

Helsingfors förvaltningsdomstols begäran om utlåtande gällande besvär som anförts mot näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut 13.6.2024 § 90

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Helsingfors förvaltningsdomstol har begärt utlåtande från Lovisa stad angående besvär som anförts mot näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut (13.6.2024, § 90). Genom nämndens beslut har undantagslov beviljats från en bestämmelse i en stranddelgeneralplan gällande förbud mot vattenklosetter. Den överklagande är Nylands distrikt vid Finlands naturskyddsförbund.

BEMÖTANDE AV BESVÄREN

Den överklagande framför i sin besvärsskrift daterad 4.7.2024 sin uppfattning om bland annat hur bestämmelserna i strandgeneralplanen ska tolkas och ifrågasätter kommunens prövningsrätt i frågan om vattenklosetter. I besvärsskriften framförs tolkningar av planläggningspraxisen i Lovisa vad gäller vattenklosetter och uppfattningar om vattenklosetters hypotetiska miljökonsekvenser samt slutsatser om vilka konsekvenser tillståndsbeslutet har för framtida tillståndsförfaranden. Besvärsskriften påstår att beslutet utgör en planläggningsfråga som inte omfattas av tillämpningsområdet för prövning av undantagslov. Avslutningsvis lyfter besvärsskriften fram praxis för vattenklosetter i fritidsbostäder i Nyland samt beslut som rättsväsendet fattat i frågan. Nedan behandlas närmare de synpunkter som läggs fram i besvärsskriften samtidigt som stadens beslut om undantagslov motiveras till dessa delar.

I besvärsskriften utsätts planbestämmelserna för tolkning

Den överklagande tolkar saken så att det inte är möjligt att göra undantag från förbudet mot vattenklosetter, eftersom en fastighetsspecifik avloppsvattenlösning som baserar sig på en sluten vattentank enligt ansökan om undantagslov inte anges i planen som ett alternativ till undantag från förbudet i fråga. Naturskyddsdistriktets tolkning av planen är felaktig, eftersom det enligt planbestämmelsen är möjligt att göra undantag från förbudet mot vattenklosetter av särskilda skäl. Dessa särskilda skäl specificeras inte noggrannare i planbestämmelsen. Bedömningen av om det finns särskilda skäl och tolkningen av bestämmelsen, liksom den anknytande behovsprövningen, överläts således enligt planbestämmelsen på kommunen. Byggplatserna skiljer sig till sitt läge och sina fysiska egenskaper och i fråga om byggprojekten alltid från varandra, så det har inte varit ändamålsenligt att prioritera ett eller vissa angivna särskilda skäl framför andra. Det har lämnats rum för fallspecifik tillståndsprövning. Det bör noteras att det inte finns ett förbud mot vattentoaletter på bostadsbyggplatser, vilket är fallet med semesterbyggarbetsplatser.

Undantag från vedertagen tolkning av planbestämmelsen

Man kan också fundera över om det över huvud taget finns ett behov för att behandla vattenklosettsfrågan som ett undantagslov, eftersom planbestämmelsen gör det möjligt att bedöma om det finns ett särskilt skäl och fatta beslut i saken i samband med ett bygglovsförfarande. I detta fall har vattenklosettsfrågan behandlats som ett undantag från planen, eftersom det i Pernå kommun och sedermera också i Lovisa stad etablerats som vedertagen praxis att tillåta vattenklosetter för fritidsbostäder inom Pernå skärgårds strandgeneralplaneområde endast om det varit möjligt att ansluta fastigheten till ett organiserat vattenförsörjningsnät. Någon motsvarande betydelse som särskilt skäl har inte tidigare getts för byggplatsens övriga egenskaper eller andra motiveringar. I detta tillståndsbeslut avviker man från den etablerade praxisen för hur planen tolkas, så det har ansetts vara nödvändigt att fatta beslut om ärendet som ett undantagslovsärende.

Strandgeneralplanerna i Lovisa är inte likadana då det gäller förbud mot vattenklosetter

Besvärsskriften hänvisar till stranddelgeneralplanen för Kulla-Lappom, vilken Strömfors kommun godkände 2003, och låter läsaren förstå att det finns en "likartad" vattenklosettbestämmelse i den. I stranddelgeneralplanen för Kulla-Lappom är byggandet av vattenklosetter i fritidsbostäder entydigt förbjudet, medan det i den strandgeneralplan som Pernå kommun godkänt är villkorligt förbjudet. Att jämföra vattenklosettbestämmelserna i dessa två planer som om de vore likställda är således inte helt korrekt.

Tömningen av vattenklosetten orsakar endast lite trafik

Besvärsskriften gör inga egentliga invändningar mot att den fastighetsspecifika avfallsvattenförsörjningen och lösningen med en sluten vattentank kunde vara tekniskt välfungerande, utan i stället kritiserar behovet av årliga slambilsbesök på fastigheten och den belastning som avloppsvattnet genom detta medför för reningsverket. I besvärsskriften står bland annat följande (översättning): "Den slutna tanken kan dock inte anses vara en ändamålsenlig lösning förenlig med hållbar utveckling, eftersom tillåtandet av vattenklosetten kommer att öka volymen av avloppsvatten som uppkommer och mängden avloppsslam som ska transporteras annanstans för rening". I samband med tillståndsprövningen bedömde man att transporten av avloppsslam inte kan anses medföra miljökonsekvenser i särskild mån, eftersom byggplatsen ligger relativt nära (ca 20 km från) Lovisa avloppsreningsverk och de trafikmässiga konsekvenserna således är mycket små jämfört med vilken annan trafik som helst, till exempel den trafik som varje år orsakas av att fritidsbostadsbyggplatsen används eller underhålls. Med tanke på tillståndsprövningen hade det varit fråga om en helt annan situation om objektet låg långt borta från avloppsreningsverket och på en bergsbeklädd liten tomt eller rentav på en ö.

Tillståndsbeslutet har fattats på basis av byggplatsens egenskaper och de lösningar som framfördes i tillståndsansökan

I samband med beredningen av tillståndsbeslutet bedömde man byggplatsen och den tekniska lösning som lagts fram i ansökan och kom fram till slutsatsen att den tekniska lösningen och byggplatsens egenskaper motiverar ett undantag från förbudet mot vattenklosetter. Byggplatsen ansågs vara tillräckligt stor, den slutna tankens avstånd till vattendrag tillräckligt lång och byggplatsen till sin mark och topografi sådan att den framlagda lösningen, vilken är relativt riskfri för miljön och vattendragen, kan genomföras. I den fastighetsspecifika vattenförsörjningslösningen behandlas och infiltreras det "gråa" hushållsvattnet på fastigheten, medan det "svarta" klosettvattnet leds till en sluten tank och transporteras till avloppsreningsverket efter behov. För att minska uppkomsten av klosettvattnet kommer också en separat komposterande torrklosett att byggas på fastigheten. Dessa ovan nämnda orsaker ansågs tillsammans utgöra tillräckliga grunder för undantag från förbudet mot vattenklosetter.

Fastighetsspecifik eller organiserad vattenförsörjning

Enligt besvärsskriften finns det "osäkerhetsfaktorer förknippade med vattenklosetter i fritidsbostäder och behandling av avloppsvatten samt tömning av slutna tankar, och målen för vattenskyddet äventyras av att fritidsbostäder i omfattande utsträckning utrustas med vattenklosetter" (översättning). Klosettvattnessystem med slutna tankar har använts i Finland under en lång tid, och deras teknik och användning är välkända. Sannolikt finns det också osäkerheter förknippade med dem, såsom med alla tekniska system och med mänsklig aktivitet. Också pumpstationerna i det organiserade vattenförsörjningssystemet behöver el för att fungera och är därför utsatta för elavbrott och därmed också för att avloppsvattnet strömmar över. Moderna fastighetsspecifika vattenförsörjningssystem som används på rätt sätt och mer omfattande andelslagsbaserade och kommunala vattenförsörjningssystem fungerar bägge två vanligtvis bra.

Undantagsbeslut fattas alltid utgående från ansökan och en behovsprövning som tar fasta på byggplatsens egenskaper

Besvärsskriften påstår att beslutet fattades enkom på basis av tekniska aspekter. "Ett vattenförsörjningssystem som baserar sig på en lösning med sluten tank lär dock tekniskt sett vara möjlig att genomföra nästan på vilken byggplats som helst. Således skulle det till följd av det ifrågavarande beslutet om undantagslov och på grund av principen om likabehandling vara möjligt att bevilja motsvarande undantagslov också till nästan alla andra fritidsbostäder inom delgeneralplaneområdet" (översättning). Detta påstående och den tankemodell som härletts ur påståendet stämmer emellertid inte. Tillståndsprövningen utförs som en ändamålsenlighetsprövning utgående från de motiveringar som den sökande lagt fram och byggplatsens egenskaper samt tekniska aspekter. De tekniska aspekterna utgör endast en del av tillståndsprövningen tillsammans med övriga omständigheter som har en inverkan på frågan. I princip kan det komma in liknande fall för beslutsfattande också i framtiden, men knappast hundratals, såsom besvärsskriften påstår. Det fattas ett separat beslut om varje tillstånd, och det går inte att dra ett direkt likhetstecken mellan ansökningarna och besluten på förhand. Man kan inte heller anta att tolkningen av planen eller undantagsbeslutet skulle leda till en störtflod av liknande ansökningar. Byggarnas behov är alltid individuella.

Erfarenheter av antalet vattenklosetter som byggts på områden där de är tillåtna

Som jämförelse kan det konstateras att vattentoaletter enligt Lovisa stads miljöföreskrifter får byggas på strandområden som saknar plan, om det leder en framkomlig väg till byggplatsen. Denna bestämmelse som främst utesluter öar har inte lett till omfattande byggande av vattenklosetter för fritidsbostäder på strandområden. Även i de planområden som ligger inom verkningssområdet för organiserad vattenförsörjning är vattenklosetter i fritidsbostäder snarare ett undantag än en regel, och inte heller där har den tillåtande tillståndspraxisen (särskilt skäl) lett till ett utbrett byggande av vattenklosetter. De i besvärsskriften framlagda hypotetiska direkta eller indirekta miljökonsekvenserna till följd av det positiva tillståndsbeslutet är inte baserade på fakta, utan är antingen överdrivna eller ogrundade antaganden.

Praxisen för vattenklosetter i fritidsbostäder varierar mellan kommuner och också inom kommunen

Besvärsskriften låter antyda att man i undantagen och planerna i Nyland tillämpar ett enhetligt förbud mot vattenklosetter på områden utanför den organiserade vattenförsörjningen. Detta påstående stämmer inte, eftersom man på basis av tillgänglig information kan konstatera att praxisen för att tillåta vattenklosetter för fritidsbostäder varierar inom kommunerna i Nyland. Det är främst i östra Nyland som det finns kommuner där strandgeneralplanen ovillkorligt förbjuder vattenklosetter, i västra Nyland finns det på motsvarande sätt kommuner där planen inte förbjuder vattenklosetter. En del kommuner fastställer i strandgeneralplanen gränsvärden för vattenkvaliteten i reningsanordningarna för vattenklosetter i fritidsbostäder och en del inte. Det finns också skillnader i bestämmelserna om vattenförsörjningen i kommunernas byggnadsordningar och miljöskyddsföreskrifter. Därför kan det inte heller finnas någon klar, enhetlig linje mellan kommunerna i undantagsbesluten, eftersom bland annat premisserna för undantag klart avviker från varandra. Också inom en enskild kommun (bland annat Lovisa) kan det på grund av plansituationen finnas klara skillnader i huruvida vattenklosetter är tillåtna och i tillståndsvillkoren. Påståendet i besvärsskriften om att kommunerna i Nyland har en enhetlig negativ linje gällande vattenklosetter grundar sig sannolikt på bristfällig information.

Betydelsen av förbudet mot vattenklosetter i fritidsbostäder i generalplanen

I besvärsskriften hävdas att förbudet mot vattenklosetter en viktig del av delgeneralpanelösningen och principerna för utformningen av planen och att undantaget därför kräver en mer omfattande prövning av markanvändningen än en enskild undantagsansökan. I besvärsskriften hävdas vidare att förbudet mot att

bygga vattenklosetter i RA-områden i delgeneralplanen grundar sig på miljö- och vattenskydd och att lösningen inte kan motiveras som ett enskilt fall. Denna synpunkt kan inte omfattas. Bestämmelsen som hänför sig till vattenförsörjning är till sin natur en bestämmelse som gäller tekniskt byggande, där ett visst slag av klosett villkorligt har uteslutits från de alternativ som får genomföras. I undantaget är det fråga om tolkningen av en planbestämmelse om förbud mot vattenklosetter (särskilt skäl) och främst en utvidgning av vedertagen tolkningspraxis. Det är inte fråga om en omfattande planeringsfråga som inte kan bli föremål för ett enskilt beslut om undantag. Man har beslutat sig för att behandla vattenklosettfrågan som ett undantagslovsärende, eftersom man tolkat att den endast kräver ett teknisk bygglovsförfarande i stället för en beredning och ett beslutsförfarande samt hörande på mer principiell nivå. Behandlingen av tillståndsansökan kräver inte på något vis en planändring.

Vattenklosetter ökar inte användningen av fritidsbostäder, men användningen av bostäderna kan öka behovet av vattenklosetter

Besvärsskriften befarar att användningsgraden för fritidsbostäder kommer att öka i takt med att de blir bättre utrustade. Användningsgraden för fritidsbostäder beror långt på ägarnas livssituation. Vissa fritidsbostäder används i dag inte bara som traditionella semesterplatser utan också som distansarbetsplatser, och bland annat till följd av att fritidsbostadsägare går i pension används fritidsbostäder i allt större utsträckning för vistelse nästan hela året runt, även om man inte officiellt bor i fritidsbostaden. Kommunen beslutar om användningsändamålet för byggplatser främst genom planer. De tekniska egenskaperna hos toaletter i byggnader har inte ensamma någon större inverkan på de planlösningar för stadigvarande boende som görs i kommunen eller på hur samhällsstrukturen utformar sig i praktiken. Det är ett faktum att en stor del av fritidsbostäderna är anspråkslösa till sin utrustning och används väldigt lite sommartid, och i dem finns det inget behov för vattenklosetter och ännu mindre för stadigvarande boende. Potentiella områden för stadigvarande boende består främst av byggplatser som ligger nära tjänster och som kan nås lätt från huvudvägnet. Det faktiska sätt som byggplatser används på påverkas alltid av ägarens personliga val, eftersom byggplatser för permanenta bostadsbyggnader utrustade med en vattenklosett rätt allmänt används som fritidsbostäder. Detta kan inte på något sätt regleras eller förhindras med planer. Vanligtvis är vattenförsörjningsbestämmelserna för stadigvarande boende klart slappare i planerna – så också i Lovisa.

Om rättsfallen

Besvärsskriften hänvisar till vissa rättsfall. Till den del som de gäller undantag från ett ovillkorligt förbud mot vattenklosetter kan de inte anses vara jämförbara med planen i Pernå eller med tillståndsbeslutet i fråga, som gäller en planbestämmelse som villkorligt möjliggör vattenklosetter.

Sammanfattning

Planer utarbetas för att styra markanvändningen och byggandet långt in i framtiden, och de tolkas vanligtvis till och med flera årtionden efter att de utarbetats och godkänts. Målet är att utarbeta strandgeneralplanerna så att de är hållbara och till sina bestämmelser lämpliga för hundratals eller till och med tusentals byggplatser åt gången. Bestämmelserna formuleras ofta så att de samtidigt är såväl begränsande som flexibla. I Lovisa är vattenklosetter förbjudna på fritidsbostadsbyggplatserna inom strandgeneralplaneområdet i Pernå, men de kan tillåtas av särskilda skäl. Enligt den vedertagna tolkningen har vattenklosetter trots förbudet varit möjliga på fritidsbostadsbyggplatser om byggplatsen anslutits till organiserad vattenförsörjning. I planbestämmelsen anges inte anslutning till organiserad vattenförsörjning uttryckligen som det enda särskilda skälet som gäller för fritidsbostadsbyggplatser. Det har varit fråga om en vedertagen tolkning av planbestämmelsen. Planen förbjuder inte uttryckligen att byggplatsens storlek, form, mark och tekniska lösningar som ska genomföras också tillsammans eller separat kunde utgöra särskilda skäl för ett undantag från förbudet mot vattenklosetter. Förbudet mot vattenklosetter i planen är

inte ovillkorligt, så det är inte en sådan principiell fråga i planen som man inte skulle kunna avgöra genom tillståndsförfarande i stället för planändring. I det beslut som är föremål för besvären har de byggplatspecifika faktorerna bedömts genom ändamålsenlighetsprövning vara tillräckliga för att uppfylla kravet på särskilda skäl i planbestämmelsen. Frågan har avgjorts på ett lagligt sätt i samband med prövningen av undantagslovet.

I besvärsskriften framförs inga sådana nya omständigheter på basis av vilka näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut 13.6.2024, § 90, bör ändras. Vi hänvisar till de motiveringar som framförs i beslutet och till detta bemötande av besvären och föreslår att de besvär som Nylands distrikt vid Finlands naturskyddsförbund anfört mot beslutet ska avslås som ogrundade.