



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-01-04

Diarienummer 0921/22

Avdelningar för Strategisk samordning, Ledningsnät
och Projekt och utveckling

Lena Blom, Glen Nivert, Johan Brunsten

Telefon: 031-368 2728

E-post:

Lena.blom@kretsloppochvatten.goteborg.se

Yttrande över remiss från Miljödepartementet - Reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse – förslag från europeiska kommissionen

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden antar yttrandet som sitt eget och översänder det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen förklaras härmed omedelbart justerad.

Sammanfattning

Nämnden har att besluta om en remiss från Miljödepartementet om ett Reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse – förslag från europeiska kommissionen. Ett samlat remissvar från staden ska ha inkommit till Miljödepartementet senast 12 februari 2023. Direktivet reglerar kvalitetskrav på avloppsvatten från tätorter med mer än 2000 personer, även avloppsvatten från livsmedelsindustrier i tätorter omfattas.

Kretslopp och vatten stödjer och välkomnar revideringen av det nu över trettio år gamla avloppsdirektivet. Kretslopp och vatten anser att kravet på integrerade avloppsplaner bör kunna utformas utifrån förutsättningar för respektive kommun, samt samordnas med befintliga VA-strategiska dokument för att tillsammans kunna utgöra hanterbara underlag som är tillämpbara. Kretslopp och vatten instämmer med branschorganisationen Svenskt Vattens krav på att dagvattenkvalitet ska lämnas utanför avloppsdirektivet. Kretslopp och vatten instämmer också Svenskt Vattens kritik att det föreslagna avloppsdirektivet saknar ett undantag som räddar miljöskyddande reningsverk från att bli otillåtna som följd av försämrings-förbudet i EU:s vattendirektiv, den så kallade Weserdomen. Kretslopp och vatten ställer sig positiva till förslaget som innebär ett ökat producentansvar som bör vara behovsanpassat för föroreningar som når avloppsvatten och recipient.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson

Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. Förslag till nytt avloppsdirektiv [Proposal for a revised Urban Wastewater Treatment Directive \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020L0001)

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om synpunkter kring remiss från Miljödepartementet om ett Reviderat direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse – förslag från europeiska kommissionen. Ett samlat remissvar från staden ska ha inkommit till Miljödepartementet senast 12 februari 2023.

Beskrivning av ärendet

Europeiska kommissionen presenterade i oktober 2022 ett förslag till reviderat avloppsdirektiv. Revisionen syftar på att möta och genomföra bland annat EU:s gröna satsning och flera tillhörande strategier. Göteborgs Stad är remissinstans och stadsledningskontoret har skickat remissen till Kretslopp och vatten för yttrande rörande de konsekvenser det bedöms utgöra för VA-kollektivet i Göteborgs Stad.

Direktivet reglerar kvalitetskrav på avloppsvatten från tätorter med mer än 2000 personekvivalenter (pe, motsvarande ungefär lika många personer), även avloppsvatten från livsmedelsindustrier i tätorter omfattas. Det anger utsläpps- och kontrollkrav för till exempel biologiskt och kemiskt syreförbrukande ämnen, kväve och fosfor som släpps ut i känsliga områden. Sådana områden definieras enligt särskilda kriterier.

Detta tjänstutlåtande grundas i EU-kommissionens reviderade förslag till avloppsdirektiv, korrespondens inom Göteborgs Stad samt de sammanfattningar av föreslagna revideringar som har gjorts av branschorganisationen Svenskt Vatten och Naturvårdsverket.

Förslaget innebär nya krav och skärpningar av befintliga regleringar. Detaljeringsnivån på kraven i direktivet är varierande vilket gör att de i vissa fall är svårtolkade avseende faktiska ekonomiska, sociala och ekologiska konsekvenser.

Förvaltningens bedömning

Kretslopp och vatten stödjer och välkomnar revideringen av det nu över trettio år gamla avloppsdirektivet, som behöver moderniseras och skärpas i flera avseenden men också anpassas till förutsättningar och behov i alla medlemsstaters som tillkommit efter 1991, bland dem Sverige.

Kretslopp och vattennämnden har följande synpunkter på förslaget till nytt avloppsdirektiv.

Dagvatten som del av avloppsdirektivet

Direktivet innehåller krav på avloppsvatten i form av spillvatten, bräddat avloppsvatten, men även till viss del dagvatten.

Kretslopp och vatten instämmer med Svenskt Vatten och anser att krav på dagvattenkvalitet ska lämnas utanför avloppsdirektivet. Frågan om hantering av dagvatten går långt utanför vad som lämpar sig att reglera i ett tekniskt EU-

direktiv. Vi anser att det är bättre att hantera dagvattenkvalitet inom ramdirektivet för vatten utifrån recipientens behov. Hantering av dagvatten är en mycket komplex fråga som fordrar dialog, samverkan och förankring över kompetens-, ansvars- och äganderättsgränser och över administrativa gränser. Sådant arbete måste utgå från varje lands förutsättningar, traditioner av samverkan och lagstiftning. Frågan påverkar fysisk planering i befintlig bebyggelse och av ny bebyggelse vars vatten rinner ner i befintliga i rörsystem och ovan jord. Den påverkar ledningsrättsfrågor, intrång på privat mark och äganderätt, trafikplanering, gatuutformning och snöröjning, effekter av havs- och vattennivåhöjningar eller av torka, flöden av vatten från åtgärder uppströms i avrinningsområdet och allt annat som hör planering av ett samhälle till.

Integrerade avloppsplaner

Förslaget innebär en skyldighet att för samhällen med fler än 10 000 personekvivalenter (pe) upprätta integrerade avloppsplaner för att hantera avloppsvatten från tätbebyggelse, i syfte att minimera spridning av föroreningar från dagvattenutsläpp och bräddning. Tidplanen för städer i Göteborgs storleksordning är att planen ska vara framtagna till 2030. Planen ska innehålla förslag på åtgärder med syfte att minska belastningen på recipient från avloppsvatten. Kretslopp och vatten är positiva till förslaget om integrerade avloppsplaner som bland annat trycker på betydelsen av optimering och digitalisering i arbetet, men ser samtidigt behovet av en ökad flexibilitet i förslaget. Planerna bör kunna utformas utifrån förutsättningar för respektive kommun samt samordnas med befintliga VA-strategiska dokument för att tillsammans kunna utgöra hanterbara underlag som är tillämpbara.

Planerna ska minst innehålla en nulägesanalys av situationen inom avloppsplanens avrinningsområde, samt mål för minskad föroreningsbelastning orsakade av dagvattenutsläpp och bräddning. Minimimålet för utsläpp av bräddat avloppsvatten sätts till 1 %. Kretslopp och vatten anser att kravet behöver förtydligas och diskuteras, då det inte tydligt framgår vilka parametrar som ingår för att beräkna målvärdet. Planeringskravet är otydligt vad gäller sitt övriga materiella innehåll men även hur de integrerade avloppsplanerna förhåller sig till andra strategiska VA-dokument som kommunerna redan har, exempelvis befintliga åtgärdsplaner för dagvatten och spillvatten.

Utsläpp av dagvatten och bräddat avloppsvatten ska enligt förslaget övervakas, både vad gäller koncentration och mängd föroreningar, för tätorter större än 10 000 personer. Uppgifterna ska införas senast 2025 och uppdateras årligen. De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda men de har, beroende på slutlig omfattning, potentiell risk att kräva stora investerings- och driftkostnader. Det är även oklart hur förändringarna i direktivet kommer att föras in i svensk lagstiftning och tillämpas av myndigheterna.

Kretslopp och vatten har senaste decenniet arbetat mycket med identifiering och prioritering av avloppsåtgärder - genom nuvarande långsiktiga plan, Åtgärdsplan

avloppsavledning, (ÅPA) - med syfte att bland annat förbättra vattenkvaliteten i prioriterade recipienter utifrån ramdirektivet för vatten och krav på miljökvalitetsnormer. Under 2020 reviderades delar av ÅPA:n och bland annat konkretiserades mål gällande god status i vattendrag för att möta EU:s vattendirektiv och lokala förutsättningar.

Kretslopp och vatten anser att kraven som här, mycket otydligt, ställs på övervakning av utsläpp bör anpassas till status i recipient och storlek på bräddpunkt, det vill säga behovsanpassas. Det bör i avloppsdirektivet i högre grad framgå att åtgärder bör göras där de gör mest nytta för miljön och vara mer flexibelt än i föreliggande förslag. För att kunna ta ytterligare ställning till kravet behöver det specificeras och förtydligas. Idag utförs mätning på bräddning vid våra större avloppspumpstationer men majoriteten av det som rapporteras kan härledas till hydrauliska datamodeller och simulerad bräddning baserat på vattenförbrukning och nederbördsdata. Ifall samtliga utloppspunkter inom Göteborg ska övervakas, vilket beskrivs otydligt i direktivet, krävs potentiellt stora investerings- och driftkostnader för att både anläggandet och underhållet av utrustningen. Som perspektiv; om man mäter och övervakar vid 15 av de bräddpunkter (motsvarande 16 % av alla bräddpunkter) som bräddar mest volymmässigt så mäts strax över 90 % av den totala bräddade volymer. Att fokusera på de större bräddpunkterna bör därmed vara en mer pragmatisk och kostnadseffektiv strategi och det är den strategin som vi arbetar utifrån inom Göteborg.

Kretslopp och vatten har tillsammans med Gryaab utrett och tagit fram en styrstrategi för bräddning från Göteborgs spillvattensystem till recipient. Kraftig och långvarig nederbörd ger ett stort flöde till Ryaverket som leder till en försämrad reningsprocess. I styrstrategin har man tittat på effekterna ifall Kretslopp och vatten skulle börja brädda avloppsvatten tidigare, för att på så sätt minska flödet till Ryaverket, och skapa bättre förutsättningar för optimerad rening. Utredningen visar att trots att bräddvolymerna och utsläppen av näringsämnen ökar för Kretslopp och vatten så minskas den totala andelen om man även tar hänsyn till utsläppen från Ryaverket. Det är oklart ifall detta påverkas av direktivet och de föreslagna avloppsplanerna, men det skulle kunna innebära att styrstrategin inte kan tas i drift.

Olika lagstiftningars krav på framtagande av VA-strategiska dokument ökar samtidigt som planering av åtgärder för minskad påverkan på recipienter ska ske under kommande decennium. För VA-huvudmännen i kommunerna kan detta innebära att de administrativa kostnaderna ökar rejält och svårrekryterade personella resurser knyts upp i administration. Kretslopp och vatten anser att det är viktigt att kommunerna inte överbelastas av administration, utan även har möjlighet att genomföra åtgärder där de gör som mest nytta. Detta är en av anledningarna till att Kretslopp och vatten anser att förslaget på integrerade avloppsplaner bör utformas mer flexibelt och utgå ifrån lokala förutsättningar.

Avloppsdirektivet är ett minimikrav som anger de lägsta kraven som ska uppfyllas på Europainivå och kan kompletteras utifrån varje medlemslands behov och förutsättningar. Det nya avloppsdirektivet behöver vara behovsbaserat för att få en påvisbar miljönytta i recipienterna samt underlätta för planerbarhet.

Producentansvar

Kommissionen har identifierat läkemedels- och kosmetikaindustrin som de mest betydande källorna till de miljöfarliga ämnen som kan avskiljas med kvartenär rening. Som en följd av detta föreslås i en ny artikel 9 att den totala kostnaden för att installera och driva kvartenär rening samt delar av kostnaden för övervakningen (artikel 8 och delar av artikel 21) ska bäras av dessa industrier via ett utökat producentansvar.

Principen om att förorenaren betalar är viktig 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.

Kretslopp och vatten ställer sig positiva till förslaget som innebär ett ökat producentansvar för föroreningar som når avloppsvatten och recipient som exempelvis mikroplaster och läkemedelsrester utifrån behov. Hur producenter och verksamheter kan adresseras för sina utsläpp bör förtydligas. Om läkemedelsrening ska införas vid avloppsreningsverk är det lämpligt att det sker utifrån ett recipientbehov.

Saknad av undantag från icke-försämringskravet

Det föreslagna avloppsdirektivet saknar ett undantag som räddar miljöskyddande reningsverk med bästa tillgängliga reningsteknik från att bli otillåtna som följd av försämringsförbudet i EU:s vattendirektiv i artikel 4, den så kallade Weserdomen. Försämringsförbudet innebär att man i varje enskild vattenförekomst inte får försämra vattenkvaliteten. Avsaknaden av en sådan reglering innebär exempelvis potentiellt stopp för befolkningsökning, bostadsbyggande och samhällsutveckling i svenska tätorter med effektiva reningsverk och kan även att få negativa konsekvenser för miljön. Problemen med försämringsförbudet efter Weserdomen beror på EU:s vattendirektiv och inte på svensk lagstiftning.

Svenskt Vatten har studerat förslaget direktiv och gjort beräkningar på påverkan på VA-ekonomin i Sverige men inte kunnat beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna av frånvaro av Weserundantag. Kostnaderna bedöms dock kunna bli mycket stora. Saknaden av ett undantag kan även påverka möjligheterna till exploatering och att utbyggnad av Göteborgs Stad kan ske i den takt som är planerad, då det kan bli väldigt svårt att släppa fram nya planområden med bostäder eller verksamheter som ökar belastningen på VA-anläggningen och reningsverket.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Svenskt Vatten har uppskattat tillkommande kostnader för förslaget i stort. Vissa krav kommer inte beröra Göteborgs Stad då de rör nya krav på kväverening på

avloppsreningsverken samt skärpta regler för tätorter på mindre än 100 000 personer. Det är på grund av otydlighet i förslagen, som bland annat rör övervakning och insamling av data för avloppsvatten, omöjligt att beräkna den ekonomiska konsekvensen av förslaget. Skulle kravet om övervakning av dagvatten och bräddat vatten gälla strikt för samtliga utsläppspunkter bedöms kostnaden potentiellt bli enorm för VA-huvudmannen. Kravet på integrerade avloppsplaner kommer innebära ökade administrativa kostnader. Omfattningen beror på flexibiliteten i planerna och hur väl de kan utformas baserat på befintliga VA-strategiska dokument. Svenskt Vatten beräknar en erforderlig taxehöjning som följd av förslaget på 15 – 30 % över Sverige, där Göteborg ligger i det nedre spannet. Svenskt Vatten har beräknat en taxehöjning på mellan 190–490 kr/person och år för storstäder. Taxehöjningen inkluderar inte inflation, ökade priser på varor med mera och den kan därmed bli högre.

För avloppsreningsverken och även andra producenter som exempelvis läkemedelsproducenter ställs ett producentansvar och investeringstunga krav kopplat till rening av läkemedel och mikroplaster.

Bedömning ur ekologisk dimension

De förslag som presenteras innebär högre krav på avloppsreningsverk, ledningsnät och utsläpp av renat och orenat avloppsvatten. Miljönyttan för vissa av förslagen bedöms vara betydande, medan den för andra förslag anses vara liten jämfört med bedömd kostnad. Ett systematiskt planeringsarbete för avloppsvatten kan bidra positivt till att minska belastningen av föroreningar till våra vattendrag, men det bör nämnas att detta är ett arbete som Kretslopp och vatten länge har arbetat med. Kraven bedöms kunna stödja Göteborgs Stads arbete med att uppnå god status enligt bland annat miljökvalitetsnormer och ramdirektivet för vatten.

Bedömning ur social dimension

Förslagen bedöms innebära vissa effekter för invånare i Göteborgs Stad.

Åtgärdskrav och ökade administrationskrav kan skapa nya arbetstillfällen, minskade utsläpp är generellt positivt för hälsoeffekter och naturupplevelser, medan en ökning av VA-taxan kan påverka den enskildas ekonomi negativt.

Direktivet inkluderar en ökad tillgänglighet för fri sanitet för utsatta grupper. Kretslopp och vatten önskar att frågan tas upp internt i kommunen för att utreda stadens behov samt adressera ansvariga förvaltningar.

Expedieringskrets

Kommunstyrelsen