



## Remiss om Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv

Er beteckning: KN2026/00215

### Bakgrund

Länsstyrelsen Kalmar län, som även är vattenmyndighet för Södra Östersjöns vattendistrikt (nedan Länsstyrelsen), har fått tillfälle att yttra sig över förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade avloppsdirektiv.

### Sammanfattning

- Länsstyrelsen är generellt positiv till de föreslagna ändringarna i vattenförvaltningsförordningen men önskar göra några förtydliganden och understryka behovet av utökade resurser till länsstyrelserna och berörda myndigheter till följd av de föreslagna ändringarna.
- Länsstyrelsen Kalmar län anser att det är svårt att bedöma konsekvenserna av föreslagna författningsändringar då det saknas följdlagstiftning som inte är på plats. De delegerade akterna gör det också svårt att bedöma konsekvenserna.
- Inom flera föreslagna författningsändringar är behovet stort av tillsynsvägledning.
- Det behöver förtydligas vad som menas med *belastning* då belastning kan beräknas på flera sätt. Belastningen har en central roll i avloppsdirektivets tillämpning och avgör vilka reningskrav som ska gälla (avsnitt 1.3 och 5.3).
- Det är positivt att Regeringen kommer att besluta om områdesförteckningar (utpekande av känsliga områden) och att detta sker i samverkan mellan de centrala myndigheterna. Men då områdesförteckningarna inte är beslutade går det inte att avgöra vilka avloppsreningsverk med en belastning

mellan 10 000 – 149 999 pe som omfattas av kraven på tertiär och/eller kvartär rening. Konsekvenserna är därmed svårbedömda (avsnitt 5.8).

- Möjligheten att tillgodoräkna sig *naturlig kväveretention* för att klara kraven på tertiär rening är tidsbegränsad till den 31 december 2045. För att sådan kväveretention ska få räknas krävs att ingen nedströms vattenförekomst riskerar att inte uppnå god status avseende näringsämnen. Detta riskerar att urholka möjligheten att använda naturlig kväveretention (avsnitt 5.8.3).
- Länsstyrelsen är positiv till att anmälningsplikt och ny verksamhetskod införs i miljöprövningsförordningen för tillhandahållande av återvunnet avloppsvatten från ett avloppsreningsverk som tar emot avloppsvatten från en avloppstätort. Förslaget innebär att det blir samma provningsnivå som när återvunnet vatten används för bevattning inom jordbruket (avsnitt 5.15.3).

## Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen Kalmar län anser att det nya avloppsdirektivet stärker skyddet för vattenmiljön genom skärpta reningskrav samt mer omfattande kontroll och övervakning. Det är positivt att de föreslagna författningsändringarna inte går längre än direktivets krav, eftersom dessa redan innebär en tydlig skärpning. Ändå innebär införandet i svensk lagstiftning en betydande administrativ belastning för både myndigheter och VA-huvudmän. Därför behöver resurser tillföras samt tidig och tydlig tillsynsvägledning under hela implementeringen.

## Specifika synpunkter

### 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Länsstyrelsen är positiv till de föreslagna ändringarna i 5 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken. Länsstyrelsen anser att det är en förutsättning att ändringarna genomförs för att vattenmyndigheterna även ska ha möjlighet att ta fram åtgärder som syftar till att hantera risker som utsläpp av avloppsvatten medför för människors hälsa och miljön, om dessa åtgärder går utöver vad som krävs för att nå miljökvalitetsnormerna eller skydda dricksvattnets kvalitet.

### 1.3 Förslag till förordning (2027:000) om avloppsvatten från tätbebyggelse

I **1 kap. 8 §** föreslagen avloppsförordning används termen "individuella system" medan termen "enskilda anläggningar" används i lag (2006:412) om allmänna vattentjänster. Länsstyrelsen saknar en beskrivning av hur de olika termerna förhåller sig till varandra då det uppenbart finns flera likheter. En sådan beskrivning är nödvändig för att inte riskera en begreppsförvirring.

Av **1 kap. 10 §** och med hänvisning till avsnitt 5.3 framgår att ett avloppsreningsverks belastning uttryckt i pe ska beräknas på grundval av den maximala genomsnittliga veckobelastningen som tillförs avloppsreningsverket under året. Det kan tolkas som att det är den faktiska inkommande belastningen som ska användas. Detta motsvarar dagens beräkningsmetod för *maxGVB inkommande*. Ett problem med *maxGVB inkommande* är att resultaten av denna beräkningsmetod kan variera kraftigt mellan åren.

Det går också att tolka remissen som att det är den belastning som uppstår i den anslutna avloppstätorten som ska användas. Det framgår inte hur belastningen för avloppstätorten ska beräknas men det går att tolka det som att beräkningsmetoden för *maxGVB tätbebyggelse* ska användas. Beräkningsmetoden bygger på uppskattad belastning i stället för en beräknad belastning baserad på inkommande spillvattenflöde. Fördelen med denna beräkningsmetod är att belastningen är mer stabil över tid.

Länsstyrelsen anser att det behövs tydlig vägledning kring vilken beräkningsmetod som ska användas vid beräkning av belastning. Förtydligandet är viktigt då belastningen avgör vilka reningskrav som ska gälla för respektive avloppsreningsverk. Det behövs även vägledning om hur hänsyn ska tas till "exceptionella vädersituationer" då detta inte har definierats i författningsförslagen.

Av **1 kap. 11 §** och med hänvisning till avsnitt 5.2 i remissen framgår att Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett nationellt register över avloppstätorter med en belastning på 1 000 pe eller mer. Länsstyrelsen Kalmar län är positiv till att Naturvårdsverket tar fram ett register över avloppstätorter. Av avsnitt 4.2.3. Ny definition för avloppstätort, framgår att "...avloppstätorten i normalfallet sammanfaller med de fastigheter som via ett ledningsnät är anslutna

till ett avloppsreningsverk". Länsstyrelsen tolkar detta som att avloppstätorten ska utökas om verksamhetsområdet utökas. Avloppstätorterna kommer att behöva redovisas så detaljerat att det tydligt framgår vilka fastigheter som ingår.

Det nationella register som Naturvårdsverket föreslås vara ansvarig för är inte bindande. Detta innebär att det är upp till varje tillsynsmyndighet att avgöra den geografiska avgränsningen. Tillsynsmyndigheterna kommer därmed att behöva granska avgränsningarna och därmed vilka fastigheter som ska tillhöra avloppstätorten. Länsstyrelsen anser att det behövs tydlig vägledning hur avloppstätorter ska avgränsas och hur dess belastning beräknas.

## 1.12 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Länsstyrelsen är generellt positiv till de föreslagna ändringarna i vattenförvaltningsförordningen men önskar att några förtydliganden görs.

### Riskbedömning –förutsättningar för genomförande

Länsstyrelsen konstaterar att uppdraget till vattenmyndigheterna utökas bland annat i och med tillägget i 3 kap. vattenförvaltningsförordningen där det framgår att vattenmyndigheten ska göra en analys av de risker som utsläpp av avloppsvatten medför för miljön och människors hälsa i enlighet med artikel 18.1 punkt a-d och f i avloppsdirektivet.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget men vill understryka vikten av att vägledande centrala myndigheter har bemyndigandet för och får riktade och finansierade uppdrag om att ta fram bedömningsgrunder och vägledningar rörande hur dessa riskbedömningar ska göras. Särskilt rörande de tillkommande riskbedömningar som ska göras kopplat till badvatten och vattenbruk som rör människors hälsa och därför innebär behov av särskilda bedömningsgrunder.

Länsstyrelsen konstaterar även att den första riskbedömningen ska vara genomförd och redovisas i de förvaltningsplaner för vattendistriktet som ska beslutas i december 2027. Länsstyrelsen vill upplysa om att den första riskbedömningen kommer behöva baseras på, och begränsas till, den riskbedömning samt kartläggning och

analys som redan har genomförts baserat på de underlag, bedömningsgrunder och vägledningar som Vattenmyndigheten har i dagsläget. Förvaltningsplanen för vatten kommer att gå ut på ett sex månader långt samråd den 1 november 2026 och ska därefter färdigställas inför beslut i november/december 2027. Det kommer inte finnas utrymme att göra några större utredningar, analyser och tillägg inför samråd och beslut.

#### Riskhantering – behov av ett tillägg i 6 kap. 1 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen

Länsstyrelsen anser, till skillnad från utredningen, att det krävs ett tillägg i 6 kap. 1 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen rörande riskhanteringsåtgärder kopplat till avloppsdirektivet.

För att 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen ska vara tydlig, och enhetlig med bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken, anser Länsstyrelsen att motsvarande skrivning som föreslås tillföras i 5 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken även bör tillföras i 6 kap. 1 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen. Se även implementeringen av 2020 års dricksvattendirektiv där det ansågs nödvändigt med ett tillägg i 6 kap. 1 § andra stycket för att kunna ta fram åtgärder som inte enbart syftar till att uppnå miljökvalitetsnormerna<sup>1</sup>.

#### 5.2.2 Övervakning och kontroll

Föreslagna författningsändringar innebär en ökad övervakning och kontroll. Det är positivt att Naturvårdsverket kommer att ta fram en ny föreskrift för detta och att övervakning och kontroll inte ligger på förordningsnivå. Detta gör det sannolikt lättare att revidera övervakning och kontroll ifall det är nödvändigt.

Ökad övervakning och kontroll kommer bland annat omfatta utsläpp av växthusgaser (metan, koldioxid och lustgas), vissa läkemedel och mikroplaster. Övervakning av växthusgaser kan ske genom mätning, beräkning eller modellering. Det är dock viktigt att det tydligt framgår hur detta ska ske och vilken metod som i första hand ska användas. Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av tillsynsvägledning.

---

<sup>1</sup> Se En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet SOU 2021:81, sid 190–192 och 510.

## 5.7 Krav på sekundär rening flyttas till förordning

Författningsändringarna innebär att avloppsreningsverk med en belastning mellan 1 000 – 2 000 pe får krav på sekundär rening. Länsstyrelsen har i samband med avloppsberedskapsuppdraget tagit fram ett nationellt kunskapsunderlag 2024. Kontakt togs med samtliga VA-huvudmän för att inhämta underlag gällande de mindre, anmälningsskyldiga, avloppsreningsverken. Sammanställningen för Kalmar län visar att det finns cirka tio avloppsreningsverk som ligger i eller i närheten av intervallet 1 000 – 2 000 pe mätt som maxveckobelastning.

Dessa anläggningar har kommunal tillsyn. Vi har därför svårt att uppskatta om avloppsreningsverken uppfyller de krav som ställs enligt det nya avloppsdirektivet. Naturvårdsverket har bedömt att konsekvenserna ”... troligen är små i det flesta fall”. Men om det finns avloppsreningsverk mellan 1 000 – 2 000 pe som inte klarar kraven kommer det sannolikt att krävas stora kostnader i förhållande till antalet anslutna abonnenter.

## 5.8 Tertiär och kvartär rening samt områdesförteckningar

Samtliga avloppsreningsverk med en kapacitet på 150 000 pe eller mer ska omfattas av krav på tertiär och kvartär rening. Även avloppsreningsverk i intervallet 10 000 – 149 999 pe kan omfattas om en riskbedömning visar att utsläppen sker till ett känsligt område. I remissen anges att Naturvårdsverket i sitt regleringsbrev för år 2026 har i uppdrag att göra en första riskbedömning i syfte att förteckna områden enligt artikel 7.2 (Övergödning) och 8.2 (mikroföroreningar).

Länsstyrelsen bedömer att dessa riskbedömningar blir avgörande för Sveriges möjligheter att uppfylla direktivets krav. Det är därför nödvändigt att detta arbete färdigställs så fort det är möjligt så att inte värdefull tid går förlorad för de avloppsreningsverk som kommer att omfattas i ett första skede. Även de avloppsreningsverk som inte kommer att omfattas av krav på tertiär och kvartär rening behöver få tydlig information om detta.

Då dessa områdesförteckningar inte är beslutade är det svårt att bedöma konsekvenserna av denna del av förslaget.

### 5.8.3 Möjlighet att tillgodoräkna sig kväveretention

Möjligheten att tillgodoräkna den naturliga kväveretentionen är tidsbegränsad till den 31 december 2045. I Kalmar län finns idag ett avloppsreningsverk som behöver tillgodoräkna den naturliga kväveretentionen för att klara minsta procentuell reduktion. Av remissen framgår att kväveretention endast kan tillämpas ifall alla nedströms liggande vattenförekomster klarar god status för näringsämnen. Om näringsämnen avser täcka situationer där antingen fosfor och kväve, eller båda, är begränsande behöver förtydligas eftersom det idag utan undantag är fosfor som anses vara begränsande näringsämne i inlandsvatten och således det näringsämne som ligger till grund för statusklassificering. Det finns annars en stor risk att tillämpningen av kväveretention blir i princip obefintlig för ett stort antal avloppsreningsverk. Kriteriet god status för näringsämnen skulle träffa både alla övergödda inlandsvatten och många angränsande kustvattenförekomster som inte når god status avseende kväve.

Avloppsreningsverket som behöver tillgodoräkna sig naturlig retention har två större livsmedelsindustrier anslutna. Dessa industrier står för merparten av belastningen. Inkommande spillvatten har en helt annan sammansättning än ett vanligt avloppsreningsverk. Spillvattnet är "tjockare" och innehåller mycket mer kväve per volymenhet. Även vid en effektiv kväverening skulle det vara svårt att klara en haltbegränsning (mg/l) varpå procentuell reduktion är i princip enda möjliga vägen att klara reningskravet för kväve.

### 5.8.4 Reningskrav för kvartär rening

Av remissen framgår att minst 80 % av vissa utvalda indikatorämnen ska renas bort i spillvattnet. Reduktionen ska bedömas i förhållande till inflödets belastning.

Två stora livsmedelsindustrier är anslutna till länets största avloppsreningsverk. Dessa livsmedelsindustrier står för en betydande andel av avloppsreningsverkets totala belastning. Vid uppskattande av *maxGVB tätbebyggelse* står dessa industrier för 100 000 pe av totalt 134 000 pe. Då en större del av belastningen inte utgörs av hushållspillvatten kan halterna av humanläkemedelsrester och kosmetika (i µg/l) antas vara lägre än i

ett typiskt kommunalt avloppsreningsverk med motsvarande belastning.

Att rena bort 80 % i ett sådant avloppsreningsverk kan riskera att kräva kostsamma investeringar och dyra löpande driftkostnader till liten miljönytta. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det finns en förståelse för denna problematik när Regeringen ska besluta om områdesförteckningar för kvartär rening.

## 5.9 Rening med bärarmaterial

Det nya avloppsdirektivet innebär ett ökat fokus på bärarmaterial eftersom dessa under vissa förutsättningar riskerar att spridas till recipienten. Med föreslagna författningsändringar blir det tydligare att VA-huvudmännen kommer att behöva redovisa båda den teknik som använder bärarmaterialet och de åtgärder som vidtas för att förhindra spridning.

I remissen anges att spridning kan orsakas av otillräcklig konstruktion, bristande driftkontroll eller extrema väderhändelser, exempelvis höga flöden som "sköljer ut" bärarmaterialet. Det är dock viktigt att uppmärksamma att bärarmaterial har begränsad livslängd och behöver bytas ut regelbundet. Vid flera avloppsreningsverk används bärarmaterial i kombination med tillsats av extern kolkälla, ofta etanol. Eftersom etanol kan torka ut plast riskerar syresättningen i reningssteget att helt eller delvis slå sönder bärarmaterialet. Detta understryker behovet av att byta ut bärarmaterialet innan det blir för slitet.

Mot denna bakgrund anser Länsstyrelsen Kalmar län att Naturvårdsverket bör överväga att införa kontrollkrav för bärarmaterial i den föreskrift som ska tas fram. Detta skulle säkerställa en enhetlig tillsyn.

### 5.15.3 Annan återanvändning än jordbruksbevattning blir anmälningspliktig

Länsstyrelsen anser att det är positivt att anmälningsplikt och ny verksamhetskod inför för tillhandahållande av återvunnet vatten även för andra ändamål än inom jordbruket. Detta ligger i linje med Naturvårdsverkets bedömning att regleringen skapar ökad tydlighet i hur återanvändning av avloppsvatten ska prövas.

Betydelsen av återvunnet avloppsvatten som resurs förväntas öka i takt med fler torrperioder, vilket sannolikt leder till att fler vattenkiosker installeras i anslutning till avloppsreningsverk. För att undvika ökad fordonstrafik inne på anläggningarna kommer sådana vattenkiosker troligen i större utsträckning att placeras utanför inhägnat område.

Om en vattenkiosk installeras utanför det tillståndsprövade verksamhetsområdet, men fortfarande i direkt anslutning till avloppsreningsverket, behöver tillsynsmyndigheten bedöma om ändringen har ett tekniskt samband med den tillståndsprövade verksamheten. Detta kan innebära att flera tillsynsmyndigheter kommer att kräva ändringstillstånd, vilket riskerar att skapa otydlighet och olika bedömningar.

Det kan även leda till att en vattenkiosk placerad precis utanför inhägnaden får en annan tillsynsmyndighet än själva avloppsreningsverket, trots att eventuella störningar i reningsverket direkt påverkar möjligheten att tillhandahålla återvunnet vatten. Länsstyrelsen anser därför att en samordnad och tydlig vägledning behövs för att undvika olika bedömningar.

## 5.19 Riskbedömning och riskhantering

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens konsekvensbeskrivning i denna del.

Länsstyrelsen vill understryka slutsatserna om att den första riskbedömningen som ska redovisas i december 2027 kommer behöva begränsas till de underlag och bedömningar som redan genomförts inom vattenförvaltningsarbetet.

Länsstyrelsen vill understryka behovet av utökade resurser till vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat från och med år 2027 och framåt för att kunna uppfylla de krav på riskbedömning, riskhantering och redovisning som föreslås införas i vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen vill också betona att behovet av utökade resurser kommer att kvarstå åtminstone fram till 2033 eftersom det stora utvecklingsarbetet kommer behöva genomföras under nästa vattenförvaltningscykel, år 2028–2033. Länsstyrelsen anser att förslaget i utredningen om en utökning med 1.2 mkr per vattenmyndighet samt 0.6 mkr per länsstyrelse för att bistå vattenmyndigheterna är en rimlig bedömning av behovet av

utökade resurser. Länsstyrelsen vill även peka på vikten av att det vid medelstilldelningen tydligt framgår vad dessa belopp är öronmärkta för.

Länsstyrelsen vill därutöver lyfta behovet av att förutsättningar i form av bedömningsgrunder och vägledningar från vägledande myndigheterna Hav- och vattenmyndigheten samt Sveriges geologiska undersökning behöver finnas på plats för hur riskbedömningen ska genomföras. Det gäller särskilt de delar som rör badvatten och vattenbruk.

## Del II – Förslag på ett nytt producentansvar för humanläkemedel och kosmetika

Det är bra för vattenmiljön att de största avloppsreningsverken (150 000 pe eller mer) och de avloppsreningsverk som efter en riskbedömning (10 000 – 149 999 pe) ska införa kvartär rening. På detta sätt styrs investeringskostnaderna till de största och de känsligaste områdena.

Förslaget innebär att ett producentansvar ska täcka 80 % av kostnaderna. Övriga 20 % kommer sannolikt att behöva finansieras av kommunerna. Då kvartär rening kan krävas redan vid 10 000 pe finns det en risk att även små och medelstora kommuner omfattas av kraven. Kvartär rening är energikrävande vilket innebär att resterande 20 % av finansieringsmodellen ändå kan innebära betungande kostnader för mindre kommuner. Med slimmade VA-organisationer kan även personella resurser utgöra ett problem.

### 10.3 Direktivets konsekvenser beror på kommande genomförandeakter och föreskrifter

Naturvårdsverket bedömer att 150-200 avloppsreningsverk behöver prövas under perioden 2027-2040 med anledning av utbyggnadskrav för tertiär och kvartär rening.

Omprövningar av avloppsreningsverk kommer att innebära att länsstyrelserna, inklusive i sin roll som Vattenmyndighet, behöver lägga resurser bland annat som part i samråden inför prövningarna och som remissinstans. Omprövning av avloppsreningsverk är ofta resurskrävande och kräver att flera kompetenser är involverade i ärendena hos länsstyrelsen. Det är viktigt att tillräckliga resurser avsätts för detta.

## De som medverkat i beslutet

Beslut i detta yttrande har fattats av landshövding Allan Widman med miljöskyddshandläggare Niklas Fredin och Vattenmyndighetens samordnare Are Vallin som föredragande. I den slutliga handläggningen har även chef för miljöenheten Maria Edmundsson och vattenvårdsdirektör Irene Bohman medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

[kn.nm@regeringskansliet.se](mailto:kn.nm@regeringskansliet.se)