



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE

2022-01-20

Ärendenummer
NV-09945-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Promemorian – Särskilda bestämmelser om förprovning av ändring av avloppsreningsverksamhet, dnr M2021/02448

Sammanfattning

Även om lättnader för avloppsreningsverk i en bristsituation är angelägna kan Naturvårdsverket inte tillstyrka promemorians förslag om ett tillfälligt anmälningsförfarande i en situation med kemikaliebrist, med mindre än att det samtidigt genomförs en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken.

Det beslut om godkännande av anmälan som tillsynsmyndigheten ska fatta enligt föreslagna 27 b § i förordning en om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899), FMH, bör innehålla information om de avvikelser i driften som inte ryms i det enskilda tillståndet inklusive villkor och som tillsynsmyndigheten godkänt som tillåtna överträdelser. Av den föreslagna bestämmelsen framgår att avsikten med bestämmelsen är att tillsynsmyndigheten ska kunna fatta sådana beslut i ett föreläggande eller i ett beslut om godkännande som inte inryms i tillståndet. Ett föreläggande får normalt inte sådan rättskraft som omfattas av 24 kap 1 § MB. Beslut om godkännande av en anmälan bör ges tillfällig rättskraft.

Förutom det påtalade behovet av lagändring anser Naturvårdsverket att den nya 5 a § miljöprovsningsförordningen (2013:251), MPF, behöver specificera en kvalificeringsgräns avseende när en brist föreligger och att en sådan brist avser en situation som ligger utanför en verksamhetsutövers kontroll. En central myndighet bör få i uppgift att signalera när en sådan force majeureliknande bristsituation har uppstått.

Naturvårdsverket saknar också i förslaget en bestämmelse om att anmälan förlängs i de fall då tillstånd söks för mera permanenta förändringar.

Naturvårdsverket ser dessutom behov av tillfälliga lättnader vad gäller anmälan av ändringar även för avloppsanordningar upp till och med 200 personekvivalenter för att minska den administrativa bördan hos tillsynsmyndigheterna.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Behov av lagändring som tillfälligt sätter rättskraftsregeln ur spel

I en eventuell situation med kemikaliebrist riskerar många avloppsreningsverk och andra verksamheter att beröras på ett sätt som, enligt nu gällande regelverk, kan ställa krav på omfattande administrativ hantering av tillståndsansökningar och ändringsanmälningar. Det är därför i och för sig välkommet med förslag till tillfälliga bestämmelser som förenklar den administrativa hanteringen i en sådan potentiell situation. Naturvårdsverket ser därför positivt på syftet med sådana bestämmelser, men ser samtidigt att det finns legala frågetecken, framförallt i förhållande till rättskraftsbestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken.

Trots att det i sig är angeläget att införa lättnader i en force majeure-liknande situation för va-huvudmännen gör Naturvårdsverket bedömningen att det inte är tillräckligt att ändra processuella bestämmelser enbart i förordningar. Att ändringsanmälningar måste inrymmas inom det befintliga tillståndet följer indirekt av nuvarande lydelse av 24 kap. 1 § miljöbalken. En ändring behövs därför i 24 kap. 1 § som uttryckligen medger att ett visst beslut om godkännande av anmälan får tillfällig rättskraft under den tid då beslutet gäller. Beslutet om godkännande ska innehålla de avvikelser som tillsynsmyndigheten beslutat om i förhållande till tillståndet, och som ska föreläggas om enligt föreslagna 27 b § andra stycket FMH. Ett beslut om godkännande måste ges tillfällig rättskraft, om de beslutade godkända driftstörningarna i dessa delar ska ges företräde framför det lagakraftvunna miljötillståndet.

Naturvårdsverket gör bedömningen att brist på fällningskemikalier i många fall kan leda till att verksamhetsutövaren inte kan följa sitt tillstånd. Frågan om vad som får anmälas, respektive när tillstånd behövs har utretts ett flertal gånger. I DS 2018:38 Anpassad miljöprovning för en grön omställning kommer utredaren på s. 62 fram till slutsatsen att det framgår av 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken att ändringar som går utöver tillståndets ram eller strider mot beslutade villkor är tillståndspliktiga.

Även Industriutsläppsutredningen (SOU 2011:86 s. 297) framhöll att en ändring som innebär att det gällande tillståndet eller särskilda villkor för tillståndet behöver ändras alltid är tillståndspliktiga. Naturvårdsverket är därför tveksam till om det är juridiskt möjligt att införa ett anmälningsskrav på förordningsnivå, utan lagändring i den situation som beskrivs i promemorian, så länge 24 kap. 1 § miljöbalken är oförändrad. Tveksamheten gäller även om bestämmelserna föreslås vara tillfälliga.

Syftet med författningsändringarna torde ändå vara att berörda verksamhetsutövare ska tillåtas överskrida sitt tillstånd i en force majeure-liknande situation, om det inte går att få tag på fällningskemikalier, även om det antagligen i en del fall går att klara en förändrad drift utan att överskrida tillståndet.

Naturvårdsverket vill också påpeka att en tillsynsmyndighet enligt 27 § FMH normalt inte fattar beslut om att godkänna en anmälan, till skillnad från föreslagna 27 b § i FMH. Det innebär en ny uppgift för tillsynsmyndigheten, som normalt inte sker i samband med en anmälan. Dock är konstruktionen antagligen en nödvändig förutsättning för att kunna ge beslutet tillfällig rättskraft. Det förutsätter dock att alla avvikelser som tillsynsmyndigheten

godkänner måste framgå av beslutet. Enligt Naturvårdsverkets bedömning räcker det inte med att dessa avvikelser framgår av ett föreläggande om försiktighetsmått (föreslagna 27 b § andra stycket), eftersom ett föreläggande inte har rättskraft och därmed inte gäller framför tillståndet i de avseenden som tillsynsmyndigheten har godtagit avvikelser.

Kompletteringsbehov om förslaget genomförs

Vad gäller promemorians förslag anser Naturvårdsverket, förutom lagändringen, att det finns behov av en rad kompletteringar enligt nedan.

Vad är en bristsituation?

Vad som utgör en bristsituation behöver klargöras, både i kriteriet i 5 a § miljöprövningsförordningen, och helst genom en nationellt samordnad mekanism som ger en tydlig och enhetlig grund för beslut.

Naturvårdsverket ser tolkningsproblem när det gäller formuleringen av den nya 5 a § i miljöprövningsförordningen. Otydligheten gäller att ett anmälningsförfarande tillåts när ändringen ”behövs till följd av att förutsättningarna för att driva verksamheten har förändrats på grund av *brist på tillgång* till kemiska produkter för att rena avloppsvatten”. Att det ska vara fråga om en mer kvalificerad bristsituation framgår inte av lydelsen.

Det är vidare oklart när en sådan bristsituation ska anses föreligga. Utan en tydlig grund för ett sådant ställningstagande är risken stor att bedömningen behöver göras av varje enskild tillsynsmyndighet. Ett centralt kriterium för att definiera en bristsituation av aktuellt slag bör enligt Naturvårdsverket vara att den grundläggande orsaken till bristsituationen ligger utanför verksamhetsutövares kontroll och att det inte gått att undvika de olägenheter som uppstår med anledning av bristsituationen genom verksamhetsutövares planering. Naturvårdsverket ser det som önskvärt att det kan skapas en mekanism för att nationellt sett avgöra när en sådan bristsituation föreligger att särskilda regler träder i kraft. Exempelvis skulle en myndighet kunna ges i uppdrag att avgöra när en bristsituation föreligger, eventuellt Livsmedelsverket eller MSB.

Naturvårdsverket vill även påtala det eventuella behovet av att införa permanenta bestämmelser i krishanteringssyfte, i stället för tillfälliga bestämmelser, eftersom fler krissituationer kan uppkomma som påverkar avloppsreningsverken och dess processer. Med tydliga regler för när en krissituation anses föreligga bör permanenta bestämmelser kunna accepteras utan att förändra miljöbalkens grundsystematik. Det skulle även möjligen vara motiverat att i viss mån utvidga bestämmelsen till andra insatsvaror som behövs för såväl avloppsrening som behandling av slam. Brist på kemikalier för slambehandling kan få indirekta, svåröverskådliga miljökonsekvenser.

Förläng giltighetstiden för anmälan när tillstånd söks

En anmälan giltighet bör enligt Naturvårdsverkets bedömning automatiskt förlängas när tillstånd söks för att reglera de åtgärder och försiktighetsmått som har anmälts.

Det kan förmodas att åtminstone en del verksamhetsutövare, i en potentiell bristsituation, ser behov av att genomföra sådana långsiktiga förändringar av verksamheten som kräver tillstånd. Detta tycks även till en del återspeglas i motiveringstexterna, se sid. 17. Det är rimligt att anta – om de tillfälliga

bestämmelserna införs - att ändringar i ett första skede i så fall hanteras genom en anmälan. Om ändringar långsiktigt behöver fastställas med ett tillstånd kommer det att ta längre tid att utreda ändringsbehov och genomföra en tillståndsprocess än det dryga år som är längsta giltighet enligt föreslagna 27 b § FMH. Det behöver därför klargöras, exempelvis i övergångsregler, om en anmälnings giltighet förlängs utan ytterligare åtgärder om verksamhetsutövaren har ansökt om ett nytt tillstånd och ansökan innehåller de åtgärder och försiktighetsmått som har anmälts.

Även om de föreslagna bestämmelsernas giltighetstid kan komma att förlängas kommer detta inte att baseras på förhållanden i enskilda fall, utan på andra grunder. Det finns därmed risk för att den tid som den inledande anmälan gäller för den enskilda verksamheten upphör innan ett nytt tillstånd har beslutats, och att det därför uppstår ett "glapp".

Tillfälligt upphävd eller reducerad anmälningsplikt för avloppsanordningar upp till och med 200 pe

Det bör övervägas om anmälningsplikten för ändringar av små avloppsanordningar tillfälligt bör upphävas i en kemikaliebristsituation, för att inte skapa en ohållbar administrativ hantering i kommunerna.

I promemorian tas i avsnitt 6.5 ställning till att regelverket i fråga om tillståndspliktiga avloppsanordningar enligt 13 § FMH inte bör ändras. Naturvårdsverket kan dock se ett behov av tillfälliga lättnader i anmälningsförfarandet för avloppsanordningar upp till och med 200 personekvivalenter.

För dessa mindre avloppsanordningar krävs, enligt 14 § förordning FMH anmälan till den kommunala nämnden när en ändring av anordningen enligt 13 § kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.

I en situation med brist på fällningskemikalier kommer sannolikt även dessa små avloppsanordningar att beröras. För avloppsanordningar som är konstruerade för att använda fällningskemikalier innebär en minskad eller utebliven kemikalieleverans att avloppsanordningen behöver drivas på ett annat sätt än normalt, vilket bör medföra en väsentlig ändring av avloppsvattnets sammansättning. Situationen torde därmed föranleda att en anmälan behöver skickas in till den kommunala nämnden enligt 14 § FMH. Många kommuner har fått tillsynen överläten av länsstyrelsen för avloppsanläggningar som är B-anläggningar. Dessa kommuner kommer att behöva hantera både anmälningar avseende B-anläggningar och små avlopp.

Dessa mindre avloppsanordningar är till antalet långt fler än de större anläggningarna, även om många inte är beroende av fällningskemikalier. Med hänsyn till det stora antalet, de varierande typerna av avloppsanordningar och den sannolikt begränsade kompetens många enskilda verksamhetsutövare har, kan förväntas en betydande belastning på tillsynsmyndigheten. Den ska både vägleda och hantera en stor mängd anmälningar. Den administrativa belastning dessa mindre avloppsanordningar utgör riskerar även få negativa följder i form av försenade beslut för de större avloppsreningsverken, där över hälften har kommunal tillsyn.

Skulle föreslagna bestämmelser införas, förordar Naturvårdsverket att även en tillfällig bestämmelse i FMH om att en anmälan inte krävs för en ändring av en mindre avloppsanordning i händelse av en kemikaliebrist. Ett alternativ skulle kunna vara att anmälningsplikten behålls för de avloppsanordningar som drivs

som allmänna anläggningar, eller att den knyts till en viss storleksgräns, till exempel 100 pe.

Påpekanden avseende texter i promemorian

På sid. 14 anges att Naturvårdsverkets generella föreskrifter (NFS 2016:6) gäller parallellt med ett tillstånd och att det är det strängaste kravet som är styrande. Här nämns att fosfor är en av parametrarna som regleras i generella föreskrifter. Naturvårdsverket vill därför påtala att fosfor för närvarande inte regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter. Det finns heller inga andra föreskrifter, exempelvis på regeringsnivå, som reglerar utsläpp av fosfor från ett avloppsreningsverk. Skälet är att avloppsdirektivets utsläppskrav för fosfor är så milda i förhållande till svensk rättspraxis att det hittills har bedömts som en risk för urholkning av praxis om fosforkraven regleras i föreskrifter. Naturvårdsverket har inte bemyndigande att skärpa kraven utöver vad som följer av avloppsdirektivet.

Det saknas därför för närvarande reglerade minimikrav för utsläpp av fosfor i svensk rätt. Naturvårdsverket vill ändå framhålla att Sverige som EU-medlemsstat har en skyldighet att tillämpa EU-rätten på ett direktivskonformt sätt.

På sid. 17 anges att en viktig utgångspunkt i förslaget till utökat anmälningsförfarande är att en *återgång* till det tidigare gällande tillståndet med villkor bör ske *så snart det är möjligt*. Längre ner anges att en ändring av en verksamhet inte bör tillåtas för längre tid än vad som krävs *för att helt eller delvis ställa om* från användning av aktuella kemikalier till alternativa metoder för rening av avloppsvatten samt att tidsbegränsningen innebär ett incitament för berörda verksamhetsutövare att *snarast påbörja utreda alternativa metoder* för rening av avloppsvatten. Liknande skrivningar återkommer på sid. 24.

Naturvårdsverket noterar att bestämmelserna i sig inte reglerar krav på att utreda långsiktiga förändringar av hur verksamheten ska bedrivas. Det bör därför vara verksamhetsutövarens ansvar att ta ställning till i vilken utsträckning sådana ändringar behövs, mot bakgrund av hur verksamheten bedrivs, hur tillståndet är utformat och vilka slutsatser som i allmänhet bör dras med anledning av en bristsituation.

På sid. 20 anges att tillsynsmyndigheten ska bedöma vilka effekter ändringen har på människors hälsa och miljön och om dessa är sådana att ändringen kan godtas genom anmälan.

Naturvårdsverket noterar att kriterierna för att anmäla en ändring på föreslaget sätt är att åtgärderna är *brådskande* och behövs på grund av förändrade förutsättningar för att driva verksamheten på grund av *kemikaliebrist*. Det saknas däremot ett kriterium för att begränsa anmälningsplikten vid någon nivå av effekter på människors hälsa och miljön. Uppmaningen i motivtexten motsvaras därför inte av författningsförslaget. Den risk som uppkommer vid kemikaliebrist är typiskt sett sådan att miljön kan påverkas.

På sid. 21 och 25 anges en hänvisning till att åtgärderna enligt anmälningsförfarandet inte får strida mot 5 kap. 4 § miljöbalken, det vill säga att verksamheten inte får försämra vattenmiljön på ett otillåtet sätt eller äventyra en miljökvalitetsnorm.

Naturvårdsverket instämmer i att anmälningsförfarandet inte får strida mot bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken, vilken genomför EU-rätten. Samtidigt

kan det vara ofrånkomligt att det vid en långvarig kemikaliebrist sker en påverkan på vattenmiljön. Eftersom en sådan situation trots allt bedöms vara övergående, antingen för att bristsituationen kan lösas eller att driften kan ändras, bedömer Naturvårdsverket att det eventuellt kan vara möjligt att i stället hänvisa till 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen, som medger tillfälliga försämringar av vattenkvaliteten i vissa situationer. Naturvårdsverket konstaterar dock att bristsituation enligt den föreslagna 5 a § inte nödvändigtvis motsvarar sådana force majeureliknande situationer som ger rätt till undantag enligt ramdirektivet.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed, handläggarna Anna Peters och Pontus Cronholm samt miljöjurist Eva Nilsson och Lena Nerkegård.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:
m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se
bjorn.thews@regeringskansliet.se
gerda.kinell@regeringskansliet.se