

Datum
2015-10-16

Dnr
2657-2015

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

Ert Dnr
M 4515-15

Direkt
010-698 61 21

Yttrande angående tillstånd till avloppsanläggning på fastigheten [borttagen uppgift enligt GDPR] i Uddevalla kommun, målnummer M 4515-15

Havs- och vattenmyndigheten har förelagts att yttra sig över en tillståndsansökan för en avloppsanläggning i Uddevalla kommun. Myndigheten lämnar här följande yttrande.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Havs- och vattenmyndigheten delar den bedömning som Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommun har gjort och anser att ansökan om inrättande av minireningsverk och fosforfälla ska avslås eftersom anläggningen inte uppfyller miljöbalkens krav på en kretsloppsanpassad lösning. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att den föreslagna anläggningen visserligen uppfyller kraven som finns angivna i Naturvårdsverkets allmänna råd 2006:7 om små avloppsanordningar, men att det på grund av de förutsättningar som gäller i detta ärende är skäligt att ställa strängare krav på rening, samt krav på resurshushållning och kretslopp.

Av utredningen framgår att [borttagen uppgift enligt GDPR] är ett attraktivt fritidsområde med pågående och förväntad framtida omvandling till permanentbebyggelse. I samma avrinningsområde som [borttagen uppgift enligt GDPR] finns drygt 1700 fastigheter som inte har kommunalt vatten och avlopp och totalt finns det ca 1980 fastigheter med avrinning till Gullmarsfjorden som är både ett Natura 2000-område och ett marint naturreservat. Den vattenförekomst som främst berörs av utsläpp från [borttagen uppgift enligt GDPR] är Gullmarns Centralbassäng. Den ekologiska statusen för förekomsten är måttlig på grund av övergödningpåverkan och vattenmyndigheten har fastställt miljö kvalitetsnormen god ekologisk status med tidsfrist till 2021. Gullmarns Centralbassäng påverkas i betydande grad av utsläpp från enskilda avlopp (ca 4 ton kväve/år och 0,6 ton fosfor/år). Förhållandena i recipienten gör att många olika åtgärder måste vidtas för att förbättra statusen och det är rimligt att även gruppen enskilda fastighetsägare med små avloppsanläggningar är med och bidrar till förbättringarna. Det finns även en grund badvik i närområdet som i sig motiverar robusta reningsanläggningar med goda egenskaper att reducera smittämnen. Den

anläggning som fastighetsägaren har ansökt om anser inte Havs- och vattenmyndigheten är tillräckligt robust för det aktuella området. Havs- och vattenmyndigheten anser inte heller att anläggningen är tillräckligt kretsloppsanpassad då det inte finns något känt system för hur polonitefiltret kan samlas in, behandlas, lagras samt överlåtas till jordbrukare för återföring av fosfor. Det finns dock i Uddevalla kommun ett väl fungerande återföringssystem för både kväve och fosfor från toalettavlopp till produktiv åkermark. Detta talar för att det är skäligt att i detta område ställa högre krav på kretsloppsanpassning av avloppslösningarna. Även om en sådan lösning skulle innebära en ökad kostnad i förhållande till den lösning fastighetsägaren har ansökt om anser Havs- och vattenmyndigheten inte att denna ökade kostnad skulle vara oskälig i förhållande till nyttan. Här måste även vägas in vad konsekvenserna blir om även andra fastighetsägare i området tillåts installera liknande lösningar.

Ärendet

Samhällsbyggnadsnämnden, Uddevalla kommun avtog den 10 mars 2014 en ansökan om tillstånd att inrätta en ny avloppsanläggning, ett minireningsverk, för ett hushåll på fastigheten borttagen uppgift enligt GDPR i Uddevalla kommun. Fastighetsägaren överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Västra Götalands län, som avtog överklagandet den 27 november 2014. Fastighetsägaren överklagade vidare till Mark- och miljödomstolen som upphävde underinstansernas beslut och gav fastighetsägaren tillstånd till inrättande av sökt minireningsverk. Samhällsbyggnadsnämnden överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen som efter att ha meddelat prövningstillstånd har förelagt Havs- och vattenmyndigheten att yttra sig.

Motivering

Det finns många befintliga anläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav på rening. Det är viktigt att arbeta med att rusta upp de befintliga bristande avloppsanläggningarna, men också att ställa tydliga krav vid inrättande av nya anläggningar.

I arbetet med åtgärder på de små avloppen finns en potential att skapa lokala kretslopp av växtnäring. Några kommuner har banat vägen med teknikutveckling och lokalt samarbete för att främja kretsloppslösningar och därmed få en ökad återföring av växtnäring till jordbruksmark.

Valet av avloppslösning bör utgå från de förhållanden som råder i det enskilda fallet. I det här fallet finns ett behov utifrån recipienten att minska utsläpp av kväve och fosfor samt att förhindra utsläpp av smittämnen. Det finns också en god möjlighet att återvinna näringsämnen i avloppsvattnet genom att Uddevalla kommun har ett system för omhändertagande av källsorterade fraktioner som fungerar väl.

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

Skyddsåtgärder och reduktionskrav

borttagen uppgift enligt GDPR är ett attraktivt fritidsområde med pågående och förväntad framtida omvandling till permanentbebyggelse. I samma avrinningsområde som **borttagen uppgift enligt GDPR** finns drygt 1700 fastigheter och totalt finns det ca 1980 fastigheter utan kommunalt vatten och avlopp med avrinning till Gullmarsfjorden som är både ett Natura 2000-område och ett marint naturreservat. Den vattenförekomst som främst berörs av utsläpp från Hällebäcksområdet är Gullmarns Centralbassäng. Gullmarns Centralbassäng är även ett skyddat musselvatten. Avrinningen från området sker till en grund havsvik, som dessutom är badvik. Gullmarsfjorden är påverkad av övergödning och enligt VISS¹ har Gullmarns Centralbassäng klassificerats till måttlig ekologisk status. Vattenmyndigheterna har bedömt att det finns skäl att fastställa miljö kvalitetsnormen till god ekologisk status med tidsfrist till 2021 (4 kap 9 § vattenförvaltningsförordningen och 3 kap 1 § andra stycket NFS 2008:1). 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. Vattenförekomsten påverkas i betydande grad av utsläpp från enskilda avlopp (ca 4 ton kväve/år och 0,6 ton fosfor/år).

Det finns därför starka skäl att ställa krav på mycket långtgående rening av både kväve och fosfor. I Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållspillvatten (NFS 2006:7) anges 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”.

¹ VISS (Vatteninformationssystem Sverige) är en databas som innehåller Sveriges alla vattenförekomster med information om bland annat miljö kvalitetsnormer, statusklassning, påverkan, riskbedömning, miljöproblem med mera.

Havs- och vattenmyndigheten anser att förhållandena är sådana i detta fall att strängare reduktionskrav är motiverade än vad som rekommenderas i de allmänna råden. Området där avloppsanläggningen ska lokaliseras är både ett Natura 2000-område, musselvatten, och dessutom ett omvandlingsområde med många fastigheter som ändras från fritidsboende till permanentboende. Det är viktigt att minimera utsläpp både av övergödande ämnen (framför allt av fosfor men även kväve) och förhindra spridning av smittämnen särskilt för att skydda närliggande badplats.

Resurshushållning och kretslopp

Enligt 2 kap 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi, samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (2006:7) bör kommunen skapa förutsättningar för att hushållsavfall som utgörs av avloppsfraktioner nyttiggörs exempelvis genom att inrätta system för insamling, behandling och lagring samt överlåtelse till jordbrukare.

I Uddevalla kommun finns ett fungerande system för återföring av toalettavatten till jordbruksmark. Behandling av toalettavattnet sker i befintliga gödselbrunnar där urea tillsätts för att hygienisera vattnet. Efter hygienisering och lagring sprids det som gödsel på jordbruksmark. Fördelen med detta system är att källsorterade fraktioner uppvisar hög kvalitet, samt att både fosfor och kväve kan återföras till jordbruksmark. Fosfor är en ändlig resurs och tillgången till fosfor är begränsad. Kväve är i sin tur mycket energikrävande att framställa. Att återföra viktiga näringsämnen från avloppsfraktioner kan ersätta handelsgödsel och kan därmed spara både ändliga resurser och energi.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att vi i Sverige når målen om resurshushållning och kretslopp. I detta fall finns en etablerad lösning i kommunen inom rimligt avstånd från anläggningen som fungerar väl. Det är därför mycket som talar för att krav på källsorterande system ska ställas.

Rimlighetsavvägning

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken gäller kraven om skyddsåtgärder och resurshushållning 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.

De allmänna råden anger att vid bedömningen av om det är orimligt att uppfylla funktionskraven avseende kretslopp och hushållning bör bland annat följande beaktas:

1. om de åtgärder som kraven förutsätter i tekniskt hänseende är krävande för den enskilde;
2. om det saknas förutsättningar att på lång sikt nyttiggöra avloppsfraktionerna.

Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att ett krav på källsorterade system inte är tekniskt krävande för den enskilde. Vakuumtoaletter är exempelvis en etablerad teknik. I broschyren "Vakuumtoaletter i befintliga hus – metoder och kostnader för installation" ges underlag om teknik och kostnader för installation av vakuumtoaletter med separat uppsamling i slutna tank i befintliga fastigheter. Även om investeringskostnaden för att inrätta ett källsorterande system kan vara något högre än för ett minireningsverk, är driften mindre kostsam. Vidare anser Havs- och vattenmyndigheten att källsorterande teknik inte är mer tekniskt krävande än ett minireningsverk med fosforfälla.

Fastighetsägarens val av teknisk lösning

Fastighetsägaren har ansökt om en avloppsanläggning bestående av ett minireningsverk med fosforfälla. En fosforfälla är en relativt oprövad teknik. Bland annat kan man ifrågasätta fosforfällans effektivitet när det gäller rening av bakterier. Leverantörerna av filtrena har tidigare rekommenderat att dessa byts när ett visst pH underskrids. Man har sedan övergått till att rekommendera fasta bytesintervall. Det finns osäkerhet om hur väl bakteriereduktionen fungerar vid lägre pH. Erfarenheten av återföring av filter (och därmed fosfor) är också begränsad – till viss del eftersom inte filtrena bytts ut i någon större utsträckning. Havs- och vattenmyndigheten känner inte heller till att det finns något fungerande insamlings- och återföringssystem för filtrena. Flera projekt pågår för närvarande där fosforfällor studeras närmare och det är viktigt att ta del av resultaten från dessa.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Björn Sjöberg efter föredragning av utredaren Margareta Lundin Unger. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit utredaren Åsa Gunnarsson, verksamhetsjuristen Ann Dahlberg och enhetschefen Ann Lundström.

Björn Sjöberg

Margareta Lundin Unger