

2017-01-27

Referat av domar – MÖD godtar schabloniserad beräkningsmodell som underlag för bedömning av lämplig skyddsnivå

Det har varit rätt att förbjuda utsläpp av toalettavloppsvatten från avloppsanläggning som inte uppnår hög skyddsnivå för miljöskydd och som ligger i avrinningsområde med övergödningssproblem. Vid bedömningen av vilken skyddsnivå som ska gälla har domstolen utgått från den beräkningsmodell som nämnden använt samt beaktat följden av om flera avloppsanläggningar i området anläggs med rening som inte motsvarar hög skyddsnivå. Kostnaden för uppgradering till hög skyddsnivå har i förevarande ärende bedömts som rimlig.

Skiljaktig ledamot i rätten har ansett att den använda modellen är tillförlitlig då det gäller att uppskatta den samlade näringsbelastningen från olika källor inom ett visst avrinningsområde, men att den inte ensam är tillräcklig för att fastställa om hög skyddsnivå ska gälla eller ej utan att denna bedömning måste kompletteras med en individuell bedömning av den påverkan det aktuella avloppet medför.

Referat av domar från den 14 december 2016 från Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 10800-15 och M 10805-15.

Bakgrund

Aneby kommun har utsett områden, bl.a. Svartåns avrinningsområde, där krav på hög skyddsnivå för miljöskydd ska gälla i enlighet med Vattenmyndighetens i Södra Östersjöns åtgärdsprogram. Som underlag för sin bedömning har kommunen beräknat fosforbelastningen från olika källor inom Svartåns avrinningsområde med hjälp av en modellapplikation för näringsbelastning.

Tillsynsnämnden i Aneby kommun (nämnden) har därefter beslutat att förbjuda utsläpp av toalettavloppsvatten från flera fastigheter inom ett av de områden som av nämnden bedömts ha hög skyddsnivå och där nämnden ansett att de aktuella anläggningarna inte uppnått tillräcklig skyddsnivå. Ägarna till två av dessa fastigheter (nedan angivet som fastighet XX och

fastighet YY) överklagade nämndens förbud och yrkade att de skulle upphävas.

Länsstyrelsen avslog överklagandena.

Fastighetsägarna överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt som upphävde nämndens beslut i båda de överklagade ärendena eftersom domstolen bland annat ansåg att det inte fanns något som tyder på att anläggningarna förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Nämnden överklagade därefter mark- och miljödomstolens domar till Mark- och miljööverdomstolen som bad Havs- och vattenmyndigheten att yttra sig.

Havs- och vattenmyndighetens yttrande

Havs- och vattenmyndigheten anser att det utifrån de uppgifter som framkommit i detta ärende finns skäl att ställa krav på hög skyddsnivå för utsläpp av fosfor både från fastigheten XX och fastigheten YY. Den modell som använts för framtagande av skyddsnivåer i Aneby kommun är ett bra prioriteringsunderlag som trots eventuella felkällor tydligt visar att små avloppsanläggningar har en betydande påverkan på Svartån och den aktuella vattenförekomsten. Det finns därför starka skäl att ställa krav på långtgående rening av fosfor i de delavrinningsområden där fosforbelastningen från små avlopp är som störst. Fastighetsägarna på de berörda fastigheterna har inte kunnat visa att de befintliga anläggningarna uppfyller kraven på fosforreduktion eller att de åtgärder som behöver göras för att uppfylla kraven på hög skyddsnivå är orimligt kostnadskrävande.

Mark- och miljööverdomstolens dom

Domstolen konstaterar inledningsvis att Vattenmyndigheten i Södra Östersjön har fastställt ett åtgärdsprogram för Södra Östersjöns vattendistrikt den 15 december 2009. För Svartåns vattensystem, vars ekologiska status har klassificerats som måttlig bl.a. på grund av övergödningspåverkan, har miljö kvalitetsnormen fastställts till god ekologisk status med en tidsfrist till år 2021. Enligt åtgärd 33 ska kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet fastställa områden där krav på hög skyddsnivå ska gälla.

Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 § i samma kapitel. Aneby kommun har utsett områden, bl.a. Svartåns avrinningsområde, där krav på hög skyddsnivå för miljöskydd ska gälla i enlighet med Vattenmyndighetens i Södra Östersjön åtgärdsprogram. Som underlag för sin bedömning har nämnden beräknat fosforbelastningen från olika källor inom Svartåns avrinningsområde med hjälp av en modellapplikation för näringsbelastning. Havs- och

vattenmyndigheten har bedömt att beräkningsmodellen är tillförlitlig trots vissa felkällor.

Mark- och miljööverdomstolen anser att nämnden har haft tillräckligt underlag för att besluta att hög skyddsnivå för miljöskydd ska gälla i området. En viss mån av schablonisering måste kunna göras i en modell.

När det gäller frågan om krav på hög skyddsnivå ska gälla för de respektive fastigheterna XX och YY har man anfört följande. Båda fastigheterna ligger inom ett delavrinningsområde för Svartån nedströms Frinnaryd där hög skyddsnivå ska gälla. Fastigheten XX ligger dessutom nära en ytvattenförekomst. Avståndet mellan fastigheten YY och närmaste ytvattenförekomst är ca 650 meter. Bostadshuset på fastigheterna används som fritidshus under sommarmånaderna. Avloppsanläggningen på fastigheten XX består av en trekammarbrunn med efterföljande infiltration med förbättringar utförda år 1994. Avloppsanläggningen på fastigheten YY består av en trekammarbrunn, en fördelningsbrunn och tre infiltrationsledningar till infiltrationsbädden som är 1,5 meter djup och 4x3 meter bred. Trekammarbrunnen har mindre volym än vad som angavs i tillståndet för anläggningen och infiltrationsytan är jämfört med dagens rekommendationer liten.

Vid prövning av en enskild avloppsanläggning ska enligt praxis hänsyn tas till förhållandena i det större område inom vilket den aktuella fastigheten ingår och beaktas vad följden skulle bli av en generell utbredning av avloppsanläggningar liknande den som prövas. Detta innebär att även om avloppsanläggningen har begränsad påverkan på Svartån, kan det enligt nämndens modellberäkningar inte uteslutas att anläggningen har en påverkan genom att den är belägen i det aktuella området. Följden av flera avloppsanläggningar i området med rening som inte motsvarar hög skyddsnivå måste beaktas. Därmed kan krav på hög skyddsnivå för den aktuella anläggningen ställas enligt 2 kap. 3 § miljöbalken om det inte anses orimligt enligt 7 § i samma kapitel. I dessa fall har både nämnden och Havs- och vattenmyndigheten gett exempel på tekniska lösningar som kan vidtas för att anläggningarna ska nå upp till de krav som ställs. Kostnaderna för att t.ex. uppgradera infiltrationerna har angetts till mindre än 5 000 kr per år. På fastigheten XX finns dessutom en torr lösning, som medför att förbudet inte behöver medföra några kostnader alls för ägarna.

Med beaktande av dessa omständigheter och då nämnden har uppgett att fastigheterna inte kommer att kunna anslutas till allmänt avlopp inom överskådlig tid, kan det inte anses orimligt att ställa krav på hög skyddsnivå för anläggningarna och därmed förbjuda utsläpp av toalettavloppsvatten. Domstolen har därför med ändring av mark- och miljödomstolens domar förbjudit utsläpp av toalettavloppsvatten från både fastigheten XX och YY.

Skiljaktig mening

En av domarna i Mark- och miljööverdomstolen har avgett skiljaktig mening och har härvid anfört bland annat följande.

Nämndens bedömning grundar sig på beräkningar i MIKE BASIN som är ett modellsystem för övergripande vattenplanering. Beräkningsmodellen kan enligt nämndens egna uppgifter inte användas för beräkningar i varje enskilt fall utan den har använts för att identifiera vilka krav och vilka geografiska områden som kan förväntas ha positiv effekt på vattenkvaliteten.

Han finner inte skäl att ifrågasätta att den använda modellen är tillförlitlig då det gäller att uppskatta den samlade näringsbelastningen från olika källor inom Svartåns avrinningsområde. Enligt hans uppfattning bör modellen kunna användas i ett första steg för att identifiera områden där hög skyddsnivå bör övervägas och där det finns skäl att gå vidare med tillsyn av små avloppsanläggningar. Vid bedömning av om hög skyddsnivå ska tillämpas i det enskilda fallet kan det enligt vad som redovisas ovan inte vara ensamt tillräckligt att den aktuella avloppsanläggningen ligger inom ett utpekade område med hög generell påverkan från små avlopp utan denna bedömning bör kompletteras med en individuell bedömning av den påverkan det aktuella avloppet medför.

Vid denna bedömning ska hänsyn tas till den aktuella avloppsanläggningens påverkan på vattenkvaliteten. Retentionen i markprofilen anses vara av betydelse för en avloppsanläggning påverkan på en ytvattenrecipient. Markretentionen beror på förhållandena i det enskilda fallet. Utöver transportavståndet beror retentionen på en rad andra faktorer som t.ex. markförhållanden och transportmiljö. De transportavstånd som diskuteras rör sig om några hundratals meter.

Av utredningen i målet framgår att avloppsanläggningen på fastigheten XX är belägen inom nära avstånd till en ytvattenrecipient. Även om hänsyn tas till den markretention som bör beaktas, kan det inte uteslutas att den aktuella avloppsanläggningen, betraktad för sig eller tillsammans med andra avloppsanläggningar inom området med liknande förutsättningar, kan påverka näringsstatusen i Svartån. Därmed kan hög skyddsnivå ställas för denna anläggning enligt hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken om det inte kan anses orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Han instämmer med majoriteten i vad de anfört om rimlighetsavvägning och är också enig med majoriteten om domslutet vad gäller fastigheten XX.

I målet gällande fastigheten YY har fastighetsägaren invänt att avståndet till Svartån är 4-5 kilometer och att påverkan från hans avloppsanläggning är försumbar. Enligt nämnden är avståndet från denna avloppsanläggning till Svartån 2 800 meter och till närmaste utmärkta ytvatten 650 meter. Mot bakgrund av de uppgifter som redovisats i målet framstår fastighetsägarens invändning inte som obefogad och det har funnits skäl att göra en närmare bedömning av risken för att den aktuella avloppsanläggningen, beaktad för

sig eller tillsammans med andra avlopp i området med likartade förutsättningar, kan påverka näringsstatusen i Svartån. Nämnden har inte gjort någon bedömning av förhållandena på den enskilda fastigheten varför det finns skäl att ifrågasätta beslutet att hög skyddsnivå ska gälla för den aktuella fastigheten. Vid beräkning med det modellverktyg som nämnden använt har en retention om 10 procent per kilometer antagits. Utredningen i målet har inte visat att det finns stöd för att anta att detta är en rimlig faktor för att beräkna retentionen i det enskilda fallet. Därmed anser han att nämnden inte har haft fog för sitt beslut att förbjuda det aktuella utsläppet från fastigheten YY. Mark- och miljödomstolens dom ska därför stå fast gällande denna fastighet.

Slutsatser

När man fastställer hög eller normal skyddsnivå i provning eller tillsyn av små avlopp görs detta i syfte att identifiera vilka krav som med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken är lämpliga att ställa på skyddsåtgärder eller försiktighetsmått för den aktuella anläggningen.

Vid bedömningen av vilka skyddsåtgärder som behövs för en viss anläggning måste man beakta både den påverkan som utsläppet från anläggningen kan ha inom det direkta närområdet t.ex. på en närliggande dricksvattentäkt men även den påverkan som kan ses inom ett större område och som anläggningen har på möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormerna i den vattenförekomst dit avrinning sker.

Härvid kan nog oftast konstateras att utsläpp från små avlopp, som ses var för sig, sällan kan anses påverka möjligheterna att uppfylla en miljökvalitetsnorm men att utsläppen från samtliga små avloppsanläggningar inom ett visst avrinningsområde kan ha en betydande påverkan på möjligheterna att uppnå god status inom en vattenförekomst.

I förevarande ärende har nämnden använt sig av en beräkningsmodell som bland annat tar hänsyn till retentionen för att bedöma om de små avloppen inom ett visst område har en påverkan på en viss vattenförekomst eller ej. Mark- och miljööverdomstolen har vid sin överprövning av nämndens beslut ansett att nämnden har haft ett tillräckligt underlag för sitt beslut om att hög skyddsnivå ska gälla i området.

Av den refererade domen framgår att en mer schabloniserad bedömning av vilken skyddsnivå som ska gälla för fastigheter inom ett visst område kan göras om man har en tillförlitlig beräkningsmodell att utgå från. Om det inte finns någon sådan beräkningsmodell i bedömningsunderlaget, måste man dock ner på fastighetsnivå för att se om en viss anläggning skulle kunna medföra skada eller olägenhet för den vattenförekomst den belastar.

Mer information

Mark- och miljööverdomstolens dom

Havs- och vattenmyndighetens yttrande