

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Samhällsbyggnad
Oskar Wikstrand

Klimat- och näringslivsdepartementet

Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv

Sammanfattning

- SKR välkomnar inriktningen i genomförandet av det reviderade avloppsvattendirektivet, särskilt fokus på regelförenkling och anpassning till svenska förutsättningar.
- SKR anser att producentansvaret måste vara starkt, rättvist och långsiktigt hållbart, i linje med principen om att förorenaren betalar, utan att kostnader vältras över på kommuner eller regioner.
- SKR tillstyrker fortsatt analys av hur ett producentansvar kan påverka läkemedels tillgänglighet och prisutveckling.
- SKR anser att förteckningar och nationella utbyggnadsplaner för tätorter med krav på tertiär och kvartär rening behöver tas fram skyndsamt, med hänsyn till kommunernas olika tekniska och ekonomiska förutsättningar.
- SKR betonar behovet av harmonisering mellan planerings- och rapporteringskrav samt fortsatt satsning på digitalisering för att minska administration och frigöra resurser.
- SKR betonar att regeringen och berörda myndigheter måste säkerställa att kommuners och regioners förutsättningar beaktas i arbetet med delegerade och genomförandeakter.
- SKR framhåller att staten måste finansiera de nya skyldigheter som läggs på kommunerna, inklusive uppgiftslämnande, registerunderlag och avloppsplaner, i enlighet med finansieringsprincipen.
- SKR anser att den föreslagna avloppsförordningen behöver justeras och förtydligas enligt de synpunkter som redovisas under rubriken ”Förslag till förändringar på förordningsnivå”.

Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar den övergripande inriktningen i uppdraget att genomföra EU:s reviderade

avloppsvattendirektiv. Det gäller särskilt att ta till vara det utrymme för flexibilitet som direktivet medger och att möjliggöra anpassning till svenska förutsättningar och särdrag. SKR har under lång tid framhållit vikten av att EU-regelverk utformas och genomförs så att de fungerar väl i en svensk kommunal och regional kontext.

SKR välkomnar även det regelförenklingsperspektiv uppdraget omfattat. Det är särskilt angeläget mot bakgrund av att den nödvändiga ambitionshöjningen inom va-området innebär en ökad belastning på kommunerna.

SKR bedömer vidare att förslaget innebär en rimlig avvägning mellan att utgå från direktivets krav i genomförandet och att samtidigt bibehålla nationella krav där detta är miljömässigt motiverat och samhällsekonomiskt effektivt. En sådan balans bidrar till ett genomförande som är både proportionerligt och kostnadseffektivt.

Producentansvaret

SKR stödjer målsättningarna i det reviderade avloppsvattendirektivet och behovet av åtgärder för att minska utsläppen av mikroföroreningar. Direktivet etablerar ett ramverk för producentansvar för humanläkemedel och kosmetika, men flera centrala delar återstår att fastställa genom kommande delegerade och genomförandeakter, bland annat kriterier för tillämpning samt krav kopplade till produkters nedbrytbarhet och farlighet.

Mot denna bakgrund är det viktigt att det fortsatta arbetet med följdlagstiftning och producentansvarsmodell sker samordnat och skyndsamt. SKR vill därför framhålla att producentansvaret behöver utformas som en rättvis, robust och förutsebar helhet som ger kommunerna långsiktiga planeringsförutsättningar och en ändamålsenlig och rättvis kostnadstäckning.

Förorenaren betalar – producentansvaret måste vara starkt och rättvist

En grundläggande utgångspunkt i EU miljölagstiftning är principen om att förorenaren betalar. Det reviderade avloppsvattendirektivet bygger tydligt på denna princip genom införandet av ett utökat producentansvar för de sektorer vars produkter bidrar till förekomsten av mikroföroreningar i avloppsvatten.

SKR anser att det är centralt att denna grundidé värnas fullt ut i det svenska genomförandet. Producentansvaret syftar både till att säkerställa finansiering av nödvändig rening och till att skapa incitament för utveckling av mindre miljöbelastande produkter. Ett urholkat eller

ofullständigt producentansvar riskerar att motverka EU-rättsliga grundprinciper och samtidigt leda till en oskälig kostnadsövertvålning på kommuner.

Kommuner och regioner kan inte ensamma bära kostnaderna för att hantera föroreningar som uppstår till följd av produkter som satts på marknaden av andra aktörer. Ett rättvist genomförande förutsätter därför att producenterna tar ett reellt och långsiktigt ekonomiskt ansvar.

Kraven på kvartär rening och producentansvaret är ömsesidigt beroende

SKR vill framhålla att de nya kraven på avancerad rening av mikroföroreningar – så kallad kvartär rening – och producentansvaret utgör två delar av samma regleringsmodell. Direktivet bygger på att de omfattande investeringar och driftkostnader som följer av de nya reningskraven ska finansieras genom ett rättvist och fungerande producentansvar.

Kommunsektorn står inför betydande investeringar i va-infrastruktur under kommande år. Dessa omfattar bland annat klimatanpassning, stärkt beredskap, förnyelse och underhåll av ledningsnät samt kapacitetsökningar för att möta framtida behov. Införandet av avancerad rening innebär ytterligare kostnadsökningar och tekniska utmaningar för många kommuner. Det är därför avgörande att ersättningssystemet blir långsiktigt, förutsebart och administrativt hanterbart. SKR vill betona att kostnadsansvaret inte får vältras över på kommuner genom undantag, begränsningar eller otillräcklig finansiering inom producentansvaret. Om kopplingen mellan reningskraven och producenternas finansieringsansvar försvagas riskerar legitimiteten i hela reformen att undergrävas.

Fortsatt fokus på åtgärder vid källan och utfasning av skadliga ämnen

SKR anser att avancerad rening i avloppsreningsverk är en viktig åtgärd, men att den inte kan ersätta ett fortsatt arbete med att minska tillförseln av skadliga ämnen vid källan. För att uppnå långsiktigt hållbara och kostnadseffektiva lösningar krävs ett stärkt arbete med substitution, produktutveckling och utfasning av särskilt problematiska ämnen.

Åtgärder vid källan är centrala för att på sikt minska förekomsten av mikroföroreningar i avloppsvattnet och därmed även behovet av omfattande och kostsam rening. Ett fortsatt utvecklat arbete inom kemikaliepolitik, produktreglering och läkemedelsområdet är därför avgörande för att långsiktigt komma till rätta med föroreningsproblematiken.

Behov av fortsatt analys av konsekvenser för läkemedelstillgång och priser

SKR tillstyrker skrivelsen förslag, och ser positivt på förslaget¹ att tillsätta en utredning för att analysera konsekvenserna av producentansvaret för läkemedelsområdet. Det är viktigt att eventuella effekter på tillgången till läkemedel och risken för ökade läkemedelskostnader analyseras noggrant.

Humanläkemedel bedöms stå för en betydande del av de mikroföroreningar som den kvartära reningen syftar till att avskilja. Samtidigt är tillgång till effektiva och rimligt prissatta läkemedel av stor betydelse för hälso- och sjukvården. Om utredningen visar att producentansvaret riskerar att få betydande negativa konsekvenser för läkemedelsförsörjningen eller prisbildningen på samhällsviktiga läkemedel behöver staten överväga riktade åtgärder för att hantera dessa effekter.

SKR vill dock tydligt framhålla att lösningen inte kan vara att kostnaderna i ett sådant scenario istället överförs till kommuner eller regioner. Ett sådant förhållningssätt skulle strida mot principen om att förorenaren betalar och riskera att skapa betydande ekonomiska belastningar för region- och kommunsektorn och dess invånare.

Förteckningar och utbyggnadsplaner för tertiär och kvartär rening

SKR anser att det är av avgörande betydelse att skapa så tydliga och stabila förutsättningar som möjligt för kommunernas planering och genomförande för utbyggnad av tertiär och kvartär rening. De föreslagna reglerna innebär betydande krav på omställning och utbyggnad av reningsteknik, vilket förutsätter framförhållning, nationell samordning och tydlighet i både kravställning och ekonomiska förutsättningar.

En central del i detta är att de förteckningar som ska ligga till grund för krav på tertiär respektive kvartär rening tas fram skyndsamt. Enligt direktivet ska medlemsstaterna senast den 31 december 2027 upprätta och offentliggöra en förteckning över områden känsliga för övergödning, vilken utgör grunden för krav på tertiär rening. Samtidigt har det framkommit att Naturvårdsverket inom ramen för sitt uppdrag avser att redovisa underlag först 2029, även om en tidigare färdigställning har kommunicerats i andra sammanhang. För att möjliggöra en effektiv implementering av direktivets krav är det nödvändigt att denna förteckning färdigställs och kommuniceras så tidigt som möjligt, gärna i linje med tidigare aviserade tidpunkter kring

¹ Regeringens uppdrag (S2026/00792) till Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och Läkemedelsverket lämnades i april

årsskiftet 2026/2027. Detta är avgörande för att berörda reningsverk ska kunna planera, projektera och genomföra nödvändiga investeringar i tid.

På motsvarande sätt är det viktigt att arbetet med förteckningen av områden känsliga för utsläpp av mikroföroreningar, som ligger till grund för krav på kvartär rening, prioriteras och tydliggörs i god tid före den slutliga fristen 2030. Naturvårdsverkets skrivelse anger att en första riskbedömning ska tas fram senast den 31 juli 2027 som underlag för regeringens beslut om utbyggnadsbehov. Även här är det av stor vikt att den efterföljande förteckningen färdigställs tidigare än den formella slutfristen, så att de kommuner som omfattas får tillräckliga förutsättningar att genomföra investeringarna. Även detta arbete bör enligt tidigare kommunicerade ambitioner kunna slutföras omkring årsskiftet 2026/2027.

Utöver behovet av tydliga och tidiga förteckningar över vilka tätorter och därmed reningsverk som omfattas av krav, är det centralt att det tas fram en nationell utbyggnadsplan för tertiär och kvartär rening. En sådan plan bör ge en samlad bild av omfattning, tidplan och prioriteringar. Den bör i så hög grad som möjligt utformas med hänsyn till kommunernas och va-organisationernas olika tekniska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. En sådan anpassning är samhällsekonomiskt motiverad, eftersom den ökar möjligheterna att genomföra investeringarna i rätt ordning, minskar risken för kostsamma omtag och bidrar till en mer effektiv användning av samlade resurser. Den stärker också förutsättningarna för att fler kommuner kan uppfylla kraven i tid, vilket förbättrar förutsättningarna för regelefterlevnad. Det är därför viktigt att planeringen också beaktar att kommuner kan ha mycket olika förutsättningar att uppfylla kraven inom samma tidsram, och att detta får genomslag i den nationella prioriteringen av genomförandet.

SKR anser även att det är avgörande att det skapas en tydlig och tidig kommunikation kring de ekonomiska förutsättningarna för genomförandet, särskilt avseende ersättning via den producentansvarsmodell som föreslås. Osäkerhet kring kostnadstäckning riskerar att leda till fördröjda beslut eller i värsta fall investeringar som inte kan finansieras fullt ut inom ramen för systemet. För att undvika sådana situationer behöver det redan i ett tidigt skede klargöras hur ersättningsmodellen ska fungera i praktiken, och hur den samspelar med förteckningar och utbyggnadsplaner.

SKR anser sammantaget att en snabb fastställning av förteckningar, en tydlig och välavvägd nationell utbyggnadsplan samt klargjorda ekonomiska spelregler är avgörande för att säkerställa ett effektivt genomförande.

Övriga synpunkter

Kväveretention och undantag för rening i kallt klimat

SKR tillstyrker förslaget att tillämpa undantaget för kväveretention för mindre tätorter fram till år 2045. Retentionsundantaget har varit avgörande för att flera reningsverk ska kunna uppfylla kraven på kvävereduktion. Det är positivt eftersom det utgår från faktisk miljönytta och möjliggör mer kostnadseffektiva åtgärder.

Även om undantagen endast får användas till 2045 skapar de en nödvändig flexibilitet under en period av snabb teknikutveckling. Detta kan i sin tur leda till framtida reningslösningar som är mer kostnadseffektiva och ger större miljöeffekt. Genom att undvika att binda stora resurser i teknik med begränsad ytterligare nytta kan investeringar i stället styras till åtgärder som ger störst faktisk miljöförbättring.

SKR tillstyrker av liknande skäl även det föreslagna undantaget för kväverening i kallt klimat i Naturvårdsverkets kontrollföreskrifter. Det är ett rimligt undantag för vissa reningsverk i norra delarna av Sverige. Det är av stor vikt att både författning och vägledning tydligt anger hur undantagen ska tillämpas och att det finns förutsättningar att använda dem under en längre sammanhängande period när förutsättningarna är uppnådda.

Undantag från icke-försämringskravet

SKR tillstyrker införandet av ett undantag från icke-försämringskravet i enlighet med författningsförslaget. SKR har under lång tid verkat för att ett sådant undantag skulle införlivas i direktivet. Undantaget fyller en viktig funktion för att möjliggöra utbyggnad och utveckling av redan högeffektiva reningsverk utan att motverka tidigare genomförda miljöinvesteringar och reningsåtgärder. Det är därför viktigt att säkerställa att undantaget blir praktiskt tillämpbart i de fall där det är miljömässigt motiverat och nödvändigt för samhällsutvecklingen.

Avloppsplaner och minskad administrativ börda

SKR konstaterar att förslaget innebär att direktivets krav på integrerade förvaltningsplaner för avloppsvatten genomförs genom krav på särskilda avloppsplaner. Kommunerna omfattas redan i dag av flera överlappande planeringskrav kopplade till avlopp och vatten, som dessutom ofta behöver hanteras genom kommunala politiska beslutsprocesser, och ytterligare planering föreslås även i va-beredskapsutredningen (SOU 2024:82).

SKR ser en tydlig risk för ökad administration, dubbelarbete och motstridig styrning om ytterligare en separat plan införs utan samordning. SKR vill därför framhålla vikten av ett starkt antikrångelperspektiv där nya krav i första hand integreras i befintliga planeringsstrukturer. Detta minskar administrationen och stärker samordningen.

SKR vill även betona vikten av fortsatt digital utveckling och ökad automatisering av dataflöden, såsom företagens miljörapportering (FMR) och gemensamma plattformar för tillsyn och rapportering (TVL). En sådan utveckling är central för att minska administrationen, öka enhetligheten i uppföljningen och frigöra resurser i kommuner och va-organisationer till det faktiska miljö- och tillsynsarbetet.

Kommande följdlagstiftning

SKR konstaterar att genomförandet av det reviderade avloppsvattendirektivet i hög grad kommer att bero på kommande delegerade- och genomförandeakter som ännu ej beslutats. Centrala delar, bland annat kopplat till producentansvaret, är ännu inte fastställda. Detta skapar osäkerhet för kommunernas planering och genomförande, inte minst avseende investeringar och kapacitet för kvartär rening där långsiktiga och stabila förutsättningar är avgörande.

SKR betonar vikten av att regeringen och centrala expertmyndigheter deltar aktivt i arbetet med den sekundära lagstiftningen, i dialog med berörda expertorganisationer såsom Svenskt Vatten, för att säkerställa att svenska förutsättningar beaktas. Det är samtidigt avgörande att reglerna tas fram i god tid så att kommunerna ges förutsättningar att planera och genomföra nödvändiga åtgärder inom fastställda tidsramar, och att eventuella förseningar i framtagandet av den sekundära lagstiftningen får motsvarande genomslag på berörda tidsfrister.

Författningsförslagen

Förslag till lagändringar om rening av avloppsvatten

Ändringar i 5 kap. MB

Utredningen föreslår ändringar i 5 kap. miljöbalken som innebär att kraven på när åtgärdsprogram måste tas fram, och vilka åtgärder de ska innehålla, blir bredare då de även vilka risker utsläpp av avloppsvatten innebär för människors hälsa och miljön ska inkluderas.

Naturvårdsverkets konsekvensbedömning fokuserar på effekterna för vattenmyndigheterna som ska ta fram åtgärdsprogrammen men tar däremot inte upp konsekvenserna för de aktörer som kan komma att omfattas av

kraven i åtgärdsprogrammen eller som kan behöva bidra med information enligt till de utökade åtgärdsprogrammen.

Som SKR tidigare har påpekat saknas det normalt finansiering för de åtgärder som krävs genom åtgärdsprogrammen. Den bristen kvarstår, och behovet av finansiering kommer att öka när tillämpningsområdet breddas.

Ändringar i 9 kap. MB

Förslaget innebär att definitionen av avloppsvatten ändras och en definition av avloppsvatten från tätbebyggelse tillkommer. Det är oklart hur förorenat dagvatten förhåller sig till de nya definitionerna och det behöver klargöras inom Regeringskansliets fortsatta arbete. Där behöver uppmärksammas att utredningen SOU 2023:72 - *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* inte helt hanterade frågan om dagvatten och hänvisade till att genomförande av avloppsdirektivet skulle innebära förändringar för den definitionen.

SKR anser att det är angeläget att frågan om dagvatten hanteras samlat inom Regeringskansliet.

Förslag till ändringar på förordningsnivå

Förslag till förordning om avloppsvatten från tätbebyggelse

SKR är positivt till att en ny avloppsförordning införs under miljöbalken. Samtidigt anser SKR att förordningen behöver omarbetas och förtydligas i flera delar. SKR ser ett behov av förordningsmotiv för flera av kraven.

Av 1 kap. 3 § i den föreslagna förordningen framgår att förordningen ska gälla utöver tillståndsvillkor och försiktighetsmått. I skrivelsen framhålls att det är reningskraven som är sådana generella föreskrifter som ska ha giltighet över tillstånd och försiktighetsmått. SKR anser att det är otydligt att det är reningskraven i förordningen som ska uppfattas som en generell föreskrift och anser att 1 kap. 3 § behöver förtydligas i den delen. Vidare förutsätter flera av reningskraven individuella bedömningar. SKR anser att kraven behöver förtydligas för att öka förutsebarheten för både verksamheter och tillsynsmyndigheter.

Enligt 1 kap. 5 § i den föreslagna förordningen ska tillsynsmyndigheten för vissa reningsverk minst vart tionde år granska tillstånd eller förelägganden om försiktighetsmått för att avgöra om inkommande avloppsvatten eller utsläpp från avloppsreningsverket eller recipienten ändrats på ett betydande sätt. SKR anser att det inte kan ligga på tillsynsmyndigheten att ha den typen av övergripande övervakning om förhållandena i recipienten och anser att bestämmelsen behöver förtydligas i den delen.

Både kraven i 1 kap. 5 § och 3 kap. 20 § av den föreslagna förordningen tycks sakna övergångsbestämmelse. Det framstår då som oklart från vilken tidpunkt kraven på tio-årig granskning ska räknas.

Förordningen innehåller flera krav på kommuner att lämna uppgifter till Naturvårdsverket. Sådana krav finns i både 1 kap. 10–11 §§ och 4 kap. 6 § i den nya förordningen och det är oklart om informationen som ska lämnas är samordnad. Det är vidare oklart om krav på att “ta fram och lämna” respektive “lämna” kräver olika arbetsinsatser.

SKR har förståelse för att kommunerna behöver involveras i genomförandet av avloppsdirektivet men anser att uppgiftsskyldigheterna behöver vara genomtänkta, genomarbetade i förhållande till behovet och skyldigheterna proportionerliga i förhållande till arbetsinsatsen.

Det är viktigt att kommunerna involveras i utformningen av kraven på uppgiftslämnande när föreskrifter meddelas. Kommunerna behöver också kompenseras enligt finansieringsprincipen för de nya uppgifter som tillkommer.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande