

Bilaga 1 - BAKGRUND

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

Denna bilaga innehåller dels en fördjupad text om bemyndigande och krav på miljöbedömning i översynen. Dels en allmän information om bestämmelser i avloppsdirektivet och hur direktivet genomförts i svensk rätt. Bilagan innefattar även hur nitratdirektivets bestämmelser om känsliga områden införts i svensk rätt samt bakgrund till dagens känsliga områden enligt avloppsdirektivet och hur det ser ut i resten av EU.

1. Bemyndigande

Regeringen bör, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, kunna besluta om de förordningsändringar som Naturvårdsverket föreslår utan att ändra nuvarande bemyndiganden i miljöbalken (MB). Att föreskriva om bestämmelser om känsliga områden enligt avloppsdirektivet bör inrymmas i bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken och/eller i regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (RF).

Regeringens handlingsutrymme enligt 9 kap. 5 § är betydligt vidare än vad som är möjligt att subdelegera till Naturvårdsverket. För subdelegation enligt 9 kap. 5 § krävs särskilda skäl. Av specialmotiveringen till 9 kap. 5 § prop. 1997/98 del 2¹ framgår att bemyndigandets gränser är i enlighet med 8 kap. 7 § RF och att räckvidden bestäms av punkterna 3 och 4 i den angivna bestämmelsen i regeringsformen då föreskrifter behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Bemyndigandet får därmed bedömas ge ett stort handlingsutrymme för regeringen att meddela föreskrifter. Bemyndigandet till regeringen ska dels användas för att genomföra föreskrifter i svensk rättsordning som införlivar rättsakter från EU och andra internationella åtaganden, dels för att utfärda föreskrifter av generell art för en viss bransch eller för vissa verksamheter.

En bestämmelse om att känsliga områden ska ses över med högst fyra års mellanrum kan antingen meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken eller regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § RF eller genom en kombination av dessa bemyndiganden.

Av DS 2014:1 Gröna boken, riktlinjer för författningsskrivning² följer att till restkompetensen hör sådana offentligrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Till restkompetensen hör också sådana föreskrifter som visserligen rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som ur den enskildes synpunkt inte är betungande utan gynnande eller neutrala. Uppgiften riktad till myndighet bör därför kunna ske med stöd av regeringens restkompetens. Däremot bör geografisk bestämning av känsliga områden meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

¹ Miljöbalken prop 1997/98:45 del 2 s 111.

² Se DS 2014:1 Gröna boken, riktlinjer för författningsskrivning sid. 11.

2. Krav på miljöbedömning vid översynen

Naturvårdsverket bedömer att arbetet med att ta fram underlag och att genomföra översynen omfattas av direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planer och programs påverkan, även kallat SMB-direktivet. Detta direktiv är bl. a. genomfört i 6 kap. miljöbalken och förfarandet benämns i svensk lagstiftning för strategisk miljöbedömning. Direktivet anger i bilaga 2 kriteriet ”miljöpåverkan på vatten” som ett kriterium för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande enligt artikel 3 p 5 i direktivet. I sista strecksatsen under punkt 1 i bilaga 2 anges även ett annat kriterium av betydelse för att avgöra om planen eller programmet innebär betydande miljöpåverkan, som kan vara relevant i sammanhanget. Det är om planen eller programmet har betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning (t.ex. plan och program som har samband med avfallshantering eller skydd av vatten).

Det första kravet för att planer och program ska omfattas av direktivet är att de uppfyller kriterierna i båda strecksatserna i artikel 2 a, dvs. utarbetas/antas av myndighet och krävs i lag/författning. Dessa båda kriterier kommer att gälla om översynen författningsregleras, och att det är en myndighet som utarbetar planen.

EU-rättslig praxis talar också för att en miljöbedömning behöver göras vid översyn av känsliga områden. Exempelvis anges i EU-domstolens dom C-567/15³ att bestämmelserna i direktiv 2001/42 om direktivets räckvidd ska med beaktande av direktivets syfte, som är att sörja för en hög miljöskydds nivå, tolkas extensivt.

Av EU-rättsfall C-105/09 och C-110/09⁴ följer att ett åtgärdsprogram som har antagits enligt artikel 5.1 i direktiv 91/676 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket utgör i princip en sådan plan eller ett sådant program som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, när det utgör en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i sistnämnda direktiv och när det innehåller åtgärder.

Den miljöbedömning som kommer att göras i samband med en översyn leder i de flesta fall sannolikt till att det vid undersökningssamrådet konstateras att programmet inte kommer att medföra betydande miljöpåverkan, så länge det inte föreslås geografiska förändringar av de utpekade områdena. Det innebär att det i många fall är tillräckligt med ett undersökningssamråd samt en bedömning av att

³ Domstolens dom (andra avdelningen) av den 27 oktober 2016 (begäran om förhandsavgörande – Belgien, miljökonsekvensbedömning av vissa planer och program direktiv 2001/42/EG, mål C-290/15)

⁴ Domstolens dom (fjärde avdelningen) av den 17 juni 2010 (begäran om förhandsavgörande – Belgien bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan gällande direktiv 91/676/EEG för skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruken – åtgärdsprogram som avser känsliga områden)

det inte kommer att bli någon betydande miljöpåverkan. I andra fall kan det uppkomma behov av att genomföra hela processen, exempelvis när ett område lyfts bort för att det inte längre bedöms vara känsligt för utsläpp av avloppsvatten. Dock bör hela miljöbedömningsprocessen inklusive miljökonsekvensbeskrivning sannolikt genomföras första gången enligt Naturvårdsverkets bedömning, oavsett om dagens fastställda områden ändras eller inte. Detta eftersom kravet på miljöbedömning infördes efter den senaste översynen 1998.

3. Avloppsdirektivet

3.1 Allmänt om avloppsdirektivet

Avloppsdirektivet (91/271/EEG) innehåller bland annat bestämmelser om rening och kontroll av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rapporteringskrav till kommissionen angående efterlevnaden.

Direktivet har aldrig reviderats i sak. Under åren har endast några mindre anpassningar gjorts i form av förtydliganden av bilaga 1, tabell 2 samt anpassning av den tekniska kommitténs beslutsbefogenheter.

Kommissionen har under 2020 inlett ett arbete för att revidera avloppsdirektivet, med en tidplan som innebär att ett förslag till reviderat direktiv ska vara färdigt i början av 2022.

3.2 Två typer av regleringar av reningskrav i avloppsdirektivet

I direktivet finns två typer av krav på rening. Det grundläggande kravet finns i artikel 4. Därutöver finns ett krav på längre gående rening i artikel 5, om det finns miljömässiga skäl att ställa sådana högre krav.

Det grundläggande kravet på rening av avloppsvatten i artikel 4 innebär att alla tillämpliga tätorter⁵ ska säkerställa att avloppsvattnet genomgår s.k. sekundär rening eller motsvarande rening. Sekundär rening är rening av organiskt material, mätt som biokemisk syreförbrukning (BOD) och kemisk syreförbrukning (COD). Vanligtvis består reningsmetoden av någon form av biologisk rening, men metoden i sig är inte utslagsgivande, utan det är i stället att de utsläppskrav uppfylls som gäller enligt avloppsdirektivets bilaga 1, tabell 1.

Den sekundära reningen, eller reningen av organiskt material, syftar till att förhindra att utsläppet leder till en betydande förbrukning av syrgas i det mottagande vattnet. Syrgas krävs i den naturliga nedbrytningsprocess som innebär att avloppsvattnets innehåll av organiskt material omvandlas till koldioxid och vatten. Syrgasbrist i naturliga vatten kan exempelvis orsaka fiskdöd. Nedbrytningsprodukterna koldioxid och vatten har, utöver följer av syrgasbrist, inga direkta negativa effekter på vattenmiljön. Däremot kan finnas vissa organiska kemikalier i avloppsvattnet som den sekundära reningen inte har förutsättningar att

⁵ Jämför tidigare fotnot om att begreppet tätbebyggelse tillämpas i Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter 2016:6, i stället för direktivets "tätort". I detta kapitel har begreppet tätort behållits för att texten återger innehållet i avloppsdirektivet.

bryta ner och som därför passerar mer eller mindre opåverkade genom reningsverket. Exempel på det är vissa läkemedelssubstanser. Den sekundära reningen har inte som primärt syfte att bryta ner sådana föroreningar, utan då krävs mer tekniskt avancerade reningsmetoder. Sådana reningskrav regleras inte i det nuvarande avloppsdirektivet. Frågan om rening av organiskt material enligt artikel 4 omfattas inte av uppdraget och utvecklas därför inte ytterligare i rapporten.

I artikel 5 regleras, utöver det grundläggande kravet på sekundär rening enligt artikel 4, krav på längre gående rening om det finns miljömässiga skäl till det. Avloppsdirektivets utsläppskrav rör dock endast gränsvärden för fosfor och kväve, inte metaller, läkemedelssubstanser med mera. För att tillämpa reningskrav med avseende på fosfor och kväve ska medlemsstaterna identifiera de områden där sådana längre gående krav behövs. Det är dessa områden som utgör känsliga områden. Utökade krav på rening gäller också för utsläpp av avloppsvatten i avrinningsområdena till de känsliga områdena, om utsläppen *bidrar* till förorening av de känsliga områdena.

Beroende på vilket eller vilka ämnen som är tillämpligt gäller som minimikrav de utsläppskrav för fosfor och kväve som regleras i avloppsdirektivets bilaga 1, tabell 2.

Känsliga områden kan avse även andra aspekter än känslighet för eutrofiering, vilket följer av direktivets bilaga 2 A punkt b) och c). Några sådana områden har hittills inte utpekats i Sverige, och endast undantagsvis i andra EU-länder.

3.3 Kriterier för att utse känsliga områden, avloppsdirektivets bilaga 2 A

I avloppsdirektivets bilaga 2, avsnitt A återfinns kriterierna för utpekande av känsliga områden, enligt punkterna a), b) och c). Sverige har hittills endast tillämpat bestämmelserna enligt punkt a), vilket avser områden som är känsliga för eutrofiering. Detta avser i praktiken områden där utsläpp av fosfor eller kväve riskerar att leda till övergödningseffekter, ofta med algbloomning som en synlig form av påverkan.

Bilagans avsnitt A punkt a) avser de vattenområden som är naturliga sötvattenssjöar, andra sötvattensamlingar, flodmynningar och kustvatten. De anses vara känsliga om de är eller kan bli eutrofierade inom en nära framtid om inte förebyggande åtgärder vidtas.

I underpunkten i) anges vilka *sötvattenområden* som bör anges som känsliga för utsläpp av fosfor. Områdena är, fritt återgivet, sötvatten som mynnar i andra sötvatten med liten vattenomsättning, vilket gör att näringsämnena kan ackumuleras. I sådana områden bör fosforrening tillämpas såvida det inte kan visas

att rening inte påverkar eutrofieringsnivån. Om utsläpp sker från större tätorter kan även krav på kväverening komma i fråga. Kriteriet ”större” preciseras inte i direktivet.

I underpunkten ii) anges vilka *kustområden* som bör anges som känsliga för utsläpp av näringsämnen om inte motsatsen visas. Områdena är flodmynningar, bukter och andra kustvatten med liten vattenomsättning eller stor tillförsel av näringsämnen. I sådana områden bör fosfor- eller kväverening tillämpas, såvida det inte visas att rening inte påverkar eutrofieringsnivån. Utsläpp från mindre tätorter anges vanligen ha mindre betydelse. Kriteriet ”mindre” preciseras inte i direktivet.

Bilagans avsnitt A punkt b) innehåller kriterier för att identifiera sött ytvatten som är råvatten för dricksvattenframställning och som riskerar att uppnå otillåtet höga nitrathalter om inte åtgärder vidtas vid avloppsreningsverk.

Hänvisning ges till de nitrathalter som reglerades i det numera upphävda ytvattendirektivet (75/440/EEG). Detta direktiv upphävdes med syftet att bestämmelserna i stället skulle införlivas inom ramen för ramdirektivet för vatten (2000/60/EG).

Nitrat är numera reglerat som ett s.k. särskilt förorenande ämne i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2019:25 om klassificering och miljökvalitetsnormer.⁶ Gränsvärdena motsvarar eller är strängare än kraven i det upphävda ytvattendirektivet som avloppsdirektivet hänvisar till. Det bör dock observeras att ytvattendirektivet reglerade halter av *nitrat* beräknade utifrån *molekylen nitrat*, medan Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter reglerar halter av *nitratkväve*, dvs. med utgångspunkt i *kväveatomerna i nitratmolekylen*. Siffervärdena kan därför inte direkt jämföras, men en omräkning kan lätt göras.

Sverige har inte pekat ut några områden som känsliga i detta avseende.

Bilagans avsnitt A punkt c) anger att områden måste identifieras som känsliga om det är nödvändigt med längre gående rening än sekundär rening (BOD och COD) för att bestämmelserna i tillämpliga rådsdirektiv ska uppfyllas.

Punkten anger således en generell och tidsberoende koppling till gällande EU-rättsakter som innehåller bestämmelser som inte kan uppfyllas, om inte avloppsvatten från tätbebyggelse i ett visst område tillämpar längre gående krav på rening än endast sekundär rening.

⁶ Bilaga 2 avsnitt 7 Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten

Såvitt känt har tolkningen av detta kriterium inom EU utgått ifrån att begreppet ”områden” syftar på sådana områden som är skyddade enligt EU-rätten⁷. Utgångspunkten vid ett utpekande av sådana områden som känsliga för avloppsutsläpp skulle då vara att, behovsanpassad, längre gående rening regleras.. Exempelvis kan krav på mikrobiell rening ställas med hänsyn till skydd av områden som är skyddade enligt badvattendirektivet. I avloppsdirektivet saknas dock specificerade ämnen eller gränsvärden för utsläpp av avloppsvatten till områden enligt denna punkt.

Det finns dock oklarheter gällande hur detta kriterium ska tolkas. I bestämmelsen hänvisas till tillämpliga rådsdirektiv. Det är oklart om detta även innefattar EU-direktiv som har beslutats av både rådet och Europaparlamentet, t.ex. ramdirektivet för vatten. Vidare kan inte av ordalydelsen uteslutas att begreppet ”områden” avser vattenområden. Detta skulle i så fall innebära att de tillämpliga rådsdirektiven kan vara väsentligt fler än de som reglerar skyddade områden. Frågorna har inte utretts närmare inom uppdraget.

3.4 Definition av eutrofiering

Känslighet för eutrofiering är ett kriterium för att identifiera känsliga områden. Avloppsdirektivets definition av eutrofiering anges i artikel 2.11. Med eutrofiering avses ”en ökning av halten av näringsämnen i vatten, särskilt kväve eller fosforföreningar, som leder till ökad tillväxt av alger och högre former av växtlighet, så att balansen mellan organismerna i vattnet störs och vattenkvaliteten påverkas negativt”.

I svensk författning finns ingen definition av eutrofiering, varken knuten till genomförandet av avloppsdirektivet eller på annat sätt.

3.5 Allmänt om avloppsdirektivets genomförande i miljöbalken

Avloppsdirektivet har delvis genomförts genom miljöbalkens krav på tillstånd för viss miljöfarlig verksamhet. Avloppsreningsverk som tar emot avloppsvatten med en föroreningshalt av 2 000 pe eller mer är så kallade B-verksamheter enligt 28 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251). För B-verksamheter gäller tillståndsplikt, med miljöprövningsdelegationen som beslutande instans. Till tillståndet knyts villkor, exempelvis krav på rening av fosfor innan avloppsvattnet släpps ut i recipient.

⁷ Jämför bilaga 4 i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG)

Avloppsdirektivet är även genomfört via Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (avloppsföreskrifterna). Bemyndigande till Naturvårdsverkets föreskrifter om försiktighetsmått finns i 47 § 5 i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Naturvårdsverket bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om försiktighetsmått vid rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Enligt bemyndigandet till regeringen i 9 kap. 5 § första stycket miljöbalken får föreskriftsdelegationen till myndighet, enligt andra stycket, inte gå utöver EU-rätten. Det innebär att även om avloppsdirektivet är ett minimidirektiv, kan Naturvårdsverket inte meddela föreskrifter som innebär försiktighetsmått som går utöver avloppsdirektivet. Sådana eventuella krav måste regeringen föreskriva. Några sådana ytterligare krav, utöver direktivets krav, finns inte meddelade på förordningsnivå.

Eftersom bemyndigandet till regeringen finns i 9 kap. 5 § miljöbalken är Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter sådana föreskrifter som bryter ett tillstånds rättskraft⁸, om föreskrifternas krav på försiktighetsmått ställer högre krav på rening än det enskilda miljötillståndet. I FMH anges inte explicit att det är 9 kap. 5 § som utgör lagstödet för Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela avloppsföreskrifter, men Naturvårdsverket bedömer att detta är fallet, eftersom det inte finns något annat bemyndigande som kan ha använts.

Avloppsdirektivets kontrollkrav har genomförts i Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter via bemyndigande som hör till egenkontrollen enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Bemyndigandet till Naturvårdsverket för kontrollkrav finns i 9 § förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Avloppsdirektivet är således inte genomfört i svensk rätt genom en särskild förordning på regeringsnivå, utan det huvudsakliga genomförandet sker genom Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter, NFS 2016:6. Föreskrifternas innehåll begränsas dock av 9 kap. 5 § miljöbalken, dels att föreskrifterna inte får gå utöver EU-rätten, dels att Naturvårdsverkets bemyndigande bör tolkas med viss restriktivitet. Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter utgör därför inte ett fullständigt genomförande av samtliga bestämmelser i avloppsdirektivet

⁸ 24 kap 1 § miljöbalken (1998:808)

3.6 Bestämmelser om utsläppskrav för kväve och fosfor

Avloppsdirektivets bestämmelser om krav på kväverening är genomförda genom Naturvårdsverkets avloppsföreskrifter. I 6 § hänvisas till det område där krav på kväverening gäller och att kraven även gäller för utsläpp i avrinningsområden till detta kvävekänsliga område om utsläppet bidrar till kväveförorening. Hänvisningen till det känsliga området i 6 § syftar på det område som regeringen har utpekat som kvävekänsligt, men som inte regleras rättsligt på annat sätt än att genom denna hänvisning.

I föreskrifternas 9 § tabell 3 regleras tillämpliga utsläppskrav vid utsläpp i ett kvävekänsligt område eller i ett avrinningsområde till ett kvävekänsligt område. Vid beräkning av om utsläppet uppfyller utsläppskrav för kväve får naturlig kväverening i sjöar tillgodoräknas. Om maximalt 30 procent av kväveinflödet till reningsverket når det kvävekänsliga området, behöver utsläppskraven för kväve inte följas vid reningsverket. Det räcker om utsläppskravet följs i relation till hur stor procentuell andel kväve som når det känsliga området.

Avloppsdirektivets kvävekrav vid utsläpp i kvävekänsligt område är 15 mg Tot-N/l som årsmedelvärde, för tätbebyggelser mellan 10 000 och 100 000 person-ekvivalenter (pe). För tätbebyggelser större än 100 000 pe är utsläppskravet 10 mg Tot-N/l som årsmedelvärde. Alternativt gäller krav på 70-80 procents reduktion per år i båda fallen. Motsvarande krav återfinns i NFS 2016:6. Utsläppskrav kan skärpas vid tillståndsprövning i enskilda fall. Ett betydande antal reningsverk med utsläpp direkt till kusten har utsläppsvillkor för totalkväve på 8 mg/l som årsmedelvärde. Eftersom de största reningsverken har de strängare kraven innebär detta att högre krav tillämpas för en relativt stor volymsandel av de svenska kväveutsläppen. Kvävekrav tillämpas inte regelmässigt i tillståndsvillkor för mindre tätbebyggelser än 10 000 pe.

Motsvarande bestämmelser om fosforering i hela Sverige saknas i föreskrifterna. Detta beror på att Naturvårdsverket har bedömt att reglering av avloppsdirektivets milda fosforeringskrav skulle kunna innebära en urholkning av redan gällande svensk praxis för vad som regelmässigt regleras i avloppsreningsverkens miljötillstånd gällande fosforutsläpp. Utsläppsvillkor för fosfor har sedan lång tid, även i beslut enligt den tidigare miljöskyddslagen, varit väsentligt strängare än utsläppskraven i avloppsdirektivet.

Avloppsdirektivets fosforkrav vid utsläpp i fosforkänsligt område är 2 mg Tot-P/l som årsmedelvärde för tätbebyggelser mellan 10 000 och 100 000 pe. För tätbebyggelser större än 100 000 pe är utsläppskravet 1 mg Tot-P/l som årsmedelvärde. Alternativt gäller krav på 80 procents reduktion per år i båda fallen. Svensk praxis i tillståndsvillkor är genomgående 0,5 mg Tot-P/l eller lägre. Detta

gäller även reningsverk i tätbebyggelser som är mindre än 10 000 pe. Faktiska utsläppshalter är lägre än så. Genomsnittshalten för utsläpp av totalfosfor i Sverige var 0,24 mg/l för reningsverk större än 2 000 pe under 2018⁹.

⁹ SCB, Statistiska meddelanden MI22 SM2001, Utsläpp till vatten och slamproduktion 2018

4. Nitratdirektivet och genomförandet i svensk rätt

4.1 Nitratdirektivet

Direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nitratdirektivet) tillkom liksom avloppsdirektivet 1991. Nitratdirektivets skyddade områden hör till de skyddade områden som omfattas av bilaga 4 i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och av särskilda bestämmelser i artikel 4 avseende krav för skyddade områden. Nitratdirektivet innehåller hänvisningar till äldre direktiv som har ersatts av ramdirektivet för vatten.

Nitratdirektivet har sitt ursprung framför allt i EU:s fjärde miljöhandlingsprogram som angav att kommissionen skulle lägga fram förslag till direktiv om kontroll och minskning av vattenförorening orsakad av spridning eller utsläpp av stallgödsel och överdriven användning av handelsgödsel. I en resolution från 1988 uppmanade ministerrådet kommissionen att skydda Nordsjön och andra vattenområden i EU genom att minska utsläpp av nitrater som härrör från jordbruket. Nitrat ansågs vara huvudorsaken till diffus förorening av vatten¹⁰. Trots direktivets benämning omfattar direktivet bestämmelser kväveföreningar i stort, inte bara nitrater.

Enligt nitratdirektivets artikel 3.1 och kriterierna i bilaga 1 ska medlemsländerna förteckna de *vatten som är förorenade* eller kan komma att bli förorenade om inte åtgärder inom jordbruket genomförs.

Följande kriterier ska användas för att förteckna *förorenade vatten*:

- Sött ytvatten, som används som eller ska användas till utvinning av dricksvatten, och som har eller riskerar att få en högre *nitrathalt* än 50 mg/liter om inte åtgärder genomförs.
- Grundvatten som har, eller riskerar att få, en högre *nitrathalt* än 50 mg/liter om inte åtgärder genomförs
- Sjöar, vattendrag, kust- och havsvatten som är eutrofierade med avseende på *kväveföreningar*, eller riskerar att bli det om inte åtgärder genomförs.

Medlemsstaterna ska också, vid tillämpning av kriterierna, beakta vattnets och markens fysikaliska- och miljöegenskaper, aktuell kunskap om kväveföreningars uppträdande i miljön (vatten och mark), samt aktuell kunskap om effekten av åtgärder.

De *landområden* från vilka avrinning sker till förorenade vatten och där jordbruket väsentligt påverkar vattenkvaliteten ska betecknas som *känsliga områden* (artikel

¹⁰ Se beaktandesatserna till rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

3.2). Övervakning av nitrathalter ska ske via provtagningsprogram (artikel 6). Enligt direktivet ska utpekande av känsliga områden ses över minst vart fjärde år (artikel 3.4). Medlemsstaterna ska också utvärdera effekten av åtgärdsprogram för de känsliga områdena (artikel 5.5).

Till skillnad från avloppsdirektivet är således de områden som nitratrektivet benämner som känsliga områden belägna på land, men med avrinning till förorenade vatten som har förtecknats, eller identifierats. I avloppsdirektivet avses med känsliga områden istället vattenområden. *Det innebär att avloppsdirektivets känsliga områden för eutrofiering, i praktiken, närmast motsvarar de förorenade vatten som identifieras som eutrofierade enligt nitratrektivet.*

Det finns både likheter och olikheter mellan kriterierna i de båda direktiven för att förteckna förorenade vatten enligt nitratrektivet respektive ange känsliga områden enligt avloppsdirektivet. Olikheterna medför att förorenade vatten enligt nitratrektivet och kvävekänsliga områden enligt avloppsdirektivet inte självklart utgörs av samma vattenområden.

De tydligaste skillnaderna mellan direktivens kriterier för angivande av förorenade vatten respektive känsliga områden är att nitratrektivet omfattar förorenade vatten med avseende på niträtförorening av grundvatten, vilket avloppsdirektivet inte gör. Vidare omfattar nitratrektivet inte eutrofiering med avseende på fosfor, vilket avloppsdirektivet gör. Slutligen finns i avloppsdirektivet en generell hänvisning till områden där längre gående rening är nödvändig för att uppfylla bestämmelser i tillämpliga rådsdirektiv, vilket saknas i nitratrektivet.

4.2 Nitratdirektivets genomförande i miljöbalken med följdförfattningar

Nitratrektivet är delvis genomfört i förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Föreskrifterna är en viktig del av Sveriges rättsliga genomförande av nitratrektivet.

De områden som anges som känsliga landområden framgår av 5 § 2 förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. De utgörs av:

1. Gotlands län, kustområdena i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar och Västra Götalands län samt delar av Blekinge, Skåne och Hallands län.
2. övriga delar av Stockholms och Södermanlands län samt delar av Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län.

I 5 § andra stycket förordning om miljöhänsyn i jordbruket bemyndigas Jordbruksverket att meddela föreskrifter om vilka kustområden och länsdelar som avses i första stycket. Med kustområden avses landområden längs kusten. De känsliga landområdena har preciserats i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. De känsliga områdena anges i föreskrifternas bilaga 1-3. Det system som valdes för att geografiskt precisera de känsliga områdena i föreskrifter byggde i huvudsak på kommuner och kyrkoförsamlingar, när inte hela kommunen omfattades. För närvarande används 2004 års församlingsgränser vid avgränsningen.

De känsliga landområdena utses efter identifiering av förorenade vatten enligt kriterier i nitratdirektivet. De förorenade vattnen regleras inte rättsligt i Sverige.

De utpekade känsliga landområdena ska, liksom i avloppsdirektivet, ses över minst vart fjärde år. I 15 § i förordning om miljöhänsyn i jordbruket regleras att Jordbruksverket ska ta fram underlag för rapportering enligt artikel 3.4 (känsliga områden) och artikel 10 i nitratdirektivet.

Områdena beslutas av regeringen baserat på Jordbruksverkets underlag. I underlaget redovisas även de förorenade vattnen. Den senaste översynen redovisades 2018¹¹. Jordbruksverket rekommenderade regeringen att avvakta med att besluta om ändringar baserat på detta underlag, eftersom nya underlag förväntades kunna leda till ytterligare ändringsbehov i närtid. Regeringen avvaktade med att genomföra ändringar, som annars skulle ha kunnat leda till att områden både togs bort och lades till.

Nästa tillfälle som Jordbruksverket kommer utreda förorenade vatten och känsliga områden samt lämna detta underlag till regeringen är senast den 30 april 2022.

4.3 Bakgrund till nuvarande reglering av känsliga områden enligt nitratdirektivet

Följande sammanfattande bakgrund kan ges till Sveriges och Jordbruksverkets arbete med nitratdirektivets känsliga områden.

Startpunkten för att utpeka känsliga landområden enligt nitratdirektivet är att förteckna vatten som är förorenade av nitrat eller kväveföreningar, enligt nitratdirektivets olika kriterier. I begreppet kväveföreningar ingår nitrat, men även andra förekomstformer av organiskt och oorganiskt kväve. De förorenade vattnen ”förtecknas” i Jordbruksverkets återkommande underlagsrapporter till regeringen inför beslut om känsliga landområden.

¹¹ Jordbruksverkets rapport 2018:29, Översyn av nitratkänsliga områden 2018

Den ursprungliga identifieringen av förorenade vatten gjordes vid samma tidpunkt som när avloppsdirektivets känsliga områden utsågs, d.v.s. under första halvan av 1990-talet. Det vetenskapliga underlaget för att identifiera vatten som var eutrofierade med avseende på kväve var detsamma som för kvävekänsliga områden enligt avloppsdirektivet, dvs de vid tiden rådande utgångspunkterna, vilket beskrivs nedan. Detta innebar att i stort sett samma kustområde i södra Sverige identifierades som förorenat vatten med avseende på eutrofiering enligt nitratdirektivet respektive kvävekänsligt område enligt avloppsdirektivet. Med de eutrofierade kustvattenområdena som utgångspunkt fastställdes i vilka avrinningsområden som det fanns landområden som bidrog till kväveföroreningen och som därför skulle utpekats som känsliga områden. Redan före EU-inträdet hade bestämmelser införts i syfte att minska kväve- och fosforbelastningen till de eutrofierade kustområdena från några län och kustnära landområden. De områden som omfattades av reglerna angavs som känsliga områden i samband med EU-inträdet. Regeringen beslutade 1998 att ange de känsliga områdena i förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

Inga ytvatten har utpekats som känsliga enbart baserat på för höga nitrathalter. Sjöar och vattendrag som i samband med översynerna har konstaterats ha för höga nitrathalter har legat inom befintliga känsliga landområden. Dessa har från början pekats ut baserat på övergödning och att jordbruket bedömts bidra till förorening.

Flera förändringar av de känsliga områdena har tillkommit sedan de infördes. Två bidragande orsaker till detta är dels ett överträdelseärende mot Sverige med anledning av genomförandet av nitratdirektivet, dels en EU-dom i mål C-258/00. Till följd av dessa båda omständigheter lämnade Jordbruksverket i början av 2000-talet underlag till regeringen om ytterligare förorenade vatten och anslutande avrinningsområden som borde utpekats som känsliga landområden. Skälet var främst att i viss mån bredda synen på vilka vatten som betraktades som eutrofierade. I detta arbete har även fosfor spelat en roll, eftersom det för sötvatten saknas bedömningsgrunder för att bedöma status för eutrofiering baserat på kvävehalter.

5. Bakgrund om nuvarande känsliga områden

5.1 Bakgrund till nuvarande känsliga områden

När Sverige anslöt sig till EES-avtalet (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) med ikraftträdande 1 januari 1994 förband sig Sverige att följa EU-rätten, däribland avloppsdirektivet. En av förpliktelserna var att underrätta EU-kommissionen om vilka områden som Sverige hade utsett som känsliga enligt avloppsdirektivets bilaga 2A. Den 1 januari 1995 blev Sverige EU-medlem.

Regeringen underrättade kommissionen 1994 vilka områden i Sverige som angavs vara känsliga för utsläpp av fosfor respektive kväve. En ny underrättelse gjordes 1998, men utan att områdena förändrades. De kvävekänsliga områden som enligt avloppsdirektivet utpekades av regeringen 1994 och 1998, har differentierats geografiskt och avser endast kustvatten. Det fosforkänsliga området som utpekades gäller däremot allt ytvatten inom svenskt territorium, både sötvatten och kustvatten. I praktiken överlappar det fosforkänsliga området helt med det utsedda kvävekänsliga området. Inget område är därför känsligt enbart för utsläpp av kväve.

Det beslutsunderlag som regeringen utgick ifrån är inte känt i sina detaljer. Naturvårdsverket bedömer att utpekandet av känsliga områden med stor sannolikhet utgick från dåvarande svensk policy som gällde redan innan EES-anslutningen och EU-medlemskapet och som uttrycktes i proposition 1987/88:85, *Miljöpolitiken inför 90-talet*. Denna bedömning av vilket underlag som låg till grund för utpekande av känsliga områden delas av Jordbruksverket. Samma grund tillämpades för identifiering av förorenade vatten enligt nitratdirektivet¹², som genomfördes vid samma tid. Nitratdirektivets begrepp *förorenade vatten* motsvarar i huvudsak avloppsdirektivets kvävekänsliga områden. Följande avsnitt beskriver vad som framgår av propositionen och anknytande styrande dokument om kvävekänsliga områden.

5.2 Eutrofieringskänsliga områden i slutet av 1980-talet

Propositionen *Miljöpolitiken inför 90-talet* innehöll bland annat riktlinjer för en ökad reduktion av fosfor och kväve i svenska avloppsreningsverk i vissa områden.

¹² Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

Naturvårdsverkets Aktionsplan mot havsföroreningar, 1987, låg till grund för regeringens ställningstagande. En central roll spelade även de reduktionsmål för utsläpp av kväve och fosfor som beslutades på ett ministermöte inom HELCOM i februari 1988 och av ansvariga ministrar i länderna runt Nordsjön, vid Nordsjökonferensen i november 1987. En 50-procentig minskning av utsläppen av kväve och fosfor till 1995 skulle gälla som mål i båda fallen. Referensår angavs till 1985 vad gäller beslutet vid Nordsjökonferensen. För HELCOM:s beslut gällde 1987 som referensår. Utsläppsminskningarna syftade på mänskligt förorsakad näringsbelastning direkt till kusten eller via vattendrag.

Vad gäller eutrofieringsproblemen fokuseras i propositionen på förorening av havsmiljön, framför allt med avseende på kväve. De områden som angavs som mest påverkade var Laholmsbukten, Öresundsområdet, Skälderviken och de mest förorenade delarna av Hanöbukten. De åtgärder som förespråkades för avloppsreningsverken var att utsläppen av kväve i en första etapp skulle minska med 50 procent till 1992 i de nämnda områdena vid reningsverk som var större än 10 000 personekvivalenter (pe). Strävan skulle vara att uppnå en 75-procentig reduktion om det visade sig vara tekniskt och ekonomiskt möjligt. Det fanns en osäkerhet om kvävereningsteknikernas effektivitet och kostnader.

För övriga kustområden uttalades att en 50-procentig kvävereduktion skulle eftersträvas för reningsverk över 10 000 pe med utsläpp i det senare utpekade kvävekänsliga området till och med Stockholms skärgård, eller vid utsläpp mindre än två mil in i landet. Samma mål skulle även gälla för utsläpp i inlandet som beräknades bidra med mera än 20 ton totalkväve per år till kuststräckan från norska gränsen till och med Stockholms skärgård. För kustvattnen norr om Stockholms skärgård angavs inga nationella mål för avloppsrening.

När det gäller fosforreduktion uttalades att det även fortsättningsvis fanns skäl att ställa hårda krav på utsläppsvillkor vid tillståndsprövning samt att det i vissa fall borde finnas utrymme att skärpa kraven. Även i detta fall görs uttalandena mot bakgrund av eutrofieringssituationen i havsmiljön.

Med utgångspunkt i den nämnda propositionen utarbetade Naturvårdsverket en policy i syfte att genomföra strategin i propositionen för rening av kväve och fosfor. Åtgärder skulle säkerställas genom tillståndsprövning enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler.

Naturvårdsverkets dåvarande riktlinjer för kväverening innebar sammanfattningsvis att:

- alla reningsverk större än 10 000 pe inom de särskilt känsliga kustområdena Laholmsbukten, Skälderviken, Öresund och Hanöbukten skulle eftersträva mer än 50 procents kvävereduktion (med 75 procent som målsättning) före utgången av 1992,

- alla reningsverk större än 10 000 pe vid kusten eller inom en tremilszon från kusten, längs sträckan från norska gränsen till och med Norrtälje kommun skulle eftersträva 50 procents kvävereduktion före utgången av 1995,
- reningsverk i inlandet inom avrinningsområdet till de kvävekänsliga kusterna, som bidrog med mera än 20 ton totalkväve per år till havet, skulle eftersträva en 50-procentig kvävereduktion. Detta ifall kostnaderna vid en tillståndsprövning bedömdes vara skäligen med hänsyn till att en betydande andel kväve ändå avlägsnas genom naturliga processer i vattenmiljön.

Naturvårdsverkets policy för fosforrening innebär att alla kustbaserade reningsverk i hela landet skulle säkerställa en hög fosforreningegrad. Som utgångspunkt för villkor vid tillståndsprövning angavs 90 procents reduktion, eller 0,5 mg Tot-P/l, för alla reningsverk över 2 000 pe. För reningsverk över 50 000 pe längs den kuststräcka som också omfattades av mål för kväverening skulle i stället 95 procents fosforreduktion gälla, eller 0,3 mg Tot-P/l.

I proposition 1990/91:90 *En god livsmiljö* fastställdes i allt väsentligt det redan befintliga tillvägagångssättet vad gäller avloppsrening. Propositionen innehöll inga krav på att identifiera nya särskilt eutrofieringspåverkade områden eller vidta ytterligare åtgärder för avloppsreningsverken.

Den beskrivna bakgrunden återger den svenska synen på vilka områden som ansågs vara känsliga för utsläpp av kväve i mitten av 1990-talet när Sverige anslöt sig till EES-avtalet och något senare till den Europeiska Unionen. Det får antas ha utgjort grunden för regeringens underrättelse till EU-kommissionen 1994 om eutrofieringskänsliga områden i Sverige.

5.3 Eutrofieringskänsliga områden i slutet av 1990-talet

Av regeringens underrättelse till kommissionen 1998, dnr. EUM98/1953, där de känsliga områdena från 1994 återigen bekräftades, framgår att områdena utpekats enligt avloppsdirektivets kriterier för identifiering av områden som är känsliga för eutrofiering. Fortfarande angavs allt ytvatten i hela Sverige som känsligt med hänsyn till eutrofiering eller risk för eutrofiering med avseende på utsläpp av fosfor. Det kvävekänsliga området avsåg kustvattnet från norska gränsen till och med Norrtälje kommun, inklusive kustvattnet öster om Öland och runt Gotland.

Vad gäller källor som belyser de avvägningar som var aktuella inför 1998 års ställningstagande från regeringen kan särskilt nämnas Naturvårdsverkets *Rapport 4735 Kväve från land till hav* (1997), som togs fram i samråd med Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Rapporten utgjorde redovisning av ett regeringsuppdrag om utvärdering av det ovan nämnda internationellt beslutade 50-procentiga

reduktionsmålet för utsläpp av kväve till havet och förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå målet. I rapporten beskrevs att ytterligare åtgärder behövdes för att nå reduktionsmålet.

I *Kväve från land till hav* övervägdes eventuella behov av ändringar av de fortfarande gällande känsliga områdena för utsläpp av kväve från avloppsreningsverk i södra Sverige. Det övervägdes aldrig en utvidgning av de befintliga kvävekänsliga områdena. Bottniska viken (Bottenhavet och Bottenviken) ansågs ha en låg känslighet för kväve och ingick överhuvudtaget inte i övervägandena om ytterligare åtgärdsbehov. Avseende känsliga områden i sötvatten nämndes att kväve i sötvatten normalt inte är ett problem i Sverige och att utvärderingen därför fokuserade på kust och hav, främst i områden söder om Ålands hav.

Den ändring av känsliga områden som diskuterades i utredningen var i stället om det i södra Sverige fanns skäl att lyfta bort vissa områden från de utpekade kvävekänsliga områdena för kuststräckor som inte uppvisade eutrofieringsproblem. Detta blev dock inte rapportens förslag, utan förslaget var i stället att gällande känsliga områden borde kvarstå oförändrade. De centrala argumenten för detta förslag var att kväverening var en relativt kostnadseffektiv åtgärd och att det var rimligt att ställa kvävereningskrav på samtliga berörda reningsverk i södra Sverige för att bidra till det 50-procentiga kvävereduktionsmålet till havet. Vidare bedömdes att en strategi som tydligt fokuserade på kusteutrofieringen och mindre på eutrofieringen i öppna havet skulle sända fel signaler i det internationella arbetet för att minska belastningen till havet. Det styrmedel som föreslogs för att minska kväveutsläppen från reningsverk var framförallt att införa ett system med utsläppsavgifter eller skatter på kväve. Ett ytterligare förslag var att utveckla avrinningsområdesvisa styrmedel för att identifiera kväveåtgärder med hög kostnadseffektivitet.

5.4 Avloppsreningsverk och känsliga områden i Sverige

De verksamheter som berörs av avloppsdirektivets krav på särskild fosfor- och kväverening är de avloppsreningsverk som betjänar tätbebyggelser av en viss storlek, och som har sitt utsläpp i de identifierade eutrofieringskänsliga områdena eller i avrinningsområdena till dessa.

Avloppsdirektivets utsläppskrav för fosfor eller kväve gäller inte för tätbebyggelser som är mindre än 10 000 pe. Tätbebyggelsernas storlek beräknas utifrån den belastning i personekvivalenter som uppkommer i tätbebyggelsen. I Sverige tillämpas dock regelmässigt krav på rening av fosfor även för utsläpp av avloppsvatten från mindre reningsverk. För både större och mindre reningsverk

regleras utsläppskrav för fosfor genom tillståndsvillkor och inte genom författningsreglerade utsläppskrav. Det är mera ovanligt med kvävekrav för reningsverk mindre än 10 000 pe, men det förekommer.

År 2018 fanns totalt 169 tätbebyggelser med en belastning på 10 000 pe eller mer. I dessa finns sammanlagt 175 avloppsreningsverk. Av dem omfattas 137 av krav på kvävereduktion, för att de antingen släpper ut avloppsvatten direkt i kvävekänsligt område, eller i dess avrinningsområde. Övriga avloppsreningsverk som renar avloppsvatten från tätbebyggelser större än 10 000 pe, berörs idag inte av utsläppskrav för kväve med anledning av utpekat kvävekänsligt område. Detta gäller 62 avloppsreningsverk eller 35 procent av antalet. Det kan inte uteslutas att sådana reningsverk i enskilda fall kan ha utsläppskrav för kväve i sitt tillstånd, baserat på bedömningar av lokala förhållanden.

Det totala antalet EU-rapporteringspliktiga tätbebyggelser var 422 år 2018. Rapporteringsplikten gäller för tätbebyggelser med en genererad maximal genomsnittlig veckobelastning motsvarande 2 000 personekvivalenter eller mer. Antalet reningsverk är något fler, 433 st, eftersom några tätbebyggelser har mer än ett reningsverk.

Tabell 1: Antalet avloppsreningsverk som renar avloppsvatten från tätbebyggelser större än 2 000 pe år 2018 och fördelning mellan områden som anges som kvävekänsliga respektive inte kvävekänsliga.¹³

Avloppreningsverk med och utan kvävekrav	Summa > 2 000 pe	2 000 – 9 999 pe	10 000 – 100 000 pe	>100 000 pe
Totalt	433	237	175	24
Direktutsläpp till kvävekänsligt kustområde			32	9
Utsläpp i avrinningsområden till kvävekänsligt kustområde			84	12
Direktutsläpp till kustvatten utanför kvävekänsligt område,			16	1
Utsläpp i avrinningsområden till kustvatten utanför kvävekänsligt område			44	1

5.5 Känsliga områden inom EU

Alla EU-länder har i någon omfattning identifierat vattenområden som känsliga för eutrofiering. I de nordliga länderna och i Mellaneuropa har flertalet länder identifierat hela landet som känsligt för utsläpp av både fosfor och kväve.

¹³ Naturvårdsverkets underlag till EU-rapportering 2020

Alternativt tillämpar de artikel 5.8, d.v.s. att de har avstått från att identifiera känsliga områden, för att i stället tillämpa direktivets utsläppskrav för fosfor och kväve i hela landet. Finland tillämpar artikel 5.8 endast för utsläpp av fosfor. I södra Europa har länderna i stället identifierat många mindre områden som känsliga för eutrofiering. Det varierar om känsligheten avser kväve, fosfor eller båda ämnena.

Såvitt kan utläsas från EEA:s webbaserade information om avloppsvattenrening inom EU¹⁴ har endast ett land identifierat områden som känsliga med avseende på risk för nitratförorening i ytvatten som är avsedda för användning som dricksvatten.

Fyra länder har pekat ut känsliga områden med hänvisning till krav på längre gående rening för att följa andra EU-direktiv. Kraven kan avse kväveföreningar och fosforföreningar, men även mikrobiologiska föroreningar. De direktiv som har föranlett sådana krav är badvattendirektivet (2006/7/EG), fiskvattendirektivet (2006/44/EG) och skaldjursdirektivet (2006/113/EG), de båda senare numera upphävda i avsikten att kraven inkorporeras vid genomförandet av ramdirektivet för vatten.

¹⁴ [EEA:s interaktiva karta över avloppsrening i tätbebyggelser inom EU](#)