



PM 2013:19 RVI (Dnr 001-1628/2012)

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om styrmedel för rening i kommunala reningsverk

Naturvårdsverkets rapport 6521

Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om styrmedel för rening i kommunala reningsverk” hänvisas till promemorian.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Uppdragets syfte är att utreda och föreslå lämpliga styrmedel för hur reningen i kommunala avloppsreningsverk kan förbättras för att minska kväve- och fosforutsläppen till kusten från och med Norrtälje kommun till och med Kattegatt så att de bidrar till att Sverige uppnår BSAP (Baltic Sea Action Plan) betingen och betingen enligt miljö kvalitetsnormerna (MKN) avseende kväve och fosfor inom vattenförvaltningen. De årliga utsläppen av kväve och fosfor från de kommunala avloppsreningsverken ska minska med minst 3 000 ton respektive 15 ton jämfört med utsläppen år 2006. Den kvävereduktion som ska göras vid kommunala avloppsreningsverk innebär att utsläppen måste minska med nästan en tredjedel till år 2021.

Naturvårdsverket föreslår ett certifikatsystem, CEASAR (Certifikatsystem För Effektiv Allokering av Skyldigheter Anpassade till Retention), som tar ett helhetsgrepp om kväveutsläppen från de kommunala avloppsreningsverken. Detta i form av kvävereningkvoter och handel med kvävecertifikat för de tre havsbassängerna (Västerhavet, Norra Östersjön och Södra Östersjön) som ingår i BSAP.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholm Vatten AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har avböjt att besvara remissen.

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att styrmedlet får anses ge ett gott ekonomiskt incitament för att skynda på åtgärdsarbetet med att minska kväveutsläppen från de kommunala reningsverken. Vissa frågor bör dock studeras närmare innan lagstiftningsåtgärder vidtas.

Stockholm Vatten AB anser att förslaget att införa certifikat (CEASAR) är väl underbyggt samt att fosforbetinget i princip redan är uppnått. Stockholm Vatten påpe-

kar dock att priset för certifikat måste uppdateras och att olika scenarion måste ses över innan ett certifikatsystem kan sättas i drift.

Mina synpunkter

Det är av högsta vikt att säkra Östersjöns vattenkvalitet och jag välkomnar Naturvårdsverkets utredning och föreslagna certifikatsystem (CEASAR). Detta styrmedel har en stor potential att minska utsläppen av kväve i Östersjön. Hitintills har våra kommunala reningsverk haft problem med en bristande samsyn mellan Vattendirektivet, BSAP:s krav och miljökvalitetsnormerna som resulterat i en osäkerhet på lokal nivå kring vem som ska göra vad och hur mycket. Miljökvalitetsnormerna har inte varit tvingande och åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna har tagit fram har varit för allmänna för att kunna användas som underlag för åtgärder i kommunerna.

Det är därför välkommet att regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att, tillsammans med andra berörda aktörer, föreslå lämpliga styrmedel som konkretiserar vilka åtgärder kommunernas reningsverk bör vidta för att uppnå minskade utsläppsnivåer. Detta har resulterat i det liggande förslaget om att skapa ett certifikatsystem (där ett certifikat motsvarar en utsläppsrätt genom att vara ett bevis på att en enhet kvävereduktion har genomförts) som ger kommunala reningsverk tydliga mål som ska uppfyllas, samtidigt som de har viss flexibilitet i hur de ska uppfylla dessa genom en certifikathandel mellan reningsverken i regionen.

Jag delar dock Stockholm Vatten AB:s åsikt att priset på certifikat måste uppdateras och att olika scenarion ses över innan systemet tas i bruk så att marknaden inte kollapsar på grund av ett certifikatöverskott. Prisbildningen är den viktigaste komponenten i ett system baserat på certifikat och om CEASAR ska bli det effektiva styrmedel som efterfrågas måste priset vara rätt.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och Stockholm Vatten AB:s yttrande.

Stockholm den 30 januari 2013

PER ANKERSJÖ

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen ”Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om styrmedel för rening i kommunala reningsverk”, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar att lämna följande svar på remissen.

Både kväve- och fosfortillskottet måste minskas ytterligare längs våra kuster. Detta kan göras både genom direkt lagstiftning eller genom handel med olika former av utsläppsrätter. Vänsterpartiet föredrar direkt lagstiftning eftersom den kan göras mer förutsägbar och inte riskerar att leda till olika former av orättvisor där ekonomiskt starka krafter kan köpa sig fria på ett orättfärdigt sätt. Vi anser dock att det finns situationer där ett system med utsläppsrätter kan vara befogat genom att det förenklar de administrativa kostnaderna och ger större flexibilitet vid hanteringen.

Vad gäller utsläpp av närsalter bedömer vi att ett system med utsläppsrätter är mer ändamålsenligt vad gäller fosfor, eftersom fosfor bara förekommer i 2 former (joner och molekyler) och inte avgår till luft. Det är därför mycket lättare att göra en total fosforbudget, vilket är nödvändigt för ett system med utsläppsrätter, än det är för kväve, som hela tiden står i förbindelse med luften.

Ett system för utsläppsrätter i vatten måste vara begränsat till ett givet avrinningsområde och man måste vara helt säker på att lokala större utsläpp inte negativt påverkar den lokala miljön. En miljö kan inte offras för en annan (jmf Vattendirektivet). Det här föreslagna systemet förefaller inte skyddat mot den typen av problem och Stockholm Vatten pekar på en del andra problem i sitt remissvar.

Vänsterpartiet avstyrker därför förslaget i sin nuvarande utformning men är positiv till att ett system med utsläppsrätter prövas för i första hand fosfor och inom ett mindre geografiskt område - gärna då inkluderande också andra former av utsläpp som från till exempel jordbruket. Ett sådant system skulle ge större ekonomiska vinster men antagligen vara legalt mer komplicerat men klart värt att pröva.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

ÄRENDET

Bakgrunden till rapporten är ett regeringsuppdrag.

Uppdragets syfte är att utreda och föreslå lämpliga styrmedel för hur reningen i kommunala avloppsreningsverk kan förbättras för att minska kväve- och fosforutsläppen till kusten från och med Norrtälje kommun till och med Kattegatt så att de bidrar till att Sverige uppnår BSAP betingen och betingen enligt MKN avseende kväve och fosfor inom vattenförvaltningen. De årliga utsläppen av kväve och fosfor från de kommunala avloppsreningsverken ska minska med minst 3 000 ton respektive 15 ton jämfört med utsläppen år 2006. Den kvävereduktion som ska göras vid kommunala avloppsreningsverk innebär att utsläppen måste minska med nästan en tredjedel till år 2021.

Naturvårdsverket föreslår ett certifikatsystem, CEASAR, som tar ett helhetsgrepp om kväveutsläppen från de kommunala avloppsreningsverken. Detta i form av kväverenkingskvoter och handel med kvävecertifikat för de tre havsbassängerna (Västerhavet, Norra Östersjön och Södra Östersjön) som ingår i BSAP.

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.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholm Vatten AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har avböjt att besvara remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 december 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är positivt till förslaget att införa CEASAR som styrmedel för kväve-reduktion. Förslaget innebär en helhetssyn på recipienten och stadsledningskontoret delar uppfattningen att styrmedlet får anses ge ett gott ekonomiskt incitament för att skynda på åtgärdsarbetet med att minska kväveutsläppen från de kommunala reningsverken.

De stora regionala avloppsreningsverken i Stockholmsregionen har två miljoner anslutna och har ett utsläpp på drygt 2000 ton kväve om året. Dessa reningsverk har därmed stora möjligheter att ge ett betydande bidrag till BSAP betinget. Verken har förberett sig för att öka reningen och har kalkylunderlag som kan ge underlag för vad kvävereningen kommer att kosta vid olika golvvärden.

Det ännu ganska teoretiska förslag på införandet av CEASAR som presenteras i rapporten bör följas upp av studier om pris för certifikat och olika scenarion, främst rörande golvvärden för de stora reningsverken i Stockholmsregionen. Frågan om hur CEASAR ska beaktas i tillståndsprövningsprocessen enligt miljöbalken bör även tydliggöras. Golvvärdena kan få stor betydelse för styrmedelsverkan och även hur mindre reningsverk uppströms Mälaren kommer att agera vid ett införande av certifikat. Användandet av olika golvvärden för olika vattenförekomster kan komma att urholka nyttan med CEASAR.

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att fosforbetinget enligt BSAP i princip redan är uppnått i Egentliga Östersjön, vilket för Stockholms del gör frågan om styrmedel för fosfor mindre angelägen.

Vad gäller betingen enligt MKN är det angeläget, såsom konstateras i rapporten, att den internationella utvecklingen av styrmedel på området och miljöbalkens regelverk analyseras i det fortsatta arbetet med att begränsa utsläppen av kväve och fosfor till Östersjön.

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB beslutade vid sitt sammanträde den 12 december 2012 att besvara remissen med bolagets yttrande.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Katarina Luhr (MP), *bilaga 1*.

Stockholm Vatten AB:s yttrande daterat den 4 december 2012 har i huvudsak följande lydelse.

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 skärpas 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.

Prisbildningen 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) skärpas 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 med 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.

Stockholm Vatten AB

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Katarina Luhr (MP) enligt följande:

Jag tycker att det föreslagna certifikatsystemet är intressant eftersom fosfor och kväverening behöver förbättras snabbt. Därför är det ett problem att ett färdigt förslag verkar dra ut på tiden. T.ex. behövs en ordentlig utvärdering av ett golvvärde som ger tillräckligt starka reningskrav.

Jag anser även att det är oproportionerligt att regeringen enbart ställer krav på större punktkällor, och att diffusa utsläppskällor som står för en stor del av utsläppen enbart behöver genomföra frivilliga åtgärder.

Regeringen bör återkomma med förslag till system för ekonomiska styrmedel som omfattar åtminstone de enskilt största utsläppen som orsakar övergödning, jordbruket, senast under 2014.