avstått från att yttra sig (se bilaga 2).

Bestämmelser

Av 11 kap. 10 § andra stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att upphäva områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till bland annat människors hälsa.

Enligt 11 kap. 11 § första stycket PBL, ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att upphäva områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Boverkets bedömning

Utgångspunkter för prövningen

Prövningsramen för länsstyrelsens (och regeringens) prövning, när det handlar om att länsstyrelsen i rollen som tillsynsmyndighet beslutat att överpröva kommunens beslut, återfinns i 11 kap. 10–11 §§ PBL. När det i stället handlar om ett överklagande av ett kommunalt beslut att upphäva områdesbestämmelser, som görs till mark- och miljödomstol, återfinns prövningsramen i 13 kap. 17 § PBL.

Enligt 11 kap. 11 § PBL ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut om det har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket, det vill säga i det här fallet; om det innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa. Det är en sak vad som krävs för att inledningsvis endast ta in ett beslut för överprövning enligt 10 § och en annan sak vad som krävs för att sedan i nästa steg upphäva det enligt 11 §, eftersom kravet för överprövning endast är att någon av ingripandegrunderna kan antas föreligga.

Utrymmet i länsstyrelsens överprövning är således mer begränsat än vid prövningen av ett överklagande av ett kommunalt beslut i mark- och miljödomstol. Endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visas tillräcklig hänsyn har länsstyrelsen stöd för att upphäva beslutet (se till exempel regeringens beslut den 10 maj 2012 i ärende S2011/2175/PBB, den 10 mars 2022 i ärende Fi2020/03203 och den 24 mars 2022 i ärende Fi2020/00090).

Av ovan nämnda tillsynsbestämmelse i 11 kap. 11 § PBL, med den som huvudregel strikta rättsföljden upphävande i sin helhet, framgår att om kommunen

medger det får beslutet dock upphävas endast i en viss del. Kommunen har i det här ärendet meddelat länsstyrelsen att den inte medger något sådant.

Har länsstyrelsen haft stöd för att upphäva beslutet?

Områdesbestämmelserna i ärendet antogs ursprungligen för fritidsbebyggelse och innehåller bestämmelser med begränsningar avseende storlek på fritidshus, antal byggnader och utformning av dessa. Det framgår inte av bestämmelsekartan, men enligt VA-utredningen i ärendet förutsätts i områdesbestämmelserna att endast BDT-avlopp (bad-, disk- och tvättvatten) förekommer.

Det som länsstyrelsen i sin bedömning har pekat på som olämpligt och ett potentiellt problem med kommunens upphävande av områdesbestämmelserna omfattar endast ett delområde, längs med den västra delen av sjön Torrvarpen, där det är små fastigheter och tätt mellan befintlig bebyggelse.

Enligt VA-utredningen i ärendet finns det i nuläget totalt fem enskilda vattenbrunnar inom hela området för områdesbestämmelserna. Av kartorna i utredningen att döma så är ingen av dessa brunnar belägen i delområdet längs den västra delen av sjön Torrvarpen. Av utredningen framgår vidare att det finns cirka 20 små avlopp inom hela området för områdesbestämmelserna. Inom det av länsstyrelsen åsyftade delområdet finns 17 små fastigheter, men det framgår inte om alla av dessa har sådana avlopp (se figur 13 och 14 i utredningen).

Det aktuella delområdet har vuxit fram till befintligt läge med enskilda VA-lösningar sedan en längre tid tillbaka och har utvecklats under regleringen med områdesbestämmelserna sedan år 1995. Det fanns vid antagandet av områdesbestämmelserna inte någon beteckning utsatt på bestämmelsekartan för permanentbostad eller annan byggnad inom detta område som uttryckligen inte skulle omfattas av bestämmelserna. VA-utredningens bedömning är att utredningsområdet i sin helhet inte utgör ett område inom vilket kommunen enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, har en skyldighet att ordna vattentjänster.

Frågan är då vilken konsekvens det skulle få framöver för lämpligheten ur hälsosynpunkt avseende bebyggelsen i det här delområdet utifall områdesbestämmelserna upphävs.

Av VA-utredningen framgår att det inom delområdet finns risk för att tillkommande enskilda avloppslösningar kan påverka enskilda vattentäkter. Enligt utredningens slutsatser krävs det att särskild hänsyn tas vid prövning av små avloppsanläggningar i delområdet. Prövningen måste beakta att samtliga fritidshus kan omvandlas till permanentboende varför dricksvattenskyddet för hela området behöver beaktas i varje enskilt fall. Förutsättningarna på platsen kan kräva avloppsanläggningar där renat spillvatten inte kan nå grundvatten. Avslutningsvis framgår bedömningen att ett upphävande av områdesbestämmelserna kan göras utan att någon risk för miljö eller hälsa uppstår, förutsatt att denna risk beaktas och hanteras genom prövning av små avloppsanläggningar.

Länsstyrelsen har i sin bedömning angett att så som kommunen gör med att helt hänvisa till att VA-frågor ska lösas i samband med ansökan om enskilda avloppsanläggningar för respektive fastighet, riskerar att leda till en svår situation för kommunen. Länsstyrelsen har sedan tidigare dålig erfarenhet av det sättet att lösa VA-frågorna på från samma typ av situation i liknande områden, där kommunen till slut har fått inrätta verksamhetsområde för VA.

Som Boverket förstår det så skulle vid ett upphävande av områdesbestämmelserna förutsättningarna för VA-frågorna således bli desamma som i alla områden utanför detaljplan där det aldrig har funnits några områdesbestämmelser i första läget, det vill säga den situation som föreligger utanför ett av kommunen bestämt verksamhetsområde med allmän VA-anläggning. I dessa områden ordnas vid behov vattenförsörjning och/eller avlopp genom enskilda VA-anläggningar.

Länsstyrelsen ger i sin bedömning uttryck för att inte fullt ut lita på kommunens förmåga att hantera förändringar i befintliga enskilda VA-lösningar och tillkommande enskilda VA-lösningar i delområdet genom prövning av tillstånd i varje enskilt fall, utan verkar i stället närmast förutsätta att kommunen inte kommer att klara av sin uppgift att fatta beslut som leder till en lämplig bebyggelse i det området.

Huruvida en kommun har en skyldighet enligt 6 § LAV att tillgodose behovet av vattentjänster är i sig oberoende av om bebyggelsen omfattas av områdesbestämmelser eller inte. Om länsstyrelsen anser att kommunen redan i nuläget, eller genom en eventuell framtida utveckling som ett upphävande av områdesbestämmelserna medför, är skyldig att besluta om verksamhetsområde för VA, så finns det möjligheter att ingripa. Av 51 § LAV framgår att länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten.

Boverket bedömer att det inte på förhand kan sägas att kommunens beslut att upphäva områdesbestämmelserna per automatik innebär att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa. Antingen löses situationen när varje enskild VA-anläggning prövas, eller, om det med hänsyn till människors hälsa behöver ordnas i ett större sammanhang, träder kommunens skyldighet enligt LAV in, med att då bestämma ett verksamhetsområde och ordna med de allmänna VA-anläggningar som behövs. Huruvida bebyggelsen blir olämplig är alltså inte avhängigt upphävandet av områdesbestämmelserna i sig, utan det beror på hur kommunen sedan hanterar situationen i de efterföljande prövningarna med beaktande av den risk som framgår av VA-utredningen. Kommunen skulle i dessa prövningar i vissa fall kunna komma fram till att det inte är lämpligt att tillstånd beviljas. Kommunen skulle framöver också kunna komma fram till att en skyldighet enligt LAV har inträtt. Det finns därmed inte redan i förevarande skede grund för något statligt ingripande avseende kommunens beslut.

Boverket anser mot bakgrund av ovanstående att länsstyrelsen inte har gjort sannolikt att kommunens beslut om upphävande av områdesbestämmelserna innebär att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa. Länsstyrelsen har därmed inte haft stöd för att upphäva beslutet.

I detta ärende har stf. rättschef Anette Martinsson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Fredrik Hansson. I den slutliga handläggningen har också civilingenjör Anders Rimne, jurist Karl Evald och enhetschef Frida Jonsson deltagit.

Anette Martinsson
stf. rättschef

Fredrik Hansson
jurist

Bilagor:

1. Havs- och vattenmyndighetens yttrande, den 25 januari 2024.
2. Naturvårdsverkets skrivelse, den 21 december 2023.