

YTTRANDE

2018-09-24

Ärendenr:

NV-06788-17

Miljöprövningsdelegationen
Länsstyrelsen Västra Götalands län
vastragotaland@lansstyrelsen.se

Yttrande angående Gryaab AB:s ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet vid Ryaverkets avloppsreningsverk i Göteborgs kommun, diarienummer 551-29583-2017

Naturvårdsverkets yrkanden

Naturvårdsverket yrkar att:

1. tillståndets omfattning preciseras utifrån den maximala genomsnittliga veckobelastning som får tas emot i avloppsreningsanläggningen.
2. tillståndet tidsbegränsas till tolv år från lagakraftvunnet beslut.
3. följande begränsningsvärden ska gälla som villkor för utsläppet.
 - a) Resthalten av organiskt material, mätt som biokemisk syrgasförbrukning (BOD₇), får som kalenderårsmedelvärde inte överstiga 10 mg/l.
 - b) Resthalten av totalfosfor får som kalenderårsmedelvärde inte överstiga 0,3 mg/l.
 - c) Resthalten av totalkväve får som kalenderårsmedelvärde inte överstiga 8 mg/l.

Utsläppsvillkoren under tillståndets giltighetstid ska gälla för det sammanlagda flödet av både fullständigt renat och bräddat/förbilet avloppsvatten inom avloppsreningsanläggningen.

4. Ryaverkets bidrag till förekomst och koncentrationer i vattenförekomsten av ammonium/ammoniak, bisfenol A, diklofenak, 17-beta-östradiol och PFOS utreds, med hänsyn tagen till eventuell delning av vattenförekomsten Rivö fjord. Om utsläppet riskerar att bidra till att en miljö kvalitetsnorm för kemisk eller ekologisk status inte kan följas, eller att de koncentrationer överskrids som anges i bilaga 5, tabell 1, kap. 4.2 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, ska utredningen även omfatta redovisning av möjliga åtgärder för att minska utsläppen och kostnader för sådana åtgärder. Utredningen ska även omfatta en analys av om framtida belastningsökningar riskerar att leda till en försämring av status eller ökning av koncentrationerna av de nämnda ämnena i vattenförekomsten. Utredningen ska redovisas två år efter att beslutet har vunnit laga kraft.

Grunder för Naturvårdsverkets ställningstagande

Tillståndets omfattning

Gryaab (bolaget) har i ansökan yrkat att tillståndet bland annat ska omfatta att ta emot och behandla avloppsvatten från tätbebyggelse motsvarande en ekvivalent folkmängd om högst 917 000 fysiska personer, inklusive industri och annan verksamhet.

Naturvårdsverket ser i och för sig inget hinder mot att tillståndet innehåller en liknande begränsning, men ser i så fall vissa behov av förtydliganden, vilket tas upp närmare nedan. I tillägg till denna typ av begränsning anser Naturvårdsverket att det behöver finnas en begränsning som är anpassad till praxis för hur tillståndsgiven belastning (eller reningsverkets kapacitet) måste redovisas till EU-kommissionen enligt avloppsdirektivet. I det sammanhanget är det av betydelse att skilja på två närliggande faktorer; tätbebyggelsens storlek respektive reningsverkets tillståndsgivna belastning (att jämföra med EU-praxis avseende organic design capacity eller dimensionerande kapacitet). Båda uttrycks genom begreppet maximal genomsnittlig veckobelastning (max gvb), men har olika principiell innebörd.

Tätbebyggelsens max gvb är den beräknade belastning som uppkommer i den aktuella tätbebyggelsen, inklusive permanentboende, fritidsboende, industri, annan verksamhet och viss marginal för förutsebar belastningsökning på några års sikt. I de lägen då det finns ett enda reningsverk som ska ta emot denna belastning, som är fallet med Ryaverket, måste säkerställas att reningsverket har kapacitet att ta emot minst denna belastning. I de fall då det finns mer än ett reningsverk behöver det säkerställas att reningsverken tillsammans har minst den kapacitet som behövs för att ta emot belastningen från tätbebyggelsen, och att den tillståndsgivna belastningen för vart och ett av reningsverken är lika stor eller större än den andel av tätbebyggelsens max gvb som leds dit.

Den föreslagna tillståndsbegränsningen svarar inte mot behovet att klargöra tillståndets räckvidd, varken i förhållande till avloppsdirektivets praxis eller

generella behov av tydlighet om vad tillståndet omfattar. I det sistnämnda avseendet finns en otydlighet kring ekvivalent folkmängd kontra fysiska personer, samt att fysiska personer inte kan inkludera industri och annan verksamhet. Vidare framgår inte vilken tidsbas som avses. En vanlig, men inte generell, tillämpning är att antal personekvivalenter räknas som årsmedelvärde. Det kan slutligen vara lämpligt att avrunda siffervärdet till passande tiotusental.

Avloppsdirektivets utsläppskrav knyts till bland annat storleken på tätbebyggelsen. Denna ska i sin tur uttryckas som max gvb. I EU-vägledning¹ och i EU-rapportering utgår tillämpade belastningsparametrar för reningsverket från samma syfte att fånga upp den mest högbelastade veckan. Detta gäller både reningsverkets dimensionerande kapacitet, som anges som max gvb, och inkommande maximal veckobelastning under året (entering load). Att ange ett reningsverks storlek utifrån en årsmedelbelastning svarar därför inte mot de behov som följer av avloppsdirektivet och skapar återkommande problem vid rapportering till och kommunikation med kommissionen. Frågan har ökat i betydelse på senare tid på grund av ökande krav på obligatoriska redovisningar av dessa uppgifter i rapporteringen till EU.

Tillståndet bör därför, i vart fall som en del, ange reningsverkets tillståndsgivna belastning uttryckt i max gvb, Tillståndsgiven belastning ska vara tillräckligt stor för att inrymma den maximala genomsnittliga veckobelastningen från tätbebyggelsen (eller i förekommande fall, del av tätbebyggelsen). Den verkliga, fysiska kapaciteten kan vara större än så, men inte mindre.

Naturvårdsverket vill tillägga att kravet på tillståndsplikt, enligt 28 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251) avser avloppsreningsanläggningar som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar 2 000 personekvivalenter eller mer. Preciseringsen av hur personekvivalenter ska beräknas bör enligt Naturvårdsverkets bedömning utgå ifrån krav och terminologi enligt EU-rätten. Det innebär att antalet beräkningen av personekvivalenter bör utgå ifrån begreppet max gvb.

Vad gäller frågan om tillståndets omfattning framför Gryaab att bolaget redan tar fram en maximal genomsnittlig veckobelastning beräknat enligt Naturvårdsverkets vägledning (2017-10-03) som sedan används i Sveriges rapportering till EU. Naturvårdsverket vill därför betona att denna uppgift om tätbebyggelsens storlek inte är identisk med avloppsreningsanläggningens tillståndsgivna belastning.

Naturvårdsverket yrkar därför att tillståndets omfattning preciseras utifrån den maximala genomsnittliga veckobelastning som får tas emot i avloppsreningsanläggningen.

Tidsbegränsning av tillståndet

Av handlingarna framgår att bolagets tillståndsansökan snarast syftar till att konsolidera verksamheten i ett tillstånd som omfattar de förbättringsåtgärder och

¹ Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive 91/271/EEC, avsnitt 4.2

den ökade prestanda som har åstadkommit under en följd av år. Den syftar däremot inte till att utgöra det omtag som skulle behövas för att möjliggöra en fullodig prövning av verksamheten enligt miljöbalkens hänsynsregler inklusive bästa möjliga teknik. Ett bärande skäl till detta är också att en ytterligare ombyggnad förutsätter tillgång till ny mark, vilket är en fråga som återstår att säkerställa.

Med hänsyn till att verksamheten drivs med stöd av ett grundtillstånd från Koncessionsnämnden för miljöskydd från 1994 och en rad kompletterande beslut ser Naturvårdsverket ett egenvärde i att verksamheten får ett nytt miljöbalkstillstånd. Vi noterar även att bolagets förslag till utsläppsvillkor i viss mån innebär en skärpning i förhållande till nu gällande tillstånd. Av dessa skäl motsätter sig Naturvårdsverket inte att tillstånd nu kan ges med de utsläppsvillkor som bolaget föreslår, under förutsättning att tillståndet tidsbegränsas.

Naturvårdsverket uppfattar även att bolaget är medvetet om att det i och för sig finns behov av att skärpa villkoren för verksamheten och aviserar en mer grundläggande ombyggnad på 10–15 års sikt.

Även med ett tidsbegränsat tillstånd krävs en bedömning av om verksamheten är förenlig med kravet enligt artikel 4.1 a i ramdirektivet för vatten², att ansökt verksamhet inte får bidra till att ytvattenstatus försämras (icke-försämringskravet). I kompletteringshandlingen (sid. 35–36) redovisar bolaget att det inte finns risk för statusförsämring för parametrarna kväve och fosfor. Naturvårdsverket noterar att det i tabell 18:6 (sid. 36) anges att status för fosfor (vinter) anges som god för 2014, men att detta inte sammanfaller med den statusklassificering som anges för Rivö fjord i vattenmyndigheternas databas VISS, där status anges som måttlig. Uppgifterna i ansökan om beräknade utsläpp av kväve och fosfor med olika antaganden är svåröverskådliga och möjligen inte helt konsistenta. Oklarheterna medför att Naturvårdsverket har svårt att ta ställning till om verksamheten på sikt riskerar att innebära en försämring av vattenförekomstens status, framför allt med avseende på fosfor och kväve. Naturvårdsverket förutsätter att miljöprövningsdelegationen prövar ansökan i förhållande till icke-försämringskravet.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att det visserligen är angeläget att verksamheten redan nu får ett nytt miljöbalkstillstånd, men att det behövs en ny tillståndsprövning i en nära framtid, eftersom reningsverket med sin nuvarande kapacitet inte har förutsättningar nå upp till den prestanda som bör krävas. Dessa omständigheter talar starkt för att tillståndet tidsbegränsas. Naturvårdsverket anser att en tidsbegränsning om tolv år får bedömas lämplig. Då ges tid att ta fram de utredningar som krävs samt att möjligheten att göra anspråk på ytterligare mark kan utredas för att klargöra framtida utbyggnad av kapaciteten.

² Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Utredningsvillkor för vissa ämnen

Av bolagets utredning framgår att utsläppet av vissa ämnen, från enbart Ryaverket, med hänsyn tagen till utspädningsförhållandena, riskerar att bidra till att koncentrationerna av ammonium/ammoniak, bisfenol A och läkemedelssubstanserna diklofenak samt 17-beta-östradiaol, överskrider de halter som regleras i bilaga 5, tabell 1, kap. 4.2 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Vidare framgår att miljö kvalitetsnormen för PFOS riskerar att påverkas.

Bolaget har inte accepterat Naturvårdsverkets begäran om förslag till prövotidsutredning angående dels möjliga åtgärder och kostnader för att minska utsläppen av dessa ämnen, dels förslag till utsläppsvillkor. Ett skäl till detta anges vara att det för närvarande saknas en statusklassificering av dessa ämnen.

Naturvårdsverket vill påtala att miljöbalkens hänsynsregler inte förutsätter att det finns en statusklassificering eller en miljö kvalitetsnorm för att kunna bedöma adekvata åtgärdsbehov i samband med ett utsläpp från en verksamhet. Även utan statusklassificering och miljö kvalitetsnorm finns de relevanta haltgränserna som ett verktyg för att bedöma påverkan av utsläpp från en eller flera verksamheter. Dessa haltgränser speglar ett naturvetenskapligt förankrat ställningstagande till nivåer som behöver tillämpas för att förhindra skadlig påverkan på människa och miljö. Naturvårdsverket bedömer det även som sannolikt att vattenmyndigheten i kommande beslut om statusklassificering och miljö kvalitetsnormer beaktar vad som är känt om förekomst av dessa ämnen i vattenförekomsten. Det innebär i så fall att beslut i frågan kan förväntas i slutet av 2021.

Naturvårdsverket ser det som en rimlig utgångspunkt att i samband med det tidsbegränsade tillståndet föreskriva om utredningsvillkor för de angivna ämnena, för att i god tid innan en ny tillståndsansökan lämnas in inhämta kunskap om utsläpp, eventuella åtgärder och åtgärds kostnader. Det är rimligt att i vart fall utreda förutsättningarna för att installera läkemedelsrening, som redan är en tillgänglig teknik.

Behov av utredningar inför en ny tillståndsansökan

Utifrån ingivet underlag bedömer Naturvårdsverket att det är angeläget att lösa frågan om tillgång till ytterligare mark för att ha förutsättningar att möta relevanta krav inför framtiden. I avvaktan på att detta kan lösas ser Naturvårdsverket ett värde i att ett miljöbalkstillstånd ges, som också innebär vissa skärpningar av utsläppsvillkoren.

Med utgångspunkten att tillståndet tidsbegränsas vill Naturvårdsverket samtidigt understryka vikten av att utredningen inför en kommande tillståndsansökan får en sådan omfattning att det blir möjligt att besluta om villkor som är anpassade till miljöbalkens hänsynsregler och praxis, inklusive beaktande av miljö kvalitetsnormer, vid den tid då ett nytt tillståndsbeslut fattas. Naturvårdsverkets uppfattning är att de utsläppsvillkor som bolaget föreslår, och som Naturvårdsverket kan godta under en begränsad tid, inte kan sägas motsvara bästa möjliga teknik för ett reningsverk av denna storlek.

Utifrån vad som redan idag kan förutses i form av utredningsbehov vill Naturvårdsverket nämna åtgärder för att förbättra reningen av BOD, fosfor och kväve. I fråga om kväveutsläppen finns även skäl att närmare utreda behov av minskade utsläpp av ammoniumkväve. Vad gäller utsläpp av fosfor och kväve bör även tas fram underlag för att kunna bedöma mängdvillkor för utsläppet, eftersom det är mängden snarare än halten som har betydelse för miljöpåverkan. Nuvarande statusklassificering av fosfor och framför allt kväve visar att status är måttlig och att det därför finns ett åtgärdsbehov i form av minskade utsläppta föroreningsmängder. Utspädning ökar mängden utsläppta föroreningar. Det är därför viktigt att utreda möjliga åtgärder för att minska mängden tillskottsvatten i syfte att minska inverkan av utspädning.

I övrigt vill Naturvårdsverket även påtala ett generellt behov av att beakta utsläpp av och eventuella åtgärder mot sådana ämnen som i övrigt kan vara aktuella med anledning av statusklassificering och miljö kvalitetsnormer för kemisk status enligt bilaga 6 HVMFS 2013:19 samt eventuella särskilda förorenande ämnen enligt bilaga 5, kap. 4.2 HVMFS 2013:19. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning tjänar kartläggning av utsläppens art och omfattning, enligt 2 kap. 2 § miljöbalken, ett eget syfte, även om det inte alltid är möjligt att identifiera rimliga åtgärder för att minska utsläppen.

Resultaten av de utredningar som Naturvårdsverket anser bör genomföras enligt föreslagna provotidsvillkor bör ligga till grund för sådana utredningar i den nya tillståndsansökan som gör det möjligt att ta ställning till eventuella åtgärder och, i förekommande fall, villkor.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Frida Rudsander.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggare Pontus Cronholm, föredragande, miljöjuristerna Ulrika Gunnesby och Eva Nilsson samt handläggare Anna Peters.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

För Naturvårdsverket

Frida Rudsander

Pontus Cronholm