

Hur miljö kvalitetsnormer och Weserdomen påverkar reningsverk

Tätortens utsläpp får inte försämra den miljö kvalitet som miljö kvalitetsnormer (MKN) reglerar. När den som driver ett reningsverk ska söka tillstånd eller anmäla reningsverket ska MKN tillämpas. Detta har gällt länge.

Nu har EU-domstolens s.k. Weserdom (C-461/13), som ibland kallas Bremendomen, förändrat förut-sättningarna för tillåtelse för reningsanläggningar. Weserdomen handlar om ekologisk status och innebörden av ”försämring av miljö kvalitet”. Men först lite om hur ramdirektivets mål God ekologisk status (i Sverige reglerat som MKN) är uppbyggt för att det ska gå att förstå domen.

Miljö kvalitetsnormer

I Sverige finns två slags MKN för ytvatten på land och utmed kusten – God kemisk status och God ekologisk status. En MKN ska vara uppnådd till ett i föreskrifter och för den enskilda recipienten reglerat årtal. Normen för kemisk status reglerar vilken högsta halt av s.k. prioriterade ämnen som får finnas i vattenmiljön. Den är okomplicerat uppbyggd, baseras på gedigna forskningsunderlag och lätt att förstå och tillämpa. Kemisk status är en MKN även i EU:s direktiv.

Normen för ekologisk status är desto mer komplex. Osäkra underlag av olika slag vägs samman på ett komplicerat sätt. Biologiska faktorer kan påverka de fysikalisk-kemiska och vice versa. God ekologisk status regleras därför som ett mål i EU:s ramdirektiv och i andra EU-länder. Sverige har gjort annor-lunda och reglerar målet som en MKN. Sådana är avsedda att ange halter och nivåer för specifika parametrar utan inbördes samband. Att reglera ekologisk status som MKN och i detaljföreskrifter innebär att reglera nivåer för många olika typer av parametrar som har inbördes samband med varandra och hur dessa tillsammans ska gestalta sig i en välmående ekologi.

Metoden för att bedöma och reglera ekologisk status har tagits fram för att kartlägga och bedöma statusen på landets vattenförekomster och klassificera dessa. Metoden är inte lätt att använda för enskilda som ska utreda påverkan på MKN God ekologisk status och när MKN ska tillämpas skarpt i enskilda ärenden. Havs- och vattenmyndighetens föreskrift (inte vägledning) som reglerar klassifi-ceringen och hur ekologin ska vara beskaffad är komplex och tjock som en bok (196 sidor).

Sveriges avvikande reglering kan få betydelse för bl.a. reningsverk, befolknings- och tätortsutveckling och tillkomsten av bostäder som vi ska se längre fram i denna PM.

Svenskt Vatten företräder de kommunala vattentjänsterna i Sverige och vårt budskap är Friskt vatten och rena sjöar och hav. Medlemmarna i Svenskt Vatten levererar dricksvatten och tar emot avloppsvatten från fler än 8 miljoner anslutna kunder. De är därmed Sveriges viktigaste livsmedelsproducenter och miljö värdsorganisationer. Svenskt Vatten företräder även de svenska vattentjänsterna inom den europeiska vattenbolagsorganisationen Eureau, som företräder fler än 400 miljoner kunder

Svenskt Vatten
Box 14057
SE-167 14 Bromma
Sweden

BESÖK/VISITORS
Gustavslundsvägen 12
Bromma

PHONE
+46-(0)8 506 002 00
FAX
+46-(0)8 506 002 10

E-MAIL
svensktvatten@svensktvatten.se
INTERNET
www.svensktvatten.se

VAT NO
SE556473-5248-01

Bedömning av ekologisk status

MKN God ekologisk status är uppbyggd av tre s.k. kvalitetsfaktorer – en biologisk, en fysikalisk-kemisk samt en hydromorfologisk. Varje kvalitetsfaktor består i sin tur av en uppsättning parametrar. Reningsverk påverkar de två första kvalitetsfaktorerna.

Kvalitetsfaktorerna med dess parametrar används för att bedöma om en vattenförekomsts ekologiska status faller in under någon av de fem statusklasserna *hög, god, måttlig, otillfredsställande* eller *dålig*. Den kvalitetsfaktor som utifrån övervakningsdata om vattenförekomsten ger lägst statusklass bestämmer den ekologiska statusen för hela vattenförekomsten. När den biologiska och den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn bedöms och vägs samman faller den sämsta av dessa två utslaget för vattenförekomstens kvalitet. I steget därefter beaktas den hydromorfologiska kvalitetsfaktorn, som reningsverk inte påverkar. Den fortsatta texten ägnas därför åt de två första.

Den biologiska kvalitetsfaktorn består av parametrar som exempelvis förekomst av fisk av olika slag, plankton, fauna etc. De vetenskapliga underlagen för hur väl och korrekt dessa beskriver vattenkvalitet är inte så gedigna som för exempelvis kemisk status, men faktorn ges ändå högst betydelse i statusbedömningen eftersom vattenförvaltningen syftar till att biologin ska må bra.

Den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn består av parametrar som exempelvis halt av närsalterna fosfor och kväve, siktdjup, pH etc. samt av ett flertal s.k. särskilt förorenande ämnen (SFÄ). Många aktörer i samhället inkl. tätorter via reningsverk släpper ut närsalter och olika slags SFÄ, exempelvis vissa läkemedel, bekämpningsmedel och andra organiska ämnen. Sverige har som enda land inom EU infört de tre läkemedlen diklofenak, 17-beta-östradiol och 17-alfa-etinylöstradiol som SFÄ för ekologisk status. EU och övriga länder avvaktar att reglera dessa ämnen, men då som parametrar för kemisk status. För SFÄ är vanligen bara statusklassen *god* definierad.

Bedömning av försämring av ekologisk status

Gapet mellan aktuell status och MKN God ekologisk status ska fyllas ut senast till det föreskrivna årtalet som är antingen 2015, 2021 eller 2027. Statusen på kvalitetsfaktorerna påverkas av fler verksamheter än reningsverk. Tätorter och alla berörda verksamheter ska vidta åtgärder mot utsläpp och annan miljöpåverkan så att MKN kan följas. Åtgärderna och hur dessa ska fördelas mellan olika slags verksamheter ska framgå av åtgärdsprogram.

Ett projekt, en åtgärd eller verksamhet som leder till en försämring av statusen får inte tillåtas. Det följer av det s.k. icke-försämringskravet. Weserdomen skärpte innebörden av det kravet.

Före Weserdomen tolkades "försämring" som att sänka den ekologiska statusen som helhet minst en statusklass, exempelvis från god till måttlig eller från måttlig till otillfredsställande. Den tolkningen medgav ökade utsläpp av ett näringsämne eller ett SFÄ även om statusklassen för den kemisk-fysikaliska kvalitetsfaktorn sänktes, exempelvis från god till måttlig, förutsatt att statusen för den biologiska kvalitetsfaktorn redan var måttlig. En sådan situation kan uppstå om kapaciteten i ett reningsverk behöver öka för att kunna utöka verksamhetsområdet eller för att befolkningen ökar, men bättre reningsteknik kan inte kompensera för hela ökningen.

Efter domen kan sådana öknings av utsläppen ha blivit förbjudna. Domen innebär att inga projekt får tillåtas om en enskild kvalitetsfaktor sänks minst en statusklass, oberoende av om statusen för övriga kvalitetsfaktorer påverkas positivt eller inte alls och oberoende av om den sammanvägda ekologiska statusen förblir opåverkad.

Samma sätt att bedöma ska göras oavsett om verksamheten är en privat eller en offentlig verksamhet, ett byggprojekt, ett enskilt avlopp, stort reningsverk eller är vare sig anmälningspliktig eller tillståndspliktig. Exempelvis kan det bli svårt att bygga stugbyar eller ansluta befintliga sådana till ett reningsverk i syfte att följa 6 § vattentjänstlagen.

Eftersom den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorns status kan avgöras av om en enda parameter förändras till det sämre kan just den parameterna stjälpa hela projektet, även om alla andra parametrar utvecklas till det bättre. Exempelvis kan det bli orimligt dyrt med avancerad reningsteknik mot läkemedel och organiska ämnen i ett litet reningsverk om överföring till annan recipient inte heller är möjlig. Läkemedlet diklofenak är särskilt tufft och dyrt att rena men finns i nästan alla avlopp. Halt-nivåerna som kan fälla utslaget är mycket låga och mätosäkerheten är stor.

Med nuvarande lagstiftning kan domen få konsekvenser för bostadsbyggande, samhällsplanering och utveckling, dagvattenhantering, klimatanpassning, lokalisering och produktionsökning i industrier, vägbyggen m.m.

Utredningsbörda som följd av MKN och Weserdomen

Den som söker tillstånd ska utreda hur den tänkta verksamheten påverkar möjligheterna att följa en MKN och hur miljön i övrigt påverkas. Det följer av 6 kap. miljöbalken. Även mindre reningsverk kan få utredningskrav. Tätorter släpper ut många slags föroreningar via sina reningsverk som kan påverka biologin. Även konsekvenserna av en alternativ lokalisering eller överföring till annan recipient ska utredas. Eftersom påverkan på MKN efter domen kan behöva utredas på kvalitetsfaktor- och parameternivå kan utredningsbördan bli omfattande.

När det gäller utredningsansvaret är det viktigt att komma ihåg att

- det är vattenmyndigheterna som ska se till att program upprättas för att övervaka vattenförekomsten (recipienten), de ska bedöma dess status och klassificera den samt fastställa MKN för vattenförekomsten. Detta följer av vattenförvaltningsförordningen.
- verksamhetsutövaren ansvarar för att utreda reningsverkets påverkan på den av vattenmyndigheten gjorda statusbedömningen och klassificeringen samt om den aktuella verksamheten påverkar möjligheterna att följa en MKN som vattenmyndigheten fastställt liksom att utreda övrig påverkan på miljön. Utredningskrav kan följa av 6 kap. 7 § andra stycket, 26 kap. 19 § andra stycket liksom av 26 kap. 22 § MB.

Reningsverket ansvarar således för att utreda den egna verksamhetens bidrag och påverkan på MKN, men har inget ansvar för att göra vattenmyndighetens jobb. Är inte statusen bedömd eller om det saknas data för olika parametrar och kvalitetsfaktorer så har inte sökanden skyldighet att kompensera för att vattenmyndigheten brustit i sitt arbete och ansvar. Det är heller inte reningsverkets ansvar att utreda hur stor reningsverkets andel av påverkan på recipientens MKN är i relation till alla andra verksamhetens påverkan. Enligt vattenförvaltningsförordningen ansvarar vattenmyndigheten för källkartläggningen och är skyldig att uppdatera denna löpande.

Utredningsansvaret sträcker sig inte hur långt som helst. Det begränsas av samma principer som i 2 kap. MB om exempelvis proportionalitet och rimlighet. Kravet på utredning kan heller aldrig drivas så långt att det får karaktär av forskning om recipienten.

Det är en nödvändig kostnad enligt 30 § vattentjänstlagen att utföra sitt eget utredningsansvar, men det är ingen nödvändig kostnad att utföra och att finansiera statliga myndigheters lagstadgade uppdrag. VA-avgifter får inte användas för det senare ändamålet.

Svenska regler om ekologisk status utgår från tvivelaktiga förutsättningar

Miljöbalkens hänsynsregler är inte anpassade efter den tolkning av icke-försämringskravet som Weserdomen ger uttryck för. Det är inte heller annan lagstiftning, exempelvis PBL.

Sveriges sätt att i lag reglera EU:s mål för ekologisk status som MKN förutsätter att innebörden av god ekologisk status preciseras i detaljföreskrifter. Därför har lagstiftaren tvingat Havs- och vattenmyndigheten (och tidigare Naturvårdsverket) att meddela sådana föreskrifter, som blivit mycket komplexa och omfattande (196 sidor).

Sjöar, vattendrag och kustvatten förändras naturligt av sig själva. I det avseendet är den ekologiska miljökvaliteten inte statisk. Näringsfattiga sjöar blir näringsrikare, en del växer igen och omvandlas på sikt till myrar. Kemiska och fysikaliska förhållanden ändras genom naturlig tillförsel av ämnen från land och via vattenflöden. Vattennivåer höjs och sänks, flöden förändras. Arter kommer och går. En förändring kan ha inverkan på en annan, samspelen är komplexa. Pågående klimatförändringar påverkar vattenkvaliteten. Naturen är en komplext sammansatt "organism".

Systemet med MKN för ekologisk status vilar på att den limnologiska kunskapen är så pass fulländad att det med tillräcklig säkerhet går att slå fast i rättsligt bindande detaljföreskrifter hur de aktuella aspekterna på vattnets ekologiska kvalitet ska vara beskaffade när de är "rätt" kombinerade.

EU och andra EU-länder har möjligen insett de vetenskapliga underlagens brister och tillkorta-kommandena i det här avseendet. De hanterar osäkerheterna om målets innebörd ödmjukt genom EU:s riktlinjer och vägledning. Sveriges lagstiftning utgår från att det är samma sak att uppfylla föreskrifterna och MKN God ekologisk status som att nå god ekologisk status i verkligheten.

Svagheter i lagstiftning, data och vetenskap

Sverige har flest vattenförekomster inom EU. Det medför höga övervakningskostnader. Därpå har Sverige nationella ambitioner med krav som går utöver ramdirektivets. Recipientövervakningen är uppbyggd på traditioner från 1970-talet. Den har Havs- och vattenmyndigheten bedömt bör ses över i en rapport till regeringen. Den svenska miljöövervaknings otillräcklighet jämfört med vad ramdirektivet för vatten kräver av övervakningen är dokumenterad sedan länge.

Ofta saknas övervaknings- eller recipientdata som är så provtagna att de är representativa för vattenförekomsten. Underlagen har visserligen förbättrats sedan 2009 men har fortfarande kvantitativa eller kvalitativa brister. I brist på data har vattenmyndigheterna många gånger tvingats bygga klassificeringen på s.k. expertbedömningar från tjänstemän.

Framtagningen av datan har inte alltid haft en rättsäker tillämpning i enskilda ärenden för ögonen.

Se upp

- när en enda provtagningspunkt eller få data stödjer bedömningen och klassificering av recipientens status. Punkterna bör vara representativt lokaliserade och data bör finnas i tillräcklig mängd och med spridning över tid för att rättvisande kunna spegla vattenförekomstens vattenkvalitet.
- om bedömning och klassificering av recipientens status baseras enbart på data från reningsverkets egen recipientkontroll. Då speglar datan sannolikt reningsverkets påverkan på delar av recipienten och inte hela vattenförekomstens kvalitet på ett representativt sätt. Sverige är ett av de länder som inte infört regler om s.k. blandningszoner som EU-kommissionen rekommenderar (CIS Guidelines on mixing zones och Guidance on setting mixing zones) för att skilja representativ provtagning och övervakning från annan provtagning.
- om provtagning och analys gjorts utan ackrediterad kompetens, analysen gjorts med metoder som inte är standardiserade eller när olika slags analysmetoder använts. Detta gäller särskilt när halterna är mycket låga. För exempelvis läkemedel kan nivåerna handla om pikogram (miljondelar av miljondelar av gram). Normerna och kvalitetsfaktorernas parametrar är inte knutna till specificerade analysmetoder och det saknas regler om kompetens för provtagning, provhantering och analys för den övervakning som vattenmyndigheterna ska säkerställa.
- när vattenförekomstens status bygger på expertbedömningar. För att sökanden ska kunna utreda påverkan på den av vattenmyndigheten expertbedömda statusen är det en minimiförutsättning att dokumentation om tillvägagångssättet gjorts offentlig.

Beakta att

- de biologiska parametrarna är vetenskapligt osäkra för att bedöma statusen för den bio-logiska kvalitetsfaktorn.
- det är svagt belagt hur den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorernas parametrar påverkar de biologiska och hur dessa återverkar på de fysikalisk-kemiska. Det kan göra det svårt att klara ut vad som egentligen är orsak och verkan.
- de vetenskapliga underlagen och ramdirektivet för vatten härrör i huvudsak från tiden före klimatförändringarna. Ett förändrat klimat med varmare vatten och förändrade flöden ändrar spelplanen.

Svagheter och oklarheter i lagstiftningen

Det svenska rättsläget är besvärligt och kan sätta hinder för verksamheter och projekt, även för reningsanläggningar som syftar till att skydda miljön.

Weserdomen innebär att MKN God ekologisk status ska tillämpas när ett reningsverk eller avloppsanläggning anmäls eller ska tillståndsprövas. Domen förutsätter att myndigheter, miljöprövningsdelegationer och miljödomstolar kan göra undantag i de enskilda ärendena från kravet på absolut följsamhet till normen, beroende på de specifika omständigheterna i ärendet. Detta medger inte miljöbalken. I Sverige kan bara sådana generella undantag göras som avser vattenförekomsten som sådan, vilket i så fall påverkar många andra verksamheters miljöskydd vid eller uppströms en vattenförekomst.

Eftersom ärendet som Weserdomen grundas på handlade om hydromorfologisk påverkan är det inte givet på förhand hur domen är tillämplig när påverkan handlar om utsläpp. Den nämner inget om proportionalitet (att nackdelarna och uppoffringarna för den enskilde står i rimlig proportion till nyttan allmänintresset). Den tar inte upp något om hur uppfyllnad av ramdirektivets mål ska balanseras mot kraven i andra EU-direktiv. Eftersom ett reningsverk skyddar miljön från tätortens utsläpp skulle en tillämpning av Weserdomen utan möjlighet till undantag eller utan eftertanke kunna innebära att reningsverket inte tillåts. Ett sådant beslut skulle försämma miljöskyddet.

Exempelvis skulle tillkomsten av ett reningsverk eller en reningsanläggning för att få bukt med övergödande utsläpp från enskilda avlopp synliggöra utsläpp av läkemedel och andra SFÅ till ytvatten. Utsläppen skedde tidigare till grundvatten. Ytvattenkvaliteten för närsalter blir säkerligen bättre med en reningsanläggning men om statusen för SFÅ sjunker från god till måttlig försämras den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn så mycket att reningsanläggningen blir otillåten.

Svenskt Vattens synpunkter

Vattentjänsten avloppsrening är ett offentligt uppdrag som syftar till att skydda miljön. Tuffa relevanta och korrekta krav bör tålas. Samtidigt är det viktigt att långsiktiga investeringar blir rätt och att de ställda kraven inte blir orimliga eller beslutas på fel grunder. De samlade kraven på och kostnaderna för vattentjänsterna ökar, inte bara reningsverkens. Godta inte förbud mot reningsverk och vattentjänster. Godta heller inte per automatik orimliga, irrelevanta eller oproportionerligt stränga krav som myndigheter och domstolar motiverar med MKN för ekologisk status och Weserdomen. Sådana kan vara felaktiga. Överväg att överklaga sådana krav till dess att lagstiftningen ändrats eller det finns prejudicerande domar.

Ändra lagstiftning och EU:s ramdirektiv

Regeringen bör snarast ta initiativ för att ändra miljöbalken. Det är viktigt att snabbt införa en möjlighet till undantag i enskilda ärenden i 2 kap. miljöbalken eller på annat sätt. Är behovet av undantag lika akut i exempelvis PBL med flera lagar, bör dessa ändras samtidigt.

Regeringen bör därefter tillsätta den utredning om att se över hur Sverige genomfört ramdirektivet för vatten som Miljömålsberedningen föreslog 2014 (SOU 2014:50, avsnitt 22.2). Den skulle vara tillsatt senast utgången av 2015. Utredningen behöver bland annat gå till botten med de vetenskapliga beläggen för klassgränser och lämpligheten av att föreskriftsreglera dessa och om det över huvud taget är lämpligt att reglera ekologi och ekologiska samband i bindande regler, särskilt i ljuset av ett förändrat klimat. Den delen av Miljömålsberedningen förslag om att utreda organisationen för vattenförvaltningen har redan genomförts och Svenskt Vatten stödjer förslaget om att avveckla vattenmyndigheterna.

Regeringen och Riksdagen bör verka för att EU ändrar ramdirektivet för vatten i samband med den översyn som EU-kommissionen enligt direktivet ska vara klar med senast 2019. EU bör

- införa en definition i ramdirektivet av försämring av status som innebär att försämring ska avse den sammanvägda statusen istället för varje enskild kvalitetsfaktor.
- skärpa kravet om intressenters aktiva medverkan. Samverkan är grundläggande. Även OECD lyfter fram samverkan i rapporten "Principer för vattenförvaltning". Detsamma gör EU:s miljömyndighet i Köpenhamn – EEA.
- integrera anpassning till ett förändrat klimat i målet för ekologisk status och i direktivet i övrigt.

- integrera vattenmiljöarbete med övrigt miljöarbete såsom med energi, avfall och resurshushållning. Vatten är en nödvändig beståndsdel i samhället och skyddet kan inte hanteras isolerat. Målen för vattnet kan bara nås i samspel med andra samhällsmål och övrigt miljöarbete. Det synsättet går att förstå också av FN:s hållbarhetsmål. De svenska miljö kvalitetsmålsarbetet vilar på det synsättet.
- sätta realistiska målår, som ju blir juridiskt bindande. År 2027 är för tidigt som slutår. De snabba tekniska end-of-pipe-lösningarnas tid är förbi. De mycket långsamma och komplexa på makronivå och nationell nivå behöver ta över.