

Datum  
2016-10-07

Beteckning

Miljö- och energidepartementet  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
kopia: [anna.berglund@regeringskansliet.se](mailto:anna.berglund@regeringskansliet.se)

## Remiss av Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Miljö- och energidepartementets ärende nr M2016/1849/R.

EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-direktivet) har funnits i flera år och ändrats i flera steg. Förslagen i promemorian syftar till att genomföra de senaste ändringarna i MKB-direktivet och till att effektivisera bestämmelserna om miljöbedömningar för såväl planer och program som verksamheter. Samtidigt ska miljöskyddseffekten kunna öka och tidsåtgången och den administrativa bördan minska vid miljöprövningen, exempelvis när avloppsreningsverk prövas.

### Sammanfattning

Svenskt Vatten anser att förslaget är ännu ett steg i rätt riktning men att även det här förslaget medför ett överbyråkratiserat införande av MKB-direktivet avseende reningsverken. Miljöskyddsarbetet blir ineffektivt.

Inget i promemorian visar att resultaten av de omfattande utredningsbördorna medfört mer miljönytta och skarpare krav för den som driver reningsverk än som annars skulle ha ställts.

Vi föreslår 10 000 pe som gräns för när reningsverk generellt ska antas medföra betydande miljöpåverkan med krav på att upprätta en MKB i samband med tillståndsprövningar. För mindre reningsverk bör miljöpåverkan och behovet av MKB bedömas i enskilda fall. En förenklad miljöbedömning ska ändå göras om en MKB inte behövs.

Vi tillstyrker strukturen på det omfattande regelverket. Den är tydligare än den gällande.

Konsekvensbeskrivningen för kommunerna är ofullständig. Den tar upp konsekvenser för de kommunala miljönämnderna men inte för de kommunala reningsverken.

*Svenskt Vatten arbetar för friskt dricksvatten, rena sjöar och hav samt människors tillgång till långsiktigt hållbara vattentjänster. Våra medlemmar, de kommunala VA-organisationerna, är landets viktigaste livsmedelsproducenter och miljövärdhetsföretag och tillhandahåller dricksvatten och avloppsvattenrening till 8,5 miljoner kunder. Vi arbetar för att stödja våra medlemmars utveckling och för att få gehör på nationella och internationella arenor.*

## Bakgrund

I Sverige har kritik under många år riktats mot ökande administrativa bördor, långsamma prövningsprocesser med ledtider som ökar, en kritik som Svenskt Vatten delar. Flera utredningar och uppdrag om förslag till förbättrat regelverk har redovisats men inte helt genomförts. För varje steg bedömer vi att förslagen utvecklats i rätt riktning. Men även det här förslaget anser vi är möjligt att förändra så att administrationen minskar utan att miljöskyddseffekten riskeras. Vi tillstyrker dock strukturen på det omfattande regelverket som har blivit tydligare.

### *Svenska reningsverk*

I Sverige finns totalt ca 1 700 reningsverk av vilka 431 är tillståndspliktiga med en storlek över 2 000 pe<sup>1</sup>. Fler än 750 st är anmälningspliktiga. Drygt 10 reningsverk är dimensionerade för att rena avloppsvatten från fler än 150 000 pe.

Omkring hälften av de tillståndspliktiga reningsverken (drygt 200 st) renar avlopp för färre än 10 000 personer. Omkring 100 st av dessa finns i kommuner som är mindre än en svensk mediankommun (ca 16 000 invånare).

Utsläppen av övergödande fosfor från reningsverk för mellan 2000 och 10 000 pe svarar för mindre än 10 % av de totala utsläppen av fosfor från reningsverken trots att de utgör nästan 50 % av antalet tillståndspliktiga verk.<sup>2</sup> Utsläppen av fosfor via reningsverk understiger med bred marginal 1940-talets utsläppsnivåer<sup>3</sup>.

### Miljöbedömningar med MKB för VA-verksamheter

Enligt EU:s direktiv ska en MKB alltid upprättas när tillstånd söks för reningsverk för fler än 150 000 personer (pe). För alla andra reningsverk ska behovet bedömas antingen nationellt eller i varje enskilt fall. Verksamheter som då kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska alltid upprätta en MKB.

Svenskt Vatten vill inledningsvis vara tydligt med att vi är positiva till att tuffa miljökrav ställs när sådana är tekniskt genomförbara, relevanta och rimliga för att skydda miljön och människors hälsa. Det är därför både nödvändigt och försvarligt med en viss omfattning på byråkrati, administrativa bördor och beslutsunderlag.

Men vi är negativa till en omfattande, oproportionerlig och fördyrande byråkrati med tveksam eller ingen miljönytta. Det saknas anledning att ta i så kraftfullt som görs i förslaget.

<sup>1</sup> SCB statistiska meddelande MI 22 SM 1601 avseende år 2014

<sup>2</sup> Rening av avloppsvatten i Sverige 2014, sid 10, Naturvårdsverket

<sup>3</sup> Rening av avloppsvatten i Sverige 2014, sid 7, Naturvårdsverket.

### *Miljöpåverkan kan inte alltid antas vara betydande*

MKB-direktivet är infört och föreslås fortsätta vara infört i svensk lagstiftning med en högre ambitionsnivå än nödvändigt i och med att den som söker tillstånd för reningsverk för fler än 2 000 pe alltid ska upprätta en MKB. I förslaget antas reningsverk för minst 2 000 pe alltid medföra en miljöpåverkan som är ”betydande” i MKB-direktivets mening i alla delar av landet och oavsett recipient och omgivningsförhållanden. Det grundantagandet ifrågasätter Svenskt Vatten. Det leder till onödiga administrativa bördor.

Vi anser att det är mycket stor skillnad på påverkan från reningsverk för mellan 2 000 och 10 000 pe i Norrlands glesbefolkade inland med näringsfattiga älvar med mycket stora vattenflöden och långt till badplatser och uttag för dricksvatten, jämfört med påverkan i det tätbefolkade Götaland med övergödda slättsjöar som recipienter och med korta avstånd till badplatser eller vattenuttag. Ett mindre reningsverk med utsläpp i Vänerns stora vattenvolym som rinner ut i Västerhavet via Göta älv kan inte antas ge samma grad av miljöpåverkan som samma slags reningsverk ger i en trång havsvik på ostkusten vid Egentliga Östersjön med stora övergödningssproblem för vilka Sverige har internationella åtaganden som är svåra att leva upp till.

Vattenmyndigheternas klassificering av vattenkvalitet och kartläggning av källor ger stöd för Svenskt Vattens uppfattning. I norra Sverige är hydromorfologiskt påverkan från vattenkraft och dammar främsta orsaken till att miljö kvalitetsnormen God ekologisk status inte följs, inte utsläpp från reningsverk. I södra Sverige utgör övergödning orsakad av intern belastning och utsläpp från areella näringar, enskilda avlopp och samt vandringshinder störst problem. Detta framgår också av regeringens senaste budgetproposition<sup>4</sup>. Utsläpp från allmänna avlopp kan bidra, men i propositionen nämns inte ens de kommunala avloppsreningsverken som viktiga övergödningsskällor.

### *Direktivet i förslaget till svensk lagstiftning*

Enligt MKB-direktivet ska reningsverk för fler än 150 000 pe alltid antas medföra betydande miljöpåverkan och upprätta en MKB. Sverige är skyldigt att bestämma om övriga reningsverk generellt ska antas medföra betydande miljöpåverkan med krav om MKB eller om detta ska avgöras från fall till fall. MKB-krav kan även om fatta planer och program.

Enligt det remitterade förslaget ska planers miljöpåverkan bedömas när detaljplaner med plats för reningsverk tas fram. Det blir en följd av 4 och 6 §§ samt 7 § punkterna 1a-b, 1 d och 9 i den föreslagna miljöbedömningsförordningen. Detsamma gäller program för infrastrukturprojekt med anläggningar för industrier, tätortsbebyggelse, parkeringsplatser, vattenledningar över långa avstånd, utvinning av grundvatten eller överledning av vatten mellan avrinningsområden. Planer som avser alla slags reningsverk ska omfattas av bedömningskravet, som följd av 9 § och punkt 15 i bilagan till den föreslagna miljöprövningsförordningen.

Visar det sig att planen eller programmet kan medföra en betydande miljöpåverkan ska en strategisk miljöbedömning som innehåller en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) göras redan i planskedet. När tillstånd enligt miljöbalken senare ska sökas för reningsverk för minst 2 000 pe med lokalisering inom planområdet ska en praktisk miljöbedömning som innehåller en MKB följa med ansökan.

<sup>4</sup> Utgiftsområde 20 för år 2017, Allmän miljö- och naturvård.

För anmälningspliktiga reningsverk för mellan 200 och 2 000 pe ska en undersökning göras inledningsvis. Visar denna att reningsverket kan medföra betydande miljöpåverkan ska tillstånd sökas och en praktisk miljöbedömning med en MKB ska upprättas. Avloppsanläggningar för färre än 200 pe är undantagna från MKB-krav.

Om en praktisk miljöbedömning med en MKB visat sig vara obehövlig ska istället ett förenklat underlag tas fram så att de huvudsakliga miljöeffekterna ändå kan bedömas.

För alla nya reningsverk som byggs på ett nytt planområde har således graden av miljöpåverkan och förutsättningarna för den senare tillståndsprövningen bedömts redan under planstadiet.

För sådana vattenverksamheter som även VA-organisationer kan utöva ska en praktisk miljöbedömning med MKB alltid göras för en vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av de berörda områdena. För övriga görs en bedömning i enskilda fall. Svenskt Vatten har ingen annan uppfattning i den frågan.

#### *De administrativa bördorna bör kunna minskas ytterligare utan risk*

Generellt sett är utsläppen från punktkällor och reningsverk små relativt andra källor. De är även små jämfört med när provningssystemet och MKB-reglerna infördes. Det är mer relevant att anpassa provningens omfattning och de administrativa och byråkratiska kostnaderna till dagsläget än att hålla uppe ambitionsnivån av tradition eller föråldrade skäl. Regler, byråkrati och miljömyndigheter ska tjäna samhället och miljöarbetet, inte vice versa.

Våra synpunkter nedan rör därför när kravet på praktiska miljöbedömningar med MKB för reningsverk föreslås infalla. Den svenska ambitionen med ett obligatoriskt krav om en praktisk miljöbedömning med MKB för alla reningsverk över 2 000 pe träffar 431 reningsverk. Den ambitionen är långt högre än MKB-direktivets, mätt som antalet reningsverk som omfattas av direktivets obligatoriska krav på MKB (150 000 pe) som träffar drygt 10 stycken.

Vi ifrågasätter om svensk tillståndsplikt för avloppsreningsverk enligt 9 kap. 6 § MB vid 2 000 pe utgör ett rimligt kriterium för en generell bedömning av behovet av MKB enligt regleringen i artikel 4.2b i MKB-direktivet. MKB-direktivet är visserligen ett minimidirektiv varför Sverige får lov att ha en högre ambitionsnivå, men hur den möjligheten används anser vi bör stå i rimlig proportion till behov och nytta för provningen och svenskt miljöskydd av idag. Hur det har varit historiskt är ovidkommande.

Syftet med de offentligt ägda avloppsreningsverken är att skydda miljön och människors hälsa, det följer av vattentjänstlagen. Men långa provningsprocesser för ett onödigt stort antal reningsverk blir kontraproduktiv för miljöskyddet. Dels tvingas miljöpåverkan fortgå när nya krav fördröjs, dels riskerar handläggningstiderna för miljöfarliga verksamheter i andra branscher att förlängas när myndighetsresurserna är begränsade men tvingas till att hantera mindre miljöviktiga ärenden överambitiöst. Begränsade resurser allokeras således fel när miljöpåverkan på förhand antas att alltid vara betydande i hela landet för så små reningsverk som för ner till 2 000 pe.

Som ensam bransch svarar kommunala reningsverk för en påtagligt stor andel av antalet miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.<sup>5</sup> Mer differentierade administrativa bördor för den här gruppen skulle spara resurser och underlätta såväl miljöskyddets effektivitet som för utövare av reningsverken och övriga slags verksamheter.

Om slutresultatet av de långa processerna och omfattande utredningsbördorna leder till annat än marginellt ändrade krav för den som driver reningsverk är tveksamt. Svenskt Vatten känner inte till att detta har utvärderats. I promemorian sägs inget om det och vi har inte sett något i tidigare utredningar om det. Det står heller inget om andra EU-länder också bedömer att alla reningsverk som avloppsdirektivet kan tillämpas på (>2000 pe och tillståndspliktiga i Sverige) per automatik ska antas medföra betydande miljöpåverkan i MKB-direktivets mening eller om alla omfattas av tillståndsplikt.

Då ska man hålla i minnet att svenska reningsverk är jämförelsevis mycket effektiva inom EU och att belastningen på vattenmiljöerna på den mycket tätbefolkade europeiska kontinenten är betydligt större än den är i Sverige. Till saken hör också att även om det inte generellt blir obligatorisk att upprätta en praktisk miljöbedömning med en MKB så lämnas inte fältet oreglerat, miljökonsekvenserna ska fortfarande beskrivas i ett s.k. förenklat underlag. Och är det frågan om ny verksamhet inom ett nytt planområde, då länsstyrelserna enligt konsekvensutredningen bedömer att det är vanligare att anta att en betydande miljöpåverkan kan uppstå, så har konsekvenser bedömts redan under planprocessen.

Utövare av mindre stora reningsverk eller av verksamheter för vattenuttag eller överföring av vatten kan tvingas att söka tillstånd och upprätta en MKB genom föreläggande i enskilda fall, om betydande miljöpåverkan kan antas uppstå. Det räcker med ett underbyggt antagande om det.

#### *Det är möjligt med enklare regler för reningsverk för färre än 10 000 personer*

Svenskt Vatten ifrågasätter att alla tillståndspliktiga reningsverk generellt kan antas medföra *betydande* miljöpåverkan. Detta bör i betydligt större utsträckning utvärderas i enskilda fall. Hade ett sådant antagande varit rimligt är det troligt att MKB-direktivet hade reglerat kravet så för hela EU-området, inte minst med tanke på den mycket stora miljöbelastningen på den tätbefolkade europeiska kontinentens vattenförekomster.

Vanligtvis styr en detaljplan var reningsverk lokaliseras och den planen har i sig omfattats av en strategisk miljöbedömning med MKB eller har en undersökning redan gjorts om behovet. Utöver påverkan på vattenmiljön har i sådana fall även transporter, buller, utsläpp till luft m.m. fångats upp.

<sup>5</sup> Närmare 10 % eftersom det finns ca 5 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt Naturvårdsverkets rapport 6490, tabell 2.

Enligt den remitterade promemorians konsekvensbeskrivning uppger länsstyrelserna att det främst är etableringar av ny miljöfarlig verksamhet som medför betydande miljöpåverkan, inte ändringar av befintlig.<sup>6</sup> I ljuset av det är det heller inte försvarligt att kräva MKB av alla tillståndspliktiga mindre reningsverk så snart dessa ska tillståndsprövas. Det är heller inte proportionerligt mot miljönyttan att kräva dubblerad MKB om de mindre reningsverken skulle råka omlokaliseras, en gång i planarbetet och en gång till vid tillståndsprövningen.

Vi anser att riskerna för att sådana reningsverk missas som regelverket borde fånga upp är små. Gränsen för att generellt anta att utsläpp från reningsverk medför betydande miljöpåverkan bör därför kunna sättas högre. Svenskt Vatten föreslår gränsen 10 000 pe. Det är den gräns som leder till högre ställda utsläppskrav enligt avloppsdirektivet. Om mindre reningsverk än så ska omfattas av krav på praktisk miljöbedömning med en MKB bör avgöras i enskilda fall. Antalet tillståndspliktiga reningsverk som omfattas av krav på obligatorisk MKB skulle därmed ca halveras men reglerna skulle ändå fånga in reningsverk med osäker grad av miljöpåverkan.

### *Beakta åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen*

I den undersökning som ska göras för de mindre reningsverken, innan det ställs krav om en MKB, ska påverkan på miljö kvalitetsnormerna för vatten beaktas. Vi anser att åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen då är viktiga som underlag för att bedöma behovet av en MKB eller att avgränsa en sådan. Ett program ska kunna ge vägledning om ett reningsverk finns i ett avrinningsområde med vattenförekomster vars miljö kvalitetsnormer signifikant påverkas av utsläpp från reningsverken inom området. Detta nämns inte i den remitterade promemorian men bör nämnas i en kommande proposition till riksdagen, förslagsvis i lämplig författningskommentar.

### **Brister i konsekvensbeskrivningen**

Reningsverk i storleksklassen 2 000 – 10 000 pe finns till ca 65 % i kommuner som är mindre än en svensk medelstor kommun (ca 35 000 invånare) och till minst 45 % i kommuner som är mindre än en svensk mediankommun (ca 16 000 invånare)<sup>7</sup>. Eftersom Svenskt Vattens statistikdatabas VASS saknar data från de allra minsta kommunerna så är procenttalen snarare underskattade än överskattade. Konsekvenserna för de mindre kommunerna trots den begränsade miljönyttan framgår inte av promemorians konsekvensbeskrivning. Regeringskansliet har således inte beaktat dessa aspekter när förslaget till nya regler för miljöbedömningar utarbetades.

I beskrivningen klumpas de kommunala reningsverken ihop med företag och utövare av alla slags miljöstörande verksamheter. Konsekvenser som rör kommuner redovisas bara för kommunala miljömyndigheter och avseende eventuell påverkan på den kommunala självstyrelsen. Detta gör beskrivningen om konsekvenser för kommunerna ofullständig.

Svenskt Vatten



Johan Persson  
Ordförande



Anna Linusson  
VD

<sup>6</sup> Sidan 280 i Ds 2016:25

<sup>7</sup> Mediankommun = hälften av antalet kommuner är större och hälften är mindre än medianen.