

**Datum**  
2018-09-11

**Dnr**  
02360-18  
**Ert Dnr**

**Mottagare**  
m.remissvar@regeringskansliet.se  
mattis.loberg@regeringskansliet.se

**Handläggare**  
Ann-Karin Thorén  
Enheten för vattenförvaltning  
ann-karin.thoren@havochvatten.se

M2018/1920/Nm  
**Direkt**  
010-698 6078

## Yttrande över förordning av återanvändning av vatten – förslag från EU – kommissionen

### Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten är positiv till EU kommissionens förslag 2018/0169 (COD) till förordning om minimikrav för återanvändning av vatten. Myndigheten uppfattar de föreslagna kvalitetskraven för återanvänt vatten som tydliga och proportionerliga. Vi bedömer att de leder till syftet; att skydda miljön och människors och djurs hälsa och samtidigt ger förutsättningar att förebygga framtida vattenbrist. För att skynda på utvecklingen och öka återanvändningen av vatten kan ytterligare incitament övervägas för att öka intresset hos operatörer att investera i återvinningsanläggningar i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten yttrar sig här utifrån vad som rör genomförandet av ramdirektivet för vatten och det som följer av vattenförvaltningsförordningen och lämnar sakfrågor om smittskydd och djurhälsa till andra berörda myndigheter.<sup>1</sup>

Havs- och vattenmyndigheten vill uppmärksamma att förordningens krav på bedömning och hantering av risker för spridning av patogener och föroreningar (miljögifter, läkemedelsrester), är omfattande och kräver kunskaper om skydd och åtgärder som följer av tidigare EU förordningar och direktiv och som ligger inom flera svenska myndigheters ansvars- och verksamhetsområden.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det vid den nationella implementeringen kan behöva ställas krav på ett samordnat föreskrifts- och vägledningsarbete från de myndigheter som ansvarar för vattendirektivet, prioämnesdirektivet, avloppsvattendirektivet med vägledningsmaterial från

---

<sup>1</sup> Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten, Satens veterinärmedicinska anstalt.

de myndigheter som ansvarar för livsmedelssäkerhet, bevattningstekniker, djurfoderhantering och smittskydd.<sup>2</sup>

För att jordbruk och allmänhet ska få förtroende till återanvändning av avloppsvatten är det viktigt att staten ser till att det system för tillsyn och kontroll som förordningen anger fungerar. Trovärdigheten i riskbedömningen beror av operatörens arbetssätt och tillgång till stöd och information från statliga myndigheter som underlättar riskhanteringen.

Förordningens krav på information till allmänheten är långtgående och ett nytt informationssystem kan behöva byggas upp eller ett befintligt utvecklas. Vilken myndighet som ska ansvara för att bygga upp och underhålla systemet samt vem som kontrollerar att uppgifterna lämnas behöver klargöras om förordningsförslaget antas. Förordningen gäller ett år efter antagandet.

Åtgärder i form av återanvändning av vatten bör kompletteras med långsiktiga satsningar på vattenbesparande åtgärder som syftar till att minska vattenförbrukningen inom olika sektorer.

## **Bakgrund**

Europeiska kommissionen antog den 28 maj 2018 ett förslag till en förordning om minimikrav för återanvändning av vatten. Det övergripande syftet är att bidra till att minska vattenbristen i EU i samband med anpassningen till klimatförändringen, i första hand genom att utnyttja återanvändning av vatten, framför allt för bevattning inom jordbruket där detta är relevant och kostnadseffektivt.

## **Förslaget i korthet**

EU kommissionen anger att syftet med förslaget är att genom att fastställa harmoniserade minimikrav (i första hand nyckelparametrar för referenspatogener) för kvaliteten på återvunnet vatten och gemensam övervakning med harmoniserade riskhanteringssåtgärder skulle man kunna säkerställa likvärdiga förutsättningar för de som ägnar sig åt återanvändning av vatten och de som påverkas, förebygga potentiella hinder för den fria rörligheten för jordbruksprodukter som bevattnats med återvunnet vatten, säkerställa att hälsa och miljö skyddas och därigenom även öka förtroendet för metoden att återanvända vatten.

Åtgärder som vidtas nu skulle kunna bidra till att minska vattenstressen där den redan är verklighet i dag i EU och också förbereda operatörer och

---

<sup>2</sup> Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och Statens veterinärmedicinska anstalt.

jordbrukare på att agera även i de delar av EU som kommer att uppleva en ökad vattenstress under kommande år och decennier.

#### *Förslaget kompletterar befintliga bestämmelser*

För närvarande nämns och uppmuntras redan återanvändning av vatten i bestämmelserna i två befintliga EU-instrument, som emellertid inte preciserar villkoren för återanvändningen:

- Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG): I bilaga VI, del B nämns återanvändning av vatten som en av flera tänkbara kompletterande åtgärder.
- Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG): I artikel 12 föreskrivs följande som ett av villkoren för utsläpp av avloppsvatten: "Renat avloppsvatten skall om möjligt återanvändas". Utsläppen skall ledas så att skadlig inverkan på miljön reduceras till ett minimum."

Förslaget till förordning kompletterar och ligger i linje med EU:s befintliga regelverk för vatten, nämligen

- ramdirektivet för vatten, grundvattendirektivet, direktivet om miljökvalitetsnormer, direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, direktivet om avloppsslam, ramdirektivet om avfall, Reach-förordningen och nitratdirektivet,
- föreskrifter om livsmedelssäkerhet, i första hand förordningen om livsmedelshygien

#### *Förslaget leder till att flera mål uppnås*

EU kommissionen anger att det övergripande syftet med förslaget stämmer helt överens med sjunde miljöhandlingsprogrammets och, på global nivå, med FN:s agenda 2030 för hållbar utveckling och uppnåendet av hållbarhetsmål 6, "Säkerställa tillgången till vatten och sanitet för alla", framför allt vad gäller följande två mål:

- Att till 2030 förbättra vattnets kvalitet genom att minska föroreningar, eliminera dumpning och minimera utsläppen av farliga kemikalier och material, halvera andelen renat avloppsvatten och kraftigt öka återvinning och säker återanvändning globalt.
- Att till 2030 kraftigt effektivisera vattenanvändningen inom samtliga sektorer och säkerställa hållbara uttag och hållbar försörjning av sötvatten för att möta vattenbrist och kraftigt minska antalet personer som drabbas av vattenbrist.

Förslaget bidrar till tillämpningen av andra politiska strategier inom EU och Sverige, framför allt program för klimatanpassning och katastrofförebyggande och bidrar till de politiska prioriteringar som Sverige och EU har för att främja en mer cirkulär ekonomi.

### **Havs- och vattenmyndighetens inställning**

Havs- och vattenmyndigheten är generellt positiv till EU kommissionens förslag till förordning om minimikrav för återanvändning av vatten. Återanvändning av renat avloppsvatten kan ha lägre miljöpåverkan än till exempel vattenöverföring eller avsaltning. Återanvändning av vatten är ett viktigt led i anpassningen till den i Sverige sannolikt ökande vattenbrist som följer av klimatförändringarna och bl a jordbrukets ökade behov av vatten.

Enligt den livsmedelsstrategi som har antagits av riksdagen ska Sveriges livsmedelsproduktion öka. Klimatförändringarna leder inte bara till att tillgången på vatten tidvis och regionalt riskerar att minska. Det leder också till att jordbrukets behov tidvis kommer att öka. Sammantaget innebär det att jordbrukets vattenbehov behöver ägnas större uppmärksamhet i vattenplaneringen, särskilt i regioner med stor konkurrens om vatten och hög andel jordbruksförbrukning.<sup>3</sup>

### *Vattenbrist kan förbyggas genom planering och förvaltning*

Havs- och vattenmyndigheten har i en rapport av ett regeringsuppdrag<sup>4</sup> analyserat möjliga verktyg för att undvika att allvarlig vattenbrist uppkommer. En av slutsatserna var att det idag är framförallt via ansvarsfull planering och klimatanpassning av olika sektorer i samhället som detta kan åstadkommas. En annan slutsats är att prövningar av vattenuttag enligt miljöbalken kan nyttjas bättre med avseende på hur uttagen ska bedömas i ett avrinningsområdesperspektiv och regleras i förhållande till nederbördsfattiga perioder.

I sin helhet har Sverige gynnsamma förutsättningar att genom en god planering motverka att samhället får problem till följd av torka. Inom begreppet planering bör inrymmas både sådana åtgärder som handlar om att säkra tillgången till vatten under nederbördsfattiga perioder, men också om långsiktiga satsningar på vattenbesparande åtgärder som syftar till att minska den specifika förbrukningen inom olika sektorer.

I en långsiktig planering av vattenförsörjningen skulle regionala vattenförsörjningsplaner kunna erbjuda ett bra kunskapsunderlag på länsnivå för

---

<sup>3</sup> Jordbruksverket Rapport 2018:18, Jordbrukets behov av vattenförsörjning

<sup>4</sup> Havs- och vattenmyndigheten Rapport 2018:03, Fördelning av vatten i torkans spår

vilka vattenresurser som finns i länet och över vilka anspråk som olika sektorer har på tillgängliga resurser. För att regionala vattenförsörjningsplaner ska kunna fylla en funktion i att förbättra samhällets förmåga att hantera torka, så behöver det tydliggöras vad planerna har för koppling till befintlig lagstiftning, t ex vattenförvaltningsförordningens regler om att åtgärdsprogram ska innehålla åtgärder för att begränsa vattenuttag om det finns risk för att överuttag sker och att miljö kvalitetsnormer för vatten inte kan följas.

De länsstyrelser som arbetat fram regionala vattenförsörjningsplaner framhåller att det är en stor utmaning att omsätta planerna i praktiska åtgärder. Staten erbjuder kunskapsunderlag<sup>5</sup> men ytterst är det kommunen som genom sina lokala prioriteringar omsätter kunskapen i praktiska åtgärder. Vattenmyndigheterna har försökt att genom riktade åtgärder med krav om att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner liksom intensifierad tillsyn över vattenuttagen åstadkomma en förbättrad hantering av risker för vattenbrist. I förlängningen får inte myndigheter och kommuner fatta beslut som äventyrar en miljö kvalitetsnorm för vatten. Åtgärder bör planeras inom ramen för regionala vattenförsörjningsplaner och utgöra kompletterande åtgärder i vattenförvaltningens åtgärdsprogram och på så sätt bli bindande åtgärder för myndigheter och kommuner. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det finns potential att i högre grad samordna de statliga och kommunala planeringsprocesserna för att effektivisera planering och genomförande av åtgärder för hållbart nyttjande av vatten avseende både vattenkvalitet och vattenkvantitet – hushållningen med vattenresursen.

### *Förordningens krav på övervakning*

Förslagets bilaga I innebär att en övervakning av referenspatogener alltid ska ske. Detta för att skydda människor och djur från smitta från bakterier och virus som kan finnas i det vatten som återanvänds. Tillåtna halter varierar med den reningsteknik som används vid återvinningsanläggningen, vilken typ av gröda som ska bevattnas och med vilken bevattningsteknik.

Utöver de i förordningen tydligt reglerade kraven på övervakning av referenspatogener kan kompletterande övervakning krävas som följd av den riskhantering som regleras i bilaga II. Denna riskhantering kan bli omfattande då den kräver en bedömning av olika typer av föroreningar som t ex miljögifter, bekämpningsmedel, läkemedelsrester och antibiotika resistent bakterier. Övervakningen bör inte innebära orimliga kostnader för operatörerna. Därför behöver operatören tillgång till övrig övervakning av vatten

---

<sup>5</sup> T ex SMHI:s Vattenweb och Jordbruksverket Rapport 2018:18, Jordbrukets behov av vattenförsörjning

som utförs med syfte att följa föroreningar som regleras av de andra EU förordningar som tas upp i förordningsförslaget.<sup>6</sup>

### *Förordningens krav på riskhanteringsuppgifter*

Det finns minimikrav och skyldigheter som operatören ska beakta i riskbedömningen. Dessa krav och skyldigheter följer av 14 andra EU direktiv och förordningar med syfte att skydda miljö och hälsa hos människor och djur.<sup>7</sup> Detta kräver att operatören har kunskaper och tillgång till information och vägledning från flera myndigheter. Även sekundära effekter av bevattningen med avloppsvatten som t ex ackumulering av miljögifter och läkemedelsrester i mark och vatten bör beaktas. Även risker med nya ämnen som kan dyka upp i avloppsvatten, t ex läkemedel på EU kommissionens bevakningslista bör ingå och de statliga myndigheterna bör upplysa operatörerna om nya risker som identifieras på EU eller nationell nivå. Det kan konstateras att operatörernas arbetssätt blir viktigt för allmänhetens trovärdighet till att återanvända vatten för bevattning av grödor som ska användas som livsmedel antingen råa eller efter process.

### *Förordningens krav på information till allmänheten*

Kraven på information till allmänheten går långt, vilket Havs- och vattenmyndigheten anser vara bra och i linje med satsningar på Digitalt först och Smartare miljöinformation. Medlemsstaten är skyldig att se till att information om vilka mängder vatten som återanvänds, vilka tillstånd som beviljas, vilken kvalitet vattnet har och resultat av övervakningen görs tillgänglig för allmänheten. Denna information är även en del av Sveriges rapportering av genomförandet av förordningen till EU kommissionen via Europeiska miljöbyrån.

Kommunen och länsstyrelserna har förvaltningsjuridiska möjligheter att hämta in uppgifter från operatörerna. Denna informationshantering kan innebära att ett nytt system behöver byggas eller att ett befintligt utvecklas och anpassa efter detta behov.

Inför att förordningen börjar gälla, ett år efter att den träder i kraft, bör det klargöras vilken myndighet som ska vara informationsägare, datavärd respektive förvaltare av systemet.

---

<sup>6</sup> T ex vattendirektivet, avloppsvattendirektivet, nitratdirektivet, prioämnesdirektivet och lagstiftning om smittskydd och livsmedelssäkerhet

<sup>7</sup> Förutom de ovan nämnda t ex även dricksvattendirektivet, prioämnesdirektivet, grundvattendirektivet, förordning om livsmedelshygien, förordning om maximala resthalter i livsmedel

### *Förordningens konsekvenser för Sverige*

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att de EU gemensamma reglerna ger incitament till återanvändning av vatten även i Sverige. Det finns exempel på svensk teknikutveckling för återanvändning av vatten<sup>8</sup> och operatörer som är intresserade av att investera i återvinningsanläggningar.<sup>9 10</sup> Myndigheten vill framföra att utvecklingen kan påskyndas genom att fler incitament tas fram som gör det intressant för operatörer, privata såväl som allmänna, att investera i anläggningar. Detta skulle leda till fler byggnationer och arbetstillfällen samtidigt som samhället anpassas till klimatförändringar och ökad risk för vattenbrist.

### *Konsekvenser för svenska myndigheter*

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det blir fler arbetsuppgifter för kommunerna. Att hantera ansökningar om tillstånd, utöva tillsyn över operatörernas övervakning och riskhantering samt att sammanställa och lämna information till allmänheten faller sannolikt inom kommunens tillsynsområde.

Efterlevnaden av dessa regelverk ska övervakas och redovisas för allmänheten och EU kommissionen.

Sverige som medlemsstat har redan idag problem att med trovärdigt redovisa att staten har kontroll över övervakning och hantering av föroreningsrisker.<sup>11</sup> Långsiktigt skulle staten behöva skaffa sig en bättre överblick över vattenförvaltningskedjan för att på så sätt bättre kunna bidra till en hållbar vattenanvändning.

### *Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten*

Om förslaget om förordningen beslutas innebär det sannolikt nytt informations- och vägledningsarbete för Havs- och vattenmyndigheten beroende på om regeringen ser att lagstiftningen faller inom ramen för vattenförvaltningen eller ej. En EU gemensam vägledning kopplad till förordningens

---

<sup>8</sup> [Xylem, IVL och KTH utvecklar teknik för återanvändning av vatten vid en pilotanläggningen i Hammarby Sjöstad](#)

<sup>9</sup> [VA-Syd vill återföra avloppsvatten till jordbruket](#)

<sup>10</sup> [Avloppsvatten ska återanvändas i Kalmar](#) <http://www.ja.se/artikel/53325/vattenkris--atervunnet-avloppsvatten.html>

<sup>11</sup> EU kommissionens utvärdering 2018: Implementation of the Water Framework Directive River Basin Management Plans, Member State: Sweden EU kommissionens utvärderingar av Sveriges rapporter av vattendirektivet, nitratdirektivet och avloppsvattendirektivet.

regler om övervakning och riskhantering tas fram som en del av CIS-arbetet.<sup>12</sup> Den planeras vara klar under 2019 och HaV kommer eventuellt att delta i arbetet. Med denna vägledning som utgångspunkt bör HaV ta fram en svensk vägledning i samarbete med övriga berörda nationella myndigheter för att stödja tillsyns- och prövningsmyndigheter och operatörer i arbetet.

HaV har goda erfarenheter av myndighetsgemensam vägledning till kommunerna, t ex vägledningen om [Tillstånd till användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden](#) som är framtagen i samarbete mellan HaV och Naturvårdsverket.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Ann-Karin Thorén. I beredningen av yttrandet har även deltagit avdelningschefen Mats Svensson, enhetscheferna Marie Berg-hult och Ann Lundström samt utredaren Anna-Karin Rasmusson.

Jakob Granit  
Generaldirektör

Ann-Karin Thorén  
Utredare, vattenförvaltningsenheten

---

<sup>12</sup> Common Implementation Strategy, ett arbete för att utveckla tillämpningen av ramdirektivet för vatten som EU kommissionen leder och där samtliga medlemsländer deltar efter förmåga.