

Regeringskansliet
Klimat och näringslivsdepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.nm@regeringskansliet.se

Yttrande avseende reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse - förslag från europeiska kommissionen, M2022/01945

Gästrike Vatten AB (Gästrike Vatten) ansvarar för kommunal VA-försörjning i Gävle, Hofors, Ockelbo, Älvkarleby och Östhammars kommun. I vår analys av hur ett nytt avloppsdirektiv påverkar verksamheten och kommunerna har Gästrike Vatten till stor del utgått från Svenskt Vattens arbeten. Gästrike Vatten lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

Gästrike Vatten stöder förslaget om revidering av det nu över trettio år gamla avloppsdirektivet. Mycket i förslaget är bra men i flera delar skapar förslaget en basnivå med stora kostnader och liten miljönytta och tränger undan åtgärder mot mer angelägna miljöproblem. Nyttor och konsekvenser blir obalanserade och förslaget blir i delar svårt att genomföra.

- Förslaget saknar regler som hanterar de negativa följderna av det s.k. försämringsförbudet i artikel 4 i EU:s ramdirektiv för vatten efter EU-domstolens Weserdom. Avsaknaden av en sådan reglering innebär exempelvis stopp för befolkningsökning, bostadsbyggande och samhällsutveckling i svenska tätorter med effektiva reningsverk och kan även att få negativa konsekvenser för miljön.
- Förslaget måste utgå från medlemsländernas naturgivna förutsättningar och lokala anpassningar ske till exempel till kallt klimat och naturlig kväveretention
- Förslagets syn på teknikkrav måste bättre anpassas efter regionala och lokala behov bedömda enligt EU:s ramdirektiv för vatten och havsmiljö.
- Förslaget måste ha realistiska genomförandetider
- Systemet för det utökade producentansvaret för finansiering av avancerad (kvarternär) rening behöver finnas på plats innan investeringarna kan påbörjas
- Förslaget kommer att skapa stora investeringar som blir samtida med kostnaderna för att genomföra EU:s dricksvattendirektiv, hantera ett förändrat säkerhetsläge och klimatanpassa landets tätorter.

Bakgrund

EU-kommissionen har utvärderat det trettio år gamla avloppsdirektivet 91/271/EEG och offentliggjorde ett förslag till reviderat direktiv den 26 oktober 2022 som Miljödepartementet har skickat på remiss.

Övergripande synpunkter

Positiva effekter av EU:s förslag på avloppsdirektiv

Gästrike Vatten stöder EU förslaget om revidering av det nu över trettio år gamla avloppsdirektivet som behöver moderniseras och skärpas i flera avseende men också anpassas till förutsättningar och behov i alla medlemsstater som tillkommit efter 1991, bland dem Sverige.

Gästrike Vatten är positiva till kommissionens progressiva krav på avancerad rening (artikel 8) liksom till förslaget om att företagen som orsakar behoven av reningen ska bidra till finansieringen av den genom ett producentansvar (artiklarna 9 och 10). Östersjöns miljö har behov av att alla reningsverk för >100 000 pe installerar sådan rening och för de mellan 10 000 och 100 000 pe är det bra att först klarlägga behoven. Principen om att den som förorenar betalar är viktigt att hävda. Finansieringsmodellen kan skynda på utvecklingen av att fler läkemedel sätts på marknaden som enklare bryts ned i naturen och i reningsverk utan avancerad rening.

Gästrike Vatten instämmer i behoven av planering, men kravet i artikel 5 på integrerade planer för hantering av avloppsvatten bör exkludera dagvatten. Reglering av dagvatten och åtgärder för hanteringen av det är inte enbart en teknisk fråga för reglering i ett tekniskt EU-direktiv om avloppsvatten från tätorter. Frågan rör fysisk planering och klimatanpassning av tätorter och påverkar hur dessa ska gestaltas, samverkan mellan privat och offentligt, intrång på privat mark, frågor om intrångsersättning m.m.

Gästrike Vatten välkomnar förslagens uppströmsperspektiv, exempelvis det striktare kravet på anslutning av industrier till avloppssystemet (artikel 14). Vi föreslår dock att i förslaget läggs till en artikel för att förhindra att uttjänade varor som producenterna anser är spolbara (s.k. flushabels) sätts på marknaden och spolade ner i avloppet i stället för att tas om hand som avfall enligt avfallsdirektivets regler.

Gästrike Vatten stödjer att avloppsdirektivet reglerar energineutralitet för avloppsanläggningar (artikel 11) men reglerna behöver ändras så att energin från biogas kan tas till vara mer flexibelt och effektivt. Vi stödjer mätning av hur anläggningarna påverkar klimatet genom utsläpp av metan och lustgas (artikel 22). Vi är positiva till artiklarna 15 och 20 om återanvändning av vatten respektive slam med Svenskt Vattens tilläggsförslag.

Brister och svagheter i EU förslag till avloppsdirektiv

Avloppsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv som anger de lägsta kraven som ska uppfyllas samtidigt ger varje land möjlighet att ställa strängare krav. En generell basnivå kan på så vis kompletteras utifrån varje lands behov och förutsättningar.

Gästrike Vatten anser att basnivån behöver och kan höjas, men i flera delar skapa förslaget en basnivå med stora kostnader och liten miljönytta och tränger undan åtgärder mot mer angelägna miljöproblem. Nyttor och konsekvenser blir obalanserade och förslaget blir i delar svårt att genomföra.

Weserundantag saknas – allvarlig brist

I direktivet saknas regler som hanterar de negativa följderna av det s.k. försämringsförbudet i artikel 4 i EU:s ramdirektiv för vatten efter EU-domstolens Weserdom. Avsaknaden av en sådan reglering innebär exempelvis stopp för befolkningsökning, bostadsbyggande och samhällsutveckling i svenska tätorter med effektiva reningsverk och kan även att få negativa konsekvenser för miljön.

Reglerna gynnar inte teknikutveckling

Det saknas samstämmighet hur ramdirektivet för vatten och avloppsdirektivet ska fungera tillsammans. Reningsverk kan inte likt en industri flytta sin verksamhet eller minska produktionen så att inflödet av det som ska renas stoppas eller begränsas.

EU bör genom ett undantag i avloppsdirektivet från försämringsförbudet gynna de som renar utsläppen effektivast. Dessutom blir det föreslagna kravet om att tillämpa bästa möjliga rening (artikel 18) för att uppfylla vattendirektivets miljö kvalitetskrav oförenligt med kravet i ramdirektivet på att förbjuda reningsverk som inför sådan teknik.

Vidare är det föreslagna avloppsdirektivets sätt att ställa krav på teknik (sekundär rening, tertiär rening, kvartenär rening) i artiklarna 7 - 9 otidsenligt, det bör i stället ställa funktionskrav som släpper utvecklingen av tekniska lösningar fri. Det viktigaste för miljön och människors hälsa är vilket resultat som ska nås, inte vilken teknik som används för att nå dit.

Även kravet på utsläppskontroll i artikel 21 och annex 1 baseras på arbetssätt som gällde när det trettio år gamla avloppsdirektivet skrevs. Kontrollkraven kan bara följas i konventionella avloppsreningsverk. De hämmar exempelvis resurseffektiva naturbaserade lösningar och produktion av dricksvatten från spillvatten. Rening i markbäddar kan behöva stoppas och byggas om bara för att kontrollen inte kan utföras på föreslaget sätt.

Förslagets artikel om att gynna återanvändning av resurser är bra, men som en följd av den artikeln behöver kraven i andra artiklar vara så utformade att de inte förutsätter att avloppsvatten renas i ett konventionellt avloppsreningsverk och leder till ett utsläpp. För att till exempel möta ett allt varmare klimat kan spillvattnet behöva renas till dricksvatten med annan teknik än den som regleras. Uppstår inga utsläpp till vattenmiljön bör avloppsdirektivets krav på utsläppsnivåer och kontroll av spillvatten från tätbebyggelse medge att dricksvatten-direktivets krav på kontroll av dricksvattenkvalitet ska följas i stället. Det är angeläget att förslaget gynnar en utveckling som kan hålla minst trettio år framåt i tiden och underlätta Europas och Sveriges anpassning till ett förändrat klimat, högre energipriser och minskat utlandsberoende trots ökande befolkning

Reglerna bör miljöanpassas

Förslagets regler om utsläpp av kväve och fosfor behöver förbättras avsevärt (artiklarna 7 och annex 1). Förslaget bibehåller teknik och hämmar dess utveckling, missar miljönytta eller överreglar utan tydlig miljönytta eller på sätt som ökar energi- och kemikalieförbrukningen och medför negativ klimatpåverkan. Subsidiaritetsprincipen för lokala beslut om tekniska lösningar för att nå kvalitetskraven i havs- och vattendirektiven bör stärkas.

Utformningen av avloppsdirektivets artikel 7 om tertiär rening enligt principen one-size-fits-all måste överges och direktivets krav måste bättre anpassas efter regionala och lokala behov bedömda enligt EU:s ramdirektiv för vatten respektive havsmiljödirektivet. Avloppsdirektivet är ett tekniskt direktiv och ska inte sätta sig över bedömningar av miljö kvalitet (annex 2) som EU redan reglerar genom sina båda ramdirektiv.

Förslaget behöver ta hänsyn till kallt klimat och utspridd befolkning och till att naturgeografin och miljöförhållandena i Sverige och Skandinavien avviker från de på kontinenten eller runt Medelhavet. Exempelvis medför Sveriges rikedom på sjöar kväveretention (naturens kväverening). Bottenviken och Bottenhavet är inte generellt övergödningskänsliga vad gäller kväve och Östersjön med sitt bräckta havsvatten är ett innanhav som är nästan stängt från inflöde av salt syrerikt havsvatten, vilket skiljer det från Atlanten och Medelhavet. Andra exempel är artikel 13 som i praktiken motsvarar ett förbud mot hänsyn till kallt klimat trots att rening av kväve och syreförbrukande ämnen (BOD) renas biologiskt. Sådan rening behövs inte alltid, till exempel när kväve och BOD släpps ut ifrån en mindre ort i en stor älv med syrerikt vatten som mynnar i ett kust- och havsvatten som tål utsläppen.

Den undermåliga miljöanpassningen av kraven på kväverening skapar mycket stora kostnader utan tydlig miljönytta och slår orimligt fel. Reglerna medför låga kostnader för storstadsbor för åtgärder som medför miljönytta, men genererar höga kostnader för de som bor utanför storstäderna och högst för landsbygdsbon för åtgärder som till >90 % saknar eller ger svag miljönytta.

Orealistiska genomförandetider

Genomförandetiderna i förslagets olika artiklar är orealistiskt pressade och bör skjutas minst fem år framåt. Systemet för det utökade producentansvaret för finansiering av avancerad (kvartenär) rening behöver finnas på plats innan investeringarna kan påbörjas.

Många åtgärder ska genomföras på i sammanhanget kort tid, vilket kommer att skapa flaskhalseffekter vad gäller tillgång till prövning, konsulter och leverantörer. Efterfrågan på vissa varor och tjänster kommer att öka snabbt, vilket riskerar att förstärka redan problematiska bristsituationer och leda till kostnadsökningar. Detta riskerar att leda till att kraven inte kommer att kunna uppfyllas

Kostnaderna är mycket stora redan men drivs upp ytterligare om efterfrågan på teknik och kompetens blir större än tillgången. Pressen kommer öka på samhällets redan hårt ansträngda administrativa kapacitet hos verksamhetsutövare, konsulter och myndigheter för tillståndsgivning men också för kontroller och rapportering

Förslaget måste vara förenligt med EU-fördraget

Gästrike Vatten finner anledning att ifrågasätta om alla delar av förslaget till avloppsdirektiv är förenligt med artikel 192.1 och artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt som anger att regionernas olika förhållanden ska beaktas. Kväverening och andra krav regleras på ett sätt som inte tar hänsyn till regionala miljöbehov och bedömd miljö kvalitet och bortser från andra regionala förhållanden och behov. Det kan för ett antal av förslagen också ifrågasättas om de är nödvändiga för att nå de mål som avses och om de står i proportion till de kostnader som de innebär.

Vi vill också påpeka att det enligt artikel 192.2 krävs enhälliga beslut i Ministerrådet för att lagstifta om åtgärder som rör fysisk planering, vilket genomförandet av artikel 5 och annex 5 om planering av bland annat dagvattenåtgärder i förslaget till nytt avloppsdirektiv förutsätter.

Orimlig delegering av makt

Gästrike Vatten avstyrker flera av EU-kommissionens förslag om att få utfärda bindande lagstiftning i form av s.k. delegerade akter och genomförandeakter - delegated och implementing acts – i stort sett utan avgränsningar. Reglering av avlopp påverkar alla människor och samhällsutvecklingen och inte bara avloppsanläggningar och miljön.

Det finns starka skäl för att också ifrågasätta lämpligheten av att EU:s politiska församlingar delegerar omfattande makt till Kommissionen att påverka samhällsutvecklingen genom centralstyrande krav. Vi anser att omfattande delegering måste övervägas mycket noga. Det fordras kvalificerad majoritet i EU-parlamentet för att kunna återta delegerad makt. Delegering kan behövas och krav i artiklar och annex kan behöva ses över med regelbundna intervall men kraven bör i första hand och så långt möjligt regleras direkt i det nya avloppsdirektivet.

Förslagets flexibilitet samt ekonomiska konsekvenser

Avloppsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv som anger de lägsta kraven som ska uppfyllas och ger varje land möjlighet att ställa strängare krav. En generell basnivå kan på så vis kompletteras utifrån varje lands behov och förutsättningar.

Det är bra att EU:s direktiv ange en generell basnivå att utgå ifrån. Basnivån behöver och kan höjas, men i flera delar skapa förslaget en basnivå med stora kostnader och liten miljönytta och tränger undan åtgärder mot mer angelägna miljöproblem. Nyttor och konsekvenser blir obalanserade och EU:s förslag blir i delar svårt att genomföra.

Det kommer att bli mycket dyrt för svenska hushåll med höjningar av VA-taxan på mellan 15 - 30%, p.g.a. missriktade generella krav på kväverening. Mer än hälften av höjningen rör åtgärder utan tydlig miljönytta för vattenmiljön. Förslaget innebär en genomsnittlig kostnadshöjning i Sverige på mellan 400 och 700 kronor per person och år varav mer än hälften går till åtgärder utan tydlig miljönytta i form av kväverening som enligt svenska miljömyndigheter inte behövs.

Kostnadsökningarna kommer att bli rejält snedfördelade mellan kommuner med stora städer jämfört med kommuner på landsbygden. Storstadsbon behöver betala 200 till 500 kronor mer varje år för åtgärder som enbart ger miljönytta. Den som bor i en landsbygdskommun behöver betala minst 1 000 kronor mer i VA-avgift per person men skapar miljönytta för bara ca 100 kronor, resten av beloppet – ca 900 kronor - blir kostnader utan tydlig miljönytta (återigen p.g.a. kväverening som inte behövs i den utsträckning som direktivet kräver). För en familj på 4 personer blir kostnaden för familjen fyra gånger så stor.

Inom Gästrike Vatten finns 22 reningsverk, fem reningsverk i Gävle kommun, två reningsverk i Hofors kommun, sex reningsverk i Ockelbo kommun, två reningsverk i Älvkarleby kommun samt åtta reningsverk i Östhammars kommun. Kapacitetsfördelning enligt nedan:

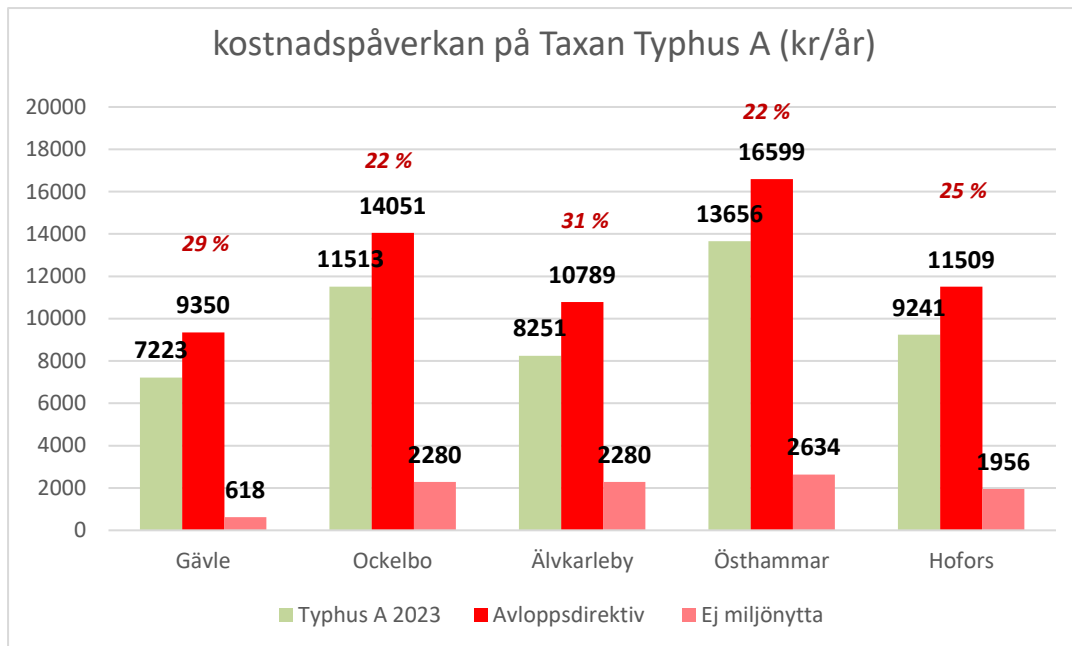
- 1 reningsverk >100 000 pe
- 2 reningsverk 10 000 – 100 000 pe
- 8 reningsverk 1000 -10 000 pe
- 10 reningsverk <1000 pe

Förslaget bedöms innebära en genomsnittlig kostnadshöjning för de anslutna kunderna inom Gästrike Vatten-koncernen på mellan 500 och 800 kronor per person. Kostnadsökning beror framför allt på nya krav på kväverening respektive läkemedelsrening samt många små gemensamma anläggningar som kan komma att kräva utbyggnad, bild nedan:

		Investering	Index uppräknad	Drift- kostnad	Anm.
ARV (14 000 pe)	KVÄVERENING	40 000 000	54 000 000	600 000	Tillbyggnad till befintlig MBBR
	LÄKEMEDELSREING	80 000 000	104 000 000	500 000	Läkemedesrening med Larox 5000 system
	SMÅ GEMENSAMMA ANL	5 000 000	7 000 000	100 000	10 pe/ha byte av anl.
	Utökat personalbehov			300 000	
Summa		125 000 000	165 000 000	1 500 000	

Figur1. Kostnad utökning utifrån krav

Den grundanalys som finns för taxeökningen har kompletterats med vad det nya avloppsdirektivet kommer att innebära för VA-huvudmännen inom Gästrike Vatten. I analysen är det räknat med en låneränta på 3 %, en inflationstakt på 2 %, löneökning med 2,5 % och avskrivningstid på 30 år. Personalstyrkan ökas med 1 person vart 5 år för att på sikt klara av den utbyggnad som sker samt de ökade administrativa kraven som det föreslagna direktivet ger. Investeringstakten på ca 25 mkr årligen är fördelade på ca 30 % nyinvesteringar och 70 % reinvesteringar. Alla investeringar är räknade i 2022 års priser. Osäkerheten i ränteläge och inflation gör att analysen blir högst osäker, höjningar får stor påverkan på det slutgiltiga utfallet. Nedan redovisas ekonomiska konsekvenser av det föreslagna direktivet för våra VA-kunder per kommun.



Figur 2. Jämförelse mellan nuvarande taxenivå (grönt) och beräknad ny taxenivå som effekt enbart av det föreslagna avloppsdirektivet (rött) samt procentuell förändring. Del av ny kostnad bedöms ge liten eller ingen miljönytta (ljusrött). Jämförelsen är gjord för jämförelseparametern typhus A dvs småhus. Typhus A definieras som en villa med tomt om 800 kvm, två vuxna och två barn anslutna till vatten och avlopp med en årsförbrukning på 150 kvm/år.

Specifika synpunkter på förslaget

Gästrike Vatten har tagit del av Svenskt Vattens remissvar på Europeiska kommissionens förslag till nytt avloppsdirektiv, bilaga 1. Gästrike Vatten instämmer med Svenskt Vattens remissvar och önskar därtill anföra följande synpunkter:

Artikel 3 – Uppsamlingsystem

Om förslaget utformning kvarstår, kommer det att påverka såväl VA-kollektivet som skattekollektivet. Fastigheter med enskilda avlopp kan tvingas anslutas till det kommunala ledningsnätet och därmed till det kommunala reningsverket alternativt hitta andra lösningar för att uppnå de nya reningskraven. Det gör att kravet på utbyggnad och anslutning till kommunalt VA kan komma att öka.

En ytterlig konsekvens som kan uppstå om fler fastigheter ansluts till de kommunala reningsverken, är att de nuvarande tillstånden skapar begränsningar. Flera anläggningar inom Gästrike Vatten utifrån detta krav få fler än 10 000 pe. Det medför att avloppsreningsverken behöver uppgraderas för att uppfylla direktivets höga reningskrav samt att flera nya tillståndprocesser måste startas.

Artikel 8 – kvartenär rening

Gästrike Vatten är positiva till kommissionens progressiva krav på avancerad rening (artikel 8) liksom till förslaget om att företagen som orsakar behoven av reningen ska bidra till finansieringen av den genom ett producentansvar (artiklarna 9 och 10). Finansieringsmodellen kan skynda på utvecklingen av att fler läkemedel bryts ned i naturen och att inte avancerad rening krävs i reningsverk.

I remissvaret beskrivs att det föreligger ett behov av att alla reningsverk för >100 000 pe ska installera avancerad rening och för de mellan 10 000 och 100 000 pe ska först behoven klarläggas. Gästrike Vatten anser att det är otydligt vilka bedömningsgrunder som föreligger. Kravet kommer att medföra att många av Gästrike Vattens reningsverk kan ha ett behov att anpassas för ytterligare rening.

Anpassning som kommer att krävas underlättas inte heller av den korta införandetiden som föreslås samt att ett finansieringssystem inte är på plats innan investering kan ske. Här ska även hänsyn tas utifrån de tekniska förutsättningar som idag inte är på plats.

För vårt största reningsverk, med nära 100 000 pe anslutna inklusive länssjukhuset, har vi genomfört en förstudie om avancerad rening av mikroförroreningar. Under förstudien togs prover på inkommande avloppsvatten, utgående renat vatten, i recipient samt på slammet.

Analysresultaten visar att vårt avloppsreningsverk under perioden har 90 % rening av samtliga mikroförroreningar. Miljöriskbedömningen som utförts för fler än 200 ämnen pekar på att vårt reningsverk endast har en potentiell påverkan att försämra miljöstatusen för 5 ämnen då. I Analysresultaten från recipienten visar även att det finns andra källor som påverkar statusbedömningen i recipienten.

Artikel 11 – Reningsverkens energineutralitet

Gästrike Vatten stödjer avloppsdirektivets princip om att reningsverken ska uppnå nationell energineutralitet tillsammans (artikel 11) men reglerna behöver ändras så att energin från biogas kan tas till vara mer flexibelt och effektivt.

Enligt förslaget behöver avloppsreningsverk över 10 000 pe på sikt införa biogasproduktion. Inom Gästrike Vatten är det enbart ett reningsverk som idag har produktion av biogas. Inom 10 år beräknas tre reningsverk ha tillstånd över 10 000 pe och därmed omfattas av detta krav. Gästrike Vatten anser att förändringens nyttoeffekt måste utredas per anläggning och inte kravställas i ett direktiv.

Beslut i detta ärende har fattats av Gästrike Vattens styrelse. I handläggningen av ärendet har Raul Johnson Avdelningschef för Avlopp, Wen Zhang processingenjör, Sara Larsson Kanslichef och Lena Blad Vd deltagit. Avdelningschef för Avlopp Raul Johnson har varit föredragande.

Bilaga 1. Svenskt Vattens remissvar på Europeiska kommissionens förslag till nytt avloppsdirektiv

Niklas Nygren
Ordförande

Lena Blad
Vd