



UPPSALA UPPSALA
UNIVERSITET UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-06-15 Dnr UFV 2026/430

Klimat- och näringslivsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

Remiss av Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av doktorand Leonard Örner med bistånd av professor David Langlet, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

EU:s nya avloppsdirektiv skärper successivt kraven på rening av avloppsvatten. Det innebär bland annat att större reningsverk blir skyldiga att ta hand om mikroföroreningar (läkemedelsrester m.m.) och att fler små tätorter behöver anslutas till ledningsnät. Reningen av mikroföroreningar ska till minst 80 procent finansieras av producenter av läkemedel och kosmetika. Naturvårdsverket föreslår att direktivets krav införs genom ändringar i bland annat miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster (LAV) samt i en ny förordning om avloppsvatten från tätbebyggelse.

Övergripande generella synpunkter

Idag genomförs avloppsdirektivet i svensk rätt främst genom skyldigheten för kommunerna att tillgodose behovet av vattentjänster genom en allmän va-anläggning när det behövs enligt 6 § LAV, i kombination med de generella reningskrav som kan ställas enligt miljöbalken och som preciseras i myndighetsföreskrifter.

Naturvårdsverkets förslag innebär att svensk rätt anpassas till direktivets terminologi och systematik i större utsträckning, bland annat genom att begreppet avloppstätort införs, samt att reglering som nu finns i föreskrifter lyfts till förordningsnivå. Detta uppfattar universitetet som i huvudsak positivt, eftersom det säkerställer direktivets genomslag och gör det svenska genomförandet tydligare. Samtidigt innebär förslaget att den svenska regleringen blir något otymplig och även svår att tillämpa i vissa avseenden.

Universitetet tillstyrker förslaget med viss tvekan. Alternativa sätt att genomföra direktivet bör noga övervägas. Nedan lyfter universitetet fram vissa frågor och oklarheter som bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen. Dessa avser samtliga del I i förslaget (om avloppsrening).



YTTRANDE

Begreppet avloppstätort

Många av direktivets krav är knutna till begreppet tätort och till en viss belastning uttryckt i personekvivalenter (pe). Till exempel ska medlemsstaterna enligt artikel 3.2 säkerställa att tätorter med minst 1 000 pe, men mindre än 2 000 pe, senast den 31 december 2035 är utrustade med ledningsnät som alla källor till hushållsspillvatten är anslutna till. Naturvårdsverkets förslag är upplagt på samma sätt och använder direktivets definitioner (även om begreppet tätort ersatts med avloppstätort). Det är positivt att direktivet på det här sättet får tydligt genomslag men det är samtidigt problematiskt att koppla en rad skyldigheter för såväl kommuner som enskilda till ett begrepp som är så oklart. Definitionen av tätort/avloppstätort (se artikel 2 i direktivet och 9 kap. 2 b § miljöbalken i Naturvårdsverkets förslag) är närmast helt intetsägande.

Som exempel kan nämnas att ägaren av ett fritidshus i utkanten av en mindre ort söker tillstånd för att ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning. Enligt 2 kap. 7 § i den föreslagna förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse måste avloppsanordningen ge ett skydd som motsvarar sekundär eller tertiär rening, under förutsättning att den ligger inom en avloppstätort med en belastning på 1 000 pe eller mer. Hur ska man avgöra var gränsen för avloppstätorten går? Skäl 6 i direktivet innehåller visserligen ett vägledande referenströskelvärde (10–25 pe per hektar) men det verkar ändå som att besvärliga gränsdragningsproblem kan uppstå. Det är en nackdel med Naturvårdsverkets förslag att bedömningarna i enskilda fall blir beroende av hur ett oklart EU-rättsligt begrepp ska tolkas.

En annan sak är att konsekvenserna av att införa begreppet avloppstätort i 9 kap. 2 § miljöbalken behöver analyseras ytterligare, eftersom definitionen av avloppsvatten har rättslig betydelse i olika sammanhang. Den kan bland annat vara av relevans för gränsdragningen mellan markavvattning och hantering av avloppsvatten (jfr MÖD 2013:49). Universitetet noterar i detta sammanhang att Naturvårdsverket i kapitel 4.2.1 i förslaget inte motiverar införandet av gränsvärdet 1 000 pe i 9 kap. 2 § miljöbalken.

Det otympliga med parallella regleringar

Förhållandet mellan den föreslagna förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse och LAV är kanske tydligt i teorin. LAV anger när kommunen ska ordna en allmän va-anläggning och reglerar i första hand förhållandet mellan va-huvudman och fastighetsägare, medan förordningen ställer krav för att skydda miljön och människors hälsa oberoende av vem som ansvarar för anläggningarna. Men i praktiken framstår en ordning med olika regelverk med snarlika tillämpningsområden och krav som otymplig.

2 kap. 2 § förordningen och 10 § LAV och kan fungera som exempel. Båda dessa bestämmelser ställer krav på ledningsnät och i de allra flesta (om inte alla) fall lär de vara tillämpliga samtidigt. Men såväl terminologin som de materiella kraven skiljer sig åt och det är inte lätt att få grepp



YTTRANDE

om bestämmelsernas förhållande till varandra. Är det någon skillnad på ”underhålla” (förordningen) och ”driva” (LAV)? Mellan ”teknik som inte medför oskäligen kostnader” (förordningen) och ”de krav som kan ställas” (LAV)? Har uppräkningslistan av omständigheter som anläggaren särskilt ska ta hänsyn till enligt 2 kap. 2 § förordningen någon betydelse för tolkningen av 10 § LAV?

Det kanske är svårt att hitta en bättre lagteknisk lösning men frågan förtjänar ingående behandling i den fortsatta beredningen.

Utsläpp av icke-hushållspillvatten

Enligt artikel 14 i direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att utsläpp av icke-hushållspillvatten till ledningsnät och avloppsreningsverk omfattas av på förhand fastställda regleringar, särskilda godkännanden, eller båda, som beslutas av den behöriga myndigheten eller annat behörigt organ. Dessa regleringar eller godkännanden ska säkerställa att vissa miljökrav uppfylls och de förutsätts kunna upphävas vid behov av den behöriga myndigheten eller annat behörigt organ.

Naturvårdsverket har bedömt att ett avtal mellan va-huvudmannen och en fastighetsägare enligt 22 § LAV kan utgöra ett särskilt godkännande i direktivets mening. Universitetet ifrågasätter den bedömningen. Redan det förhållandet att ett avtal inte kan upphävas ensidigt av den ena parten talar för att Naturvårdsverkets tolkning är ohållbar. Universitetet konstaterar också att den nya 22 a § som föreslås i LAV endast föreskriver att villkoren i ett sådant avtal ”särskilt ska ta hänsyn till” vissa uppräknade omständigheter. Regeln kompletteras visserligen av skarpa krav i den föreslagna förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse (se 3 kap. 19–20 §§) men såvitt universitetet förstår finns det inget i förslaget som garanterar att avledning av icke-hushållspillvatten till ledningsnät och i förlängningen avloppsreningsverk alltid blir föremål för förhandsbedömning på det sätt som direktivet måste anses förutsätta.

Klagorätt för miljöorganisationer

Av artikel 22 i direktivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att den berörda allmänheten har tillgång till ett förfarande för att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtelse som omfattas av artikel 6, 7 eller 8 prövad. Artiklarna 6, 7 och 8 anger att medlemsstaterna, inom vissa tidsfrister, ska se till att utsläpp från vissa avloppsreningsverk renas enligt vissa krav (sekundär, tertiär respektive kvartär rening) men de innehåller också andra skyldigheter. Artikel 6.3 ställer till exempel vissa krav på medlemsstaternas nationella genomförandeprogram för det fall att vissa tidsfrister inte hålls och artikel 7.3 respektive 8.2 anger att medlemsstaterna ska upprätta (och regelbundet uppdatera) vissa förteckningar.

Naturvårdsverket föreslår en ny bestämmelse (16 kap. 13 b § miljöbalken) som anger att miljöorganisationer får överklaga överklagbara beslut enligt 26 kap. miljöbalken som avser en anläggning som renar avloppsvatten



YTTRANDE

från tätbebyggelse och som omfattas av krav på sekundär, tertiär eller kvartär rening. Bakgrunden är att tillsynsbeslut inte finns med i uppräkningsen i 16 kap. 13 § miljöbalken av beslut som kan överklagas av miljöorganisationer.

Enligt universitetet är det positivt om det framgår tydligt av miljöbalken att dessa tillsynsbeslut kan överklagas. Men med den föreslagna ändringen understryks problemet att 16 kap. 13 § miljöbalken inte reviderats för att stämma överens med praxis. Av praxis följer att vissa tillsynsbeslut får överklagas med stöd av 16 kap. 13 § (se till exempel MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48). Regleringen av miljöorganisationers klagorätt blir (ännu) svårare att begripa om det tillkommer en bestämmelse som pekar ut endast en del av de tillsynsbeslut som faktiskt kan överklagas. Det här framstår därför som ett utmärkt tillfälle att ändra 16 kap. 13 § miljöbalken så att den bättre speglar praxis. Ändringen borde kunna ske på ett sådant sätt att en ytterligare bestämmelse om tillsyn av just avloppsreningsverk blir överflödig. Universitetet vill i det här sammanhanget framhålla det anmärkningsvärda i att första stycket i bestämmelsen fortfarande ser ut som det gör, så många år efter att Högsta domstolen i NJA 2012 s 921 förklarade att kriterierna i punkt 1–4 inte ska ses som krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga.

En annan sak är att det kan ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen uppfyller direktivets krav fullt ut, eftersom den inte gör det möjligt för miljöorganisationer att få underlåtenheter prövade som är hänförliga till övriga krav i artiklarna 6, 7 och 8 (om förteckningar m.m.).

Slutligen instämmer universitetet i Naturvårdsverkets bedömning att 16 kap. 13 § första stycket 1 bör kunna tolkas så brett att en organisation som har till huvudsakligt ändamål att värna människors hälsa kan överklaga beslut som omfattas av direktivet i förekommande fall. Samtidigt är det otillfredsställande om det inte framgår tydligare av lagstiftningen att sådana organisationer får klaga. Det bör vara möjligt att utforma 16 kap. 13 § miljöbalken så att organisationer som har till huvudsakligt ändamål att främja människors hälsa får överklaga beslut fattade med stöd av lagstiftning som har detta skyddssyfte. Exempel på sådan lagstiftning skulle kunna ges i lagtext eller förarbeten och inkludera regler om avloppsrening men inte, till exempel, regler om artskydd och områdesskydd.



YTTRANDE

Preskription av skadeståndsanspråk

Av artikel 26.1 i direktivet framgår att det ska finnas en rätt till ersättning när skada på människors hälsa har inträffat till följd av en överträdelse av nationella åtgärder som antagits enligt direktivet. I artikel 26.1 anges att eventuella preskriptionstider inte ska börja löpa förrän överträdelsen har upphört och den person som framställer anspråk på ersättning vet eller rimligen kan förväntas veta att han eller hon har lidit skada till följd av en överträdelse enligt punkt 1.

Naturvårdsverket föreslår en ny bestämmelse om preskription i 32 kap. 15 § miljöbalken som gäller personskador på grund av utsläpp från avloppsreningsverk som renar avloppsvatten från tätbebyggelse. Talan ska enligt bestämmelsen väckas inom fem år från det att 1. överträdelsen har upphört, och 2. den skadelidande har fått kännedom om eller skäligen kan anses ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd.

Universitetet noterar till att börja med att Naturvårdsverket valt formuleringen ”skäligen kan anses ha fått kännedom om” istället för direktivets ”rimligen kan förväntas veta”. Skillnaden kan orsaka tolkningssvårigheter. Om direktivets formulering inte ska användas vore det önskvärt med en formulering som är mer etablerad i svensk rätt.

Vidare är det något oklart för universitetet om Naturvårdsverkets förslag ställer upp ytterligare krav för att preskriptionstiden ska börja löpa jämfört med direktivet. Enligt punkt 2 i den föreslagna bestämmelsen i miljöbalken ska den skadelidande ha fått kännedom om ”de omständigheter som grundar rätten till skadestånd”. Det borde innebära att den skadelidande ska ha fått kännedom om att denne drabbats av en skada, orsakad av en skadeorsak som omfattas av miljöbalken och för vilken det finns en skadevällare som ansvarar enligt miljöbalken. Direktivet talar om ”skada till följd av en överträdelse”, vilket möjligt är något snävare.

Definitionen av ledningsnät

I 1 kap. 8 § i den föreslagna förordningen om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse definieras ledningsnät som ”ett system av ledningar som inte är i en byggnad eller inom en tomt, för uppsamling och transport av avloppsvatten från tätbebyggelse”. Universitetet ifrågasätter om det är lämpligt att knyta definitionen till tomtbegreppet på det här sättet. Till att börja med är det oklart vad det begreppet betyder i det här sammanhanget. I lagen om allmänna vattentjänster används begreppet tomt inte alls. I miljöbalken används det endast i 7 kap. 18 f § och där i sin allemansrättsliga innebörd. I PBL finns en bredare definition som skulle kunna vara vägledande men oavsett hur begreppet tolkas verkar det som att ledningar i individuella system delvis kan ligga utanför tomten utan att de för den sakens skull borde betraktas som del av ett ledningsnät.



YTTRANDE

Det finns behov av språklig omarbetning

Om förslaget ska genomföras krävs en grundlig, språklig genomgång av författningsförslagen. Många av de föreslagna bestämmelserna skulle behöva formuleras om på något sätt. Här följer endast några exempel på sådant som universitetet uppfattar som brister.

- I 5 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken borde det stå människors hälsa *eller* miljön. Det framstår som mer korrekt och stämmer överens med bland annat 2 kap. 3 § och 9 kap. 1 § miljöbalken.
- Avloppsproducentansvarsorganisation är ett mycket otympligt ord. Om det ska förekomma i författningstext borde en förkortning användas. Universitetet noterar att det i 9 kap. 21 § istället står avloppsproducentorganisation.
- 22 a § LAV går inte ihop språkligt ("ta hänsyn till att" passar inte med alla punkter, särskilt inte punkt 5).
- I 23 a § LAV har det första "de" en felaktig syftning.
- I 1 kap. 5 § förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse står det "om det behövs förelägga".
- I 2 kap. 3 och 4 §§ förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse saknas "pe" efter "1 000".