

Yttrande

Datum
2016-07-08

Dnr
1939-2016
Ert Dnr
M 10805-15
Direkt
010-698 61 21

Mottagare
Svea Hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Stockholm

Handläggare
Margareta Lundin Unger
Enheten för miljöprövning och miljötillsyn
margareta.lundin-unger@havochvatten.se

Yttrande angående förbud gällande avloppsanläggning på fastigheten [borttagen uppgift enligt GDPR] i Aneby kommun, målnummer M 10805-15

Havs- och vattenmyndigheten har förelagts att yttra sig över ett överklagat beslut om förbud för en avloppsanläggning i Aneby kommun. Myndigheten lämnar här följande yttrande.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Havs- och vattenmyndigheten delar den bedömning som Tillsynsnämnden i Aneby kommun har gjort och anser att förbudet att släppa ut avloppsvatten ska fastställas. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det utifrån de uppgifter som framkommit i detta ärende finns skäl att ställa krav på hög skyddsnivå för utsläpp av fosfor från avloppsanläggningen. Fastighetsägarna har inte kunnat visa att den befintliga anläggningen uppfyller kraven på fosforreduktion eller att de åtgärder som behöver göras för att uppfylla kraven på hög skyddsnivå är orimligt kostnadskrävande.

Ärendet

Tillsynsnämnden i Aneby kommun beslutade den 27 oktober 2014 att förbjuda utsläpp av toalettavloppsvatten för fastigheten [borttagen uppgift enligt GDPR] i Aneby kommun. Fastighetsägaren överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Jönköpings län, som avslog överklagandet den 25 juni 2015 (men upphävde det överklagade beslutet avseende bortmontering av vattentoaletter och varaktig förslutning av avloppsanordningen). Fastighetsägaren överklagade vidare till Mark- och miljödomstolen som upphävde underinstansernas beslut om förbud att släppa ut avloppsvatten till befintlig avloppsanläggning. Tillsynsnämnden överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen som efter att ha meddelat prövningstillstånd har förelagt Havs- och vattenmyndigheten att yttra sig.

Motivering

Avloppsanläggningen ligger inom Svartåns avrinningsområde i Aneby kommun. Svartåns vattensystem är drabbat av övergödning p.g.a. belastning av näringsämnen vilket främst beror på utsläpp från små

avloppsanläggningar, avloppsreningsverk, jord- och skogsbruk samt läckage från sjöbottnar.

Den vattenförekomst som främst berörs av utsläpp från området där anläggningen är lokaliserad är Svartån: Dryllån – Ralången SE642672-144221. Den ekologiska statusen för vattenförekomsten har klassificerats till måttlig på grund av övergödningspåverkan och morfologiska förändringar.

Av den utredning och beräkningsmodell som legat till grund för Tillsynsnämndens bedömning framgår att flera källor medverkar till övergödningsproblemet i Svartån och att den sammanlagda belastningen i avrinningsområdet från små avloppsanläggningar står för 20 % av fosforbelastningen när retentionen beaktas. Man har också identifierat de delavrinningsområden där påverkan från små avloppsanläggningar är som störst, där har man infört krav på hög skyddsnivå för fosfor. Avloppsanläggningen på fastighet (borttagen uppgift enligt 41:10) ligger inom ett sådant delavrinningsområde.

Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att det funnits skäl att ställa krav på hög skyddsnivå för fosfor i det aktuella området. Kravet på reduktion av näringsämnen bör utgå från de förhållanden som råder i det enskilda fallet. I det här fallet finns ett behov utifrån de övergödningsproblem som finns i området att minska utsläpp av framför allt fosfor.

Myndigheten anser inte heller att det framkommit uppgifter som visar att ett åtgärdande av den befintliga anläggningen skulle vara orimligt kostnadskrävande i förhållande till den miljönytta som en uppgradering av anläggningen skulle medföra.

Nedan anges mer specifika grunder för Havs- och vattenmyndighetens bedömning.

Skyddsåtgärder och reduktionskrav

Åtgärdsprogram

Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt har för den aktuella vattenförekomsten bedömt att det finns skäl att fastställa miljö kvalitetsnormen till god ekologisk status med tidsfrist till 2021. Motiveringen för detta är att det är ekonomiskt orimligt och/eller tekniskt omöjligt att vidta de åtgärder som skulle behövas för att uppnå god ekologisk status 2015. Om alla möjliga och rimliga åtgärder vidtas kan god ekologisk status förväntas uppnås 2021.

Uppfyllandet av de miljömålen som framgår av vattendirektivet, vilka i svensk lagstiftning införts som miljö kvalitetsnormer, är bindande för medlemsstaterna. Sverige som stat är således skyldig, inte bara att arbeta

för målens möjliga uppfyllande utan att se till att såväl god ekologisk som god kemisk status faktiskt uppnås i våra vattenförekomster. Detta har förtydligats och förstärkts genom vad som framkommer av Weser-domen. Arbetet med att tillse att miljö kvalitetsnormerna följs sker i Sverige främst genom prövning och tillsyn, eftersom de flesta åtgärder som anges i Åtgärdsprogram behöver genomföras antingen vid just prövning eller tillsyn. Att kommunen har en skyldighet att vidta de åtgärder som i åtgärdsprogrammet pekats ut som behövliga framgår av 5 kap 8 § miljöbalken.

I gällande åtgärdsprogram för Södra Östersjöns vattendistrikt anges under åtgärds punkt 33 rörande åtgärder som syftar till att minska övergödning att ”kommunerna behöver ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som bidrar till att en vattenförekomst inte uppnår eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status”. Motsvarande åtgärd föreslås i Vattenmyndigheternas remiss av förslag till nya åtgärdsprogram för perioden 2015-2021.

Havs- och vattenmyndigheten har tidigare i yttrande till Vattenmyndigheterna inför fastställande av kommande åtgärdsprogram för perioden 2015-2021 framfört synpunkter på formuleringen av åtgärds punkt 33, då det i åtgärds punkten saknas en koppling till den avvägning som måste göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken dvs. att krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp enbart bör ställas i de fall åtgärder inte är orimliga.

Havs- och vattenmyndigheten noterar vidare att denna punkt träffar både nya och befintliga små avloppsanläggningar. Havs- och vattenmyndigheten anser att det inte föreligger något hinder mot att utöva tillsyn och ställa krav på befintliga anläggningar som ligger i sådana områden där hög skyddsnivå behöver uppnås och som saknar tillstånd enligt miljöbalken. Att ytterligare krav med stöd av miljöbalken kan ställas på gamla anläggningar, framgår bland annat av MÖD 2003:134.

Frågan är dock vilka åtgärder som – i ljuset av Weserdomen – kan krävas. En slutsats som kan dras av Weserdomen är att de krav på åtgärder som behövs för att miljö kvalitetsnormen för god ekologisk status ska kunna följas också ska ställas. Havs- och vattenmyndigheten anser vidare att denna dom innebär att miljö kvalitetsnormen för god ekologisk status ska ses som en gränsvärdesnorm. Även om det ännu inte tydligt fastslagits i svensk rättspraxis vad som ska gälla i denna del bedömer Havs- och vattenmyndigheten att det numer bör finnas utrymme att även för befintliga verksamheter ställa krav på långtgående utsläppsreducerande åtgärder, i syfte att uppnå miljö kvalitetsnormen för god ekologisk status. Myndighetens uppfattning är att krav kan ställas även utifrån 2 kap. 7 § 2 stycket miljöbalken, vilket dock inte borde vara behövligt i detta fall.

Sammanfattningsvis kan konstateras att för att miljö kvalitetsnormen ska följas inom givna tidsfrister behöver de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammen vidtas. Då det i förevarande fall framkommit att små avloppsanläggningar står för ca 20 % av fosforbelastningen till Svartån, samt i ännu högre grad från det aktuella delavrinningsområdet anser Havs- och vattenmyndigheten att det funnits skäl att gå vidare med tillsyn av just dessa verksamheter. Avgörande för om krav på åtgärder ska ställas i ett enskilt fall är att kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet också kan konstatera att avloppsanläggningen bidrar till att miljö kvalitetsnormen i en vattenförekomst inte uppnås samt att de åtgärder som krävs bedöms som förenliga med 2 kap.7 § miljöbalken, såsom denna paragraf bör tillämpas i enlighet med EU-rätten.

Reduktionskrav

Vad gäller normal respektive högskyddsnivå anges i Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten (HVMFS 2016:17) följande. "Den kommunala nämnden bör i varje enskilt fall relatera skyddsåtgärder beträffande hälso-och miljöskydd för den enskilda anordningen till en normal eller hög skyddsnivå. Bedömningen av vilken skyddsnivå som behövs bör göras utifrån naturgivna och andra förutsättningar för området ifråga. Kommunala strategier och planer såsom översiktsplaner eller bevarandeplaner för Natura 2000-områden kan vara ett stöd i arbetet. Strängare reduktionskrav eller ytterligare behov av skyddsåtgärder kan vara motiverade med utgångspunkt från vad som tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt motiverat i det enskilda fallet. Åtgärdsprogram framtagna enligt 6 kap- 5 och 6 § § förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön kan ligga till grund för en sådan bedömning".

Aneby kommun har i egenskap av tillsynsmyndighet fastställt områden där krav på hög miljöskyddsnivå ska gälla i enlighet med åtgärd 33 i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. [REDACTED] ingår i ett av dessa områden. Som underlag för Tillsynsnämndens bedömning har en beräkning av fosforbelastningen från olika källor inom Svartåns avrinningsområde genomförts med hjälp av en modellapplikation för näringsbelastningen. Modellapplikationen har tagits fram av DHI på uppdrag av länsstyrelsen i Jönköpings län och Tranås, Aneby och Nässjö kommuner och samarbete har skett med Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt. Modellapplikationen består av en hydrologisk modell, en belastningsmodell och en vattenkvalitetsmodell och inkluderar både diffusa källor som markanvändning, små avlopp, dagvatten och punktkällor som avloppsreningsverk. Beträffande små avloppsanläggningar har en relativt detaljerad bearbetning gjorts, man har utgått från slamtömningsregister och beräknat belastningen utifrån typ av fastighet, anläggningarnas ålder, samt antal boende. Beräkningarna visar att den

sammanlagda belastningen i Svartåns avrinningsområde från små avloppsanläggningar står för 20 % av fosforbelastningen när retentionen beaktats. Modellen har sedan kompletterats (PM Komplettering av Svartåuppsättningen 2011-05-12 12 samt PM enskilda avlopp inom Svartåns avrinningsområde) för att ytterligare öka detaljeringsgraden i beräkningarna. För att underlätta prioriteringen av området och åtgärder innefattar kompletteringen en detaljerad beskrivning av belastningen per delavrinningsområde.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att modellen är tillförlitlig. Modellen har kalibrerats genom att jämföra simulerade värden med uppmätta koncentrationer. De antaganden som gjorts beträffande små avlopp stämmer överens med de som SMED använt som underlag till de belastningsberäkningar som finns utförda inom PLC-6 rapporteringen.¹ Möjligen kan de antaganden om att äldre anläggningar endast har en reduktion motsvarande slamavskiljning överskatta belastningen från små avlopp en del. Modellen har beaktat retentionen i området från små avlopp på så sätt att retentionen för fosfor i markprofilen mellan utsläppspunkten och ytvatten har satts till 10 % per kilometer. Att närmare kvantifiera retentionen är svårt och det råder brist på kunskap om markens förmåga att avskilja fosfor. De processer som bidrar till retention kan även ske i omvänd riktning genom att fosfor frigörs och därmed kan ge upphov till diffust läckage av fosfor. Det råder också oenighet i frågan där vissa hävdar att markretentionen kan vara stor medan andra hävdar att markens långsiktiga förmåga att avskilja fosfor är begränsad. Havs- och vattenmyndigheten har finansierat ett par studier som syftar till att utveckla stöd för kommunerna att bedöma miljöskyddsnivån för små avlopp vid provning och tillsyn, bland annat ett GIS-verktyg där retentionspotentialen är en av flera faktorer som ligger till grund för bedömningen av risken för påverkan.² Beträffande retentionspotentialen beror den främst på hydrologiska förutsättningar (tillrinningsområde och avstånd till närmaste permanenta vatten) samt geologiska förutsättningar (jordart och jorddjup).³

Sammantaget anser Havs- och vattenmyndigheten att modellen som använts för framtagande av skyddsnivåer är ett bra prioriteringsunderlag som trots eventuella felkällor tydligt visar att små avloppsanläggningar har

¹ Olshammar, M., Ek, M., Rodenquist, L., Ejhed, H., Sidvall, A., Svanström 2015. Uppdatering av kunskapsläget och statistik för små avloppsanläggningar.

² Jane Hjelmqvist, Emma Sjögren och Christian Lundberg. 2015. Utveckling av GIS-verktyg för tillsyn och provning av små avlopp. Resultat från en förstudie. WSP.

³ Eveborn D. & Djodjic, F. 2015. GIS-kartering av miljöskyddsnivå för små avlopp, ett hjälpmedel vid tillstånds- och tillsynsarbete. Rapport 366, Kretslopp & Avfall. JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik, Uppsala.

en betydande påverkan på Svartån och den aktuella vattenförekomsten. Med betydande påverkan menas sådan påverkan som, ensamt eller tillsammans med övrig påverkan, kan göra att en vattenförekomst inte når, eller riskerar att inte nå, god status eller potential till måläret.

Det finns därför starka skäl att ställa krav på mycket långtgående rening av fosfor i de delavrinningsområden där fosforbelastningen från små avlopp är som störst. Som framgår ovan har nämnden bedömt att hög skyddsnivå ska gälla för avloppsanläggningen på den aktuella fastigheten. Mark- och miljödomstolen har i den nu överklagade domen emellertid poängterat att det är långt till närmsta ytvattendrag, och domstolen har bland annat av denna anledning funnit att den befintliga anläggningen är tillräcklig. Havs- och vattenmyndigheten uppfattar det som att mark- och miljödomstolen ifrågasätter att hög skyddsnivå ska gälla på den aktuella fastigheten. För att frångå nämndens bedömning anser Havs- och vattenmyndigheten dock att det måste framkomma några ytterligare uppgifter om till exempel retentionen i området som motbevisar nämndens bedömning i denna del. Några sådana uppgifter har dock inte visats i detta ärende. Havs- och vattenmyndigheten anser därmed att det inte framkommit annat än att förhållandena i detta fall är sådana att kraven för hög skyddsnivå för miljöskydd och de höga reduktionskraven för fosfor är motiverade.

Anläggningen på borttagen uppgift enligt GDPR

Av handlingarna i ärendet framgår att den aktuella anläggningen är från 1997 och består av en trekammarbrunn och efterföljande infiltration. Infiltrationsbädden är ca 1,5 m djup och 4 x 3 m i bredd. Såvitt framkommit av handlingarna i ärendet saknas tillstånd enligt miljöbalken för anläggningen. Avståndet till närmaste vattendrag är enligt Tillsynsnämnden 650 m och till Svartån 2 800 m.

Havs- och vattenmyndigheten delar nämndens bedömning att anläggningen inte uppfyller kraven för hög skyddsnivå. Enligt HVMFS 2016:17 når en infiltrationsanläggning enbart upp till normal skyddsnivå. Anläggningens ålder är cirka 19 år och även om den biologiska och hydrauliska funktionen fungerar som avsett så avtar reduktionen av fosfor i takt med att fosfor fastläggs i marken och infiltrationen mätas. Infiltrationsytan är jämfört med dagens rekommendationer liten. Att fastigheten inte har disk- eller tvättmaskin ansluten påverkar inte fosforbelastningen nämnvärt eftersom ca 90 % av fosfor finns i toalettavloppsvattnet. Beträffande anläggningens funktion efter vinteruppehåll så påverkas fosforreduktionen inte nämnvärt av att det finns en viss uppstartstid för den biologiska aktiviteten i anläggningen, då fosforreduktionen är avhängig av kemiska processer i markmaterialet. Däremot kan reduktionen av kväve och smittämnen initialt vara något lägre än när anläggningen fungerar optimalt. Känsligheten för övergödning är

dessutom särskilt stor under sommarhalvåret då algtillväxten i sjöar och vattendrag är som störst. Beträffande retentionen så kan den påverka bedömningen om hög skyddsnivå ska gälla, men den ska inte räknas in i anläggningens funktion.

Rimlighetsavvägning

Enligt 2 kap. 7 § 1 stycket miljöbalken gäller kraven om skyddsåtgärder i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Som Havs- och vattenmyndigheten angett ovan anser myndigheten att även 2 kap. 7 § 2 stycket miljöbalken är tillämplig vid bedömningen av vilka krav som ska ställas i syfte att uppnå miljö kvalitetsnormen för god ekologisk status. Användning av detta stycke bör dock inte vara behövlig i detta mål då de åtgärder som behöver vidtas i förevarande fall får ses som rimliga att kräva.

Den aktuella anläggningen är nästan 20 år gammal, vilket i sig borde medföra ett visst renoveringsbehov. För att klara högre krav på fosforreduktion behöver anläggningen kompletteras med särskild fosforfällning alternativt någon källsorterande teknik. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att det framkommit i ärendet att de åtgärder som nämnden föreslagit som tillräckliga för att uppnå hög skyddsnivå, exempelvis kemisk fosforfällning, skulle vara orimligt kostsamma. Enligt uppgifter från den konsekvensanalys som Havs- och vattenmyndigheten genomförde i samband med ett regeringsuppdrag 2013 är kostnaden för att uppgradera en infiltration till hög skyddsnivå mindre än 5000 kr per år (för investeringen av fosforfällningen och driftkostnader för kemikalier och ökad slamtömning).⁴ För ett fritidshus blir driftkostnaden lägre. Ett alternativ är att byta till ett sorterande system med urinsortering, sluten tank eller torr lösning.

Havs- och vattenmyndigheten gör sammanfattningsvis bedömningen att ett krav på hög skyddsnivå för fosfor inte är orimligt kostnadskrävande i förhållande till den miljönytta som en uppgradering av anläggningen skulle medföra.

Förbudets utformning

Havs- och vattenmyndigheten noterar avslutningsvis att nämnden har förbjudit utsläpp av avloppsvatten från fastigheten [borttagen uppgift enligt GDPR] från och med den 1 januari 2016, såvida inte fastighetsägaren innan dess genom utredning visar att avloppsanordningen har en sådan utformning och funktion att minst 90 % reduktion av organiska ämnen (mätt som BOD7)

⁴ Havs- och vattenmyndigheten, 2013, Konsekvensanalyser av nya styrmedel för små avloppsanläggningar. Underlag till regeringsuppdrag enskilda avlopp.

och minst 90 % reduktion av fosfor (tot-P) kan uppnås (Havs- och vattenmyndighetens kursivering). Havs- och vattenmyndigheten anser att det är olämpligt att ett förbud villkoras på detta sätt. Eftersom nämnden funnit att förutsättningarna för ett förbud varit för handen så hade det varit fullt tillräckligt att ange att utsläpp är förbjudet efter ett visst datum. Det kan även konstateras att det är mycket svårt att ta prover på en befintlig infiltration och att verksamhetsutövaren därmed i princip inte med stöd av provtagning kan visa att anläggningen har en sådan funktion att reduktion av fosfor på minst 90 % faktiskt uppnås. Med hänsyn till vad som anförts ovan anser Havs- och vattenmyndigheten att detta tillägg är en onödig skrivning som bör kunna tas bort för det fall Mark- och miljööverdomstolen anser att det i förevarande mål finns förutsättningar för ett förbud.

Beslut om detta yttrande har fattats av t.f. avdelningschefen Ann Lundström efter föredragning av utredaren Margareta Lundin Unger. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit utredaren Åsa Gunnarsson och verksjuristen Ann Lundahl samt enhetschefen Sara Grahn.

borttagen uppgift enligt GDPR

Ann Lundström

borttagen uppgift enligt GDPR

Margareta Lundin Unger