



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse - förslag från europeiska kommissionen

Er beteckning: M2022/01945

Sammanfattning

Utgångspunkten för besvarande av remissen har varit Naturvårdsverkets PM, Konsekvensbedömning av EU:s förslag direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, daterat den 11 november 2022, dnr Naturvårdsverket-06245-22. Vidare har Naturvårdsverkets PM jämförts med skrivningarna i berörda artiklar och därtill knutna annex till direktivet. Rubriksättning och disposition nedan följer i stort Naturvårdsverkets PM.

Förslaget bedöms medföra stora konsekvenser för både verksamhetsutövare (huvudmännen för avloppsreningsverken) och myndigheter. Länsstyrelsen tillstyrker delar av förslaget. Nedan följer Länsstyrelsens detaljerade synpunkter och bedömningar.

5.1 Definitioner och begrepp

Artikel 1

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

Bedömning

Länsstyrelsen bedömer att intentionen att bredda direktivet till att även innefatta människors hälsa, klimat, transparens och sociala frågor är positivt och tillstyrker därför förslaget.

Artikel 2

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslaget.

Bedömning

Länsstyrelsen avstyrker punkt 4 i föreslagen artikel.

Länsstyrelsen bedömer att det är svårt att förutse konsekvenserna av förslaget utifrån föreslagen tätortsdefinition. Utifrån osäkerheten rörande konsekvenserna av ny tätortsdefinition avstyrker länsstyrelsen förslaget.

Länsstyrelsen avstyrker punkt 5 och föreslår följande definition *dagvattenavrinning från tätbebyggelse*: **nederbörd** från tätorter som hopsamlats genom kombinerade eller separata avloppsledningssystem.

Länsstyrelsen anser att även smältvatten från snö och hagel kan utgöra dagvatten och förslår därför ändringen.

5.2-5.3 Utökad omfattning till mindre tätorter och Ledningsnät, krav på anslutning, minst sekundär rening eller individuella lösningar

Artikel 3

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslaget och tillstyrker delar av förslaget med reservation.

Bedömning

Länsstyrelsen avstyrker förslag punkt 1 B.

Länsstyrelsen bedömer att tillämpningen av lag (2006:402) om allmänna vattentjänster är tillfredsställande vad gäller inrättande av VA-områden. Länsstyrelsen bedömer att utrymme för enskilda fastigheter att inte ansluta sig till kommunalt VA-nät bör finnas och konstaterar vidare att lag om allmänna vattentjänster från och med den 1 januari 2023 ökat utrymmet för enskilda lösningar.

Länsstyrelsen tillstyrker med reservation punkt 2.

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning att orter med 1 000-2 000 pe i hög utsträckning har en höggradig rening och att orterna är anslutna till gemensam avloppslösning. Detta gäller dock med nuvarande definition av tätort. I remitterat förslag anges en ny tätortsdefinition. Länsstyrelsen bedömer att det är svårt att bedöma konsekvenser av förslaget utifrån föreslagen tätortsdefinition. Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning att det saknas underlag för att avgöra vilka orter som uppfyller kriterierna för att betraktas som en tätort enligt förslagens definition. Det kan innebära ett behov av utbyggt ledningsnät för att ansluta fler hushåll och att det måste ställas ökade krav på att inom tätortsområdets gränser ansluta ytterligare abonnenter som idag har andra, småskaliga avloppslösningar. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i punkt två men avstyrker om osäkerheten rörande konsekvenserna av föreslagen ny tätortsdefinition kvarstår.

Artikel 6

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

Bedömning

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning att för de tätorter som omfattas av nuvarande direktiv innebär förslaget inga stora förändringar vad gäller krav på sekundär rening. Nivån på utsläppskrav för BOD och COD ändras inte. Däremot tillkommer en möjlighet att i stället för COD uppfylla krav med avseende på TOC vilket länsstyrelsen bedömer som positivt.

5.4 Krav på att upprätta integrerade förvaltningsplaner för avlopp (avloppsplaner)

Artikel 4

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslaget

Bedömning

Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna ändringar i punkt 1 och avstyrker punkt 2- 5.

Punkt 2 och 3 innebär en stor förändring av svensk miljötillsyn som bygger på att verksamheterna, via egenkontroll, kontrollerar sina verksamheter. Om förslaget genomförs, att lämplig myndighet genomför regelbundna inspektioner av dessa system, innebär det stora kostnader och resurser för berörd myndighet.

Länsstyrelsen bedömer att punkt 4 och 5 kan innebära en stor administrativ börda och att osäkerhet råder om åtgärder bidrar till förbättringar av miljön.

Artikel 5

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Bedömning

Länsstyrelsen bedömer att intentionerna med artikeln är god, att minska påverkan från dagvatten och bräddning från avloppsnätet och att det finns ett behov i länet att förbättra ledningsnätet. Länsstyrelsen bedömer dock att konsekvenserna är svåra att bedöma med förslaget, framför allt övervakningen. Vi delar Naturvårdsverkets bedömning att provtagning av dagvatten i en omfattning enligt förslaget kommer praktiskt sett vara mycket svår att utföra och medföra extremt höga kostnader. Provtagning av bräddning kommer troligen innebära extremt höga kostnader i enlighet med förslaget. Utifrån osäkerhetsfaktorerna föreslår länsstyrelsen avslag.

5.5 Ökade reningskrav, metodik för att fastställa vissa känsliga områden

Artikel 7

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget gällande skärpt utsläppskrav för totalfosfor med viss reservation. Länsstyrelsen avstyrker förslaget gällande skärpt utsläppskrav för totalkväve.

Bedömning

Den skärpning som föreslås är positiv från miljösynpunkt. För länets tillståndspliktiga avloppsreningsverk är utsläppskraven för fosfor striktare jämfört med nuvarande direktiv och en skärpning i förslaget bedöms motiverad utifrån vad som är tekniskt möjligt såväl som utifrån ett recipientperspektiv. Det nya föreslagna utsläppskravet är fortsatt generöst i förhållande till de krav som i allmänhet föreskrivs i samband med tillståndsprövning. Miljöbalken möjliggör visserligen ytterligare skärpning av tillåten utsläppsnivå i samband med den individuella tillståndsprövningen. Länsstyrelsen anser dock att det i direktivet föreslagna utsläppskravet (0,5 mg/l) skulle kunna skärpas ytterligare, förslagsvis till 0,3 mg/l. Länsstyrelsen noterar att det finns en oklarhet kring om förslaget utsläppskrav ska gälla som årsmedelvärde eller om kravefterlevnad ska gälla per provtagningstillfälle. Det av länsstyrelsen föreslagna minimikravet på 0,3 mg/l bör endast bli aktuellt i det fall kravefterlevnad gäller som årsmedelvärde.

Såvitt Länsstyrelsen förstår så är länet som helhet redan utpekad som ett eutrofieringskänsligt område i artikel 7. Tidigare möjlighet att tillgodogöra sig naturlig kväverening (så kallad retention) för att uppfylla utsläppskraven har tagits bort i förslaget (fotnot till tabell 2 i Annex 1). Det senare innebär specifikt att två av länets avloppsreningsverk, som använder sig av denna möjlighet, inte kan fortsätta göra det. De måste dessutom tillsammans med övriga avloppsreningsverk, med en belastning på över 10 000 pe, klara förslaget utsläppskrav om 6 mg/l. Förslaget utsläppskrav bedöms vara mycket svårt att uppnå och det kommer krävas mycket stora och kostsamma ombyggnationer vid samtliga berörda avloppsreningsverk för att om möjligt nå utsläppskravet. Möjligheten att genom procentuell reduktion klara det alternativa utsläppskravet (tabell 2, Annex 1) bedöms ej kunna nyttjas mot bakgrund av att möjligheten att kunna tillgodoräkna sig retention tas bort.

Länsstyrelsen anser att förslaget utsläppskrav inte är kostnadseffektivt och anser att möjligheten för retention fortsatt ska kunna tillgodoräknas. Det största behovet av ytterligare kvävereduktion finns vid kusten och miljöbalken ger fortsatt en möjlighet att via tillståndsprövning ställa

hårdare krav på kväverening för inlandsverk där recipienten motiverar ett sådant krav. Länsstyrelsen befarar att flertalet av de berörda avloppsreningsverken i länet, om förslaget blir verklighet, kan komma att behöva genomföra mycket stora investeringar till en begränsad miljönytta.

Länsstyrelsen bedöms få en ökad arbetsbelastning då de ombyggnationer som kommer behöva genomföras måste föregås av omprövningar för länets samtliga berörda avloppsreningsverk. Länsstyrelsen kommer bli starkt involverad i dessa omprövningar, detta kräver personalförstärkning för att kunna hantera. Även VA-huvudmännen kommer att få lägga stora resurser (både själva och via extern hjälp) enbart för själva tillståndsprövningen.

Länsstyrelsen ser det som angeläget att det klargörs hur utsläppskravet i kommande direktiv ska uppfyllas (som årsmedel eller vid varje provtagningstillfälle). Kvävereningsprocessen är i allmänhet en känslig process (jämfört med exempelvis rening av fosfor) och det bedöms i princip omöjligt att vid varje enskilt tillfälle uppfylla föreslagen nivå. Länsstyrelsen förordar att utsläppskravet även fortsättningsvis formuleras som ett årsmedelvärde.

Länsstyrelsen noterar att artikel 7 inte tar upp behov av kväverening med avseende på förhöjda nivåer av ammoniak, artikeln berör enbart totalkväve. Ammoniak förekommer ofta i förhöjda nivåer i recipienten efter avloppsreningsverk och det är dessutom ett särskilt förorenat ämne. Ammoniak är ofta ett större problem för en recipient jämfört med halten totalkväve i sig, länsstyrelsen anser därför att artikel 7 lämpligen kompletteras med nivåer för högsta tillåtna ammoniakhalter.

Länsstyrelsen lämnar inga synpunkter gällande metodik för att fastställa vissa känsliga områden då detta kommer att fastställas på nationell basis. Såvitt Länsstyrelsen kan förstå så har direktivet dessutom redan pekat ut tillämpligt eutrofieringskänsligt område i Sverige.

5.6 Krav på rening av "mikroföroreningar" och system för att fördela kostnaderna för detta till producenterna

Artikel 8

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med de tillägg som framgår nedan.

Bedömning

Krav på avancerad rening (i direktivet även benämnd kvartär rening) bedöms leda till positiva miljöeffekter i vattenmiljön. Länsstyrelsen ser även positivt på att finansieringen av avancerad rening är tänkt att bäras

av producenterna genom den så kallade ”polluters pay principle”. Länsstyrelsen önskar dock lyfta fram nedanstående synpunkter/utmaningar till följd av förslaget.

Förslaget måste preciseras tydligare med vilka ämnen som kan komma att ingå i begreppet mikroföroreningar och som ska renas genom avancerad rening. I Annex 1, knuten till artikel 8, finns en oklarhet kring vilka ämnen som ska räknas vid beräkning av procentuell reduktion av mikroföroreningar. Detta måste klarläggas.

Genom en så kallad riskbedömning ska länsstyrelserna tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna identifiera områden där mikroföroreningar kan utgöra en risk för människors hälsa och miljön. Om en sådan risk identifieras krävs avancerad rening även för avloppsverk mellan 10 000-100 000 pe. (avloppsreningsverk över 100 000 pe ska alltid förses med avancerad rening). Länsstyrelsen önskar påtala att det behövs tydlig vägledning för hur denna riskbedömning ska genomföras. Länsstyrelsen vill även lyfta fram den ökade resursåtgång som krävs för genomförandet av riskbedömningen, som dessutom ska ses över vart femte år.

Länsstyrelsen ser en farhåga i att det kommer bli en stor brist på såväl utrustning som teknisk expertis för att kunna klara uppsatta måltider för införande av avancerad rening. Dessutom kan införandet av avancerad rening sannolikt medföra behov av omprövning av tillstånd vilket i sig tar tid i anspråk. Sammantaget gör detta att VA-huvudmännen kan komma att få svårt att klara uppsatta måltider. Med anledning av att det i nuläget ej går att förutse utfallet i den riskbedömning som ska göras så går det inte heller att förutse hur många avloppsreningsverk i länet, utöver de två som per automatik omfattas (tätbebyggelse över 100 000 pe), som kommer att omfattas av kraven.

Utifrån hur förslaget är formulerat så innefattar ovan nämnd riskbedömning ej avloppsreningsverk som är mindre än 10 000 pe. Miljöbalken möjliggör att inom ramen för den individuella tillståndsprövningen ställa krav på avancerad rening även för dessa verk. Som ett komplement till denna individuella prövning anser dock Länsstyrelsen att det även bör ges ett utrymme i direktivet för att kunna ställa krav på avancerad rening för verk mindre än 10 000 pe (baserad på en riskbedömning).

Länsstyrelsen önskar för Länsstyrelsens vidkommande särskilt påtala behovet av resurstillskott för att klara av de tillståndsansökningar som kan komma genereras med anledning av den nya teknik som måste

komma på plats. Likaså åtgår resurser inom tillsynen för uppföljning av den implementerade tekniken.

Artikel 9-10

Länsstyrelsen lämnar inga specifika synpunkter kring hur systemet för producentansvar (systemet som ska bekosta införandet av avancerad rening) ska byggas upp. Medlemsstaterna ska tillse att systemet kommer på plats men någon specifik insats för Länsstyrelsen kring uppbyggnad av detta system har ej identifierats i förslaget.

5.7 Förslag om energikartläggning och energineutralitet

Artikel 11

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med de tillägg som framgår nedan.

Bedömning

Länsstyrelsen bedömer att det finns en stor potential för att kunna minska energianvändningen inom branschen genom energieffektivisering. Energieffektivisering bedöms även leda till minskade kostnader för VA-huvudmännen. Den kostnad som en energibesiktning genererar bedöms ge besparingar som täcker upp den kostnaden. Länsstyrelsen ställer sig därför positiv till förslaget. Likaså bedöms målen om energineutralitet (förnybara energikällor) som positiva, dessa ligger i tiden för det klimatarbete som sker brett inom samhället.

Länsstyrelsen ser en viss farhåga i att de måltider som är uppsatta för energikartläggningar/besiktningar kan bli svåra att uppnå (år 2025 för verk över 100 000 pe, år 2030 för verk 10 000-100 000 pe). För att genomföra sådana krävs extern expertis vilket skulle kunna bli en bristvara då många kommer att behöva dessa samtidigt. Detta kan äventyra de måltider som är uppsatta i förslaget.

5.8 Förslag om uppströmskontroll

Artikel 14

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Bedömning

Enligt förslaget ska de behöriga myndigheterna utfärda tillstånd för utsläpp av icke-hushållsvatten till ledningsnät för avloppsvatten från tätbebyggelse. Länsstyrelsen gör tolkningen att det kan avse ett tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken som Miljöprövningsdelegationen eller Mark-

och miljödomstolen fattar för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Sådana tillstånd är vanligtvis förenade med villkor om vilka utsläppskrav som ska gälla för utsläpp av icke-hushållspillvatten till kommunalt avloppsreningsverk.

Det framgår inte av förslaget om det avser samtliga industriella verksamheter som släpper icke-hushållspillvatten till avloppsreningsverk inom tätort. Andelen anmälningspliktiga och så kallade U-verksamheter (varken anmälnings- eller tillståndspliktiga) miljöfarliga verksamheter utgör vanligtvis den stora andelen av anläggningar med utsläpp av icke-hushållspillvatten till avloppsreningsverk.

Förslaget är inte tydligt om det enbart gäller för ”nya” utsläpp av icke-hushållspillvatten till avloppsreningsverk eller även omfattar befintliga. Om kommissionen även avser befintliga verksamheter/utsläpp behöver de behöriga myndigheterna en viss tid för att i förkommande fall inventera vilka verksamheter som har sådana vattenutsläpp, kontrollera om eventuella beslut innehåller krav på utsläpp av vatten samt att i de fall krav på vattenutsläpp saknas ompröva beslutet.

Motsvarande artikel (11) i nu gällande avloppsdirektiv har införlivats i svensk lagstiftning genom 4§ Naturvårdsverkets föreskrifter (2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse. Den ger dock ett större tolkningsutrymme för hur regleringen av utsläpp av icke-hushållspillvatten får genomföras varför Länsstyrelsen ser att det finns behov av att se över regleringen även av befintliga verksamheter/utsläpp.

Tillstånden ska enligt förslaget ses över minst vart sjätte år, vid behov anpassas och kan leda till återkallande av tillstånd. Omprövningarna innebär en ökad arbetsbelastning för tillståndsprövande myndigheter men även för tillsynsmyndigheten. Kommunerna kommer få en betydande ökning av arbetsbelastning i de fall beslut om försiktighetsmått för anmälningspliktiga verksamheter och U-verksamheter är att likställa med tillstånd. Länsstyrelsen anser att intentionerna i förslaget är goda, då uppströmsarbetet är en central fråga för avloppsreningsverken. Länsstyrelsen anser dock att det råder för stor osäkerhet kring omfattningen, att konsekvenserna av förslaget är svåra att se och avstyrker därför förslaget.

5.9 Förslag om ökad resurshushållning genom återanvändning av avloppsvatten och slam

Artikel 15

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med viss reservation.

Bedömning

Kommissionens förslag om återanvändning av avloppsvatten är en viktig del i arbetet med att få till en långsiktig hållbar hushållning med vatten. Länsstyrelsen ställer sig därför positiv till förslaget. Länsstyrelsen bedömer dock att för att kunna återanvända renat avloppsvatten för bevattning av t ex jordbruksmark behöver uppströmsarbetet växlas upp för att kunna uppfylla de omfattande kriterier som ställs krav på i EU-förordningen (2020/741) om minimikrav för återanvändning av vatten. Detta för att bland annat säkerställa tillräckligt hälso- och miljöskydd med avseende på långlivade föroreningar och föroreningar som är bioackumulerande.

Förslaget anger att utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse ska omfattas av särskilda tillstånd, vilka minst vart sjätte år ska ses över och vid behov anpassas. Länsstyrelsen konstaterar att tillstånden enligt Annex I, del B, till största del ska innehålla uppgifter om vilka utsläppskrav som gäller enligt direktivet. Dessa krav kommer enligt Länsstyrelsens bedömning att implementeras i svensk lagstiftning och är minimikrav varför de inte behöver ingå i tillståndet för avloppsreningsverket. Tillstånden ska även innehålla de strängare bestämmelser som behövs för att uppfylla kraven i vattendirektivet, ramdirektivet för marin strategi, MKN-direktivet och badvattendirektivet. För att uppfylla bestämmelserna i angivna direktiv behövs vid behov kraven ställas i tillståndet för respektive avloppsreningsverk. Omprövning av tillstånden för avloppsreningsverken kommer innebära en betydande arbetsbelastning för prövnings- och tillsynsmyndighet.

Artikel 20

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med viss reservation.

Bedömning

För att minska behovet av konstgödsel, som framställs från ändlig fosfor, behöver fosforinnehållet i avloppsslam frigöras och återvinnas för gödning. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att avfallshierarkin i artikel 4 i avfallsdirektivet ska tillämpas för avloppsslam. Avloppsslam innehåller även oönskade ämnen som inte bör spridas på jordbruksmark. Det bör ske ett än mer aktivt uppströmsarbete för att minska innehållet

av oönskade ämnen i avloppsslam. Tekniker för att utvinna fosfor och kväve ur slammet kan i stället behöva tillämpas för att möjliggöra en säker återvinning av fosfor och kväve på jordbruksmark om slammet inte är tillräckligt fritt från oönskade ämnen. Avloppsslammets innehåll av olika ämnen analyseras generellt i en relativt begränsad omfattning och behöver utökas både vad gäller parametrar och omfattning. Länsstyrelsen emotser kommande förslag till nytt slamdirektiv (86/78/EEG).

5.10 Förslag om tillgång till sanitet

Artikel 19

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Bedömning

Länsstyrelsen anser att tillgång till sanitet är något som bör vara en självklarhet för alla människor.

5.11 Förslag om att övervaka smittämnen och antimikrobiell resistens i avloppsvatten

Artikel 17

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Bedömning

Länsstyrelsen anser att förslaget om att övervaka smittämnen kan vara bra utifrån att behöriga myndigheter själva får göra bedömningen om var och hur ofta provtagning ska ske.

5.12 Förslag om övervakning och rapportering

Artikel 21

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Bedömning

Artikel 21 innehåller ändrade formuleringar kring vem som ska övervaka utsläpp från reningsverk samt vad som ska övervakas. Nuvarande formulering har omfattat *behöriga myndigheter och andra lämpliga organ*, där andra lämpliga organ nu föreslås att tas bort. Länsstyrelsen anser att konsekvenserna av dessa ändringar behöver vara bättre utredda, för att det ska gå att ta ställning till denna ändring och vad det har för betydelse för punkterna i övrigt i artikel 21.

Artikel 22

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Bedömning

Länsstyrelsen ser positivt på ökad tillgänglighet av information i alla led om det kan underlätta styrning samt leda till insatser fokuserade till relevanta åtgärder. Förslaget innebär en ökning av alla former av övervakning och rapportering där provtagning med tillhörande analyser är centrala. Artikel 22 hänvisar till ett stort antal artiklar där ändringar av definitioner och formuleringar medför stora osäkerheter med hänsyn till vad artikel 22 kan få för konsekvenser för enskilda aktörer gällande resurser för provtagning. Länsstyrelsen anser att avloppsreningsverken i stort lever upp till kraven i nuvarande avloppsvattendirektiv. Den ökade rapporteringsmängden som förslaget innebär kan därmed inte ses som motiverad.

5.13 Förslag om tillgång till lokal information om avloppsvattenrening

Artikel 24

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Bedömning

En översiktlig presentation av avloppsreningens miljöprestanda på tätortsnivå kopplat till kostnader och hur utsläppskrav efterlevs kan leda till mer korrekt och resurseffektivt nyttjande av VA-nyttigheterna.

Övriga artiklar

Länsstyrelsen avstår från yttrande över övriga artiklar som inte har omnämnts i yttrandet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helena Jonsson med miljöskyddshandläggare Per-Olof Svensson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Johan Löwenadler-Davidsson, avdelningschef Emma Willaredt, enhetschef Håkan Wirén, miljöskyddshandläggare Robert Karlsson, miljöskyddshandläggare Karl-Oskar Lund och miljöskyddshandläggare Li Blomqvist medverkat.

Bilaga

Naturvårdsverkets PM, daterat 2022-11-11 (dnr NV-06245-22)

Kopia

Miljödepartementet, m.nm@regeringskansliet.se

Länsledning, helena.jonsson@lansstyrelsen.se,

johan.lowenadler.davidsson@lansstyrelsen.se

Samhällsavdelningen, emma.willaredt@lansstyrelsen.se,

hakan.wiren@lansstyrelsen.se, robert.karlsson@lansstyrelsen.se, [\[oskar.lund@lansstyrelsen.se\]\(mailto:oskar.lund@lansstyrelsen.se\), \[p-o.svensson@lansstyrelsen.se\]\(mailto:p-o.svensson@lansstyrelsen.se\),](mailto:karl-</p></div><div data-bbox=)

li.blomqvist@lansstyrelsen.se