

Klimat- och näringslivsdepartementet  
103 33 Stockholm

Ert dnr M2022/01113

Vårt dnr R-2023-7

Malmö den 23 februari 2023

**REMISSVAR: Kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten 2000/60/EC, prioämnesdirektivet 2008/105/EC och grundvattendirektivet 2006/118/EC**

---

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadörer, katalysatorer och garantier för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

**1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter**

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller. Särskilt följande belyser Avfall Sveriges syn på de frågor som lyfts i denna utredning:

- Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa samt miljön skyddas både på kort och lång sikt. Teknikutveckling och bättre miljöprestanda hos avfallsanläggningar är viktigt för att minimera miljöpåverkan och öka återvinningen av energi och material.

## 2. Sammanfattning

- Avfall Sverige välkomnar den föreslagna utökningen av ämnen och ämnesgrupper, under förutsättning att det parallellt vidtas kraftiga åtgärder för att minska användningen av ämnena i samhället samt att förslaget kompletteras med en utökad möjlighet till undantag för samhällsviktiga anläggningar som tillgodoser ett allmänintresse av större vikt, så att avsteg kan göras om det behövs för att dessa ska få bedriva sin verksamhet. Förslaget innehåller inte någon sådan utökning av möjliga undantag för samhällsviktiga verksamheter. Det är oroande.
- Det är olämpligt att sätta miljö kvalitetsnormen vid eller under dagens detektionsgräns för ämnet. Det gäller bland annat fluoranten, dicofol och cybermethrin.
- Miljö kvalitetsnormer för HBCDD, nickel och PFAS<sub>24</sub>, kan bli svåra att klara för kommunernas avfallsanläggningar.
- Viss hänsyn behöver kunna tas till allmänna bakgrundshalter, exempelvis kadmiumhalten i jordbruksmark och om ämnet redan förekommer i dricksvattnet och livsmedel. Risken är annars att resursåtervinning i form av exempelvis materialåtervinning av näringsämnen förhindras eller begränsas.
- Istället för att medge lagreglering genom delegerade akter, borde fokus ligga på bättre samordning inom EU:s institutioner.

## 3. Generella kommentarer

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter på kommissionens förslag om ändring av ramdirektivet för vatten, grundvattendirektivet och prioämnesdirektivet. Avfall Sverige noterar att detta ändringsdirektiv, har tagits fram som del i ett lagstiftningspaket som också innefattar avloppsvattendirektivet och lagstiftningen om luftkvalitet.

Enligt förslaget uppdateras förteckningarna över föroreningar som ska kontrolleras i ytvatten och grundvatten genom att 25 ämnen och ämnesgrupper läggs till utöver dagens förteckningar om 53 ämnen. Det rör sig framför allt om bekämpningsmedel, läkemedel och gruppen per- och polyfluoralkylerade ämnen (PFAS). Förslaget innebär även en uppdatering av gränsvärden för 16 redan utpekade prioriterade ämnen, däribland tungmetaller, växtskyddsmedel och olika industrikemikalier. De uppdaterade gränsvärdena innebär i 14 fall en skärpning av nuvarande gränsvärden. Förslaget innehåller också åtgärder mot mikroplaster, som ska tillämpas efter det att en metod för övervakning har utvecklats.

Avfall Sverige välkomnar att PFAS<sub>24</sub>, silver och flera läkemedel ska utgöra prioriterade ämnen för bedömning av kemisk ytvattenstatus och att vissa ämnen ska listats som prioriterade i stället för särskilt förorenande, vilket innebär att tröskelvärdet för dem ska gälla utifrån recipientbedömningen, i stället för generellt. Likaså är det positivt att PFAS<sub>24</sub> och vissa läkemedel läggs till som bedömningsgrunder för kemisk grundvattenstatus. Sammantaget tillstyrker Avfall Sverige den föreslagna utökningen av ämnen och ämnesgrupper, under

förutsättning att kraftiga åtgärder vidtas för att fasa ut ämnena från produktionen i enlighet med närliggande initiativ inom den europeiska gröna given. De borde bara få användas där de är helt nödvändiga och inte kan ersättas med mindre farliga ämnen. Det är därför positivt och helt nödvändigt att det parallellt har beslutats om ett gruppförbud mot produktion och användning av PFAS inom hela EU 2025. En stor del av dessa ämnen finns redan i omlopp i samhället och hamnar i det avfall som kommunerna är skyldiga att ta emot och behandla enligt 15 kap. 20 § miljöbalken.

Avfall Sverige konstaterar att det remitterade förslaget indirekt kan påverka hur kommunerna kan behandla och återvinna det avfall som kommunerna har ansvar för, samt medföra kostnader i fråga om egenkontroll genom striktare utsläpps- och övervakningskrav och eventuella begränsningar. Förslagen är relevanta för avfallsbehandlingsanläggningar, bland annat deponier och energiåtervinningsanläggningar, som skickar lakvatten, processvatten eller dagvatten till kommunala reningsverk eller recipient, men även biogasanläggningar som producerar biogödsel som avses att återvinnas på åkermark. Med striktare miljökvalitetsnormer kan det bli svårare att erhålla tillstånd till nyanläggning eller utbyggnad av de avfallsanläggningar som behövs för att ta hand om det avfall som produceras i samhället och de kommunala avloppsanläggningarna kan komma att vägra ta emot vattnet.

Kommunerna har en mycket begränsad möjlighet att styra produktionen av avfallet, eftersom gränserna för vilka produkter som får sättas på marknaden sätts av europeiska och nationella regler. Kommunerna måste i enlighet med sin skyldighet ta emot och behandla avfall under kommunalt ansvar, oavsett avfallets omfattning och innehåll. Till och med om avfallet är illegalt, måste det tas emot om det klassificeras som sådant avfall som ligger på kommunens ansvar att behandla. Kommunen kan inte neka mottagandet. Kommunerna arbetar också intensivt med att avfallet ska återvinnas i så stor utsträckning som möjligt i enlighet med resurshushållningsprincipen och avfallshierarkin. Alltför höga krav kan försvåra återvinningen av värdefulla resurser, exempelvis att näringsämnen i livsmedelsavfallet inte tas till vara på grund av bekämpningsmedelsrester i det ursprungliga livsmedlet. En stor del av dessa processer är en del av den cirkulära ekonomin och viktig för resurshushållningen, energiproduktionen och försörjningsberedskapen.

Avfallsanläggningar kan komma att förhindras att lämna vidare sitt vatten för rening i allmänna avloppsreningsverk eftersom dessa i sin tur arbetar med begränsningar uppströms för att klara utökade utsläppskrav för sin egen verksamhet. Rening så här långt ner i avfallskedjan är dock inte alltid möjlig. Det är av vikt att hänsyn kan tas till dessa båda grupper av samhällsviktiga anläggningar, så att avsteg kan göras för att de ska få bedriva sin verksamhet och ta hand om framför allt hushållens avfall och avloppsvatten. Avfall Sverige delar därför Svenskt Vattens önskemål om undantag från icke-försämringskravet för allmänna avloppsreningsverk, för att undvika att dessa bedöms otillåtliga enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten i tolkning enligt EU-domstolens Weserdom. Även undantag för det allmännas avfallsanläggningar bör övervägas, men redan ett undantag för avloppsreningsanläggningarna skulle underlätta. Förslaget innehåller dock inte någon sådan utökning av möjliga undantag för samhällsviktiga verksamheter. Det är oroande.

Högre krav som medför att den legala avfallshanteringen begränsas eller får en ökad ekonomisk och administrativ börda kan också gynna avfallsbrottsligheten, vilket bör beaktas.

#### 4. Specifika kommentarer

Avfall Sverige befarar att föreslagna begränsningar kan innebära problem för hanteringen av spillvatten från de samhällsviktiga anläggningar som avfalls- och energiåtervinningsanläggningarna utgör och anser att EU måste ha en helhetssyn när det gäller konsekvenserna.

Flera av de parametrar som föreslås som miljö kvalitetsnorm är för lågt satta i relation till detektionsgränsen vid analys, d.v.s. vid vilken halt ämnet normalt är möjlig att analysera. Det gäller bland annat för fluoranten, dicofol och cybermethrin. När ett analysresultat ligger under detektionsgränsen anges det som värde "lägre än" den angivna detektionsgränsen, vilket kan tolkas som att ett gränsvärde som är lägre än detektionsgränsen eventuellt överskrids. I stället innebär det att det inte går att påvisa eller utesluta förekomst av ämnet i fråga. Det är därför olämpligt att ange detektionsgränsen som gränsvärde.

Vissa andra parametrar som idag förekommer över detektionsgräns och kan också bli svåra att åtgärda så att föreslagen miljö kvalitetsnormen klaras. Dessa är bland annat:

- Det bromerade flamskyddsmedlet hexabromocyclododecane (HBCDD);
- Nickel, som flera avfallsanläggningar har problem med redan idag. Det föreslagna gränsvärdet för nickel kan bli problematisk för flera deponier och andra avfallsanläggningar. Det är en metall som är svår rena då det ofta förekommer i löst form (ej partikelbundet);
- PFAS blir generellt svårt att klara i avfallsledet. Om det finns PFAS i avfallet, hamnar en liten del av det oundvikligen i restprodukter och rökgaser. Exempelvis vid energiåtervinningsanläggningar har PFAS identifierats i kondensvatten, men källan är inte alltid känd. Föroreningarna kan härröra från avfallet, kan då inte undvikas och är mycket svår att åtgärda. Källan kan också vara kontaminering från arbetskläder, lining i ledningar, värmebehandlad rökgasreningsutrustning, kontaminering av prover eller något annat som eventuellt kan åtgärdas om källan identifieras. Väldigt lite är känt om hur PFAS beter sig vid förbränning. Idealt skulle bara vätefluorid och vatten återstå, men det kan bildas nedbrytningsprodukter vi inte känner till. Idag analyseras ofta PFAS<sub>11</sub> och inte PFAS<sub>24</sub> eftersom miljö kvalitetsnorm enbart finns för PFOS. Med föreslagna krav tillkommer ett behov av att analysera PFAS<sub>24</sub>. Om några år kommer sannolikt kraven att höjas till exempel till PFAS<sub>50</sub> – det finns nästan 6000 versioner av PFAS i omlopp i samhället. Det gör det svårt att få en tydlig uppfattning om förslagets konsekvenser.
- PAH mäts på sorteringsanläggningar och deponier. Förekommer över detektionsgräns på sorteringsanläggningar, men normalt under detektionsgräns i utgående lakvatten från deponier, och bör normalt sett inte utgöra ett problem;

- Vissa andra ämnen på listan över särskilt förorenande ämnen kan detekterats i avfallsförbränningsanläggningar och deponier, men överskrider sannolikt inte gränsvärden. Ämnena härrör nästan uteslutande från avfallet som behandlas, exempelvis Bentazon Kloridazon MCPA Pirimikarb och Sulfusulfuron (bekämpningsmedel), Bisfenol A (plast) och Diklofenak (läkemedel);
- Det skulle kunna finnas avfallsanläggningar som kan få problem med normen för silver, men ämnet är det främst en problematisk parameter hos avloppsreningsverk.

Hänsyn behöver kunna tas till den allmänna bakgrundshalten i området, exempelvis kadmiumhalten i jordbruksmark. Det som redan har spritts i samhället är mycket svårt att rena bort och kan inte begränsas i alla verksamheter. Det som finns i livsmedelsprodukter och/eller redan har kommit in och spridits i t.ex. grund- och ytvatten, kommer exempelvis att hamna i biogödseln. Bekämpningsmedel och antibiotika inkluderas i listan över prioriterade ämnen. Båda ämnesgrupperna kan förekomma i gödselsammanhang (även eko-godkänd biogödsel), då det förekommer i livsmedel och foder och därmed kan hamna i livsmedelsavfall och stallgödsel. Det gäller även metallerna kadmium, nickel och bly. PFAS finns redan i dricksvattnet i delar av Sverige och om livsmedelsavfallet i dessa områden ska återvinnas, följer PFAS med matspillet och dricksvattnet till biogödseln. Ett alltför hårt generellt gränsvärde på PFAS kan bli omöjligt att uppfylla och därmed förhindra eller begränsa materialåtervinning av näringsämnena.

Vad gäller mikroplaster känner Avfall Sverige inte till vilka halter som förekommer i exempelvis i biogödsel, men med tanke på att det inte går att undvika plastförorening så länge det förekommer plastförpackningar i förbehandlingsanläggningar, är det troligt att även mikroplaster förekommer. Omfattande metodutveckling för mätning och analys kommer att behövas. Att undvika användning av engångsplast och avlägsna eventuella plastförpackningar nära källan så att plast inte följer med i den fortsatta behandlingen, skulle förstås avsevärt minska risken för plastförorening i livsmedelsavfallet och därmed i biogödseln.

- *Årlig rapportering av övervakningsdata – ytvatten och grundvatten*  
Förslagen i fråga om miljöövervakning och rapportering syftar genom bland annat harmonisering och automatisering minska den administrativa bördan. Avfall Sverige välkomnar förslaget för en utökad (men effektiviserad) miljöövervakning om det i första hand är staten som ska ombesörja denna.

- *Delegerade akter vad avser listan över prioriterade ämnen*  
Enligt förslaget ska Kommissionen kunna meddela skärpta tröskelvärden för samtliga ämneskategorier och harmonisera vilka tröskelvärden som ska tillämpas i fråga om Kemisk grundvattenstatus och Särskilda förorenande ämnen för ytvatten. Därför föreslås ett antal delegerade akter som möjliggör för Kommissionen att löpande se över och uppdatera förteckningarna över föroreningar och deras miljö kvalitetsnormer. På så sätt ska EU kunna snabbare svara på nya, otillräckligt hanterade kemikaliehot.

Avfall Sverige anser att detta förslag om att övergå från den ordinarie lagstiftningsprocessen är problematisk. Som regeringen skriver i sin PM över förslaget är det viktigt att lagstiftningsarbetet är effektivt och att regleringen följer den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, men samtidigt viktigt att tillräckligt inflytande ges till medlemsstaterna och att kommissionen inte ges mer befogenhet än nödvändigt. Avfall Sverige anser att förslaget medför ett demokratiskt underskott. Det skulle minska möjligheten för både medlemsstater och representanter för verksamhetsutövare och ideella organisationer att påverka vilka substanser som regleras i vattendirektivet och även minska möjligheten till att kraven anpassas till olika förutsättningar och bakgrundshalter.

Att analysera fler ämnen gör reningstekniken väldigt mycket dyrare och mer avancerad. Nya krav behöver därför utredas noga utifrån konsekvens och proportionalitet. Om en verksamhet idag satsar på en reningsanläggning för att klara befintliga krav, kommer denna inte att vara tillräcklig för framtida krav. Det riskerar att leda till dyra kortsiktiga lösningar. Utifrån dagens krav krävs rening av avslutade äldre deponiers lakvatten, men reningskrav ställs alltmer på lakvattnet från nya deponier och dagvattnet från vissa behandlingsytor. Det blir sannolikt stora flöden som ska renas med avancerad och dyr reningsteknik. För varje gång som kraven höjs behöver våra medlemmar överväga ytterligare rening. De prövotidsutredningar som genomförs nu i samband med tillståndsansökningar blir om några år otillräckliga, trots att stora resurser investerats i analyser, tester, beräkningar, diskussioner med tillsynsmyndighet, konsulttid m.m. – bara för att senare konstatera att det inte var tillräckligt. Detta innebär att anläggningarna behöver långsiktighet i kravställandet.

Reglering genom delegerade akter snabbar visserligen på lagstiftningsarbetet och underlättar processen att reglera nya kemikalier som sätts på marknaden. Avfall Sverige anser dock att fokus borde ligga på bättre samordning inom EU:s institutioner i stället för att minska det demokratiska inflytandet och insynen i lagstiftningsprocessen.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till senior miljöjurist Andrea Hjärne, [andrea.hjarne@avfallsverige.se](mailto:andrea.hjarne@avfallsverige.se), tel. 040-35 66 13, samt våra rådgivare Linn Andersson (biologisk återvinning), [linn.andersson@avfallsverige.se](mailto:linn.andersson@avfallsverige.se), Fredrika Stranne (deponerings- och avfallsanläggningar), [fredrika.stranne@avfallsverige.se](mailto:fredrika.stranne@avfallsverige.se) samt Klas Svensson (energiåtervinning), [klas.svensson@avfallsverige.se](mailto:klas.svensson@avfallsverige.se).

Med vänlig hälsning,  
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist  
Ordförande



Tony Clark  
Vd