



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060202

DOM
2020-12-04
Stockholm

Mål nr
M 13003-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-11-14 i mål M 3729-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Svedala kommun

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

SAKEN

Förbud att genomföra ändring vid Svedala avloppsreningsverk på fastigheten XX i Svedala kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1633331

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Svedala kommun (kommunen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva förbudet att utföra den anmälda ändringen.

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen har i huvudsak anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med följande tillägg:

Såväl länsstyrelsens beslut som mark- och miljödomstolens bedömning att förbjuda åtgärden bygger på en missuppfattning om hur anläggningen fungerar tekniskt. Den anmälda åtgärden avser en mindre ombyggnad av inloppspumpstationen till reningsverket som innebär att installation av en ny pump möjliggörs. Pumpen kommer inte att ingå i eller påverka avloppsreningsverkets processer och åtgärden är inte en ombyggnad av själva avloppsreningsverket. Den nya pumpen kommer inte att transportera vattnet in till avloppsreningsverket utan kommer att avleda överskottsvolymer till ett spillvatten-/utjämningsmagasin i form av slutna rör. Det innebär att det inte kommer att finnas risk för utsläpp. En sådan anläggning utgör en C-anläggning och kommer att anmälas till kommunens bygg- och miljönämnd. Rejektvattnet från slamavvattningsprocessen kommer inte att återföras till inloppspumpstationen då den nya pumpen är i drift.

Det är inte rimligt att en mindre åtgärd som saknar tekniskt och miljömässigt samband med driften av avloppsreningsverket ska behöva tillståndsprövas. Ändringen medför inget behov av nya villkor för verksamheten och den innebär inte någon risk för påverkan på miljön. Åtgärden minskar istället störningarna till följd av höga inkommande flöden och stabiliserar därmed processen i avloppsreningsverket, vilket är positivt ur miljösynpunkt.

Länsstyrelsen har i huvudsak anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med följande tillägg:

Det framgår av kommunens överklagande att den anmälda pumpen ska användas för att pumpa avloppsvatten från reningsverket sedan det har inkommit till anläggningen. Det innebär att orenat avloppsvatten pumpas till en odefinierad plats som inte reglerats med villkor. Ett sådant utsläpp kan medföra en akut olägenhet. Kommunen hänvisar i överklagandet till att magasinering av avloppsvattnet som pumpas ut från reningsverket kan hanteras i en anmälan som C-verksamhet. Reningsverket är tillståndspliktigt och eftersom avloppsvattnet har inkommit till reningsverket så ska ändringen hanteras inom ramen för den tillståndspliktiga verksamheten, för vilken länsstyrelsen utgör tillsynsmyndighet.

Kommunen har inte inkommit med en anmälan om återkallelse av tillståndet för slamvassbäddarna och därmed är en återställningsplan för dessa inte redovisad eller åtgärder genomförda. Vissa av bäddarna används fortfarande som en del av reningsverkets slamhantering. Ett tätt magasin på ledningsnätet går inte att likna vid en lösning där avloppsvatten som har kommit in till reningsverket pumpas ut till slamvassbäddar som inte är återställda och där vissa bäddar fortfarande är i funktion. Det är en miljö- och hälsoskyddsrisik att pumpa ut avloppsvatten till bäddarna innan en återställning är genomförd och ett tätt magasin är byggt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Av 1 kap. 4 § 2 p miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår att det krävs tillstånd för att ändra en tillståndspliktig verksamhet om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Enligt 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska den myndighet som handlägger ett anmälningsärende, när det är tillräckligt utrett, meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken om det

behövs, eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken.

Den i målet aktuella anmälan avser installation av en pump i inloppspumpstationen till reningsverket och en därmed sammanhängande modifikation av pumpstationen. Pumpens syfte är att vid vissa specifika höga flöden avleda inkommande avloppsvatten till ett ännu inte anlagt spillvattenmagasin. Magasinet är avsett att anläggas på en plats där det idag finns ett antal slamvassbäddar. Dessa slamvassbäddar används för närvarande i viss omfattning i reningsverkets verksamhet. Spillvattenmagasinet har av kommunen beskrivits som ett rörmagasin.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att den anmälda ändringen endast utgör ett moment i ett planerat framtida arrangemang för omhändertagande av spillvatten bestående av flera åtgärder. Det saknas emellertid en närmare redovisning av övriga delmoment i denna anordning. Bland annat har några närmare specifikationer av spillvattenmagasinet, dess utformning och funktion samt hur det kommer att anslutas till reningsverket, inte presenterats.

Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte är lämpligt att pröva den anmälda åtgärden isolerat från övriga planerade åtgärder. Det har i målet framkommit med tillräcklig tydlighet att det finns ett sådant funktionellt samband mellan installationen av pumpen, dess funktion och övriga delar av den planerade anordningen att det bör ske en samlad prövning av samtliga delar med beaktande av miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer således i underinstansernas bedömning att ändringen ska förbjudas. Förbudet kan inte anses för ingripande. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Mikael Hagelroth, referent, tekniska rådet Kerstin Gustafsson och hovrättsrådet Katarina Berglund Siegbahn.

Föredragande har varit Carlos Leal.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-11-14
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3729-19

PARTER

Klagande
Svedala kommun

Motpart
Länsstyrelsen i Skåne län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut från den 24 juli 2019 i ärende nr 555-22269-2019, se bilaga 1

SAKEN

Förbud mot genomföra ändringen vid Svedala avloppsreningsverk, Svedala kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Svedala kommun har gjort en anmälan om att installera en pump i inloppspumpstationen till Svedala avloppsreningsverk. Enligt anmälan ska den nya pumpen avleda överskottsvatten från inloppspumpstationen.

Länsstyrelsen i Skåne (länsstyrelsen) har den 24 juli förbjudit Svedala kommun att genomföra anmäld ändring.

Svedala kommun har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Svedala kommun har yrkat att förbudet ska upphävas och att ändringen ska tillåtas i enlighet med anmälan.

Till stöd för sin talan anför Svedala kommun i huvudsak följande. Anmälan avser enbart åtgärden att bygga om inloppspumpstationen till reningsverket, vilket innebär att en ny pump installeras. Åtgärden omfattar ingen ombyggnation av avloppsreningsverket i övrigt eller förändring av processerna som sådana.

Ändringen är inte tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Ändringen i sig, eller tillsammans med tidigare ändringar föranleder inget behov av nya villkor i verksamhetens tillstånd. Den medför inte heller någon risk för olägenhet av betydelse för människors hälsa eller för miljön, vilket är den andra förutsättningen för att ändringen ska vara tillståndspliktig.

Ett förbud är ett mycket ingripande beslut. Det finns en lagstadgad skyldighet för en kommun att sörja för att avloppsvattnet tas om hand och renas på ett så miljömässigt välfungerande sätt som möjligt, vilket förbudet försvårar.

Länsstyrelsen saknar stöd i gällande bestämmelser och beslutet är bristfälligt motiverat och innebär ett besvärande avbräck i möjligheterna att vidta skyndsamma

och nödvändiga åtgärder vid avloppsreningsverket. Åtgärder behöver vidtas för att hantera större nederbördsmängder i närtid.

Den aktuella anmälan gäller enbart installation av en pump. En äldre anmälan läggs felaktigt till grund för det överklagade beslutet. Omständigheterna som beskrivs i den tidigare anmälan gäller inte längre, inte heller vad denna anmälan avsåg. Länsstyrelsen har uppenbarligen utgått från att aktuell anmälan också omfattar ombyggnad av avloppsreningsverkets slamvassbäddar till spillvattenmagasin, vilket är felaktigt. Det överklagade beslutet är formulerat på ett sådant sätt att det måste uppfattas som både ett förbud att installera en ny pump och att bygga om reningsverkets slamvassbäddar. Den senare åtgärden är inte påbörjad eller aktuell i nuläget och inte heller anmäld till länsstyrelsen. En åtgärd som inte påbörjats eller anmälts kan svårligen förbjudas.

De nya bestämmelserna avseende tillstånds- och anmälningsplikt avsåg att utöka möjligheterna att genomföra ändringar i tillståndspliktiga verksamheter. Att verksamheter istället kan göra en anmälan, under förutsättning att nya villkor för verksamheterna inte skulle bli behövliga eller att hälso- eller miljöpåverkan befaras. De nya bestämmelserna innebär således att anmälningar ska bedömas relaterat till tidigare gjorda anmälningar, hur de gällande tillståndsvillkoren är utformade eller om hälso- eller miljöpåverkan kan uppkomma. Det är således inte längre omfattningen eller ändringens karaktär som ska vara bestämmande. Uppfattningen är att syftet med regelförändringen var att underlätta för en verksamhetsutövare att anmäla förändringar, som inte påverkar behovet av nya tillståndsvillkor för verksamheten. Anmälan om installation av en ny pump är av den karaktären.

Det saknas direkt anvisning för hur miljöprövningsförordningen ska tillämpas. Frågan om möjligheten att anmäla ändringar av tillståndspliktiga verksamheter har dock blivit föremål för regeringens överväganden om förtydliganden (Ds 2018:38, Anpassad miljöprövning för en grön omställning). I nuläget torde det vara miljöhänsyn, bedömda utifrån det enskilda fallets förutsättningar, som gäller som huvudinriktning för bedömningen av anmälningspliktens omfattning. Fortfarande

gäller självklart grundförutsättningen att tillståndspliktiga verksamheter, så långt som möjligt, ska ha moderna miljövillkor och uppdaterade tillstånd.

En omfattande ombyggnad av avloppsreningsverket är tillståndspliktigt och i ett sådant läge kan det vara lämpligt att ansöka om ett nytt tillstånd för hela verksamheten, så kommer också att ske. Att installation av den nya pumpen skulle vara en ”förberedelse” för att kunna bedriva tillståndspliktig verksamhet, utan att få denna prövad i laga ordning, stämmer inte. Den nya pumpen kommer givetvis ingå, då verksamheten ska prövas för nytt tillstånd, men den behövs även i den befintliga driften för att verket på bästa sätt ska kunna hantera ojämna flöden. Ett avloppsreningsverk måste byggas om stegvis och kräver en väl genomförd projektering, varvid utrustning kan behöva installeras löpande utan att anläggningen eller processen förändras nämnvärt. Svedala kommun anser inte att den isolerade åtgärden att installera en pump, skulle vara tillståndspliktig. Några tidigare anmälningar med betydelse för tillståndets utformning och omfattning, kopplat till denna anmälan, finns inte. Befintliga villkor behöver inte ändras med anledning av anmälan. Att installationen skulle innebära presumtiva olägenheter för människors hälsa eller för miljön, är inte sannolikt. Några tänkbara olägenheter finns inte heller redovisade i länsstyrelsens beslut.

Installationen av pumpen medför bättre möjligheter att genomföra hela projektet med ett spillvattenmagasin inom en nära framtid. I detta skede handlar det dock enbart om installation av pumpen. Syftet är att utjämna inkommande flöden och minska risken för störningar och s.k. slamflykt. I dag behandlas allt inkommande fullständigt, dvs alla reningssteg belastas fullt ut hydrauliskt. Vid perioder med höga tillflöden innebär detta att ytbelastningen på mellansedimenteringen efter biobassängerna blir hög och att risk föreligger för slamflykt. Detta innebär att ett okontrollerat slamuttag erhålls via slamflykten dvs slammet sköljs ut, vilket i sin tur kan påverka nitrifikationen negativt. För att minska dessa risker vill nu reningsverket installera denna pump så att vattnet kan hanteras på ett något annorlunda sätt. Detta skulle få till effekt att risken för störningar i framförallt den biologiska reningen minskar väsentligt och samtidigt påverkas inte miljön i övrigt

av installationen. Installation av pumpen bör ske skyndsamt för att minska risken för dessa störningar. Eftersom installationen i sig inte påverkar reningsverkets prestanda senare, tvärtom är det oförståeligt att länsstyrelsen vill kräva nytt tillstånd, något som hade skjutit upp införandet av denna viktiga installation.

Svedala kommun har bedömt att åtgärden är nödvändig att prioritera. Problematiken består inte enbart av de tillfälliga höga flöden som kan orsaka störningar i framförallt biosteget med efterföljande risk att otillräckligt renat avloppsvatten släpps ut till recipienten. Flödet till avloppsreningsverket är också ganska ojämnt med satta flödesökningar. Även om villkoren i tillståndet aldrig överskrids är det så att utan en utjämningsmöjlighet finns inte stora marginaler att klara av framtida belastningar utan att riskera överträdelse av villkoren i tillståndet.

Reningsverket tar emot vatten från många anslutningspunkter. Flödet av avloppsvatten ökar längs uppsamlingsystemet fram till reningsverket. När flödet inte kan regleras med självfall, på ett tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt sätt, används pumpstationer. Ny pump kommer att underlätta regleringen så att det blir ett stabilare och säkrare flöde till avloppsreningsverket uppnås.

Avloppsvattnet passerar flera pumpstationer. Ju närmare reningsverket man kommer, desto större blir pumpstationerna för att kunna ta hand om det högre flödet. Vid reningsverkets inloppspumpstation eller huvudstation slutar det kommunala avloppsnätet. Det orenade avloppsvattnet pumpas sedan in i reningsverkets rensgaller och vidare till behandlingsprocessen. Den pump som nu ska installeras ingår således inte i avloppsreningsverkets tekniska utformning eller i vattenreningsprocessen. Hänsyn behöver tas till både de normala variationerna från avloppsnätet och det maximala flödet av mycket dagvatten. Dessa två inloppsflöden kan skilja sig markant åt och det maximala inflödet kan vara mycket större än det normala flödet.

Den anmälda ändringen planeras att genomföras i inloppspumpstationen till avloppsreningsverket och består enbart i att installera en extra pump i befintlig

pumpgrop och innan transportskruvpumpen. Eftersom pumpen är tänkt att installeras innan vattnet går in till avloppsreningsverket innan reningsprocessen påbörjas, bedöms den inte påverka avloppsreningsverket eller reningsprocessen på något betydande sätt. Pumpen är tänkt att fungera som en separat enhet oberoende av avloppsreningsverket. Ett spillvatten-/utjämningsmagasin är ett snabbt och effektivt sätt att lösa belastningsproblematiken, det är dock inte den enda åtgärd som Svedala kommun jobbar med. Man tittar även på mer långsiktiga lösningar som dock tar många år att genomföra. Alternativet med ett spillvattenmagasin ger även möjlighet att behandla allt inkommande vatten fullständigt, vilket inte är fallet med förbiledningen av biosteget som godkändes som åtgärd år 2014.

Någon information om den nya utformningen av spillvattenmagasin har länsstyrelsen inte delgetts, utan är en fråga som kommer att anmälas eller hanteras i samband med en kommande tillståndsansökan.

Länsstyrelsen vidhåller sitt beslut och motsätter sig Svedala kommuns yrkande i målet och har anfört i huvudsak följande.

Enligt den anmälan som inkommit till länsstyrelsen framgår det att en pump ska installeras i inloppspumpstationen inom verksamhetsområdet. I ansökningshandlingarna från tillståndsprocessen framgår det att inloppspumpstationen ingår i tillståndet. Hade det varit en pump som inte ingick i reningsverkets tekniska utformning och tillstånd så skulle ändringen i stället vara anmält till den kommunala miljönämnden som har tillsynen på ledningsnätet.

Svedala kommun har anfört att ett spillvatten-/utjämningsmagasin är ett snabbt och effektivt sätt att lösa belastningsproblematiken. I både anmälan och i överklagandet har det angetts att ett spillvatten-/utjämningsmagasin ska installeras för att kunna utjämna flödet in till reningsverket och använd pumpen. Detta framgår också av den konversation som länsstyrelsen har haft med Svedala kommun. Avloppsvatten som innan rens-galler ska pumpas från inloppspumpstation till spillvatten-

/utjämningsmagasin är detsamma som ett bräddmagasin med möjlighet för att utjämna avloppsvatten vid stora flöden.

Det finns ingen bedömning av lokalisering, information om utformningen eller riskbedömning med ett sådant spillvattenmagasin/bräddmagasin och inga villkor i det nuvarande tillståndet för reningsverket. Därför har länsstyrelsen hänvisat till de miljö- och hälsoskyddsrisiker det är med att avloppsvatten pumpas från reningsverkets inloppspumpstation till en annan plats utanför reningsverkets område och därför har förbjudit den anmälda ändringen.

Svedala kommun har vidare anfört följande. Pumpen är tänkt att fungera som en separat enhet helt oberoende av avloppsreningsverket. Den nya pumpen ingår inte på något sätt i reningsprocessen och installeras innan reningsprocessen påbörjas. Den kommer därmed inte att bli en del av avloppsreningsverkets tekniska utformning det vill säga en del i reningsprocessen. Däremot avses den att installeras inom avloppsreningsverkets fysiska utformning vid inloppet. Ändringen har anmälts till länsstyrelsen på grund av att pumpen avses att installeras inom ett område som ingår i avloppsreningsverkets anläggning, utan att ingå i reningsprocessen.

Oavsett övrig kontakt med tillsynsmyndigheten, avser anmälan, inte i någon del, något annat än att installera ifrågavarande pump. Det överklagade beslutet är formulerat på ett sådant sätt att det måste uppfattas som både ett förbud att installera en ny pump och att bygga om slamvassbäddarna. Den senare åtgärden är inte påbörjad eller aktuell i nuläget och är inte heller anmäld till länsstyrelsen genom den nu aktuella anmälan. Anmälan avser inte något anläggande av ett spillvattenmagasin. Frågan om lokalisering, teknisk utformning och riskbedömning av spillvattenmagasinet kommer att finnas med när Svedala kommun anmäler ombyggnaden av slamvassbäddarna till spillvattenmagasinet.

Den nu anmälda ändringen har genomgått en riskbedömning och ändringen bedöms inte påverka avloppsreningsverkets funktion på ett betydande sätt, snarare tvärtom

då den öppnar för möjligheten till en utjämning av flödet och därmed en stabilare process, vilket innebär att reningsprocessen säkras.

Det ska påpekas att vid ett eventuellt anläggande av ett spillvattenmagasin kommer spillvatten som avleds att finnas kvar inom avloppsreningsverkets område då slamvassbäddarna som avses att byggas om till magasin ingår i avloppsreningsverkets tekniska utformning men är inte i drift. Länsstyrelsen har anfört att spillvattnet avses att ”pumpas från reningsverket till en annan plats utanför reningsverkets område”, denna uppfattning delar inte Svedala kommun då slamvassbäddarna tillhör avloppsreningsverkets tekniska utformning.

Ett utjämningsmagasin har enbart som funktion att fördröja inkommande flöde för att ge avloppsreningsverket möjlighet att på ett bättre sätt hantera dessa flöden utan att riskera störningar särskilt i den biologiska processen. Vattnet hanteras i ett slutet system och behandlas i avloppsreningsverket innan utsläpp till recipient. Vattnet kommer alltså inte på något sätt att gå orenat till recipient. Området som är valt för placering av magasinet är dessutom sedan länge en del av avloppsreningsverkets utformning då bäddarna ingår i slambehandlingen.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Svedala kommun driver ett avloppsreningsverk i enlighet med gällande tillstånd. Den nu föreliggande anmälan avser installation av en pump i inloppspumpstation för avledande av överskottsvatten. Syftet med pumpen är att utjämna inkommande flöden och minska risken för störningar och slamflykt. Svedala kommun har påtalat att installationen av pumpen inte är en sådan ändring av verksamheten som innebär att gällande villkor för verksamheten behöver ändras. Kommunen anser inte heller är ändringen att anse som tillståndspliktig då den inte kommer att innebära olägenhet av betydelse som kan uppkomma för människors hälsa eller miljön. Av handlingarna i målet framgår det att inloppspumpen ska samla in allt inkommande vatten innan transport sker till de olika reningsstegen. Rejektvattnet

från slamavvattningsprocessen, som via en återledning transporteras till inloppspumpstationen kommer att kopplas bort vid de tillfällen som pumpen är i drift. Överskottsvolymer kommer att avledas till det planerade spillvattenmagasinet, som Svedala kommun avser att lämna in en separat anmälan/ansökan om tillstånd för.

Enligt anmälan ska den nya pumpen avleda överskottsvolymer till ett planerat spillvattenmagasin. Hur den detaljerade lösningen kommer att se ut kommer att beskrivas i en separat anmälan för ombyggnad av slamvassbäddarna till ett spillvattenmagasin. Den ombyggnaden ingår således inte i anmälan. Detta gör att det är oklart vart överskottsvolymer ska ledas och vilken effekt avledningen kommer att få för reningen i reningsverket (inklusive slamvassbäddarna vilka verkar ha ett tekniskt samband med verket) och därmed även vad det kan medföra i form av utsläpp. Likaså är det oklart vart rejektvattnet från slamcentrifugen kommer avledas då detta enligt anmälan inte kommer att återföras till inloppspumpstationen vid höga flöden. Mark- och miljödomstolen anser därför att länsstyrelsen har haft fog att förbjuda den anmälda ändringen. Svedala kommun har inte på ett tydligt sätt redovisat det underlag som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna avgöra vad ändringen innebär för människors hälsa eller miljön. Av den anledningen, trots förtydliganden från Svedala kommuns sida, bedömer mark- och miljödomstolen att förbudet fortsatt ska gälla. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD- 02)

Överklagande senast den 5 december 2019.

Ann Westerdahl

Viktor Forsell

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Ann Westerdahl, ordförande, och tekniska rådet Viktor Forsell. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna Fridh.