

Datum  
2017-09-28

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

## Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Dnr M2017/01639/R

*Svenskt Vatten arbetar för friskt dricksvatten, rena sjöar och hav samt människors tillgång till långsiktigt hållbara vattentjänster.*

### Sammanfattning

- **Svenskt Vatten avstyrker** den föreslagna stoppregeln i 5 kap. 3 § miljöbalken. Den överimplementerar EU:s krav om att Sverige ska tillämpa ramdirektivets mål God ekologisk status och undantag i enskilda fall. Stoppregelns äventyrandeförbud riskerar få orimliga konsekvenser för VA-verksamheter, bostadsbyggande och för vattenmiljön. Undantagen går sällan att tillämpa på VA-verksamheter. I vissa områden riskerar lagstiftningen att inte kunna följas när befolkningen ökar.
- **Svenskt Vatten föreslår** att regeringen överväger att reglera ramdirektivets försämringsförbud och undantag i 2 kap. miljöbalken. En annan lämpligare reglering än den föreslagna bör införas, exempelvis en hänvisning till ramdirektivets bilaga V, åtminstone till Sveriges övriga införande av ramdirektivet setts över.
- **Vi föreslår** också att regeringen överväger nationella undantag från EU:s icke-försämringskrav och stoppregeln för sådana unika svenska regler som är ännu strängare än ramdirektivet, eller att förändra de svenska så att det inte behövs undantag. Svenska särregler som kan stoppa reningsverk kan hamna i strid med ramdirektivet och avloppsdirektivet.
- **Vi anser** att förslaget som rör omprövning av tillstånd ska justeras. Nuvarande regler om omprövning ger ett fullt tillräckligt och för miljön ändamålsenligt stöd för att ompröva miljöfarliga verksamheter som exempelvis reningsverk. Förslaget skapar en omfattande och onödig byråkrati som det saknas resurser att möta. När handläggningstiderna ökar fördröjs åtgärdsarbetet och möjligheterna att nå miljömålen och miljökvalitetsnormerna.
- **Svenskt Vatten anser också** att konsekvensutredningen måste göras om. Denna är inriktad på vattenkraft och speglar inte alls promemorians förslag som påverkar all miljöfarlig verksamhet, VA-verksamheter såsom reningsverk, dagvattenhantering och dricksvattenuttag samt bostadsbyggande m.m. Konsekvenser av alternativa sätt att införa EU:s krav på som blir mindre negativa för samhälle och miljö har inte utretts.

- **Vi motsätter oss** att en länsstyrelse i ett annat län (vattenmyndigheten) också måste involveras i tillståndsprocesser. Det räcker med länsstyrelsen i berört län. Även det förslaget ökar resursåtgången för vattenmyndigheter vars nuvarande uppdrag inte bör utvidgas.
- **Vi anser** att vattenmyndighetens eller länsstyrelsens bedömning av en vattenförekomsts miljöstatus utan eller med ofta bristfälliga miljödataunderlag inte får binda en domstol i enskilda ärenden utan att kunna överklagas. Vattenmyndigheterna tillämpar HaV:s föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer. Dessa reglerar ramdirektivets miljö kvalitetskrav på ett sätt som inte alltid är förenligt vad de naturgivna förutsättningarna på platsen möjliggör att uppnå oavsett vad som görs mot utsläppet.
- **Vi påpekar** att om VA-anläggningar som exempelvis reningsverk eller för dagvatten stoppas så kan även bostäder hindras från att byggas som följd av 2 kap. 5 och 10 §§ plan- och bygglagen.
- **Vi tillstyrker** förslaget att tvinga vattenmyndigheter att besluta om sådana undantag som ramdirektivet för vatten medger som förutsättningar för tillämpningen i enskilda ärenden.
- **Svenskt Vatten förstår** att regeringen måste följa ramdirektivets krav och förhålla sig till EU-domstolens praxis. Vi medverkar gärna i en dialog om hur EU:s krav på Sverige kan genomföras med minsta möjliga negativa konsekvenser som följd.
- **Vi föreslår** att regeringen snarast tillsätter den utredning som Miljömålsberedningen föreslog redan år 2014 att till senast 2016 se över hur Sverige inför ramdirektivet för vatten. De nuvarande svenska reglerna är svåra att tillämpa på ett rimligt sätt och så att avsedd miljönytta uppnås, Weserdomen gör detta ännu svårare.

## Bakgrund

I promemorian Vattenmiljö och vattenkraft föreslår Miljö- och energidepartementet ändringar i miljölagstiftningen för att genomföra riksdagens energiöverenskommelse och krav från EU som rör ramdirektivet för vatten och den s.k. Weserdomen.

Weserdomen påverkar alla verksamheter och projekt i samhället, inklusive infrastruktur, reningsverk, vattenuttag och dagvattenhantering i bebyggd miljö. Energiöverenskommelsen handlar om vattenkraften men lagförslagen i promemorian påverkar all miljöfarlig verksamhet såsom reningsverk, dagvattenanläggningar samt även annan vattenverksamhet såsom vattenuttag för dricksvatten.

Förslagen riskerar att förbjuda eller försvåra inte bara potentiellt miljöpåverkande verksamheter och projekt utan också miljöskyddande sådana, exempelvis reningsverk som skyddar vattenmiljön från utsläpp som tätorter ofrånkomligen genererar. Sådana tillsynas och prövas som s.k. miljöfarliga verksamheter. Prövnings- och tillsynsmyndigheter och domstolar blir skyldiga att ifrågasätta både befintliga och nya reningsverk och VA-verksamheter, även sådana vars tillstånd ska omprövas.

I promemorian föreslås att tillståndet för hela verksamheten oftare än tidigare ska omprövas när en del av verksamheten ändras. En omprövning av ett helt reningsverk kan exempelvis komma att utlösas av att detta måste förändras eller kompletteras när befolkningen ökar, vilket skulle riskera att försena bostadsprojekt med flera år. Inte sällan tar det minst tre år att söka och få ett tillstånd och ibland tar det betydligt längre tid.

Omprövningen kan också utlösas av att avlopp från flera små reningsverk ska överföras till ett större och effektivare, vilket skulle minska de totala utsläppen av ett eller flera ämnen till havs- och vattenmiljön men öka utsläppen i något avseende till det större reningsverkets recipient och belastningen på vattenförekomster nedströms denna.

Förslaget kan tvinga tillsynsmyndigheter att ibland förbjuda byte av ett äldre kombinerat ledningsystem (spill- och dagvatten leds i samma ledning) mot ett modernt duplikatsystem (spill- och dagvatten leds i olika ledningar). Ett byte minskar risken för källaröversvämningar och bräddningar av orenat spillvatten och överbelastning av reningsverket vid skyfall, men kan också medföra att dagvatten måste ledas orenat till en eller flera vattenförekomster där utsläppen kan "äventyra" följsamheten till en miljö kvalitetsnorm.

De ökande kostnaderna för samhället och resursbehoven hos myndigheterna för att verkställa fler omprövningar är inte beskrivna i promemorian men torde bli mycket stora.

Omprövningsregeln, stoppregeln och HaV:s föreskrifter tillsammans med ökande handläggningstider kommer att försvåra, hindra eller fördröja genomförande och miljönyttan av regeringens positiva initiativ i budgetpropositionen om bidrag till läkemedelsrening.

Några alternativa sätt att lagstifta på är inte presenterade. Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten och andra organisationer har arbetat fram förslag som kan förbättra promemorians förslag med bibehållet syfte men med något mildare negativa konsekvenser.

Svenskt Vatten begränsar sig nedan till sådana delar av förslaget som påverkar miljö- och samhällsnyttiga VA-verksamheter som reningsverk, vattenuttag för dricksvatten och dagvattenhantering men som kan få konsekvenser också för bostadsbyggande och fysisk planering. Det senare beror på att 2 kap. 5 § plan- och bygglagen förutsätter att vatten och avlopp kan ordnas samt att 2 kap. 10 § i samma lag också är en slags stoppregel som kopplar till 5 kap. miljöbalken.

### **Avsnitt 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken**

Svenskt Vatten har full förståelse för att regeringen måste följa ramdirektivets krav och förhålla sig till EU-domstolens praxis men vi har synpunkter på hur. I många fall blir Weserdomen i sig mycket besvärlig att leva upp till, men lagförslag som driver upp ambitionerna och komplicerar regelverket gör att detta på sina håll inte går att följa och tillämpa på avsett sätt. Promemorians förslag som rör vattendirektivet riskerar att bli negativa för såväl vattenmiljön som för viktiga samhällsintressen trots att syftet med förslagen är åstadkomma det motsatta.

### *Stoppa en orimlig stoppregel*

Promemorians förslag omvandlar resonemang i Weserdomen om en tolkning av ramdirektivets försämringsförbud till svensk lag. Men EU-kommissionens krav handlar om att Sverige i lagstiftning ska säkerställa att ramdirektivets mål för miljö kvalitet (exempelvis God ekologisk status) och regler om undantag tillämpas i enskilda ärenden. Det finns krav på att lagreglera försämringsförbudet men inte resonemangen vid tolkningen av förbudet.

#### **Förslag till 5 kap. 3 § styckena 2 och 3 i miljöbalken.**

En myndighet eller kommun får inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med ett försämringsförbud i en sådan norm.

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som säkerställer att verksamheten bedrivs så att ett sådant äventyr eller en sådan försämring inte uppkommer.

**Svenskt Vatten anser** att förslaget till stoppregel ovan inte kan läggas till grund för lagstiftning. Äventyrandeförbudet överimplementerar Weserdomen och EU:s krav.

Konsekvenserna behöver utredas betydligt noggrannare från ett samhällsperspektiv och med hänsyn till miljön och Weserdomen.

**Vi föreslår** att regeringen överväger att reglera ramdirektivets försämringsförbud och undantag i 2 kap. miljöbalken. En hänvisning till ramdirektivets bilaga V kan vara ett alternativ. Så länge Sveriges sätt att införa ramdirektivet på kvarstår bör lagstiftaren begränsa sig till EU-reglerade miljö kvalitetskrav och undvika regler som riskerar att driva upp kravnivån ytterligare, annars kan de negativa konsekvenserna inte överblickas.

**Vi föreslår** också att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning enligt Miljömålsberedningens förslag för att se över och genomgripande reformera systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten och hur Sverige genomför ramdirektivet för vatten. Påverkan på samhällsutvecklingen behöver analyseras ingående och konsekvenserna utredas omsorgsfullt, även med avseende på pågående klimatförändringar. En sådan utredning bör därför ha en bredare kompetens än juridisk och den bör få tillräckligt med tid på sig.

**Förklaring:** Föreslagna tillägg till 5 kap. 3 § miljöbalken påverkar såväl nya verksamheter som befintliga. Förslaget är utformat som en stopp- eller förbudsregel som myndigheter och kommuner blir skyldiga att tillämpa.

Första stycket ska tillämpas när verksamheter tillståndsprövas och vid tillsyn av verksamheter som inte tillståndsprövas. Exempel på den senare typen av VA-verksamhet är bortledning och rening av dagvatten, anmälningspliktiga uttag av vatten för dricksvatten samt reningsverk för mellan 200 och 2000 personer.

Andra stycket ska tillämpas när exempelvis reningsverk för fler än 2 000 personer, avloppsanläggningar för färre än 200 personer eller provningspliktiga uttag av vatten för dricksvattenändamål tillståndsprövas.

Promemorian föreslår en dubbelprövning genom dels ett äventyrandeförbud och dels ett försämringsförbud. Bara det senare framgår av EU:s ramdirektiv för vatten. Vi uppfattar att det inte går att läsa ut av vare sig direktivet eller Weserdomen att ett äventyrandeförbud ska regleras i lag eller att EU-kommissionen kräver detta. Det föreslagna äventyrandeförbudet baseras bara på EU-domstolens resonemang vid uttolkningen av ramdirektivets s.k. icke-försämringskrav.

Äventyrandeförbudet är otydligt och svårtillämpat men kan få långtgående konsekvenser. Författningskommentaren i avsnitt 12.1 till stoppregeln ger svag vägledning om tillämpningen på exempelvis reningsverk och annan utsläppande miljöfarlig verksamhet.

Ordalydelsen ”en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön” inkluderar alla normer för vatten såsom God ekologisk status, God ekologisk potential, God kemisk ytvattenstatus, God kemisk grundvattenstatus samt God kvantitativ grundvattenstatus. Medan Weserdomen handlar om ekologisk status och potential medför lagförslaget att alla normer ges samma rättsligt bindande verkan och att icke-försämringskravet och Weserdomen ska tillämpas på fler normer än EU kräver, vilket är kraftig förändring.

Det behöver framgå tydligare om även havsmiljödirektivets krav och BSAP:s utläppsmål till Östersjön omfattas av uttrycket ”en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön” eftersom havsmiljödirektivet och ramdirektivet för vatten överlappar varandra i kustzonen. Även BSAP:s politiska mål har omvandlats till rättsligt bindande miljö kvalitetsnormer i Sverige, exempelvis tillförsel av kväve och fosfor via punktutsläpp vid kust och i inland.<sup>1</sup>

Äventyranderisken för vattenkvaliteten i alla vattenförekomster nedströms reningsverkets recipient ska också tas med i bedömningen.<sup>2</sup> Det medför att om verksamheter uppströms reningsverket släpper ut samma ämnen i ett vattendrag som mynnar i reningsverkets recipient så kan detta påverka tillämpningen av stoppregeln på reningsverket. Promemorian nämner inget om detta.

Även befintliga verksamheter som ändras ska kunna förbjudas enligt lagförslaget. Det ger inte Weserdomen stöd för, den uttalar att tillstånd inte får meddelas för nya verksamheter.

Det är inte alltid relevant att reglera vattenförekomsternas kvalitet eller deras ekologiska funktionssätt som gräns- eller siffervärden på det sätt som görs. Naturen kan oftare vara mer komplex än kunskaperna bakom föreskrifterna gav täckning för när dessa meddelades.

Medan EU reglerar bindande kriterier för *kvalitet* och ekologins *funktion* i ramdirektivets bilaga V för bedömning av status så reglerar HaV:s föreskrifter dessa som bindande *kvantitativa* kravnivåer, *sifferkvoter* och *gränsvärden*<sup>3</sup>. När de förra ger visst utrymme för bedömningar utifrån sakförhållandena i enskilda fall så är detta inte möjligt med de senare.

HaV:s föreskrifter för ytvatten och SGU:s föreskrifter för grundvatten avgör hur en vattenförekomst status och förändring av status i enskilda ärenden ska bedömas trots att föreskrifterna riktar sig mot vattenmyndigheterna. Men när EU-domstolen i Weserdomen tolkar försämring av status så hänvisar den till ramdirektivets bilaga V.

<sup>1</sup> 19 § havsmiljöförordningen (2010:1341) och HaV:s föreskrifter HVMFS 2012:18, bilaga 3 punkten A.1 samt bilaga 4, punkten A.1.1 vilka enligt 6 § är miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 MB.

<sup>2</sup> Se 4 kap. 13 § vattenförvaltningsförordningen och artikel 4.8 i ramdirektivet för vatten om hänsyn vid tillämpningen av undantagen.

<sup>3</sup> Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer

Ett exempel på ett från EU avvikande och fyrkantigt sätt att reglera ekologisk miljö kvalitet på är bilaga 2 i HaV:s föreskrifter om hur myndigheterna ska klassificera en vattenförekomst ekologiska status med avseende på det eutrofierande ämnet fosfor. Resultatet av regelverket blir att ämnet fosfor är en miljö kvalitetsnorm som ska tillämpas i tillstånds- och tillsynsärenden. Men ramdirektivet undantar tydligt eutrofierande ämnen från att regleras som bindande miljö kvalitetsnormer när målet ekologisk status ska tillämpas,<sup>4</sup> fosforhalten ska användas som stödinformation. Rättsverkan från svensk lagstiftning på exempelvis reningsverk och dagvattenhantering får i sådana fall oavsedda konsekvenser och kan skada vattenmiljön om rättsverkan leder till förbud för avloppsanläggningar.

Utöver detta så reglerar HaV tre läkemedel som Särskilt Förorenande Ämnen (SFÄ) för ekologisk status. EU avvaktar med att reglera samma ämnen som kemisk status.

Ramdirektivet är ett minimidirektiv. Om Sverige vill reglera miljö kvaliteten ännu strängare än EU och så att verksamheter och andra nationella värden riskeras är det inget som EU bryr sig om. Men EU kan komma att ha synpunkter på hur Sveriges regler påverkar drygt 430 reningsverk för fler än 2 000 personer utifrån avloppsdirektivets krav. EU har förmodligen inga synpunkter på hur de övriga ca 1 200 reningsverken påverkas av att den föreslagna stoppregeln tillämpas så länge EU:s krav på miljö kvalitet följs. Förbud mot reningsverk ökar åtgärdsstrycket på jordbruk, enskilda avlopp och annan verksamhet som följd av ramdirektivets krav på s.k. kombinerat tillvägagångssätt<sup>5</sup>. Konsekvenserna för dessa reningsverk, bostadsbyggande och andra aktörer m.m. är ett svenskt problem men svenska åtgärdsprogram är för generella för att kunna klargöra bördefördelningen runt specifika vattenförekomster varför de sällan ger någon vägledning i enskilda ärenden. Kvaliteten på data om påverkanskällor och andra åtgärder i datasystemet VISS är osäker eller saknas. Svenskt Vatten har tidigare informerat berörda myndigheter och Miljö- och energidepartementet om kvalitetsbristerna och lämnat flera konkreta exempel på sådana.

Med promemorians förslag till lagstiftning tvingas domstolar och tillsynsmyndigheter tillämpa en stoppregel på ett redan fyrkantigt svenskt regelverk med även andra ambitioner än sådana som EU-kraven omfattar. Vattenmyndigheternas bedömning av påverkan på status får stor vikt i enskilda ärenden jämfört med domstolarnas. Ska miljö kvalitetskraven följas så riskerar de gällande svenska reglerna tillsammans med de nu föreslagna att sätta gränser för hur mycket människor som får finnas och kan få bostad inom ett visst geografisk område. Alternativet är annars att inte följa kvalitetskraven. Därmed kan de svenska bestämmelserna och förslagen få långtgående eller orimliga konsekvenser i enskilda ärenden och för kommuner.

I bilagan till detta yttrande beskriver Svenskt Vatten närmare varför och i vilka situationer som förslaget kan få allvarliga konsekvenser.

<sup>4</sup> Se ramdirektivets bilaga V avsnitten 1.2.1 - 1.2.6 med hänvisningar till punkterna 1-9 i bilaga VIII, i vilken eutrofierande och syretärande ämnen regleras i punkterna 11-12 och därmed undantas från att vara normer.

<sup>5</sup> Artikel 10 i ramdirektivet för vatten

Regeringen har inte följt Miljömålsberedningens förslag<sup>6</sup> att till senast utgången av 2016 se över hur Sverige infört ramdirektivet för vatten i svensk rätt. Svenskt Vatten stödjer det förslaget. Ska EU:s regler bli ändamålsenligt införda och ge avsedd miljönytta räcker det inte med ett regelverk som bara tål EU-kommissionens juridiska formaliagranskning. Det krävs mer än så. Inget i promemorian antyder att de nu tillkommande reglerna ska gälla under en begränsad tid eller på annat sätt ge regeringen utrymme att se över lagstiftningen.

**Tillägget av 5 kap 3a § miljöbalken.**

Regeringen får meddela föreskrifter om sådana undantag från förbuden i 3 § andra stycket som är förenliga med balkens syfte att främja en hållbar utveckling.

Den föreslagna regeln ovan ger regeringen rätt att meddela bestämmelser om s.k. undantag. Ramdirektivet innehåller sådana undantag.

**Svenskt Vatten konstaterar** nedan att ramdirektivets undantag i stort sett aldrig är tillämpliga på svenska reningsverk. Bemyndigandet ovan öppnar för undantag från svenska miljö kvalitetskrav som är strängare än ramdirektivets, men inga sådana undantag föreslås i avsnitt 1.13. Det sätt som Sverige redan infört ramdirektivets mål på tillsammans med de remitterade förslagen kan få allvarliga negativa följder för svensk avloppshantering, miljöskydd och bostadsbyggande. Vi utvecklar detta nedan i våra synpunkter på promemorians avsnitt 1.13.

*Utvidga inte nuvarande omprövningsregler och öka inte byråkratin*

**Förslaget till 16 kap. 2a § miljöbalken**

Om prövningen avser tillstånd att ändra en verksamhet, ska prövningen i fråga om miljöeffekterna avse hela verksamheten som den är avsedd att bedrivas efter ändringen.

Trots första stycket får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd), om

1. det är lämpligt, eller
2. verksamheten omfattas av en sådan nationell plan som avses i 11 kap. 28 § och den omprövning av verksamheten som ska ske enligt planen inte har påbörjats.

Förslaget ovan syftar till att genomföra energiöverenskommelsen men omfattar alla slag av verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken, alltså inte bara vattenkraft.

Sverige har ca 1 700 reningsverk. Av dessa är fler än 400 stora reningsverk tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Uppskattningsvis mellan 500 – 1 000 små avloppsanläggningar ska söka tillstånd enligt 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd.

**Svenskt Vatten anser** att förslaget bör skrivas om. Första stycket är en ny och onödig huvudregel som omfattar alla tillståndspliktiga verksamheter (inkl. reningsverk). Gällande lagstiftning ger ändamålsenliga och tillräckliga möjligheter för omprövningar. Förslaget riskerar att medföra onödiga omprövningar vid ändringar.

<sup>6</sup> SOU 2014:50, avsnitt 22.2

**Vi ifrågasätter** byråkratin som riskerar att öka resursbehoven hos verksamhetsutövare, myndigheter och domstolar och förlänga handläggningstiderna, med försenat miljöskydd som följd. Miljönyttan står inte i proportion till byråkratin. Regeringen har tidigare försökt korta tiderna genom en rad andra förslag och initiativ. Vad gäller de små reningsverken har regeringen nyligen tillsatt en offentlig utredning om 6 § vattentjänstlagen och små avlopp som bör inväntas innan lagstiftning om att ompröva dessa införs.

**Vi bedömer** att riksdagens miljömål för vatten och miljökvalitetsnormerna för vatten blir svåra att nå om HaV:s och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram inte kan genomföras för att myndighetsresurserna låses in i ännu mer byråkrati med liten eller ingen miljönytta.

### *Kommentarer till några andra förslag om ändringar i miljöbalken*

24 kap. 9 § miljöbalken. Det är positivt att tillståndsmyndigheten förhindras att skriva så stränga villkor när de meddelar tillstånd att verksamheten inte kan bedrivas. Detta är ändå en klen tröst för verksamheter som inte får bedrivas eller komma till stånd över huvud taget på grund av den föreslagna stoppregeln i 5 kap. och att undantag från denna inte kan medges.

22 kap. 13 § miljöbalken. Svenskt Vatten ifrågasätter att Mark- och miljödomstolen ska inhämta yttrande från länsstyrelser som är vattenmyndigheter i enskilda tillståndsärenden. Dessutom ska myndigheterna bedöma påverkan på den ekologiska statusen enligt HaV:s föreskrifter. Utan överklagningsrätt för den som drabbas bör inte myndighetens bedömning ges större betydelse än domstolarnas eller miljöprövningsdelegationernas i enskilda ärenden. Inte sällan tvingas myndigheten bedöma status på vaga data- eller kunskapsunderlag eller utan behövliga data genom att göra vad föreskrifterna kallar för ”expertbedömningar”. Det vore orimligt om en enskild tjänstemannabedömning gavs större rättskraft än en domstols, särskilt om bedömningen kan påverka en hel kommuns utveckling. Visserligen är det länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen) som meddelar tillstånd, bedriver tillsyn eller överprövar kommunala tillsynsbeslut som rör reningsverk, men den föreslagna regeln påverkar VA-huvudmän som överklagar beslut från en tillsyns- eller prövningsmyndighet.

Oftast tar länsstyrelsen fram underlagen åt vattenmyndigheten och låter utföra övervakningen av vattenkvaliteten i vattenförekomsterna. Svenskt Vatten har tidigare påtalat hur kvaliteten på data i VISS ofta brister. Inte sällan har ett reningsverk väl så goda eller bättre kunskaper om recipienten än länsstyrelsen när de löpande under många år följer dess utveckling. Det är länsstyrelserna som uppdaterar databasen VISS (Vatteninformationssystem Sverige). Detta gör de på delegation från vattenmyndigheterna.<sup>7</sup> Länsstyrelsen är dessutom involverad redan i samrådsskedet i tillståndsärendet. Att involvera ännu en länsstyrelse i ett annat län i sådana ärenden ökar byråkratin och kostnaderna i onödan.

Vattenmyndigheterna bör inte belastas med fler uppgifter än de redan har, särskilt inte nu när regeringen nyligen tillsatt en utredning som ska se över vattenförvaltningens organisation. Vi vill ännu en gång lyfta fram att hela organisationen för vattenförvaltningen bör ses över och vattenmyndigheterna bör avvecklas.

<sup>7</sup> Se 24 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion



## Avsnitt 1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

**Svenskt Vatten tillstyrker** förslagen om att vattenmyndigheterna ska bli skyldiga att besluta att vattenförekomster är kraftigt modifierade, besluta om tidsundantag eller om mindre stränga kvalitetskrav när reglerna medger detta. EU:s generaladvokat lyfter i sitt yttrande till EU-domstolen fram vikten av att alltid meddela undantag när detta är möjligt.

### *Undantagen i 4 kap 11-12 §§ blir inte aktuella att tillämpa på VA-verksamheter*

Förslagen till 4 kap. 11 och 12 §§ återspeglar ramdirektivets bestämmelser om undantag. För att kunna tillämpa 4 kap. 12 § måste någon av punkterna i 4 kap. 11 § *först* kunna tillämpas. Det går *inte* att tillämpa 12 § fristående från 11 §.

#### **Förslag till 4 kap 11 §**

Trots 5 kap. 3 § andra stycket miljöbalken får en myndighet eller kommun tillåta en verksamhet eller åtgärd som

1. ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, eller
2. medför en risk att en ytvattenförekomsts kvalitet försämras från hög status till god status, om verksamheten eller åtgärden främjar en hållbar utveckling.

Punkten 1 är aldrig tillämpbar på reningsverk och på dagvattenutsläpp. Den kan möjligen tillämpas när VA-ledningar läggs i sjöar och vattendrag, på markinfiltration av dagvatten, uttag av yt- eller grundvatten och infiltration av ytvatten för produktion av dricksvatten.

Punkten 2 förutsätter att recipientens vattenkvalitet har hög status. Därmed är punkten mycket sällan tillämpbar på reningsverk och på dagvattenutsläpp från bostadsområden och tätbebyggelse. Av Sveriges vattenförekomster har bara en mindre andel hög status och de flesta finns i Bottenhavets vattendistrikt, främst i distriktets glesbefolkade inland. I landets tre södra vattendistrikt och längs kusten i de två norra finns få vattenförekomster med hög status, men där finns de flesta reningsverken eftersom områdena är tätbefolkade. Övergödning är en dominerande anledning till att statusen är lägre än god. Vi har tidigare belyst hur Sverige statusbedömer det övergödande ämnet fosfor enligt annorlunda regler än EU:s.

Ingen av punkterna i 11 § undantar unikt svenska miljökvalitetskrav, exempelvis att Sverige men inte EU reglerar tre läkemedel som s.k. SFÄ (Särskilt Föreorende Ämnen)<sup>8</sup> under miljökvalitetsnormen God ekologisk status samt reglerar eutrofierande ämnen genom bindande föreskifter. Tätorter släpper ut samtliga nämnda läkemedel och ämnen, via reningsverk eller dagvatten.

Dessutom medför verksamheter och människors liv i tätorter att vissa tungmetaller och organiska ämnen som ramdirektivet också reglerar släpps ut i vattenmiljön via reningsverk och dagvatten. Reningsverken är inte byggda för att rena dessa, men utsläppen kan påverka hur miljökvalitetsnormer följs eller ”äventyras”. Reningsverket råder över sin egen utsläppspunkt men inte över hushåll, byggnadsmaterial och livsstil m.m. i tätorten. Svenska nationella kvalitetskrav bör inte riskera utlösa myndighetsförbud mot reningsanläggningar som kan komma i strid mot EU-direktiv, exempelvis avloppsdirektivet eller miljökvalitetskrav i ramdirektivet.

<sup>8</sup> HVMFS 2013:19, bilaga 2, avsnitt 7.2, tabell 1

**Svenskt Vatten konstaterar** att 11 § eller 12 § sällan eller aldrig kommer att kunna tillämpas på reningsverk och på dagvattenanläggningar. Följden blir att myndigheterna tvingas att tillämpa den föreslagna stoppregeln i 5 kap. 3 § miljöbalken så snart det inte är möjligt att öka reningen av alla slags utsläppta ämnen som kan tänkas äventyra miljö-kvalitetskraven, de EU-reglerade såväl som de unikt svenska.

**Vi föreslår** regeringen att överväga regler om undantag från EU:s icke-försämringskrav och stoppregeln för unikt svenska bestämmelser eller att förändra dessa så att det inte behövs några undantag.

#### **Förslag till 4 kap 12 §**

En verksamhet eller åtgärd får tillåtas enligt 11 § endast om

1. verksamheten eller åtgärden
  - a. behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller
  - b. innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §,
2. det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är betydligt bättre för miljön, och
3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Som framgått tidigare kan det bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen på bara vissa VA-verksamheter. För de flesta VA-verksamheterna som skyddar miljön blir detta aldrig aktuellt eftersom de inte passerar nålsögat i 11 §.

#### **Avsnitt 11 Konsekvensanalys**

Den gjorda konsekvensanalysen motsvarar inte på långt när en genomarbetad konsekvensanalys. Med en undermålig analys och en alltför snabb utredningsprocess blir det svårt att komma fram till fungerande lösningar och förslag.

Nollalternativet i avsnitt 11.8 går exempelvis inte att använda för att jämföra förslagets konsekvenser med nollalternativets. Dessutom handlar texten enbart om vattenkraft, men de allvarligaste konsekvenserna av förslaget drabbar alla andra delar av samhället och kommuner och kommunala verksamheter.

Konsekvensanalysen i avsnitt 11 nämner inte med ett ord hur utsläppande miljöfarliga verksamheter och miljö- och samhällsnyttiga VA-verksamheter berörs och påverkas. Konsekvenserna för fysisk planering och bostadsbyggande genom kopplingen i 2 kap. plan- och bygglagen till miljöbalken och till förutsättningarna att ordna vatten och avlopp beskrivs inte. Exempelen i avsnittet handlar endast om vattenkraft och dammar.

Något alternativt sätt att införa EU:s krav och Weserdomen på men med mindre negativa konsekvenser som följd är inte analyserat och beskrivet.

**Svenskt Vatten anser** att konsekvensutredningen ska göras om från grunden så att den rättvisande avspeglar de lämnade förslagen och gör det möjligt att jämföra dessa med bortvalda alternativ.

## Sammantagen bedömning

Sådana förslag i promemorian som rör ramdirektivet och Weserdomen behöver arbetas om baserat på en gedigen konsekvensutredning. Stoppregeln som föreslås i 5 kap. och som överimplementerar ramdirektivet för vatten måste förändras. Förslaget till omprövningsregler bör justeras. Regeringen bör snarast tillsätta en utredning som från grunden ser över hur Sverige infört ramdirektivet för vatten. Fram till dess bör alla nya förslag undvika att höja ambitionerna utöver ramdirektivets. Konsekvenserna för kommuner, verksamheter, miljö och medborgare måste beaktas och kunna överblickas.



---

Johan Persson  
Ordförande



---

Anna Linusson  
VD

## BILAGA

### Förklaring och bakgrund till riskerna med förslaget

Alla tätorter släpper via sina reningsverk ut eutrofierande ämnen som exempelvis fosfor och kväve, syretärande ämnen (mätt som BOD<sub>7</sub> och COD), läkemedel samt vissa metaller och organiska ämnen. Ramdirektivet för vatten reglerar miljö kvalitetsnormer med flera parametrar som reningsverkens utsläpp påverkar följsamheten till. Havs- och vattenmyndigheten har dessutom höjt ambitionsnivån och infört miljö kvalitetsregler för tre läkemedel och gjort det på ett annorlunda sätt än EU kan komma att göra det på.

Det räcker att ett ämne nedan eller en s.k. kvalitetsfaktor för antingen biologi eller kemisk/fysikaliska parametrar eller att förekomsten av ett s.k. SFÄ förändras så att följsamheten till en MKN ”äventyras”, för att myndigheten ska bli skyldig att förbjuda eller avslå tillstånd för en VA-verksamhet eller en utökning av den, exempelvis av ett reningsverk. Den kvalitetsfaktor som utifrån data om vattenförekomsten ger lägst statusklass, bestämmer den ekologiska statusen för hela vattenförekomsten. Metoden kallas ”one out – all out”. Eutrofierande ämnen (närsalter) ingår i den kemisk/fysikaliska kvalitetsfaktorn.

Havs- och vattenmyndighetens föreskifter medför att fosforhalten reglerad som miljö kvalitetsnorm kan ensamt bli rättsligt bestämmande för bedömningen av vattenförekomstens status, vilket inte stämmer med ramdirektivet.<sup>9</sup>

#### *Övergödande fosforutsläpp*

Fosfor är ett grundämne som allt levande behöver. Ämnet finns i marken. Fosfor gödslar lantbrukare med för att ge växt- och djurceller näring när de odlar vår mat. Människor får i sig fosfor via födan varefter ämnet utsöndras via urin och fekalier till avloppet som leds till reningsverken.

I främst de tätbefolkade tre södra vattendistrikten är det mycket vanligt med övergödda vattenförekomster. Där finns det för mycket fosfor på fel plats på grund av människors pågående och historiska utsläpp. Fosfor har läckt naturligt ur marken i tusentals år och ansamlats i sjöar som övergötts, successivt växt igen och ombildats till myrar och mark.

Baserat på EU:s och Sveriges lagstiftning regleras God ekologisk status för fosfor och andra parametrar i en vattenförekomst som en relation mellan en ideal teoretisk miljö kvalitet (referensförhållandet) och en miljö kvalitet som bara lite eller inte alls är påverkad jämfört med referensen.<sup>10</sup> Referensen speglar en historisk miljö. Den styr ambitionen för målet och påverkar statusbedömningen av vattenförekomstens nuvarande miljö kvalitet. Skulle den rättsligt reglerade ekologiska statusen inte stämma med vad som är uppnåbart i verkligheten i en enskild vattenförekomst, exempelvis på grund av data- eller kunskapsbrister om referensförhållanden eller om vattenmiljön på en viss plats, så ska den reglerade statusen ändå tillämpas. Detta kan få ekonomiska och sociala konsekvenser, exempelvis när ett reningsverk provas.

<sup>9</sup> Bilaga V, avsnitt 1.2.6. som genom hänvisning till bilaga VIII undantar eutrofierande ämnen.

<sup>10</sup> Bilaga V avsnitt 1.2 om normativa definitioner för klassificering av ekologisk status, tabell 1.2 liksom avsnitt 1.3 samt 1 kap. 3 § HVMFS 2013:19.

Svenska tillståndspliktiga reningsverk renar fosfor i avloppsvatten långt effektivare än vad EU:s avloppsdirektiv kräver. Detta kräver 80 % reningsgrad. Men reningsgraden i Sverige för fosfor är i genomsnitt ca 95 % och i vissa områden 96 %.<sup>11</sup> Normalt går den övre gränsen vid ca 98 % reningsgrad som ett antal verk redan uppnår. Några enskilda reningsverk når till och med över 98 % reningsgrad för att omständigheterna i tätorten gör detta möjligt just där.<sup>12</sup>

Således finns det i någon mån möjligheter för svenska tätorter att möta ökande fosforutsläpp från exempelvis en ökande befolkning, men marginalerna är små och minskande och på sina håll saknas möjligheterna. Några saknar samtidigt alternativa recipienter för tätortens avlopp som fortsätter flöda i proportion till hur antalet människor utvecklas på orten.

När då exempelvis den eutrofierande parametern totalfosfor är reglerad som i Sverige; taknivån för fosforrening är nådd; och avloppet inte kan överföras till en annan recipient för att förutsättningarna att följa miljö kvalitetsnormen ”äventyras” även i andra recipienter, så får inte reningsverket tillstånd. Det blir följderna av den föreslagna stoppregeln eftersom varenda en av landets ca 23 000 ytvattenförekomster på land och längs kusten som inte kan undantas enligt EU:s undantagsregler ska uppnå God ekologisk status. Ytterligare hinder för överföring till annan recipient kan exempelvis vara Natura 2000 områden enligt EU:s habitatdirektiv eller riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.

Miljö kvalitetsregler av detta slag sätter under ovanstående förhållanden en gräns för mänsklig existens på en viss plats om reglerna ska kunna följas. Handlingsalternativen när befolkningen ändå växer är att antingen bryta mot reningsverkets befintliga miljö tillstånd utan att bygga nya bostäder, eller att bryta mot tillståndet och bygga nya bostäder i strid med kraven i 2 kap. i PBL om att vatten och avlopp måste kunna ordnas om detaljplaner ska få fastställas och bygglov ges. Lagstiftningen blir svår eller omöjlig att följa, men det är straffbart med böter eller fängelse i upp till två år att bryta mot en tillståndsplikt eller ett tillståndsvillkor.

Med ett varmare klimat som medför varmare vatten så påverkas vattnens biologi och kemi så att övergödningen ökar av sig själv, miljö kvalitetsnormen blir svår eller omöjligt att följa av bara det skälet.<sup>13</sup> Målen för ramdirektivet och systemet med referensvärden behöver ses över, klimatanpassas och i delar göras om från grunden.

### *Utsläpp av syretärande ämnen*

Svenska tillståndspliktiga reningsverk renar normalt syretärande ämnen i avloppsvatten mätt som BOD<sub>7</sub> eller COD långt effektivare än vad EU:s avloppsdirektiv kräver. Detta kräver 75 % reningsgrad av BOD<sub>7</sub> och 90 % av COD. Men reningsgraden i Sverige för exempelvis BOD<sub>7</sub> är i genomsnitt 96 % och i vissa områden 98 %<sup>14</sup> och för enstaka reningsverk 99 %<sup>15</sup>.

På samma sätt som för fosfor är möjligheterna för tätorterna att möta ökande utsläpp med bättre rening små och minskande och på sina håll saknas möjligheter. Konsekvenserna för bostadsbyggande när befolkningen växer kan då bli likartade som ovan.

Utsläpp av syretärande ämnen kan påverka en recipients syrehalt. Syrehalten i en sjö kan påverka övergödningen och biologiska kvalitetsfaktorer för ekologisk status som exempelvis fisk.

<sup>11</sup> SCB Statistiska meddelande MI 22 SM 1601

<sup>12</sup> Se exempelvis miljörapporten för Sundets reningsverk i Växjö år 2015

<sup>13</sup> Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) samt slutrapporten från september 2016 från Havs- och vattenmyndighetens, Havsmiljöinstitutets och Naturvårdsverkets forskningsprojekt Waters om Ecological Assessment of Swedish Water Bodies, sidan 170.

<sup>14</sup> Se fotnot 5

<sup>15</sup> Miljörapporterna för Sundets reningsverk i Växjö år 2015 och för Hässleholms reningsverk år 2016.

Weserdomens icke-försämringskrav kan i sig bli svårt att följa om inte regelverket ses över i sin helhet. Men med ett äventyrandeförbud av det slag som promemorian föreslår och som hindrar utbyggnad av reningsverk eller överföring till andra recipienter kan det ibland bli omöjligt.

### *Utsläpp av metaller, läkemedel och organiska ämnen*

Särskilt Förorenande Ämnen (SFÄ) utgör en kvalitetsfaktor för miljökvalitetsnormen God ekologisk status. HaV:s föreskrifter reglerar tre läkemedel som SFÄ medan övriga SFÄ faller tillbaka på EU:s ramdirektiv för vatten. Det är bara Sverige som har reglerat läkemedlen.

Föreskrifterna anger nivån för när reglerade SFÄ finns i halter som uppfyller kravet på god ytvattenstatus, men statusen ska bara klassificeras för det eller de ämnen som släpps ut i betydande mängder i vattenförekomsten. På grund av bristerna i svensk miljöövervakning saknas data på flera håll data om SFÄ i vattenmiljön. Det är troligen bara en fråga om tid innan data finns. Regeringen tillsatte före sommaren en utredning som ska se över och föreslå förbättringar av övervakningen, vilket är positivt.

Följande SFÄ är vanligt förekommande i avloppsvatten från tätorter

*Metaller;* arsenik, koppar, krom (totalhalt), zink och uran.

*Läkemedel;* 17-alfa-etinylöstradiol, 17-beta-östradiol och diklofenak.

*Andra ämnen;* bisfenol A, C14-17 kloralkaner, nonylfenoletoxilater (under utfasning) och triklosan (under utfasning).

Ämnena ovan kan även finnas i utsläpp från djurhållare, enskilda avlopp och industrier.

Enligt HaV:s föreskrifter ska länsstyrelsen expertbedöma statusen när det saknas data. Antingen lägger en sådan expertbedömning eller verkliga data grunden för vattenmyndighetens beslut om miljökvalitetsnormen, som i sin tur påverkar tillstånds- och tillsynsbeslut enligt miljöbalken. Det senare beslutet kan i nästa led få konsekvenser för enskilda samt för beslut om detaljplanering och bostadsbyggande enligt PBL. En tjänstemans bedömning kan således fortplanta sig genom regelverket in i prövningen av enskilda verksamheter och vidare in i annan lagstiftning men bedömningen kan inte överprövas.

Inget svenskt reningsverk är byggt för att rena alla SFÄ. Reningsteknik börjar komma för de tre läkemedlen, främst för stora reningsverk men inte för djurhållare och enskilda avlopp. VA-huvudmannen måste ändå ta emot SFÄ i avlopp från hushåll.

VA-huvudmannen får med stöd av vattentjänstlagen förbjuda eller ställa krav på utsläppet från anslutna industrier och andra verksamheter som tillför SFÄ som stör avloppsanläggningen eller hindrar VA-huvudmannen från att följa miljökrav. Koppar och zink är vanliga i dagvatten men är svårare för VA-huvudmannen att komma åt med stöd av vattentjänstlagen.

Alla SFÄ som släpps ut i betydande mängd i en vattenförekomst kan påverka vattenlevande organismer och således också den biologiska kvalitetsfaktorn för miljökvalitetsnormen God ekologisk status. Det räcker att ett utsläpp försämrar eller bara "äventyrar" den ekologiska statusen som följd av ett utsläppt SFÄ för att den föreslagna stoppregeln ska tvinga en tillståndsmyndighet att avslå en ansökan om tillstånd för ett nytt, förändrat eller utbyggt reningsverk. En tillsynsmyndighet tvingas i samma situation att förbjuda ett befintligt reningsverk som saknar tillstånd. Även det följer av promemorians förslag till stoppregel.

Växer befolkningen och följsamheten till en miljökvalitetsnorm i en alternativ recipient också "äventyras" blir det svårt för verksamhetsutövare och kommuner att följa lagstiftningen.

Omprövningsregeln, stoppregeln och HaV:s föreskrifter kommer att försvåra eller hindra genomförandet och nyttan av regeringens aviserade statliga bidrag för läkemedelsrening.

Andra metaller och organiska ämnen regleras som miljö kvalitetsnorm för kemisk yt- eller grundvattenstatus. Reningsverk släpper normalt ut flera av dessa ämnen till ytvatten men är inte konstruerade för att rena dem. Problemen med lagstiftningen blir snarlika de som nämns ovan för SFÄ, men med den skillnaden att det räcker att ett enda ämne försämrar eller bara ”äventyrar” uppnåendet av den reglerade haltnivån (miljö kvalitetsnormen) för det kemiska ämnet för att stoppregeln ska slå till. Ämnet behöver inte först äventyra eller försämma biologin.