

Till Klimat-och näringslivsdepartementet

Ert Dnr: KN2026/00215

**Skrivelse Förslag till författningsändringar till
följd av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv****Sammanfattning**

Stockholms stad instämmer i det övergripande syftet att stärka skyddet för vattenmiljöer och minska utsläpp av skadliga ämnen.

Flera delar av de föreslagna författningsändringarna behöver dock förtydligas för att säkerställa en rättssäker och genomförbar tillämpning.

Stockholms stad ser positivt på förslagen om implementering av undantag avseende icke-försämringsprincipen. Samtidigt behöver ansvarsfördelningen vara tydlig - särskilt i frågor där flera aktörer berörs, såsom dagvatten, avloppsvatten och avfall från fartyg samt avloppstätorter som omfattar flera kommuner.

Otydliga ansvarsförhållanden kan medföra betydande praktiska och ekonomiska konsekvenser, exempelvis om krav på rening eller reningsanläggningar skulle träffa verksamheter som inte är VA-huvudmän

Det behövs även en bredare syn på hur energineutralitet ska uppnås. Kraven bör inte enbart riktas mot VA-huvudmannen, utan även omfatta incitament och lagstiftning som säkerställer att resurser från avloppsreningsverk tas tillvara.

Ställningstaganden

Stockholms stad kan konstatera att flera av de författningsändringar som införlivandet av EU:s avloppsvattendirektiv föranleder redan ligger i linje med hur staden arbetar. Separerande av dagvatten- och avloppssystem och dagvattenhantering är redan etablerat i Stockholm. Även i andra delar arbetar staden redan utifrån direktivens utgångspunkter. De nya avloppsplanerna motsvarar olika typer av planer som staden har idag såsom VA-planer, vattentjänstplan och blågröna planer. I stadens dagvattenstrategi finns redan krav på rening av dagvatten för att uppnå den renhetsnivå som avloppsdirektivet anger.

I synpunkterna nedan anges sidhänvisningar till Naturvårdsverkets skrivelse inom parentes.

4.2.1 Ändrad avloppsvattendefinition i 9 kap. 2 § miljöbalken och 4.2.2 Nya definitioner i 9 kap. 2 a och b §§ miljöbalken (sid 88 ff)

Det föreslås en ändring av definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § 3 punkten miljöbalken som innebär att även vatten som avleds från mark inom en avloppstätort med en belastning på 1 000 personekvivalenter eller mer innefattas i definitionen för avloppsvatten. En definition för det nya begreppet ”avloppstätort” föreslås i en ny bestämmelse, 9 kap. 2 a §, som ”ett område där befolkningen och ekonomisk verksamhet uttryckt i tillräckligt personekvivalenter, koncentrerad är för att avloppsvatten från tätbebyggelse ska kunna samlas upp och ledas till ett eller flera avloppsreningsverk eller till ett eller flera slutliga utsläppspunkter”.

Legaldefinition av dagvatten

9 kap. 2 § 3 punkten miljöbalken avser i praktiken även begreppet dagvatten. Det saknas dock en enhetlig definition för begreppet. Dagvatten regleras i såväl miljöbalken som plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och i lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) (LAV), men bestämmelserna är inte samordnade. Avsaknaden av enhetlig reglering av dagvatten har återkommande diskuterats. Detta omhändertas endast till viss del genom införande av direktivet och de föreslagna bestämmelserna. Men det återstår ett helhetsgrepp kring frågan. I betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72), som remitterades under våren 2024, föreslogs införande av legaldefinition av dagvatten i LAV och i PBL. Utredningen föreslog däremot inte någon definition av dagvatten i miljöbalken eller ändring i definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken, utan hänvisade till det kommande avloppsvattendirektivet och att genomförandet av denna i svensk rätt antas medföra behov av översyn av detta. Vidare föreslogs i LAV en ny definition av dagvattentjänster samt en ändring av bl.a. definitionen av begreppet avlopp. Den sistnämnda ändringen skulle innebära att bortledning av dagvatten från område med samlad bebyggelse inte längre utgör avlopp i LAV:s mening, vilket står i strid med vad som nu föreslås i denna remiss. Förslagen i betänkandet har hittills inte gått vidare i lagstiftningsprocessen. Behovet av översyn av regleringen av dagvatten, både sådant som även definieras som avloppsvatten och annat dagvatten, kvarstår. Stockholms stad anser att ett sådant helhetsgrepp bör göras nu i samband med genomförandet av avloppsdirektivet.

Definition av "icke-hushållspillvatten" (sid 88 f)

Föreslagen bestämmelse i 9 kap. 2 b § miljöbalken definierar "ickehushållspillvatten" som vatten från lokaler där yrkesmässig, industriell eller ekonomisk verksamhet bedrivs. En sådan formulering begränsar tillämpningen till utsläpp från just lokaler. I praktiken kan betydande mängder förorenat vatten uppstå genom verksamheter som inte är knutna till en specifik lokal eller verksamheter som hanterar vatten utomhus. Detta gäller exempelvis industri- och processvatten från öppna ytor, såsom tvättvatten eller lakvatten. Stockholms stad anser, likt miljö- och hälsoskyddsnämnden, att definitionen bör förtydligas eller utvidgas så att den även omfattar vatten som uppkommer inom yrkesmässig verksamhet oavsett om det genereras i lokaler eller utomhus, för att undvika oklarheter i tillämpningen.

15 kap. 1 a § miljöbalken inför undantag i avfallsdirektivet om avloppsvatten (s 97ff)

Avseende förslaget att avloppsvatten inte längre ska ses som avfall påpekar Stockholms Hamn AB att det finns risker för otydligheter i ansvarsfördelningen om fartygsgenererat avloppsvatten. Hamnen har idag mottagningsskyldighet för fartygsgenererat avfall enligt gällande regelverk, medan kommunen ansvarar för borttransport och vidare hantering av avfall. Om avloppsvatten inte längre omfattas av avfallsdefinitionen riskerar ansvaret att förskjutas till hamnen. Det behöver därför tydliggöras vilken aktör som ansvarar för mottagning, transport och behandling, hur ansvarsfördelningen mellan hamn, VA-huvudman och kommun ska se ut och hur kostnadsansvaret ska fördelas.

5.1 Krav på uppsamling och rening i ny avloppsförordning (s. 118 ff)

Enligt föreslagen bestämmelse i 1 kap. 3 § ska förordningen gälla utöver tillståndsvillkor och försiktighetsmått i ett föreläggande från tillsynsmyndigheten. Av skrivelsen framgår att reningskraven i föreslagen avloppsförordning är sådana generella föreskrifter och därför har giltighet framför individuella tillstånd eller beslut. Det innebär att strängare eller andra krav kan ställas i förordningen än vad som följer av tillståndet. Stockholms stad anser likt miljö- och hälsoskyddsnämnden att vilka av bestämmelserna i förordningen som kommer att vara relevanta att tillämpa på den enskilda verksamheten behöver tydliggöras. Det kan även konstateras att eftersom bestämmelserna i flera fall är mycket allmänt hållna och förutsätter individuella bedömningar riskerar detta också att minska förutsebarheten för de berörda verksamheterna.

Enligt 1 kap. 5 § ska tillsynsmyndigheten för ett reningsverk minst vart tionde år granska tillstånd eller föreläggande om

försiktighetsmått för att avgöra om inkommande avloppsvatten eller utsläppen från avloppsreningsverket eller förhållanden i recipienten ändrats på ett betydande sätt. Stockholms stad anser att förutsättningarna och ansvaret för övervakningen av förhållandena i recipienten behöver klargöras.

Icke-hushållsspillvatten som avleds till allmän VA-anläggning (s. 181 ff).

Stockholms stad har inget att invända emot att det i 3 kap. 19 § införs ett generellt krav på rening av avloppsvatten innan avledning till allmän VA-anläggning, som också beaktar VA-anläggningens förutsättningar. Stockholms stad uppfattar att kraven på rening i 3 kap. 19 § kommer att träffa verksamheter med processavloppsvatten som släpps till allmän va-anläggning, men också från exempelvis infrastrukturprojekt med utsläpp av bl.a. förorenat länshållningsvatten till allmän VA-anläggning. I det senare fallet är förutsättningarna för utsläppet ofta reglerade i tillståndet. Om bestämmelsen i förordningen har företräde framför tillståndsvillkor uppstår en oklar situation för verksamhetsutövaren särskilt mot bakgrund av att det vid tillämpningen av 3 kap 19 § inte ska göras någon rimlighetsavvägning såsom gjorts vid fastställandet av de villkor, skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som bestämts inom ramen för tillståndet.

Stockholms stad kan konstatera att förorenat dagvatten från högtrafikerade vägar med de föreslagna ändringarna av definitionen kommer att betraktas som ett avloppsvatten om vägen ligger inom detaljplan eller större avloppstätort, men inte utanför.

Stadens bolag, Stockholms Hamn AB, påpekar att det är oklart om förändringen innebär krav på att dagvatten från hamnplaner ska samlas upp och ledas till rening i större omfattning än idag. Mot bakgrund av att många hamnområden är äldre och saknar förutsättningar för omfattande dagvattenanläggningar kan konsekvenserna av en sådan reglering bli omfattande.

Avloppsplaner (sid 136ff)

Det införs krav på kommuner att ta fram avloppsplaner. Det gäller för varje avloppstätort som har en belastning på 100 000 pe eller mer eller är upptagen på den förteckning som upprättats efter den föreskrivna riskbedömningen. Av förslaget framgår att avloppsplaner ska innehålla det bilaga V till direktivet förtecknar, med krav på prioritering av blågröna infrastrukturlösningar. Stockholms stad ställer sig, likt trafiknämnden, frågande till hur långtgående ett sådant krav ska tolkas. Kontoret instämmer i att blågröna lösningar har många nyttor och används frekvent i staden,

men val av lösning behöver ändå kunna få bestämmas utifrån platsens förutsättningar och effekten som ska uppnås.

Avseende 4 kap. 1–2 §§ instämmer Stockholms stad i miljö- och hälsoskyddsnämndens och Stockholm Vatten och Avfall ABs yttrande att det i nuläget är oklart vilken rättslig status avloppsplanen kommer att ha och hur den ska tillämpas. Det framgår inte hur dessa är tänkta att förhålla sig till åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen. Det är positivt att Naturvårdsverket ges i uppdrag att närmare precisera planernas innehåll, vilket kan bidra till ökad tydlighet och en mer enhetlig tillämpning.

Det vore lämpligt om direktivets krav på avloppsplan skulle kunna genomföras samordnat med någon av de planer som kommunen redan är skyldig att upprätta.

Avloppshantering är en komplex fråga och det kan därför finnas praktiska utmaningar gällande hur avloppsplanerna ska tas fram och fastställas. Det behöver också förtydligas hur ansvaret för hur avloppstätorten ska organiseras när det finns flera kommuner inom samma avloppstätort. Exempelvis renar va-huvudmannen i Stockholm avloppsvatten från totalt åtta kommuner. Avloppsvattnet som uppkommer i Stockholm stad behandlas förutom i stadens avloppsreningsverk även i ett reningsverk utanför kommunen.

Prövning av ny rening (sid 154 ff)

Kravet på kvartär rening innebär att det kommer krävas miljöprövning av de tillkommande anläggningsdelarna (reningsstegen). De reningsverk som kommer pekas ut i en första omgång ska ha infört kvartär rening senast 2033. Miljöprövningarna i sig kan ta förhållandevis lång tid och dessförinnan behöver VA-huvudmannen utreda och besluta om vilken teknik som är lämplig för respektive anläggning. Under den föreslagna tidsfristen om sex år ska VA-huvudmannen utreda en ombyggnation, tillståndspröva den samt bygga och ta anläggningen i drift. Den föreslagna tidsfristen framstår i det sammanhanget som mycket snäv. Härtill kommer att det ännu inte är känt vilka reningsverk som kommer pekas ut då den rättsakt som anger format och metod för att riskbedöma och peka ut områden som är känsliga för utsläpp av mikroföroreningar inte är beslutad.

På s. 34 finns indikatorer för att bedöma kravefterlevnad för sådant avloppsvatten som ska genomgå kvartär rening. Det anges bland annat att reduktionen ska beräknas vid torrvädersflöde. Stockholm Vatten och Avfall AB har påpekat att torrvädersflöde behöver definieras eller på annat sätt beskrivas så att förutsättningarna tydliggörs.

I uppdraget har även ingått att utveckla en ersättningsmodell för producentansvar för kostnader för kvartär rening.

Stockholms stad delar Stockholm Vatten och Avfall ABs uppfattning att VA-huvudmän som har vidtagit utrednings- och investeringsåtgärder före den 1 januari 2029 för att implementera kvartär rening bör kunna få dessa kostnader retroaktivt ersatta, förutsatt att åtgärden skulle ha godkänts för ersättning enligt den föreslagna modellen. Om inte det sker straffas VA-huvudmän som har agerat utifrån försiktighetsprincipen och det finns även risk att likställighetsprincipen kommuner emellan äventyras.

Förslag till ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) (sid 195 ff)

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen, som reglerar möjligheten för en myndighet eller kommun att tillåta uppförande eller utbyggnad av ett avloppsreningsverk om nyttan med avloppsreningsverket inte kan uppnås på andra sätt på grund av teknisk genomförbarhet eller på grund av oproportionerliga kostnader. Stockholms stad som i tidigare sammanhang, såsom i remissvar, dnr KS 2022/1184, lyft behovet av ett sådant undantag från icke-försämringskravet, välkomnar förslaget.

10.4 Berörda aktörer och samlade konsekvenser (sid 361 ff)

Stockholms stad noterar att konsekvensbeskrivningen tar upp effekterna för kommunerna av de nya åläggandena (bl.a. avloppsplan och informationsplikt) som föreslås, respektive för kommunen som VA-huvudman (se avsnitt 10.4.3). Däremot finns ingen bedömning av förslagens konsekvenser för tillsynsmyndigheterna, inklusive kommunerna. Detta är en brist eftersom förslaget kommer att påverka tillsynsverksamheten och kräva ökade resurser.

Karin Wanngård
Kommunstyrelsens ordförande
Enligt delegation

Yttrandet antas i enlighet med punkten 3:22 i Delegationsordning för stadsledningskontoret, rotlar och partikanslier