

Reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse – förslag från europeiska kommissionen COM (2022) 541

Remiss från Miljödepartementet
Remisstid den 12 februari 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Avloppsdirektivet har utvärderats och uppdaterats varefter Europeiska kommissionen har skickat förslaget på remiss till medlemsstaterna. I förslaget ställs mer långtgående krav på rening av kväve och fosfor och dagvattenhanteringen i tätorter regleras tydligare. Vidare adresseras nya föroreningar, såsom mikro-föroreningar och läkemedel. Det finns även krav på att större reningsverk ska arbeta med energieffektivisering och gå mot att bli utsläppsneutrala.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte inkommit med svar. Stockholm Stadshus AB avstår eget svar och hänvisar till Stockholm Vatten och Avfall AB:s svar.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till direktivets förslag.

Stockholm Vatten och Avfall AB välkomnar en revidering av avloppsdirektivet och ställer sig i stora drag bakom ändringarna, men understryker att det är viktigt att finansieringsmodellerna för ersättningar finns på plats och att genomförandetiden behöver förlängas.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stads kommunfullmäktiges slår fast i sin budget för år 2023 att avloppshanteringen i staden ska vara av god kvalitet med så liten miljöpåverkan som möjligt. Jag välkomnar därför EU-kommissionens arbete med att utvärdera och uppdatera avloppsdirektivet.

Jag ställer mig positiv till att förslaget förtydligar kommunernas ansvar för att bedriva ett förebyggande arbete för att främja ledningsnätet, dagvattenhanteringen och minska bräddningarna, samt de skärpta kraven på rening av mikroföroreningar och läkemedel. Stockholms stad ligger i framkant inom vattenområdet och det är viktigt att alla städer i Europa höjer sin ambitionsnivå för att bidra till bättre ekologisk och kemisk status i våra vattendrag.

För att inte de ökade kraven på avloppsrening för medicinska produkter och kosmetika ska orsaka ökade kostnader för VA-kollektivet är det av vikt att den föreslagna finansieringsmodellen med ett utökat producentansvar de facto täcker uppkomna kostnader.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt till Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande.

Stockholm den 8 februari 2023

Åsa Lindhagen

Bilagor

1. Förslag till Reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse COM(2022) 541, dnr KS 2022/1184-1.2
2. Underbilagor till Reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse COM(2022) 541, dnr KS 2022/1184-1.3

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Avloppsdirektivet ställer sedan mer än trettio år tillbaka krav på medlemsstaterna att säkerställa att det finns ledningsnät och avloppsreningsverk i alla tätorter, för att ta hand om avloppsvatten från tätbebyggelse med fler än 2000 personequivalerter (p.e.).

Direktivet anger utsläpps- och kontrollkrav för exempelvis kväve och fosfor. Direktivet genomförs i svensk rätt i huvudsak genom miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och i Naturvårdsverkets föreskrifter.

Avloppsdirektivet har utvärderats och uppdaterats och kommissionen har skickat förslaget på remiss till medlemsstaterna. Uppdateringen är en del av EU:s handlingsplan med sikte på nollföroreningar av luft, vatten och mark till år 2050 som presenterades i maj 2021.

Utvärderingen av avloppsdirektivet visar på goda resultat där medlemsstaterna som följt direktivet höjt reningsgraden. Kommissionens anser därmed att det är dags att ta nästa steg och ställa krav på mer långtgående rening av kväve och fosfor samt att reglera dagvattenhanteringen i tätorter. Vidare behöver vissa typer av föroreningar som idag inte regleras under direktivet adresseras, såsom mikro-föroreningar och läkemedel. Kommissionen framhåller även att avloppsreningsverken i linje med mål om utsläppsminskningar och energieffektivisering behöver gå mot att bli utsläppsneutrala.

Nedan redovisas en del av de förändringar av direktivet som föreslås.

Dagvattenhantering inkluderas tydligare i direktivet genom en egen artikel och annex. Det ställs vidare krav på planering av åtgärder som berör ledningar, dagvatten och bräddningar för orter med minst 10 000 p.e.

Ett krav på bortledning av avloppsvatten och rening av utsläpp från orter för minst 1 000 p.e (tidigare 2000 p.e.).

Skärpta krav på tertiär rening (biologisk rening med efterföljande kväve- och/eller fosforrening).

Läkemedelsrening för alla reningsverk för fler än 100 000 p.e. och för reningsverk för minst 10 000 p.e om recipienten är känslig. Företag som sätter miljöpåverkande läkemedel och andra kemiska ämnen på marknaden ska vidare vara med och bekosta reningen om ämnena sätts på marknaden över en viss kvantitet.

Kväve i avlopp från orter med minst 10 000 p.e ska i etapper renas till 6 mg/l (85%) om det släpps ut till kvävekänsliga områden.

Hänsyn till kväveretention det vill säga naturens rening av kväve på dess väg till havet får inte tas.

Avseende energieffektivitet och utsläppsreducering ställs krav på energirevisioner och energineutralitet på nationell nivå för reningsverk för minst 10,000 p.e avseende förnybar energi.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte inkommit med svar. Stockholm Stadshus AB avstår eget svar och hänvisar till Stockholm Vatten och Avfall AB:s svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 januari 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Av stadens *Handlingsplan för god vattenstatus* antagen år 2015 framgår att Stockholms vattenförekomster ska uppnå en god kemisk och ekologisk status.

Av kommunfullmäktiges budget för år 2023 följer att Stockholm Vatten och Avfall AB ska ombesörja en avloppshantering av god kvalitet med så liten miljöpåverkan som möjligt. Bolaget ska arbeta för att kunna öka återvinningen av näringsämnen från avloppshanteringen utan att miljöbelastningen ökar samt säkerställa teknik och metodval för läkemedelsrening av avloppsvatten.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till direktivets förslag och föresatser som ligger i linje med stadens arbete. En ökad ambitionsnivå inom EU kommer kunna leda till att hanteringen av avloppsvatten förbättras och att negativ påverkan på recipienter minskar.

Med detta sagt anser kontoret att det är viktigt att förslagen får verklig effekt och att kostnaderna för åtgärderna inte vida överstiger miljönyttan. Det är också angeläget att de administrativa kraven, såsom rapportering, inte blir alltför betungande till tveksam nytta.

I direktivet föreslås att det ska finnas förvaltningsplaner senast 2030-12-31 för tätbebyggelser med minst 100 000 invånare. Stadsledningskontoret anser att förslaget förtydligar kommunernas ansvar för att bedriva ett förebyggande arbete för att främja ledningsnätet, dagvattenhanteringen och minska bräddningarna. Förslaget innebär även att EU-kommissionen får möjlighet att anta genomförandeakter som anger hur lokala planer ska utformas och rapporteras till EU-kommissionen.

Stadsledningskontoret är tveksam till förslaget som riskerar att leda till ökad administration för rapportering till tveksam nytta.

Direktivet ställer skärpta krav på tertiär rening det vill säga biologisk rening med efterföljande kväve- och/eller fosforrening. Förslaget som innebär att de utgående kväve- och fosforhalterna från reningsverken behöver reduceras ytterligare. Stadens reningsverk uppfyller emellertid redan de nya kraven.

EU kommissionen vill utöka reningen för läkemedel genom att införa krav på kvartär rening och finansiera detta genom utökat producentansvar enligt artikel 9 och 10 i

direktivet. Stadsledningskontoret anser att det är positivt att det föreslås ett kompletterande alternativ för finansieringen av en utökad avloppsrening för medicinska produkter och kosmetika som inte direkt belastar VA-kollektivet. Förslaget är i linje med principen att förorenaren betalar. Det föreslås dock ett undantag som befriar producenter från betalningsansvar som sätter mindre än 2 ton av produkten på medlemsstatens marknad. Undantaget riskerar att urholka förslaget och stadsledningskontoret anser att Svenskt vattens förslag att knyta undantaget till den produktmängd som sätts på EU:s totala marknad och inte till den juridiska person som gör det i en medlemsstat verkar mer rimligt.

Stadsledningskontorets bedömning är att förslagen som lämnas i direktivet inte påverkar det ansvar som de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna idag har för tillsynen vid reningsverken och ledningsnätet. Skärpningarna i direktivet innebär förtydliganden och konkretiseringar som till viss del kan underlätta tillsynen. Det kommer dock att finnas behov av nationell vägledning gällande rimlighetsavvägningen om de skärpta kraven.

I EU:s ramdirektiv för vatten finns ett förbud att försämra en vattenförekomst där inte miljökvalitetsnormerna för god vattenstatus klaras. I och med ett avgörande i EU-domstolen, den så kallade Weserdomen, prövades frågan om försämringsförbudet kopplat till avloppshantering. Domen innebär att avloppsvatten från reningsverken inte får tillföras recipienten exempelvis om det inte finns teknik för att klara kravet på skärpt rening eller när den kemiska statusen i recipienten är sämre än god. Detta kan få till följd att miljötillstånd kan nekas nya reningsverk när kommuner växer eller inte reningen räcker, trots bästa teknik. Det föreslås inte några ändringar i nu föreliggande förslag som hanterar denna fråga eller medger undantagsmöjligheter.

Stadsledningskontoret anser att det finns ett glapp mellan avloppsvattendirektivet och ramvattendirektivet och att dessa två behöver harmonieras för att uppnå största miljönytta.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB avstår från eget svar och hänvisar till dotterbolagets remissvar.

Underremiss

Stockholm Vatten och Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande daterat den 19 januari 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) välkomnar en ny revidering på avloppsdirektivet och ställer sig i stora drag bakom ändringarna men har en del

synpunkter och påpekanden som delges i detta svar. SVOA har rådgjort och samarbetat med intresseorganisationen Svenskt Vatten och ställer sig till största delen positivt till det svar som kommer lämnas därifrån.

I nedan remissvar har vi kommenterat de stycken som har störst påverkan på vår verksamhet och lämnat synpunkter där vi anser ändringar bör ske.

Allmänna kommentarer:

SVOA anser att det behövs ett förslag om en tilläggsartikel om förbud för spolbara varor (s.k.flushabels).

För det fall artikel 8 ska genomföras tillstyrks artikel 9.1. SVOA ser positivt på förslaget i denna del och det är angeläget att principen om att förorenaren ska betala genomförs.

Ändringar i avloppsdirektivet förväntas öka kostnaderna för SVOA att bedriva labbverksamhet med mellan 8,5 och 13 miljoner kr/år. Av dessa kostnader är 3,5 till 5,5 miljoner kr/år antingen ofinansierade eller så lämnas det öppet i direktivet för medlemsstaterna att själva tolka om någon ersättning ska utgå när övriga analyser ska implementeras. SVOA ser en överhängande risk att VA-organisationerna kommer att belastas med stora kostnader för att övervaka framförallt mikroföroreningar innan ett system för ersättning från läkemedels- och kosmetikaindustrin finns på plats.

Tidplan för genomförandet behöver förlängas. Då flera av de stora reningsverken saknar tillräcklig rening idag kommer det att innebära flera stora investeringar samtidigt, både nationellt och inom EU. Det innebär risk för brist på resurser, kompetens och leveranssvårigheter. För att genomföra investeringarna krävs tillståndsprövning, projektering, upphandling och genomförande av entreprenad med långa ledtider. Att genomföra detta innan 2030 anses orimligt och genomförandetiden behöver förlängas och anpassas för att kraven ska kunna uppfyllas.

WESERDOMEN

SVOA anser att det är av yttersta vikt att Weserdomen hanteras i detta direktiv. Förslaget direktiv saknar regler som hanterar de negativa följderna efter EU-domstolens Weserdom gällande försämringsförbudet i artikel 4 i EU:s ramdirektiv för vatten. Det innebär problem när det saknas tillgänglig teknik för att rena fosfor eller andra föroreningar från en växande befolkning. Konsekvensen blir att befolkningsökning, bostadsbyggande och samhällsutveckling hämmas i tätorter med redan effektiva reningsverk.

INFORMATION TILL ALLMÄNHETEN

SVOA anser att det är viktigt att komma ihåg att det i praktiken måste vara möjligt att tillhandahålla informationen och att det måste finnas en proportionalitet mellan å ena sidan lämpligheten av ökad tillgång för allmänheten till olika frågor och å andra sidan de resurser som avloppsföretag och myndigheter måste spendera på att få relevant information/data.

OLYCKOR - ERSÄTTNING OCH BÖTER

SVOA anser att direktivet ska kräva hänvisning till krissituationer och/eller force majeure-situationer där "inkonsekvenser/skador" kan uppstå på människor, natur eller miljö. Vattenbolagen kan inte hantera eller kontrollera alla krissituationer och bolaget vill undvika resurskrävande rättstvister. Avloppsförsörjning är en icke vinstdrivande verksamhet som har en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. I ett svenskt sammanhang gäller dessutom att finansieringen sker endast genom de taxor som tas ut av kunderna. På grundval av detta måste den yttre toleransgränsen sättas relativt högt. SVOA kan inte heller stödja en omvänd bevisbörda till nackdel för avloppsförsörjningen.

AVANCERAD RENING

SVOA anser att avancerad rening ska behövsprövas även för stora avloppsreningsverk samt att kravet (80 % rening av olika substanser) behöver ändras.

SPECIFIKA SYNPUNKTER KRING DE OLIKA AVSNITTEN I DIREKTIVET:

ARTIKEL 2

2.4:

SVOA anser att gällande definition bör behållas och avstyrker förändring. Nya definitionen är otydlig och kan skapa svårigheter med tillämpning. Beroende på hur den nya definitionen tolkas kan konsekvensen bli att fastigheter som idag ligger långt från verksamhetsområde för spillvatten ska inkluderas, vilket kan innebära en väldigt stor utökning av befintliga verksamhetsområden till stora kostnader och liten miljönytta.

ARTIKEL 7

s.43 införande av tertiär rening för 100 000 pe påverkar inte Henriksdal, som redan har det. SVOA kan påverkas vid införande av småskalig källsorterande system, då föreslagna artikeln kan begränsa teknikvalet, lite oklart om exempelvis markbaserade lösningar räknas som tertiär rening

ARTIKEL 8

SVOA anser att genomförandetiderna i direktivet är orealistiska. SVOA står för ca 20 % av flödet från reningsverken över 100 000 pe i Sverige och kommer därför sannolikt vara ett av de reningsverk som enligt direktivet ska ha avancerad (kvartenär) rening klar senast år 2030, vilket för SVOAs del inte är rimligt på grund av, utöver de anledningar som Svenskt Vatten nämner, ombyggnationer som redan pågår med Stockholms framtida avloppsrening som planeras vara klara 2029.

Enligt punkt 6 ska kommissionen fastställa analys- och provtagningsmetoder för indikatorsubstanser i tabell 3 part B i Annex 1 senast 2030 vilket är väldigt sent om man ser till genomförandetiden för avancerad rening som i SVOAs fall kan behöva vara klar redan 2030, vilket betyder att utredningar har utförts utan fastställda analys- och provtagningsmetoder. Dessa metoder bör vara på plats redan under utredningsfasen.

ARTIKEL 9

SVOA ser positivt på den ändring som föreslås med ökat producentansvar. Vad gäller artikel 9.2 anser bolaget att det verkar som att EU föreslår ett system med kryphål. I till exempel Sverige sätts varje år fyra ton diklofenak på marknaden av 14 olika läkemedelsbolag, vilket kommer leda till att inte ens storsäljaren diklofenak inkluderas i det utökade producentansvaret.

ARTIKEL 10

SVOA står bakom tillstyrkandet om den aktuella ändringen genomförs i Artikel 9 .

ARTIKEL 14

SVOA efterlyser en tydlig gränsdragning för vilka verksamheter som kommer att omfattas av artikeln och krav på anslutningstillstånd från lokala miljömyndigheter.

Med tanke på att alla tillstånd ska remitteras till VA-huvudmannen men även ses över var sjätte år kommer den administrativa arbetsbördan att öka inom SVOA.

SVOA anser att det behövs förtydliga vad som avses när olja och fett beskrivs. Det är fett från livsmedelsverksamheter/industrier som är problem för ledningsnät och kan medföra risk för bräddning. Mineralolja från tex fordonsverksamheter är mer en risk för reningsverkets processer/slam

ARTIKEL 15

Vad gäller artikel 15.1 tillstyrker bolaget att underlätta återanvändning av spillvatten.

SVOA anser att det är orimligt att kräva omprövning av tillstånd så ofta som vart sjätte år.

ARTIKEL 17

SVOA anser det vara positivt med ökade övervakning av smittförande ämnen, men ser en stor risk och därmed är praktiskt ogenomförbart när ej längre EU-öronmärkta pengar finns att tillgå. Stämmer detta antagande räknar SVOA med ökade analyskostnader för bolagets två reningsverk på upp emot 2 000 000 kr/år för patogener och antimikrobiell resistens¹.

Artikel 17 Punkt 4

Direktivet innehåller en skrivelse om att medlemsstaterna ska säkerställa att reningsverk över 100 000 pe analyserar antimikrobiell resistens minst två gånger/år i in- och utlopp (vartannat år för reningsverk över 10 000 pe) senast 1 januari 2025. Kommissionen får ansvar att fastställa en standardmetod. Det här arbetet måste förväntas ta tid, varför det kan bli väldigt kort om tid att implementera detta. Bolaget hittar inte analysen hos de större etablerade externa labben idag och av direktivets egen konsekvensanalys (avsnitt 6.9) framgår att en enskild analys kostar € 5 000, vilket bedöms komma att kräva stora investeringskostnader för labben för att skaffa analysutrustning.

ARTIKEL 18

¹ Omkring 600 000 kr/år för ett reningsverk med endast ett inlopp och ett utlopp.

SVOA anser att denna artikel kan strykas. Artikel 18 kommer in på frågor som bör lösas inom ramen för EU:s dricksvattendirektiv (2020/2184), badvattendirektiv (2006/7/EG), vattendirektiv (2000/60/EG) och fiskeriförordning (1380/2013). Konsekvensen av denna artikel riskerar att innebära stora kostnader och omotiverad administration. De åtgärder kopplade till minskad spillvatten påverkan som är tänkt att innefattas av denna artikel bör lämpligare tas fram utifrån de krav som ställs på respektive vattenskyddsområde, vattenområde, vattenförekomst eller motsvarande.

ARTIKEL 20

SVOA ser positivt på direktivets inriktning för ökad resurshushållning genom återanvändning av avloppsvatten och slam och att detta främjas genom förslaget uppströmsperspektiv Bolaget stödjer förslaget om att slam ska hanteras enligt avfallshierarkin (artikel 20). SVOA tillstyrker även Svenskt Vattens förslag till skrivelse om att även slamspridning på åkermark ska räknas som återvinning av fosfor och kväve och att den ändring som Svenskt Vatten föreslår av artikel 20.2 är nödvändig.

ARTIKEL 21

Enlig Punkt 3 ska reningsverk över 100 000 pe två gånger per år för att analysera ämnen i de nämnda direktiven i stycke 1 och 2 under samma punkt. Ser man till de organiska mikroföroreningar upptagna i direktiven så är det över 50 % som inte förekommer/är detekterbara i avloppsvatten vilket betyder onödiga analyskostnader om alla reningsverk över 100 000 pe ska analysera samtliga ämnen två gånger per år i inkommande och utgående avloppsvatten. SVOA anser att det ska vara möjligt att välja de ämnen som är relevanta att analysera i avloppsvatten för att inte få onödiga analyskostnader till ingen miljönytta.

ARTIKEL 26

SVOA anser att artikel 26 kan få stora konsekvenser för bland annat verksamhetsutövaren. Det ställer höga krav på en verksamhetsutövare att motbevisa en påstådd skada om lättade beviskrav tillåts.

ANNEX 1

Punkt 1D

§3

Kostnad och resursbehov kommer att öka för att kunna ta ett dygnsprov varje dag, istället för som idag ett dygnsprov per vecka. Antal prov som ska hanteras ökar från 52 till 365 prover.

§5

Hur ska kravet om att proverna endast ska representera torrvädertillrinning mötas?
Hur definieras "dry weather condition"?

SVOA anser att även andra onormala flödessituation ska inräknas och inte endast höga flöden på grund av regn. I Sverige (Stockholm) erhålls höga flöden även från snösmältning.

Punkt 3D

SVOA anser att nyttoperspektivet i att ersätta flödesproportionella veckosamlingsprov analysera alla dygnsprov inte står i proportion till de kostnader och den stora administrativa börda det skulle innebära att hantera 7 gånger så många analyser. Det är rimligt att prover tas ut alla dygn, men bolaget anser att flödesproportionella veckosamlingsprover ger en väsentligen lika god bild av vad reningsverken släpper ut som dygnsprov skulle göra, utan att innebära större ökning i kostnad, logistik och administration.

ANNEX2

SVOA anser att en bedömning av övergödningsskänslighet bör göras från fall till fall, det vill säga för respektive vattenförekomst, vilket nämns i avloppsdirektivet artikel 7². Under punkt 2 är det inte tydligt hur fosfor- och kväveborttagandet är tänkt att gå till. Det bör förtydligas om det handlar om den övergödning som beror på internbelastning, eller den övergödning som beror på påverkan i tillrinningsområdet, eller om det handlar om en kombination av dessa två orsaker till övergödning. Vilka åtgärder som bör vidtas bör dessutom i första hand utgå ifrån de krav som ställs inom ramen för EU:s vattendirektiv (2000/60/EG) eller den marina strategin (2008/56/EG).

ANNEX 5

SVOA bedömer, att dagvattenhantering bör vara med i Avloppsdirektivet. Det är dock inte automatiskt va-huvudmannens ansvar bara för att det står i direktivet. Det gäller ju alla medborgare, myndigheter och fastighetsägare o.s.v.

SVOA anser att målet som anges i Annex 5, punkt 2 a) behöver förtydligas; handlar det om 1 % av belastningen (föroreningsmängd), och vad innebär "annual collected urban wastewater load calculated in dry weather conditions" som det ska jämföras med?

SVOA anser att det är bräddning främst orsakat av regn som behöver minskas (Annan bräddning bör givetvis också minskas om den är frekvent förekommande, men något enstaka driftstopp är ofrånkomligt.) På SVOA dokumenteras och sårredovisar vi olika typer av bräddningar. SVOA kan inte se att detta skiljer sig nämnvärt från hur SVOA har arbetat sedan lång tid tillbaka. Gissningsvis är det fortsatt den lokala tillsynsmyndigheten som får kontrollansvaret? Arbetsmetodiken har definitivt minskat bräddningar och näringspåverkan på recipienter i Stockholmsområdet under de senaste cirka 40 åren.

² Artikel 7: By 31 December 2025, Member States shall establish a list of areas on their territory that are sensitive to eutrophication and update that list every five years starting on 31 December 2030.