



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060207

DOM
2018-04-06
Stockholm

Mål nr
M 6373-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-06-15 i mål nr M 6143-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

Samhällsbyggnadsnämnden i Vingåkers kommun

Ombud: Ekolagen Miljöjuridik AB

Motpart

Vingåker Vatten och Avfall AB, 556766-0302

Ombud: Advokatfirman Åberg & Co AB

SAKEN

Förbud vid vite att släppa ut avloppsvatten på fastigheten XX i Vingåkers kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av punkten 2 i mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Samhällsbyggnadsnämnden i Vingåkers kommuns beslut den 17 maj 2016, sbn § 35, med endast den ändringen att förbudet att släppa ut spillvatten börjar gälla den 1 januari 2019.

Dok.Id 1396881

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–15:00
		E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Samhällsbyggnadsnämnden i Vingåkers kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens beslut.

Vingåkers Vatten och Avfall AB har motsatt sig bifall till överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har vidhållit vad som anförts tidigare och lagt till i huvudsak följande:

Det finns klara omständigheter som väl kan motivera att beslutet utformats som ett förbud. Anläggningen har fungerat dåligt eller mycket dåligt sedan den anlades år 2000. Det finns anledning att anta att reningseffekten hos anläggningen är nedsatt eller riskerar att utebli på grund av igensättning eller stopp. Bristerna i anläggningen innebär en risk för att orenat avloppsvatten kommer ut i kringliggande mark samt i yt- och grundvatten. Det kan i sin tur leda till utsläpp av bakterier och smittoämnen. Området är mycket känsligt eftersom det ligger inom ett kommunalt vattenskyddsområde för dricksvatten. Det är för sent att vidta åtgärder först när det har inträffat ett läckage av avloppsvatten eller när det kan anses finnas en överhängande risk för det.

Nämnden har skickat påpekanden till verksamhetsutövaren angående brister i anläggningen 2007, 2009 och 2013. I november 2014 skickades ett första förslag med beslut om förbud. Eftersom verksamhetsutövaren har varit medveten om bristerna under lång tid är det inte orimligt att nu förbjuda utsläpp. Det är en avsevärt mindre olägenhet att ordna med tillfälliga torrtoaletter för ett fåtal berörda abonnenter än att dricksvattnet blir förorenat. Ett förbud med lång verkställighetstid kan i vissa fall vara mindre ingripande än ett åtgärdsföreläggande eftersom verksamhetsutövaren inte tvingas till en viss åtgärd (jfr MÖD 2001:24). Det finns i dag inga garantier på att en överföringsledning verkligen kommer till stånd.

Endast ett förbud förenat med vite kan antas förmå verksamhetsutövaren att vidta nödvändiga åtgärder och föreläggandet strider därför inte mot 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Förbudet gäller inte omedelbart utan började enligt det ursprungliga beslutet att gälla först efter tolv månader. Tiden måste anses som rimlig eftersom det är fråga om en professionell aktör som under lång tid varit medveten om problemen.

Bolaget har vidhållit vad som anförts tidigare och lagt till i huvudsak följande:

Bolaget gav in en ansökan om gemensam avloppsanordning i januari 2017. I maj förelades bolaget att komplettera ansökan. Den av nämnden angivna tiden för komplettering var för kort. Ansökan avvisades i oktober 2017 utan att förslaget till beslut hade kommunicerats med bolaget. I november 2017 beslutade Vingåkers kommun och bolaget om en gemensam viljeinriktning enligt vilken bolaget ska påbörja projektering av en ny överföringsledning från Lytterstaområdet till Vingåkers avloppsreningsverk. Ledningen ska ersätta den befintliga avloppsanläggningen inom vattenskyddsområdet. Om föreläggandet får laga kraft kommer torrtoaletter att vara det enda alternativet under flera år vilket inte kan anses stå i överensstämmelse med kraven i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Avloppsvatten ska enligt 9 kap. 7 § miljöbalken avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål ska lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras.

Det är ostridigt att den aktuella anläggningen inte uppfyller miljöbalkens krav på rening av avloppsvatten. Det är därmed klart att det måste vidtas åtgärder för att åstadkomma en bättre rening. Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen har att pröva är om nämndens beslut att vid vite förbjuda utsläpp från den aktuella avloppsanläggningen är mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet (se 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken).

Sannolikt har det funnits brister i anläggningen alltsedan den togs i bruk år 2000 och reningseffekten kan antas ha avtagit ytterligare med åren. Av utredningen framgår att anläggningen är placerad i ett område där marken är mycket genomsläpplig och inom skyddsområdet för en kommunal dricksvattentäkt. Nämnden har bedömt att anläggningen ligger inom ett område med hög skyddsnivå för hälsoskydd och miljöskydd. Utredningen ger sålunda ett klart stöd för att det är motiverat att vidta åtgärder för att hindra utsläpp av otillräckligt renat avloppsvatten från anläggningen.

Bolaget har haft lång tid på sig att komma till rätta med problemen. Även om det pågår en diskussion om att anlägga en ny överföringsledning är det oklart om och när en sådan ledning kan komma till stånd. Det har inte framkommit att några andra skyddsåtgärder är planerade för att förhindra fortsatta utsläpp. Mot den bakgrunden kan ett förbud mot att släppa ut avloppsvatten från den bristfälliga avlopps- anläggningen inte anses vara mer ingripande än vad som behövs. Det har funnits skäl att förena förbudet med vite och vitesbeloppet framstår som skäligt. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och nämndens beslut fastställas. För att bolaget ska ha rimliga möjligheter att ordna alternativa lösningar till de hushåll och verksamheter som använder anläggningen bör förbudet börja gälla först vid den tidpunkt som framgår av domslutet.

Då bolaget har gett in det kontrollprogram som nämnden förelagt bolaget i sitt beslut den 17 maj 2016 saknas anledning att flytta fram tiden för detta.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg och Malin Wik, referent, tekniska rådet Yvonne Eklund och hovrättsrådet Ulf Wickström.

Föredragande har varit Helen Agah.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-06-15
meddelad i
Nacka strand

Mål nr M 6143-16

KLAGANDE

1. Saint-Gobain Sweden AB, 556241-2592

Ombud: Setterlid Advokatbyrå KB

2. Vingåkers Vatten och Avfall AB, 556766-0302

Ombud: Advokatfirman Åberg & Co AB

MOTPART

Samhällsbyggnadsnämnden i Vingåkers kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut 2016-09-27 i ärende nr 505-3701-2016, se bilaga 1

SAKEN

Förbud vid vite att släppa ut avloppsvatten på fastigheten Vingåker XX

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår Saint-Gobain Sweden AB:s överklagande.
 2. Med ändring av länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut, upphäver mark- och miljödomstolen Samhällsbyggnadsnämnden i Vingåkers kommuns beslut den 17 maj 2016, Sbn § 35, och återförvisar målet till nämnden för fortsatt handläggning.
-

Dok.Id 500060

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 40 E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

BAKGRUND

Samhällsbyggnadsnämnden i Vingåkers kommun (nämnden) beslutade den 17 maj 2016 att förbjuda bolaget Vingåkers Vatten och Avfall AB (VVAAB) att släppa ut spillvatten från WC och BDT (bad-, disk-, och tvättvatten) till avloppsanläggningen på fastigheten XX från och med den 1 januari 2017 på grund av brister i anläggningen. Vidare beslutade nämnden att VVAAB omgående skulle vidta åtgärder för att säkerställa att inte vattentäkten i området skadas samt i samråd med samhällsbyggnadsenheten upprätta en utökad kontrollplan som skulle vara färdigställd senast den 3 juni 2016. Kontrollplanen skulle därefter presenteras på nämndens möte den 14 juni 2016. Nämnden förenade beslutet med vite om 375 000 kr.

VVAAB och Saint-Gobain Sweden AB (Saint Gobain) överklagade beslutet till länsstyrelsen i Södermanlands län (länsstyrelsen). Länsstyrelsen beslutade den 27 september 2016 att avvisa Saint Gobains överklagande och ändrade endast nämndens beslut avseende tidpunkten för när förbudet skulle börja gälla.

VVAAB och Saint Gobain har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Saint Gobain har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska tillerkänna bolaget klagorätt och upphäva nämndens beslut.

VVAAB har yrkat att mark- och miljödomstolen med undanröjande av länsstyrelsens beslut i första hand ska upphäva nämndens beslut i sin helhet och återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. I andra hand har VVAAB yrkat att förbudet ska gälla från och med den 1 maj 2018 och att beslutet att förena förbudet med vite ska upphävas.

Nämnden har bestritt ändring.

UTVECKLANDE AV TALAN

Parterna har anfört i huvudsak

Saint Gobain

Länsstyrelsen har som skäl för sitt ställningstagande anfört att beslutet inte riktar sig till Saint Gobain varför beslutet inte angår Saint Gobain på ett sådant sätt att bolaget har rätt att överklaga beslutet. Länsstyrelsens skäl för avvisningsbeslutet synes alltså utgå från uppfattningen att det krävs att klaganden skall vara adressat för beslutet för att tillerkännas rätt att överklaga. Som Saint Gobain redovisat redan i sitt överklagande till länsstyrelsen, är en sådan uppfattning alltför starkt förenklad och står i strid med såväl grundläggande förvaltningsrättslig och förvaltningsprocessuell doktrin som därtill anknytande praxis. Det följer för övrigt redan av lydelsen av 22 § Förvaltningslagen (1986:223), FL, att begreppet "part" i lagen begagnas i en väsentligen snävare bemärkelse än vad som avses med uttrycket "den som beslutet angår".

På ett principiellt plan tillkommer således överklaganderätt inte endast adressaten för ett betungande myndighetsbeslut, utan kan dessutom tillkomma tredje man som på annat sätt är berörd av beslutet, t.ex. genom att stå i civilrättslig förbindelse med adressaten (hyresgäster eller andra nyttjanderättshavare) eller genom att äga fastighet i närheten av en i ett föreläggande eller förbud direkt utpekad fastighet eller anläggning.

Som redovisats i överklagandet till länsstyrelsen utgör Saint Gobains verksamhet och dess kontraktuellt och Va-rättsligt betingade rättsförhållande med kommunen/Va-huvudmannen, båda rättsligt bestämda intressen som är erkända av rättsordningen och som nämnden borde ha beaktat i sin prövning. Saint Gobains faktiska och rättsliga olägenheter av nämndens förbudsbeslut är påtagliga och betydande och träffar i praktiken Saint Gobains verksamhet med samma eller rent av större effekt än det har mot beslutets formella adressat. Saint Gobains rättsställning påverkas således direkt av förbudsbeslutets faktiska och rättsliga verk-

ningar. Bolaget är därför berört av beslutet i den mening som avses i 22 § FL. Av det sagda följer också att beslutet har gått Saint Gobain emot.

Det finns i den ledande förvaltningsrättsliga och förvaltningsprocessuella doktrinen referenser till äldre avgöranden i vilka hyresgäster tillerkänts rätt att överklaga domar i mål som företer betydande principiella likheter med det nu förevarande, jfr. t.ex. RÅ 1946 ref. 18 i Hellners Förvaltningslagen med kommentarer, 3 u. s. 294 f. Enligt Saint Gobains mening finns det ingen anledning att göra någon skillnad på Saint Gobains rättsförhållande med Va-bolaget och andra nyttjanderättsavtal, t.ex. hyra.

Enligt Saint Gobains mening bör därför dess rätt att överklaga nämndens beslut, inte kunna avfärdas med en rättsligt felaktig eller i praktiken intetsägande motivering som nu skett. Det är av tydliga rättssäkerhetsskäl inte godtagbart att bolaget utan adekvat motivering, fränkänns rätten att överklaga ett beslut som sett till dess faktiska verkningar har så stor betydelse för bolaget och dess verksamhet i Vingåker.

Med hänvisning till vad som anförts i Saint Gobains överklagande till länsstyrelsen och som nu utvecklats ytterligare, framstår det från såväl allmän som enskild synpunkt också som rimligt att Saint Gobain skall tillerkännas rätt att överklaga nämndens förbudsbeslut och därigenom komma i åtnjutande av rättsordningens skydd.

VVAAB

Till stöd för sin talan har bolaget, utöver vad som anförts hos länsstyrelsen, uppgivit i huvudsak följande. Tillsynsmyndigheten har genom ett förbud ålagt Va-huvudmannen VVAAB att stänga en avloppsanläggning som ingår i den allmänna Va-anläggningen, oavsett om det vid tidpunkten för förbudet är möjligt att ta emot avloppsvattnet i en ny anläggning eller inte. Det huvudsakliga syftet med förbudet synes vara att skydda VVAAB:s vattentäkt mot föroreningar.

Det föreligger inte någon överhängande risk för människors hälsa eller miljön. Trots detta har tillsynsmyndigheten förbjudit verksamheten istället för att förelägga verksamhetsutövaren att ordna en godtagbar avloppsanordning. Förbudet – som i sämsta fall kan leda till att anslutna abonnenter står helt utan en fungerande avloppslösning – är en alltför ingripande åtgärd och torde sakna motstycke i praxis.

Entreprenaden för det nya reningsverket tar 8-14 månader. Dessförinnan måste VVAAB ha tillstånd från nämnden och beslut från länsstyrelsen avseende dispens från vattenskyddsföreskrifterna. Handläggningen kan ta upp till 1,5 år. Det finns inga motiv till att förena ett förbud som riktas mot Va-huvudmannen - för att skydda en av Va-huvudmannens vattentäkter - med vite.

Skyddsbestämmelser för Vingåkers kommuns vattentäkt på fastigheten XX meddelas genom vattendomstolens dom den 30 augusti 1973. I punkt 5 i bestämmelserna stadgas att avloppsreningsverk inte får anordnas inom skyddsområdena. Av punkt 6 framgår att avloppsvatten inte alls får infiltreras inom det inre skyddsområdet och endast tillåtas från enstaka hushåll inom det yttre skyddsområdet.

Dåvarande Va-huvudmannen Vingåkers kommun har den 17 juni 1999 (d.v.s., efter miljöbalkens ikraftträdande) anmält en mindre spillvattenanläggning inom det nybildade verksamhetsområdet vid Lyttersta. Efter det att kommunen på begäran av miljökontoret kompletterat anmälan har miljönämnden fattat beslut med anledning av anmälan den 7 december 1999. I miljönämndens beslut anges bl.a. att:

"Anläggningen föranleds av att kommunen inrättat verksamhetsområde för vatten och avlopp för att minska risken för menlig påverkan av renvattentäkten från avlopp från befintlig bebyggelse. Den nya anläggningen avser att behandla avloppsvatten från fastigheterna Lyttersta 2:2-2:4, del av 2:6 samt "Lytterstastugan" fastigheten XX och skall utföras för anslutning av WC och BDT-vatten. Alla fastigheterna ligger inom inre skyddsområde för kommunens huvudvattentäkt vid Lyttersta (100-150 m från brunnarna). Bräddavlopp från pumpbrunn sker till en sluten behållare och larm ska installeras och samordnas med larm från renvattentäkten. Anläggningen utförs med en gemensam slamavskiljare varefter vattnet pumpas till en infiltrationsanläggning belägen inom yttre skyddsområde i riktning mot Östgötagränsen inom fastigheten XX."

Miljönämnden har i beslutet förelagt kommunen om ett antal villkor för anläggningen, bl.a.:

"att alla trycksatta ledningar inom det yttre skyddsområdet för vattentäkten skall utföras med en yttre tät skyddsledning, att skarvar av trycksatta ledningar skall förläggas placeras i täta inspektionsbrunnar."

År 2010 genomfördes i närvaro av en representant för tillsynsmyndigheten en periodisk besiktning. Av besiktningsmannens rapport framgår sammanfattningsvis att anläggningen har en bra funktion och att den uppfyller de villkor som uppställts i miljönämndens beslut samt att ett kontrollprogram bör upprättas för anläggningen.

Nämnden meddelade sedan ett förbud om att släppa ut avloppsvatten till den bristfälliga avloppsanläggningen den 9 december 2014. I beskrivning av ärendet hänvisas till en inspektion av avloppsanordningen under september 2014. Vidare anges att anläggningen ligger inom hög skyddsnivå som kräver högre reningsteknik än den befintliga anläggningen har. Slutligen anförs att för att kunna fortsätta släppa ut hushållspillvatten måste en godtagbar avloppsanordning vara ordnad.

I nämndens skäl för beslutet anförs att avloppsanläggningen inte uppfyller miljöbalkens krav och att det är anledningen till förbudet att släppa ut hushållspillvatten från avloppsanläggningen. Förslaget till 2014 års beslut kommunicerades med VVAAB som förklarade att en ny godkänd anläggning tidigast kunde vara klar den 1 mars 2016 under ett antal angivna förutsättningar som t.ex. att tillstånd erhålls i tid, att upphandlingen inte överklagas och att markfrågor och avtal går igenom.

Nämndens förbud gällde just från och med den 1 mars 2016. Under rubriken "Åtgärder" i beslutet anges tio grundkrav för att hög skyddsnivå ska uppfyllas. Vidare anförs att avloppsanläggningen är tillståndspliktig och att om den nya anläggningen ska hinna färdigställas ska en komplett ansökan inges till nämnden senast den 30 november 2015. Detta ska jämföras med att VVAAB i sin tidplan räknade med att tillstånd skulle lämnas den 1 juni 2015. I beslutet nämns inte att den befintliga och nya avloppsanläggningen strider mot vattenskyddsföreskrifterna.

VVAAB hade ett möte med samhällsbyggnadsenheten och den 13 april 2015. Därefter redovisades en förstudie Lystersta avloppslösning som togs fram av Veolia 31 maj 2015. Sedan ett antal krav framställdes på förstudien reviderades denna 11 augusti 2015.

Ansökan om tillstånd till avloppsanläggningen ingavs till nämnden den 16 november 2015. Ansökan medförde att samhällsbyggnadsenheten skickade en skrivelse angående kommunikering om avslag på ansökan. Motiveringen till att ansökan skulle avslås var att enheten varit i kontakt med länsstyrelsen angående vattenskyddsföreskrifterna och därefter gjort bedömningen att det inte var möjligt att ge tillstånd till den sökta anläggningen. Drygt femton år efter det att kommunen anlagt spillvattenanläggningen kom tillsynsmyndigheten således fram till att sådana anläggningar stred mot vattenskyddsföreskrifterna. VVAAB hade inte tagit höjd för detta i den tidplan som låg till grund för antagandet att den nya anläggning tidigast kunde vara klar den 1 mars 2016.

Samhällsbyggnadsenheten gjorde vidare bedömningen att ansökan och VVAAB:s Va-utredning behövde kompletteras på ett tjugofemtal punkter. Bland annat saknade förstudien en geohydrologisk undersökning och hade inte redogjort för möjligheten att omhänderta separerade avloppsfraktioner. Vidare skulle ansökan redogöra för hur VVAAB avsåg att säkerställa att verksamheten inte kommer att medföra olägenheter för människors hälsa. Samhällsbyggnadsenheten ifrågasätter om förstudien utförts av oberoende part. Slutligen skulle resonemang och antaganden i ett tiotal punkter i förstudien motiveras ytterligare. Efter underhandskontakter mellan VVAAB och samhällsbyggnadsenheten har VVAAB återtagit ansökan för att kunna göra omtag med en ny ansökan.

Nämnden har i beslut den 19 april 2016 återremitterat tillsynsärendet till enheten för att få mer information om varför datum för färdigställande behöver flyttas fram. I nämnden finns en reservation mot beslutet med synpunkter om att ärendet innebär

en påtalad och känd riskfaktor som kan få omfattande konsekvenser för både människors hälsa och ekonomi i det fall kvaliteten på Vingåkers dricksvatten skadas.

Nämnden har sedan i beslut den 17 maj 2016 förbjudit VVAAB att släppa ut avloppsvatten till den bristfälliga avloppsanläggningen från och med den 1 januari 2017. I beskrivning av ärendet hänvisas till den tidigare angivna inspektionen av avloppsanordningen under september 2014 samt förbudet mot utsläpp av avloppsvatten från och med den 1 mars 2016. Vidare anges att verksamhetsutövaren ännu inte hade åtgärdat anläggningen "trots överhängande risk för människors hälsa eller miljön".

Nämnden beslutar även att VVAAB omgående ska vidta åtgärder för att säkerställa att inte vattentäkten skadas samt att i samråd med samhällsbyggnadsenheten upprätta en utökad kontrollplan som ska vara klar senast den 3 juni 2016. Därefter ska kontrollplanen presenteras på nämndens möte den 14 juni 2016.

I nämndens skäl för beslutet anføres till skillnad mot 2014 års beslut bl.a. att det 2012 påvisades E. colibakterier i råvattnet samt att nämnden bedömer att infiltrationsbädden inte renar spillvattnet tillräckligt väl och då marken är genomsläpplig är det sannolikt att spillvattnet även är otillräckligt renat då det når grundvattnet.

Den 13 november 2012 upptäckte VVAAB genom sin provtagning E. colibakterier i råvattnet i Lystersta. Bolaget tog då omprov den 19 och 20 november 2012 vilket visade på godkänt resultat. VVAAB tar också prover runt infiltrationsanläggningen för att upptäcka eventuell spridning av E. colibakterier från infiltrationen. Proverna togs samtidigt den 13 november 2012 och visade inte på några E. colibakterier.

Det finns således inget som pekar på att infiltrationen skulle vara orsaken till E. colibakterier i råvattnet den 13 november 2012. Vingåkers vattentäkt är ytvattenpåverkad och det kan därför komma in E. colibakterier från sjön. Det är dock vanskligt att dra några slutsatser baserat på ett provtagningstillfälle eftersom de lika gärna kan

ha orsakats av fel i provhanteringen eller på väg till eller i laboratoriet. VVAAB anser därför att det inte har påvisats E. coli-bakterier i råvattnet.

Prover som har visat på koliforma bakterier är tagna på råvatten. Eftersom Vingåkers vattentäkt är ett ytvattenpåverkat grundvatten så kan på samma sätt som vattenverk där råvatten tas direkt från sjön alltid komma bakterier från sjön. VVAAB har därför en utökad provtagning på utgående vatten från vattenverket. Bolaget tar prover varje vecka vilket ska jämföras med en gång per månad för vanliga grundvattentäkter.

Efter provtagningen renas råvattnet i vattenverket och utsätts också för UV- ljus. Innan ett dricksvatten levereras till abonnenterna på det allmänna nätet har det passerat två säkerhetsbarriärer, varav UV- ljuset är den sista. Det vatten som går ut på nätet har aldrig innehållit några E. colibakterier. VVAAB har uppfyllt kraven i tillägget till beslutet om att vidta åtgärder för att säkerställa att VVAAB:s grundvattentäkt inte skadas samt upprättat en utökad kontrollplan. Tillsynsmyndigheten har inte framställt några ytterligare krav i detta avseende.

Kontrollplanen innebär att VVAAB var fjortonde dag gör en kontroll av infiltrationsanläggningen med sugning, spoling och rengöring av fördelnings-brunnen, spolning av infiltrationsrören samt kontroller av inspektionsbrunnar och larm. VVAAB har full kontroll på avloppsanläggningen och infiltrationsanläggningen samt såväl råvattnet som det vatten som levereras till det allmänna Va-nätet. Bolaget anser att det varken förr eller senare har funnits någon överhängande risk för människors hälsa eller miljön.

Vad tillsynsmyndigheten vill uppnå är att den befintliga anläggningen ska ersättas med en ny modernare anläggning som överensstämmer med miljöbalkens krav. VVAAB anser att den nuvarande avloppsanläggningen i vissa avseenden inte uppfyller miljöbalkens krav fullt ut. Bolaget har också lagt tid och kraft på att ta fram en ny avloppslösning.

Som framgår av Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn är förbudsmöjligheten det mest ingripande medlet mot en verksamhet som bör användas endast i undantagsfall. I enlighet med vad som anges ovan kan det inte anses föreligga någon överhängande risk för människors hälsa eller miljön vilket bör vara en grundförutsättning för ett förbud som är så ingripande att abonnenter som är anslutna till en allmän Va-anläggning kan utsättas för temporära och för dem krångliga lösningar samt i sämsta fall stå helt utan en fungerande avloppslösning. Här kan särskilt noteras att omhändertagandet av sanitärt avloppsvatten från Saint Gobain är en förutsättning för produktionen. Förbudet försvårar driften av Saint Gobains produktionsanläggning och kan ytterst leda till att verksamheten får läggas ned.

Om det förelegat förutsättningar för ett förbud hade tillsynsmyndigheten rimligen förordnat att beslutet skulle gälla omedelbart. En mera adekvat åtgärd hade varit att förelägga VVAAB att inkomma med en förstudie till en ny avloppslösning senast vid en angiven tidpunkt. Sedan den utvärderats hade nämnden kunnat förelägga bolaget att ordna en ny avloppsanläggning vid en mera realistisk tidpunkt, där inte Va-abonenterna riskerade att drabbas negativt. Ett sådant arbetssätt är även bättre ur ett samhällsekonomiskt perspektiv genom att anläggningskostnaden blir lägre samtidigt som möjligheterna att koppla in flera abonnenter ökar.

I principförslaget till nybyggnation Lyttersta AVR som har tagits fram av Veolia 31 augusti 2016, har ett genomförande av entreprenaden för det nya reningsverket bedömts ta 8-14 månader. Eftersom reningsverket kommer att ligga inom vattenskyddsområdet måste VVAAB ansökan om dispens från vattenskyddsföreskrifterna hos länsstyrelsen. Även handläggningen av tillståndsansökan hos samhällsbyggnadsenheten kan dra ut på tiden genom krav på kompletteringar. Slutligen bör utloppsledningen i Tisnaren kräva en anmälan till länsstyrelsen i enlighet med förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. Den sammanlagda handläggningstiden bör vara omkring 1,5 år.

Länsstyrelsen har i skälen för sitt beslut anfört att det sedan den 1 mars 2016 skulle vara förbjudet att släppa ut avloppsvatten till den bristfälliga anläggningen. Med

hänsyn till att förbudet genom nämndens beslut inträdde först den 1 januari 2017 och att det särskilt anges i beslutet att verksamhetsutövaren får ytterligare tid är länsstyrelsens bedömning felaktigt. Vidare är länsstyrelsen av den uppfattningen att den befintliga anläggningen ska åtgärdas trots att det är fråga om att iordningsställa en helt ny anläggning.

Mot bakgrund av de åtgärder som VVAAB genomfört och att det redan på ett tidigt stadium stått klar att det inte var möjligt att få till stånd en ny anläggning inom den angivna tiden kan det inte anses motiverat med att förena förbudet med ett vite.

Nämnden

Nämnden vidhåller att avloppsanläggningen vid XX i Vingåkers kommun medför risk för olägenhet för människors hälsa och miljön. Nämnden anser att man inte utfört de skyddsåtgärder, iakttagit de begränsningar och vidtagit de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I överklagandet framkommer att VVAAB anser att ett förbud är alltför ingripande och att nämnden istället borde förelagt bolaget att inkomma med en förstudie till en ny avloppslösning senast vid en angiven tidpunkt. Det anges även att vad tillsynsmyndigheten vill uppnå är att den befintliga anläggningen ska ersättas med en ny modernare anläggning som överensstämmer med miljöbalkens krav.

Nämndens avsikt med förbudet var att VVAAB ska förhindra att otillräckligt renat spillvatten släpps ut från anläggningen och når grundvattnet. VVAAB kan därmed antingen ersätta anläggningen med en ny, eller sluta att släppa ut otillräckligt renat spillvatten. Det är ett fåtal fastigheter som är anslutna och nämnden ville med förbudet lämna möjligheten öppen för VVAAB att själv avgöra vad som är bästa lösningen i det fallet. Rent teoretiskt har bolaget möjlighet att verka för att fastigheterna ska sluta släppa ut spillvatten. Kommuner har möjlighet att förhandla om att köpa enskilda fastigheter i syfte att nå en långsiktig hållbar miljö för invånarna. För att ge VVAAB möjlighet att driva den processen om man så önskade, och inte låsa

in bolaget vid att lägga nytt avlopp, bedömdes det lämpligare att besluta om förbud snarare än att besluta att förelägga bolaget att vidta åtgärder.

Nämnden bedömer även att ett förbud inte är alltför ingripande, utan snarare på ett bättre sätt tydliggör nämndens ståndpunkt om den befintliga avloppsanläggningens bristfälliga funktion än vad ett föreläggande om åtgärder hade kunnat göra.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. I inledningskedet bedömde nämnden att omständigheterna var sådana att det inte behövdes starkare påtryckning än tillsynsmyndighetens beslut om förbud för att få rättelse och nämnden fattade därför först ett förbud utan vitessanktion. Då VVAAB inte rättade sig efter beslutet, fattade nämnden ett beslut förenat med vite om samma sak. Nämnden bedömer att det fanns skäl att förena beslutet med vite. Vitesbeloppets storlek har valts med hänsyn till vad som kan antas förmå adressaten att följa förbudet.

Till överklagandet har en rapport om periodisk besiktning från 2010 bifogats. Nämnden anser att uppgifterna är alltför gamla för att kunna betraktas som relevanta i detta sammanhang. Även då bädden vid besiktningstillfället hade en bra funktion så går det inte att dra några slutsatser om reningsfunktionen i dagsläget, sju år senare. Spillvattnet i bädden omsätts betydligt snabbare än så.

VVAAB anger att handläggningen för entreprenad, beslut från länsstyrelsen och nämndens handläggningstid kan vara upp till 1,5 år. Nämnden anser att VVAAB getts skälig tid att ordna nytt avlopp på fastigheten, utifrån de förhållanden som råder om risk enligt miljöbalken.

I området driver samma verksamhetsutövare både dricksvattentäkt och avloppsanordning. Verksamhetsutövaren är fastighetsägare till YY, där tälten är placerad, Vingåkers kommun äger XX där avloppet är placerat. Nämnden anser att VVAAB därför har de bästa förutsättningarna att genom sakkunskap och rådighet tillse att risk för olägenhet utifrån miljöbalken inte föreligger.

I överklagandet står att VVAAB tar prover runt infiltrationsanläggningen för att upptäcka eventuell spridning av E. colibakterier från infiltrationen. Detta saknar Miljökontoret uppgifter om. VVAAB har tidigare redogjort för tre provtagningspunkter, vilka ligger mellan infiltrationsbädden och vattentäkten, varav den närmaste ca. 140 meter från bädden. Egenkontrollprogrammet från 2016 anger att två provtagningspunkter används "för att kontrollera så att inte bakterier "vandrar" mot vattentäkten", det framgår dock inte var dessa två punkter är. Nämnden bedömer att bristerna i avloppsanläggningen ej kan kontrolleras enbart genom sondrör för provtagning som indikerar om bakterier skulle röra sig mot vattentäkten. Det är sannolikt att en utspädning sker innan denna provtagning görs.

I VA guidens rapport 2016:2, -Bedömning av självrening och retention i mark vid prövning av små avlopp-smittskydd och fosfor framgår att tarmvirus och parasitära protozoer kan spridas via avloppsvattnet som cystor eller oocystor vilka kan överleva länge i vatten, särskilt i kallt vatten och betydligt längre än de indikatororganismer som normalt används för att kontrollera vattenkvalitet (Ridderstolpe et al.). Nämnden vill poängtera att man inte betvivlar att det dricksvatten bolaget levererar till konsument uppnår lagstiftningens krav. Nämnden anser dock att infiltrationsanläggningen bör åtgärdas även ur dricksvattensperspektiv, i förebyggande syfte.

Vattentäkten vid Vingåkersåsen omfattas av miljökvalitetsnormer för grundvattenförekomster enligt Länsstyrelsen i Västmanlands län (Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Norra Östersjöns vattendistrikt, 19FS 2016:10. Statusen på grundvattenförekomsten är god kvantitativ status och god kemisk grundvattenstatus. Grundvattenstatusen får inte försämrats i förhållande till den status som respektive vattenförekomst har vid var tid. VVAAB skriver att Vingåkers vattentäkt är ytvattenpåverkad. Nämnden anser att nya vattenskyddsföreskrifter bör tas fram vilka också anpassas efter detta. Sannolikt behöver det skyddade området utökas.

I ansökan om tillstånd för ny avloppsanordning refererar VVAAB till ett förslag om utökande av vattenskyddsområde, -Teknisk beskrivning, "Tekniskt underlag samt förslag till vattenskyddsområde för Lyttersta vattentäkt i Vingåkers kommun" framtagen av Lena Tilly och Marit Brandt, Tyrens. 2007. I skriften står

"Det finns även ett nytt förslag på vattenskyddsområde utifrån den utredning som gjordes 2007 av Tyrens. Utredningen gjordes utifrån ett geologiskt och hydrogeologiskt perspektiv där tillrinningsområden och grundvattenströmningar studerades i åsen. Utifrån ett hydrogeologiskt perspektiv gjordes ett förslag på indelning av vattenskyddsområdet i vattentäktzon, primär zon och sekundär zon (Förslag på nytt vattenskyddsområde). Förslaget är i dagsläget inte gällande men bör betraktas som mer exakt än den gällande domen från 1973."

Även en karta med förslag på nytt vattenskyddsområde finns bifogad skrivelsen.

Nämnden bedömer att vattenskyddsföreskrifterna är gamla, att det skyddade området bör utökas, men att det ännu inte på ett tillförlitligt sätt visats hur stort området bör vara. Avloppet får dock ej riskera att förorena grundvattnet, och nämnden bedömer att VVAAB inte vidtagit tillräckliga försiktighetsmått för att motverka detta.

Så som nämnden förstår överklagandet hävdar VVAAB att vattenverket vid Dammsdal har två säkerhetsbarriärer. Nämnden bedömer att detta är felaktigt, verket har bara en, UV-ljus. Luftning och snabbfiltrering räknas inte som mikrobiologiska säkerhetsbarriärer, se avsnitt 7.1.3 i vägledningen till Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten. Nämnden anser att samma förutsättningar gäller för vattenverket vid Lyttersta.

Nämnden vill förtydliga att 52 prov/år är minimikravet för ytvattenpåverkade täkter, en jämförelse mellan denna och vanliga grundvattenvattentäkter är därmed irrelevant. VVAAB hade varit skyldig att ta det antalet prover även om avloppsanläggningen ej funnits där. Vingåkers kommun saknar vattenförsörjningsplan. Sörmland Vatten och Avfall AB har enligt Vingåkers kommuns Va-plan i uppgift att till 2018 utreda alternativ reservvattenförsörjning.

Nämnden finner det anmärkningsvärt att VVAAB skriver i sitt överklagande att bolaget har full kontroll på avloppsanläggningen och infiltrationsanläggningen samt såväl råvattnet som det vatten som levereras till det allmänna Va-nätet, samtidigt som bolaget senare skriver att den nuvarande avloppsanläggningen i vissa avseenden inte uppfyller miljöbalkens krav fullt ut.

Nämnden har påträffat brister i anläggningen. Den 21 oktober 2016 gjordes en ny inspektion där det framkom att tidigare brister kvarstår. Nämnden bedömer att infiltrationsbäddens reningsförmåga är så nedsatt att spillvatten inte renas i tillräcklig utsträckning, vilket utgör skäl för nämndens beslut. En markbaserad avloppsreningsanläggning har flera funktioner, hydraulisk funktion, biologisk reningsfunktion samt kemisk reningsfunktion. Nämnden bedömer att bäddens hydrauliska kapacitet är nedsatt. Nämnden håller det för troligt att slamavskiljarens uppehållstid inte är tillräckligt lång då det vid inspektion observerats lite slam i första kammaren, men mer i de senare. Om slam leds ut till en markbaserad anläggning kan det leda till att bäddens hydrauliska kapacitet avtar, något som är avgörande för att en infiltrationsbädd ska fungera.

Nämnden bedömer att infiltrationsbäddens förmåga att rena fosfor, kväve och smittämnen är nedsatt på grund av den bristande hydrauliska kapaciteten, sannolikt orsakad av överbelastning och/eller slamflykt.

Nämnden beslutade den 17 maj 2016 att verksamhetsutövaren omgående skulle vidta åtgärder för att säkerställa att inte vattentäkten skadas samt inkomma med en utökad kontrollplan senast den 3 juni 2016. Ett kontrollprogram inkom den 1 juni 2016. Nämnden bedömer att beslutspunkten efterlevs såtillvida att VVAAB inkommit med kontrollplan.

Den 11 januari 2017 inkom VVAAB med en ansökan om tillstånd för ny avloppsanläggning med placering strax väster om den befintliga. Nämnden anser dock att frågan om nyanläggande kan hanteras separat från överklagat beslut. Att anordna nytt avlopp är tillståndspliktigt och beslut om detta fattas i ett separat ärende.

I regeringens skrivelse 2009/10:79 framgår att det i allmänhet inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan t.ex. uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Tillsynsmyndigheten måste dock självklart kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt.

Tillsynen av verksamhetsutövare utgår från objektivitetsprincipen med allas likhet inför lagen, och att nämndens krav ska vara sakliga och opartiska. Beslut om förbud att släppa ut otillräckligt renat spillvatten liknande förbudet i det berörda ärendet förekommer ofta i myndighetens tillsyn av små avloppsanläggningar. Kraven på kommunen ska inte sättas lägre än för andra verksamhetsutövare. Nämnden bedömer att Va-abonenterna inte är juridisk part, utan att VVAAB är rätt och enda adressat. Nämnden ser därför inte att man har i uppdrag att ta hänsyn till att Va-abonenterna riskerar att drabbas negativt genom beslutet såsom det anges i överklagandet. Skäliga krav ska ställas utifrån risk för olägenhet för människors hälsa och miljön. Nämnden bedömer att kraven är skäliga.

DOMSKÄL

Klagorätt

Inledningsvis har mark- och miljödomstolen att ta ställning till huruvida Saint Gobain har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Enligt 16 kap. 12 § miljöbalken, får ett överklagbart beslut överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Ett beslut som innebär att en viss verksamhet förbjuds kan normalt sett endast överklagas av den som förbudet riktar sig mot.

Den som på ett mera konkret sätt berörs av ett beslut anses som sakägare. Beslutet ska också påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som är knutet till denne och är erkänt av rättsordningen, till exempel när en författning eller dess förarbeten anger att myndigheten ska samråda med eller beakta vissa

intressenter i samband med prövningen (B.B m.fl., Miljöbalken, 5 juni 2017, Zeteo, kommentaren till 16 kap. 12 §).

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att även annan än den som förbudet riktar sig mot kan ha klagorätt om förbudet påverkar dennes rättsliga ställning (se bl.a. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 1946 ref. 18 och RÅ 1963 ref. 20). I det förstnämnda rättsfallet hänvisade Regeringsrätten till den civilrättsliga bestämmelse enligt vilken nämndens beslut skulle medföra att hyresavtalet förföll. I Mark- och miljööverdomstolens dom M 8944-15 har domstolen konstaterat att ett förbud för en hyresgäst att bedriva skolverksamhet i byggnader på grund av risk för människors hälsa innebar att bestämmelser i jordabalken skulle få hyresgästens och hyresvärdens avtal att förfalla. Hyresvärdens, mot vilken förbudet inte riktade sig, fick således rätt att klaga mot förbudet eftersom förbudet påverkat hyresvärdens rättsliga ställning genom att avtalet förfallit.

Saint Gobain har genom avtal med VVAAB rätt att släppa ut sanitärt spillvatten till den aktuella allmänna Va-anläggningen. Det förbud som i förevarande mål riktats mot VVAAB och gäller inte mot Saint Gobain. Förbudets konsekvenser för Saint Gobain och parternas ingångna avtal är av indirekt natur och det framgår inte av utredningen att bolagets rättsställning påverkas på sådant sätt att Saint Gobain äger rätt att överklaga nämndens beslut. Mark- och miljödomstolen avslår därför Saint Gobains överklagande.

Målet i sak

Mark- och miljödomstolen har vidare att bedöma huruvida förbudet mot att släppa ut avloppsvatten till den aktuella avloppsanläggningen är för ingripande.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Ingripandet bör således begränsas till vad som behövs (B B m.fl., Miljöbalken, 5 juni 2017, Zeteo, kommentaren till 26 kap. 9 §). Förbudet bör vidare bara omfatta sådana delar av verksamheten där åtgärder verkligen fordras. Om det skulle medföra större olägenheter för miljön eller hälsan att stoppa verksamheten än att låta den fortsätta, såsom när ett avloppsreningsverk inte fungerar tillfredsställande, bör ett förbud försöka undvikas.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att VVAAB och nämnden är överens om att avloppsanläggningen är bristfällig och behöver åtgärdas. Det verksamhetsområde som den aktuella avloppsanordningen har att betjäna omfattar sex fastigheter. Ett arbete med en ansökan om tillstånd för en ny avloppsanläggning har pågått och pågår alltjämt.

Nämnden uppger att föreläggande om förbud har beslutats för att VVAAB ska förhindra att otillräckligt renat spillvatten släpps ut från anläggningen och når grundvattnet. Nämnden anser att VVAAB inte utfört de skyddsåtgärder, iakttagit de begränsningar och vidtagit de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dock betvivlar inte nämnden att det dricksvatten verksamhetsutövaren levererar till konsument uppnår lagstiftningens krav. Nämnden anser vidare att infiltrationsanläggningen bör åtgärdas i förebyggande syfte även ur dricksvattenperspektiv. Nämnden uppger att föreläggandet har uppfyllts så tillvida att den utökade kontrollplanen avseende anläggningen har getts in av VVAAB. Av uppgifter från VVAAB framgår att nämnden inte har framställt några ytterligare krav i detta avseende.

Det får av utredningen i målet anses visat att VVAAB har vidtagit skyddsåtgärder och avser att vidta ytterligare åtgärder för att förhindra att otillräckligt renat spillvatten släpps ut från avloppsanläggningen. Med hänsyn till vad som har framkommit i målet och att mer ingripande åtgärder än vad som behövs inte får vidtas gör mark- och miljödomstolen bedömningen att förbudet är för ingripande.

Mark- och miljödomstolen upphäver förbudet och återförvisar målet till nämnden för vidare handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 6 juli 2017.

Bjarne Karlsson

Ulrika Haapaniemi

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Ulrika Haapaniemi. Föredragande har varit beredningsjuristen Amanda Martinpelto.