



Ett reviderat avloppsdirektiv

2022/23:FPM21

Miljödepartementet

2022-11-29

Dokumentbeteckning

COM(2022) 541 final

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning urban wastewater treatment (recast)

Sammanfattning

Den 26 oktober 2022 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till omarbetat avloppsdirektiv. Det ändrade direktivet ingår som en del i EU:s handlingsplan för nollförorening av luft, vatten och mark. Handlingsplanen är i sin tur ett led i att genomföra den europeiska gröna given. Förslaget innehåller ändringar för att öka direktivets förenlighet med de strategier om nollutsläpp, klimat, energi och cirkulär ekonomi som ingår i den gröna given.

Kommissionen föreslår att direktivets tillämpningsområde utökas för att ta höjd för teknikutveckling och erfarenheter av hittillsvarande genomförande. Förslaget innehåller nya åtgärder som syftar till att adressera kvarvarande föroreningsbelastningar i form av utsläpp från mindre tätorter, icke fungerande individuella avloppslösningar inom tätorter, utsläpp orsakade av nederbörd via bräddningar eller utsläpp av orenat dagvatten samt utsläpp av mikroföroreningar. För bättre förenlighet med den gröna given föreslås vidare införande av nya krav relaterade till minskade utsläpp av växthusgaser, energianvändning och bättre utnyttjande av slam- och avloppsvatten. Förslaget innehåller även åtgärder för övervakning av bland annat hälsoparametrar, ökad tillgång till sanitet samt en förbättrad styrning och transparens.

Regeringen välkomnar direktivets ökade ambition och bättre förenlighet med strategier och handlingsplaner på miljöområdet. Regeringen ser flera fördelar med att direktivet utökas till att även innefatta skydd för människors hälsa och förbättrad resursanvändning. Regeringen anser dock att krav som är onödigt detaljerade eller som inte leder till ökad miljönytta bör undvikas. Regeringen ämnar verka för att kraven i direktivet inte leder till oproportionerliga åtgärder som innebär hög kostnad till liten miljönytta. Regeringen är särskilt positiv till en rimlig generell skärpning av utsläppskrav för fosfor till följd av

effektiviteten i sådana åtgärder på europainivå. Regeringen är vidare positiv till åtgärder för att minska spridningen av läkemedelsrester och andra svårnedbrytbara kemikalier i vattenmiljön, men anser att flexibiliteten bör vara större vid utformning av styrmedel. Regeringen är generellt positiv till ett ökat fokus på resurshushållning, men anser att direktivet inte bör försvåra medlemsländernas möjligheter att utvinna kritiska ämnen ur avloppsslam och återanvända dessa.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Rådets direktiv (91/271/EEG) om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse syftar till att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse och vissa industrisektorer. Direktivet innehåller krav på att samla upp och rena avloppsvatten från tätbebyggelse över en viss storlek.

Revideringen av direktivet ingår som en åtgärd i handlingsplanen för nollförorening av luft, vatten och mark¹. Handlingsplanen är i sin tur ett led i genomförandet av den europeiska gröna given², i vilken kommissionen aviserade att avloppsdirektivet behöver ses över i syfte att öka dess förenlighet med strategierna för nollutsläpp, klimat, energi och cirkulär ekonomi.

Kommissionens utvärdering³ har visat att direktivet bidragit till stor miljönytta till följd av tydliga kravnivåer och enkel tillsyn. Utvärderingen visade dock samtidigt på kvarvarande föroreningar som inte träffas av nu gällande direktiv samt ett behov av att modernisera och uppdatera direktivet. Viktiga källor till kvarvarande föroreningsbelastningar som identifierades var bland annat utsläpp från mindre tätorter, icke fungerande individuella avloppslösningar inom tätorter, utsläpp orsakade av nederbörd via bräddningar eller utsläpp av orenat dagvatten samt utsläpp av mikroföroreningar. Utvärderingen uppmärksammade även att avloppssektorn är en av de största allmänna energianvändarna och har en stor potential att minska sina utsläpp av växthusgaser. Vidare pekade utvärderingen på möjligheten att harmonisera övervakning av hälsoparametrar som ett stöd för åtgärder för människors hälsa. Utvärderingen betonade även behovet av ökad transparens och styrning. För att hantera dessa utmaningar och för att leva upp till åtaganden i den europeiska gröna given och handlingsplanen för nollföroreningar, har kommissionen lagt fram ett förslag till omarbetat direktiv.

Kommissionen presenterade förslaget till omarbetat avloppsdirektiv den 26 oktober 2022.

¹ [Commission aims for zero pollution in air, water and soil \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv)

² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv

³ [UWWTD Evaluation SWD 448-701 web.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv)

1.2.1 Direktivets utökas

Direktivet utökas till att, utöver nuvarande skydd för miljön, även innefatta skydd av människors hälsa, minskade växthusgasutsläpp, ökad styrning och transparens av sektorn, bättre tillgång till sanitet och övervakning av hälsoparametrar. Direktivet eftersträvar därmed att skydda miljön samtidigt som det ska bidra till att skydda människors hälsa, exempelvis vid utsläpp i badvatten, i vattendrag som används för uttag av dricksvatten eller när avloppsvatten används som en indikator för parametrar relevanta för folkhälsan. Direktivet ska även bidra till bättre resursanvändning och att gradvis minska utsläpp av växthusgaser från avloppsreningsverk och öka energihushållningen.

1.2.2 Tillämpningsområdet utökas till att omfatta mindre tätorter

Förslaget innebär att tillämpningsområdet utökas från hittillsvarande krav på att endast omfatta tätorter med 2 000 personequivaler (pe) eller fler, till att även omfatta tätorter med 1 000 pe eller fler (artikel 3). Även mindre orter kan omfattas av kraven på rening om en riskbedömning påvisar behov av åtgärder (artikel 18). Motivet är att utsläpp från mindre tätorter fortsatt medför en betydande påverkan på ytvattenförekomster inom unionen, bland annat på grund av utsläpp av organiskt material. För tätorter mellan 1 000 och 2 000 pe gäller att kraven på att anlägga ett gemensamt ledningsnät och säkerställa full anslutning till avloppsledningsnätet (artikel 3) samt att införa sekundär rening⁴ (artikel 5) ska vara genomförda senast den 31 december 2030. Om en riskbedömning visar på behov av ytterligare åtgärder ska avloppsvatten från tätorter med färre än 1 000 pe genomgå sekundär rening, samt avloppsvatten från tätorter med färre än 10 000 pe genomgå tertiär⁵ eller avancerad rening⁶.

Definitionen på tätort har ändrats och kompletterats med en precisering i form av ett täthetskriterium på 10 pe per hektar. I definitionen har även det nuvarande kriteriet om att befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna ska vara tillräckligt koncentrerade för att motivera insamling och bortledning av avloppsvatten ersatts av att föroreningsbelastningen ska vara tillräckligt koncentrerad.

⁴ Rening genom en process som vanligen innebär biologisk rening med exempelvis sekundärsedimentering.

⁵ Reningsprocess som avlägsnar fosfor och kväve från avloppsvatten.

⁶ Fjärdegradsrening av bland annat läkemedelsrester.

1.2.3 Krav på anslutning till ledningsnät och individuella system

Förslaget innebär att föroreningsbelastningen från individuella system⁷ inom tätbebyggelse ska minska genom att dessa system ansluts till ett ledningsnät. Individuella system kan tillåtas i undantagsfall om en anslutning till ett ledningsnät inte skulle innebära ökad miljönytta eller om en anslutning skulle innebära orimliga kostnader. I dessa fall gäller särskilda krav på de berörda fastigheterna. De individuella systemen ska då säkerställa minst samma reningsgrad som större reningsverk, det vill säga sekundär eller tertiär rening beroende på tätbebyggelsens storlek (artikel 4).

För de tätorter som omfattas av nuvarande direktiv innebär förslaget inga stora förändringar vad gäller krav på sekundär rening. Krav införs för tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe med utsläpp till kustområden. Reningen ska vara införd till den 31 december 2027 (artikel 6.1).

Om en riskbedömning (enligt artikel 18) visar behov av ytterligare rening ska relevanta åtgärder vidtas. För fastighetsägare eller verksamhetsutövare med individuella system inom mindre tätbebyggelse med färre än 1 000 pe, kan det innebära krav på anslutning till ledningsnät. Fastigheter med individuella system ska registreras i ett offentligt register och tillsynas regelbundet. Om mer än två procent av föroreningsbelastningen i pe från tätorter med 2 000 pe eller mer renas i individuella system, krävs att medlemsstaten (artikel 4.4.) för varje tätort motiverar varför individuella system tillåts.

Medlemsstaterna ska ta fram uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att uppfylla kraven samt hur stor andel av avloppsvattnet från tätbebyggelse med mer än 2000 pe som behandlas i individuella system. Informationen ska uppdateras årligen.

1.2.4 Krav på integrerad avloppsplanering för ledningsnät och dagvatten

Förslaget innebär en ny skyldighet att upprätta så kallade avloppsvattenplaner⁸ för hantering av avloppsvatten från tätbebyggelse, i syfte att minimera spridning av föroreningar som sprids via dagvatten och bräddning i samband med nederbörd (artikel 5). Avloppsvattenplanerna ska vara lokalt anpassade och vägleda mot användning av bästa tillgängliga teknik eller metod. Planerna ska upprättas för tätorter med 100 000 pe eller fler och för tätorter med mellan 10 000 och 100 000 pe där dagvattenutsläpp från tätbebyggelse och bräddning utgör en risk för människors hälsa eller miljön. Syftet är att minska direkta utsläpp av bland annat organiskt material, näringsämnen och mikroplaster som följer med förorenat dagvatten.

⁷ Individuella system kan tolkas som små avloppsanläggningar som inte är anslutna till ett ledningsnät, men som befinner sig i närheten eller inom tätbebyggelse.

⁸ Liknar vattentjänstplaner som varje kommun bör ha från den 1 januari 2023 (Regeringens proposition (2021/22:208) Vägar till hållbara vattentjänster)

Avloppsvattenplanerna ska som minimikrav innehålla en nulägesanalys av situationen inom avloppsplanens avrinningsområde samt mål för minskad föroreningsbelastning orsakad av spridning via utsläpp av dagvatten och bräddning.

1.2.5 Strängare reningskrav för kväve och fosfor

Direktivet innebär nya krav för så kallad tertiär rening vilket definieras som rening av avloppsvatten genom att avlägsna kväve och fosfor (artikel 2.12). Förslaget skärper både utsläppskrav i form av koncentration och det alternativa kravet för procentuell rening jämfört med nuvarande kravnivåer. Skärpningarna gäller både för fosfor och kväve och samma krav gäller oavsett storlek på tätort (artikel 7).

Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2025 ange områden som är känsliga för eutrofiering⁹ med beaktande av vissa angivna krav i bilaga 2.1 till direktivet där vissa områden pekas ut som känsliga för eutrofiering.

Av förslaget följer att senast den 31 december 2030 ska 50 procent av de reningsverk som tar emot en föroreningsbelastning från 100 000 pe och mer, tillämpa tertiär rening, vilket i huvudsak syftar på efterlevnad av de i dag tillämpliga utsläppskraven för kväve och fosfor enligt gällande direktiv. Resterande 50 procent ska tillämpa tertiär rening senast den 31 december 2035.

Tätorter med mellan 10 000 och 100 000 pe ska tillämpa tertiär rening innan utsläpp i känsliga områden. Hälften av tätorterna ska ha reningsverk med tertiär rening senast den 31 december 2035. Resterande tätorter ska tillämpa tertiär rening senast till 31 december 2040 (artikel 7.3). Även mindre tätorter kan komma att omfattas av utsläppskraven om en riskbedömning visar att det finns ett behov. Medlemsstaterna ska ta fram olika dataset¹⁰ för att redovisa resultaten av övervakningen av kväve och fosfor. Dessa dataset ska uppdateras varje år och hållas tillgängliga för kommissionen.

1.2.6 Krav på rening av mikroföroreningar och system för att fördela kostnaderna på producenterna

Förslaget innebär att nya krav ställs på rening av mikroföroreningar såsom läkemedelsrester för reningsverk över en viss storlek. Krav på kvartär rening, även kallad avancerad rening, formuleras utifrån reningsverkens storlek. Krav införs för reningsverk större än 100 000 pe, med gradvis utbyggnad under åren 2030–2035. Krav anges även för tätorter med mellan 10 000–100 000 pe, utgående från en lista med utpekade områden där skydd behövs för vattentäkter eller badvatten, eller där miljökvalitetsnormer inte kan nås. Listan kan kortas om en riskbedömning visar ”frånvaro av risk”. Kommissionen har

⁹ Övergödning

¹⁰ Samlingar med strukturerade data som kan laddas ned och bearbetas vidare.

identifierat läkemedels- och kosmetikaindustrin som de mest betydande källorna till de miljöfarliga ämnen som kan avskiljas med avancerad rening. Kostnaden för att installera och driva denna avancerade rening (artikel 9) samt delar av kostnaden för övervakningen (artikel 8 och delar av artikel 21) föreslås bäras av dessa industrier via ett utökat producentansvar.

1.2.7 Energikartläggning samt energineutralitet i avloppssektorn

Förslaget innebär att alla reningsverk större än 100 000 pe, senast den 31 december 2025 och därefter vart fjärde år, ska ha genomgått en energikartläggning i enlighet med energieffektivitetsdirektivet¹¹ (artikel 11.1). Reningsverk med en föroreningsbelastning på mellan 10 000 och 100 000 pe ska ha genomgått en energikartläggning senast den 31 december 2030 och därefter vart fjärde år. Till samma tidpunkt ska 50 procent av all energianvändning i alla reningsverk med en föroreningsbelastning på 10 000 pe eller mer motsvaras av energi från förnybara källor¹² som produceras i dessa reningsverk. Senast den 31 december 2040 ska energin från förnybara källor motsvara 100 procent av energianvändningen. (artikel 11.2) För att bidra till detta mål ska energikartläggningarna som uppdateras var fjärde år särskilt fokusera på att identifiera och använda potential för biogasproduktion, samtidigt som metanutsläpp ska minska. Syftet med förslaget anges vara att utnyttja den stora potential som finns för energieffektiviseringar och minskade växthusgasutsläpp i sektorn och därmed bidra till energineutralitet och i förlängningen klimatneutralitet¹³ i enlighet med EU:s gröna giv med tillhörande strategier.

1.2.8 Icke hushållsspillvatten från kommersiella eller industriella verksamheter

I förslaget tas den nuvarande möjligheten att reglera anslutning till ledningsnät med generella föreskrifter bort och det anges att det alltid ska krävas ett särskilt tillstånd för att ansluta kommersiella, industriella och vissa andra verksamheter. Ett tillstånd att ansluta till ledningsnät och reningsverket ska föregås av ett samråd med operatören av reningsverket och uppfylla vissa angivna krav samt ses över minst vart sjätte år (artikel 14). Syftet med tillståndskravet är att minska risken för att ämnen som påverkar reningsprocessen negativt når reningsverket samt att komma till rätta med spridningen av oönskade ämnen till recipienter och grundvatten. Genom detta

¹¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

¹² Artikel 11.2 i kommissionens förslag ”total annual energy from renewable sources, as defined in Article 2(1) of Directive (EU) 2018/2001”.

¹³ För att bidra till fastställda mål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet.

1.2.9 Ökad resurshushållning genom återanvändning av avloppsvatten och slam

Förslaget innebär att medlemsstaterna systematiskt ska främja återanvändning av avloppsvatten från alla avloppsreningsverk (artikel 15). Bevattningsmark ska följa kraven i förordning (EU) 2020/741 om minimikrav för återanvändning av vatten som ska börja tillämpas den 26 juni 2023. Vidare anges i förslaget att slam ska hanteras enligt avfallshierarkins principer, vilket främjar slamspridning. Förslaget innebär krav på ökad rening och uppströmsarbete¹⁴ jämfört med nuvarande direktiv. Kommissionen ska genom delegerade akter fastställa miniminivåer av återvinning av fosfor och kväve från slam. Syftet är att främja cirkularitet och därmed minska negativ miljöpåverkan från konventionellt framställd gödsel genom att minska EU:s beroende av ändlig fosfor och av importerad naturgas som används i framställningen.

1.2.10 Tillgång till sanitet

Förslaget innebär krav på medlemsstaterna att förbättra tillgången till sanitet, särskilt för sårbara eller marginaliserade grupper. Tillräcklig, gratis och trygg tillgång till sanitetslösningar, särskilt för kvinnor, ska uppmuntras i tätorter större än 10 000 pe. Senast den 12 januari 2029 ska medlemsstaterna tillsammans med Europeiska miljöbyrån (EEA) sätta upp dataset med information om vilka åtgärder som har vidtagits för att förbättra tillgången till sanitet i landet och andelen som har tillgång till sanitet. Syftet är att alla medlemsstater ska införliva FN:s globala mål för hållbar utveckling nr 6 om tillgång till sanitet.

1.2.11 Övervakning, rapportering och digitalisering

Förslaget innehåller flera nya krav i fråga om övervakning och kontroll. Bland annat införs krav på provtagning av så kallade folkhälsoindikatorer som exempelvis innefattar krav på att övervaka avloppsvatten med avseende på både kända och ännu ospecificerade smittämnen, hälsoskadliga föroreningar och i större tätorter antimikrobiell resistens (artikel 17). Vidare utökas nuvarande krav på övervakning till att omfatta fler parametrar kopplat till avancerad rening, mikroplast och andra ämnen som regleras i andra vattenrelaterade direktiv (exempelvis grundvattendirektivet och prioämnesdirektivet). Krav på övervakning av dagvatten från tätorter och bräddat avloppsvatten föreslås och provtagningsfrekvensen utökas (artikel 21). Nuvarande krav på rapportering ersätts med krav på att medlemsstaterna

¹⁴ Uppströmsarbete innebär arbete för att stoppa miljögifter och skräp vid källan.

ska tillhandahålla information om övervakningen tillgänglig för kommissionen och Europeiska miljöbyrån (EEA). Informationen ska bland annat innehålla uppgifter om huruvida reningsverken uppfyller direktivets reningskrav och utgående koncentrationer och mängder för renat avloppsvatten (artikel 22).

Utöver de nya kraven kopplat till övervakning föreslås även nya krav på information till allmänheten i fråga om insamling och rening av avloppsvatten från tätorter. Kraven innebär bland annat att informationen ska göras tillgänglig online. Vidare föreslås särskilda krav på information till de personer som är anslutna till ett ledningsnät (artikel 24).

1.2.12 Rätt till domstolsprövning, skadestånd och sanktioner

Förslaget innehåller en ny bestämmelse om tillgång till rättslig prövning. Bestämmelsen innebär en möjlighet för den berörda allmänheten att under vissa förutsättningar få den materiella eller formella giltigheten av beslut, handlingar eller underlåtenheter enligt artikel 6, 7 eller 8 i direktivet prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag (artikel 25).

En ny artikel föreslås som innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att en person som har drabbats av en hälsoskada till följd av att kraven i direktivet inte följts har rätt att kräva och få skadestånd. Rätten till skadestånd gäller gentemot verksamhetsutövaren och i vissa fall även mot den behöriga myndigheten. Artikeln innebär att det införs en omvänd bevisbörda. Om ett framställt skadeståndsanspråk stöds av bevis som visar på ett kausalitetssamband mellan skadan och överträdelsen åligger det personen som är ansvarig för överträdelsen att bevisa att överträdelsen inte har orsakat eller bidragit till skadan. Artikeln innehåller även krav på att icke-statliga organisationer som har till syfte att skydda människors hälsa eller miljön och som uppfyller vissa krav i den nationella lagstiftningen ska kunna föra den berörda allmänhetens talan. (artikel 26).

Vidare föreslås en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa bestämmelser om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av direktivet och att vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. De ska även, när så är lämpligt, innefatta ekonomiska sanktioner som i fråga om juridiska personer ska stå i proportion till deras omsättning (artikel 29).

1.2.13 Delegerade akter och genomförandeakter

I syfte att effektivisera lagstiftningsprocessen och harmonisera tillämpningen av EU-rätten föreslås att kommissionen inom ett flertal områden ges befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter. Exempelvis föreslås kommissionen få anta delegerade akter i fråga om hur små avloppsanläggningar inom tätorter ska utformas, drivas och underhållas samt

i fråga om tillsyn och efterlevnadskontroll för kväve-, fosfor- och avancerad rening. Genomförandeakter ska få antas i fråga om vissa rapporteringsformat och metod för vissa mätningar.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De nuvarande kraven i avloppsdirektivet genomförs i ett flertal författningar på miljöområdet. Enligt miljöbalken utgör utsläpp av avloppsvatten miljöfarlig verksamhet och omfattas därmed av kraven i balken och de förordningar och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. I 2 kap. miljöbalken anges de så kallade allmänna hänsynsreglerna som varje verksamhetsutövare är skyldig att följa. För avloppsvatten finns dessutom en särskild hänsynsregel i 9 kap. 7 § miljöbalken som innebär att avloppsvatten ska avledas och renas så att inte olägenhet för människors hälsa eller miljön uppkommer.

Krav på tillstånds- och anmälningsplikt för avloppsanläggningar finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i miljöprövningsförordningen (2013:251). I 26 kap. miljöbalken finns regler om tillsyn men också krav på verksamhetsutövare i fråga om bland annat egenkontroll och på att lämna miljörapport. Vidare finns bestämmelser om straff, miljöstraffavgifter och skadestånd i 29, 30 respektive 32 kap. miljöbalken. Det finns även bestämmelser i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll, som bland annat gäller för den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Vidare finns bestämmelser i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av avloppsvatten från tätbebyggelse som bland annat innehåller krav på rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse med 2 000 pe eller mer. I lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster finns bestämmelser som bland annat reglerar kommunernas ansvar för att tillhandahålla allmänna vattentjänster, dvs. vattenförsörjning och avlopp.

Flera av de föreslagna ändringarna kan kräva ändringar i miljöbalken eller i andra författningar, till exempel de som har redovisats ovan. Vilka effekter på svenska regler som förslaget kommer att ha behöver analyseras närmare och är i flera delar beroende av förtydliganden från kommissionen i fråga om förslagets innebörd.

1.4.1 Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys¹⁵ baseras på utvärderingen av avloppsdirektivet (se stycke 1.1), omfattande konsultationsprocesser och bilaterala dialoger med medlemsstaterna. Konsekvensanalysen tar avstamp i de utmaningar som identifierades i utvärderingen. Problembilden innefattar därmed en analys av återstående utsläpp av främst näringsämnen från tätorter som redan omfattas av direktivet, utsläpp från mindre orter, icke fungerande individuella lösningar inom tätorter samt föroreningar som sprids via dagvatten och bräddningar. Vidare adresserar problembilden en otillräcklig anpassning till strategierna i den gröna given genom utsläpp av mikroföroreningar, växthusgaser, hög energianvändning, bristfällig kontroll av miljöskadliga ämnen och svagt resursutnyttjande. Slutligen adresserar analysen problem med otillräcklig eller ojämn styrning och bristfällig transparens både mot EU-nivån och mot den berörda allmänheten, otillräckligt genomförande av principen om att förorenaren ska betala och svagt utnyttjande av möjligheter via digitalisering.

Av konsekvensanalysen framgår att, även om samtliga effekter inte varit möjliga att kvantifiera och därmed värdera den sammantagna nyttan, uppskattas nyttorna sammantaget avsevärt överstiga kostnaderna i det föredragna alternativet (det vill säga det slutgiltiga förslaget som presenteras under stycke 1.2). De uppskattade monetära nyttorna uppskattas till år 2040 uppgå till drygt 6,5 miljarder euro per år på EU-nivå. Jämfört med kostnaderna, som till år 2040 uppskattas uppgå till cirka 3,8 miljarder euro per år på EU-nivå. Enligt analysen överstiger nyttorna kostnaderna i samtliga medlemsstater, med förbehållet att ingen metod finns tillgänglig för att monetärt kvantifiera nyttor kopplat till minskningen av mikroföroreningar. Kostnaderna av förslaget uppskattas utgöra en ökning med cirka 3,8 procent jämfört med nuvarande utgifter för vattenförsörjning och sanitet.

De huvudsakliga effekterna av det föredragna alternativet, jämfört med referensalternativet, är minskade utsläpp till vatten innefattande drygt 100 000 ton för organiskt material (BOD), cirka 230 000 ton för kväve, cirka 30 000 ton för fosfor, cirka 78 miljoner p.e. för skadlig belastning av mikroföroreningar och cirka 25 miljoner p.e. för *E.coli*. Utsläpp av mikroplaster uppskattas minska med 9 procent främst genom åtgärder kopplat till förorenat dagvatten och bräddningar. Växthusgaser uppskattas minska med cirka 3,5 miljoner ton till år 2040 och är i linje med EU:s klimatlag och klimatpaketet "Fit for 55".

¹⁵ Europeiska kommissionen (2022). Commission staff working document Impact Assessment for the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council {COM(2022) 541 final} – {SEC (2022) 541 final} – {SWD (2022) 544 final}. Bryssel: Europeiska kommissionen.

En initial bedömning av konsekvenserna har gjorts av Naturvårdsverket med stöd av flera myndigheter. Förslaget innebär både nya krav och skärpningar av befintliga regler. För svenska förhållanden bedöms förslaget i flera delar innebära positiv miljönytta i förhållande till kostnaderna. Detta gäller framför allt avancerad rening av mikroföroreningar, integrerad avloppsvattenplanering med differentierade krav för rent och orent dagvatten och åtgärder för energihushållning. Minskade utsläpp och förbättrad vattenkvalitet är även positivt för långsiktiga hälsoeffekter och naturupplevelser. Betydande miljönytta förväntas med skärpta kväverenskapskrav främst i södra Sverige medan miljönyttan i norra delar av landet bedöms vara marginell. Kostnaderna för de nya kväverenskapskraven bedöms generellt bli högre i norra delar av landet på grund av låga temperaturer. I ett europeiskt perspektiv är strängare utsläppskrav för fosfor positivt men förslaget innebär inga större effekter för svensk del då striktare krav redan tillämpas i landet.

Ökade krav på anslutna verksamheter är också positivt ur miljösynpunkt. Samtidigt är det svårt att i nuläget bedöma om nyttan av den föreslagna utformningen med krav på tillstånd för att ansluta till ledningsnät som ska ses över vart sjätte år står i proportion till de administrativa kostnaderna som tillkommer för myndigheter och andra berörda verksamheter i Sverige.

Även i andra delar bedöms förslaget innebära administrativt betungande krav till begränsad miljönytta. Det gäller till exempel åtgärder relaterat till individuella lösningar i mindre tätorter. Kostnaderna per invånare bedöms generellt bli högre i mer glesbebyggda områden än i städer. Behovet av kommunala resurser för tillsyn bedöms öka. Fastighetsägare med egna avloppsanläggningar inom tätorter får ökade kostnader för åtgärder och tillsyn.

Nya arbetstillfällen bedöms kunna skapas till följd av åtgärdskrav och ökade administrativa krav. Företag inom va-branschen som gynnas av förslaget är bland annat konsulter, projektörer, entreprenörer och teknikleverantörer. Även energiteknikföretag och företag med nya tekniker för avancerad rening eller resursåterföring gynnas. Andra aktörer som kan gynnas är exempelvis advokatbyråer med miljöbalksprofil till följd av tillkommande antal tillståndsprövningar.

Läkemedels- och kosmetikaföretag berörs av krav på att finansiera avancerad rening. Kostnaderna bedöms fördelas vidare i konsumentledet, vilket skulle kunna innebära ökade kostnader i någon omfattning för vissa läkemedel och kosmetikaprodukter. Vem som bär kostnaden i slutändan beror dock på styrmedelsutformning.

För va-huvudmän¹⁶ bedöms den mest kostnadsdrivande delen av förslaget vara krav på kväverening. Vidare medför införande av avancerad rening betydande investeringskostnader och ökade driftkostnader. Betydande miljönytta med

¹⁶ Den som låter bygga och därmed äger en va-anläggning, exempelvis en kommun, en kommunal förvaltning, ett kommunalförbund, bolag eller annan organisation.

avancerad rening gäller främst större anläggningar bland annat på grund av stordriftsfördelar. Den relativa nyttan beror även på recipientens känslighet. Till exempel kan nyttan vara hög om mottagande recipient är en dricksvattentäkt eller har en låg utspädningseffekt. Energihushållande åtgärder kan medföra såväl investeringskostnader, kostnadsbesparingar som inkomster.

Va-kollektivet¹⁷ och hushåll kommer att påverkas i och med att de flesta krav som riktas mot va-huvudmän överförs till va-kollektivet via va-avgifter, vilket kan innebära högre kostnader för hushåll. Små kommuner utan stordriftsfördelar kommer därmed att påverkas i högre utsträckning.

Kraven i förslaget är i många delar detaljerade vilket påverkar flexibiliteten för medlemslänternas genomförande av kraven i direktivet. Preciseringar saknas inom vissa områden och kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter på en rad områden. Flera av definitionerna i direktivets artikel 2 är även otydliga. Detta sammantaget påverkar möjligheten att bedöma konsekvenserna av förslaget för svenska förhållanden i nuläget. Hur Sverige väljer att genomföra bestämmelserna påverkar även konsekvenserna. Bedömningen kommer därmed att behöva kompletteras med ytterligare analyser framöver. Förslagets konsekvenser, bland annat för svenska myndigheter, kommuner, företag, hushåll och för bostadsbyggandet behöver analyseras vidare också med hjälp av remissinstansernas synpunkter.

1.4.3 Konsekvenser för statsbudgeten

Förslaget bedöms i en första analys leda till ökade administrativa kostnader för regeringen, flera centrala myndigheter och länsstyrelser. Bland annat berörs Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Folkhälsomyndigheten. Konsekvenserna är bland annat en följd av kraven på att ta fram nationella genomförandeprogram, utveckla statistiska underlag och nya redovisningssystem, utbildning och vägledning, tillsynsvägledning, tillsyn, riskbedömningar, övervakning, samverka, datahantering och rapportering. Miljöprövningsdelegationerna samt mark- och miljödomstolarna kommer troligen att behöva hantera tillkommande tillståndsprövningar. Kommunerna kommer påverkas av ökade administrativa kostnader bland annat till följd av krav på ökad tillsyn och prövning av individuella lösningar, krav på att ta fram eller anpassa register om individuella lösningar och datahantering. Kommuner kommer även att påverkas till följd av bland annat åtgärder identifierade i avloppsvattenplanerna. Förslagets konsekvenser för kommunerna kan komma att påverka statsbudgeten då kommunerna ska kompenseras genom den kommunala finansieringsprincipen. Finansiering av de ökade kostnader som bedöms uppstå ska ske i linje med de principer om

¹⁷ Fastigheter som är anslutna till allmänt vatten och avlopp är en del av va-kollektivet och därmed betalar en va-avgift som ska täcka kostnaderna för kommunens vattenförsörjning samt spill- och dagvattenhantering.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionens förslag till omarbetat avloppsdirektiv är i linje med de övergripande målsättningarna i den europeiska gröna given, vilken innebär att omvandla EU till en rättvis och välmående ekonomi som är modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig och där ekonomisk tillväxt är frikopplad från resursanvändning.

Regeringen delar kommissionens syn att en revidering av direktivet är viktig för genomförandet av handlingsplanen för nollföroreningar. Regeringen ser att förslaget särskilt innebär en ökad nytta vad gäller minskad övergödning, bättre resurshushållning, dagvattenhantering, lokal avloppsplanering och hantering av uppkommande problem såsom läkemedelsrester och mikroplast i miljön.

Regeringens målsättning är att revideringen av avloppsdirektivet bidrar till att miljö- och klimatmål nås både i Sverige och inom EU. Regeringen är generellt positiv till att direktivet utökas till att även innefatta förbättrad resursanvändning. Närmare analyser behövs dock om hur förslaget påverkar olika myndigheter, kommuner, företag, hushåll och andra aktörer i samhället.

Regeringen välkomnar att förslaget utgår från grundläggande miljörättsliga principer såsom försiktighetsprincipen, principen om förebyggande åtgärder, att åtgärder ska vidtas vid källan och att förorenaren ska betala. Regeringen ämnar verka för att slutresultatet även är i linje med dessa principer.

Regeringen anser att reglering som är alltför komplicerad eller inte leder till ökad miljönytta bör undvikas. Regeringen noterar att direktivet generellt håller en hög detaljeringsnivå, vilket tillsammans med höga krav på bevisning kan riskera att medföra oproportionerliga kostnader eller orimliga administrativa bördor för olika aktörer. Detta gäller exempelvis krav för mindre tätorter. Regeringen ämnar verka för en mer flexibel utformning av kraven på genomförandeåtgärder utan minskad ambitionsnivå vad gäller miljönytta.

Regeringen anser att det är viktigt att gränsdragningen är tydlig gentemot andra direktiv och avser bland annat verka för att kraven i avloppsdirektivet är samstämmiga med kraven i ramdirektivet för vatten. Direktivet bör utformas på ett sådant sätt att befolkningstillväxt inte hindras.

Regeringen är generellt positiv till skärpta krav för att minimera spridningen av läkemedelsrester och andra svårnedbrytbara kemikalier i vattenmiljön, inklusive mikroplaster. Regeringen ställer sig positiv till förslagets ansats när det gäller att införa avancerad rening för reningsverk av en viss storlek och att förorenarna ska vara med och stå för kostnaderna. Samtidigt anser regeringen

att medlemsländerna bör ges möjlighet att utforma styrmedel och säkerställa principen om att förorenaren betalar.

Regeringen anser att det är positivt att direktivet lyfter behovet av att producera och ta tillvara biogas i reningsverken. Det bör dock inte ställas krav på att biogasproduktionen ska utgöra en viss andel av reningsverkens energiförbrukning. Regeringen anser vidare att det finns vissa osäkerheter när det gäller möjligheten att kombinera utökade krav på kväverening och avancerad rening med högre krav på energieffektivitet.

Regeringen är positiv till en rimlig generell skärpning av utsläppskrav för fosfor. Detta för att bättre motsvara bästa möjliga teknik och för att det sannolikt är en av de mest effektiva miljöåtgärderna för avlopp i Europa. Det är tekniskt möjligt och motiveras av reduktionsbehov i exempelvis Östersjön. Vidare ämnar regeringen verka för att undvika krav på kväverening som inte är proportionerliga eller motiverade ur miljösynpunkt.

Regeringen ämnar verka för att direktivet ska främja giftfria kretslopp samt ökad utvinning och återanvändning av kritiska ämnen ur avloppsslam. Om detta inte kan uppnås, bör regeringen verka för att direktivet inte ska försvåra medlemsländernas möjligheter att utvinna kritiska ämnen ur avloppsslam och återanvända dessa.

Regeringen konstaterar att förslaget innehåller nya krav på utökad övervakning bland annat gällande flera hälsoparametrar. Regeringen anser generellt att krav på övervakning bara bör införas om kraven är nödvändiga och kan utformas på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen ser bland annat positivt på förslagen om att övervaka mikroplaster och anser att åtgärder som minskar spridningen av mikroplaster behövs.

Regeringen avser att verka för att direktivet utformas på ett sätt som går att förena med grundläggande svenska processrättsliga regler och principer. Regeringen avser vidare att bevaka att regler om skadestånd, preskription och sanktioner blir väl avvägda.

Regeringen noterar att förslaget ger kommissionen befogenhet att anta både delegerade akter och genomförandeakter i syfte att bland annat effektivisera lagstiftningsarbetet. Regeringen instämmer i att det är viktigt att lagstiftningsarbetet är effektivt och att regleringen följer den tekniska och vetenskapliga utvecklingen. Samtidigt är det viktigt att kommissionen inte ges mer befogenhet än nödvändigt. Regeringen avser bevaka att de befogenheter som kommissionen ges är ändamålsenliga och proportionerliga.

Regeringen anser att föreslagna genomförandetider genomgående är alltför korta med hänsyn till de omfattande kraven i förslaget. Regeringen ämnar verka för att rimlig tid ges för att genomföra åtgärder ges så att kraven blir möjliga att uppfylla.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förhandlingarna i rådsarbetsgruppen för miljö inleddes den fjärde november. Medlemsstaterna gavs möjlighet att ställa frågor och lämna övergripande kommentarer. Det framkom att medlemsstaterna generellt är positiva, men att det finns viss oro över bland annat ökade kostnader och sänkt gräns till mindre tätorter. Synpunkter framfördes även bland annat gällande delegerade akter och genomförandetider.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte behandlat förslaget ännu. Rapportör i Europaparlamentet har ännu inte utsetts.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till berörda instanser och aktörer. Synpunkter ska lämnas till regeringen senast den 12 februari 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Direktivet antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med medbestämmande för Europaparlamentet. För beslut i ministerrådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen konstaterar i förslaget att åtgärder på EU-nivå fortfarande är grundläggande för att alla människor inom EU ska dra nytta av förbättrad vattenkvalitet i floder, sjöar, grundvatten och hav. Eftersom 60 procent av EU:s vattenförekomster är gränsöverskridande är det nödvändigt att säkerställa samma skyddsnivå överallt och i samma takt, för att undvika framsteg som vissa medlemsstater gör äventyras av andras brister på desamma. Nuvarande avloppsdirektivet har varit en unik drivkraft för investeringar i nödvändig infrastruktur och har bidragit till att bevara och i flera fall förbättra vattenkvaliteten. Åtgärder på EU-nivå har potential att ytterligare säkerställa en likvärdig skyddsnivå för miljön och människors hälsa i alla medlemsstater. Den senaste covid-19-pandemin har visat medlemsstaternas beroende av varandra i fråga om att förhindra spridning av virus. Att säkerställa effektiv, snabb och harmoniserad spårning av patogener i avloppsvatten kan gynna hela EU. Utan gemensamma åtgärder minskar möjligheterna att spåra nya typer av virus och kartlägga andra relevanta hälsoparametrar i avloppsvatten. Förbättrad tillgång till sanitet och till miljöinformation bör säkerställas för alla inom EU. Alla medlemsländer står

inför konsekvenserna av klimatförändringarna och även nya problem med föroreningar och åtgärder bör vidtas på EU-nivå.

2022/23:FPM21

Kommissionen anser vidare att kostnaderna för förslaget står i proportion till nyttan av åtgärderna. Särskild hänsyn har tagit till kostnaderna för övervakningen, den administrativa bördan och vilka anläggningar som ska omfattas av kraven i direktivet. Ett riskbaserat tillvägagångssätt har införts för de flesta åtgärder för att säkerställa att investeringar sker där de behövs. Möjlighet till flexibilitet har införts när det är nödvändigt för att nå de bästa lokala lösningarna.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen men analyserar om och på vilket sätt de administrativa krav som följer av förslaget kan begränsas bland annat vad gäller krav på återkommande översyn av tillstånd till anslutning till avloppsledningsnätet och administrativa krav riktade mot individuella anläggningar i mindre orter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har remitterats till berörda instanser och aktörer. Förhandlingarna i rådsarbetsgruppen för miljö inleddes den fjärde november 2022 då kommissionen gav en första presentation av förslaget. Förslaget kommer troligen behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023

4.2 Fackuttryck/termer

I det följande förklaras begrepp som används i direktivet. Definitionerna överensstämmer ibland inte med gällande svenska definitioner.

Avloppsvatten: spillvatten från hushåll, en blandning av hushållspillvatten och icke- hushållspillvatten och dagvatten

Hushållspillvatten: spillvatten från bostäder och serviceinrättningar

Icke-hushållspillvatten: spillvatten som släpps ut till ledningsnät från lokaler/områden som används för kommersiell, institutionell eller industriell verksamhet

Tätort: ett område där föroreningsbelastningen är så koncentrerad (10 pe/ha) att avloppsvatten från tätbebyggelse kan samlas in och avledas till ett avloppsreningsverk eller ett slutligt utsläppsställe.

Dagvatten från tätbebyggelse: regnvatten från tätorter som samlats upp i kombinerade eller separerade ledningsnät

Bräddat avloppsvatten: utsläpp av orenat avloppsvatten från tätbebyggelse från kombinerat nät som orsakats av regn

Ledningsnät: system av ledningar för hopsamling och transport av avloppsvatten från tätbebyggelse

Individuella system: små avloppsanläggningar som inte är anslutna till ett ledningsnät, men som befinner sig i närheten eller inom tätbebyggelse.

Eutrofiering: övergödning

Sekundär rening: rening av avloppsvatten från tätbebyggelse genom en process som vanligen innebär biologisk rening med sekundär sedimentering.

Tertiär rening: Reningsprocess som avlägsnar fosfor och kväve från avloppsvatten från tätbebyggelse

Avancerad rening: fjärde reningssteg som avlägsnar mikroföroreningar såsom läkemedelsrester.

Slam: fast, halvfast eller flytande avfall från rening av avloppsvatten från tätbebyggelse¹⁸

Personekvivalenter (pe): avser genomsnittlig daglig föroreningsbelastning från en person, där 1 pe motsvarar den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 60 g löst syre per dygn under fem dygn (BOD₅).¹⁹

Dataset: samlingar med strukturerade data som kan laddas ned och bearbetas vidare.

Va-huvudman: den som låter bygga och därmed äger en va-anläggning, exempelvis en kommun, kommunal förvaltning, kommunalförbund, bolag eller annan organisation.

Va-kollektiv: fastigheter som är anslutna till en allmän vatten- och avloppsanläggning är en del av va-kollektivet och betalar därmed en va-avgift som ska täcka kostnaderna för kommunens vattenförsörjning samt spill- och dagvattenhantering.

Uppströmsarbete: arbete för att stoppa miljögifter och skräp vid källan.

E.coli: Escherichia coli är en tarmbakterie.

Recipient: avloppsmottagande vattendrag, sjö eller hav.

Sanitet: faciliteter och tjänster för möjlighet att kunna hålla god hygien, exempelvis tillgång till toaletter.

¹⁸ Definieras i NFS 2016:6 som "sedimenterat slam, behandlat eller obehandlat, från avloppsreningsanläggning" och i SNFS 1994:2 som "slam från avloppsreningsverk, flerkammarbrunnar eller liknande anordningar som behandlar avloppsvatten från hushåll eller tätorter, eller från andra reningsverk som behandlar avloppsvatten med liknande sammansättning."

¹⁹ I Sverige används normalt 70 gram löst syre per dygn under sju dygn (BOD₇),

Patogener: mikroorganismer som orsakar sjukdom, till exempel ett virus eller bakterie. 2022/23:FPM21