



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2021-03-26

Ärendenr:

NV-07345-20

Reglering för översyn av känsliga områden och lämpliga kriterier för identifiering av känsliga områden enligt avloppsdirektivet

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1. UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE	8
1.1 Uppdraget	8
1.2 Avgränsningar och prioriteringar	9
1.3 Genomförande	9
1.4 Inhämtande av synpunkter	10
2. FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR	11
3. FÖRSLAG SAMT ANALYS OCH MOTIVERING	17
3.1 Förslagen i sin helhet	17
3.2 Förslag till reglering av beslut om känsliga områden	21
3.3 Förslag till reglering av myndighet som utför översyn av känsliga områden	29
3.4 Förslag till reglering som säkerställer regelbunden översyn av känsliga områden	31
3.5 Förslag om myndighetssamverkan i översynen	33
3.6 Förslag till reglering av kriterier för att identifiera känsliga områden	34
3.7 Förslag till definition av begreppet eutrofiering	36
3.8 Förslag om bemyndigande	38
3.9 Förslag att reglera behörig myndighet för avloppsdirektivet	40
4. KONSEKVENsutREDNING	42
4.1 Vad är problemet	42
4.2 Nollalternativet	43
4.3 Hur kan problemet lösas / alternativa lösningar	45
4.4 Vilka berörs och hur	48
4.5 Konsekvenser	53
4.6 Finansiering	58

BILAGA 1 - BAKGRUND

Om regeringens bemyndigande, miljöbedömning, genomförandet av avloppsdirektivet och nitratdirektivet, samt nuvarande känsliga områden

BILAGA 2 - SYNPUNKTER

Sammanställning av inkomna synpunkter i samband med hearing

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå bestämmelser som reglerar i författning att översyn av känsliga områden sker i enlighet med avloppsdirektivet (rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse). I uppdraget ingår även att föreslå lämpliga kriterier som är anpassade till svenska förhållanden för identifiering av sådana områden. Dessutom ska Naturvårdsverket utreda hur en definition av begreppet eutrofiering ska genomföras. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2021.

Problembeskrivning

I svensk rätt saknas för närvarande bestämmelser som reglerar att utpekade känsliga områden enligt avloppsdirektivets kriterier ses över minst vart fjärde år. En sådan återkommande översyn krävs enligt avloppsdirektivets artikel 5.6.

EU-kommissionen har påtalat behov av tydligare reglering av avloppsdirektivets bestämmelser om känsliga områden. Detta innefattar reglering av kriterier för att ange känsliga områden enligt avloppsdirektivets bilaga 2 A samt definitionen av begreppet eutrofiering enligt artikel 2.11. Naturvårdsverket ser även ett problem i att nuvarande känsliga områden inte är författningsreglerade och att befintligt bemyndigande till Naturvårdsverket för att genomföra delar av avloppsdirektivet är något för snävt.

Genomförande

Uppdraget har genomförts i projektform på Naturvårdsverket samt i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten. Synpunkter från olika aktörer har inhämtats dels via en bollplanksgrupp med några för uppdraget särskilt viktiga aktörer, dels via en hearing som hölls i januari, där Naturvårdsverkets förslag presenterades översiktligt. Synpunkterna som har inhämtats har beaktats.

Naturvårdsverket har i uppdraget haft som utgångspunkt att föreslå författningsändringar som är så lite ingripande som möjligt, med hänsyn till att större förändringar kan bli aktuella på några års sikt, eftersom ett nytt avloppsdirektiv håller på att tas fram. Naturvårdsverket har bedömt det som möjligt att lämna förslag som inte kräver lagändringar och har valt detta tillvägagångssätt, för att i detta läge undvika lagändringar som kan bli inaktuella inom kort.

Naturvårdsverkets förslag

Följande förslag lämnas av Naturvårdsverket och presenteras som författningsförslag i avsnitt 3:

- Naturvårdsverket föreslår att de geografiska områden som identifierats som känsliga enligt avloppsdirektivet återges i författning. En sådan reglering

bör, enligt Naturvårdsverkets förslag, ske på förordningsnivå i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH).

- Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs i FMH som reglerar att antingen Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att återkommande göra översynsutredningar av de identifierade känsliga områdena och förse regeringen med detta beslutsunderlag.
- Naturvårdsverket föreslår att det i bestämmelsen i FMH som ger översynsuppdraget till en myndighet fastställs att översynen ska ske vid vissa på förhand bestämda tidpunkter. Även krav på att vid översynen genomföra en strategisk miljöbedömning skrivs in i bestämmelsen.
- Naturvårdsverket föreslår att det i bestämmelsen i FMH som ger översynsuppdraget till en myndighet, fastställs att översynen ska ske i samverkan mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten samt i samråd med Statens jordbruksverk.
- Naturvårdsverket föreslår i första hand att avloppsdirektivets kriterier för att identifiera känsliga områden genomförs genom hänvisning till direktivet, i samma bestämmelse i FMH som reglerar översynsuppdraget till en myndighet.
- Naturvårdsverket föreslår att begreppet eutrofiering anges som en förklaring till bestämmelsen som anger den geografiska bestämningen av områden som är känsliga för eutrofiering, och alternativt genom en hänvisning till direktivet.
- Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverkets bemyndigande kopplat till avloppsdirektivet i 47 § 5 i FMH flyttas till en ny bestämmelse kallad 47 b § som utelämnar begreppet ”närmare”. Vidare föreslås att bemyndigandet utvidgas till att även avse skyddsåtgärder förutom försiktighetsmått. Begreppet skyddsåtgärder syftar till att användas i samband med att bemyndigandet förtydligas att omfatta särskilda krav även i avrinningsområden till sådana känsliga områden som avses i 49 c §.
- Naturvårdsverket vill, i tillägg till vad som uttryckligen framgår av uppdraget, föreslå att Naturvårdsverket genom reglering i FMH utses till behörig myndighet enligt avloppsdirektivet. Förslaget innebär ett stadfästande av det uppdrag som Naturvårdsverket i praktiken redan har.

Analys och konsekvenser

Förslagen ovan analyseras och motiveras i kap 3 där även konsekvenser presenteras övergripande. Konsekvenser av olika alternativ har jämförts under projektets gång och påverkat förslagets utformning.

I kap 4 presenteras en konsekvensutredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konkreta konsekvenser beskrivs uppdelat per aktör för samtliga alternativ som övervägts samt i jämförelse med nollalternativet. Om ingen reglering införs i svensk rätt som genomför avloppsdirektivets krav på bestämmelser om känsliga områden (nollalternativet) finns en risk att Sverige drabbas av sanktionsavgifter på grund av ofullständigt

rättsligt genomförande av EU-rätten vid en potentiell fällande dom i EU-domstolen.

Konsekvenser av förslagen uppstår i tre olika faser. Första fasen avser de direkta följderna av förslagen, d.v.s. regeringens författningsarbete. I fas två uppstår konsekvenser i samband med den återkommande översynen av känsliga områden. Den tredje fasen avser konsekvenser som kan uppkomma om det vid översynen bedöms att förändringar av de känsliga områdena behövs. Konsekvenser i fas 3 kan uppskattas först om en översyn leder till förslag om att identifiera nya känsliga områden. Detta faller således utanför detta uppdrag. Det finns dock en övergripande bedömning av på vilket sätt olika aktörer typiskt sett kan komma att beröras i fas 3.

1. Uppdrag och genomförande

I detta kapitel redogörs för uppdragets innehåll, genomförande, avgränsningar samt hur synpunkter från olika intressenter har inhämtats.

1.1 Uppdraget

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag¹ att föreslå bestämmelser som reglerar i författning att översyn av känsliga områden sker i enlighet med avloppsdirektivet (rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse). I uppdraget ingår även att föreslå lämpliga kriterier som är anpassade till svenska förhållanden för identifiering av känsliga områden. Dessutom ska Naturvårdsverket utreda hur en definition av begreppet eutrofiering ska genomföras.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2021.

Naturvårdsverket ska:

- föreslå en reglering som säkerställer att den bestämning som gjorts av vilka områden som är känsliga ses över med högst fyra års mellanrum enligt artikel 5.6,
- med utgångspunkt i artikel 5.1 och bilaga 2 till direktivet ange kriterier för att identifiera känsliga områden som är anpassade efter svenska rättsliga förhållanden,
- föreslå hur definitionen av eutrofiering i artikel 2.11 i direktivet ska genomföras i den svenska regleringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Syftet med uppdraget är i huvudsak att ta fram de allmänna författningsförslag som krävs för att i svensk rätt genomföra artiklarna 2.11 och 5.6 samt bilaga 2 i avloppsdirektivet. I uppdraget ingår *inte* att göra en översyn av de känsliga områden som idag är identifierade och inrapporterade till kommissionen enligt avloppsdirektivet.

Uppdraget ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket ska på lämpligt sätt inhämta synpunkter på förslaget från berörda aktörer. Synpunkterna ska sammanställas och eventuella anpassningar i förslaget ska göras med anledning av synpunkterna.

¹ Regeringsbeslut 4, M2020/01472/Nm, *Uppdrag att ta fram en reglering för översyn av känsliga områden och lämpliga kriterier för att identifiering av känsliga områden enligt avloppsdirektivet*

1.2 Avgränsningar och prioriteringar

Uppdraget rör genomförande av vissa delar av avloppsdirektivet (91/271/EEG). Naturvårdsverket har haft som utgångspunkt att föreslå så små författningsändringar som möjligt, med hänsyn till att det senare sannolikt kommer behövas större förändringar när ett nytt avloppsdirektiv är på plats. Den Europeiska kommissionen har under 2020 beslutat om att inleda en revidering av avloppsdirektivet som troligen kommer att innebära relativt omfattande förändringar, även avseende känsliga områden. Tidpunkt för ikraftträdande av ett nytt direktiv kan för närvarande inte förutses, men enligt kommissionens tidplan ska förslag till nytt direktiv vara färdigt under första kvartalet 2022.

Naturvårdsverket har bedömt det som möjligt att lämna förslag som inte kräver lagändringar och har därför valt detta tillvägagångssätt, framförallt för att invänta att ett nytt avloppsdirektiv är på plats. Exempel på lagändringar som har övervägts men förkastats är att utvidga bemyndigandet i 9 kap. 5 § (1998:808) miljöbalken på ett mer omfattande sätt, för att möjliggöra en bredare subdelegation till myndighet, i syfte att låta en myndighet besluta om känsliga områden. Övervägande har också gjorts huruvida det är lämpligt att införa en definition av eutrofiering i miljöbalken för lika tillämpning av begreppet inom alla regelområden under miljöbalken.

Uppdraget omfattar inte att *genomföra* översynen av de känsliga områdena. Det som föreslås i uppdraget om geografisk bestämning av känsliga områden utgår därför, med någon anpassning, från de förhållanden som gäller idag innan den första översynen har gjorts. Framtida översyner kan komma att innebära konsekvenser för reningsverk om dagens känsliga områden utvidgas, eftersom en utvidgning kan innebära skärpta reningskrav för reningsanläggningar i dessa områden. Det går för närvarande inte att avgöra i vilken utsträckning sådana konsekvenser blir aktuella och det ingår heller inte i uppdraget att bedöma dessa.

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts i projektform på Naturvårdsverket samt i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten.

Projektgruppen har bestått av följande personer på Naturvårdsverket: Kerstin Bly Joyce, Eva Nilsson, Anna Peters, Anna Åkerblom, och Teresia Sibo Lindberg (projektledare). Från Havs- och vattenmyndigheten har Ramona Liveland, Jonas Svensson och Katarina Vartia deltagit vid projektgruppsmöten varannan vecka.

En styrgrupp, med enhetscheferna Gunilla Sallhed, Karolina Ardesjö Lundén, Kerstin Åstrand och Johanna Farelus (adjungerad, biträdande avdelningschef) har varit knutna till uppdraget. Från Havs- och vattenmyndigheten har Eva-Britt Eklöf Petrusson deltagit i styrgruppen som adjungerad styrgruppsmedlem.

1.4 Inhämtande av synpunkter

Synpunkter från olika aktörer har inhämtats dels via en bollplanksgrupp med några för uppdraget särskilt viktiga aktörer, dels via en hearing med bredare deltagande som hölls i januari. Naturvårdsverkets förslag presenterades översiktligt.

De aktörer som har ingått i bollplanksgruppen är Jordbruksverket, Svenskt vatten, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) samt länsstyrelsen. Med dessa aktörer hölls möten från slutet av november till mitten av januari då problemställningar och förslag till lösningar diskuterades.

Vid hearingen som hölls den 26 januari presenterades Naturvårdsverkets preliminära förslag på en övergripande nivå. Synpunkter togs emot dels muntligt, dels skriftligt via mail under en period efter hearingen. Synpunkterna från hearingen har beaktats i uppdraget och redovisas i bilaga 2. De synpunkter som har inkommit har i huvudsak varit i linje med Naturvårdsverkets förslag och har därför inte inneburit någon väsentlig förändring i sak. En viktig synpunkt har varit att det bör vara regeringen som beslutar om känsliga områden. Vid hearingen deltog Jordbruksverket, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Svenskt Vatten inklusive några medlemmar, representanter för tre kommuner, LRF samt representanter för följande länsstyrelser: Jämtland, Skåne, Västerbotten, Västra Götaland och Östergötland.

2. Förslag till författningsändringar

I kapitlet presenteras Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). För flera förslag presenteras två alternativ. Författningsförslagen kommenteras och förklaras i direkt anslutning till respektive förslag.

Ändring i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Tillägg och nya bestämmelser markeras med *kursiv stil*. Strykningar i befintliga paragrafer markeras med ~~överstrykning~~.

47 § Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om vilka försiktighetsmått som ska gälla vid

1. träskyddsbehandling genom doppning,
2. träskyddsbehandling genom tryck- eller vakuuminpregnering,
3. oorganisk ytbehandling genom fosfatering,
4. utsläpp av industriellt avloppsvatten,
5. ~~rening av avloppsvatten från tätbebyggelse,~~
6. utsläpp till luft från anläggningar för förbränning av kommunalt avfall som har beviljats tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller miljöbalken,
7. användning av avloppsslam i jordbruk,
8. lagring, tömning, demontering och annat omhändertagande av skrotbilar, och
9. lagring, förbehandling, återvinning och bortskaffande av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter.

47 b § *Naturvårdsverket får meddela de föreskrifter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen vad gäller skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vid rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Föreskrifterna får omfatta särskilda krav i sådana känsliga områden som avses i 49 c § och dess avrinningsområden.*

Kommentar: Naturvårdsverket föreslår att nuvarande bemyndigande i 47 § 5 FMH lyfts ut till en ny bestämmelse, 47 b §. Bemyndigandet i 47 § 5 används bland annat för att föreskriva om reningskrav för avloppsvatten i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2016:6 om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse. Bemyndigandet är nödvändigt för att genomföra reningskraven i avloppsdirektivet, då kraven inte är genomförda i någon annan svensk rättsakt. Nuvarande bemyndigande i 47 § 5 ger rätt att meddela *närmare* föreskrifter om rening av avloppsvatten. Begreppet ”närmare” brukar motsvara föreskrifter av verkställighetskaraktär eller liknande². Reningskraven utgör egna materiella krav som inte enbart innebär verkställighet. Dessutom saknas materiella reningskrav i

² Se DS 2014:1 Gröna boken – riktlinjer i författningsskrivning s. 88

förordning vilket gör det oklart huruvida Naturvårdsverkets föreskrifter kompletterar annan reglering, som begreppet ”närmare” ger uttryck för. Naturvårdsverket föreslår därför att flytta bemyndigandet till en ny bestämmelse och utesluta begreppet ”närmare”.

Förslag lämnas även om att komplettera nuvarande bemyndigande till att även innefatta skyddsåtgärder samt att föreskrifterna får omfatta särskilda krav i sådana känsliga områden som avses i 49 c § FMH och dess avrinningsområden. Kompletteringen syftar till att Naturvårdsverket i föreskrifter kan ange vissa geografiska delar av avrinningsområden till känsliga områden, där utsläpp av avloppsvatten inte bidrar till förorening av det känsliga området. Föreskriften skulle därmed kunna ge lättnader i fråga om reningskrav för avloppsreningsverk i dessa delar av avrinningsområdena, vilket tillåts enligt artikel 5.5 i avloppsdirektivet.

Då föreslaget bemyndigande är preciserat till att enbart avse åtgärder som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, dvs. genomförande av avloppsdirektivet, bedömer Naturvårdsverket bemyndigandet godtagbart även i förhållande till att det krävs ”särskilda skäl” för subdelegation enligt 9 kap. 5 § miljöbalken. Föreslaget bemyndigande motsvarar i princip dagens bemyndigande. Därtill kommer att genomförandet kommer att behöva bedömas på nytt inom några få år när ett nytt avloppsdirektiv är på plats. Naturvårdsverket vill dock inte sträcka tolkningen av ”särskilda skäl” så långt att bemyndigandet till regeringen också rymmer en subdelegation till en myndighet att besluta om känsliga områden i myndighetsföreskrifter.

49 a § *Naturvårdsverket är den behöriga myndighet som avses i direktiv 91/271/EEG.*

Kommentar: Förslag om behörig myndighet är inte direkt kopplat till regeringsuppdraget, men bedöms som lämpligt att föreslå om FMH ändå öppnas upp för författningsändringar. Naturvårdsverket har agerat som behörig myndighet för avloppsdirektivet sedan EU-inträdet, men uppdraget har inte tydliggjorts i författning. Förslaget samspelar också med förslaget i 49 d §, som pekar ut en myndighet för översynen. Eftersom det finns fler uppgifter enligt avloppsdirektivet, exempelvis rapporteringen till kommissionen enligt artiklarna 15, 16 och 17, bör förutom uppdraget enligt 49 d § även framgå i förordning att översynen inte är den enda myndighetsuppgiften enligt avloppsdirektivet. Särskilt om Havs- och vattenmyndigheten utses som ansvarig för översynen kan det annars framstå som oklart vilken myndighet som utför resterande myndighetsuppgifter.

Känsliga områden för utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse

Alternativ 1, inklusive fosforkänsligt område

49 c § *Känsliga områden för utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse är*

- 1) *med avseende på risk för eutrofiering vid utsläpp av kväve: kustvattenförekomster från norska gränsen till och med de kustvattenförekomster genom vilka Norrtälje kommuns nordliga gräns går samt kustvattenförekomster öster om Öland och runt Gotland, och*
- 2) *med avseende på risk för eutrofiering vid utsläpp av fosfor: allt ytvatten inom Sveriges territorium.*

Med kustvattenförekomst avses sådan ytvattenförekomst för ett kustvattenområde som beskrivs i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Med eutrofiering enligt första stycket avses en ökad halt av näringsämnen i vatten, särskilt kväve eller fosforföreningar, som leder till ökad tillväxt av alger och högre växtlighet så att balansen mellan organismerna störs och vattenkvaliteten påverkas negativt.

Alternativ formulering av eutrofiering i tredje stycket, ej enligt direktivets ordalydelse men möjligen språkligt bättre (gäller både alternativ 1 och 2)

Eutrofiering enligt första stycket avser en ökad alg- och växtproduktion och en störd balans mellan organismer, som förorsakas av förhöjda halter av näringsämnen, främst fosfor eller kväve.

Alternativ formulering av eutrofiering i tredje stycket med enbart hänvisning till direktivet

Med eutrofiering avses den innebörd som framgår av artikel 2.11 i rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, i lydelsen enligt rådets direktiv 2013/64/EU.

Kommentar: De områden som författningsregleras motsvarar i princip de områden som är utsedda idag enligt regeringens beslut 1998. Istället för definitionen ”kustvatten” som använts i beslutet, föreslås begreppet ”kustvattenförekomst”. Indelningen i vattenförekomster tillkom med ramdirektivet för vatten och fanns inte vid tidpunkten för regeringens beslut, men är det begrepp som numera används. I det föreslagna andra stycket klargörs vad som avses med en kustvattenförekomst.

Den hittills gällande nordliga gränsen för kvävekänsligt område i 1998 års beslut preciserades som ”till och med Norrtälje kommun”. Denna gräns passerar igenom sex kustvattenförekomster, som delas med framför allt Östhammars kommun. För att peka ut de vattenförekomster som markerar den nordliga gränsen för kvävekänsligt område preciseras dessa till att gälla de vattenförekomster *genom vilka Norrtälje kommuns nordliga gräns går.*

Naturvårdsverket föreslår att begreppet eutrofiering förklaras i ett tredje stycke. Föreslagen text är en lätt modifierad version av avloppsdirektivets definition. Genom att återge lydelsen av eutrofiering från direktivet i samma bestämmelse som reglerar de eutrofieringskänsliga områdena bör risken minska för att andra regelområden påverkas av avloppsdirektivets definition av eutrofiering. Naturvårdsverket lämnar förslag på en alternativ formulering av eutrofiering, som bedöms vara språkligt bättre men som avviker från ordalydelsen av avloppsdirektivets definition. Förslag lämnas också på ytterligare ett alternativ att endast hänvisa till eutrofieringsdefinitionen i direktivet. Definitionen är viktig främst för den myndighet som genomför översynen. Av det skälet bedöms det vara möjligt att föreslå en reglering i form av en hänvisning, på samma sätt som Naturvårdsverkets förordade hänvisning (se 49 d §) för att reglera kriterierna för känsliga områden.

Begreppsförklaringen föreslås knytas tydligt till det sammanhang som följer av första stycket. Att notera är att begreppet eutrofiering också förekommer i avdelning 5 i samma förordning, men med något annan betydelse. I avdelning 5 anges ”ämnen som orsakar eutrofiering (i synnerhet nitrater och fosfater)”. I betydelsen i avdelning 5 ligger fokus på *utsläpp* av vissa ämnen. Detta till skillnad från avloppsdirektivets innebörd av begreppet, som istället har fokus på *effekterna i miljön* av utsläpp av övergödande ämnen. Den praktiska effekten av betydelseskillnaden får bedömas som liten, men eftersom det ändå finns en liten betydelseskillnad förordar Naturvårdsverket att eutrofiering införs på den plats i FMH som föreslagits. Används hänvisningstekniken är risken för sammanblandning av begreppen obefintlig.

Alternativ 2, exklusive fosforkänsligt område

49 c § Känsliga områden för utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse är med avseende på risk för eutrofiering vid utsläpp av kväve: kustvattenförekomster från norska gränsen till och med de kustvattenförekomster genom vilka Norrtälje kommuns nordliga gräns går samt kustvattenförekomster öster om Öland och runt Gotland.

Med eutrofiering enligt första stycket avses en ökad halt av näringsämnen i vatten, särskilt kväve eller fosforföreningar, som leder till ökad tillväxt av alger och högre växtlighet så att balansen mellan organismerna störs och vattenkvaliteten påverkas negativt.

Eller alternativ formulering om eutrofiering, eller hänvisning till direktivet enligt alternativ 1.

Kommentar: I alternativ 2 anges inte fosforkänsligt område, med hänvisning till artikel 5.8 i avloppsdirektivet som innebär att känsliga områden under vissa omständigheter *inte* behöver utses. Förutsättningar enligt artikeln gäller om samtliga reningsverk i Sverige tillämpar avloppsdirektivets utsläppskrav för fosfor eller strängare krav. Så är fallet för svenska reningsverk då krav på tillräcklig fosforrening med god marginal säkerställs i tillståndsprövningen. Gällande praxis i

avloppsreningsverkens tillstånd är sedan lång tid tillbaka att i villkor föreskriva om betydligt strängare krav på fosforrening än vad avloppsdirektivet ställer upp.

Översyn av känsliga områden

Alternativ 1, kriterier med hänvisning till direktivet

49 d § X-myndigheten ska ta fram underlag för översyn av de känsliga områden som anges i 49 c§ och lämna detta till regeringen vid utgången av april månad 2022 (alternativ: 2023) och därefter ta fram sådant underlag med högst fyra års mellanrum. Översynen ska utföras i samverkan mellan X- och Y-myndigheterna och i samråd med Statens jordbruksverk.

X-myndigheten ska vid översynen genomföra en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. 3 § miljöbalken.

Vid översynen ska X-myndigheten tillämpa de kriterier som framgår av bilaga 2 A till rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, i lydelsen enligt rådets direktiv 2013/64/EU.

Alternativ 2, kriterier utan hänvisning till direktivet

49 d § X-myndigheten ska fram underlag för översyn av de känsliga områden som anges i 49 c§ och lämna detta till regeringen vid utgången av april månad 2022 (alternativ: 2023) och därefter ta fram sådant underlag med högst fyra års mellanrum. Översynen ska utföras i samverkan mellan X- och Y-myndigheterna och i samråd med Statens jordbruksverk.

X-myndigheten ska vid översynen genomföra en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. 3§ miljöbalken.

Underlaget ska avse utredning av områden som bedöms vara känsliga för utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse beträffande

- 1) eutrofiering eller risk för eutrofiering med avseende på utsläpp av fosfor eller kväve,*
- 2) risk för att ytvatten för dricksvattenförsörjning överskrider miljökvalitetsnormer för nitratkväve, eller*
- 3) behov av rening som är nödvändig för att följa bestämmelser för skyddade områden som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen.*

Kommentar: Alternativ 1 med hänvisning till direktivet utgör ett fullständigt rättsligt genomförande av avloppsdirektivet. Alternativ 2 är en tolkning av direktivets kriterier som syftar till att dels tydliggöra kriterierna i svensk rätt, dels att anpassa dem språkligt utifrån vad som bedöms relevant för Sveriges översyn av känsliga områden. En ordagrann återgivning av kriterierna är möjlig, men bedöms mindre lämplig. En språklig modifiering innebär vissa svårigheter. Exempelvis har ”bör”-kriterierna i bilaga 2 A a) utelämnats, för att de språkligt sett inte bedömts vara anpassade till svensk rätt. Vidare bedöms dessa kriterier vara ofullständiga, eller ibland till och med missvisande för att identifiera känsliga områden, samtidigt som de ändå blir rättsligt bindande genom återgivande i författning. I direktivets

punkt c, bilaga 2 A, är oklart vilka slags rådsdirektiv som åsyftas och vad som gäller för senare tillkomna direktiv som inte är rådsdirektiv. Vidare finns en oklarhet i om ”områden”, som såvitt känt ofta har tolkats av medlemsstaterna som att de anspelar på s.k. skyddade områden³, eller snarare syftar på *vattenområden*. Den senare tolkningen skulle i så fall vidga betydelsen av vilka rådsdirektiv som kan komma i fråga vid tillämpningen av detta kriterium.

Bestämmelsen reglerar översynen som ska göras med högst fyra års mellanrum. Naturvårdsverket ger två förslag gällande årtal när översynen kan ske för första gången, antingen 2022 eller 2023. Om den första översynen genomförs 2022 kan den behöva genomföras mer övergripande som en administrativ översyn jämfört med om senare tidpunkter väljs. Att översynen behöver göras mer övergripande första gången kan möjligen gälla även om den sker 2023. Vid nästkommande översynstillfälle bör dock stå klart vilka förändringar som följer av det nya avloppsdirektivet och översynen kan därför göras mer fullständig.

I bestämmelsen föreslås att krav på *samverkan* mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och *i samråd* med Statens jordbruksverk skrivs in i bestämmelsen.

Naturvårdsverket bedömer att översynsunderlaget omfattas av direktiv 2001/42/EG om miljöbedömning för planer och program (SMB-direktivet) och föreslår att krav på strategisk miljöbedömning skrivs in i bestämmelsen.

³ Jämför bilaga 4 om skyddade områden i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG)

3. Förslag samt analys och motivering

Kapitlet inleds med en övergripande problembeskrivning samt en övergripande beskrivning av konsekvenser av de förslag som Naturvårdsverket lägger fram. Därefter beskrivs och motiveras Naturvårdsverkets förslag till regleringar samt alternativa lösningar som finns gällande dessa. I vissa fall förordar Naturvårdsverket ett alternativ, exempelvis gällande förslag till reglering av beslut om känsliga områden.

3.1 Förslagen i sin helhet

3.1.1 Övergripande problembeskrivning

Enligt rådets direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG⁴) (avloppsdirektivet) ska avloppsvatten i vissa fall renas med avseende på innehåll av näringsämnen fosfor och/eller kväve. Sådan rening krävs när utsläpp sker till känsliga områden, i första hand områden som är känsliga för eutrofiering. Detta följer av artikel 5.2 i avloppsdirektivet. För att identifiera vilka områden som är känsliga för eutrofiering ska kriterierna i avloppsdirektivets bilaga 2 A punkt a tillämpas. I avloppsdirektivets bilaga 2 A anges två ytterligare kriterier förutom eutrofiering, 2 A punkt b och c. Dessa kriterier har hittills inte tillämpats i Sverige, men detta utesluter inte att även kriterierna b och c kan komma att tillämpas i framtida översyner. Enligt artikel 5.6 ska medlemsstaterna säkerställa att en översyn av känsliga områden sker med högst fyra års mellanrum.

För att avloppsdirektivets bestämmelser om identifiering av känsliga områden ska vara korrekt genomförda i svensk rätt behövs vissa författningsändringar. Genomförandet innebär bland annat krav på att reglera avloppsdirektivets kriterier för att identifiera känsliga områden, att införa begreppet eutrofiering, samt att tillse att känsliga områden ses över med högst fyra års mellanrum.

Naturvårdsverket ser även behov av en författningsreglering av vilka områden som är känsliga, samt att det i författning pekats ut en myndighet som ansvarar för översynsutredningar av känsliga områden. Vid genomförandet av uppdraget har även identifierats vissa följdfrågor, såsom att underlaget för översyn av känsliga områden bör omfattas av krav på en strategisk miljöbedömning.

Utöver förslag utifrån uppdraget lämnar Naturvårdsverket förslag på ett utökat bemyndigande till Naturvårdsverket avseende avloppsdirektivet i FMH, samt att Naturvårdsverket utses till behörig myndighet enligt avloppsdirektivet.

⁴ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

Naturvårdsverket lämnar förslag på nya och justerade bestämmelser i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

3.1.2 Tillräckliga bemyndiganden för regeringen

Naturvårdsverket bedömer att det i miljöbalken finns tillräckliga bemyndiganden för regeringen för att kunna genomföra de förslag i FMH som Naturvårdsverket föreslår.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör regeringens beslut om känsliga områden enligt avloppsdirektivet inrymmas i bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken. Naturvårdsverkets övriga förslag stöds på en kombination av 9 kap. 5 § och regeringens restkompetens som följer av 8 kap. 7 § regeringsformen (RF). Därmed behövs inte, enligt Naturvårdsverkets bedömning, ändring av lag för att kunna genomföra Naturvårdsverkets förslag. En fördjupande text om bemyndigande finns i bilaga 1.

ÖVERVÄGDA ALTERNATIV

Naturvårdsverket har bedömt förutsättningarna för att istället reglera de känsliga områdenas geografiska utbredning i föreskrifter på myndighetsnivå. Naturvårdsverket bedömer att regeringen i 9 kap. 5 § inte har tillräckligt utrymme för att kunna delegera beslut om geografisk bestämning av de känsliga områdena, då subdelegation endast är möjlig vid ”särskilda skäl”. Enligt kommentaren till 9 kap. 5 § i prop. 1997/98⁵ del 2 ska subdelegation i första hand röra tekniska detaljer och liknande. Eftersom Naturvårdsverket anser det tveksamt om regeringen har rätt att utöka Naturvårdsverkets nuvarande bemyndigande till beslut om känsliga områden har Naturvårdsverket förkastat detta förslag.

3.1.3 Val av förordning

Föreskrifter som har beslutats med stöd av bemyndigandet i 9 kap 5 § bryter igenom rättskraften hos miljötillstånd enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Naturvårdsverket har, vid val av förordning under miljöbalken, valt att föreslå nya bestämmelser i FMH. Anledningen till detta är att FMH knyter an till 9 kap. miljöbalken på tydligare sätt jämfört med andra förordningar i miljöbalken, exempelvis förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Naturvårdsverkets bedömning är därför att FMH är ett säkrare alternativ som inte kräver ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken. Föreskrifter som genomför avloppsdirektivet behöver bryta rättskraften i ett miljötillstånd för att säkerställa genomförandet av avloppsdirektivet.

⁵ Regeringens proposition 1997/98:45

3.1.4 Vilka berörs av förslagen

Förslagen utgör en helhet där de olika förslagen hänger samman med varandra. De behöver därför bedömas som en helhet, även om det kan finnas en del olika alternativa sätt att lösa delfrågor. Den del av förslagen som rör krav på återkommande översyner av känsliga områden är den mest resurskrävande för myndigheter och även för regeringen i de fall då förordningen behöver ändras i samband med översyner. Förslag om ett utökat bemyndigande till Naturvårdsverket kan innebära behov av fler föreskriftsändringar.

Aktörer bedöms kunna beröras i tre olika faser av förslagen. I detta avsnitt nämns endast aktörer som berörs i den första och andra faser, om samtliga förslag genomförs i sin helhet. Den första faser syftar på de insatser som behövs för att genomföra nödvändiga bestämmelser. Den andra faser syftar på att genomföra återkommande översyner av känsliga områden. Den tredje faser syftar på om översyner skulle leda till att de känsliga områdena utökas och därmed även de åtföljande utsläppskraven. Den tredje faser behandlas dock inte mer än översiktligt inom ramen för detta uppdrag. Sådan påverkan på aktörer kan inte överblickas innan en översyn och den ligger dessutom utanför uppdraget.

I den första faser är det främst regeringen som berörs av förslagen, eftersom det är regeringen som ska genomföra författningsförslagen. Om regeringen väljer att i huvudsak genomföra Naturvårdsverkets förslag behöver en förordningsändring beredas och beslutas.

I andra faser, när översynen ska utföras, berörs primärt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, och i viss mån även Jordbruksverket. Någon av de båda förstnämnda myndigheterna tilldelas ett nytt ansvarsområde, som innebär att med högst fyra års mellanrum ta fram underlag för översyn av känsliga områden och att genomföra en strategisk miljöbedömning. Oavsett vilken myndighet som utses behöver samtliga berörda myndigheter vara delaktiga i arbetet.

Jordbruksverket berörs med hänsyn till de kopplingar som finns till översyner av känsliga områden enligt nitratdirektivet. Om det skulle bli aktuellt att identifiera känsliga områden med anledning av kriterierna i avloppsdirektivets bilaga 2 A b) och c) bedöms även Livsmedelsverket beröras.

Den andra faser berör fler aktörer utöver de redan nämnda, jämfört med den första faser. Här kan nämnas forskningsinstitutioner som troligen behöver bidra med vetenskapliga underlag, främst rörande limnologi och marin ekologi, men eventuellt även i avloppstekniska frågor. Länsstyrelser, inklusive de myndigheter som också är vattenmyndigheter, behöver sannolikt bidra med regional kunskap om såväl vattenförhållanden som avloppsrelaterade frågor. Kommuner och deras företrädare berörs ur både tillsynsperspektiv och verksamhetsutövarperspektiv, främst som samrådsparter.

När en samrådsprocess genomförs om översynsunderlagen och förslag till beslut om känsliga områden, kan fler intressenter beröras. Det kan då avse en bred kategori av myndigheter, organisationer, företag, föreningar med mera.

3.1.5 Konsekvenser

I den första fasen behöver regeringen säkerställa att nödvändiga författningsregleringar kommer till stånd. En viss förberedande planering kan även behöva ske hos Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Det krävs i huvudsak tre typer av insatser i den andra översynsfasen. Den första insatsen handlar om att konkretisera tillämpningen av kriterier för att identifiera känsliga områden. Den andra insatsen handlar om att identifiera vilka geografiska områden som träffas av kriterierna. Konkretiseringen av kriterier bedöms vara mera tidskrävande vid det första genomgripande översynstillfället än vid efterföljande tillfällen. Den tredje insatsen innebär att regeringen tar ställning till eventuella förordningsändringar om utredningsunderlaget innebär att gällande känsliga områden behöver utvidgas eller inskränkas.

Om det skulle bli aktuellt att överväga att identifiera känsliga områden med anledning av kriterierna i avloppsdirektivets bilaga 2 A b) och c) kan det förväntas ytterligare tidsåtgång för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Medverkan från Livsmedelsverket bedöms vara mindre omfattande. Sannolikt kommer det dock inte att krävas att dessa kriterier för känsliga områden tillämpas.

De största konsekvenserna skulle dock uppstå om en översyn leder till nya känsliga områden. Denna tredje fas ligger dock utanför uppdraget, varför potentiella konsekvenser inte bedöms. Dock kan nämnas att ansvariga verksamhetsutövare kan behöva planera för en ombyggnad av reningsverk för att klara de utsläppskrav som följer av utpekandet av ett nytt känsligt område. I praktiken torde detta i första hand kunna gälla utsläppskrav för kväve. Ombyggnader kommer att kräva tillståndsprövningar, vilket kommer att ta i anspråk resurser vid miljöprövningsdelegationerna och i viss mån mark- och miljödomstolarna. Även andra aktörer som är delaktiga i processer för tillståndsprövning kommer att beröras i sådana fall.

3.2 Förslag till reglering av beslut om känsliga områden

Naturvårdsverket föreslår att de geografiska områden som idag identifierats som känsliga återges något anpassade i författning. En sådan reglering bör, enligt Naturvårdsverkets förslag, ske på förordningsnivå i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH).

Naturvårdsverket ser två möjliga alternativ för hur en sådan reglering kan se ut. Naturvårdsverket förordar i första hand alternativ 2 om regeringen bedömer att det är möjligt att besluta enligt detta alternativ. Enligt vår bedömning försvårar alternativ 1 översynsarbetet genom att fosforkänsliga områden också behöver ses över även när det inte har någon praktisk betydelse i sak.

Alternativ 1 är att nuvarande känsliga områden enligt regeringens beslut från 1998 anges i förordning, d.v.s. hela Sveriges territorium vad gäller utsläpp av fosfor samt nuvarande kvävekänsliga kustvatten från norska gränsen till och med Norrtälje kommun, samt kustvatten runt Gotland och östra Öland.

Alternativ 2 är att endast kvävekänsliga områden regleras i förordning. Detta alternativ bygger på en tillämpning av avloppsdirektivets artikel 5.8, som innebär att känsliga områden under vissa omständigheter *inte* behöver utses, i detta fall fosforkänsligt område.

I både alternativ 1 och 2 föreslås att begreppet ”kustvattenförekomst” ersätter begreppet ”kustvatten”.

Naturvårdsverket föreslår att regleringen sker i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Regeringens bemyndigande att reglera de känsliga områdena kan hämtas från MB 9 kap. 5 §. I FMH saknas generellt sett en hänvisning till den bestämmelse i miljöbalken från vilken regeringens bemyndigande är hämtat, men Naturvårdsverket ser inget annat möjligt bemyndigande än MB 9 kap. 5 §.

Föreskrifter med stöd av 9 kap. 5 § bryter, enligt 24 kap. 1 § miljöbalken, igenom ett rättskraftigt miljötillstånd. Föreskrifter som genomför avloppsdirektivet behöver bryta rättskraften för att säkerställa det rättsliga genomförandet av avloppsdirektivet.

FMH knyter an till 9 kap. miljöbalken på ett tydligt sätt, även om det är tänkbart att placera de nya bestämmelserna i en annan förordning, t ex. förordning (1998:1252) om områdesskydd. Naturvårdsverket bedömer att en reglering i den förstnämnda

förordningen är att föredra, för att undvika ett möjligt behov av lagändring i MB 24 kap. 1 §.

När nya känsliga områden identifieras finns en övergångsbestämmelse i avloppsdirektivets artikel 5.7 som anger att berörda reningsverk i sådana områden får sju år på sig att uppfylla skärpta reningskrav som följer av att området identifierats som känsligt. Om nya känsliga områden utses vid kommande översyner kommer därför behov uppstå att införa motsvarande övergångsbestämmelser.

3.2.1 Närmare motivering till föreslagen reglering om känsliga områden

Författningsförslaget innebär att det är regeringen som ska besluta om de känsliga områdena i FMH. Naturvårdsverket överlämnar till regeringen att ta ställning till två alternativa förslag till hur nuvarande känsliga områden kan regleras. Det ena förslaget innebär att känsliga områden identifieras både med avseende på fosfor och kväve (som dagens områden), medan det andra förslaget enbart reglerar kvävekänsliga områden. Oavsett vilket alternativ som väljs föreslår Naturvårdsverket att begreppet kustvatten byts ut mot kustvattenförekomst⁶ avseende den geografiska bestämningen.

Förslagets syfte, förutom att skapa ett bättre genomförande av avloppsdirektivet, är att skapa ökad tydlighet och rättssäkerhet om vilka de känsliga områdena är. Detta ger en tydligare grund för de utsläppskrav för kväve som föreskrivs⁷ i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse. I Naturvårdsverkets föreskrifter finns de materiella kvävereningskraven för de reningsverk som släpper ut avloppsvatten i de känsliga områdena eller deras avrinningsområden.

De utpekade känsliga områdena bör vara så pass välgrundade att de kan ligga fast under en längre tid. Det bör innebära att ändring av känsliga områden inte blir aktuell vid varje översyn, vilket innebär att regeringen sannolikt inte kommer att behöva ändra i förordningen särskilt ofta. En möjlighet finns att regleringen av känsliga områden tas bort i det nya avloppsdirektivet, vilket i så fall helt förändrar förutsättningarna.

Om regleringen ändå kvarstår i det nya avloppsdirektivet, och det blir fråga om behov att utse nya känsliga områden, kan sådan utvidgning innebära krav på berörda avloppsreningsverk att införa ny reningsteknik. Detta kan medföra stora potentiella konsekvenser för berörda verksamhetsutövare. Naturvårdsverket bedömer att även detta talar för att det är lämpligt att det är regeringen som beslutar

⁶ 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

⁷ 6 § samt tabell 3 Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse

om känsliga områden, samt att det kan vara mindre lämpligt att samma instans både gör översynen och beslutar.

Att identifierade känsliga områden består över en längre tid ger ökad förutsägbarhet vad gäller investeringsbehov för berörda verksamhetsutövare. Med hittills gällande utgångspunkter är det kvävekänsliga områden som ger en sådan ökad förutsägbarhet. Det nuvarande fosforkänsliga området saknar praktisk betydelse, eftersom direktivets utsläppskrav för fosfor är väsentligt mildare än de krav som ställs enligt svensk praxis i tillståndsvillkor. Stabilitet bör också eftersträvas för att undvika att känsliga områden utses, för att därefter upphävas inom kort tid.

Oberoende av utpekande av känsliga områden gäller som generell princip, vid tillämpning av miljöbalkens hänsynregler vid enskild tillståndsprövning, att det kan bli aktuellt med strängare reningskrav i det enskilda fallet.

Ett ytterligare skäl för att regeringen föreslås som beslutande är att genomförandet av nitratdirektivets bestämmelser om angivande av känsliga områden regleras på ett likartat sätt, enligt 5 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Även inom ramen för den regleringen eftersträvas så långsiktigt stabila beslut som möjligt om känsliga områden, för att ge goda planeringsförutsättningar.

Naturvårdsverket bedömer dessutom att en annan lösning än att regeringen beslutar om känsliga områden skulle kräva en lagändring, eftersom regeringens bemyndigande i 9 kap. 5 § miljöbalken kräver särskilda skäl för att kunna vidaredelegera till myndighet. Något förslag till lagändring lämnas inte.

Naturvårdsverket har bedömt att föreslaget bemyndigande till Naturvårdsverket inte går längre än vad som får delegeras till myndighet enligt 9 kap. 5 § miljöbalken. Naturvårdsverkets föreskrifter går aldrig över den miniminivå för försiktighetsmått som regleras i avloppsdirektivet och är dessutom begränsade till vissa frågor. Att besluta om känsliga områden och deras geografiska utbredning är dock inte en fråga som omedelbart följer av direktivets bestämmelser, utan måste bedömas i särskild ordning.

Att regeringen bör vara beslutande har vunnit brett stöd, även bland tillfrågade externa intressenter.

Lagändringar har inte bedömts vara nödvändiga för att uppfylla uppdragets syfte, varken i denna fråga eller i övriga. Det nya avloppsdirektivet som förväntas inom några år kommer leda till större författningsändringar, troligen även lagändringar. Det är då bra att avvakta med lagändringar till genomförande av det nya avloppsdirektivet.

3.2.2 Närmare motivering av två alternativ för reglering av gällande känsliga områden

Naturvårdsverket ser två alternativa sätt att reglera de nu gällande känsliga områdena i förordning. Det ena sättet är att så långt som möjligt utgå ifrån formuleringarna i regeringens underrättelse⁸ från 1998 till EU-kommissionen. Det innebär att både kväve- och fosforkänsligt område författningsregleras. Det andra sättet är att endast reglera det kvävekänsliga området. Skälet är att det, i stället för att reglera fosforkänsligt område, bedöms vara möjligt att återropa tillämpning av artikel 5.8 i avloppsdirektivet. Känsligt område behöver inte utses om relevanta utsläppskrav tillämpas i hela landet, vilket är fallet med utsläppskravet för fosfor.

Naturvårdsverket bedömer alternativen som förhållandevis likvärdiga och överlåter därför till regeringen att ta ställning till mest lämpligt alternativ. Inget av alternativen medför att fler reningsverk omfattas av nya utsläppskrav.

Skäl som talar för en reglering av både kväve och fosfor som idag är att en sådan författningsreglering i princip bara skulle bekräfta det som redan gäller. Därmed uppstår minsta möjliga osäkerhet för tredje part om vad en reglering innebär.

Skäl som talar för att endast reglera det kvävekänsliga området är att det, sakligt sett, inte är nödvändigt att reglera fosforkänsligt område, i och med att direktivets fosforkrav ändå kontinuerligt följs med god marginal för samtliga berörda reningsverk i Sverige. Att reglera och fortsättningsvis behålla fosforkänsliga områden kan förväntas innebära ett merarbete vid kommande översyner. Det kan förutses att mera detaljerade kriterier än i avloppsdirektivets bilaga 2 A a) krävs för att bedöma fosforkänslighet. Att utveckla sådana kriterier kan ses som överflödigt i och med att syftet med att utse fosforkänsligt område sedan länge följs.

Ett skäl som eventuellt kan tala emot att avstå från att reglera fosforkänsligt område är att det kan vara tveksamt om ett sådant beslut är lämpligt att fatta utan en föregående miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Jämför 6 kap. 3§ miljöbalken, att en ändring av en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska föregås av en strategisk miljöbedömning, om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Dock uppfyller svenska reningsverk fosforreningskraven redan idag, så det föreligger inte någon egentlig miljöpåverkan av att avstå att reglera fosforkänsliga områden.

⁸ PM, EUM98/1953, *Angivande och översyn av känsliga områden enligt artikel 5 punkt 6 i rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten framtätbebyggelse*

SÄRSKILDA ÖVERVÄGANDEN OM FOSFORKÄNSLIGT OMRÅDE

Att ange ett fosforkänsligt område innebär att avloppsdirektivets utsläppskrav för fosfor ska tillämpas inom området samt i avrinningsområden. Samtliga berörda reningsverk i Sverige har avsevärt strängare utsläppsvillkor för fosfor i sina miljötillstånd än vad avloppsdirektivet föreskriver. Även reningsverk i mindre tätbebyggelser⁹, som inte omfattas av direktivets utsläppskrav, har väsentligt strängare utsläppsvillkor än direktivets krav. Det finns därmed sakligt sett grund för att tillämpa avloppsdirektivets artikel 5.8.

I artikel 5.8 ställs inga krav på att medlemsstaten ska visa att utsläppskraven följs i hela landet, i motsats till t.ex. artikel 5.4. Naturvårdsverket bedömer att detta endast bör betyda att det inte krävs ett beslut från kommissionen enligt förfarandet i artikel 18. Kommission bör kunna ställa krav på bevisning i annat sammanhang hur Sverige uppfyller kriterierna i artikel 5.8, oavsett om direktivet har ett särskilt förfarande för godkännande från kommissionen eller inte. Exempel på när Sverige skulle kunna behöva redogöra för någon form av bevisning är när regeringen underrättar kommissionen om nya bestämmelser om känsliga områden eller om sådana uppgifter efterfrågas av kommissionen i anslutning till ordinarie EU-rapportering¹⁰ av avloppsdirektivet.

Tillräckliga utsläppskrav för fosfor säkerställs rättsligt vid sedvanlig tillståndsprövning enligt miljöbalken. Utsläppskrav för fosfor föreskrivs genomgående vid all typ av prövning, inklusive som försiktighetsmått i anmälningsärenden. Utsläppsvillkor för i vart fall tillståndspliktiga anläggningar, d.v.s. från 2 000 personekvivalenter och större, torde sällan eller aldrig överskrida 0,5 mg totalfosfor per liter (Tot-P). För större anläggningar eller utsläpp i känsliga vatten är det inte ovanligt med villkor på 0,3 mg/l. Även strängare villkor förekommer. Dessa halter kan jämföras med avloppsdirektivets krav på 1 mg Tot-P/l vid utsläpp från tätbebyggelser större än 100 000 pe eller 2 mg Tot-P/l vid utsläpp från tätbebyggelser mellan 10 000 och 100 000 pe.¹¹

⁹ Avloppsdirektivet gör skillnad på begreppen tätort och tätbebyggelser. Tätort avser större och mindre samhällen där det finns behov av ett gemensamt ledningsnät. Tätorter större än 2000 personekvivalenter omfattas av direktivets materiella krav. I denna skrivelse och i Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter 2016:6 används begreppet tätbebyggelse i stället för tätort, för att begreppet inte ska förväxlas med det sedvanliga tätortsbegreppet i Sverige. "Tätbebyggelse" används i direktivet i i sammanhanget "avloppsvatten från tätbebyggelse" och avser snarare karaktären på avloppsvatten. Samma begrepp används i svensk rätt.

¹⁰ Artikel 15-17 Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

¹¹ Bilaga 1 Tabell 2 Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

Naturvårdsverket har, enligt 47 § 5 förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, bemyndigande att föreskriva om utsläppskrav för bl.a. fosfor. Detta bemyndigande har inte utnyttjats, eftersom utsläppskraven, enligt begränsningen i 9 kap. 5 § miljöbalken, inte får gå längre än vad EU-rätten föreskriver. Att föreskriva om avloppsdirektivets låga nivå på fosforutsläppskrav har bedömts kunna utgöra en risk för urholkning av gällande praxis för fosforvillkor i miljötillstånd. Om det skulle visa sig vara nödvändigt att reglera avloppsdirektivets fosforkrav i föreskrifter är det fortfarande ett möjligt alternativ.

Utöver att efterlevnad av artikel 5.8 säkerställs rättsligt, kan även nämnas att det i sak finns möjligheter att vid behov visa att utsläppskrav för fosfor följs. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. genom att visa att inga reningsverk har överskridit fosforkraven i de senaste EU-rapporteringarna. Statistik från SCB¹², som baseras på miljörapporter i Svenska Miljörapporteringsportalen, visar att genomsnittshalten för utsläpp av fosfor under år 2018, för tillståndspliktiga reningsverk, var 0,24 mg Tot-P/l. Även andra typer av sammanställningar eller exempel är möjliga att redovisa.

Villkoret för att tillämpa artikel 5.8. är att rening enligt artikel 5.2-5.4 utförs inom hela medlemsstatens territorium. Artikel 5.4 är frivillig och är för närvarande inte aktuell att tillämpa. Den får för övrigt antas vara avhängig av ett godkännande från kommissionen enligt artikel 18. Vad gäller artikel 5.2 och 5.3 syftar dessa på det säkerställande av tillräcklig rening som redogörs för ovan, under aktuell rubrik.

SÄRSKILDA ÖVERVÄGANDEN OM KVÄVEKÄNSLIGT OMRÅDE

I regeringens utpekande av känsliga områden från 1998 anges att det område som är känsligt för utsläpp av kväve är ”kustvattnet från norska gränsen till och med Norrtälje kommun, inklusive kustvattnet öster om Öland och runt Gotland. Med kustvattnet menas havet utanför lågvattenlinjen (strandlinjen vid lågt vattenstånd) eller utanför en flodmynnings yttre gräns”.

Regeringens förtydligande av begreppet kustvatten ansluter till definitionen av kustvatten i avloppsdirektivets artikel 2.13. Denna definition av kustvatten är emellertid otydlig. Exempelvis anges ingen gräns för den yttre kustlinjen. Den ger inte heller någon ledning för hur den yttre gränsen för en flodmynning ska dras.

Naturvårdsverket föreslår att istället för kustvatten använda begreppet kustvattenförekomst. Ramdirektivet för vatten har introducerat begreppet ytvattenförekomst, bland annat för kustvattenområden¹³, vilka är tydligt geografiskt avgränsade vattenområden som är visualiserade och tillgängliga via databasen

¹² Statistiska meddelanden MI 22 SM 2001. Utsläpp till vatten och slamproduktion 2018. Kommunala avloppsreningsverk, massa- och pappersindustri samt viss övrig industri.

¹³ 1 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

VISS (Vatteninformationssystem Sverige). I avloppsdirektivet saknas krav på rapportering av geografiska data för känsliga områden, även om denna typ av data ändå efterfrågas i EU-rapporteringen. Dessa känsliga områden omfattas dock av rapportering enligt vattendirektivet (2000/60/EG), baserat på krav i artikel 6 och bilaga 4. EU-kommissionen strävar allt mer mot en harmonisering mellan EU-direktiv som är kopplade till varandra, även vad gäller format för EU-rapportering. Vattendirektivets planeringsarbete utgår ifrån de geografiska gränser som utgörs av avrinningsområden och vattenförekomster, inte av administrativa gränser. Även av detta skäl bedöms det därför vara lämpligt att avgränsningen av kvävekänsligt område riktar sig efter indelning i vattenförekomster.

Naturvårdsverket har granskat hur kustvatten enligt avloppsdirektivet förhåller sig till kustvattenförekomster. Naturvårdsverket tar stöd av SMHI för att avgöra var gränsen ska dras mellan sötvatten och kustvatten vid flodmynningarnas yttre gräns, vid tillämpning av avloppsdirektivets artikel 2.12. SMHI är även expertmyndighet för att avgränsa kustvattenförekomster inom vattenförvaltningen. Enligt uppgift från SMHI dras gränsen för kustvattenförekomster, där den sammanfaller med den yttre gränsen för en flodmynning, på samma sätt som enligt avloppsdirektivet. Denna sammanfallande gränsdragning stödjer att det är förenligt med avloppsdirektivets kustvattendefinition att tillämpa begreppet kustvattenförekomst.

Den del av avloppsdirektivets definition av kustvatten som avser lågvattenlinjen bedöms inte vara kritisk i förhållande till gränser för kustvattenförekomster. Ett avloppsutsläpp i kustvatten ligger under alla omständigheter utanför lågvattenlinjen, i en kustvattenförekomst.

Om begreppet ”kustvatten” från regeringens underrättelse byts till ”kustvattenförekomster” i föreslagen reglering kommer sex vattenförekomster att beröras, genom att Norrtäljes norra kommungräns går igenom dem, se figur 1. Vattenförekomsterna delas med Östhammars kommun, men även med Tierps kommun i fråga om en av de båda längst ut liggande kustvattenförekomsterna. De båda vattenförekomster som gränsar till land är Järsjövik (SE600920-183090) och Galtfjärden (SE601000-183510). Övriga, längre ut liggande vattenförekomster är Singöfjärden (SE601000-184030), Norrfjärden (SE601300-184180), Östhammars kustvatten (SE601020-185050) och Öregrunds kustvatten (SE603870-81301). Öregrunds kustvatten är den kustvattenförekomst som skulle medföra den största geografiska ändringen av det kvävekänsliga området, då detta vattenområde sträcker sig relativt långt norrut, se figur 1.

Naturvårdsverket vill understryka att en övergång till begreppet kustvattenförekomst inte syftar till att utvidga det känsliga området jämfört med vad som gäller idag. Eventuella ändringar som medför materiella konsekvenser blir en fråga för kommande översyner att ta ställning till. Att definiera den nordliga gränsen för det kvävekänsliga området utifrån de nämnda kustvattenförekomsterna innebär inte att fler avloppsutsläpp berörs av nya utsläppskrav. Det saknas utsläpp

av avloppsvatten från tätbebyggelser som omfattas av utsläppskrav för kväve till de berörda kustvattenförekomsterna. Det finns inte heller några sådana utsläpp i närområdet till Järsjövik och Galtfjärden, de båda vattenförekomster som gränsar till land. Inga tätbebyggelser ligger heller i närheten av att nå upp till den storlekskategori på 10 000 personekvivalenter eller mer då utsläppskrav för kväve börjar gälla.

En liknande situation som vid gränsen för Norrtälje kommun uppstår inte vid andra gränsdragningar för kustvatten vid norska gränsen, runt östra Öland eller Gotland.



Figur 1. Bilden visar en översikt över de sex kustvattenförekomster som Norrtälje kommungräns går igenom. Kommungränsen markeras med en lila linje. Vattenförekomstgränserna markeras med en turkos linje. Den namngivna vattenförekomsten Öregrunds kustvatten är den vattenförekomst som mest avviker från en gränsdragning gjord utifrån kommungränsen. Bilden är sammanställd från kartor i VISS.

AVRINNINGSOMRÅDEN TILL KÄNSLIGA OMRÅDEN

De utsläppskrav som ska tillämpas vid utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse i känsliga områden gäller, enligt artikel 5.5 avloppsdirektivet, även inom avrinningsområdena till dessa känsliga områden. Avrinningsområden utses dock inte aktivt vid beslut om känsliga områden, utan följer med som en effekt av beslut om känsliga områden. Naturvårdsverkets förslag innehåller ett utvidgat bemyndigande till Naturvårdsverket som även innefattar frågan om krav vid utsläpp i avrinningsområden till känsliga områden.

3.2.3 Alternativt förslag som har övervägts

Naturvårdsverket har övervägt att inte reglera känsliga områden på förordningsnivå, utan i stället bemyndiga en myndighet att få föreskriva om vilka områden som ska identifieras som känsliga. Bedömningen är att ett sådant förslag skulle förutsätta en lagändring, då regeringens bemyndigande i 9 kap. 5 § miljöbalken inte bedöms innefatta möjlighet till subdelegation av beslut om känsliga områden, med hänvisning till att detta kräver att det finns särskilda skäl. Något alternativt förslag där myndigheten får besluta om känsliga områden har därför inte lagts i denna del.

3.3 Förslag till reglering av myndighet som utför översyn av känsliga områden

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet, som reglerar att antingen Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att återkommande göra översyn av de identifierade känsliga områdena och att förse regeringen med detta beslutsunderlag.

Naturvårdsverket överlåter till regeringen att ta ställning till vilken ansvarig myndighet som ska utses. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har under avsnitt 3.3.1 listat ett antal förutsättningar som är relevanta inför valet av myndighet.

3.3.1 Närmare motivering av förslag om myndighet som utför översynen

Naturvårdsverket ser behov av att en myndighet ges i uppdrag att ta fram underlag för översyn av känsliga områden. Denna typ av utredningar bedöms vara en myndighetsuppgift. De två myndigheter som kan komma i fråga är Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket avstår från att förorda vilken av myndigheterna som bör ges i uppdrag att tillhandahålla underlag för regeringens översyner. Det finns skäl som talar för såväl den ena som den andra myndigheten.

Naturvårdsverket är den myndighet som har givits ansvar för genomförande av avloppsdirektivet, dock utan ett utpekande i förordning som generellt behörig myndighet. Ansvaret följer i stället av vissa särskilda bemyndiganden, dock inte vad gäller ansvar som rör översyn av känsliga områden.

Skäl som talar för att Naturvårdsverket får ett utökat bemyndigande som även omfattar utredning av känsliga områden är främst:

- Det finns fördelar att en myndighet har ett helhetsansvar för regler som rör hantering av avloppsvatten från tätbebyggelse. Detta kan jämföras med

Jordbruksverkets helhetsansvar för genomförande av nitratdirektivets bestämmelser. Frågor om känsliga områden har ett nära samband med andra rättsliga frågor i avloppsdirektivet, exempelvis tillämpning av avloppsdirektivets artikel 5.4 och 5.8. Artikel 5.4 avser möjligheten att inte ställa krav på enskilda direkta eller indirekta utsläpp till känsligt område om reduktionen av aktuellt ämne uppgår till totalt sett minst 75 procent. Artikel 5.8 avser möjligheten att inte utse känsligt område om tillämpliga utsläppskrav enligt direktivet följs i hela landet.

- Det är enklare för tredje part att vända sig till en i stället för två myndigheter.
- Det finns för närvarande en betydande osäkerhet om inriktningen för det kommande, reviderade avloppsdirektivet. Kommissionen har under det inledande arbetet skriftligt och muntligt presenterat tänkbara alternativa lösningar inom olika temaområden. Bland annat har nämnts alternativ som innebär att känsliga områden tas bort, troligen till förmån för bedömningar av behov i enskilda fall. Vidare kan skärpta utsläppskrav för fosfor och kväve förväntas i någon form. Det oklara läget kan tala för att det är lämpligt att i nuläget hålla frågorna samlade hos en myndighet.

Skäl som talar för att Havs- och vattenmyndigheten ges ett bemyndigande att förse regeringen med underlag till översyner av känsliga områden är främst:

- Havs- och vattenmyndigheten har ett övergripande ansvar för vattenmiljöfrågor. Inte minst havs- och vattenförvaltningens regelverk och beslutsunderlag kommer att vara viktiga delfrågor att ta hänsyn till vid en översyn av känsliga områden. Inom havs- och vattenförvaltningen bedöms belastningen av fosfor och kväve på hav respektive vattenförekomster. I den mån det skulle bli aktuellt att även tillämpa andra kriterier än eutrofiering för att ange känsliga områden har Havs- och vattenmyndigheten ansvar för flera av de tillämpliga direktiv som rör områden som skyddas genom EU-rätten, t.ex. badvattendirektivet och de akvatiska aspekterna av art- och habitatdirektivet. Havs- och vattenmyndigheten har vidare stort ansvar inom OSPAR och HELCOM vilket har bäring generellt på övergödningsfrågorna.
- Havs- och vattenmyndigheten har mer omfattande naturvetenskaplig kompetens inom de marina och limniska ämnesområdena bland annat avseende eutrofiering.

3.4 Förslag till reglering som säkerställer regelbunden översyn av känsliga områden

Naturvårdsverket föreslår att det, i bestämmelsen i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som ger översynsuppdraget till en myndighet, fastställs att översynen ska ske vid vissa på förhand bestämda tidpunkter. Krav på att genomföra en strategisk miljöbedömning vid översynen skrivs in i bestämmelsen.

Förslaget motsvarar regleringen av nitratdirektivets översyn och överlämnande av underlag till regeringen enligt 15 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

Naturvårdsverket bedömer att ett beslut om att utpeka känsliga områden kan ha en sådan inverkan att hanteringen omfattas av krav på strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket föreslår därför att det anges i bestämmelsen att en sådan miljöbedömning ska göras i översynsarbetet.

3.4.1 Närmare motivering av förslag på regelbunden översyn

Naturvårdsverket föreslår att i förordning införa en bestämmelse om att underlag för en översyn av känsliga områden ska lämnas till regeringen med högst fyra års mellanrum. Detta har en motsvarighet i 15 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Jordbruksverket har ansvar för att vart fjärde år lämna underlag till regeringens översyn av känsliga områden enligt nitratdirektivet.

Det bedöms vara fördelaktigt att i förordning föreskriva om regelbundna översyner, för att därmed säkerställa att de genomförs på utsatt tid.

I förordning om miljöhänsyn i jordbruket specificeras de tidpunkter när Jordbruksverket senast ska inkomma med underlag till en översyn. Motsvarande tidplan bör regleras även för genomförande av avloppsdirektivet, i syfte att skapa förutsägbarhet och tydlighet. Naturvårdsverket har övervägt två alternativ vad gäller lämplig tidpunkt för att lämna in underlag för den närmaste översynen. Naturvårdsverket överlåter till regeringen att ta ställning till vilken tidpunkt som bör gälla för att lämna in underlag till den närmast kommande översynen.

Det första relevanta året för att lämna in underlag för en översyn är år 2022. Detta årtal skulle vara ett "ordinarie" år för översyn enligt avloppsdirektivet, räknat från det ursprungliga året 1994. Det är också den tidpunkt som gäller för nästkommande översyn enligt förordning om miljöhänsyn i jordbruket. Underlag till den översynen ska ges in till regeringen vid utgången av april månad år 2022. Vidare bedöms detta år, praktiskt sett, vara det tidigast möjliga för en översyn.

Skäl som talar emot tidpunkten år 2022 är, dels att det då fortfarande kommer att vara oklart hur det kommande reviderade avloppsdirektivet utformas, dels att det bedöms vara osäkert om en översyn hinner genomföras på ett tillfredsställande sätt till den tidpunkten. Det krävs sannolikt ett relativt omfattande utredningsarbete inför översynen. Möjligen finns ett alternativ att en översyn år 2022 genomförs på ett förenklat sätt, för att i stället göra en grundligare genomlysning till år 2026, i det fall frågan fortfarande är aktuell i ett nytt avloppsdirektiv.

Det andra årtalet som har övervägts för den närmast kommande översynen är år 2023. Vid den tidpunkten bör det ha klarnat vilka förändringar som blir aktuella i det reviderade avloppsdirektivet med avseende på känsliga områden. Enligt kommissionens tidplan ska det finnas ett förslag till nytt direktiv i början på 2022. Förutsättningarna förbättras för att hinna genomföra en tillfredsställande utredning med ett års respit. Möjligen finns även fördelar att välja år 2023, för att vid nästföljande översyn kunna ta hänsyn till de förvaltningsplaner för hav och vatten som förväntas antas i december år 2027. Detta kan möjligen ha ett särskilt värde med hänsyn till att år 2027 formellt sett är det slutliga målåret enligt ramdirektivet för vatten.

3.4.2 Krav på miljöbedömning i översynsarbetet

Naturvårdsverket bedömer att underlag till en översyn av känsliga områden är av en sådan karaktär att den bör omfattas av strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken (SMB-direktivet, 2001/42/EG). EU-domstolen har i flera avgöranden hanterat frågan om omfattningen av tillämpningen av detta direktiv, och praxis pekar på att miljöbedömningsdirektivet ska tillämpas generöst. En fördjupad text om krav på miljöbedömning finns i bilaga 1.

Jordbruksverket ska, enligt 15 a § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket, samråda och tillhandahålla ett berett underlag för regeringens rapportering till EU och, vid behov, ändringar i 5 § samma förordning.

Jordbruksverkets samrådskylighet enligt 15 a § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket stödjer sig på direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetande av vissa planer och program avseende miljön (EU:s genomförande av Århuskonventionen).

Samrådskravet i förordningen om miljöhänsyn i jordbruket har således motiverats av ett annat direktiv, än vad Naturvårdsverket identifierat avseende krav på miljöbedömning. Naturvårdsverket bedömer dock att tillämpning av direktivet om planer och program bättre svarar mot de EU-rättsliga kraven för översynen av känsliga områden enligt avloppsdirektivet. Den strategiska miljöbedömningen inkluderar även direktiv 2003/35/EG, men har till skillnad från det direktivet en utarbetad process för allmänhetens inflytande samt hur en miljöbedömning ska genomföras.

3.4.3 Alternativa förslag som har övervägts

Ett alternativ som har övervägts är att reglera utredningsuppdraget i förordning med instruktion¹⁴ till den myndighet som utses. Skälet till att detta alternativ inte har valts är att ett genomförande av avloppsdirektivets regler bedöms bli tydligare för alla berörda parter om det kan följas via miljölagstiftningen, i stället för att delas upp i två förordningar.

Naturvårdsverket har övervägt möjligheten att föreslå senare tidpunkter för det närmaste översynstillfället. Detta har dock inte bedömts rimligt med hänsyn till att det var länge sedan den senaste översynen gjordes och att frågan dessutom har fått ökad aktualitet genom överträdelseärende 2020/2096¹⁵.

3.5 Förslag om myndighetssamverkan i översynen

Naturvårdsverket föreslår att det, i bestämmelsen i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som ger översynsuppdraget till en myndighet, fastställs att översynen ska ske i samverkan mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten samt i samråd med Statens Jordbruksverk.

Oavsett om det är Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten som får i uppdrag att göra översynen behöver översynen genomföras i samverkan. Samråd bör även ske med Statens jordbruksverk på grund av det närliggande kravet att se över nitratkänsliga områden, enligt 15 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Nitratdirektivet berör närliggande frågeställningar om eutrofieringspåverkan. Även om samarbetskrav mellan myndigheter finns i myndigheternas instruktioner och uppdrag, bedömer Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att det kan finnas anledning att skriva in ett samverkanskrav i bestämmelsen i FMH för att tydligt markera behovet.

3.5.1 Närmare motivering till förslag på myndighetssamverkan

Förslaget att reglera särskilda krav på myndighetssamverkan vid översyn av känsliga områden motiveras i första hand av att samverkan är nödvändig för att säkerställa tillgång till vardera myndighetens kompetensområde. Detta gäller oavsett vilken myndighet som regeringen ger i uppdrag att ansvara för översynsarbetet. Ett specifikt krav på samverkan kan förväntas underlätta prioritering och resurssättning. Naturvårdsverket ser behov av att även

¹⁴ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

¹⁵ Formell underrättelse, 2020/2096, Europeiska kommissionen

Jordbruksverket deltar, för att på så vis underlätta strävan att harmonisera tillämpningen av avloppsdirektivet och nitratdirektivet. Det senare samarbetet bedöms kunna beskrivas som att översyner behöver genomföras *i samråd* med Jordbruksverket.

Att reglera ett samarbete har också betydelse för att synliggöra för tredje part hur samverkan sker. Det kan vara fördelaktigt för att ge tilltro till att bedömningar har genomförts på ett allsidigt sätt.

3.6 Förslag till reglering av kriterier för att identifiera känsliga områden

Naturvårdsverket föreslår i första hand att avloppsdirektivets kriterier för att identifiera känsliga områden regleras genom en hänvisning till direktivet i den bestämmelse i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som reglerar översynsuppdraget till en myndighet.

Naturvårdsverket lämnar två alternativa förslag på reglering, men alternativ 1 förordas i första hand. Alternativ 1 innebär en hänvisning till avloppsdirektivets kriterier utan att dessa återges i bestämmelsen. I alternativ 2 har direktivets kriterier återgivits med viss textanpassning till svenska rättsliga förhållanden.

Naturvårdsverket förordar alternativ 1 som innebär ett fullständigt genomförande, även om alternativ 2 är tydligare i den meningen att kriterierna framgår direkt i svensk rätt. Alternativ 1 innebär, till skillnad från alternativ 2, att tolkningar av kriterierna kan undvikas i författningstexten. Båda alternativen medför dock behov av ytterligare tolkning av den myndighet som ska genomföra översynen.

Enligt förslaget bör kriterierna (alternativ 1 eller 2) kunna integreras i samma bestämmelse som ger uppdrag till en myndighet att göra översynen.

3.6.1 Närmare motivering till förslag om hur kriterierna genomförs

Huvudalternativet är att reglera kriterierna genom att hänvisa till avloppsdirektivets bilaga 2 A. Fördelen är att det är en enkel lösning som innebär ett från EU-rättslig synpunkt invändningsfritt genomförande av direktivets krav. Det kräver inte heller överväganden kring lämpliga anpassningar av formuleringar i förordning.

Nackdelarna är att det blir en något sämre anpassning till svenska principer för reglering och att hela tolkningsutrymmet överlämnas till myndigheterna i nästa led. I och med att bestämmelsen riktar sig till myndigheter i första hand bör nackdelarna kunna godtas¹⁶.

¹⁶ Se DS 2014:1 Gröna boken – handbok i författningsskrivning sid 48.

Förslaget är formulerat så att kriterierna anges i samma bestämmelse som ger uppdrag till en myndighet att utföra översynen. Den myndighet som ges i uppdrag att lämna underlag till regeringen får ett förhållandevis stort utrymme att utveckla metoder för att tillämpa kriterierna. Det saknas EU-vägledning för tillämpningen enligt avloppsdirektivet. Det blir därför under alla omständigheter en nationell metodfråga hur kriterierna tolkas. Denna typ av metodfrågor lämpar sig oftast bättre att utreda för en myndighet än för regeringen.

Motsvarande kriterier i nitratdirektivet har genomförts på ett liknande sätt. I 5 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket regleras, genom en generell hänvisning till artikel 3 i nitratdirektivet, bland annat kriterier för att förteckna de förorenade vatten som ligger till grund för att identifiera nitratdirektivets känsliga landområden. De förorenade vattnen har större likheter med avloppsdirektivets känsliga områden än vad som är fallet med nitratdirektivets känsliga områden.

3.6.2 Alternativa förslag

Naturvårdsverket lämnar även ett alternativt förslag för att reglera kriterier för känsliga områden.

Förslaget innebär att avloppsdirektivets kriterier för att ange känsliga områden införs självständigt i svensk rätt utan hänvisning till direktivets bilaga 2 A. En fördel är att ett sådant alternativ medför att kriterierna skulle framgå direkt i svensk rätt. Ett visst mått av tolkning skulle även vara gjord i och med en sådan reglering. Exempelvis kan förtydligas hur kriteriet i bilaga 2 A b) ska tillämpas, i stället för direktivets hänvisning till det numera upphävda ytvattendirektivet (75/440/EEG).

Det finns dock en risk för att tolkning och förenkling av direktivets kriterier medför ett ofullständigt genomförande i svensk rätt. I det alternativa förslaget har ”bör-kriterierna i bilaga 2 A a) utelämnats, för att de språkligt sett inte bedöms vara anpassade till svensk rätt. Bör-kriterierna för eutrofierade områden bedöms även vara ofullständiga, eller till och med missvisande för att identifiera känsliga områden.

Tredje punkten utgör en tolkning av direktivets bilaga 2 A c). Det är oklart vilka slags rådsdirektiv som åsyftas och vad som i så fall gäller för senare tillkomna direktiv som inte är rådsdirektiv, där parlamentet är medbestämmande. Förslaget till tolkning kan vara längre gående än vad som avses i bestämmelsen, genom tillägget ”med anledning av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen”. Det finns även en oklarhet vad som avses med uttrycket ”områden” i punkt c), om det exempelvis avser skyddade områden som regleras i bilaga 4 i ramdirektivet för vatten. Ordalydelsen i direktivet utesluter inte att ”områden” syftar på *vattenområden*. Om så är fallet påverkas tolkningen av vilka rådsdirektiv som skulle kunna komma i fråga vid tillämpningen av detta kriterium.

3.6.3 Övervägda förslag

En reglering av kriterierna som ordagrant återger direktivets kriterier är potentiellt möjlig, men bedöms olämplig. Det skulle betyda att de oklarheter som redan finns i direktivet stadfästs i svensk rätt. Detta är särskilt påtagligt vad gäller hänvisningen till det upphävda ytvattendirektivet i bilaga 2 A b).

Inget av de tre kriterierna i bilaga 2 A är i sig tillräckligt uttömmande för att utan mera utvecklade metoder för bedömningar kunna föreslå områden som bör utpekade som känsliga för utsläpp av avloppsvatten. Naturvårdsverket har övervägt möjligheten att reglera eller komplettera kriterierna på ett mera uttömmande sätt än vad som följer av avloppsdirektivet. Detta bedöms dock inte vara lämpligt. Risken är att mera utvecklade kriterier får en utformning som riskerar att avvika alltför mycket från direktivet samt blir alltför oflexibla över tid. Det skulle även kunna försvåra en ökad samordning mellan avloppsdirektivet och nitratdirektivet i de närliggande frågeställningarna kring känsliga områden.

Naturvårdsverket har övervägt huruvida det behövs ett bemyndigande till myndighet att kunna föreskriva om närmare kriterier för att identifiera känsliga områden. Ett skäl till att inget sådant förslag lämnas är att kriterierna primärt riktar sig till samma myndighet som ska tillämpa kriterierna, och det bedöms inte helt nödvändigt att författningsreglera exakt vilka kriterier som ska tillämpas. Det behov som kan finnas att skapa transparens i förhållande till tredje part kan troligen med fördel lösas på annat sätt, utan bindande regler. Någon motsvarande regel finns heller inte inom nitratdirektivets tillämpningsområde.

3.7 Förslag till definition av begreppet eutrofiering

Naturvårdsverket föreslår att begreppet eutrofiering förklaras i stycket efter det stycke där de känsliga områdena regleras. I förklaringen hänvisas till det föregående stycket.

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket föreslå en bestämmelse som innebär att avloppsdirektivets definition av eutrofiering genomförs.

3.7.1 Närmare motivering av förslag om eutrofiering

Naturvårdsverket föreslår att begreppet eutrofiering infogas som en förklaring i 49 c § FMH där de känsliga områdena anges.

Skälet till det valda förslaget är att tydligt knyta förklaringen till de specifika bestämmelserna som rör känsliga områden enligt avloppsdirektivet. En regelrätt definition har undvikits på grund av risken för en vidare tillämpning än avsett,

vilket kan leda till oförutsedda konsekvenser vid annan rättstillämpning av begreppet eutrofiering.

3.7.2 Alternativa förslag

Ett alternativt sätt att införliva avloppsdirektivets definition av eutrofiering är att i anslutning till övriga föreslagna bestämmelser i FMH hänvisa till avloppsdirektivets artikel 2.11. Detta alternativ fungerar både i det fall regeringen skulle välja att hänvisa till kriterierna avloppsdirektivets bilaga 2 A eller skriva ut dem i förordningen. Risken bedöms som relativt liten att en sådan hänvisning till avloppsdirektivets definition av eutrofiering uppfattas ha en mera generell verkan än vad som är avsett.

3.7.3 Alternativ som övervägts

Naturvårdsverket har övervägt alternativet att föreslå en samlad definition för flera syften. Det kan konstateras att begreppet eutrofiering definieras i både avloppsdirektivet (Art. 2.11) och nitratdirektivet (Art. 2.i). Den enda betydelsefulla skillnaden mellan definitionerna är att definitionen i nitratdirektivet endast omfattar kväveföreningar, medan både kväveföreningar och totalfosfor omfattas i avloppsdirektivet. Nitratdirektivets definition av eutrofiering är inte genomförd i svensk rätt. Skillnaderna i definitionerna är dock av ett så betydande slag att det kan leda till oförutsedda konsekvenser om en gemensam definition skulle införas. Bedömningen är att ett sådant större grepp ligger utanför uppdraget.

Även om en regelrätt definition av eutrofiering endast återfinns i avloppsdirektivet och nitratdirektivet är eutrofieringsbegreppet av betydelse även i andra EU-rättsliga sammanhang, inte minst i havsmiljödirektivet (2008/56/EG) och ramdirektivet för vatten (2000/60/EG).

EU-kommissionens vägledningsdokument nr 23¹⁷, framtaget inom den s.k. Common Implementation Strategy (CIS) under ramdirektivet för vatten, har temat eutrofiering i ett europeiskt policyperspektiv. I tabell 2 s. 21-22 finns en översikt över krav, eller frånvaro av krav, rörande eutrofiering i vattenrelaterade EU-direktiv och relevanta konventioner.

I samma EU-vägledning påtalas att en övergripande beskrivning av eutrofiering bör vara både "allomfattande" för olika vattenmiljöer, men också tillräckligt detaljerad vad gäller aspekter som är specifika för enskilda vattenkategorier och regioner.

Aspekter som nämns som gemensamma för alla akvatiska miljöer är:

- Anrikning av näringsämnen
- Ökad primärproduktion/biomassa
- Algblomningar
- Ändringar i taxonomisk sammansättning av alger/växter
- Effekter på siktdjup och därmed på biota

¹⁷ [Guidance document on eutrophication assessment in the context of European water policies](#)

- Ökad fixering av kol
- Minskade/ökade syrenivåer, möjlig syrgasbrist och följdverkningar på biota
- Minskad mångfald av bottenlevande organismer.

Bredden av beskrivna aspekter indikerar att en allomfattande definition av eutrofiering behöver analyseras noggrannare än enbart utifrån lydelsen av avloppsdirektivets definition, även om den senare definitionen kan tolkas så att de nämnda aspekterna inkluderas.

3.8 Förslag om bemyndigande

Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverkets bemyndigande kopplat till avloppsdirektivet i 47 § 5 i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd flyttas till en ny bestämmelse kallad 47 b §. Förutom att begreppet ”närmare” utgår utvidgas bemyndigandet något till att även avse skyddsåtgärder. Bemyndigande ges att föreskriva om särskilda krav i känsliga områden enligt 49 c § och dess avrinningsområden.

Naturvårdsverket föreslår att ett ändrat bemyndigande till Naturvårdsverket lyfts ut till en egen bestämmelse kallad 47 b §, för att inte påverka bemyndigandet i övriga punkter i 47 §. Den nuvarande bestämmelsen i 47 § 5 ger Naturvårdsverket bemyndigande att föreskriva om *närmare* försiktighetsmått vid rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Föreskrifterna är centrala för genomförandet av avloppsdirektivets materiella bestämmelser om krav på avloppsrening. Bemyndigandet bör därför inte vara knutet till begreppet ”närmare”.

I förslaget ingår även att bemyndigandet utvidgas till att medge föreskrifter om skyddsåtgärder enligt artikel 5.5, dvs. föreskrifter kan meddelas med särskilda utsläppskrav för sådana avrinningsområden där utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse inte bidrar till förorening av ett känsligt område.

Förslaget innebär att Naturvårdsverket får meddela sådana föreskrifter även om Havs- och vattenmyndigheten utses till den myndighet som ska ansvara för översyn av känsliga områden.

3.8.1 Närmare motivering till förslag på nytt bemyndigande

Bemyndigandet till Naturvårdsverket är centralt för det svenska genomförande av avloppsdirektivet, genom Naturvårdsverkets föreskrifter (2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse. Föreskrifterna är och behöver vara av ett annat slag än föreskrifter av verkställighetskaraktär eller

liknande¹⁸ som begreppet ”närmare” vanligtvis åsyftar. Reningskraven utgör egna materiella krav.

En utvidgning av bemyndigandet till att avse även skyddsåtgärder föreslås. Detta motiveras av att det bedöms ge ett tydligare bemyndigande för Naturvårdsverket att, vid behov, kunna föreskriva om att utsläpp i vissa avrinningsområden inte behöver åläggas samma utsläppskrav som gäller vid utsläpp till det känsliga området. Föreskrifter kan då precisera vilka områden som avses. Bemyndigandet att föreskriva om försiktighetsmått enligt 47 § 5 FMH bedöms inte innefatta möjligheten att reglera vad som ska gälla inom vissa geografiska områden. Att reglera vad som gäller för särskilda områden bedöms bättre inrymmas i begreppet ”skyddsåtgärder”. För områden där utsläppen inte bidrar till föroreningen, kan dessa vid EU-rapportering datatekniskt definieras som att de inte ingår i avrinningsområdet till ett känsligt område. Därmed tydliggörs i föreskriften att berörda reningsverk inte omfattas av de skärpta utsläppskrav som annars skulle ha gällt. Enligt artikel 5.5 i avloppsdirektivet ska utsläpp i avrinningsområden till känsliga områden i normalfallet tillämpa samma strängare utsläppskrav som krävs vid utsläpp i känsliga områden. Om utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse inte bidrar till förorening av ett känsligt område behöver de strängare kraven, enligt samma artikel 5.5, inte tillämpas.

Naturvårdsverket bedömer att bemyndigandet att utesluta begreppet ”närmare” är godtagbart i förhållande till att det krävs ”särskilda skäl” för subdelegation enligt 9 kap. 5 § miljöbalken. Bemyndigandet motsvarar i huvudsak dagens bemyndigande, vilket inte får utnyttjas för att föreskriva om längre gående försiktighetsmått än vad som följer av EU-rätten.

Även den föreslagna ändringen avseende ”skyddsåtgärder” bör kunna inrymmas i 9 kap. 5 § miljöbalken. Föreskrifter som rör vissa avrinningsområden som inte bidrar till förorening av ett känsligt område innebär endast en teknisk precisering av de avrinningsområden som följer av de i FMH angivna känsliga områdena. Tillämpning av avloppsdirektivets artikel 5.5 förekommer dessutom redan *i enskilda fall* vad gäller utsläppskrav för kväve, med stöd av 9 § tabell 3 fotnot 2 NFS 2016:6. I denna bestämmelse medges att i de fall utsläppskraven för kväve uppfylls genom procentuell reduktion, får den naturliga kväveretentionen innan utsläppet når det känsliga området räknas in i reduktionen. Tillämpningen av kväveretention har prövats från en principiell utgångspunkt av EU-domstolen och funnits vara förenlig med artikel 5.5. Frågan har behandlats i mål C-438/07 mot Sverige.

Naturvårdsverket konstaterar att frågan om tillämpning av kväveretention inte är slutligt avgjord. Den är aktuell även i det nu pågående målet C-20/22 i EU-

¹⁸ Se DS 2014:1 Gröna boken – riktlinjer i författningsskrivning s. 88

domstolen mot Sverige. I detta fall berörs frågan om hur retention ska beräknas för att få tillgodoräknas.

Den nuvarande tillämpningen av retention enligt Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter förutsätter att efterlevnad av bestämmelserna kan visas i enskilda fall. Den totala procentuella reduktionen av kväve, med utgångspunkt i vad som kommer in till reningsverket och vad som når det känsliga området, ska beräknas genom en kombination av retentionens storlek för det specifika utsläppet och viss procentuell rening i reningsverket.

Att föreskriva om att vissa *geografiska områden* definieras som områden där kväveutsläpp inte bidrar till förorening av känsligt område skulle kunna vara aktuellt i situationer med hög retentionen innan restutsläppet når känsligt område. I praktiken rör detta utsläpp av kväve i områden där retentionen är så hög att den motsvarar eller är högre än det annars gällande reduktionskravet på 70 procent.

Ett bemyndigande som avser skyddsåtgärder och som syftar till att ge möjlighet att undanta från utsläppskrav i geografiska områden kan uppfattas vara knutna till frågor om känsliga områden. Frågan kan därför uppkomma om en sådan föreskriftsrätt istället snarare borde tillkomma Havs- och vattenmyndigheten, om den myndigheten får ansvar att genomföra översyner av känsliga områden. Denna typ av föreskrifter är dock fristående från ett grundläggande beslut om vilka områden som ska utses som känsliga och innebär inte att kriterier för att identifiera känsliga områden ska tillämpas. Naturvårdsverket bedömer således att det är lämpligt att Naturvårdsverket ges det föreslagna bemyndigandet. Frågan är nära kopplad till den typ av bedömningar som, med stöd av avloppsföreskrifterna, redan görs i enskilda fall vad gäller att tillgodoräkna retention i den sammanlagda kvävereduktionen. Det förefaller inte heller ändamålsenligt att Havs- och vattenmyndigheten skulle ge ut egna avloppsföreskrifter i en avgränsad fråga, där de materiella reningskraven för avloppsreningsverk i de känsliga områdena regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter. Det skulle betydligt försvåra läsbarheten med regler kopplade till samma direktiv hos två olika myndigheter.

3.9 Förslag att reglera behörig myndighet för avloppsdirektivet

Naturvårdsverket föreslår, i tillägg till vad som uttryckligen framgår av uppdraget, att Naturvårdsverket i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd utses till behörig myndighet för avloppsdirektivet.

Naturvårdsverket bedömer det som en fördel om Naturvårdsverket formellt utses till behörig myndighet, även om det inte är nödvändigt för att kunna utföra de uppgifter kopplat till avloppsdirektivet som Naturvårdsverket redan utför.

3.9.1 Närmare motivering till förslag om behörig myndighet

Förslaget att reglera att Naturvårdsverket är behörig myndighet för avloppsdirektivet ligger utanför regeringens uppdragsformulering. Naturvårdsverket vill ändå förorda att en sådan reglering införs. Den får inga direkta konsekvenser, men Naturvårdsverket ser fördelar med ett sådant klargörande, eftersom Naturvårdsverket agerar som behörig myndighet visavi kommissionen, exempelvis i expertgruppen knuten till direktivet eller vid EU-rapporteringen av avloppsdirektivet.

Avloppsdirektivet föreskriver i ett flertal artiklar (artikel 11-16) om krav som riktar sig till behöriga myndigheter eller andra behöriga organ, inte minst den bestämmelse i artikel 15.4 som reglerar de centrala skyldigheterna i samband med rapporteringen av implementeringen av avloppsdirektivet till EU vartannat år.

Naturvårdsverket genomför rapporteringarna till EU och utför även en rad andra uppgifter som inte kan hänföras till de relativt begränsade områden för vilka bemyndiganden har reglerats enligt 47 § och 47 a § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 9 § förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Andra exempel på sådana uppgifter är medverkan i avloppsdirektivets EU-expertgrupp och utredningsstöd till Regeringskansliet vid behov.

4. Konsekvensutredning

I detta kapitel presenteras en konsekvensutredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning¹⁹. Uppskattade konsekvenser beskrivs uppdelat per aktör för samtliga alternativ som övervägts samt i jämförelse med nollalternativet. Konsekvenser bedöms uppkomma antingen i direkt anslutning till förslagen, d.v.s. i fas ett, eller uppkommer i samband med översynsutredningar i fas två. Konsekvenser för aktörer som kan komma att beröras om de känsliga områdena utökas, d.v.s. i fas 3, går inte att uppskatta inom ramen för detta uppdrag, utan blir föremål för eventuella kommande analyser.

Konsekvenser av förslagen uppstår i tre olika faser. Första fasen avser de direkta följderna av förslagen, d.v.s. regeringens författningsarbete. I fas två uppstår konsekvenser främst i samband med den återkommande översynen av känsliga områden. Naturvårdsverket har valt att ta med konsekvenser i fas 2 för att ge en översiktlig bild av vilka som berörs och i vilken omfattning. Konsekvenser av olika alternativ har jämförts under projektets gång. Därmed finns diskussion om konsekvenser av olika alternativ även i kap 3 i samband med analysen för att komma fram till de mest lämpliga förslagen till författning.

Konsekvenser som uppkommer i en eventuell tredje fas kan i nuläget inte uppskattas. En överblick ges dock av vilka aktörer som berörs och på vilket sätt. De största konsekvenserna i fas tre uppstår med största sannolikhet om nya reningskrav uppkommer när nya känsliga områden utses. Detta påverkar i förekommande fall även de myndigheter som ska säkerställa att nödvändig rening kommer till stånd. Konsekvenser för dessa aktörer i fas 3 kan uppskattas först om en översyn leder till förslag om att identifiera nya känsliga områden. Detta faller således utanför detta uppdrag.

4.1 Vad är problemet?

I svensk rätt saknas för närvarande bestämmelser som reglerar att utpekade känsliga områden enligt avloppsdirektivets kriterier ska ses över med högst fyra års mellanrum. En sådan återkommande översyn krävs enligt avloppsdirektivets artikel 5.6. Att sådana bestämmelser saknas har inneburit att översyner inte har gjorts på avsett sätt.

EU-kommissionen har påtalat behov av tydligare reglering av avloppsdirektivets bestämmelser om känsliga områden. Detta innefattar även reglering av kriterier för att ange känsliga områden enligt avloppsdirektivets bilaga 2 A samt definitionen av begreppet eutrofiering enligt artikel 2.11.

¹⁹ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning Svensk författningssamling 2007:2007:1244 t.o.m. SFS 2019:1066 - Riksdagen

Naturvårdsverket ser även ett problem i att nuvarande känsliga områden inte är författningsreglerade och att det saknas bestämmelser om vilken myndighet som ska hantera frågor om känsliga områden. Naturvårdsverket har också uppmärksammat att Naturvårdsverkets bemyndigande att föreskriva om försiktighetsmått vid rening av avloppsvatten från tätbebyggelse bör utvidgas något.

4.2 Nollalternativet

Om ingen reglering införs i svensk rätt som genomför avloppsdirektivets bestämmelser om känsliga områden, särskilt ifråga om krav på översyn med högst fyra års mellanrum, finns risk att översyner av känsliga områden inte kommer till stånd eller genomförs alltför sällan. I så fall uppfylls inte direktivets krav på regelbunden översyn enligt artikel 5.6 avloppsdirektivet. Bristande genomförande innebär en risk att Sverige drabbas av sanktionsavgifter på grund av ofullständigt rättsligt genomförande av EU-rätten vid fällande dom i EU-domstolen. Som EU-medlem har Sverige dessutom ett generellt åtagande att genomföra EU-rätten.

För att säkerställa att direktivets *materiella* krav följs ankommer det i nollalternativet på regeringen att ta de initiativ som krävs för att säkerställa översyner av känsliga områden. Detta kan utföras exempelvis via specifika regeringsuppdrag till berörda myndigheter. Utan en utsedd ansvarig myndighet finns dock ingen löpande bevakning framöver av frågor om hur känsliga områden bör bedömas och hanteras. Det finns då en osäkerhet om ifall någon myndighet förväntas arbeta med dessa frågor i det löpande arbetet, t.ex. utveckling av metoder och kunskapsuppbyggnad. Därmed riskerar hantering av översyner genom regeringsuppdrag att leda till ett mera tungrovt arbetssätt och kvalitativt sämre utredningar. Arbetssättet bedöms innebära behov av ungefär samma personresurser som enligt lagda förslag, eller eventuellt något större behov.

Ett nollalternativ utan reglering av kriterier för att identifiera känsliga områden eller en definition av begreppet eutrofiering bedöms inte vara möjligt med hänsyn till de EU-rättsliga kraven. Att frågorna inte regleras bedöms dock inte medföra några särskilda konsekvenser för det nationella arbetet. Vid ett regeringsuppdrag om översyn av känsliga områden skulle myndigheterna tillämpa avloppsdirektivets kriterier och begrepp. Dessa är inte uttömmande varken i direktivet eller i den föreslagna regleringen och kräver i båda fall en tolkning för att kunna tillämpas i ett svenskt perspektiv.

Fortsatt avsaknad av författningsreglering av de känsliga områdenas avgränsning innebär att den rättsliga grunden för myndighetsföreskrifter om försiktighetsmått inom känsliga områden förblir otydlig. Ett oförändrat bemyndigande till Naturvårdsverket enligt 47 § 5 FMH innebär liknande otydligheter vad gäller

grunden för Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2016:6, vilka utgör tyngdpunkten i det svenska genomförandet av avloppsdirektivet

Om den föreslagna utvidgningen inte genomförs av Naturvårdsverkets bemyndigande att även föreskriva om skyddsåtgärder finns risk att Naturvårdsverket är förhindrat att föreskriva om att utsläpp i vissa avrinningsområden inte omfattas av krav på kväverening. Möjligheten till förenkling i EU-rapporteringen i detta avseende realiserar inte. Berörda verksamhetsutövare behöver även fortsättningsvis redovisa hur utsläppskrav för kväve uppfylls i det enskilda fallet, vilket ger en onödigt betungande administrativ börda.

Att inte ange Naturvårdsverket som generellt behörig myndighet för avloppsdirektivet har inga direkta konsekvenser annat än att ett tydligt stöd för arbetet med avloppsdirektivet saknas i författning. Kommissionen har aldrig hittills ifrågasatt Naturvårdsverkets behörighet i förhållande till avloppsdirektivet.

Ett nollalternativ med utgångspunkten att regeringen hanterar översyner genom regeringsuppdrag innebär små skillnader för andra aktörer än Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, jämfört med lagda förslag och alternativ.

Nollalternativet bedöms för verksamhetsutövare för avloppsreningsverk främst innebära en minskad förutsägbarhet i tillvägagångssätt jämfört med om processen regleras i författning. Detta kan vara besvärande för de verksamhetsutövare som berörs av de största potentiella konsekvenserna i form av investeringar i fas 3. Men även ett nollalternativ där översyner genomförs genom regeringsuppdrag bör på samma sätt som föreslagna alternativ ge möjlighet för kommuner och kommunala företrädare att delta.

En möjlig konsekvens av ett nollalternativ där regeringen inte tar initiativ till översyner är att miljöförbättrande åtgärder, inte fullt ut kommer till stånd även om det finns behov. Utan ett nytt beslut från regeringen om ny geografisk bestämning av de känsliga områdena saknas underlag för att ändra i Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter. Det kan dock nämnas att tillståndsprövning i enskilda fall ändå gör det möjligt att besluta om de utsläppsvillkor som behövs från miljösynpunkt. Om översyner uteblir kan detta av verksamhetsutövare med flera uppfattas som att inga nya krav på försiktighetsmått, kopplade till känsliga områden, kommer att ställas i framtiden. Om sedan förutsättningarna plötsligt ändras kan uppstå problem att hantera situationen.

4.3 Hur kan problemet lösas / alternativa lösningar

4.3.1 Reglering av beslut om känsliga områden

NOLLALTERNATIVET

Att inte författningsreglera de känsliga områdenas geografiska utbredning bedöms inte vara ett alternativ, trots att detta förhållande i viss mån har gällt sedan 1994, med undantag från den indirekta regleringen i Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter NFS 2016:6. Genomförandet av reningskraven i NFS 2016:6 för avloppsreningsverk i de känsliga områdena mer eller mindre förutsätter att de känsliga områdena är geografiskt bestämda i författning.

FÖRSLAGET HUVUDALTERNATIV

Regeringen reglerar endast det kvävekänsliga området i FMH (presenterat som alternativ 2 i avsnitt 3.2). Samma kvävekänsliga område som enligt alternativ 1 avses. Fosforkänsligt område regleras inte, med stöd av artikel 5.8 i avloppsdirektivet.

FÖRSLAGET ALTERNATIV

Regeringen reglerar de idag utpekade känsliga områdena i FMH. Hela Sveriges territorium anges som känsligt för utsläpp av fosfor. Kustområdet från norska gränsen till och med Norrtälje kommun inklusive Ölands östra kust samt runt Gotland anges som känsligt för utsläpp av kväve. Som avgränsning för vilka kustvatten som berörs föreslås att begreppet kustvattenförekomster används. Den nordliga gränsen för kvävekänsligt område dras med utgångspunkt i berörda kustvattenförekomster i stället för längs Norrtälje kommuns nordliga gräns i kustvattenområdet.

FÖRKASTADE ALTERNATIV

Ett förändrat bemyndigande till regeringen, enligt 9 kap. 5 § miljöbalken, som möjliggör en vidaredelegering av beslut om känsliga områden till en myndighet istället för regeringen har övervägts men inte föreslagits. Regeringen har av Naturvårdsverket bedömts vara den lämpligaste beslutande instansen för känsliga områden. Lagändringar har inte bedömts vara nödvändiga för att lösa problemen. Detta har bedömts vara en fördel med hänsyn till risken för att lagändringar kan bli kortvariga om ett nytt avloppsdirektiv kräver nya lagändringar inom förutsebar tid.

En alternativ reglering i förordning (1998:1252) om områdesskydd har övervägts, men inte föreslagits på grund av en otydligare koppling till 24 kap. 1 § miljöbalken. Utan en lagändring finns en eventuell risk att delegerade föreskrifter om krav på

utsläpp i känsliga områden inte bryter igenom ett tillstånds rättskraft. Alternativet bedöms inte medföra några fördelar jämfört med en reglering i FMH.

4.3.2 Reglering som säkerställer regelbunden översyn av känsliga områden

NOLLALTERNATIVET

Att inte reglera krav som säkerställer en regelbunden översyn av känsliga områden är inte ett alternativ, då detta innebär ett fortsatt ofullständigt genomförande av avloppsdirektivet.

FÖRESLAGET ALTERNATIV

Krav på en översyn av känsliga områden med högst fyra års mellanrum införs i FMH. I bestämmelsen anges en ansvarig myndighet som ska genomföra en översynsutredning och därefter lämna underlaget till regeringen för beslut och eventuella ändringar i FMH.

FÖRKASTADE ALTERNATIV

Ett alternativ där återkommande översyn föreskrivs i den utsedda ansvariga myndighetens förordning om instruktion har övervägts. Detta alternativ har förkastats då förslaget inte bedöms ge något mervärde utan i stället onödigtvis splittra genomförandet av avloppsdirektivet i fler förordningar.

4.3.3 Reglering av kriterier för att identifiera känsliga områden

NOLLALTERNATIVET

Att inte reglera kriterier för att identifiera känsliga områden enligt avloppsdirektivets bilaga 2 A är inte ett alternativ, då detta innebär ett fortsatt ofullständigt genomförande av avloppsdirektivet.

FÖRESLAGET HUVUDALTERNATIV

Regleringen av kriterier för att identifiera känsliga områden genomförs i FMH med en hänvisning till kriterierna i avloppsdirektivets bilaga 2 A. Vidare föreslås att kriterierna integreras med uppdraget att genomföra regelbundna översyner.

ALTERNATIVT FÖRSLAG

Alternativet innebär att samtliga kriterier för att identifiera känsliga områden enligt avloppsdirektivets bilaga 2 A regleras i FMH, på så sätt att de skrivs ut i klartext, med viss tolkning och redaktionell anpassning. Även detta alternativ föreslås integreras med uppdraget att genomföra regelbundna översyner.

4.3.4 Reglering av definition av begreppet eutrofiering

NOLLALTERNATIVET

Att inte reglera avloppsdirektivets definition av begreppet eutrofiering är inte ett alternativ, då detta innebär ett fortsatt ofullständigt genomförande av avloppsdirektivet.

FÖRESLAGET HUVUDALTERNATIV

I stället för en regelrätt definition innebär förslaget att begreppet eutrofiering regleras i form av en förklaring till samma begrepp i det närmast föregående stycket där eutrofieringskänsliga områden regleras.

Till huvudförslaget finns två delförslag till formulering av förklaringen. Det ena alternativet är en mer eller mindre ordagrann tillämpning av lydelsen i artikel 2.11. Det andra alternativet innebär en viss redigering för att göra förklaringen något tydligare.

ALTERNATIVT FÖRSLAG

Det alternativa förslaget innebär att förklaring av begreppet eutrofiering ges i samma sammanhang som i huvudförslaget, men genom en hänvisning till avloppsdirektivets artikel 2.11 i stället för att skrivas ut.

FÖRKASTAT ALTERNATIV

Ett författningsförslag som skulle innebära en generell rättslig definition av eutrofiering har förkastats. Konsekvenserna inom andra rättsområden kan bli alltför stora och är svåra att överblicka utan en djupare analys.

4.3.5 Bemyndigande

NOLLALTERNATIVET

Naturvårdsverket har konstaterat att nuvarande bemyndigande till Naturvårdsverket i 47 § 5 FMH är något tveksamt i förhållande till de materiella reningskrav som finns i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2016:6 om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse, eftersom nuvarande bemyndigande preciserar föreskrifträtten med begreppet ”närmare”, som brukar betyda föreskrifter av verkställighetskaraktär. Utan ändring av bemyndigandet är det otydligt vad Naturvårdsverkets föreskrifter får omfatta. Om ingen reglering sker gällande utvidgningen av bemyndigandet för att möjliggöra att vissa avrinningsområden kan undantas från skärpta reningskrav gäller onödigt hårda renings- och rapporteringskrav för avloppsreningsverk i berörda avrinningsområde. Vissa förenklingar i EU-rapporteringen uteblir.

FÖRSLAG

Nuvarande bemyndigande till Naturvårdsverket i 47 § 5 FMH flyttas till en egen bestämmelse i 47 b § med den skillnaden att begreppet ”närmare” stycks, vilket innebär att Naturvårdsverket har ett tillräckligt bemyndigande för att genomföra de delar av avloppsdirektivet som ska genomföras i avloppsföreskrifterna, exempelvis de materiella reningskraven för avloppsreningsverk i de känsliga områdena. Tillägg i bemyndigandet som rör skyddsåtgärder innebär att Naturvårdsverket får möjlighet att meddela föreskrifter som lättar på reningskraven i avloppsdirektivet för avloppsreningsverk som släpper avloppsvatten till avrinningsområden där utsläppet inte bidrar till förorening av ett känsligt område.

4.4 Vilka berörs och hur

4.4.1 Fas 1 – direkt berörda med anledning av uppdraget

Den aktör som främst berörs av förslagen i den första fasen är regeringen. I viss mån kan även berörda myndigheter indirekt beröras. Olika alternativa förslag till reglering innebär inte att aktörerna berörs på något annat sätt. Nollalternativet innebär att fas 1 utgår.

REGERINGEN

Regeringen berörs på så vis att regeringen behöver bereda och besluta om författningsändringar. Regeringen underrättar även den Europeiska kommissionen om dessa ändringar som ett led i överträdelseärendet. I beredningen kan eventuellt ingå som en särskild del att ta ställning till frågan om vilken myndighet som utses som ansvarig för att genomföra översyner av känsliga områden minst vart fjärde år.

STATLIGA MYNDIGHETER

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kan komma att beröras i viss mån, möjligen även Jordbruksverket. Det kan avse medverkan vid regeringens beredning av beslut om ansvarig myndighet, men även vissa förberedande insatser inför en trolig, kommande översyn av känsliga områden.

4.4.2 Fas 2 – berörda i samband med översyner av känsliga områden

Vad gäller hur aktörer i fas 2 berörs av alternativa förslag till reglering uppstår den största skillnaden mellan förslagen för den myndighet som utses som ansvarig för att utreda översyner av känsliga områden. Övriga alternativa förslag bedöms inte innebära några nämnvärda skillnader i hur aktörer berörs. Undantag finns vad gäller hur regeringen och ansvarig myndighet skulle påverkas om ett förkastat förslag om att delegera beslutanderätten om känsliga områden till en myndighet

ändå skulle genomföras. Nollalternativet bedöms innebära att regeringen behöver ta andra initiativ jämfört med de förslag som har lagts.

REGERINGEN

När en utredning av översyn av känsliga områden med högst fyra års mellanrum överlämnas till regeringen, av den myndighet som har utsetts, behöver regeringen bereda frågan och ta ställning till om eventuella ändringsförslag ska leda till författningsändringar. I förekommande fall bereds ändringar i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Olika alternativa förslag till reglering innebär inte att regeringen berörs på något annat sätt, med undantag för det alternativ som har förkastats och som innebär att en utsedd myndighet bemyndigas att besluta om känsliga områden. Ett sådant alternativ skulle innebära att regeringen inte berörs i fas 2. Nollalternativet skulle innebära att regeringen behöver bereda och besluta om uppdrag om översyner minst vart fjärde år, inbegripet hur exempelvis kriterier för känsliga områden och en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. 3 § miljöbalken ska hanteras.

STATLIGA MYNDIGHETER

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är de båda närmast berörda myndigheterna vid översyn av känsliga områden. Någon av myndigheterna utses som ansvarig för översynen, men båda är delaktiga i arbetet. Av de alternativa förslagen är det således valet av ansvarig myndighet som innebär störst skillnad mellan alternativen gällande vem som berörs, för den myndighet som tilldelas ansvaret.

Den ansvariga myndigheten är sammanhållande för det återkommande utredningsarbetet med högst fyra års mellanrum, för samverkansarbetet mellan närmast berörda myndigheter och andra intressenter och för att den strategiska miljöbedömningen enligt 6 kap. 3 § miljöbalken utförs. Hur respektive myndighet berörs beror således till stor del på vem som utses som ansvarig.

Det första eller eventuellt andra översynstillfället kommer att innebära behov av att i samverkan utveckla mera detaljerade kriterier för känsliga områden än vad som regleras i författning. Utifrån sådana kriterier ska utredas vilka områden som bör föreslås som känsliga för utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse. Utredningen ska överlämnas till regeringen vid den tidpunkt som regleras i författning. Myndigheterna kan antas beröras även indirekt, t.ex. vad gäller vägledningsbehov eller löpande uppdatering av kunskapsläget i frågor som rör känsliga områden.

Naturvårdsverket kan komma att beröras i fas 2 eller eventuellt 3 vad gäller att utreda och vid behov föreskriva om undantag från utsläppskrav för kväve i vissa avrinningsområden där utsläppet inte bidrar till förorening av känsligt område.

Det förkastade alternativet med lagändring för att möjliggöra myndighetsbeslut om känsliga områden skulle påverka den ansvariga myndigheten på så sätt att de känsliga områdena behöver regleras i myndighetsföreskrifter. Nollalternativet bedöms inte påverka myndigheterna på något annat sätt än vad som följer av de lagda förslagen, under förutsättning att regeringen initierar de översyner som enligt avloppsdirektivets krävs minst vart fjärde år. En indirekt effekt kan dock vara att Naturvårdsverket berörs i samband med regeringens hantering av överträdelseärende 2020/2096 om frågan om reglering av känsliga områden inte kan avföras från ärendet.

Statens jordbruksverk är en särskilt berörd samrådspart, med anledning av sitt ansvar för att hantera motsvarande utredningsuppdrag och likartade känslighetskriterier vid genomförandet av nitratdirektivet. Samverkansbehov kan förväntas förekomma i båda riktningarna.

SMHI kan komma att beröras i egenskap av expertmyndighet inom vattenområdet. Det kan dels avse generella avstämningar i olika sakfrågor, dels ett mindre uppdrag att ta fram underlag till Naturvårdsverket i det fall det föreslagna bemyndigandet utnyttjas som syftar till att undanta vissa avrinningsområden från utsläppskrav för kväve.

Livsmedelsverket kan komma att beröras i fas två om det skulle bli aktuellt att identifiera områden som är känsliga med anledning av höga nitrathalter i ytvattentäkter. Livsmedelsverket skulle då behöva delta som samrådspart för att närmare diskutera behov av att föreslå känsliga områden på denna grund.

Länsstyrelser inklusive de länsstyrelser som också är vattenmyndigheter kan komma att beröras på flera sätt. De kommer att vara viktiga aktörer vid samrådsförfaranden. När vissa län och vattendistrikt berörs mera konkret i en översyn kan det finnas behov av en närmare dialog mellan länen/vattendistriktet och de ansvariga centrala myndigheterna i olika frågor. Det kan gälla såväl avloppsrelaterade frågor som fördjupade diskussioner kring miljöbedömningar. Behov av att ta fram särskilda diskussionsunderlag som rör regionala frågor kan eventuellt uppkomma.

KOMMUNER OCH KOMMUNALA FÖRETRÄDARE

Ett översynsarbete kommer även att innefatta diskussionsbehov som rör avloppsstrategiska frågor. Sannolikt handlar detta i första hand om övergripande frågeställningar, men det kan inte uteslutas att även regionala eller lokala frågor kan behöva diskuteras. Det kan därför bli aktuellt att kommunala aktörer behöver delta aktivt i översynsarbetet. De utgör i vart fall centrala aktörer i de fall det uppstår behov av att genomföra en formaliserad samrådsprocess.

ÖVRIGA BERÖRDA

När en samrådsprocess genomförs kan fler intressenter beröras. Det kan då avse en bred kategori av myndigheter, organisationer, företag, föreningar med mera.

Forskningsinstitutioner kan förväntas beröras som dialogparter i översynsarbetet, utifrån sin vetenskapliga kompetens i relevanta akvatiska frågor, men eventuellt även avloppsteknik eller miljörätt. Utöver denna typ av medverkan kan översynsarbetet indirekt komma att leda till behov av ny forskning. Detta ligger utanför denna utredning.

4.4.3 Fas 3 - berörda om nya känsliga områden identifieras och ökade reningskrav ställs

En översyn av känsliga områden kan leda till att nya områden föreslås, men den kan också leda till att inga nya områden föreslås. Fas 3 innebär att nya känsliga områden beslutas, vilket leder till att särskilda utsläppskrav för reningsverk kan behöva författningsregleras. Här beskrivs övergripande hur olika aktörer kan komma att beröras i fas 3.

REGERINGEN

Regeringen berörs inte direkt i fas 3, men kan indirekt komma att beröras om statliga myndigheter äskar särskilda budgetmedel för att säkerställa nödvändig tillsyn och prövning.

NATURVÅRDSVERKET

Naturvårdsverket berörs på så sätt att myndigheten kan behöva anpassa avloppsföreskrifterna som reglerar vilka utsläppskrav som ska gälla för känsliga områden och deras avrinningsområden. Idag föreskrivs endast särskilda utsläppskrav för kväve. Det kan även bli aktuellt att ta fram vägledning kopplat till föreskrifterna. Naturvårdsverket behöver säkerställa en korrekt EU-rapportering utifrån de förändringar som har skett, både vad gäller redovisning av känsliga områden och vad gäller efterlevnad av tillämpliga utsläppskrav. Naturvårdsverket kan även behöva delta i tillståndsprövningar för att bidra till att säkerställa att relevanta åtgärder genomförs.

ÖVRIGA CENTRALA MYNDIGHETER

Övriga centrala myndigheter bedöms inte direkt beröras i fas 3.

DOMSTOLARNA

Domstolarna kan i vissa fall beröras vid omprövning av tillstånd för avloppsreningsverken. Detta sker dock inte regelmässigt, men inträffar exempelvis vid överklagande av beslut av miljöprövningsdelegationen.

LÄNSSTYRELSER, INKLUSIVE VATTENMYNDIGHETER OCH MILJÖPRÖVNINGSGELEGATIONER

Länsstyrelsen berörs i fas tre. Det kan röra tillsyn för reningsverk där länsstyrelsen har operativt tillsynsansvar eller tillsynsvägledning till tillsynsansvariga kommuner. Länsstyrelsen inklusive miljöprövningsdelegationerna berörs när tillstånd för avloppsreningsverk behöver omprövas vid ombyggnadsbehov. Vattenmyndigheterna kan i viss mån komma att beröras som remissmyndighet i samband med tillståndsprövning.

KOMMUNER

Kommuner är de som i första hand berörs i fas 3, framför allt i egenskap av VA-huvudmän, när avloppsreningsverk behöver rustas upp för att uppfylla utsläppskrav som gäller vid utsläpp till ett känsligt område.

Kommunerna kan även beröras i egenskap av tillsynsmyndighet för avloppsreningsverk. Tillsynsmyndigheterna kan behöva bidra till att säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs.

PRIVATA AKTÖRER, JURIDISKA PERSONER OCH PRIVATPERSONER

Privata företag och juridiska personer kan komma att beröras i fas 3 i egenskap av verksamhetsutövare för avloppsanläggningar som drivs utanför kommunal regi. Det är ovanligt att större avloppsreningsverk drivs i annan än kommunal regi, men undantag förekommer. I förekommande fall kan sådana avloppsreningsanläggningar behöva rustas upp för att uppfylla nya utsläppskrav.

Privatpersoner som är anslutna till kommunala eller andra avloppsreningsverk kan beröras eftersom de bidrar till finansiering av investeringar, som regel via VA-taxan.

FÖRETAG

Företag berörs i fas 3 i samband med behov av ombyggnader av reningsverk och tillståndsprövningar. Behov kan komma att uppstå av konsult- och anläggningstekniska tjänster.

MILJÖN

Fas 3 medför att berörda avloppsreningsverk upprustas i syfte att förbättra reningen och bidra till en förbättrad vattenmiljö.

4.5 Konsekvenser

Konsekvenser beskrivs nedan för fas ett och fas två. Inga konsekvenser redovisas för en eventuell fas 3.

Sedvanlig hantering av remissyttranden för de myndigheter som väljer att delta i samråd har inte särskilt redovisats i detta kapitel, men kan schablonmässigt uppskattas till tre veckor per remisstillfälle.

4.5.1 Konsekvenser för staten

Varken huvudförslagen eller alternativa förslag bedöms medföra några betydande skillnader i konsekvenser för staten som helhet, men däremot för den enskilda myndighet som utses som ansvarig för översyner av känsliga områden.

Det avfärdade förslaget om en heltäckande definition av begreppet eutrofiering skulle kunna ha konsekvenser för en rad andra rättsområden som hanteras inom staten. Dessa kan dock inte preciseras. Det avfärdade förslaget om att en myndighet beslutar om känsliga områden innebär skillnader i konsekvenser för både regeringen och myndigheten i fråga. Även nollalternativet innebär skillnader i konsekvenser, framför allt för regeringen.

REGERINGEN

De uppgifter som faller på regeringen kommer att kräva personella resurser i olika skeden.

I fas 1 krävs personella resurser för att bereda regeringens beslut om nödvändiga författningsändringar för att eventuellt bereda frågan om vilken myndighet som ska utses som ansvarig för att genomföra översynsutredningar, samt för att underrätta den Europeiska kommissionen om beslutade författningsändringar. En underrättelse till kommissionen kan ha en positiv effekt på så sätt att en reglering av bestämmelser om känsliga områden kan komma att betyda att den frågan avförs från det inledda överträdelseärendet.

I fas 2 krävs personella resurser för att hantera de översynsutredningar som ges in av ansvarig myndighet och att vid behov bereda förordningsändringar i de fall de känsliga områdena behöver ändras. Det bör även i det fallet vara aktuellt att regeringen underrättar kommissionen om ändringar av de känsliga områdena.

Ett förkastat alternativ att föreslå lagändringar i syfte att delegera beslut om känsliga områden till myndighet skulle innebära att regeringen inte är delaktig i fas 2.

STATLIGA MYNDIGHETER

Naturvårdsverket och *Havs- och vattenmyndigheten* kan eventuellt behöva delta i fas 1 vad gäller förberedande insatser inför ett kommande översynsarbete och att i förekommande fall bistå i beredning inför regeringens ställningstagande om ansvarig myndighet.

Störst resurser i fas 2 kommer att krävas för *Naturvårdsverket* och *Havs- och vattenmyndigheten*, särskilt för den av myndigheterna som regeringen utser som ansvarig för översyn av känsliga områden.

Det sammanhållande ansvaret för utredningsarbetet, att samverka med berörda aktörer och att hantera strategiska miljöbedömningar och samrådsprocesser vid varje översynstillfälle uppskattas innebära minst en årsarbetskraft vid det första mer genomgripande översynstillfället. Sannolikt minskar tidsåtgången något vid senare översyner, som bedöms bli enklare när arbetsformer har hunnit etableras.

Vid det första tillfälle då en mera genomgripande översyn genomförs bedöms krävas uppskattningsvis två årsarbetskrafter totalt för myndigheterna, med utgångspunkt i det konkreta översynsarbetet. Vad gäller områden som är känsliga för eutrofiering kan förutses behov av att gemensamt ta fram mera detaljerade kriterier för identifiering av eutrofieringskänsliga områden och att på basis av kriterierna bedöma behov av ändring av gällande känsliga områden. Tidsåtgången bör vara något mindre om fosforkänsliga områden inte regleras, utan endast kvävekänsliga områden. Tyngdpunkten i arbetet bedöms inte vara lika fördelad för kriterier för fosfor- respektive kvävekänslighet. Det sistnämnda bedöms vara mera resurskrävande. Efterföljande översyner bör innebära en mindre tidsåtgång när grunden för arbetet är lagd och med utgångspunkten att stabilitet eftersträvas. Sammanlagt en årsarbetskraft uppskattas krävas på sikt vid varje översynstillfälle.

Alternativet att inte författningsreglera fosforkänsligt område kan eventuellt innebära att *Naturvårdsverket* behöver reglera avloppsdirektivets utsläppskrav för fosfor i avloppsföreskrifterna. Tidsåtgången är liten för denna åtgärd, om den kan samordnas med andra föreskriftsändringar. I annat fall bedöms tidsåtgången till omkring tre personmånader. Föreskriftsändringarna får inga konsekvenser för reningsverk, då samtliga med mycket god marginal redan följer utsläppskraven.

Det bedöms vara mindre sannolikt att mera detaljerade kriterier behöver utvecklas för att identifiera känsliga områden även enligt kriterierna b och c i avloppsdirektivets bilaga 2 A. Om så ändå skulle bli fallet bedömer *Naturvårdsverket* att det kommer att kräva ytterligare ca ett personår per översynstillfälle för de båda myndigheterna totalt sett.

Alternativa förslag till regleringar bedöms inte medföra några nämnvärda skillnader i konsekvenser för myndigheterna. Det förkastade alternativet att någon myndighet bemyndigas att besluta om känsliga områden skulle däremot innebära

ett merarbete att reglera områden i föreskrifter. Uppgiften kan uppskattas kräva från tre personmånader och uppåt, beroende på hur komplexa geografiska förhållanden som behöver regleras.

Förslag till ett något utvidgat bemyndigande för Naturvårdsverket kan innebära behov av fler föreskriftsändringar vilket innebär visst merarbete, om bemyndigandet utnyttjas. Med utgångspunkten att bemyndigandet i första hand avser undantag för utsläppskrav för kväve inom vissa avrinningsområden uppskattas ett utnyttjande av bemyndigandet innebära omkring en årsarbetskraft vid det första tillfället, inklusive insatser även från SMHI. Eventuella uppdateringar är mindre resurskrävande.

Statens jordbruksverk kommer att i någon utsträckning beröras i fas 2 i samband med återkommande översyn av känsliga områden. Arbetsinsats beror på hur de konkreta förutsättningarna ser ut för att öka harmoniseringen av tillämpningen mellan avloppsdirektivet och nitratdirektivet. Insatserna består av samverkan och internt arbete som bedöms kunna variera mellan någon vecka till ett par månader. För det fall att samverkan skulle komma att påverka arbetet med översyner av nitratkänsliga områden ingår detta inte i utredningen.

SMHI kan komma att beröras i någon mån i egenskap av expertmyndighet inom vattenområdet. Om Naturvårdsverket utnyttjar bemyndigandet att undanta vissa avrinningsområden från utsläppskrav för kväve behövs en medverkan från SMHI motsvarande uppskattningsvis två personmånader.

Livsmedelsverket kan behöva bistå om det skulle bli aktuellt att i fas 2 även identifiera känsliga områden som utgörs av ytvattentäkter med risk för höga nitralter på grund av avloppsutsläpp. Resursåtgången bedöms till uppskattningsvis två personmånader. Tiden avser i första hand samverkan mellan centrala myndigheter och internt arbete. Faktaunderlag bör finnas tillgängligt via vattenmyndigheternas databas VISS.

Vattenmyndigheter och övriga länsstyrelser kommer i fas 2 beröras i vart fall på så sätt att de är viktiga aktörer i ett samråd. Insatsen i det sammanhanget består främst av sedvanlig hantering av remissyttrande.

En mera aktiv typ av samverkan kan avse generella frågeställningar som inverkar på det regionala arbetet. I det fallet är det brukligt att utse en eller ett mindre antal företrädare att representera organisationen, vilket innebär en liten insats totalt sett, uppskattningsvis 1-2 veckor per översynstillfälle.

Det kan även bli aktuellt att delta i mera ingående diskussioner under översynsarbetet, t.ex. för att klargöra frågor som rör en viss region eller att bedöma konsekvenser i en region där nya känsliga områden kan komma att föreslås. Denna typ av samverkan bedöms kräva något större personresurser och kan avse såväl avlopps- som vattenmiljörelaterade frågor. Den samlade tidsåtgången kan inte

uppskattas, eftersom det inte går att förutsäga om behovet uppstår och i så fall hur stort det är. En bedömning är att insatsen i vart fall inte bör överstiga fyra månader per tillfälle för en särskilt berörd vattenmyndighet eller annan länsstyrelse.

I samtliga alternativ är utgångspunkten att arbetet med översyner ska genomföras, även om formerna för detta skulle variera, något som främst påverkar de centrala myndigheterna. Varken alternativa förslag eller nollalternativ bedöms därför medföra några betydande skillnader i konsekvenser för de regionala statliga myndigheterna.

4.5.2 Konsekvenser för företag

Eventuella konsekvenser för företag uppstår i förekommande fall i fas 3 och kan inte bedömas utifrån 7 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta gäller för samtliga alternativ. Konsekvenser kan typiskt sett uppstå om en översyn av känsliga områden leder till att nya områden identifieras och om detta i så fall innebär att nya krav riktas mot verksamhetsutövare för avloppsreningsverk av en viss storlek. Sådana verksamhetsutövare kan även vara andra än kommuner eller kommunala bolag, även om detta hör till undantagen.

Andra potentiella konsekvenser i fas 3 är att ombyggnader av reningsverk oftast innebär att företag anlitas för konsult- och anläggningsuppdrag.

4.5.3 Konsekvenser för kommuner och kommunala företrädare

Kommuner, kommunala VA-bolag och kommunala företrädare som Svenskt Vatten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) berörs inte i fas 1, utan i fas 2. Den del av kommunen som berörs i första hand är den VA-ansvariga organisationen.

Det kan ändå behöva förtydligas att det i förslaget ingår att regleringen av nuvarande kvävekänsligt område ska avgränsas i norr av de kustvattenförekomster genom vilka Norrtäljes nordliga kommungräns går. Skillnaden jämfört med att hålla fast vid en reglering av nuvarande avgränsning till Norrtälje kommungräns, är att vattenförekomsternas gränser utvidgar det geografiska området något. Den geografiska skillnaden är marginell nära land, men större för en vattenförekomst i det yttre kustområdet. Förslaget skulle komma att regleras i fas 1, men det innebär inte att fler reningsverk än för närvarande berörs av utsläppskrav för kväve.

En bedömning är att kommunala företrädare, mer än enskilda kommuner, kommer att vara viktiga samrådsaktörer i översynsarbetet. Resursåtgången är svår att bedöma och beror på hur komplexa frågor som uppstår och hur stora konsekvenserna kan uppskattas bli för de kommunala avloppsreningsverken. En uppskattning är att resursåtgången kan uppgå till några veckor till ett par månader.

Enskilda kommuner bedöms i fas 2 i första hand beröras som remissinstans vid samråd. Detta bedöms i första hand gälla i rollen som ansvarig verksamhetsutövare, men kan även gälla i rollen som lokal tillsynsmyndighet.

Att Naturvårdsverket genom ändrat bemyndigande kan medge lättnader vissa för avloppsreningsverk i avrinningsområden som inte bidrar till förorening innebär lättnader för en mindre andel berörda va-huvudmän som är verksamhetsutövare för avloppsreningsverk av en viss storlek.

De alternativa förslagen bedöms inte påtagligt skilja sig från huvudförslagen vad gäller konsekvenser för kommuner och kommunala företrädare. Vad gäller frågan om ansvarig myndighet för översynsarbetet, bedöms inverkan i förhållande till kommuner och kommunala företrädare begränsa sig till att det antingen blir *en* myndighet att vända sig till, som har det samlade ansvaret för avloppsdirektivets avloppsfrågor, eller två myndigheter, om Havs- och vattenmyndigheten utses som ansvarig för översyn av känsliga områden.

Alternativet att endast identifiera kvävekänsliga områden kan medföra något mindre resursåtgång även för kommuner och kommunala företrädare, på så vis att frågan om kriterier för fosforkänsliga områden och en översyn av gällande område inte blir aktuell att samråda om. Samtliga berörda reningsverk har redan betryggande marginaler för att klara direktivets utsläppskrav för fosfor.

4.5.4 Konsekvenser för frivilligorganisationer och allmänheten

Frivilligorganisationer kan komma att beröras i självvald omfattning, främst i samband med samråd vid översynen i fas 2. Sannolikt är det i första hand miljöorganisationer som kan ha ett intresse av att delta i en samrådsprocess. Allmänheten har möjlighet att delta, men intresset bedöms vara begränsat.

4.5.5 Konsekvenser för miljön

Inga direkt positiva eller negativa konsekvenser uppstår för miljön i direkt anslutning till förslagen, varken i fas 1 eller 2. Eventuella konsekvenser för vattenmiljön uppstår först i samband med fas 3. Om en översyn utmynnar i att regeringen beslutar om att utöka de känsliga områdena samt om längre gående krav på rening ställs på sikt, kommer den eftersträlvade konsekvensen bli att vattenmiljön förbättras. Den typ av förbättring som i första hand kan bli aktuell avser minskad eutrofiering i närreceptier och i någon mån i en större skala. Minskad påverkan även i andra avseenden skulle kunna bli aktuell om nya typer av områden författningsregleras, t.ex. minskad bakteriell påverkan. Eventuella behov av sådan ytterligare rening bedöms i fas 2.

Föreslagen ändring av bemyndigandet har inga konsekvenser för miljön. Att Naturvårdsverket kan medge lättnader vissa för avloppsreningsverk i avrinningsområden som inte bidrar till förorening har inga nämnvärda konsekvenser för miljön.

4.5.6 Övriga bedömningar enligt 6 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Förslagen syftar till en bättre anpassning till EU-rätten, och går inte utöver vad som föreskrivs enligt avloppsdirektivet.

Naturvårdsverket avstår från att föreslå datum för ikraftträdande för ändringarna i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Frågan bedöms ha betydelse i relation till regeringens åtagande i svaret på den formella underrättelsen i överträdelseärende 2020/2096. Regeringen är därför bättre lämpad att avgöra lämpligt ikraftträdandedatum, med hänsyn till det nämnda ärendet.

Några särskilda informationsinsatser med anledning av förordningsändringarna bedöms inte vara aktuella. Informationsbehovet aktualiseras i samband med att förberedelse för ett översynsarbete förbereds. Nödvändiga bestämmelser och ansvarsfördelning behöver först beslutas av regeringen.

4.6 Finansiering

Det författningsarbete som berör regeringen bedöms ligga inom vad som utgör sedvanligt sådant arbete, vilket kan hanteras genom prioriteringar inom budget.

Det enskilda förslag som är mest resurskrävande är genomförandet av översyner. I detta arbete ingår att utveckla mera detaljerade kriterier och metoder för känslighetsbedömning och att identifiera känsliga områden. Vidare krävs resurser för att samordna arbetet, samverka med olika aktörer och genomföra miljöbedömning och samråd vid behov. Naturvårdsverket behöver i förekommande fall ändra föreskrifter om krav för avloppsreningsverk.

Resursåtgången har uppskattats till totalt ca fyra personår per översynstillfälle för närmast berörda statliga centrala myndigheter, med störst insats för den myndighet som utses som översynsansvarig. Bedömningen är att dessa insatser kan rymmas inom befintlig budget och lösas genom omprioriteringar.

Övriga berörda statliga och kommunala aktörer bedöms beröras i mindre utsträckning och inom ramen för vanlig myndighetssamverkan och vid samråd. Någon särskild finansiering bedöms inte krävas.

I fas 3 kan uppstå finansieringsbehov för kommunala investeringar, men också för ökade myndighetsinsatser med tillsyn och prövning. Detta gäller under förutsättning att nya känsliga områden identifieras och att detta även leder till nya krav på reningsverken. Finansieringsbehov för fas 3 kan för närvarande inte bedömas.