

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Oskar Wikstrand, Tove Göthner-Tideman

Miljödepartementet
10333 STOCKHOLM

Remiss av EU-kommissionens förslag till reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att det är bra att en översyn görs av nuvarande direktiv. SKR anser dock att allt för detaljerade regleringar bör undvikas och att kostnadskrävande krav som inte kan motiveras med miljönytta måste tas bort eller arbetas om. Förbundet har identifierat ett antal allvarliga brister med förslaget som behöver ändras.

Förslaget saknar undantag för att tillåta nya och möjliggöra utbyggnad av redan effektiva avloppsreningsverk i de fall det riskerar att överskriva miljö kvalitetsnormer för vatten. Behovet av detta undantag är viktigt för Sverige då svenska högeffektiva reningsverk inte kan kompensera en utbyggnad med förbättringar i reningseffektivitet. Bristen på undantag kan innebära att kommuner kan tvingas att avstå från att tillstyrka nya bostäder och hämma näringslivsutvecklingen genom nekande av påkoppling till gemensamma ledningsnät.

Förslaget har kostnadsdrivande krav som inte står i proportion till den miljönytta som uppnås i delar av Sverige. Direktivets krav på kväverening utgöra den största kostnaden, cirka 85 %. Kväverening i den utsträckningen som föreslås utan undantag av kommissionen kan inte motiveras av de kostnader det skulle innebära för Sverige. Uppskattningar pekar på att cirka hälften av de uppskattade kostnaderna inte kan relateras till någon miljönytta.

SKR avstyrker ett inkluderande av små avlopp i direktivet med generella höga reningskrav utan hänsyn till de lokala förutsättningarna. Kraven kring små avloppsanläggningar skulle kunna hämma landsbygdsutvecklingen i Sverige och är inte rimliga i proportion till den miljönytta som uppnås. SKR anser att små avlopp är centrala komponenter i Sveriges samlade behandling av avloppsvatten och Sverige står utan alternativ i många fall. SKR anser att en statlig analys behövs av de miljömässiga och ekonomiska

konsekvenserna för enskilda avlopp i Sverige, utifrån EU-direktivets förslag.

Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar förslaget då nuvarande direktiv inte driver skydd för miljö och människa tillräckligt kraftfullt. Gällande direktiv är över 30 år gammalt och tar inte hänsyn till dagens utmaningar och möjligheter, bland annat avseende föroreningsbild och tillgänglig teknik. SKR anser att allt för detaljerade regleringar bör undvikas och att kostnadskrävande krav som inte kan motiveras med miljönytta måste tas bort eller arbetas om. Kostnaderna måste vägas mot den nytta de kan göra för andra klimat- och miljöåtgärder. Vidare anser SKR att de genomförandetider som föreslås är för korta med hänsyn till de omfattande förändringar och krav som föreslås. SKR anser även att rapporteringen till EU måste hållas på en rimlig nivå och vara väl motiverad utifrån vilka nyttor och vilket mervärde den insamlade informationen ger på europeiska nivå.

Förbundet har identifierat ett antal allvarliga brister med förslaget.

Weserdomen och utbyggnad av reningsverk

Förslaget saknar ett undantag för att tillåta nya och möjliggöra utbyggnad av redan effektiva avloppsreningsverk i de fall det riskerar att överskrida miljökvalitetsnormer för vatten. Detta är en särskilt allvarlig brist och härstammar från den så kallade Weserdomen, ett prejudikat från EU-domstolen som innebär att en verksamhet inte kan tillåtas om det riskerar att överskrida eller äventyra gränsvärden för halter av olika ämnen. Behovet av detta undantag är särskilt viktigt för Sverige då många svenska högeffektiva reningsverk inte kan kompensera för en utbyggnad med förbättringar i reningseffektivitet. Det är viktigt att bestämmelserna inte slår fel och därmed riskerar att straffa de medlemsländer som varit mest ambitiösa i sin rening.

Det finns även problem med gränsvärden för ämnen där tillgänglig teknik för rening saknas och där utsläppen är svåra att stoppa vid källan till följd av gamla synder eller tillvägagångssätt. Kvicksilver är ett sådant exempel. Kvicksilver ingår i amalgamlagningar som förr användes för tandlagning. Kvicksilver kan spridas mycket långa sträckor via luften. Nedfallet av kvicksilver över Sverige är fortfarande stort till följd av utsläpp i andra länder. Föroreningen kan i Sverige inte begränsas vid källan och utsläppen kommer att fortsätta bland annat så länge de finns i tänderna hos befolkningen i och utanför Sverige. Sverige har varit drivande i arbetet mot ett globalt utfasande av kvicksilver via Minamatakonventionen. Det är fullt rimligt att ställa förbud mot försämring mot industrier och andra

verksamheter. Det är emellertid orimligt att reningsverk som syftar till att skydda miljö och människors hälsa hämmas av sådana förutsättningar.

Det finns därmed en motsättning mellan ramdirektivet för vatten som innebär att utbyggnad av reningsverk kan hindras, och avloppsdirektivet där bestämmelser ställer krav på avloppsrening i tätorter. Den här legala motsättningen behöver kommissionen adressera i direktivet, inte minst eftersom den negligerades i den utvärdering (fitness check) av ramdirektivet för vatten som genomfördes under 2018. SKR har tillsammans med andra aktörer inför revideringen påpekat denna brist för EU-kommissionen.

Det är viktigt att svenska kommuner kan bygga nya eller bygga ut befintliga reningsverk när befolkningen växer. Annars kan kommuner behöva tvingas att avstyra ny bostadsbebyggelse. Bristen på undantag kommer även hämma näringslivsutveckling genom att VA-organisationerna kan behöva neka vissa verksamheter och industrier påkoppling till gemensamma ledningsnät. Samtidigt föreslås skärpningar och nya gränsvärden i EU-kommissionens förslag på reviderade grundvatten- och prioämnesdirektiv vilket kan innebära att denna situation kan komma att uppstå hos alltför många reningsverk.

Brist på hänsyn till svenska förutsättningar

SKR instämmer i behovet av skarpa ramverk som minskar belastningen på miljön. Regelverken måste dock vara målinriktade, riskbaserade och tillräckligt flexibla för att kunna anpassas till de olika naturliga, geografiska och demografiska förhållanden som råder inom unionen. Det är viktigt att de kostnader som förenas med åtgärderna ska ge största möjliga nytta för människors hälsa och miljön. Förslaget har kostnadsdrivande krav som inte står i proportion till den miljönytta som uppnås i delar av Sverige. Svenskt Vatten bedömer ett investeringbehov på mellan 40 och 65 miljarder kronor kommande 10 -15 år till följd av de föreslagna bestämmelserna. Det innebär att VA-taxorna kommer att behöva höjas med mellan 15-30 % om kostnaden helt ska finansieras via taxor. Svenskt Vatten bedömer att cirka hälften av kostnadsökningarna inte ger någon direkt miljönytta. Bestämmelserna väntas slå än mer fel i gles-/landsbygd där de högsta kostnaderna till minst miljönytta är att vänta. Svenskt Vatten bedömer att upp emot 90 % av kostnaderna i dessa lägen inte ger någon miljönytta.¹ Av samtliga uppskattade kostnader bedöms direktivets krav på kväverening utgöra den största kostnaden (cirka 85 %). Kommissionens förslag på ett generellt högt reningskrav för kväve slår särskilt fel i Sverige. Förslaget

¹ Svenskt Vatten. 2022. *Avloppsdirektiv med konsekvenser – Svenskt Vattens analys och värdering av EU-kommissionens förslag den 26 oktober 2022 till nytt avloppsdirektiv*. Bromma: Svenskt Vatten. [avloppsdirektivets-konsekvenser_2022-11-08.pdf](https://www.svensktvatten.se/avloppsdirektivets-konsekvenser_2022-11-08.pdf) ([svensktvatten.se](https://www.svensktvatten.se))

innebär bland annat att alla norrlandskommuner tvingas införa kväverening trots att varken Bottenviken eller Bottenhavet är bedömda som kvävekänsliga områden. Till det innebär kvävereningskraven dessutom en ökad energi- och kemikalieanvändning då reningen är svåruppnådd i kalla klimat. Kommissionen har heller inte tagit i beaktning Sveriges naturliga förutsättningar för rening av kväve (s.k. kväveretention). Förslaget innehåller en bestämmelse som hindrar tillgodoräknande av naturlig kväveretention trots att denna rening är vetenskapligt bevisad. Förslaget tillgodoser inte heller behovet av ett undantag för syreförbrukande ämnen (BOD₇) i kallt klimat. Flertalet reningsverk i Sveriges nordliga delar släpper ut avloppsvatten till stora norrlandsälvar som är näringsfattiga med hög vattenföring, låga vattentemperaturer och naturligt högt syrenehåll. Vattenkvaliteten påverkas inte av så små BOD₇-utsläpp och den rening som EU-kommissionen kräver medför ingen mätbar förändring för vattenmiljön.

Små avlopp och mindre gemensamhetsanläggningar

EU-kommissionen föreslår även att direktivet ska omfatta små avlopp (*IAS – Individual or Appropriate Systems*) med långtgående krav om befolkningstätheten är tillräckligt koncentrerad. Ett tillägg har gjorts i direktivet som innebär att utsläpp från områden med små avlopp som motsvarar 10 PE (ungefär 3-5 hushåll) inom en hektar (cirka 100x100 meter) kommer att omfattas av kraven i direktivet. I regel gäller detta för tätorter över 1 000 PE. Kommissionen har dock inkluderat bestämmelser där avlopp i mindre tätorter, under 1000 PE, även omfattas av direktivet om de finns i ett område som är påverkat av avloppsutsläpp. SKR tolkar det som att reglerna blir tillämpliga i fritidshusområden, turistanläggningar och andra sällananvändningsbostäder om grundkraven uppfylls, trots att ett hus kanske endast används några veckor om året.

Förbundet anser att definitionen även ger möjlighet till olika tillvägagångssätt för framräknande av de små avlopp som kan komma att omfattas av direktivet. Beroende på tillvägagångssätt för framräknande kan antal små avloppsanläggningar som omfattas av direktivets krav skilja sig. Detta har bland annat framförts av Lycksele kommun i dess analys av förslaget².

Kommissionen föreslår i första hand att små avlopp ska tillåtas endast i undantagsfall i de fall man kan visa att det inte är miljömässigt motiverat eller innebär allt för höga kostnader att rena vattnet i kollektiva lösningar. För de små avlopp som omfattas avser kraven nationella register av avloppen, en ändamålsenlig installation och underhåll samt en regelbunden

² Lycksele Kommun. 2022. *Hur påverkar EU-kommissionens förslag till nytt avloppsdirektiv Lycksele kommun?* [hur-paverkar-eu-kommissionens-forslag-till-nytt-avloppsdirektiv-lycksele-kommun-202221208.pdf](https://www.lycksele.se/mediedokument/hur-paverkar-eu-kommissionens-forslag-till-nytt-avloppsdirektiv-lycksele-kommun-202221208.pdf)

kontroll över att avloppen motsvarar gällande krav. Bestämmelsen omfattar även reningskrav som överstiger de nationella krav som idag ställs på de små avloppen, framförallt avseende rening av kväve. SKR erfar att majoriteten av dagens små avloppsanläggningar inte klarar de kvävereningskrav som föreslås. De små avloppsanordningar som omfattas av förslaget ser därför ut att behöva kompletteras med ytterligare rening vilket skulle innebära stora kostnader för berörda. Kommissionen begär även lagstiftningsrätt delegerad på området för att lättare kunna komplettera med än mer detaljerade krav avseende de små avloppen. SKR anser att detta är särskilt bekymmersamt då exempelvis anläggningstyper som infiltrationer skulle kunna förbjudas med långtgående effekter för svenska husägare utan att det finns miljömässig motivering för ett sådant krav. SKR har i dagsläget inte uppgifter om i vilken utsträckning som svenska små avloppsanläggningar kan komma att omfattas av direktivets höga krav. Det beror bland annat på hur tolkningen av definitionen görs samt vilka områden som identifieras påverkade av avloppsutsläpp. Nedslag har dock gjorts i kommunerna Strömsund, Lycksele, Berg/Härjedalen och Mora/Orsa.

Strömsunds kommun ligger i Jämtlands län och omfattar 11 700 kvadratkilometer yta, vilket är större än hela Skåne län. Huvudparten av denna yta är obebyggd och kan klassas som extrem glesbygd. Bedömningen från Strömsunds kommun är att det ur ett livscykelperspektiv är orimligt att inkludering av små avlopp i avloppsdirektivet skulle kunna gynna miljön lokalt.

I Lycksele kommun, som ligger i Västerbottens inland, uppskattas att de ökade kostnaderna för hushåll med berörda små avlopp bli i genomsnitt 200 000 kr per fastighetsägare. Dessa kostnader skulle inte drabba VA-kollektivet utan den enskilde fastighetsägaren. Kostnadsökningarna skulle innebära ett hårt slag mot landsbygden.

I Berg och Härjedalens kommuner bor totalt 17 000 personer, och det finns ett stort antal fritidsbostäder. Kommunerna har drygt 6 000 små avlopp. I områden där exploateringstrycket är väldigt lågt och där belastningen från enskilda avlopp är låg kan en större kostnad inte motiveras, varken gentemot värdet på fastigheten (som ger möjlighet att finansiera genomförande) eller miljönyttan. Kostnaden för ledningsdragning skulle bli hög.

I Mora och Orsa kommuner belyser man att många fastighetsägare redan har åtgärdat sina anläggningar enligt gällande svenska regler. Många kommuner, likväl som Mora och Orsa, har bedrivit tillsyn på små avlopp och ställt krav på åtgärder. Det kommer bli svårt att ställa ytterligare krav på fastighetsägarna inom 10-15 år. De fastighetsägare som åtgärdar sina

anläggningar idag, räknar med att dessa ska uppfylla kraven och det är orimligt med ytterligare kostsamma krav för en tid framöver.

SKR anser att det behövs en statlig analys av de miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna för små avloppsanordningar i Sverige, utifrån EU-direktivets förslag.

SKR avstyrker ett inkluderande av små avlopp i direktivet. Kraven kring små avloppsanläggningar skulle kunna hämma landsbygdsutvecklingen i Sverige och är i vissa fall inte rimliga i proportion till den miljönytta som uppnås. Definitionen i artikel 2 bör inte omfatta små avlopp och bestämmelserna avseende små avlopp i artikel 4 och särskilt i artikel 18 bör helt tas bort. Små avlopp regleras nationellt i Sverige genom miljöbalken och miljömålssystemet. Sverige har cirka 700 000 små avloppsanordningar. Även om inte samtliga små avlopp omfattas kan kraven komma att innebära långtgående åtgärds- och underhålls krav samtidigt som de riskerar att innebära en liten miljönytta i vissa delar av landet. I vissa tätbebyggda och vattennära områden med känslig mark innebär små avlopp en risk för föroreningar och bidrar till övergödning, men det finns också områden där risken inte är alls lika stor. Därför har vi idag variationer i de krav vi i Sverige ställer och i vilken omfattning tillsynsmyndigheten prioriterar tillsynen av små avloppsanläggningar. Det är viktigt att den lokala tillsynsmyndigheten kan prioritera och göra lokala avvägningar utifrån hur stor risk som föreligger och därefter rikta tillsyn och krav dit det gör störst skillnad.

Övriga synpunkter

Producentansvar och principen om förorenaren betalar (PPP)

SKR välkomnar förslaget om införande om producentansvar för läkemedels- och kosmetikaindustrin. Bestämmelserna ligger i linje med huvudstrategier i den Gröna Givens samt de miljörättsliga principerna om att stoppa utsläpp vid källan och förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Förbundet ser dock behovet av att förtydliga och kalibrera föreslagna bestämmelser på området för att undvika kryphål i lagstiftningen för de industrier som påverkas. Bland annat bör undantag knytas till den produktmängd som sätts på marknaden och inte till enskilda bolag. Det är viktigt att producenterna, och inte VA-kollektivet, betalar för den rening som deras produkter innebär. Det skapar dessutom i förlängningen incitament till framtagande av miljövänligare alternativ och utfasning av miljöfarliga produkter. SKR efterfrågar att Sverige säkerställer att bestämmelserna om producentansvar formuleras så att producenterna tar sitt fulla ansvar för sina nedbrytningsprodukter.

Tillgång till sanitet

Kommissionen om krav på tillgång till sanitetslokaler, det vill säga toaletter och utrymmen där EU-medborgare kan ta hand om sin hygien. SKR bedömer att tillgången till sanitetslokaler generellt är god i Sverige, särskilt inom tätorter. Även tillgången för personer med funktionshinder bedöms som god med anledning av nationella bestämmelser på området. Det blir dock en definitionsfråga vad som anses som tillräcklig tillgång enligt kommissionens förslag. Det är därför svårt att göra en bedömning över bestämmelsens konsekvenser för Sverige och svenska kommuner. Bestämmelsens skrivelse om att medlemsstaterna ska vidta ”alla nödvändiga åtgärder för att förbättra tillgången till sanitet” (artikel 19) är allt för abstrakt och innebär risk för en väldigt skarp tolkning. I händelse av en stram tolkning av bestämmelsen skulle denna kunna innebära krav på utbyggnad av offentliga toaletter i större utsträckning, anpassning utifrån säkerhetsaspekter samt diverse informationsinsatser. I likhet med de synpunkter som framfördes under revideringen av dricksvattendirektivet anser SKR att frågan om marginaliserade gruppers tillgång till sanitet löses bäst av expertorganisationer och myndigheter som är ansvariga för dessa frågor och inte som en särskild fråga i avloppsdirektivet.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande