

YTTRANDE

2018-09-27

Ärendenr:

NV-05266-18

m.remissvar@regeringskansliet.se

mattis.loberg@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om minimikrav för återanvändning av vatten (M2018/1920/Nm)

Sammanfattning

Naturvårdsverket föreslår att vissa bestämmelser i förordningen tydliggörs eller ändras. Naturvårdsverket anser att tillämpningsområdet är ottydligt definierat och att det är oklart vad som menas med kravet på rening enligt avloppsdirektivet. Detta behöver förtydligas. Kravet på rening kan också motverka syftet, eftersom det enligt avloppsdirektivet krävs att avloppsvatten som bidrar till förorening av områden som är känsliga för utsläpp av fosfor eller kväve ska renas från dessa ämnen, men för Sveriges del är just dessa ämnen intressanta vid återvinning. Minimikraven enligt förordningsförslaget framstår vidare som alltför stränga och betungande för småskalig verksamhet, och i vissa fall är kraven inte heller relevanta. Naturvårdsverket föreslår därför att minimikraven mildras i vissa avseenden. Kraven på tillståndsprövning får anses innebära att det krävs separata tillstånd för själva reningsverket respektive återvinningsanläggningen. Detta försvårar en integrerad prövning av hela verksamheten och riskerar medföra ökade krav och en större börda för såväl verksamhetsutövare som tillståndsmyndighet. Naturvårdsverket anser därför att tillståndskraven bör ges en mer flexibel och mindre sträng utformning.

Naturvårdsverket tillstyrker i övrigt kommissionens förslag till förordning om minimikrav för återanvändning av vatten.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Generella synpunkter

Naturvårdsverket är positivt till att EU tar initiativ till en mer hållbar användning av vatten och återvinning av avloppsvatten. Rent vatten är redan idag en bristvara, särskild inom vissa delar av EU, och det kommer att råda en större

brist i framtiden. Avloppsvatten bör därför ses som en resurs som bör tas till vara. Naturvårdsverket bedömer att förordningens tillämpningsområde på sikt bör kunna utvidgas till att även gälla bevattning inom andra områden än jordbruket, t.ex. parker, idrottsanläggningar, grönytor och bullervallar.

Naturvårdsverket konstaterar att återanvändning av avloppsvatten troligen inte kommer få en betydande omfattning i Sverige med hänsyn till de förhållanden som råder här idag. Sverige är ett land med stora geografiska skillnader vad gäller klimat och odlingsbetingelser. Odlingssäsongen är relativt kort jämfört med södra Europa, vilket också innebär en kort bevattningssäsong. Om avloppsvatten ska kunna användas i någon betydande utsträckning krävs att vattnet kan magasineras under större delen av året, vilket ställer tekniska och andra krav på lagringsmöjligheter. Nederbörden är vidare normalt sett stor under vinterhalvåret och Sverige drabbas vanligtvis inte av torka i samma utsträckning som medlemsstater i södra EU. Drivkrafterna för att återvinna avloppsvatten är därför inte lika stora i Sverige som i sydligare medlemsstater.

Bevattning med renat avloppsvatten för jordbruksändamål tillämpas i Sverige idag endast vid enstaka tillståndspliktiga anläggningar och ytterligare ett litet antal anmälningspliktiga anläggningar, såvitt känt endast i södra Sverige. För dessa mindre verksamheter kan de administrativa kraven på kontroll, riskhanteringsplaner, frekvent tillståndsprövning och upplysningsplikt enligt förordningsförslaget upplevas som alltför långtgående och betungande för att motivera fortsatt verksamhet, eller i vart fall motverka intresset för att etablera nya anläggningar. Naturvårdsverket föreslår därför att minimikraven mildras i vissa delar (se vidare vår kommentar till artikel 4).

En förutsättning för förordningens tillämpning är att avloppsvattnet som ska återvinnas är renat enligt kraven i avloppsdirektivet¹. Förutom att det är otydligt vad som egentligen avses med kravet på rening i enlighet med avloppsdirektivet (se vidare vår kommentar till artikel 3), kan kravet i vissa fall snarare motverka än främja återvinning. Ett av kraven enligt avloppsdirektivet är att avloppsvatten som bidrar till förorening av områden som är känsliga för utsläpp av fosfor eller kväve ska renas från fosfor och kväve. För Sveriges del är det emellertid just dessa ämnen som är intressanta vid återvinning av avloppsvatten. Förhållandena varierar emellertid stort mellan olika medlemsstater.

Naturvårdsverket föreslår i övrigt att vissa bestämmelser tydliggörs eller ändras i vissa delar i enlighet med våra kommentarer nedan.

Kommentarer till förordningsförslaget

Artikel 1

Det är oklart vad som avses med ”renat avloppsvatten från tätbebyggelse”. De materiella kraven på rening enligt avloppsdirektivet gäller avloppsreningsverk som tar emot avloppsvatten från tätbebyggelse med 2 000 personekvivalenter eller fler. Avloppsdirektivet innehåller även mer allmänna krav på reningsverk i

¹ Rådets direktiv av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG).

mindre orter. Det är otydligt om förordningen är tillämplig även för avloppsreningsverk som tar emot avloppsvatten från tätbebyggelser mindre än 2 000 personequivalerter. Se även kommentar till artikel 3.

Artikel 3

Definitionen av behörig myndighet enligt artikel 3.1 kan orsaka tillämpningsproblem i vissa medlemsstater. Den behöriga myndigheten ska enligt förordningsförslaget ta emot och pröva en ansökan om tillstånd enligt artikel 7 och kontrollera efterlevnaden av tillståndet enligt artikel 8. För Sveriges del är dessa uppgifter fördelade mellan flera olika myndigheter. Definitionen av behörig myndighet bör därför anpassas så att bestämmelserna tar hänsyn till befintliga prövnings- och tillsynssystem i de olika medlemsstaterna.

Definitionen av avloppsvatten från tätbebyggelse i artikel 3.4 i förordningen hänvisar till artikel 2.1 i avloppsdirektivet. Detta ger utrymme för en tolkning att förordningen är tillämplig även för avlopp från småorter med gemensam avloppsrening. Naturvårdsverket förmodar att detta inte är avsikten. Det är enklare att uppfatta betydelskillnaderna vid en jämförelse med den engelska versionen av direktivet. Den engelska versionen av artikel 2.1 innehåller endast en definition av urbant avloppsvatten. De materiella utsläpps- och kontrollkraven knyts däremot till agglomerationer, enligt artikel 4.3. Urbant avloppsvatten uppstår även i mindre tätbebyggelser än vad som avses med agglomerationer. Agglomerationer enligt definitionen i artikel 2.4 omfattar endast sådana urbana områden som är tillräckligt koncentrerade för att leda sitt avloppsvatten till ett reningsverk.

Det är oklart vad definitionen av återvunnet vatten i artikel 3.5 syftar på. Avloppsvatten som har renats i enlighet med kraven i avloppsdirektivet inkluderar samtliga utsläpps- och kontrollkrav, det vill säga även krav på tertiär rening för näringsämnen fosfor och kväve i förekommande fall. Definitionen står inte i överensstämmelse med innehållet i bilaga 1, tabell 2, som tycks ange att det är tillräckligt att avloppsvattnet genomgår sekundär rening, vilket vanligen är en biologisk rening för att avlägsna organiskt material. Naturvårdsverket förordar att definitionen av återvunnet vatten i stället knyts till krav på rening enligt artikel 4 i avloppsdirektivet, det vill säga sekundär rening av organiskt material.

Ett krav på fullskalig rening i ett avloppsreningsverk innan vattnet får användas för bevattning skulle kunna innebära ökade krav på de befintliga anläggningarna i Sverige. Idag ingår uppsamlingsmagasinen i avloppsanläggningen. Det är endast när vattnet inte kan ledas till magasinen, utan leds till en recipient, som det uppstår ett utsläpp, för vilket avloppsdirektivets krav i förekommande fall ska tillämpas. Direktivets utsläppskrav tillämpas inte när utsläppet endast sker till uppsamlingsmagasinet, eftersom detta ingår i anläggningen. Förordningen tycks ställa ökade krav på kontroll av det vatten som lämnar reningsanläggningen. Detta riskerar att innebära krav på utbyggnader av berörda avloppsanläggningar vilket bedöms kunna minska intresset för bevattning.

I Sverige gäller alltid krav på fosforrening, dvs. för alla anläggningar som tillämpar eller kan komma att tillämpa bevattning. Krav på kväverening gäller i

södra Sverige för tätbebyggelser med 10 000 personekvivalenter eller mer. I dagsläget är det endast någon enstaka anläggning som tillämpar bevattning som också omfattas av utsläppskrav för kväve.

Artikel 4 (samt bilagan)

Naturvårdsverket bedömer att de minimikrav för kontroll av patogener som följer av bilagan till förordningen troligen innebär en rimlig säkerhetsnivå vid bevattning. Naturvårdsverket vill ändå påtala en möjlig risk för spridning av multiresistenta bakterier, vilka inte ingår i kontrollförfarandet. Vissa övriga krav framstår dock som alltför stränga och betungande för småskalig återvinning av avloppsvatten. Detta gäller främst kraven på veckovis mätning av BOD₅ och suspenderat material (TSS). Detta är parametrar som i sig inte utgör någon risk för människors hälsa, och det är därför inte relevant att ställa krav på mätning av dessa. För de anläggningar som finns i Sverige är det inte heller rimligt med veckovisa provtagningar hela året. I praktiken innebär detta en kontinuerlig analys av BOD₅-prover, eftersom proverna tar en vecka att slutföra. Vattnet lagras under större delen av året och utgör då ingen risk för spridning av patogener. Lagring i sig leder även till minskade halter av föroreningar i vattnet, inklusive patogener. Naturvårdsverket föreslår därför att kontrollkraven inskränks till att gälla för de perioder då bevattning sker. Kontrollen av BOD₅ och TSS bör kunna minskas i omfattning, i vart fall för småskaliga anläggningar.

Det är vidare oklart om de vägledande målen i bilaga 1, tabell 2, verkligen är vägledande, eller om de snarare är bindande. Frågan är också vad som avses med desinfektion, då det saknas en definition. För det fall att desinfektion måste avse en traditionell teknisk metod såsom ozonering innebär även detta utökade krav som minskar incitamenten för bevattning vid småskaliga anläggningar i Sverige. De vattenmagasin som används i Sverige har tack vare den långa uppehållstiden en god effekt på avdödning av mikroorganismer, men det är oklart om en sådan teknik inkluderas i begreppet desinfektion.

Artikel 5

Det behövs en ökad tydlighet om vad som är vägledande respektive bindande regler enligt bilaga 2, tabell 1. I tabellen anges särskilda förebyggande åtgärder som kan vara relevanta. Redovisade åtgärder är formulerade på ett sådant sätt att de kan uppfattas som krav som är bindande genom förordningen, bland annat gällande förbud att exponera grisar för avloppsbevattnat foder. Frågan är om kraven i tabellen är bindande i de fall dessa förhållanden är för handen, eller om kravformuleringarna ska ses som icke bindande exempel.

Artikel 7

Utförningen av tillståndskraven får anses tydliggöra att det krävs ett separat tillstånd för den egentliga reningsanläggningen och ett ytterligare tillstånd när avloppsvattnet ska användas för bevattning. Detta talar för att det fortsättningsvis inte blir möjligt att uppsamlingsmagasin för behandlat avloppsvatten (bevattningsdammar) kan hanteras som en integrerad del av avloppsanläggningen, för vilken väsentliga skyddsåtgärder för bevattning idag anges som villkor i tillståndsbeslutet. Alternativt kan gällande krav för verksamheten finnas i ett föreläggande i samband med anmälningspliktig verksamhet. Det som talar emot ett fortsatt integrerat synsätt på avloppsrening

och bevattningsdammar är att en tillståndsansökan för bevattning, som huvudregel, ska hanteras inom tre månader. Vidare ska ett tillstånd omprövas vart femte år. Dessa krav, i kombination med de särskilda kontrollkraven för bevattningsvatten, är inte realistiska att omsätta i de fall bevattningsdammarna utgör en integrerad del av en tillståndspliktig avloppsanläggning. En tillståndsprövning för ett avloppsreningsverk tar väsentligt längre tid än tre månader i anspråk. Tillståndet omprövas inte heller så ofta som vart femte år. För det fall att förordningen skulle träffa anläggningar för mindre än 2 000 personekvivalenter är dessa anmälningspliktiga. I de fallen kan tidsfristerna vara enklare att följa, men bestämmelsernas utformning talar ändå för att det blir svårt att fortsättningsvis betrakta bevattningsdammar som en integrerad del i avloppsanläggningen. Detta kan i sin tur få återverkningar på hur långtgående krav som måste ställas på rening innan avloppsvattnet leds in i bevattningsdammarna, enligt vad som ovan har nämnts.

Det kan förutses att det blir svårt att behålla tillståndsvillkor och förelägganden som rör lagring av renat avloppsvatten och bevattning inom ramen för tillstånd till, eller föreläggande för, vad som är att betrakta som avloppsanläggning med bevattningsdammar. Sådana bindande krav riskerar att stå i strid med de krav som skulle komma att gälla enligt ett tillstånd meddelat med stöd av denna förordning.

Kravet på att den behöriga myndigheten ska besluta om ifall tillstånd ska medges inom tre månader från mottagande av ansökan förefaller vara en orimligt kort tid, oaktat att bestämmelsen medger möjlighet att förlänga tiden.

Naturvårdsverket anser således att tillståndskraven bör ges en mer flexibel och mindre sträng utformning, så att återvinningsanläggningen och själva reningsanläggningen kan prövas integrerat inom ramen för ett och samma tillståndsförfarande.

Artikel 10 och 11

Det är bra att förordningen innehåller bestämmelser om information till allmänheten och redovisning till kommissionen m.fl. Naturvårdsverket anser emellertid att kraven är onödigt långtgående för de medlemsstater där återvinning av avloppsvatten endast kommer bedrivas i liten omfattning. I Sverige bedöms uppskattningsvis mindre än en procent av avloppsvattenvolymererna användas för bevattning. Det bör finnas en nedre gräns för när redovisningskraven till EU träder i kraft, exempelvis när mer än två till fem procent av avloppsvattenmängderna används för bevattning. Mängderna kan lämpligen beräknas utifrån uppgifter om maximal genomsnittlig veckobelastning enligt avloppsdirektivet.

Konsekvensanalysen

Vad gäller kostnader vill Naturvårdsverket uppmärksamma att det vid ett införande av minimikrav tillkommer kostnader för själva återanvändningstekniken och distributionen av denna (t.ex. kostnader för inhämtning, förvaring och distribution till jordbrukare). Dessa specifika kostnader kvantifieras inte i kommissionens analys vilket heller inte är möjligt då detta kommer att bero på vilken teknik som väljs om en marknad uppstår.

Antingen kan en medlemsstat välja att styra detta i någon riktning eller så kan staten låta marknaden styra teknikval.

I enlighet med kommissionens förslag torde de största kostnaderna vara kostnader för ett säkert riskhanteringssystem. Då operatörer för återvinningsanläggningar föreslås vara primärt ansvariga för det återvunna vattnets kvalitet, innebär förslaget därmed också att kostnader för riskhantering samt för regelbunden övervakning läggs på dessa aktörer. Dessa kostnader har inte kunnat kvantifieras men kommer att bero på utformningen av ett eventuellt system.

Tillståndsmyndigheten föreslås kontrollera att det återvunna vattnet uppfyller de villkor som anges i tillståndet. Vid bristande efterlevnad föreslås myndigheten kräva att återvinningsanläggningens operatör vidtar ”nödvändiga åtgärder” för att ”säkerställa efterlevnad”. Administrativa kostnader kan därmed tillkomma för tillstånds- och tillsynsmyndigheter, främst för tillsyn. Kommissionen bedömer i konsekvensanalysen (del 1, s. 37) att ytterligare administrativa kostnader för myndigheter torde vara begränsade om länder kan dra nytta av erfarenheter från riskanalysförfarande som introducerats för EU:s dricksvattendirektiv. En uppskattning av ca 2 miljoner EUR för hela EU-området anges. Hur betungande ytterligare administrativa kostnader för svenska myndigheter kan tänkas bli beror på utformningen av ett eventuellt system.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger. Vid den slutgiltiga handläggningen har i övrigt deltagit föredragande avdelningschefen Martin Eriksson, enhetschefen Gunilla Sallhed samt handläggarna Ulrika Gunnesby, Anna Peters och Kristina Svinhufvud.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson