



2022-07-21
M2021/02484

Miljödepartementet

Älvkarleby kommun
e-post: kommun@alvkarleby.se

Älvkarleby vatten AB
c/o Advokaterna Karin Hernvall och Jim
Blomström, Advokatfirman Åberg & Co AB
e-post: karin.hernvall@adv-aherg.se,
jim.blomstrom@adv-aherg.se

Torbjörn Löfgren
e-post: torbjorn.lofgren@pol.alvkarleby.se

Överklagande av Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut att bilda naturreservatet Häcksören, Älvkarleby kommun

Regeringens beslut

Regeringen prövar inte Torbjörn Löfgrens överklagande.

Regeringen avslår Älvkarleby kommuns och Älvkarleby vatten AB:s överklaganden.

Ärendet

Länsstyrelsen i Uppsala län beslutade den 13 december 2021 i ärende med dnr 511-1429-2017 att med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken bilda naturreservatet Häcksören. Beslutet finns i *bilagan*.

Älvkarleby kommun, Älvkarleby vatten AB och Torbjörn Löfgren har överklagat länsstyrelsens beslut.

Älvkarleby kommun yrkar att naturreservatets gränser runt fastighetsgränsen för det kommunala reningsverket ska justeras för att underlätta möjligheterna för reningsverket att utvecklas.

Älvkarleby kommun anför i huvudsak följande. Reningsverket är en samhällsviktig verksamhet som behöver kunna utvecklas för att möta dagens och morgondagens behov. Det har ett påtagligt allmänt samhällsintresse. Kommunen vill att mark fräntas reservatet, för att minska risken för olika bedömningar i flera tillståndsförfaranden. Proportionalitetsprincipen är inte uppfylld. Verksamheten har i dag tillstånd för att bedrivas utifrån nuvarande kapacitet, och vid en utveckling av verksamheten kommer tillståndet behöva omprövas eller sökas nytt. Underlag som behöver tas fram i samband med

tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet är bl.a. miljökonsekvensbeskrivning, samrådsunderlag och lokaliseringsutredning. En utbyggnad av verksamheten kan vidare kräva prövningar enligt andra relevanta lagstiftningar. De utredningar som framförs som nödvändiga för att eventuellt kunna få dispens från reservatföreskrifterna riskerar att inskränka möjligheterna till att fortsätta driva reningsverket. Några alternativa lokaliseringar för verksamheten vid Skutskärs avloppsreningsverk finns inte i närheten av vatten. En situation där reningsverket behåller sin nuvarande lokalisering men inte kan utvecklas och anpassas till ökande befolkning och ändrade krav medför en negativ miljöpåverkan. Det finns således ett påtagligt miljöintresse av att fortsätta bedriva och utveckla verksamheten vid sin nuvarande lokalisering. För detta krävs att reningsverket i framtiden har möjlighet att expandera inom det närliggande området. Ett reningsverk är en samhällsbärande verksamhet som innebär ett påtagligt allmänt samhällsintresse. Det är också en stor samhällsekonomisk investering. Skyddad natur ökar i omfattning vilket minskar det allmänna intresset, relativt andelen redan skyddad natur. Att skydda Häcksören, i den omfattning som avses, kan då få ett lägre allmänt intresse. Sett ur ett kommunalt perspektiv, där i stort sett hela kustområdet kommer att avsättas som naturreservat, är det en mycket ringa del som behöver avstås för att möjliggöra en framtida utveckling av reningsverket. Påverkan på det allmänna intresset av naturreservat sker då i liten omfattning. Naturtyperna kring reningsverket behöver viktas mot det påtagliga höga intresset reningsverket har. En konsekvensutredning skulle ha utförts utifrån kommunens utvecklingsbehov och reningsverkets nyckelfunktion. Konsekvenserna för kommunen och regionen kan inte ses som ringa och utifrån detta är konsekvensbeskrivningen som ligger till grund för reservatbeslutet undermålig. Älvkarleby kommun vill föra en dialog om att köpa marken runt om reningsverket. Samtalen kan försvåras utifrån det reservatsbeslut som är fattat.

Älvkarleby vatten AB yrkar att regeringen, med ändring av länsstyrelsens beslut, beslutar att naturreservatets gränser ska ändras.

Älvkarleby vatten AB anför i huvudsak följande. Den av bolaget yrkade omfattningen av naturreservatet medför att såväl intresset av att fortsatt kunna bedriva och utveckla verksamheten vid Skutskärs avloppsreningsverk som intresset av att bevara de natur- och friluftsvärden som finns i området beaktas och tillgodoses i erforderlig mån. Älvkarleby vatten AB företräder både ett enskilt intresse och ett allmänt intresse. Bolaget är VA-huvudman

enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och dess enskilda intresse är att tillförsäkra att pågående verksamhet fortsatt kan bedrivas. Behovet av att verksamheten har full möjlighet att utvecklas med hänsyn till såväl befolkningsutveckling och klimatförändringar som ändrad lagstiftning utgör ett mycket högt allmänintresse. Om inte bifall ges till Älvkarleby vatten AB:s yrkande kan detta innebära omfattande konsekvenser tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt för bolaget och Älvkarleby kommun. Ett avloppsreningsverk som i framtiden inte kan hantera det avloppsvatten som tillförs på ett erforderligt sätt kommer att medföra stora konsekvenser för samhället i stort och särskilt för den skyddsvärda och känsliga naturmiljön i området. Att välja en annan lokalisering för avloppsreningsverket är inte ett realistiskt alternativ. Den yta som Skutskärs avloppsreningsverk i dag har till sitt förfogande är otillräcklig för att möta de behov som verksamheten kommer att kräva för att möta framtida krav, dvs. inte enbart krav som väntas inom närtid utan alla de krav som förväntas uppkomma inom de närmaste 100 åren, vilket är det tidsperspektiv som normalt anläggs vid planering för anläggningar av aktuell typ. Det är i dag oklart när nya krav kommer ställas på reningsverket och hur dessa krav kommer att utformas. Det går inte heller att förutsäga hur den tekniska utvecklingen kommer ske eller vilken teknik som kommer krävas för att uppfylla kraven. Det går därför inte att närmare precisera hur omfattande yta som kommer krävas för utvecklingen av Skutskärs avloppsreningsverk i framtiden. Det är trots detta av yttersta vikt att tillräckliga ytor finns att tillgå för verksamheten när dessa krav väl aktualiseras. Även med den tillståndsprövning som ska ske enligt föreskrifterna för reservatet föreligger en risk för att en nödvändig utveckling av reningsverket förhindras. Det går inte med säkerhet att säga att länsstyrelsen skulle tillåta att nödvändiga anläggningar för att uppnå framtida krav på reningen enligt lag eller annan författning kommer att få utföras inom naturreservatet, och även om sådana anläggningar skulle tillåtas kan de alltså komma att begränsas till omfattningen. Det är fullt möjligt att länsstyrelsen skulle finna att intresseavvägningen överväger till fördel för naturreservatets intressen och att en utveckling av reningsverket inte skulle tillåtas. Om tillstånd meddelas kan länsstyrelsen komma att ställa krav på utformning eller utförande av anläggningarna, vilket kan komma att få långtgående konsekvenser för dels kostnaderna för utförandet av anläggningarna, dels kostnaderna för driften av anläggningarna. Sådan kostnadspåverkan kan ha en betydande negativ påverkan på Älvkarleby vatten AB:s möjlighet att utveckla reningsverket. Älvkarleby vatten AB:s föreslagna och yrkade lösning innebär en proportionerlig avvägning mellan de båda allmänna intressena

utifrån vad som i dag är känt och vad som är rimligt att förvänta av framtiden. Länsstyrelsen har inte visat att det finns något särskilt starkt intresse av att ta just det område som behövs för utveckling av reningsverket i anspråk som naturreservat. Reningsverket är en miljöfrämjande verksamhet. Det finns alltså ett betydande allmänt intresse av att reningsverkets verksamhet fortsatt kan bedrivas och att verksamheten kan utvecklas för att möta de framtida krav som kommer ställas på den. Det område som Älvkarleby vatten AB yrkar ska undantas ägs i dag av staten genom Naturvårdsverket. Bolaget och Älvkarleby kommun har inlett en dialog med Naturvårdsverket om möjligheten att förvärva marken. Om inte området lämnas utanför naturreservatet kommer Älvkarleby vatten AB få stora svårigheter med att lösa den civilrättsliga markåtkomst som krävs för att utveckla reningsverkets verksamhet.

Torbjörn Löfgren yrkar att det överklagade beslutet ska upphävas. Torbjörn Löfgren har getts tillfälle att lämna in uppgifter som visar att han har rätt att överklaga beslutet men har inte lämnat in några uppgifter till stöd för sin klagorätt.

Länsstyrelsen har yttrat sig i ärendet och anför i huvudsak följande. Reservatsbeslutet varken innebär eller bör förstås som ett förbud mot en framtida utveckling av reningsverket. Länsstyrelsen har i beslutet lämnat en möjlighet att söka tillstånd för en utveckling av reningsverket genom föreskrift A18. Föreskriften innebär att en tillståndsprövning behöver ske om en utvidgning av reningsverket skulle bli aktuell. Älvkarleby kommun skriver i sitt överklagande att föreskrifterna ger kommunen möjlighet att ansöka om dispens från föreskrifterna vid en utveckling eller ändring av verksamheten. En dispensprövning och tillståndsprövning är två olika processer med till viss del olika juridiska förutsättningar. I ett dispensförfarande är utgångspunkten att åtgärden normalt sett inte ska tillåtas. Dispens kan ges i undantagsfall och då behöver bl.a. ett krav om särskilda skäl vara uppfyllt. För tillstånd krävs inte särskilda skäl och det har därmed inte ett lika strängt krav på skäl som vid en dispensprövning. Tillståndsplikt i ett reservatsbeslut innebär att en åtgärd kan få vidtas, åtminstone i viss omfattning, men att det kan finnas behov av krav på utformning eller utförande m.m. Länsstyrelsens motiv till att införa en tillståndsplikt baseras på att det är svårt att förutse hur en eventuell utvidgning av reningsverket i framtiden skulle kunna påverka reservatsområdets natur- och friluftsvärden. Utan ett mer konkret underlag kan inte länsstyrelsen i dag väga det allmänna

intresset av ett utvidgat reningsverk mot de allmänna intressen som reservatets värden utgör. Det är t.ex. i dag okänt när i tiden en utvidgning skulle behöva ske, hur den skulle behöva utformas och hur stor yta som skulle krävas, något som även Älvkarleby kommun och Älvkarleby vatten AB påtalar i sina yttranden. Tillståndsplikten i A18 ger tid och möjlighet till en prövning i framtiden när ovannämnda faktorer och andra nödvändiga förhållanden väl har blivit klarlagda. Länsstyrelsen har i sin intresseavvägning tagit ställning till de underlag som finns att tillgå i dag. Till de underlagen hör bl.a. information om Älvkarleby vatten AB:s befintliga verksamhetstillstånd och anläggningar. Länsstyrelsen anser att bolagets befintliga verksamhet inte inskränks av reservatsbeslutet. Alla befintliga ledningar och ledningsrätter som omnämns i Älvkarleby vatten AB:s yttrande har undantagits från reservatsföreskrifterna. Det fastighetsområde som Älvkarleby kommun och Älvkarleby vatten AB vill ska undantas ägs varken av kommunen eller av bolaget. Fastighetsområdet ägs av Naturvårdsverket genom det köpeavtal som tecknades den 12 juni 2014 mellan staten och den tidigare markägaren Bergvik AB. Köpeavtalet tecknades i samband med det markbytesprojekt som riksdagen upprättade 2010 där värdefulla markområden ägda av skogsbolag överfördes till staten för att åsidosättas för natur- och friluftsändamål. Denna fastighet omfattas inte av Älvkarleby vatten AB:s befintliga verksamhetstillstånd. Älvkarleby kommun anser att länsstyrelsen vid olika tillfällen i ärendets gång har gjort olika viktningar av de ingående intressena och att kommunen inte har fått komma till tals angående den gränsdragning av reservatet som presenteras i beslutet. Den slutliga avvägningen mellan olika intressen görs först när beslutet fattas och de reservatsgränser som presenteras i reservatsbeslutet är desamma som kommunen förelades att yttra sig om den 10 juli 2020. Kommunen har vid flera tillfällen fått möjlighet att yttra sig kring gränsen vid reningsverket och kommunens ståndpunkt är därigenom väl dokumenterad. Det underlag som länsstyrelsen baserat sitt beslut på har även kommunicerats till övriga sakägare. Myndigheten har under ärendets gång lagt särskild vikt vid att föra en dialog med Älvkarleby kommun. Länsstyrelsen bör samtidigt inte föregå ett beslut genom att ge ett förhandsbesked till någon enskild part. Sammanfattningsvis har länsstyrelsen uppfyllt sin förvaltningsrättsliga skyldighet att ge alla berörda parter möjlighet att komma till tals.

Skälen för regeringens beslut

Enligt 16 kap. 12 § miljöbalken får överklagbara beslut överklagas av den som beslutet angår om avgörandet gått honom eller henne emot. Som villkor

för den enskildes rätt att överklaga krävs att beslutet antingen påverkar den enskildes rättsställning eller annars berör ett sådant intresse hos den enskilde som på något sätt erkänts av rättsordningen. Enligt praxis anses den som har äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastighet som omfattas av det överklagade beslutet vara berörd och ha rätt att överklaga.

Det har inte framkommit att länsstyrelsens beslut omfattar någon mark som Torbjörn Löfgren äger eller har någon annan rättighet till. Det har heller inte framkommit att länsstyrelsens beslut har haft sådan rättsverkan för Torbjörn Löfgren eller i övrigt berört hans intressen på ett sådant sätt att han har rätt att föra talan mot beslutet. Hans överklagande bör därför inte tas upp till prövning.

Ett område får med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat. I beslut om att bilda naturreservat ska enligt 7 kap 5 § miljöbalken skälen för beslutet och de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet anges. Av 7 kap. 25 § miljöbalken följer att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelser om naturreservat inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Av länsstyrelsens beslut framgår bl.a. följande. Syftet med naturreservatet Häcksören är att bevara biologisk mångfald, att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer samt att tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Det tätortsnära området är av flera anledningar av särskilt värde såväl för friluftsliv som för naturvård och ingår i ett kluster av värdefulla naturområden längs kustbandet och Dalälven. Häcksörens udde utgör den sista hållplatsen för älvens västra tunga innan den flyter ut i Gävlebukten och Bottenhavet. Områdets bevarandevärden är främst knutna till de naturskogsliknande barr- och blandskogarna med deras rikliga förekomst av död ved, de fuktiga och näringsrika svämlövskogarna, de öppna sandmiljöerna samt estuariet vid älvmynningen där sött och bräckt vatten blandas i ett mosaikartat biotopkomplex. Trots sin begränsade yta hyser reservatet en rik variation av olika miljöer vilka erbjuder goda livsvillkor för en mängd arter,

däribland flera sällsynta och kalkgynnade marksvampar samt högorter, insekter och fiskar. Häcksören har även mycket höga värden för friluftslivet.

Regeringen instämmer i länsstyrelsens bedömning att området bör skyddas som naturreservat för att områdets värden ska bestå och för att nödvändiga skötselinsatser ska kunna genomföras.

Skutskärs reningsverk är beläget på fastigheten Medora 168:62 som gränsar till naturreservatet på fastigheten Medora 168:181. Enligt föreskrift A18 är det förbjudet att utan länsstyrelsens tillstånd anlägga och underhålla anläggningar för rening av avloppsvatten med tillhörande processer inom yta markerad på karta i bilaga 2d till reservatsbeslutet.

Älvkarleby kommun och Älvkarleby vatten AB yrkar att naturreservatets gränser ska justeras så att ett område runt Skutskärs reningsverk undantas från naturreservatet. De anger att en utbyggnad av reningsverkets verksamhet kan bli aktuell för att reningsverkets verksamhet ska kunna fortsätta att bedrivas och utvecklas i framtiden.

Det är i ärendet ostridigt att reningsverket har en funktion som är av allmänt intresse. Regeringen anser i likhet med länsstyrelsen att de natur- och friluftsvärden som naturreservatet avser att skydda samtidigt är av högt allmänt intresse. Länsstyrelsen har i reservatsbeslutet lämnat en möjlighet att söka tillstånd för en utveckling av reningsverket genom föreskrift A18. Föreskriften innebär att en tillståndsprövning behöver ske om en utvidgning av reningsverket skulle bli aktuell. Vid en utbyggnad av reningsverket kan en avvägning mellan motstående allmänna intressen bli nödvändig. En sådan avvägning kräver ett underlag med relevanta utredningar. Det har framkommit att en sådan utredning inte kan krävas eller presenteras i nuläget eftersom den är beroende av framtida hypotetiska faktorer som inte går att förutse på förhand. Inom ramen för prövningen av ett tillstånd kommer det finnas bättre förutsättningar för att presentera en fullständig utredning. Regeringen bedömer i likhet med länsstyrelsen att den befintliga verksamheten vid Skutskärs reningsverk inte inskränks av reservatsbeslutet. Föreskrift A18 innebär vidare att beslutet om att inrätta naturreservatet inte påtagligt försvårar en framtida utbyggnad av reningsverket. Regeringen anser sammanfattningsvis att det finns skäl att inrätta ett naturreservat med den omfattning som länsstyrelsen har beslutat.

Regeringen finner, vid en avvägning mellan olika allmänna intressen och mellan allmänna och enskilda intressen, att det inte framkommit några omständigheter som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Vad Älvkarleby kommun och Älvkarleby vatten AB anfört i övrigt utgör inte heller skäl till annat ställningstagande. Överklagandena bör därför avslås.

På regeringens vägnar



Annika Strandhäll



Anna Berglund

Kopia till

Statsrådsberedningen (SAM)
Finansdepartementet (SPN)
Näringsdepartementet (DL)
Länsstyrelsen i Uppsala län
Naturvårdsverket