



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.nm@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över Reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse – förslag från europeiska kommissionen

Er beteckning: M2022/01945

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne instämmer i stort i Kommissionens förslag till reviderat direktiv gällande rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och anser att den ökade ambitionsnivån övergripande är positiv.

Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter på förslaget samt utvecklad beskrivning av dessa följer nedan.

- Länsstyrelsen efterfrågar en förtydligad tolkning av definitionen av tätbebyggelse i kommande lagstiftning. (artikel 2)
- Förslaget kommer att medföra ett ökat behov av utbyggnad av kväverening. Detta med anledningen att havsområdena kring Skåne och Blekinges kuster sannolikt blir utpekade som eutrofieringskänsliga områden, att inget reningsverk idag klarar så hög reningsgrad som förslaget anger, att tillgodoräknandet av retentionen föreslås tas bort samt att flertalet av reningsverken i Skåne är mindre och mellanstora med utsläpp till mindre vattenförekomster som idag inte uppnår god status.

Detta kommer att medföra behov av stora och kostsamma ombyggnader av dagens avloppsreningsverk. Kraven kommer att variera för olika delar av Sverige. I Skåne med många små och medelstora reningsverk blir sannolikt kostnaderna betydande och på sikt kan sammanslagningar bli nödvändiga.

Länsstyrelsen anser att Regeringen behöver göra en analys av hur olika delar av Sverige kommer träffas av direktivet, hur stora kostnaderna blir och hur det ska finansieras.

- För reningsverk med utsläpp till vissa vattenförekomster kommer det trots ytterligare rening sannolikt bli svårt att erhålla tillstånd till utökning av reningsverket på grund av krav på uppfyllande av vattendirektivet. Detta kan medföra svårigheter att tillåta nya planområden för bostäder och verksamheter samt att kommuner tvingas avstå från utbyggnad av bostäder i redan planlagda områden. Reningsverken kan också behöva neka anslutning från nya eller utökning av befintliga verksamheter och industrier. På sikt kan detta innebära att mindre reningsverk måste slå samman till färre och större verk där reningskraven uppfylls och miljö kvalitetsnormerna för vattnet inte riskeras. (artikel 7)
- Länsstyrelsen ser gärna att listan över läkemedelsämnen i direktivet harmoniseras med de som anges i ramdirektivet för vatten samt dess dotterdirektiv (prioämnesdirektivet). En ytterligare utveckling vore att lista alla förorenande ämnen i ett direktiv, förslagsvis ramdirektivet för vatten, med hänvisning från avloppsdirektivet. (artikel 8)
- Länsstyrelsen vill uppmärksamma Regeringen på behovet av att tillräckliga resurser tillförs myndigheten för att möta den betydande ökningen av arbetsuppgifter både för tillståndsprövningen (artikel 7 och 8) och för myndighetens tillsyn, tillsynsvägledning samt arbete med tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster (LAV) som bedöms följa av direktivet (artikel 5,9,10,11,14,15,18,20,21,22).

Med snäva tidsgränser för nya tillstånd är det troligt att många reningsverk och övriga verksamheter behöver tillståndsprövas samtidigt och att handläggningstiderna hos prövningsmyndigheterna därmed riskerar att bli mycket långa om inte en resursförstärkning säkerställs.

Artikel 2, definitioner

Föreslaget innebär ett utökad tillämpningsområde till att omfatta tätbebyggelse från 1 000 pe eller fler, jämfört med 2 000 pe eller fler i nuvarande direktiv. Om tillståndsplikten kommer följa denna nya gräns innebär det för Länsstyrelsens del tillkommande tillståndsprövningar som måste hanteras vid Miljöprövningsdelegationen samt ett ökat antal tillsynsobjekt.

Det föreslås även ett tilläggs kriterium som vidgar definition av tätbebyggelse att gälla för 10 pe per hektar. Det nuvarande kriteriet att ”befolkningen och/eller de ekonomiska aktiviteterna är tillräckligt

koncentrerade ”för att motivera att spillvattnet samlas in och bortleds föreslås ersättas av att föroreningsbelastningen är ”tillräckligt koncentrerad”. Detta öppnar upp för en bredare tolkningsram vilket enligt Länsstyrelsens uppfattning är svår att bedöma konsekvenserna av men torde kunna medföra osäkerhet i tillämpningen av förslaget och hur detta harmoniserar med lagen om allmänna vattentjänster, LAV samt det krav på tillsyn som Länsstyrelsen omfattas av enligt 51 § och 6 §. Det är viktigt att en tydlig tolkning görs av definitionen av tätbebyggelse i kommande implementering och att även nödvändiga uppdateringar införs inom berörd lagstiftning som exempelvis LAV.

Artikel 5, avloppsplaner

Länsstyrelsen ser det som positivt att ett systematiskt arbetssätt införs gällande ledningsnätet och tillskottsvatten samt att större fokus läggs på en förbättrad hantering och rening av dagvatten. Tillsynen över dagvatten ligger idag på den kommunala tillsynsmyndigheten men Länsstyrelsen har ett tillsynsvägledningsansvar och medverkar även i den strategiska va-planeringen genom LAV-arbete (51§ och 6§). Länsstyrelsen bedömer att förslaget främst kan medföra ett ökat behov av resurser inom Länsstyrelsens tillsynsarbete som sker inom ramen för LAV.

Artikel 7, tertiär rening

Vilka reningsverk som kommer att omfattas av krav på tertiär rening grundas på om utsläpp sker till eutrofieringskänsligt område. Dessa områden ska pekats ut nationellt. Det framstår dock som att områden som redan är utpekade som känsliga för eutrofiering enligt havsmiljödirektivet även ska klassas som detta enligt avloppsdirektivet (Bilaga 2, pkt 1) Länsstyrelsen utgår från det i den följande bedömningen.

Länsstyrelsen bedömer uppfyllandet av reningskraven för tertiär rening som tillfredsställande vad gäller nivån av fosfor. Dock kommer det väsentligt skärpta kravet på kväverening att medföra ett ökat behov av utbyggnad av reningsverk med befintlig kväverening liksom införande av reningssteg för fullskalig kväverening vid vissa mellanstora reningsverk som tidigare fått tillgodoräkna sig retention. Även reningsverk vid mindre orter, med < 10 000 pe kan komma att omfattas av utsläppskraven beroende på om de riskerar att inte följa efterlevnaden av andra relevanta EU-direktiv. Samma utsläppskrav kommer att gälla för inlandsreningsverk som för kustreningsverk.

I Skåne finns ca 47 stycken tillståndspliktiga avloppsreningsverk, varav ca 14 stycken ligger vid kusten och övriga 33 ligger inland. Av inlandsverken klassas 3 stycken som stora (> 100 000 pe), ca 12 medelstora (10 000 – 100 000 pe) och ca 18 som mindre (2 000 -10 000 pe).

Skåne län är en utpräglad jordbruksbygd och de flesta av vattenförekomsterna är starkt påverkade av näringsämnen och uppnår inte god status. Mot bakgrund av att det övervägande antalet av reningsverken är inlandsverk i länet bedömer Länsstyrelsen att behovet av utbyggnad av kväverening kommer att bli omfattande.

Införande av kväverening kommer medföra betydligt högre kostnader för verksamheterna och i förlängningen högre VA-taxor för de enskilda brukarna av vattentjänster. Länsstyrelsen befarar att många kommuner kommer att få det mycket svårt att finansiera utbyggnadsbehoven enligt förslaget när befolkningsunderlaget är begränsat. Det blir orimliga och oproportionerliga kostnader för dessa kommuner. Därför anser Länsstyrelsen att Sverige måste analysera konsekvenserna för hur de skärpta kraven och förändrade förutsättningarna kommer att påverka kommuner i olika delar av landet. Länsstyrelsen ser också ett behov av att finansieringen ses över och inte enbart landar på de enskilda verksamheterna. Styrmedel kan behöva tillföras och differentieras då föreslagna regleringar kommer att slå olika hårt i olika delar av landet.

Länsstyrelsen bedömer att konsekvenser av kraven kan komma att hämma utbyggnaden av bostäder, både genom att det blir svårt att tillåta nya planområden liksom förtätning inom gällande planområden. Även nyetablering och utökning av industriverksamheter vars processavloppsvatten är kopplat till avloppsreningsverk kan behöva begränsas.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma Regeringen på kostnaderna och konsekvenserna som förslaget i vissa delar innebär. Bland annat bedömer Länsstyrelsen att den nu etablerade va-strukturen i Sverige sannolikt kommer behöva förändras. Va-verksamheterna kommer behöva organisera sig på nya sätt i större enheter. Sammanslagning av mindre verk blir en nödvändighet för att möta och finansiera de ökade reningskraven samt kunna attrahera nödvändiga kompetenser i form av personella resurser.

Om uppfyllandet av kravnivån för fosfor och kväve ska ske vid varje provtagningstillfälle i stället för på kvartals- eller årsbasis, så som nu sker, befarar Länsstyrelsen att reningsverken, särskilt vad gäller

kväverening, kan få svårt att uppfylla kraven. Årsmedelvärden ger möjlighet att kompensera den sämre reningsförmågan vintertid, då de biologiska processerna fungera sämre på grund av lägre temperaturer, med god reningsförmåga sommartid, och på så sätt uppfylla kraven. För uppfyllnad av kraven vid varje provtagningstillfälle bedömer Länsstyrelsen att ytterligare investeringar i utökad rening kommer krävas.

De ökade kraven på kväverening kommer att medföra en betydande ökning av arbetsbelastningen för Länsstyrelsen som provningsmyndighet, tillsynsmyndighet och tillsynsvägledande myndighet. Länsstyrelsen ser att vissa flaskhalsar kan komma att uppstå för tillståndsprövningsprocessen om ett större antal reningsverk behöver tillståndsprövas samtidigt inom föreslagna tidpunkter. Eftersom Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Skåne län även prövar verksamheter i Blekinge län, beräknas ytterligare ökning av ärenden ske. Länsstyrelsen bedömer att det föreligger en överhängande risk för förlängda handläggningstider i prövningsprocessen om inte tillräckliga resurser tillförs Länsstyrelsen och dess Miljöprövningsdelegation.

Artikel 8, rening av mikroföroreningar

Förslaget innebär ett införande av ett fastställt antal indikatorämnen som verksamheterna åläggs att provta samt rena till en bestämd nivå. Antalet utpekade läkemedelsämnen inom vattendirektivets bestämmelser kommer att öka och föreslås flytta till dotterdirektivet för prioämnen. Länsstyrelsen ser ett behov av att bestämmelserna harmoniseras så att samma ämnen åläggs avloppsreningsverkens kontroll och rening enligt avloppsdirektivet som de som fastställs i vattendirektivet för att undgå att krav kan komma att ställas utifrån två olika lagstiftningar. Det skapar en otydlighet om en verksamhet träffas av behovet av läkemedelsrening eller ej och när tillräcklig rening kan anses ha uppnåtts. En annan möjlig utveckling av regleringen skulle vara att ämnena enbart återfinns inom ett av direktiven, företrädesvis i vattendirektivet med dess dotterdirektiv, och med hänvisning från avloppsdirektivet.

Det är svårt att bedöma hur många av reningsverken som kan komma att träffas av bestämmelsen. Av tidigare gjord screeningundersökning av Länsstyrelsen Skåne för vissa läkemedelsrester i olika recipienter belastade av 7 mindre reningsverk, framkom att risk förelåg för påverkan på recipienterna i varierande grad. Diklofenak, som är ett föreslaget ämne i avloppsdirektivet och som även återfinns i vattendirektivets bestämmelser, har påvisats i recipienterna nedströms samtliga undersökta reningsverk. De flesta proverna visade på otillåtet

höga halter enligt HVMFS 2019:25 fastställda bedömningsgrunder. Undersökningen indikerar att det kan finnas behov, inte enbart för de större reningsverken, utan även för mindre och medelstora inlandsverk av utbyggnad av läkemedelsrening.

Med ökat behov av läkemedelsutbyggnad kommer även arbetsbelastning för Länsstyrelsens del att öka. Detta gäller för uppdragen som prövningsmyndighet, tillsynsmyndighet och tillsynsvägledande myndighet. Liksom för utbyggnaden av kväverening ser Länsstyrelsen att vissa flaskhalsar kan komma att uppstå för tillståndsprövningsprocessen om ett större antal reningsverk behöver tillståndsprövas samtidigt inom föreslagna tidpunkter. Eftersom Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Skåne län även prövar verksamheter i Blekinge län, beräknas ytterligare ökning av antalet ärenden ske. Länsstyrelsen bedömer att det föreligger en överhängande risk för förlängda handläggningstider i prövningsprocessen om inte tillräckliga resurser tillförs Länsstyrelsen och dess Miljöprövningsdelegation.

Artikel 9, utökat producentansvar

Länsstyrelsen ser föreslaget om utökat producentansvar som rimligt då detta innebär att de branscher vars produkter förorenar avloppsvattnet mest får bidra med finansiering för den avancerade reningen. Detta går i linje med principen att förorenaren betalar. Då det idag inte finns något system för att fördela kostnader för avancerad rening till producentledet kommer ett nytt system för detta att behöva byggas upp och administreras. Länsstyrelsens eventuella del i detta framstår i dagsläget som oklar.

Artikel 11, energikartläggning och energineutralitet

Länsstyrelsen anser det vara positivt med ett mer fokuserat och systematiskt arbete med energieffektivisering inom branschen innebärande krav på regelbundna energikartläggningar och strävan efter energineutralitet samt minskning av växthusgaser. Energineutraliteteten föreslås gälla på nationell nivå vilket Länsstyrelsen anser vara nödvändigt för att målet ska kunna uppnås. Länsstyrelsen kan konstatera att behovet av energi kommer öka i betydande grad i och med ökade krav på rening av främst kväve men även för den avancerade reningen. Möjligheterna med rötgasframställning lyfts särskilt fram i förslaget. Huruvida den producerade mängden rötgas kommer att kunna täcka behovet för att uppnå energineutralitet på sikt eller om även andra förnyelsebara energikällor eventuellt kommer krävas för verksamheterna framstår som oklart i dagsläget.

För Länsstyrelsens del kommer förslaget sannolikt att innebära en viss ökad arbetsinsats inom ramen för tillsynsarbetet och eventuellt även inom miljöprovningen.

Artikel 14, utsläpp av annat vatten än hushållsvatten till spillvattennätet

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om någon form av lämplighetsprovning för processavloppsvatten från verksamheter innan de ansluts till det kommunala spillvattennätet. Provning av påkoppling och begränsningar av föroreningar sker redan idag vid tillståndsprövningar vid Miljöprovningsdelegationen där även VA-huvudmannen hörs om sin inställning i frågan. Ofta fastställs även villkor som reglerar utsläppet till spillvattennätet.

Förslaget kan enligt Länsstyrelsens uppfattning förbättra kvaliteten av påkopplade avloppsvatten till reningsverket vilket kommer medföra positiva konsekvenser för reningsverkens funktionalitet, för vattenförekomsterna och ge ökade möjligheter till återanvändning av det renade avloppsvattnet och näringsämnen i slammet. Ändringen kan dock medföra att vissa verksamheter kan få svårare att få tillstånd till påkoppling.

Regelbunden omprovning av samtliga B-verksamheter som har utsläpp till reningsverk kommer att kräva en ökad arbetsinsats från Länsstyrelsen.

Artikel 15, återanvändning av renat avloppsvatten

Länsstyrelsen ser generellt återanvändning av renat avloppsvatten som positivt utifrån ett övergripande resurshållningsperspektiv. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är kravet emellertid alltför högt ställt om främjande av återanvändning ska ske för samtliga reningsverk. Alla reningsverk ligger inte på lämplig lokalisering för återanvändning av vattnet i någon större utsträckning och kraven bör kunna anpassas efter lokala omständigheter och behov. Den användning av renat avloppsvatten som har börjar efterfrågas är tekniskt vatten för användning i processer inom industrin och andra verksamheter som inte kräver dricksvattenkvalitet. Länsstyrelsen efterlyser en tydlig reglering inom området så att återanvändning blir säker och praktiskt genomförbar.

Återanvändning av renat avloppsvatten föreslås föregås av någon form av tillståndsgivning. Om detta medför en arbetsinsats från Länsstyrelsen.

Artikel 18, riskbedömning

Länsstyrelsen bedöms sannolikt bli berörd part vid framtagande av riskbedömningar vilket kommer att medföra en ökad arbetsbelastning som torde kunna bli betydande.

Artikel 20, slam

Slamhanteringen ska enligt förslaget följa avfallshierarkin för att främja återanvändningen av näringsämnen. Utgångspunkten för att möjliggöra cirkulära processer är begränsning av tillförseln av föroreningar. Någon tidsaspekt eller återvinningsgrad finns inte i förslaget för närvarande vilket gör det svårt att bedöma omfattningen av omställningen och vilken eventuell påverkan det kan få för myndighetens arbete.

Artikel 21, övervakning och rapportering

Övervakning och rapporteringskraven ökar påtagligt i förhållande till nuvarande omfattning både vad avser antalet parametrar och frekvens. Länsstyrelsen anser att det är positivt att provtagning utökas särskilt för vissa nya ämneskategorier men även en förbättrad kvalitetskontroll jämfört med dagens kontroll kan i vissa fall vara motiverad. Den ökade provtagningen drabbar emellertid en bransch som redan idag är ålagd långt mer omfattande provtagning jämfört med övriga tillståndspliktiga branscher. Behovet av kontroll behöver relateras till miljönyttan för att vara motiverad.

Konsekvenserna av föreslagen ändring kräver som Länsstyrelsen tolkar det en betydande ökad arbetsinsats och ökade kostnader för verksamheterna. Miljönyttan av flera av förslagen framgår inte med tillräcklig tydlighet.

Länsstyrelsen bedömer även att en ökad datahantering, tillsyn och tillsynsvägledning och rapportering kommer att medföra en betydande ökad arbetsbelastning för myndigheten vid kvalitetsgranskningen som sker inför rapporteringen till EU.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Länsöverdirektör Ola Melin med miljöskyddshandläggare Susanne Eriksson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också medverkat miljöhandläggare på Tillsynsenheten Trine Gadmar, t.f. enhetschef för Tillsynsenheten Sofie Nydemark, enhetschef för Miljöprovningensheten Karin Söderholm och Miljöskyddsavdelningens chef Rima Dauod.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.