

2026-04-27

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ert dnr KN2026/00215

# Yttrande över Naturvårdsverkets Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv (EU) 2024/3019

Sundsvalls kommuns dnr: KS-2026-00389

## Sammanfattning

Sundsvalls kommun tillstyrker totalt sett förslaget till genomförande av avloppsdirektivet, men vill lyfta vissa delar i detta remissvar som skulle kunna förenklas eller förtydligas eller som påverkar kommuner i stort.

Det är viktigt att producentansvaret som skall bekosta huvuddelen av de ökade kostnaderna följs över tid så att det inte på sikt belastar kommunerna och VA-kunderna.

Sundsvalls kommun konstaterar att Naturvårdsverkets förslag innehåller flera nya och delvis överlappande begrepp inom avlopps- och VA-området, vilket riskerar att försvåra både rättstillämpning och praktiskt genomförande. Kommunen efterfrågar därför en tydligare och mer samordnad begreppsstruktur, med så få begrepp som möjligt och med likalydande definitioner i berörda lagstiftningar. Vidare anser Sundsvalls kommun att kraven på avloppsplaner bör samordnas med befintliga VA-planer och vattentjänstplaner, samt kunna kopplas till långsiktiga finansieringsplaner, för att minska administrativ belastning och stärka genomförbarheten. Sundsvalls kommun konstaterar också att det är svårt att bedöma vilka faktiska och ekonomiska konsekvenser införandet av avloppsdirektivet kommer att få i Sundsvalls kommun innan riskbedömningarna av känslighet för övergödning och mikroföroreningar är gjorda och de delegerade akterna är antagna. Totalt sett i Sverige kommer införandet av avloppsdirektivet

innebära stora investeringar vilket gör att den långsiktiga finansieringen av VA-infrastrukturen i Sverige bör ses över.

## Definitioner

I utredningens förslag förekommer flera nya och/eller nygamla begrepp som är snarlika vilket gör både juridiken och tillämpningen snårig. Sundsvalls kommun önskar därför att så få begrepp som möjligt används och att de som används definieras likadant i olika lagstiftningar. Några steg i den riktningen föreslås, till exempel ser Sundsvalls kommun positivt på förändringen av begreppet ”avloppsanläggning” till ”avloppsreningsverk” i miljöbalken, eftersom begreppet ”avloppsanläggning” kommit att blandas ihop med begreppet ”den allmänna anläggningen” i lagen om allmänna vattentjänster, som i det senare fallet även innefattar ledningsnätet. Det finns redan ett påtagligt behov av ytterligare ensning av terminologin, vilket redan konstaterats i flera utredningar som till exempel utredningen om *Vattenfrågor vid planläggning och byggande*, SOU 2023:72. Några begrepp lyfts särskilt nedan.

## Avloppstätort

Den föreslagna definitionen av begreppet *avloppstätort* som ”*ett område där befolkningen och ekonomisk verksamhet uttryckt i personekvivalenter, är tillräckligt koncentrerad för att avloppsvatten från tätbebyggelse ska kunna samlas upp och ledas till ett eller flera avloppsreningsverk eller till ett eller flera slutliga utsläppspunkter*”, innebär att möjligheten att bygga ett ledningsnät, och inte miljöpåverkan eller risk, ligger till grund för att ett område ska anses omfattas av miljölagstiftningens krav. Detta avviker från den risk- och påverkanbaserade systematik som annars präglar miljöbalken. Sundsvalls kommun menar därför att möjligheten att samla upp och avleda avloppsvatten inte ska vara det avgörande för om ett område anses vara en avloppstätort, utan om det finns behov av sådan uppsamling och avledning enligt lagen om allmänna vattentjänster eller om utsläppet av avloppsvatten riskerar att påverka miljön eller hälsan negativt bör vara det som avgör. Detta för att säkerställa systematisk samstämmighet med miljöbalkens grundläggande principer och att tydligare knyta tillämpningen av kraven på avloppsreningen till risken för negativ påverkan på miljö eller hälsa. Med en sådan justering skulle direktivets krav på insamling och behandling av avloppsvatten fortsatt kunna uppfyllas, samtidigt som tillämpningen anpassas till miljöbalkens struktur och svensk lagstiftning.

Sundsvalls kommun anser också att begreppet avloppstätort bör ha en tydlig koppling till verksamhetsområden för den allmänna VA-anläggningen enligt lagen om allmänna vattentjänster, eftersom verksamhetsområden utgör den rättsliga strukturen där gemensam avloppshantering faktiskt sker. Kommunen anser därför att verksamhetsområden bör utgöra en naturlig utgångspunkt vid den geografiska avgränsningen av avloppstätorterna. Eftersom begreppen fyller olika funktioner så kan de inte göras liktydiga, men relationen mellan dem bör klargöras. Sundsvalls kommun anser också att det skulle vara värdefullt med ett klargörande av begreppet avloppstätorts rättsverkningar, inklusive om och när avgränsning av avloppstätort är avsedd att få självständig rättslig betydelse, samt hur frågan om överklagbarhet, förhållanden till annan lagstiftning, som plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster är tänkt att hanteras.

### **Avloppsvatten från tätbebyggelse och avloppsvatten från avloppstätort**

Sundsvalls kommun konstaterar att det begrepp som redan finns i svensk rätt sedan införandet av EU:s avloppsdirektiv från 1991 (91/271/EEG) ”avloppsvatten från tätbebyggelse” i förslaget får sällskap av ett snarlikt begrepp ”avloppsvatten från avloppstätort”, där avloppstätorten är ett definierat område som ska listas av Naturvårdsverket, se ovan. Kommunen ser en risk att parallell användning av dessa begrepp utan tydlig inbördes relation kan leda till oklarheter i tillämpningen för ansvariga myndigheter, kommuner och VA-huvudmän och att förtydliganden kan vara på sin plats.

### **Dagvatten**

Ett av dessa begrepp och som saknar en enhetlig juridisk definition är ”dagvatten” som utredningen om *Vattenfrågor vid planläggning och byggande* SOU 2023:72 förtjänstfullt redogör för (på sidan 459-470).

Sundsvalls kommun anser att en tydlig och enhetlig definition av dagvatten är en viktig förutsättning även för ett rättssäkert, ändamålsenligt och proportionerligt genomförande av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv. Avsaknaden av en klar och genomgående begreppsstruktur har under lång tid bidragit till otydliga ansvarsförhållanden och svårigheter i tillämpningen, särskilt i gränslandet mellan plan- och bygglagen, miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster.

I SOU 2023:72 föreslås att samma definition av dagvatten införs i lagen om allmänna vattentjänster och i plan- och bygglagen. Utredningen valde dock att avvakta Sveriges genomförande av avloppsdirektivet och föreslog därför inte någon förändring av definitionerna av miljöbalken i SOU 2023:72. I nuvarande utredning och förslag till genomförande av avloppsdirektivet så saknas resonemang och förslag kring definitionen av dagvatten. I stället föreslås det ytterligare termer och begrepp och till och med en ny paragraf (miljöbalken 9 kap. 2a§), för att definiera vad avloppsvatten är, som innehåller ordet dagvatten, utan att begreppet dagvatten i sig definieras.

Sundsvalls kommun anser att förslagen i SOU 2023:72 om definition av dagvatten och dagvattenhantering i lagen om allmänna vattentjänster och plan- och bygglagen bör genomföras, samt att miljöbalken ska tillföras samma definition av dagvatten, det vill säga att dagvatten definieras som *”regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”*. En sådan definition är fysisk och hydrologisk till sin karaktär och tydliggör vad dagvatten är och inte är, utan att i sig ta ställning till hur vattnet ska hanteras eller vilka rättsliga krav som ska följa. En tydlig definition av dagvatten utesluter inte, utan förutsätter snarare, att visst dagvatten kan och bör regleras utifrån ett föroreningsperspektiv, till exempel genom att behandlas som avloppsvatten enligt lagstiftningen.

I linje med detta anser Sundsvalls kommun att mer förorenat dagvatten bör omfattas av miljöbalkens avloppsvattenbegrepp och därmed av de krav som följer av avloppsvattendirektivet. Samtidigt vill Sundsvalls kommun betona vikten av att renare dagvatten inte generellt bör omfattas av krav på ledningsnät, rening eller andra åtgärder av det slag som följer av avloppsvattendirektivet. För dagvatten som kan hanteras lokalt, exempelvis genom infiltration, fördröjning eller ytlig avledning, och som inte medför oacceptabel påverkan på recipienter, bör regelverket i stället möjliggöra förebyggande och platsanpassade lösningar inom ramen för fysisk planering och byggande. Detta synsätt ligger i linje med *SOU 2023:72*, där det framhålls att generella krav på ledningsburen bortledning av dagvatten riskerar att motverka såväl klimat- anpassning som kostnadseffektivitet, samt att dagvattenhantering i många fall bäst hanteras genom planmässiga och fastighetsnära åtgärder. Ett differentierat angreppssätt bidrar också till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommun, VA-huvudman,

fastighetsägare och exploatör, vilket utredningen pekar på som en central svaghet i dagens regelverk.

## **Tydligare reglering av anslutningar till den allmänna anläggningen**

Sundsvalls kommun anser att det är positivt med en tydligare reglering kring anslutningar till den allmänna VA-anläggningen. Det är värdefullt att även i miljölagstiftningen klargöra vilket slags vatten som får anslutas till den allmänna anläggningen och att fysisk anslutning ska ske då en förbindelsepunkt upprättats. Sundsvalls kommun vill dock uppmärksamma att tillsynsmyndighet och prövningsmyndighet kan göra olika bedömningar av vad som får anslutas till den allmänna anläggningen och att 3 kap. 19 § i förslag till förordning (2027:000) om avloppsvatten från tätbebyggelse möjliggör att tillsynsmyndigheten direkt efter att tillstånd givits kan gå in med förelägganden kring detta, vilket ger en oförutsägbar situation för verksamhetsutövaren. Därför föreslås att någon form av tidsgräns bör införas för när tillsynsmyndighetens första granskning kan ske enligt 3 kap. 20 § i samma förordning, förslagsvis tidigast 10 år från det datum då tillståndet givits. Förtydliganden i lagen om allmänna vattentjänster om vilket vatten VA-huvudmannen kan avtala om att ta emot leder också till större tydlighet kring syftet med den allmänna anläggningen.

## **Möjlighet till undantag från icke-försämringskravet**

Mot bakgrund av EU-domstolens praxis, särskilt den s.k. Weserdomen, har tillämpningen av bestämmelserna i vattendirektivet om miljökvalitetsnormer för vatten i vissa situationer medfört betydande begränsningar för möjligheterna att tillåta nödvändig utbyggnad av avloppsreningsverk i växande städer. Sundsvalls kommun bedömer därför att det är rimligt och ändamålsenligt att Sverige fullt ut inför och tillämpar de undantagsmöjligheter som avloppsvattendirektivet medger. Detta innebär inte att undantagen bör kunna tillämpas generellt eller utan restriktiv prövning. Tvärtom är det rimligt att undantagsbestämmelserna ställer höga krav, med tanke på syftet med miljökvalitetsnormerna och behovet av att säkerställa ett starkt och långsiktigt skydd för vattenmiljön.

## Avloppsplaner

Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar innebär ett krav på att det ska finnas en avloppsplan för varje avloppstätort med en belastning om minst 100 000 personekvivalenter, eller 10 000 personekvivalenter efter genomförd riskbedömning. Sundsvalls kommun har redan i dag etablerade styr- och planeringsdokument i form av VA-plan och vattentjänstplan, vilka används för långsiktig planering av avloppssystemets utveckling och koppling till bebyggelseutveckling. Kommunen ser därför ett tydligt behov av samordning, så att kommuner inte behöver ta fram flera parallella styrdokument för avloppshantering enligt olika lagstiftningar och med skilda planeringshorisonter. Sundsvalls kommun anser att kraven på vattentjänstplaner bör samordnas med kraven på avloppsplaner och VA-planer, antingen genom att kraven samlas inom ett gemensamt regelverk eller genom likalydande bestämmelser i berörda lagstiftningar.

Sundsvalls kommun ser positivt på att dagvatten och bräddning uppmärksammas inom ramen för avloppsplanerna, men vill understryka att regleringen bör utformas så att dagvatten inte ensidigt betraktas som ett renings- eller ledningsnätproblem. Det är av stor vikt att kommunens möjlighet att arbeta förebyggande genom fysisk planering, markanvändning, naturbaserade lösningar och krav i plan- och exploateringsprocessen säkerställs. Avloppsplaneringen bör därför utformas så att den kan samverka med plan- och bygglagens verktyg, snarare än att begränsa dem. Kommunen vill därför betona vikten av att avloppsplanernas innehåll och ställningstaganden kan kopplas till översiktsplaneringen och kommunernas övriga samhällsplanering. En tydlig koppling till översiktsplanen är central för att säkerställa att kommunens långsiktiga utveckling av bebyggelse, infrastruktur och VA-system sker samordnat och med hänsyn till gällande miljökrav.

Sundsvalls kommun anser vidare att dessa planeringsdokument även bör kunna samordnas med eventuella kommande finansieringsplaner för VA-utbyggnad, reinvesteringar och underhåll. En samordning av styrande dokument inom VA-området är av central betydelse för att minska onödig administration och öka genomförbarheten för kommuner och VA-huvudmän samt för att tydliggöra prioriteringar inom VA-området över tid för både medborgare, politiker och övriga intressenter.

Erfarenhetsmässigt bedömer Sundsvalls kommun att åtgärder i strategiska styrdokument sällan hinner genomföras inom en

fyraårsperiod. Mot denna bakgrund förordar kommunen att samma sexåriga planeringsintervall som tillämpas inom vatten- och avloppsvattendirektivet används även för de olika VA- och avloppsplanerna inklusive vattentjänstplanerna.

## **Producentansvar**

Sundsvalls kommun anser att det är bra att principen om att förorenaren betalar genomförs genom att läkemedels- och kosmetikaindustrin betalar för utbyggnad av kvartär rening. Sundsvalls kommun vill dock belysa att de 20 % av kostnaderna som inte ska finansieras via producentansvaret enligt detta förslag kommer att behöva finansieras av kommunerna via VA-huvudmännen och därmed av VA-kunderna.

## **Överimplementering kan vara kostnadseffektivt**

Det syns tydligt i förslaget att Naturvårdsverket fått i uppdrag att avloppsdirektivet inte ska ”överimplementeras”, det vill säga att alla regler ska läggas på avloppsdirektivets miniminivå, vilket i sin tur gör att Naturvårdsverket på flera ställen behövt föreslå krångligare (och därmed otydligare) vägar för att uppfylla direktivets regler. Till exempel knyts kraven på avloppsreningsverken till avloppstätorternas ”maxgvb” (maximal genomsnittlig veckobelastning), som alltså kan variera över åren, i stället för till avloppsreningsverkens dimensionering, det vill säga vad avloppsreningsverken klarar av att rena. Eller så föreslås ytterligare ett begrepp för att definiera avloppsvatten ”avloppsvatten från avloppstätort” (se kommentarer ovan). På grund av detta föreslås att kommunerna ska informera just de VA-kunder som är kopplade till reningsverk med kvartär rening om negativa konsekvenser av överdriven användning av läkemedel och kosmetiska produkter för avloppssystemet, i stället för att läkemedels- och kosmetikaindustrin ska informera om detta till sina kunder. Motivet är att eftersom läkemedels- och kosmetikaindustrin skulle de ha svårt att informera bara de kunder som är kopplade till reningsverk med kvartär rening, vilket är det direktivet kräver, så det skulle vara en överimplementering att kräva information till alla. Sundsvalls kommun konstaterar att i praktiken är till exempel läkemedlens påverkan på miljön i ett reningsverk som inte har krav på kvartär rening, snarare större varför den informationen till alla kunder bör vara lämplig av miljöskyddsskäl. Dessutom blir föreslagen reglering onödigt komplicerad.

Sundsvalls kommun vill här påpeka att dessa typer av otydlig reglering och utökad reglering när fler parallella eller nästan parallella begrepp och regler införs också har kostnader i form av onödig byråkrati och onödig administration för myndigheter och verksamhetsutövare gällande extra utredande, rapportering, processande, längre tillståndsprocesser med mera. Ökad tillsynsvägledning behövs för statliga myndigheter när mängden och otydligheten i lagstiftningen ökar. Det här förslaget till genomförande av avloppsdirektivet innehåller mer administration, nya begrepp och parallella system än som varit nödvändigt om Naturvårdsverket fått ett friare mandat och också fått i uppgift att minska den administrativa bördan med enklare reglering, vilket också är ett angeläget mål inom miljöområdet. Sundsvalls kommun anser att staten mer noggrant behöver väga dessa två mål mot varandra - en enkel reglering mot eventuella överimplementeringskonsekvenser - vid all implementering av EU-lagstiftning, eftersom krångliga regler drabbar alla, från verksamhetsutövare till myndigheter, tillsynsvägledande myndigheter och medborgare.

## **Konsekvenser för kommunen**

Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser införandet av avloppsdirektivet kommer att få innan riskbedömningarna av känslighet för övergödning och mikroföroreningar är gjorda och de delegerade akterna är antagna.

Om riskbedömningarna landar i att Sundsvalls kommun behöver bygga ut både kväverening och kvartär rening vid kommunens tre stora reningsverk kommer det att medföra stora kostnader. Framför allt påverkas kommunen av kostnader för utbyggnad av kväverening eftersom producentansvaret ska finansiera 80 % av utbyggnaden av den kvartära reningen. En minskning av utsläpp av övergödande ämnen minskar dock belastningen på recipienten och icke önskvärda effekter som algbloomning och syrefria bottnar.

Införandet av avloppsdirektivet kommer att medföra ökade krav på övervakning och kontroll, särskilt av mikroföroreningar och utsläpp av växthusgaser. Hur detta kommer att se ut och vilken påverkan det får är svårt att i dagsläget uttala sig om eftersom flera av dessa delar inte finns på plats i delegerade akter inom EU och i svenska föreskrifter ännu. Klart är att alla kostnader som inte finansieras via intäkter från producentansvaret kommer att behöva finansieras av VA-avgifter.

Eftersom VA-infrastrukturen i hela Sverige och så även i Sundsvall har stora reinvesteringsbehov och införandet av avloppsdirektivet på flera håll i landet kommer innebära stora investeringar i avloppsrening, så behöver den långsiktiga finansieringen av Sveriges VA-försörjning ses över. Finansieringen bör ses över både ur ett rättviseperspektiv mellan olika delar av landet och ur ett tidsmässigt rättviseperspektiv där tidigare VA-utbyggnader varit statligt finansierade, men där nu finansieringen för de ökade kraven ligger på VA-kunderna i respektive kommun, vilket har lett till stora och mest troligt kommer att leda till ännu större skillnader i VA-avgifter mellan olika kommuner.

Kommunerna kommer också att påverkas av de mer administrativa delarna som att ta fram underlag till registret med avloppstätorter, framtagande av eventuella avloppsplaner och att ta fram och tillgängliggöra den informationen till allmänheten. Detta kommer att belasta både VA-huvudmannen och kommunens strategiska funktioner.

*Niklas Säwén*

Ordförande kommunstyrelsen  
Sundsvalls kommun