

Remissvar gällande förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv - KN2026/00215

Bakgrund

Vatten- och Avfallskompetens i Norr AB (Vakin) ansvarar för drift och underhåll av 30 avloppsreningsverk inom Umeå, Vindeln och Nordmalings kommuner i Västerbottens län. Av dessa är fem tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen, varav ett reningsverk är dimensionerat för 166 000 personekvivalenter (PE).

Mot denna bakgrund berörs verksamheten i stor utsträckning av de föreslagna förändringarna kopplade till EU:s reviderade avloppsvattendirektiv, särskilt avseende utökade krav på rening, övervakning, rapportering, energikrav och planering.

Övergripande synpunkter på förslaget

Det är positivt att Naturvårdsverket i huvudsak föreslår ett genomförande som ligger nära direktivets minimikrav. Förslaget innebär dock ett omfattande behov av ökad kompetens och resurser hos både VA-huvudmän, kommuner och tillsynsmyndigheter.

Det finns även ett betydande behov av ökade personella resurser för bland annat planering och projektering, drift, övervakning och rapportering. Genomförandet är samtidigt i hög grad beroende av kommande föreskrifter och vägledningar från centrala myndigheter, vilket skapar osäkerhet kring hur kraven ska tolkas och tillämpas i praktiken.

För Vakin innebär de föreslagna kraven mycket omfattande investerings- och driftkostnader, bland annat kopplat till kväverening, rening av mikroföroreningar och kompletterande processteg för att möjliggöra sådan rening. Även mindre avloppsreningsverk inom verksamhetsområdet kan komma att omfattas av betydande investeringsbehov.

För att möjliggöra ett effektivt genomförande krävs tydlig och samordnad vägledning, tidig publicering av föreskrifter samt nationell samordning av metodik, rapporteringssystem och bedömningsgrunder.

Målkonflikter gällande temperaturkrav och energineutralitet

Vakin vill betona att det finns en betydande och utmanande målkonflikt i förslagets samlade kravbild gällande energineutralitet, skärpt kväverening i kallt klimat samt cirkulär energiåtervinning.

För att upprätthålla en stabil biologisk kväverening (nitrifikation) under de kalla vinter- och vårperioderna i norra Sverige krävs redan i utgångsläget betydande processolymer, total övertäckning av bassänger samt en hög energianvändning för luftning och dosering av extern kolkälla. Att förslaget medger att mätdata under 5 °C får undantas är absolut nödvändigt, men löser tyvärr inte hela problematiken i det tröga temperaturintervallet strax därav (5–12 °C).

Målkonflikten förstärks av att samhället i övrigt uppmuntrar till cirkulär ekonomi och värmeåtervinning ur spillvattennätet (t.ex. via fastighetsnära värmepumpar uppströms). Varje sänkning av det inkommande spillvattnets temperatur till följd av extern värmeåtervinning medför ett ökat energibehov och högre kostnader vid avloppsreningsverket. Bakteriernas minskade aktivitet i det kallare vattnet medför att VA-huvudmannen behöver öka elförbrukningen och kemikaliedoseringen, vilket i praktiken gör det mycket utmanande för reningsverk i kallt klimat att uppnå lagförslagets krav på energineutralitet. Vakin yrkar därför att Naturvårdsverket överväger att tydliggöra systemgränserna för energineutralitet samt tillförsäkra en administrativt enkel tillämpning av undantagen för processer i kalla vatten. Detta för att undvika att norrländska VA-kollektiv drabbas av oproportionerliga ekonomiska konsekvenser på grund av regionala klimatskillnader eller externa energiåtervinningsprojekt.

Tillståndsprovning och tillsyn (4.7–4.8 samt 5.16)

De nya kraven innebär en ökad komplexitet i tillståndsprovning och tillsyn. Fler parametrar och högre tekniska krav riskerar att leda till längre handläggningstider och ökad variation i bedömningar.

Det finns även behov av stärkt kompetens hos tillsynsmyndigheter, särskilt avseende avancerad reningsteknik. För att säkerställa rättssäkra och likvärdiga bedömningar krävs tydliga bedömningsgrunder och nationell vägledning.

Det behöver också framgå tydligare vilka bedömningar som ska göras nationellt respektive lokalt samt vilken myndighet som ansvarar för olika typer av beslut och klassificeringar.

Införlivande av temperaturundantag för kväverening

I det omarbetade avloppsdirektivet (2024/3019) är undantagen för kväverening vid låga vattentemperaturer (under 5 °C respektive 5–12 °C) tydligt inskrivna i direktivets Bilaga I, Tabell 2, Anmärkning 5. Där framgår uttryckligen att undantag får medges om reningen skulle kräva "alltför höga kostnader eller överdriven energianvändning".

Vakin noterar att Naturvårdsverket i sitt förslag till svensk avloppsförordning (Bilaga 1, Avsnitt 2) har utelämnat denna anmärkning, med hänvisningen att man avser att reglera detta i framtida kontrollföreskrifter. Vakin vill här lyfta en farhåga kring att detta kan skapa en oönskad rättsosäkerhet för VA-huvudmän i norra Sverige vid framtida tillståndsprovningar. Genom att lyfta in de skärpta begränsningsvärdena i en förordning, men förlägga de i direktivet integrerade undantagen för kallt klimat till lägre myndighetsföreskrifter, riskerar tillämpningen att bli otydlig. Vakin yrkar därför att EU-direktivets Anmärkning 5 i sin helhet förs in direkt i den föreslagna avloppsförordningens bilaga, för att säkerställa ett så enhetligt och rättssäkert införlivande som möjligt.

Avloppsplaner (5.6)

Vakin är VA-huvudman för en avloppstort med en belastning över 100 000 pe, vilket innebär att krav på avloppsplan kommer att börja gälla från 2033.

Förslaget innebär att kommunen ansvarar för att ta fram avloppsplaner, samtidigt som de tekniska underlagen, genomförandet och de ekonomiska konsekvenserna i praktiken i stor utsträckning berör VA-huvudmannen. Detta riskerar att skapa en otydlig ansvarsfördelning och beslutsprocess kring planernas innehåll, prioriteringar och genomförande.

Det bör därför tydliggöras vilken roll VA-huvudmannen ska ha i framtagandet av avloppsplanen samt hur ansvar, mandat och kostnader kopplade till planens innehåll och genomförande ska fördelas mellan kommunen och VA-huvudmannen. Det finns även behov av nationell vägledning för hur avloppsplaner ska tas fram och avgränsas.

Recipientbedömningar, områdesförteckningar och miljökvalitetsnormer (5.8 och 5.17)

Det är positivt att recipientperspektivet stärks, men det är viktigt att bedömningarna baseras på faktisk miljöpåverkan och inte enbart generella utsläppsnivåer.

Recipientbedömningar bör utgå från lokala förhållanden, beakta retention och utspädning samt samordnas med vattenförvaltningens arbete. Bedömningarna bör även bygga på relevanta och proportionerliga underlag.

Det bör tydliggöras hur recipientkrav ska vägas mot teknisk rimlighet, ekonomisk proportionalitet samt klimat- och energimål. Det finns annars risk för att mycket stora investeringar krävs med begränsad ytterligare miljönytta.

Ledningsnät, bräddningar, tillskottsvatten och kontroll (5.1, 5.4, 5.6 och 5.22)

För äldre och kombinerade avloppssystem innebär förslaget omfattande utmaningar. Kraftiga regn och stora mängder tillskottsvatten riskerar att orsaka hydraulisk överbelastning och bräddningar. Även huvudsakligen separerade system kan påverkas om kvarvarande kombinerade delar eller felkopplingar medför betydande belastning.

Vakin bedömer att fokus i framtida reglering bör ligga på funktion, risk och faktisk recipientpåverkan snarare än en strikt klassificering mellan kombinerade och separerade system.

Utökade krav på övervakning, bräddmätning, åtgärdsplaner och klimatanpassning innebär betydande investeringsbehov. Samtidigt finns risk för oproportionerliga kostnader i äldre ledningsnät där miljönyttan av ytterligare åtgärder kan vara begränsad. För att minska tillskottsvatten kan även åtgärder behöva riktas mot fastighetsägare, exempelvis bortkoppling av äldre dräneringsanslutningar och rättning av felkopplingar. I äldre områden kan

sådana åtgärder dock vara tekniskt komplicerade och medföra betydande kostnader, samtidigt som den ytterligare miljönyttan i vissa fall kan vara begränsad. Krav och åtgärder behöver därför utformas proportionerligt och med hänsyn till lokala förutsättningar.

Vakin vill särskilt framhålla vikten av tydliga definitioner av exempelvis bräddning, kombinerade system och tillskottsvatten. Otydliga definitioner riskerar att skapa varierande tillsynspraxis och osäkerhet kring vilka krav som gäller och därmed olika bedömningar mellan kommuner och tillsynsmyndigheter. Det behöver särskilt tydliggöras hur begrepp såsom kombinerade system, dagvattenpåverkat spillvattennät och olika typer av bräddningar ska tolkas i gränsfall.

Kraven som föreslås bedöms vara tekniskt möjliga att genomföra, men praktiskt och ekonomiskt mycket krävande. Genomförandet behöver därför ske successivt och riskbaserat över lång tid. Vakin bedömer samtidigt att genomförandet i stor utsträckning kommer att begränsas av finansieringsförutsättningar samt tillgång till entreprenad-, projekterings- och kompetensresurser. Det finns en risk för kraftigt ökade investeringskostnader och höjda VA-taxor om genomförandet inte ges tillräckligt lång tid och möjlighet till prioritering utifrån risk och miljönytta.

Energieutralitet och energikartläggningar (5.10)

Vakin kommer att omfattas av det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet (EED), vilket enligt nuvarande tidsplan ska börja tillämpas i svensk lagstiftning från sommaren 2026.

Parallellt omfattas Vakin även av krav på energikartläggning enligt det omarbetade avloppsdirektivet.

I utredningen (s. 173) anges att kartläggningar ska genomföras vart fjärde år enligt båda direktiven, men att tidpunkten för de första kartläggningarna inte sammanfaller. Detta medför osäkerhet kring i vilken utsträckning arbetet kan samordnas och om resultat från en kartläggning kan återanvändas i den andra processen.

För VA-organisationer som omfattas av båda regelverken är det avgörande att krav, definitioner och metodik harmoniseras mellan direktiven.

Vägledning behövs kring hur kartläggningarna kan samordnas, vilka delar som kan återanvändas och hur rapporteringen ska struktureras. Utan sådan samordning finns en påtaglig risk för dubbelarbete och ökade administrativa kostnader.

Vakin anser därför att ansvariga myndigheter bör säkerställa en samordnad implementering och vägledning, så att energikartläggningar enligt EED och avloppsdirektivet i möjligaste mån kan genomföras integrerat. Här finns även ett behov av att tydliggöra systemgränserna mellan VA-kollektivet och fastighetsägare, så att möjligheterna att uppnå energieutralitetsmålen inte försvåras av lokala initiativ för värmeåtervinning uppströms i ledningsnätet.

Övervakning, kontroll, rapportering och information till allmänheten (5.20–5.24)

Utökade krav på övervakning och rapportering innebär ett ökat administrativt arbete och behov av nya systemstöd. Det gäller särskilt rapportering av driftdata, övervakning av växthusgasutsläpp samt informationskrav till allmänheten.

Det finns risk för ineffektivitet och dubbelrapportering om inte krav, metodik och system samordnas nationellt. För att möjliggöra ett effektivt genomförande krävs standardiserade digitala lösningar, nationell samordning av rapporteringssystem samt tydlig vägledning kring metodik och ansvarsfördelning.

Det omarbetade avloppsdirektivet innebär även utökade krav på övervakning av ett antal parametrar, inklusive utsläpp av växthusgaser. Vakin står inför omfattande investeringar i det största avloppsreningsverket som betjänar Umeå tätort. Projektet har redan initierats och kommer att pågå etappvis under flera år. Mot denna bakgrund är det av stor vikt att framtida föreskrifter och vägledning kring övervakning och beräkning av växthusgasutsläpp tas fram i god tid samt tydligt anger vilka parametrar som ska mätas, vilka metoder som ska användas och var i processen mätning ska ske.

Det behöver även tydliggöras vilka provtagningsfrekvenser och analysvar som kommer att gälla enligt kommande föreskrifter, särskilt avseende övervakning av läkemedelsrester och andra mikroföroreningar inom kvartär rening. För många verksamhetsutövare bedöms detta innebära ett omfattande ökat analys- och rapporteringsarbete.

Avsaknad av tydliga krav i ett tidigt skede riskerar att leda till felaktiga eller suboptimerade investeringar samt behov av ombyggnationer i efterhand. För att möjliggöra ett kostnadseffektivt genomförande bör kraven på övervakning av växthusgaser, läkemedelsrester samt andra mikroföroreningar samordnas med planerade om- och utbyggnationer i samband med införande av tertiär och kvartär rening.

Vidare är ökad transparens och information till allmänheten positivt, men det behöver tydliggöras vilka uppgifter som ska offentliggöras, hur ofta dessa ska uppdateras samt hur ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter ska se ut. Avsaknad av tydlig vägledning riskerar annars att leda till ökad administrativ belastning utan motsvarande miljönytta.

Producentansvar för humanläkemedel och kosmetika (8.1–8.4)

Det föreslagna producentansvaret är i grunden positivt, men det finns betydande oklarheter kring hur kostnaderna ska fördelas i praktiken.

Det finns en risk att VA-kollektivet initialt får bära en oproportionerligt stor del av kostnaderna innan producentansvarssystemet är fullt ut implementerat. Det är därför viktigt att ansvarsfördelning, finansieringsmodell och ersättningsnivåer tydliggörs i ett tidigt skede.

Övriga definitioner

Varken 9 § eller 10 § i Förslag till förordning (2027:000) om avloppsvatten från tätbebyggelse tydliggör hur begreppet maximal genomsnittlig veckobelastning ska definieras eller beräknas i praktiken, utan endast hur det ska användas. Det vore önskvärt med ett förtydligande kring om belastningen för avloppstätort och inkommande belastning till avloppsreningsverk ska beräknas på samma sätt, exempelvis baserat på analyser från avloppsreningsverk, eller om belastningen för avloppstätort avser ett mer teoretiskt beräknat värde motsvarande nuvarande max GVB tätort.

Vissa formuleringar i förordningsförslaget riskerar att skapa tolkningssvårigheter. Exempelvis framstår formuleringen ”avloppsvatten från tätbebyggelse från en avloppstätort” samt “reduktionen skall beräknas i förhållande till inflödets belastning eller till den belastning som genereras i en avloppstätort om samma miljöskyddsnivå kan säkerställas” som språkligt otydlig och bör förtydligas för att undvika olika tolkningar vid tillämpning.

Även definitionen av sekundär rening behöver förtydligas. Av formuleringen framgår att sekundär rening kan utgöras av biologisk rening med sekundärsedimentering eller någon annan process som reducerar nedbrytbart organiskt material i avloppsvattnet. Det är dock oklart om bestämmelsen innebär krav på ett särskilt reningssteg eller om det är den uppnådda reningseffekten som är avgörande för att kravet ska anses uppfyllt.

Med vänlig hälsning

Vakin

Per-Erik Johansson
Styrelseordförande