

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

m.nm@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om EU-förordning om minimikrav för återanvändning av vatten

Diarienummer M2022/01152

Sammanfattning

Svenskt Vatten föreslår en kommunal anmälningsplikt för både reningsverket som ska producera renat avloppsvatten och för jordbrukaren som ska använda samma vatten.

Vi anser att Naturvårdsverkets förslag om tillståndsplikt enligt 9 kap 6 § miljöbalken blir ett dyrt och krångligt sätt att säkerställa att EU-förordningens krav genomförs. Kontrollambitionen står inte i proportion till riskerna för miljön och utlöser andra rättsliga krav som går utöver kraven i förordningen samt motverkar angelägen återanvändning av vatten.

Vi stödjer Naturvårdsverkets bedömning att avvakta med att införa strängare nationella kvalitetskrav på vattnet. Revaq-systemet med succesivt strängare kvalitetskrav kommer utvecklas till att från 2024/2025 omfatta återvunnet vatten för att kunna möta vattenbrist som följer av ett varmare klimat.

Svenskt Vatten påpekar att VA-kollektivets avgifter enligt vattentjänstlagen inte får användas för att finansiera nyttor åt jordbrukare eller administration och förprovning som krävs för att möjliggöra sådana nyttor. Det gör det extra angeläget att begränsa kostnaderna för myndighetsprovningen och att se över annan lagstiftning som t.ex. vattentjänstlagen.

Bakgrund

Remissen avser Naturvårdsverkets analys och förslag för att genomföra EU:s förordning om minimikrav för återanvändning av vatten i jordbruket. Förordningen tvingar inget land att återanvända vatten men ställer krav på vattnets kvalitet, samhällets kontroll av vattnet och av den som producerar respektive använder renat avloppsvatten. Vatten återanvänds för bevattning på tre platser i Sverige - Gotland och Öland och i Enköping.

Svenskt Vatten är branschorganisationen för landets viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag – VA-organisationerna. Vår vision är att Sverige ska ha rent dricksvatten, friska sjöar och hav. Vi företräder alla 290 kommuners VA-organisationer. De förser 9,5 miljoner människor med rent vatten varje dag, året om.

Naturvårdsverket föreslår traditionell tillståndsplikt för reningsverk som ska producera renat avloppsvatten för återanvändning och en enklare tillståndsplikt för jordbrukaren som ska använda det. Den som driver ett reningsverk med tillstånd och producerar återanvänt vatten ska ansöka om ett ändringstillstånd eller begära omprövning.

Förordningen ställer krav om en riskhanteringsplan som grund för kraven i tillstånden. Naturvårdsverket föreslår att både producenten och användaren bidrar till att upprätta planen utifrån sina respektive ansvar. Naturvårdsverket anser att det för närvarande saknas förutsättningar för att ställa strängare nationella kvalitetskrav på återanvänt vatten än de som EU-förordningen reglerar.

Svenskt Vattens synpunkter

Svenskt Vatten anser att det är bra att Naturvårdsverket har analyserat för och nackdelar med olika möjligheter till myndighetskontroll, men de som Naturvårdsverket fastnat för är alltför krångliga och dyra och riskerar motverka återanvändning av vatten. Kontrollambitionen står inte i proportion till riskerna för miljön.

Vi håller med om att det finns en gräns vid vilken producentens ansvar för det tillhandahållna vattnet övergår på användaren varför producent och användare ska ta fram riskhanteringsplanen utifrån sina respektive ansvar.

Svenskt Vatten håller också med Naturvårdsverket om att nationella kvalitetskrav på vattnet som är strängare än EU:s bör avvakta.

Berörda branscher utvecklar kvalitetssystem för återanvänt avloppsvatten

Det pågår ett utvecklingsarbete inom certifieringssystemet Revaq med att ta fram en modul för bevattning med renat avloppsvatten på jordbruksmark. Den modul som finns sedan 2008 avser enbart slamkvalitet. Revaqs modul för bevattning beräknas kunna tas i bruk under år 2024 eller 2025.

Revaq är ett certifieringssystem med syfte att minska flödet av farliga ämnen till reningsverk, skapa en hållbar återföring av växtnäring och vatten till åkermark samt att hantera riskerna på vägen dit. Inom Revaqs styrgrupp består av LRF, Livsmedelsföretagen, Svenskt Vatten. Informationsutbyte sker löpande med Naturvårdsverket.

Certifieringen säkerställer ständig förbättring av kvaliteten på avloppsvattnet som kommer till reningsverken så att kvaliteten på slammet med växtnäring och vattnet för bevattning fort-löpande höjs. Systemet är öppet, alla aktörer erbjuds öppen och transparent information om slammets och vattnets kvalitet och sammansättning som ska uppfylla ställda krav, samt att växtnäring och återvunnet vatten produceras på ett ansvarsfullt sätt.

Revaq fokuserar på att minska följande föroreningar i slam, vilka även kommer vara i fokus för återanvänt vatten för bevattning:

- kadmium – samma nivå av nytt kadmium ska uppnås som medelvärdet i svenskt mineralgödsel.
- arbete med ytterligare 60 metaller och spårelement genom kartläggning och förbättring av prioriterade spårelement. På lång sikt ska halten av metaller och spårelement inte fördubblas, även om slam kommer att användas årligen under 500 år.

- Organiska ämnen (PRIO-guide utfasningsämnen + SIN-List, 7500 ämnen inklusive alla PFAS), kartläggning och minskning genom samarbete med anslutna verksamheter, industrier, Svanen miljömärkning och med handeln.

All genomförd bevakning ska vara spårbar och rapporteras via en gemensam GIS- kart-databas. Revaq är godkänt av SWEDAC och tredjepartsrevisioner utförs av ackrediterade certifieringsorgan.

Övertolkning

Vi bedömer att Naturvårdsverket övertolkat EU-förordningens krav på tillstånd och anser att kravet lika gärna kan tillämpas så att en riskhanteringsplanen blir föremål för ett godkännande eller ett myndighetsbeslut som innehåller eventuella övriga krav som ska följas. Begreppet tillstånd definieras i artikel 3.13 och syftar på ett skriftligt beslut som säkerställer att förordningens krav möts. Det finns inga krav på omfattande miljökonsekvensbeskrivningar och undersökningar m.m. som en prövning enligt 9 kap. 6 § miljöbalken innebär.

Naturvårdsverkets förslag gör andra befintliga regler med krav tillämpliga om t.ex. årlig miljörapportering¹, dokumenterad egenkontroll med återkommande riskbedömningar och åtgärdsplaner samt straffsanktionerade regler om att larma tillsynsmyndigheten vid vissa avvikelser².

Som Naturvårdsverket påpekar kräver artikel 6 i förordningen att prövningen av användarens tillstånd ska ske utan dröjsmål och att kraven ska ses över regelbundet. Samma flexibilitet bör gälla för reningsverket som tillhandahåller vattnet om inte användaren ska riskera att hindras från att använda vatten som bara kan åtgärdas om producentens tillstånd behöver ses över.

Om Naturvårdsverkets förslag genomförs kommer de utgå från ett oproportionerligt kontrollbehov baserat på miljöbalkens tillståndssystem för industrier och annan mer miljöpåverkande verksamhet än bevakning.

Svenskt Vatten anser att reglerna hellre borde ha utgångspunkten att underlätta återanvändning av renat vatten för bäst miljö- och samhällsnytta eftersom klimatet förändras och vattenbrist kan påverka livsmedelsproduktionen negativt i delar av Sverige.

Kostnader, hinder och ansvar

På de tre platser i Sverige där renat avloppsvatten återanvänds för bevakning inom jordbruket har VA-kollektivet svarat för investeringarna i ledningar m.m. och för hela eller delar av driften och underhållet av anläggningarna. Men återanvändning av avloppsvatten för jordbrukets behov är ingen vattentjänst enligt vattentjänstlagen som kommunen får finansiera med VA-avgifter. Det är tveksamt om sådana avgifter kan tas ut för jordbrukets behov i stället för VA-kollektivets med stöd av vattentjänstlagen när syftet är att finansiera ansökan om tillstånd, upprätta riskhanteringsplaner och miljörapporter eller betala avgifter för tillsynsmyndighetens tillsyn av återanvändningen av vatten.

¹ 26 kap. 20 § MB

² 4 - 6 §§ förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll och 29 kap 5 § andra punkten MB

Ska avloppsvatten kunna renas, återanvändas och avgiftsfinansieras för andra ändamål än dagens vattentjänster ger täckning för behöver lagstiftningen ändras, alternativt måste VA-huvudmannen och jordbrukaren avtala om tjänsten och ersättningen så att VA-kollektivet kompenseras för sina merkostnader för byråkrati, investeringar och drift. När reningen och överledningen till jordbrukare kan minska reningsverkets kostnader för att följa reningsverkets utsläppskrav i tillståndet eller i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2016:6 (EU:s avloppsdirektiv) kan VA-avgiften finansiera återanvändningen, men då kan istället EU:s regler om utsläppskontroll och rapportering till EU bli en svårlöst bevisbörda eller hinder.

Oavsett finansiell lösning och lagändringsbehov är det angeläget att hålla kostnaderna nere och minska byråkratin till ett minimum om återanvändning av avloppsvatten ska bli möjlig. I det avseendet passar förslaget om en omfattande tillståndsplikt med alla rättsliga följdverkningar sällsynt illa och riskerar att dra undan mattan för återanvändningen.

Förslag

Svenskt Vatten har för Delegationen för cirkulär ekonomi lyft fram att miljöbalken och vattentjänstagen hindrar ökad cirkularitet. Delegationen i sin tur har föreslagit regeringen att utreda ett stöd för återföring av kväve, andra näringsämnen och återvunnet renat avloppsvatten³, vilket är ett förslag som vi stödjer. I vårt remissvar om betänkandet Om prövning och omprövning (SOU 2022:33) föreslog vi införandet av ett parallellt och avsevärt enklare statligt tillståndssystem än det nuvarande.

För att ge återanvändning av avloppsvatten rimliga möjligheter att fortgå där detta redan sker och att utvecklas på även andra platser föreslår vi att genomförandet av EU-förordningens krav säkras genom en anmälan från reningsverket respektive jordbrukaren. Båda bör helst lämnas till kommunens miljönämnd för att kunna samordnas och hanteras flexibelt, annars till tillsynsmyndigheten. Har reningsverket tillstånd bör anmälan ses som en sådan mindre ändring som kan handläggas utan att utlösa krav på tillståndsprövning.

Kraven som anmälan med riskhanteringsplanerna ska medföra bör avgränsas till det som står i förordningen. Skulle det visa sig att en plan varit undermålig, eller att det uppstår oförutsedda olägenheter, har tillsynsmyndigheten alltid möjlighet att ingripa med krav på verksamhetsutövarna att utreda orsaker och föreslå åtgärder och besluta om föreläggande eller förbud.

Elisabeth Unell
Ordförande
Svenskt Vatten AB:s styrelse

Pär Dalhielm
VD
Svenskt Vatten AB

³ [Delegationens inspel till regeringens handlingsplan för cirkulär ekonomi](#)