

2012-12-04

Kvalitets- och Miljöstyrning
Lars Lindblom

Styrelsen för Stockholm Vatten VA AB

**Angående remissen om remiss av naturvårdsverkets redovisning av
regeringsuppdrag om styrmedel för rening i kommunala reningsverk**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta

att som svar på rubricerad remiss åberopa det som framgår i ärendet

Gösta Lindh

Lars Lindblom

ÄRENDET

Naturvårdsverket föreslår i sin Rapport 6521 :

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6521-8.pdf>

ett nytt styrmedel för ökad rening från kommunala reningsverk. Flera olika styrmedel har utvärderats det som föreslås är ett certifikatssystem (CEASAR). Förslaget som redovisas i rapporten är svaret på ett regeringsuppdrag:

"Naturvårdsverket ska efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten (från den 1 juli 2011) och andra berörda aktörer utreda och föreslå lämpliga styrmedel för hur reningen i kommunala avloppsreningsverk kan förbättras så att utsläppen av kväve och fosfor till kusten från och med Norrtälje kommun till och med Kattegatt kan minska med minst 3 000 ton respektive 15 ton jämfört med år 2006. Som ett exempel på styrmedel ska ett avgiftssystem för utsläpp av kväve och fosfor från avloppsreningsverken utredas. De miljö kvalitetsnormer som krävs enligt vattenförvaltningen ska beaktas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 15 oktober 2012."

Det föreslagna certifikatssystemet verkar genom att skapa ett ekonomiskt incitament för reningsverken att starta uppgraderingar redan år 2016, och kan delvis ersätta tillståndsprocessen, som i dag är en flaskhals för åtgärdsarbetet.

Förslaget innebär följande åtgärder :

1. Lag om kvävecertifikat för tillståndspliktiga kommunala reningsverk inom BSAP-området införs till den 1 januari 2016.
2. Förordning/generella föreskrifter om ackrediterade mätmetoder för kväve, verifierade kväverapporter vid reningsverk samt retentionsfaktorer införs till den 1 januari 2015.
3. Ett informativt styrmedel riktat till verksamhetsutövare införs den 1 juli 2014 eller så snart beslut är fattat om CEASAR:s införande.
4. Vägledning till berörda regionala myndigheter påbörjas den 1 juli 2014 eller så snart beslut är fattat om CEASAR:s införande.
5. Framtagande av nya underlag om retention och hydrologiska nätverk tas fram till den 1 juli 2014 eller så snart beslut är fattat om CEASAR:s införande.
6. Program och underlag för tillsyn, övervakning och rapporteringssystem tas fram till den 1 januari 2015.

De administrativa kostnaderna för ärendehandläggning av beslutande myndighet, kontoföringsmyndighet och tillsynsmyndighet finansieras med avgifter från verksamheter registrerade i systemet.

Nedan ges en kort beskrivning av CEASAR:

När ett reningsverk genomför en åtgärd för att reducera kväve genereras ett kvävecertifikat för varje kg kvävereduktion som sker till kustvatten. Branschens beting på 3 000 ton kvävereduktion per år bestämmer det minsta antalet kvävecertifikat, dvs. ”golvet” för hur många kg reduktion till kustvatten inom BSAP-området som reningsverken tillsammans ska uppnå till ett bestämt år. När styrmedlet införs börjar golvet på den nivå som branschen befinner sig på. Sedan sker en procentuell golvhöjning tills betinget ska vara uppnått. Den i förväg annonserade golvhöjningen per år fram till slutåret ger vägledning till enskilda verksamhetsutövares långsiktiga planering av investeringar och säkerställer betingsuppfyllelsen till slutåret.

Golvet, dvs. den minsta totala kvävereduktion som ska göras varje år, fördelas ut på reningsverken som individuella reningskvoter (andelar av branschens beting) efter reningsverkens reduktionsgrader. På en bestämd avstämningsdag varje år måste varje reningsverk till sitt konto vid Naturvårdsverket lämna in det antal certifikat som krävs för att visa att man uppfyllt sin reningskvot under föregående år. Det finns två sätt för ett reningsverk att skaffa sig de kvävecertifikat som krävs för att uppfylla sin årliga reningskvot. Det ena är att genomföra utsläppsreduktioner vid det egna reningsverket. Det

andra är att köpa kvävecertifikat på certifikatsmarknaden. Dessa kommer från andra reningsverk som redan har gjort utsläppsreduktioner som går längre än sina reningskvoter.

Ett certifikat är motsatsen till en utsläppsrätt genom att vara ett bevis på att en enhet kvävereduktion har genomförts istället för en rättighet att släppa ut en enhet kväve. Ett kvävecertifikat är sålunda ett bevis på en fullgjord del i en gemensam skyldighet för att uppfylla branschens beting. CEASAR är också en marknad för handel med gemensamma skyldigheter att uppfylla branschens beting. Handeln med skyldigheter skapar flexibilitet för enskilda reningsverk att planera och investera i åtgärder när det är mest lämpligt enligt den kommunala VA-planeringen. Samtidigt bibehålls branschens samlade reduktionstakt mot målet eftersom de reduktioner som inte sker på ett reningsverk ett år redan har skett på ett eller flera andra reningsverk som gått längre än golvnivån.

Handeln med certifikat inom CEASAR kommer att ge ett kilopris på kväve och därmed även ett ekonomiskt incitament för alla kommunala reningsverk att genomföra nödvändiga kvävereduktioner till Östersjön, Öresund och Kattegatt. Kilopriset kommer att bestämmas av utbudet av certifikat, dvs. golvet för de minsta antal certifikat som ska genereras varje år, och verksamhetsutövarnas efterfrågan. Intäkter och kostnader för certifikat stannar därmed inom branschen.

BAKGRUND

EU:s ramdirektiv för vatten, vattendirektivet, trädde i kraft år 2000 och är införlivad i svensk lagstiftning.

Direktivets styrmedel för att få till stånd åtgärder för en bättre vattenkvalitet är miljökvalitetsnormer (MKN) och åtgärdsprogram. Nu tretton år senare råder det fortfarande osäkerhet om effekten av dessa styrmedel, särskilt MKN:s rättsstatus har diskuterats och har olika tolkningar i olika länder, det finns dessutom två typer av MKN en för ekologisk status och en för kemisk status.

Den senaste och nu gällande uppfattningen är att kemisk status definieras av gränsvärdesnormer (generellt för de prioriterade ämnena) och MKN måste följas oberoende av kostnader. MKN för ekologisk status kan däremot inte ta över i en tillståndsprövning utan skall vägas in som ett intresse bland andra t.ex kostnader, bästa tillgängliga teknik m.m. MKN för ekologisk status är med andra ord inte tvingande. Ett annan svårighet är att det oftast är svårt att påvisa ett samband mellan verksamhetsutövarens åtgärder och MKN.

Åtgärdsprogrammen är däremot tvingande för kommuner. Åtgärdsprogram som tagits fram av Vattenmyndigheterna (år 2009) hittills är dock så pass allmänna att de inte är användbara för underlag till åtgärder ute i kommunerna.

Baltic Sea Action Plan (BSAP) ställer också krav på reningsverk men arbetar utifrån en helhetsyn baserat på den totala belastningen på Östersjön.

Vattendirektivet med MKN och BSAP arbetar mot samma mål men har olika angreppspunkter. I det aktuella uppdraget till Naturvårdsverket ingår att få en kongruens mellan dessa.

I december 2009 presenterade Vattenmyndigheten för Norra Östersjön *Åtgärdsprogram Norra Östersjöns vattendistrikt*. Kraven på reningsverken inom distriktet var här inte specificerade utan generella, dels nämns krav på reduktion av fosfor med 35 – 50 % samt kväve med 50 – 70 %, dels beskrivs i en kostnads/nyttoanalys reduktionskrav på 34 ton totalfosfor och 2500 ton totalkväve.

För Södra Östersjöns (som utgör andra delen av egentliga Östersjön) vattendistrikt saknas motsvarande siffror.

Enligt BSAP skall belastningen till Östersjön minska med 3000 ton jämfört med 2006 års nivå sedan dess har en reduktion på 286 ton genomförts innebärande att det återstår 2714 ton fördelat på 1046 ton för egentliga Östersjön (Ålands hav till Öresund). 1535 ton för Kategatt och 134 ton för Öresund. BSAP har inte samma upplösning (detaljerad indelning i vattenförekomster som Vattenmyndigheten).

Vattenmyndighetens (Norra Östersjön) krav definierat i föreslaget åtgärdsprogram går, som framgår ovan, betydligt längre än BSAP betinget, värt att notera är att Vattenmyndigheten för Södra Östersjön ännu inte formulerat ett åtgärdsprogram specifikt riktat till kommunala reningsverk.

Just osäkerheten om vem som skall göra vad och hur mycket, och oklarheter om hur tillämpningen av MKN och åtgärdsplaner skall tillämpas i prövningsärenden har försenat åtgärdsarbetet på lokal nivå (dit kommunala reningsverk hör).

Större investeringar i VA görs oftast i ett generationsperspektiv och valet mellan att göra driftoptimeringar eller göra ett tekniksprång innebär stora skillnader i kostnader.

Klara och långsiktiga riktlinjer (och styrmedel) är nödvändiga i denna process för att åtgärdsarbetet skall kunna ta fart.

Mot denna bakgrund är regeringens uppdrag till Naturvårdsverket och Rapport 6512 väl motiverad.

VÅRA SYNPUNKTER

De stora regionala verken i Stockholmsregionen har två miljoner anslutna och har ett utsläpp på drygt 2000 ton kväve om året. De regionala verken har därmed stora möjligheter att ge ett betydande bidrag till BSAP betinget. Vi är i grunden positiva till CEASAR främst för sin aggregerade syn på recipienten och dess förhållandevis enkla regelverk. CEASAR kan ge ett ekonomiskt incitament som tillsammans med förenklat tillståndsförfarande säkert kan bidra till att åtgärdsarbetet påskyndas.

Förslaget att införa certifikat (Ceasar) är väl underbyggt och rapporten håller en hög teoretisk nivå där flertalet aspekter i denna komplexa ”tillstånds och vattendirektivsmiljö” belysts väl. Vi förordar också Ceasar som det bästa av de belysta alternativen till styrmedel i alla fall för kvävereduktion. Dessutom stannar pengarna inom VA-kollektivet till skillnad mot skatt och avgifter.

Vi delar uppfattningen att fosforbetinget i princip redan är uppnått i vårt vattenområde, vilket i så fall för vår del gör frågan om styrmedel för fosfor mindre angelägen, då

fosforbetinget inte kräver några stora investeringar utan kan upprätthållas med driftoptimeringar.

Verkligheten är dock komplex inte minst på myndighets- och expertnivå och vi vill därför att man i det fortsatta arbetet beaktar följande :

Rapporten redovisar inget färdigt förslag på styrmedel för fosfor, vilket är en brist, i stället redovisas en fallstudie på Västerhavets distrikt där fem olika styrmedel dimensionerats och jämförts .

I den enklaste formen av certifikatssystemet där Egentliga Östersjön utgör spelplanen och ett aggregerat beting innebärande ett golvvärde på 82 %, är certifikatssystemet lätt att ta till sig. Jämförbart med situationen då kravet från EU på 10 mg/l totalkväve kom. Det kravet var dock väl trubbigt och inte i alla avseenden kopplat till recipienten.

Det råder en stor skillnad mellan Vattenmyndighetens åtgärdsförslag på 2500 tons reduktion enbart för Norra Östersjöns Vattendistrikt (egentliga Östersjön omfattar även Södra Östersjöns vattendistrikt som ännu inte specificerat sina åtgärdskrav för reningsverken) och BSAP (enligt CEASAR) på 1046 ton.

Rapporten tar upp detta och anger att för att få bättre överensstämmelse mellan MKN och BSAP kan golvvärdet behöva skäras för vissa områden.

Vi anser att en differentiering av olika områden kommer att komplicera certifikatssystemet och försena åtgärdsarbetet, då olika grad av rening har olika prislappar. Det kan vara motiverat för vissa känsliga vattenområden som vattentäkter men bör tillämpas mycket sparsamt.

Rent teoretiskt skulle de stora verken i Stockholmsregionen genom införandet av avancerad teknik kunna klara av större delen av BSAP betinget för Egentliga Östersjön. Det kan resultera i att marknaden kollapsar p.g.a. överskott på certifikat.

Våra beräkningar ger vid handen att vid en halt 5 mg/l kväve (beräknat för år 2020 med hänsyn tagen till befolkningstillväxt) i det samlade utsläppet från de stora regionala verken i Stockholm skulle ge en minskning på 745 ton.

Överskott på certifikat och låga priser gör det gynnsamt för mindre reningsverk uppströms Norrström att köpa certifikat snarare än att uppgradera sina verk, vilket kan vara olyckligt för Mälaren.

Ett uppgraderat verk med avancerad kväverening har generellt sett en bättre reningskapacitet inte bara för kväve (och fosfor) utan även av andra biologiskt nedbrytbara ämnen vilket innebär en extra miljövinst.

Prisbilden är ju den viktigaste komponenten i ett styrsystem baserat på certifikat.

I rapporten uppskattas att Kostnaden för att uppnå en minskning med 2714 ton kväve (BSAP betinget) är 138 miljoner kronor per år. Vi anser att denna summa möjligen täcker mindre investeringar och processoptimeringar, den är dock enligt våra beräkningar för låg. Skulle kraven (golvnivån) skäras behövs troligen ny och betydligt dyrare teknik införas och priset för certifikat blir betydligt högre.

De stora regionala verken i Stockholm har förberett sig för att öka reningen och har kalkylunderlag som kan ge underlag för vad kvävereningen kommer att kosta vid olika golvvärden.

Priset för certifikat måste uppdateras och olika scenarion måste ses över innan ett certifikatssystem kan sättas i drift. Rätt pris är en förutsättning för att CEASAR skall få avsedd effekt.

Vid större ut/ombyggnader av ett reningsverk, särskilt om ett ledningsnät ingår i verksamheten, är det inte bara kväveutsläpp som behöver tillståndsprövas enligt miljöbalken. Sannolikt kommer vi att behöva arbeta både med ett certifikatssystem och en tillståndsprövning. De administrativa förenklingarna man i dessa fall skulle uppnå för vår del med ett certifikatssystem blir då marginella. Ett golvvärde med utsläppta mängder per år är för grovt om verksamhetens utsläpp t.ex. skall säsonganpassas.

Nyttan med ett certifikatssystem måste tydliggöras i dessa fall och riktlinjer för hur miljöprövningsnämnden skall använda CEASAR i sin prövning måste utarbetas.

Vi anser att ett lagförslag som möjliggör CEASAR kan beredas, men det är enligt vår bedömning en så pass stor skillnad mellan det ännu ganska teoretiska förslaget som presenteras i rapporten och verkligheten att innan lagen kan träda i kraft bör ett antal scenarion, främst för olika golvvärden för de stora reningsverken i vår region, studeras. Golvvärdena kan ha stor betydelse för styrmedelsverkan och även hur mindre reningsverk uppströms Mälaren kommer att agera. Användandet av olika golvvärden för olika vattenförekomster kommer att urholka nyttan med CEASAR.

SLUT

Bilaga *Tabeller ur Rapport 6512*

Tabell 4.1 Översikt av styrmedel för kvävebeting för BSAP

	Styrmedel	Lagteknisk konstruktion	Verksam reglering	Styrning
1.	Tillståndsprövning med utsläppsvillkor	Miljöbalkens regelverk	Kvantitetsreglering	Kvantitetsstyrning
2.	Skärpta krav i generella föreskrifter ¹⁰			
3.	Handel med utsläppsrätter	Ny lag	Prisreglering	Prisstyrning
4.	Handel med certifikat			
5.	Skatt			
6.	Riktutsläppsvärden med avgift och subvention			
7.	Avgiftssystem med återföring			

Tabell 4.11 Golvhöjning baserad på 2010 års utsläppsnivåer

Golvreduktionsgrad (%)	Reduktion vid kust, nya certifikat (tusental kg)	Historiskt genererade certifikat (tusental kg)	Certifikatgolv (tusental kg)
73	0	1 895	1 895
74	292	1 706	1 998
75	633	1 438	2 071
76	975	1 269	2 244
77	1 317	1 076	2 393
78	1 658	901	2 559
79	2 000	735	2 735
80	2 342	593	2 935
81	2 683	473	3 156
82	3 024	379	3 403

Tabell 4.9 Sammanfattning över dimensionering av analyserade styrmedel för att nå kvävebetinget

	Reglering	Dimensionering av reglernivåer	Beräknat antal provningar	Beräknad tidsåtgång för genomförande
Tillståndsprovning	Utsläppsvillkor Lägsta reduktionsgrad	6-7 mg/l 85 %	40-87 60-70	15-30 år
Generella föreskrifter	Utsläppskrav Lägsta reduktionsgrad	7 mg/l 85 %	80-87 60-70	10-20 år
Handel med utsläppsrätter	Taksänkning för belastningssumma	9460 → 6460 ton	20-45	10-15 år
CEASAR	Golvhöjning för reduktionsgrad	73 % → 82 %	20-45	10-15 år
Skatt	Skatt på belastning till kustvatten	50 - 210 kr/kg	20-45	10-20 år
RAS	Avgift/subvention på belastning till kustvatten	50 - 210 kr/kg	20-45	10-20 år
ASAR	Avgift på belastning till kustvatten	60 - 250 kr/kg	20-45	10-20 år

Tabell 4.10 Jämförelse av uppskattade kostnader för införande av avgiftssystem och handel med certifikat (mkr)²⁰

	Tillståndsprovning (referensalternativ)		Avgiftssystem (ASAR)		Certifikatssystem (CEASAR)	
	Inledande	Löpande	Inledande	Löpande	Inledande	Löpande
Åtgärds-kostnader						
Verksamhetsutövare		164 - 190		138		138
Transaktions Kostnader						
Verksamhetsutövare	26 - 116		29 - 73	17 - 19	29 - 73	19 - 20
Myndigheter / stat			6 - 12	2,5 - 3,5	10 - 17	4 - 5
Kommuner/ Länsstyrelser	1 - 8		3 - 8		3 - 8	
Totalt	27 - 124	164 - 190	38 - 93	158 - 160	42 - 98	161 - 163
Årliga totala kostnader	166 - 197		160 - 167		165 - 172	