



Bruxelles, den 26.10.2022
SWD(2022) 544 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

Lovgivningsforslag

om revision af Rådets direktiv 91/271/EØF om rensning af byspildevand

{COM(2022) 541 final} - {SEC(2022) 541 final} - {SWD(2022) 541 final}

RESUMÉ

Den Europæiske Union vedtog i 1991 [direktivet om rensning af byspildevand](#). Formålet med dette direktiv er at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra spildevandsudledninger fra byområder og bestemte industrier. Medlemsstaterne skal sikre, at spildevand fra alle byområder med over 2 000 indbyggere opsamles og renses i overensstemmelse med EU's minimumsstandarder. Medlemsstaterne skal også udpege "følsomme områder" i henhold til direktivets kriterier, for hvilke der gælder strengere standarder.

[Refit-evalueringen fra 2019](#) bekræftede, at direktivet har medført en betydelig reduktion i udledningen af forurenende stoffer¹. Betydningen heraf for kvaliteten af EU's søer, floder og have er synlige og håndgribelige. En hovedårsag til direktivets effektivitet er, at kravene er enkle, hvilket muliggør en enkel håndhævelse. Gennemførelsesgraden er høj: 98 % af EU's spildevand opsamles på passende vis, og 92 % renses på passende vis, selv om enkelte medlemsstater stadig har vanskeligt ved at opnå fuld overholdelse. EU-midler har også været en vigtig drivkraft ved at yde støtte til investeringer i den nødvendige infrastruktur (ca. 2 mia. EUR om året i vandsektoren).

Spildevandsoperatører er enten offentlige virksomheder (60 %), private virksomheder, der opererer for en offentlig myndighed, eller blandede selskaber. De opererer på et "bundet" marked, da borgere og virksomheder, der er tilsluttet det offentlige kloaknet, ikke kan vælge deres operatører. Omkring 30 % af omkostningerne i forbindelse med vandforsyning og sanitet dækkes af de offentlige budgetter og 70 % dækkes af vandtakster, hvor der er store forskelle mellem medlemsstaterne. Sektoren reagerer først og fremmest på lovkrav.

PROBLEMFORMULERING

Ved Refit-evalueringen blev følgende tre hovedproblemer identificeret:

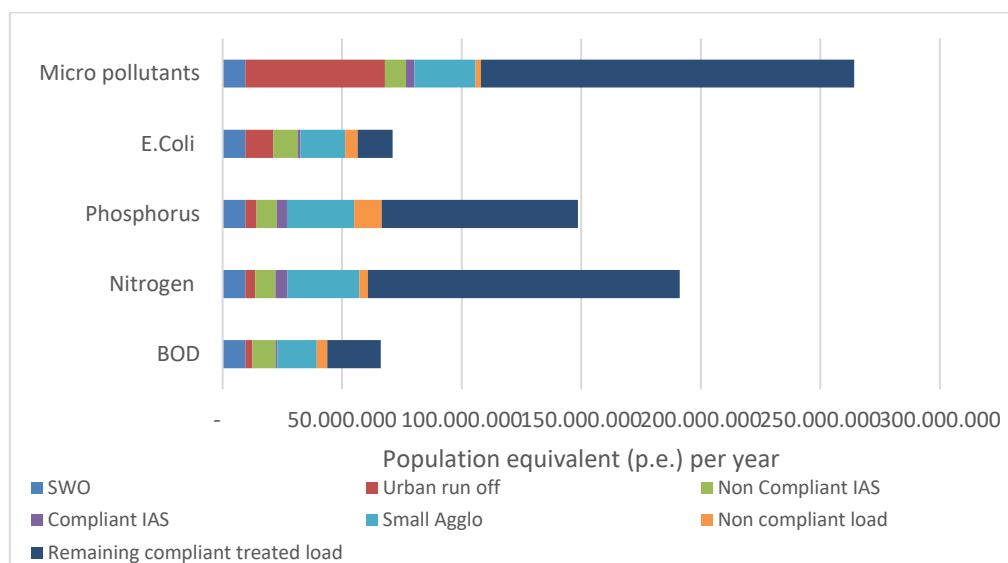
1. Resterende forurening fra bymæssige kilder². Det oprindelige direktiv fokuserede på forurening fra indenlandske kilder, der opsamles og renses i centrale anlæg, hvor kravene er klare og præcise. Der blev lagt mindre vægt på andre kilder til byforurening (mindre byområder, decentrale rensningsanlæg eller kraftig regn), for hvilke kravene var bredere formuleret. Som det fremgår af figur 1, udgør udledningerne fra disse kilder en stadig stigende del af den resterende byforurening.

En del af denne forurening kan undgås, selv om der er grænser for, hvad der kan gøres med de nuværende rensningsteknikker. Afhængigt af det forurenende stof udgør udledninger fra **byområder, der ikke opfylder kravene**, stadig mellem 1,9 % (kvælstof) og 7,78 % (phosphor) af den resterende forurening. Forurening som følge af kraftig regn (**overløb efter voldsomt uvejr og byafløb**) udgør endnu en betydelig resterende belastningskilde for miljøet, der udgør mellem 7,2 % (kvælstof) og 29,77 % (*E. Coli*). Decentrale rensningssystemer (**egnede individuelle systemer**), der er godkendt i henhold til direktivet, så længe der kan

¹ Hovedsagelig kvælstof, phosphor og organisk forurening udtrykt som biokemisk iltforbrug (BOD)

² Standardenheden til måling af forurening er "personækvivalenter" (PE), hvor 1 PE svarer til den gennemsnitlige forurening, der genereres af 1 person. For nogle forurenende stoffer (kvælstof, phosphor og organiske stoffer — BOD) er det muligt at konvertere PE til mængder (i vægtenheder) af forurenende stoffer.

opnås "samme miljøbeskyttelsesniveau", udgør mellem 4,7 % (forurenende mikrostoffer) og 16,1 % (*E. Coli*) af den resterende forurening.



Figur 1: Resterende belastninger fra bymæssige kilder (PE/år) — aktuel situation — Kilde: JRC

Små byområder med under 2 000 PE udgør endnu en betydelig belastning af EU's vandområder — mellem 9,7 % (forurenende mikrostoffer) og 26,2 % (*E. Coli*) af den resterende forurening. På trods af den reduktion af udledningerne, der er opnået med det eksisterende direktiv, udleder rensningsanlæg hvert år fortsat 134 mio. PE **kvælstof** og 94 mio. PE **phosphor** til miljøet. **Nye forurenende stoffer** såsom mikroplast og forurenende mikrostoffer blev i evalueringen også fremhævet som kilder til bekymring. Mikroplast opfanges relativt godt i rensningsanlæg, men det er ikke tilfældet for forurenende mikrostoffer, hvor omkring 254 mio. PE hvert år udledes til vandområder i EU, hvilket er bekymrende for miljøet og folkesundheden. Rensningsanlæg modtager også ukontrolleret vand, herunder **industrispildevand** (hovedsagelig fra SMV'er), fra kilder, som ikke er husholdninger og som er tilsluttet det offentlige kloaknet.

2. Utilstrækkelig tilpasning af direktivet til de politiske mål for den europæiske grønne pagt (ud over forureningsreduktion): sektoren tegner sig for 0,8 % af det samlede energiforbrug i EU og stod i 2018 for 0,86 % af EU's samlede **drivhusgasemissioner**. Næsten en tredjedel af disse emissioner vil kunne undgås ved at forbedre rensningsprocessen, anvende slam bedre og **forbedre energieffektiviteten og indførelsen af vedvarende teknologier**, som begge stadig ligger på meget lave niveauer. Der er også behov for en bedre inddragelse af sektoren i den cirkulære økonomi, eftersom forvaltningen af slam og genbrug af vand ikke fungerer optimalt og der dermed stadig går for mange værdifulde ressourcer tabt. Endelig er spildevand en hurtig og pålidelig kilde til nyttige oplysninger vedrørende **folkesundheden**. Dette blev påvist med den supplerende overvågning af covid-19 og dens varianter i håndteringen af den seneste pandemi. Den manglende koordinering mellem de offentlige sundheds- og spildevandsmyndigheder udgør en hindring for den optimale anvendelse af disse oplysninger.

3. Utilstrækkeligt og uensartet forvaltningsniveau: evalueringen og nylige OECD-undersøgelser understreger, at **driftseffektiviteten** varierer meget fra én operatør til en anden. Dette er også tilfældet med hensyn til **gennemsigtigheden** og adgangen til vigtige oplysninger. Som nævnt i en nylig beretning fra Revisionsretten og i strid med EU-traktatens principper anvendes **princippet om, at forureneren betaler**, ikke i tilstrækkelig grad. **Overvågnings- og rapporteringsmetoderne** er ikke tilpasset behovene og de muligheder, som **digitaliseringen** giver. **Adgang til sanitet** er fortsat et problem, der forhindrer EU i fuldt ud at leve op til verdensmål 6.

MÅL

Denne EU-intervention har to overordnede mål: 1) at **beskytte EU's borgere og økosystemer** mod de resterende kilder til utilstrækkeligt rensset spildevand og 2) at forbedre **gennemsigtigheden og forvaltningen af sektoren**, samt to supplerende mål: 3) at tilpasse sektoren bedre til målene i **den grønne pagt**, navnlig ved at styre den i retning af **energinutralitet** som et bidrag til klimaneutralitet og ved at støtte dens nødvendige omstilling til **cirkulær økonomi, nulforurening** og øget beskyttelse af **biodiversitet**, og 4) at gøre mere intelligent brug af spildevandsparametre til støtte for **folkesundhedsforanstaltninger**. Med henblik herpå er det vigtigt at etablere en **langsigtet vision og retssikkerhed**, eftersom investeringer i sektoren er tidskrævende og skal planlægges i god tid.

BEGRUNDELSE FOR AT HANDLE PÅ EU-PLAN

EU's indsats er fortsat afgørende for at sikre, at en forbedret vandkvalitet i floder, søer, grundvand og have kommer alle EU-borgere til gode. Da **60 % af EU's vandområder er grænseoverskridende**, er det nødvendigt at sikre samme beskyttelsesniveau overalt og i samme tempo for at undgå risikoen for, at nogle medlemsstaters indsats går tabt på grund af manglende fremskridt i andre. Evalueringen har vist, at direktivet var den **vigtigste drivkraft for investering** i de nødvendige infrastrukturer i de fleste medlemsstater.

POLITISKE LØSNINGSMODELLER

For hvert problem blev der identificeret flere løsningsmodeller på grundlag af **bedste praksis** i medlemsstaterne og **grundige høringer** af interessenterne. Løsningsmodeller, der manglede støtte fra interessenterne eller var for komplekse at gennemføre, blev forkastet på et tidligt tidspunkt. Der blev udviklet forskellige løsningsmodeller spændende fra lavt ambitionsniveau (foranstaltninger, der kun anvendes på større anlæg) til højt ambitionsniveau (samme foranstaltninger, men også for mindre anlæg)³. For nogle problemer var der begrænsede valgmuligheder, f.eks. for decentrale anlæg (egne individuelle systemer), forbedring af gennemsigtigheden eller overvågning af sundhedsparametre. For andre problemer (store regnvandsmængder, egnede individuelle systemer eller energiforbrug) blev der i

³ Tærsklen for "større" anlæg blev sat til 100 000 PE under hensyntagen til, at 46 % af den samlede belastning modtages af et relativt lille antal "større" anlæg (974). En anden tærskel på 10 000 PE blev fastsat ud fra, at 81 % af belastningen modtages i 7 527 anlæg over 10 000 PE.

overensstemmelse med nærhedsprincippet indbygget tilstrækkelig fleksibilitet til at muliggøre de mest omkostningseffektive løsninger på lokalt plan.

FORETRUKKEN LØSNING

Løsningsmodellernes virkninger blev vurderet ved hjælp af en model, der er udviklet af Det Fælles Forskningscenter, og som blev anvendt til Refit-evalueringen. Et referencescenario (under forudsætning af fuld overholdelse) og et maksimalt gennemførligt scenarie blev udviklet som sammenligningsgrundlag. For hvert problem var valget af den foretrukne løsning baseret på flere kriterier: omkostninger/fordele, omkostninger/effektivitet, hvor meget det vil bidrage til målene i den europæiske grønne pagt og til reduktion af vandforureningen, håndhævelse og reduktion af den administrative byrde.

I den foretrukne løsning foreslås det med henblik på at tackle de vigtigste **resterende forureningskilder** at 1) udvide direktivets **anvendelsesområde** til at omfatte **alle byområder med over 1 000 PE**, 2) udvikle nye EU-standarder for egnede individuelle systemer og stille krav om, at medlemsstaterne indfører effektive inspektionsstrategier og 3) udarbejde og gennemføre planer for integreret vandressourceforvaltning i alle store byområder og i byområder med over 10 000 PE, hvor der er en risiko for miljøet, og om nødvendigt begrænse forureningen fra store regnvandsmængder med prioritering af forebyggende (herunder grønne) foranstaltninger. For yderligere at begrænse udledningen af næringsstoffer vil **strengere grænseværdier** for rensning af kvælstof og fosfor gradvist blive anvendt på alle større anlæg, men også på alle anlæg over 10 000 PE, der er beliggende i områder, hvor eutrofiering fortsat er et problem. Der vil gradvis blive indført nye grænseværdier for **forurenende mikrostofer** først for alle store anlæg og derefter for anlæg over 10 000 PE, hvor der på grundlag af klare og enkle kriterier er en risiko for miljøet. I overensstemmelse med forslag fra flere interessenter blev gennemførligheden af et **system med producentansvar** for den yderligere rensning, der er nødvendig for forurenende mikrostofer, vurderet og inkluderet i den foretrukne løsning⁴. Der vil blive indført nye overvågningskrav, navnlig vedrørende drivhusgasemissioner, forurening fra regnvand og sundhedsparametre.

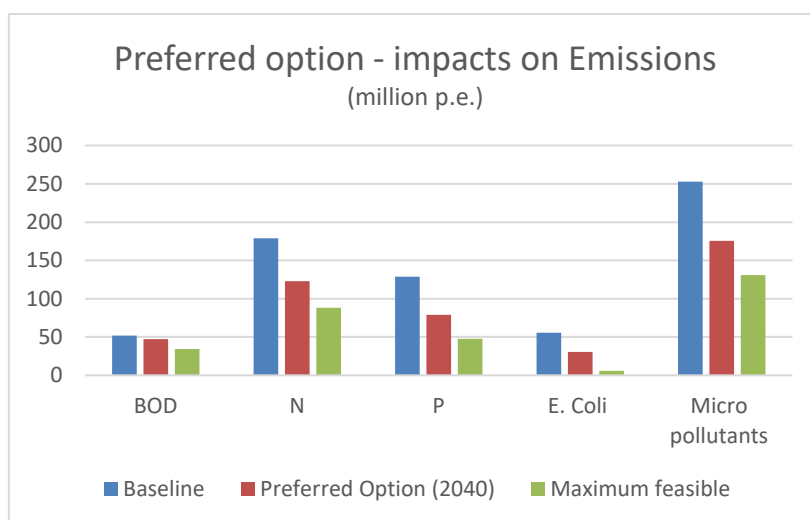
Energisyn vil gradvist blive pålagt alle anlæg over 10 000 PE, således at energineutralitet kan opnås på sektorniveau inden 2040 i overensstemmelse med den bedste praksis, der allerede er i brug i nogle medlemsstater for 2025/2030. For at øge mulighederne for at genbruge slam og genbruge rensed vand vil medlemsstaterne skulle overvåge og spore forurening i industrispildevand allerede ved forureningskilden. Endelig vil rapporteringen blive forenklet og yderligere digitaliseret for at sikre en overordnet bedre forvaltning af sektoren. Virkningerne af yderligere foranstaltninger til **forbedring af gennemsigtigheden, driftseffektiviteten og adgangen til sanitet** præsenteres i konsekvensanalysen. Alle foranstaltninger i den foretrukne løsningsmodel vil finde anvendelse gradvist senest i 2040.

VIGTIGSTE VIRKNINGER

⁴ Det planlagte system vil svare til de systemer, der er indført for håndtering af fast affald, hvor importører og producenter vil være økonomisk ansvarlige for at fjerne den forurening, der forårsages af deres produkter. I dette tilfælde er det lægemidler og personlige plejeprodukter, der er hovedkilderne til forurenende mikrostofer.

Den foretrukne løsnings virkninger på **vandforureningen** i 2040 er sammenfattet i nedenstående figur 2. Sammenlignet med referencescenariet vil den samlede forurening blive reduceret med 4,8 mio. PE (eller 105 014 ton) for BOD, 56,4 mio. PE for kvælstof (eller 229 999 ton), 49,6 mio. PE (eller 29 678 ton) for phosphor, 77,4 mio. PE for den toksiske belastning med forurenende mikrostofer og 24,8 mio. PE for *E. Coli*. I forhold til, hvad der er "teknisk muligt", udgør disse reduktioner 27 % for BOD, 62 % for kvælstof, 61 % for phosphor, 63 % for den toksiske belastning med forurenende mikrostofer og 50 % for *E. coli*. Udledningen af mikroplast vil blive reduceret med 9 %, hovedsagelig gennem foranstaltninger vedrørende overløb efter voldsomt uvejr og byafløb.

Med de planlagte foranstaltninger til at opnå energineutralitet vil **drivhusgasemissionerne** blive reduceret med 4,86 mio. ton (37,32 % af de undgåelige emissioner fra sektoren, som udgør 0,86 % af EU's samlede emissioner). Sammenlignet med 1990 vil dette, sammen med de forventede virkninger af referencescenariet, udgøre en reduktion på 62,51 % af drivhusgasemissionerne, hvilket opfylder målene i EU's klimalov og Fit for 55-klimapakken.



Figur 2: Den foretrukne løsningsmodel — virkning for emissioner (mio. PE pr. år i 2040)

De forventede værdiskabende fordele ved den foretrukne løsningsmodel i 2040 på EU-plan (**6,643 mia. EUR pr. år**) overstiger omkostningerne (**3,793 mia. EUR pr. år**). Værdien af fordelene er højere end omkostningerne i alle medlemsstater — også vel vidende, at der for forurenende mikrostofer (svarende til 27 % af de samlede omkostninger ved den foretrukne løsningsmodel) ikke er fundet en metode til at værdisætte fordelene ved deres reduktion.

Omkostningerne i forbindelse med initiativet vil betyde en stigning på 3,79 % i forhold til de nuværende udgifter til vandforsyning og sanitet⁵. Disse yderligere udgifter vil delvis blive dækket via ordningen om producentansvar (ca. 1,2 mia. EUR pr. år til rensning for forurenende mikrostofer) med begrænsede forventede virkninger for færdigvarepriserne eller for sektorens fortjeneste (**0,6 % i gennemsnit**). Baseret på medlemsstaternes nuværende finansieringsstrategier kan det antages, at ca. 30 % (eller 0,774 mia. EUR pr. år) af de

⁵ Omkring 100 mia. pr. år ifølge OECD.

resterende omkostninger vil blive dækket af offentlige budgetter og 70 % (eller 1,806 mia. EUR pr. år) af vandtakster. Dette ville betyde en **stigning på 2,26 %** i de gennemsnitlige **vandtakster i EU**. Vandprisernes **overkommelighed** ville **ikke være i fare**, selv om sociale ledsageforanstaltninger i et begrænset antal medlemsstater ville være nyttige. **EU-midler** (ca. 2 mia. EUR pr. år til vandsektoren) vil fortsat være uundværlige for at dække en del af de investeringer, der er nødvendige for at opnå fuld overholdelse af det reviderede direktiv. Selv om digitalisering kan bidrage til at forbedre og forenkle overvågning og rapportering, vil der være behov for en yderligere indsats for bedre at kunne spore forurening fra de resterende forureningskilder. **EU's vandindustri** forventes at drage **fordel af nye forretningsmuligheder**, samtidig med at innovation og forskning vil blive fremmet og bidrage til at forbedre vandindustriens allerede gode konkurrenceevne.

Med den foretrukne løsning vil direktivet være i fuld overensstemmelse med den grønne pagts centrale mål, herunder det overordnede mål om klimaneutralitet, samtidig med at det er i fuld overensstemmelse med flere igangværende/planlagte lovgivningsforslag såsom revisionerne af direktivet om miljøkvalitetskrav, badevandsdirektivet, havstrategirammedirektivet og evalueringen af direktivet om slam fra rensningsanlæg. Det vil også bidrage direkte til en bedre gennemførelse af verdensmål 6 om lige adgang til egnet sanitet og hygiejne for alle.