



Avdelning: Plan och miljö
Handläggare: Åsa Ekman
Telefon: 08-508 28 917
Fax: 08-508 28 808
E-post: asa.ekman@miljo.stockholm.se

2006-02-28

MHN 2006-03-14 p 17

AB Fortum Värme samägt med Stockholms stads ansökan om tillstånd till distribution av gas i Stockholms kommun m.fl. kommuner

Remiss från Miljödomstolen, mål M 486-02

Förslag till beslut

1. Yrka att ett villkor för utsläppsminskning av gas och foggerolja från gasnätet uppfyller följande krav:
 - a. Villkoret formuleras så att det är gasnätet i dess helhet, oberoende av vem som är verksamhetsutövare, som ska läcka mindre år 2022 än år 2002.
 - b. Ett exakt gasläckage för basåret 2002 bestäms och räknas om till koldioxidekvivalenter för den aktuella gassammansättningen år 2002.
 - c. Utsläppet av koldioxidekvivalenter, oavsett gassammansättning, föreskrivs vara 40 % mindre år 2022 än år 2002. Detta värde bör räknas om till m³ eller ton gas och slutsiffran bör vara ett gränsvärde.
 - d. Bolaget föreskrivs successiva utsläppsminskningar, i t.ex. 4-årsintervall, utifrån sin preliminära investeringsplan.
 - e. Utsläppsminskningar, uttryckta som ton eller m³ koldioxidekvivalenter, föreskrivs för varje 4-årsintervall fram till år 2022. Dessa värden kan vara riktvärden.
2. Miljö- och hälsoskydds nämnden har inte något att erinra mot att den vilandeförklarade frågan om distribution av naturgas/luft återupptas.
3. Översända yttrandet i 15 exemplar till Miljödomstolen.

Urban Jonsson

Per Junker

Bilaga

T.f. direktör

T.f. avdelningsdirektör

Sammanfattning

Miljödomstolen lämnade i deldom den 18 december år 2003 AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad (nedan Fortum) tillstånd till distribution av stadsgas motsvarande energimängden 500 GWh/år.

Samtidigt sköts frågan om villkor för läckage av gas och foggerolja från nätet upp under en prövotid som varade fram till den 31 december 2005.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid nämndsammanträdet den 22 april år 2003 att i remissvaret till miljödomstolen bl.a. ”yrka att bolaget i prövotidsutredningen ska ge underlag att meddela slutliga villkor för läckage från gasnätet uttryckta som gränsvärden”.

Fortum föreslår följande villkor:

”Fortum skall genom successiva åtgärder senast vid utgången av 2022 ha minskat läckaget av gas och foggerolja från bolagets gasnät med minst 40%, jämfört med läckaget år 2002”

Förvaltningen anser att föreslaget villkor är svårt att tolka och följa upp. Förvaltningen föreslår därför några krav som villkoret ska uppfylla för att Miljö- och hälsoskyddsnämndens krav på att villkoret ska uttryckas som ett gränsvärde ska uppfyllas.

Bakgrund

Miljödomstolen lämnade i deldom den 18 december år 2003 AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad (nedan Fortum) tillstånd till distribution av stadsgas motsvarande energimängden 500 GWh/år.

Samtidigt sköts frågan om villkor för läckage av gas och foggerolja från nätet upp under en prövotid som varade fram till den 31 december 2005. Under denna tid skulle Fortum genomföra viss utredning och bl.a. genomföra läckagebegränsande åtgärder på nätet och redovisa en plan för vilka åtgärder som successivt bör vidtas för att begränsa det återstående läckaget samt en prognos över hur kostnaderna för åtgärderna fördelar sig i förhållande till utsläppsreduktionen. Fortum åtog sig i målet en utsläppsreduktion om 40 % inom 20 år.

Fortum ålades även att redovisa vilka ytterligare åtgärder som skulle krävas för uppnående av en utsläppsreduktion om totalt 60 % inom 20 år och en uppskattning av kostnaderna för detta.

Vidare vilandeförklarades målet dels gällande distribution av gas överstigande 500 GWh/år upp till 1,2 TWh/år dels gällande permanent distribution av naturgas/luft.

Miljödomstolens dom överklagades till Miljööverdomstolen, som i dom den 16 november 2005 ändrade den överklagade domen så tillvida att Fortum ålades att utreda vilka åtgärder som krävs för en minskning av läckaget från gasnätet med 70 % inom 20 år och kostnaderna för detta.

Fortum har nu inkommit med den föreskrivna utredningen och föreslår slutliga villkor för läckaget från nätet samt begär att den vilandeförklarade frågan om distribution av naturgas/luft återupptas. Den vilandeförklarade frågan om distribution av mer än 500 GWh/år stadsgas har återkallats.

Miljödomstolen har lämnat Miljö- och hälsoskyddsnämnden möjlighet att yttra sig över ansökan senast den 29 mars år 2006.

Fortums prøvotidsredovisning

I tillståndsansökan från år 2002 uppskattade Fortum läckaget av gas under 2001 till ca 2-11 miljoner Nm³ (normalkubikmeter).

Genom att Fortum under prøvotiden bl.a. mätt förbrukningen hos 1 500 spiskunder, kontrollerat gasmätare hos bolagets kunder och undersökt i vilken omfattning förbrukning sker utan debitering, s.k. 'kundläckage', har läckaget under perioden 2002-2004 beräknats till ca 9-11 miljoner Nm³/år. Under två år var läckaget drygt 11 miljoner Nm³ och denna nivå använder Fortum som utgångspunkt i utredningen om läckagebegränsande åtgärder i stadsgasnätet.

Fortum har gjort en plan för investeringar i gasnätet för åren 2006 till 2010. För att bedöma kostnaderna för att nå en 40 % respektive 70 % minskning av läckaget fram till år 2022 har bolaget även gjort en långtidsplan. Kostnaden för att minska läckaget från gasnätet med 40 % jämfört med år 2002 beräknar Fortum till ca 0,6 miljarder kronor eller 1,3 kr/kg CO₂-ekvivalent. Fortum beräknar att kostnaden skulle uppgå till 1,4 miljarder kronor eller 1,8 kr/kg CO₂-ekvivalent för de åtgärder som krävs för en läckageminskning med 70 %.

Fortum anser att kostnaden för en minskning av läckaget med 70 % är orimlig enligt 2 kapitlet 7 § miljöbalken. Fortum jämför då den specifika kostnaden för läckageminskningen, 1,8 kr/kg CO₂-ekvivalent, med nivån för skatt på koldioxid som är 0,91 kr/kg CO₂-ekvivalent. Samtidigt anges en minskning med 70 % endast leda till en minskning av det totala utsläppet av koldioxidekvivalenter från Stockholms kommun med 1,9 %.

Fortums förslag till villkor

Fortum anger att ett slutligt villkor för läckaget från gasnätet antingen kan avse vissa åtgärder eller en viss minskning av läckaget. Enligt bolagets uppfattning är det förra alternativet olämpligt då en minskning av läckaget kan ske genom antingen s.k. relining av en ledningssträcka (en renoveringsåtgärd som gör att ledningen blir i princip läckagefri), eller avveckling av samma sträcka och i dagsläget går det inte att avgöra vilka sträckor som är lämpliga att avveckla så långt fram i tiden som 20 år. Dessutom kan det i framtiden utvecklas ny teknik som framstår som mer lämplig än den då i villkoret angivna. Följaktligen bör villkoret istället avse en viss läckageminskning, baserat på de åtgärder som i dagsläget framstår som rimliga.

Fortum accepterar att åtgärder som innebär en läckageminskning om 40 % läggs till grund för ett slutligt villkor och föreslår följande villkor:

”Fortum skall genom successiva åtgärder senast vid utgången av 2022 ha minskat läckaget av gas och foggerolja från bolagets gasnät med minst 40%, jämfört med läckaget år 2002”

Det ovan föreslagna villkoret skall gälla vid drift av det befintliga gasnätet, även då det utnyttjas för distribution naturgas/luftblandning, vilket Fortum nu begär tillstånd till att få göra permanent.

Fortums yrkanden

Fortum yrkar att miljödomstolen skall återuppta den vilandeförklarade frågan om tillstånd till distribution av naturgas/luftblandning i bolagets stadsgasnät och lämna bolaget begärt tillstånd samt att miljödomstolen med upphävande av prövotidsförordnandet i miljödomstolens deldom den 18 december 2003 skall föreskriva vad som föreslagits att gälla som slutligt villkor av läckage för gas och foggerolja från bolagets gasnät.

Fortum återkallar sitt yrkande om tillstånd till distribution av gas i gasnätet överstigande 500 GWh/år.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att det av Fortum föreslagna villkoret: ”Fortum skall genom successiva åtgärder senast vid utgången av 2022 ha minskat läckaget av gas och foggerolja från bolagets gasnät med minst 40%, jämfört med läckaget år 2002” är svårt att tolka och följa upp.

Då gasnätet sträcker sig genom fyra kommuner, Solna, Sundbyberg, Nacka och Stockholms kommuner och det därmed finns fyra kommunala tillsynsmyndigheter, anser förvaltningen att villkoret bör utformas så att det gäller gasnätet i sin helhet.

Förvaltningen anser även att eftersom det inte idag går att veta vem som står som ägare till gasnätet år 2022 bör villkoret utformas så att det är oberoende av vem som är verksamhetsutövare.

Förvaltningen anser vidare att ett basvärde för läckaget från gasnätet måste fastställas för år 2002, för att villkoret ska kunna bli uppföljningsbart och för att både bolaget och tillsynsmyndigheten ska veta om villkoret innehålls. Fortum anger att beräkningarna av läckaget från gasnätet inte har kunnat bestämmas mer exakt än till mellan ca 9 och 11 miljoner Nm³ för år 2002. Förvaltningen anser att om bolaget erhåller ett villkor om minst 40 % minskning av läckaget år 2022 jämfört med år 2002, kan detta tolkas som att läckaget ska minska med minst 40 % av ca 9 miljoner Nm³. Sammantaget anser förvaltningen att det inte är godtagbart med en så vid spridning för ett basvärde i ett villkor.

Förvaltningen anser att villkoret ska föreskriva att det är läckaget av koldioxidekvivalenter som ska minskas med 40 %. Detta eftersom distribution av en naturgas/luftblandning ger upphov till läckage av en större mängd metan än vid distribution av stadsgas, då metankoncentrationen är högre i stadsgas producerad från metan än från nafta. Detta betyder i sin tur att utsläppet från distributionsnätet omräknat i koldioxidekvivalenter kommer att vara större vid den planerade framtida naturgas/luftdistributionen än från dagens befintliga stadsgasdistribution baserad på nafta. Volymen gas som läcker ut är lika stor i de båda fallen. I den tillståndsansökan (Miljödomstolens mål M 8064-05) som inlämnats år 2005 angående uppförande av en anläggning för flytande naturgas (s.k. LNG) i Energihamnen i Stockholm anges de beräknade utsläppen år 2015 från distributionen vid spaltgasverket till 22 000 ton koldioxidekvivalenter/år och om istället den planerade LNG-anläggningen uppförs blir de beräknade utsläppen vid distributionen 34 000 ton koldioxidekvivalenter/år.

Förvaltningen anser även att bolaget ska föreskrivas successiva utsläppsminskningar utifrån sin preliminära investeringsplan. Detta kan t.ex. ske i fyraårsintervall med utsläppsminskningarna uttryckta som riktvärden i ton eller m³ koldioxidekvivalenter. Detta för att underlätta både för bolaget och för tillsynsmyndigheten att under tiden fram till år 2022 se att de faktiskt sker ett minskat läckage. På detta sätt kan även både bolaget och

Dnr Fel! Hittar inte referensskälla.
Fel! Hittar inte referensskälla.

tillsynsmyndigheten ingripa för att se till att läckaget minskar så att målet om en 40 % minskning nås till år 2022.

Fortum har i målet åtagit sig en minskning om 40 % av läckaget från gasnätet. Miljööverdomstolen ålade Fortum att utreda åtgärder och kostnader för en 70 % minskning av läckaget. Vid en jämförelse med nivån för skatt på koldioxid så är kostnaden för att minska utsläppen med 70 % dubbelt så hög som skattenivån. Lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter är inte tillämplig för verksamheten vid gasnätet, men en jämförelse kan ändå göras mellan kostnaden för en utsläppsrätt och den av Fortum beräknade kostnaden för läckageminskningen. En utsläppsrätt ger rätt att släppa ut ett ton CO₂. Priset på utsläppsrätter varierar men är enligt Naturvårdsverket ca 23 euro vilket motsvarar ca 217 kronor (valutakurs: 1 euro är ca 9,44 kronor). Detta betyder att kostnaden för utsläpp är ca 0,217 kr/kg CO₂. Fortums beräknade kostnad för en 70% minskning av utsläppen är 1,8 kr /kg CO₂-ekvivalent vilket alltså är drygt åtta gånger mer än priset för utsläppsrätten. Sammantaget anser förvaltningen därför att det kan vara oskäligt att kräva en 70 % minskning av utsläppen från gasnätet och godtar därmed Fortums åtgärde om en 40 % minskning.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 december 2005 att tillstyrka uppförandet av en anläggning för produktion av stadsgas och naturgas från flytande naturgas i energihamnen i Värtan. Miljöförvaltningen anser att som en naturlig följd därav måste den vilandeförklarade frågan om distribution av naturgas/luft återupptas vilket Fortum nu också yrkat. Förvaltningen har inte något att erinra mot detta.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid nämndsammanträdet den 22 april år 2003 att i remissvaret till miljödomstolen bl.a. ”yrka att bolaget i prövotidsutredningen ska ge underlag att meddela slutliga villkor för läckage från gasnätet uttryckta som gränsvärden”.

Förvaltningen anser att Miljö- och hälsoskyddsnämndens krav på att villkoret ska uttryckas som ett gränsvärde uppfylls om ett villkor för utsläppsminskning uppfyller följande krav:

- a. Villkoret formuleras så att det är gasnätet i dess helhet, oberoende av vem som är verksamhetsutövare, som ska läcka mindre år 2002.
- b. Ett exakt gasläckage bestäms för basåret 2002 och räknas om till koldioxidekvivalenter för den aktuella gassammansättningen år 2002.
- c. Utsläppet av koldioxidekvivalenter, oavsett gassammansättning, föreskrivs vara 40 % mindre år 2022 än år 2002. Detta värde bör räknas om till m³ eller ton gas och slutsiffran bör vara ett gränsvärde.
- d. Bolagets föreskrivs successiva utsläppsminskningar i t.ex. 4-årsintervall utifrån sin preliminära investeringsplan.
- e. Utsläppsminskningar, uttryckta som ton eller m³ koldioxidekvivalenter, föreskrivs för varje 4-årsintervall fram till år 2022. Dessa värden kan vara riktvärden.

Slut

Bilagor:

Bilaga 1 Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut vid sammanträde den 22 april år 2003.

Dnr Fel! Hittar inte referensälla.
Fel! Hittar inte referensälla.

Bilaga 2 AB Fortum Värme samägt med Stockholms stads ansökan om tillstånd för gasdistribution. Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat den 25 mars år 2003.