

2016-09-14

Förvaltningsrätten i Linköping
Box 406
581 04 LINKÖPING

Komplettering av överklagande av Länsstyrelsens i Södermanlands län beslut den 11 juli 2016, dnr 281-2709-2016

Ärendet

Kumla Fritidsområdes Samfällighetsförening överklagade den 19 augusti 2016 ett beslut av Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr 281-2709-2016. Föreningen vill härmed utveckla skälen för överklagandet.

Länsstyrelsen beslutade den 11 juli 2016 att avslå föreningens överklagande av ett föreläggande från Samhällsbyggnadsnämnden i Strängnäs kommun. Kommunens föreläggande avser föreningens dricksvattenverk på fastigheten Härads-Kumla 1:13 och är meddelat med stöd av 22 § livsmedelslagen och Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30). Enligt kommunen är det dricksvatten som föreningen levererar till medlemmarna otjänligt avseende halten fluorid. I och med föreläggandet upphävde kommunen ett tidigare föreläggande enligt livsmedelslagen gällande dricksvattenanläggningen.

Bakgrund

Kumla Fritidsområdes Samfällighetsförening (föreningen) levererar dricksvatten till föreningens medlemmar, som består av 50 hushåll. Av dessa är 18 permanentboende och 32 fritidsboende.

Antalet personer som får dricksvatten från anläggningen är strax under 50, enligt den beräkningsmetod som anges i Livsmedelsverkets vägledning till dricksvattenföreskrifterna. Vår dygnsproduktion uppgick under 2015 till 14,8 kubikmeter vatten. I och med att produktionen överstiger 10 kubikmeter per dygn är Livsmedelsverkets föreskrifter för dricksvatten tillämpliga.

Föreningens yrkande och skäl

Föreningen yrkar att Strängnäs kommuns föreläggande 2016-03-30 (dnr E 2015-001052) ska upphävas. Föreningen anser att det tidigare beslut som Strängnäs kommun fattade 2010 avseende fluoridhalten i vattnet var ett gynnande beslut och att det därför inte kan ändras i skärpande riktning.

Föreningen menar dessutom att åläggandet är alltför långtgående och oproportionerligt, framför allt med hänsyn till att kommunen avser att bygga ut det kommunala vattnet till vårt område inom några få år.

Strängnäs kommuns tidigare föreläggande avseende fluoridhalten

Strängnäs kommun meddelade den 26 juli 2010 ett föreläggande beträffande halten av fluorid i föreningens vatten (dnr e 629/10-466). Detta avsåg dock inte samtliga användare utan enbart riskgrupper. Enligt föreläggandet skulle föreningen uppfylla kvalitetskraven för fluorid i tappkranarna hos samtliga riskgrupper, både dåvarande boende och framtida inflyttade. Med riskgrupper avsågs hushåll med barn under 1,5 år. En kopia av föreläggandet från 2010 bifogas (bilaga 1).

Reglerna för fluorid var desamma 2010 som i dag, gränsvärdet var 1,5 mg/l vatten och avsåg alla användare. Kommunen beslutade dock att det var tillräckligt att föreningen åtgärdade fluoridhalten hos de användare som har små barn (se t.ex. notering från telefonsamtal med föreningen den 18 juni 2010 i ärendet e 629/10-466, bilaga 2). I enlighet med detta innebar det föreläggande som kort därefter meddelades enbart krav på åtgärder hos hushåll med barn under 1,5 år (riskgrupper).

Föreningen har inrättat sig efter beslutet 2010. Vid tillfället för kommunens föreläggande fanns enbart ett riskhushåll. Efterhand då behovet uppstått har vi införskaffat filteranläggningar till samtliga familjer med barn under 1,5 år. För närvarande finns tre sådana anläggningar. Dessa monteras hemma hos de aktuella hushållen. De två senaste filteranläggningarna köpte vi in och monterade hos två hushåll under våren och sommaren 2015. Under 2015 beslutade föreningen dessutom att alla familjer som önskar får behålla filteranläggningarna även efter det att barnet fyllt 1,5 år.

Konsekvenser för föreningen

Att reducera fluoridvärdet för alla användare kräver filtrering i själva vattenverket. Föreningen har gjort en preliminär utredning av vad som skulle krävas för att genomföra detta. En anläggning för att få ner fluoridhalten i hela vattenproduktionen är komplicerad och består av flera komponenter, utöver själva filtreringsanläggningen krävs en ytterligare vattentank samt en avloppsanläggning för spillvatten. Vi bedömer att kostnaden skulle bli mycket hög, sannolikt minst 350 000 kr. Det är ett belopp som motsvarar nära två års totala medlemsavgifter.

Enligt den preliminära utredningen skulle den föreslagna lösningen kräva ett utökat vattenuttag med ungefär 25 procent, eftersom filtreringsprocessen medför en stor mängd spillvatten. Vi är osäkra på om tillgången till vatten skulle räcka till för denna process. Under sommaren 2016 har vi återkommande drabbats av stopp i vattentillförseln. Felsökning och kontroller av själva anläggningen har inte visat på några tekniska fel och mängden uttaget vatten har inte avvikit från tidigare förbrukning.

Föreningen planerar att göra en provpumpning för att kontrollera om det över huvud taget skulle vara möjligt att komma upp i den mängd vatten som en fluoridfiltreringsanläggning skulle kräva.

Utbyggnad av det kommunala vattennätet

Sedan mer än 15 år har Strängnäs kommun haft inriktningen att bygga ut det kommunala vattnet till Härads fritidsområde. Ett beslut om detta har gång på gång senarelagts. I föreläggandet från 2010 nämns att en kommunal utbyggnad skulle vara aktuell inom en tioårsperiod. Nu har dock kommunen fastställt en plan, vilken redovisas på kommunens webbplats. Enligt denna tidsplan kommer utbyggnad av kommunalt vatten till vårt område preliminärt ske under 2021, det vill säga om fem år. Kommunens beslut om att kräva åtgärder av fluoridhalten i föreningens vattenanläggning innebär att kommunen nu, då fem år återstår till kommunalt vatten enligt en publicerad tidsplan, gör en strängare bedömning än då det endast fanns en ungefärlig uppskattning om att det skulle dröja tio år.

Kommunen har inte rätt att ändra beslutet

Föreningen anser att kommunens beslut från 2010 inte kan ändras på det sätt som kommunen gör i sitt föreläggande från 2016. Även om det finns möjligheter för en myndighet att ändra på tidigare meddelade beslut finns det ett flertal begränsningar i denna rätt. Som huvudregel ska medborgarna kunna förlita sig på ett beslut från en myndighet.

Ett betungande beslut från en myndighet kan senare både mildras och skärpas. Ett gynnande beslut kan däremot som huvudregel inte ändras så att det blir mer betungande.

För att bedöma vad som är ett betungande beslut måste man se till innehållet i beslutet, inte bara till formen. Beslutet från 2010 är till formen ett föreläggande och därmed ett betungande beslut, men sett till innehållet är det ett gynnande beslut eftersom det begränsar sig till enbart vissa användare av föreningens vatten. Gränsvärdet för fluorid enligt Livsmedelsverkets föreskrifter var detsamma 2010 som nu, och gällde även då för alla användare. Kommunen fann dock att det var tillräckligt att kräva en reducering av fluoridhalten för riskgrupperna. Eftersom kommunen underlät att kräva åtgärder för alla användare måste det betraktas som ett gynnande beslut. Ett sådant beslut kan, som huvudregel, inte ändras i skärpande riktning. Vissa undantag från denna huvudprincip som gör det möjligt att ändra gynnande beslut i skärpande riktning är inte tillämpliga i det här fallet.

Kommunen var 2010 väl medveten om att fluoridvärdet låg över gränsvärdet enligt Livsmedelsverkets föreskrifter. Föreningen önskade få undantag från gränsvärdet, och beslutet föregicks av ett flertal kontakter och diskussioner mellan kommunen och föreningen. Innebörden av föreläggandet var att föreningen inte behövde filtrera allt vatten i vattenverket, utan att gränsvärdet skulle gälla enbart för hushåll med barn under 1,5 år. Efter att föreningen införskaffat filter till berörda hushåll förklarade sig kommunen nöjd med dessa åtgärder.

Länsstyrelsen har i sitt beslut inte gjort någon närmare bedömning av vår invändning om att det tidigare föreläggandet från kommunen var ett gynnande beslut. Länsstyrelsen konstaterar att dispenser endast kan ges av Livsmedelsverket.

Föreningen har inte påstått att föreläggandet från 2010 var en dispens enligt Livsmedelsverkets föreskrifter. Däremot innebar kommunens beslut att man ställde mindre långtgående krav på åtgärder avseende fluoridhalten i vattnet än vad föreskrifterna innebar. I sitt nya föreläggande från 2016 har Strängnäs kommun således ändrat sin bedömning. Föreningen har i alla avseenden inrättat sig efter föreläggandet och vår uppfattning är att kommunen inte har rätt att ändra sina krav från att omfatta bara vissa användare till att omfatta alla användare.

Bristande proportionalitet

En generell rättsprincip vid myndighetsutövning är att en åtgärd inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Vi menar att föreläggandet att åtgärda fluoridhalten i vattenverket är alltför långtgående och oproportionerligt, framför allt i ljuset av den planerade utbyggnaden av kommunalt vatten inom några få år. Vi vill peka på följande faktorer:

Halten av fluorid i vår anläggning överskrider gränsvärdet med liten marginal (2,3 mg/l jämfört med gränsvärdet 1,5 mg/l).

En anläggning för fluoridfiltrering i vattenverket skulle kräva en mycket stor investering. Denna investering skulle ekonomiskt vara helt värdelös så snart kommunen förser området med kommunalt vatten.

Vårt vattenverk är en mycket liten anläggning och vi ligger precis ovanför gränsen för att Livsmedelsverkets föreskrifter ska vara tillämpliga. Föreskrifterna är tillämpliga för anläggningar för dricksvattenförsörjning som tillhandahåller 10 kubikmeter dricksvatten eller mer per dygn, eller försörjer 50 personer eller fler med dricksvatten.

De flesta hushållen i föreningen är fritidsboende, för närvarande är fördelningen 32 fritidsboende hushåll och 18 permanentboende. Antalet personer som för närvarande försörjs av vattenverket är precis under 50, enligt den beräkningsmetod som anvisas i Livsmedelsverkets vägledning till föreskrifterna om dricksvatten. Vi har redovisat för Strängnäs kommun att antalet personer ligger under gränsen. Beträffande det andra kriteriet som avgör om Livsmedelsverkets föreskrifter är tillämpliga eller inte – mängden vatten per dygn som vattenverket producerar – ligger vår anläggning precis ovanför gränsen. Vår dygnsproduktion uppgick i genomsnitt till 14,8 kubikmeter vatten under 2015, således strax över gränsen 10 kubikmeter.

Dessa faktorer, tillsammans med att en utbyggnad av det kommunala vattnet planeras inom en så kort tid som fem år, innebär att kommunens krav på åtgärder är orimliga och alltför långtgående.

Föreningens åtgärdsförslag

Föreningen har under de senaste åren arbetat målmedvetet för att förbättra såväl kvaliteten på det vatten vi tillhandahåller som dokumentation och rutiner kring vattenproduktionen. Vi har i alla avseenden följt det föreläggande som kommunen meddelade 2010 avseende fluoridhalten och vi har även i övrigt åtgärdat samtliga påpekanden som kommunen lämnat vid kontroller av vår anläggning.

För att sammanfatta:

Vattenverket försörjer under 50 personer och hade 2015 ett vattenuttag på 14,8 kubikmeter per dygn, precis över den mängd som föreskrivs för att Livsmedelsverkets föreskrifter ska följas.

Mängden fluorid är inte heller mycket över det nya gränsvärdet som sattes 2004.

Föreningen har inrättat sig efter kommunens tidigare föreläggande.

Kommunen var väl medveten om gränsvärdet för fluorid vid tidigare beslut, och att nu ändra detta, när det bara återstår fem år till kommunalt vatten och avkräva en investering på flera hundra tusen som måste finansieras på fem år, anser vi brister i proportionalitet.

Föreningen ifrågasätter rätten att ändra det tidigare beslutet från 2010 med hänvisning till den praxis och de regler som gäller för ändring av förvaltningsbeslut.

Föreningen har alltid ett intresse av att bistå våra medlemmar med bästa tänkbara vatten och föreslår istället att vi installerar en extra tappkran med ett fluoridfilter vid vårt pumphus där alla som vill kan hämta vatten som uppfyller kraven.

Denna investering skulle vara mer i proportion till livslängden av systemet innan vattenverket stängs i samband med att det kommunala vattnet införs.

Kumla Fritidsområdes Samfällighetsförening

Ordförande

Marcus Fahlén

780725-6958

Maria Sandels Gränd 2

11269 Stockholm

marcus.fahlen@db.com