

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Kopia till:

registrator@environment.ministry.se

karin.sjokvist@environment.ministry.se

Svenskt Vattens synpunkter på förslag till genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område

Svenskt Vatten företräder vattentjänstföretagen i Sverige och vårt budskap är Friskt vatten och rena sjöar. Medlemmarna i Svenskt Vatten levererar dricksvatten och tar emot avloppsvatten från ca 8 miljoner anslutna kunder. De är därmed Sveriges viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag. Svenskt Vatten företräder även de svenska vattentjänstföretagen inom den europeiska vattenbolagsorganisationen EUREAU med mer än 400 miljoner kunder

Bakgrund

Regeringen föreslår en havsförvaltningsförordning, för att i svensk rätt införliva Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havspolitikens område (ramdirektiv om en marin strategi), det s.k. marina direktivet.

Den föreslagna havsförvaltningsförordningen innebär att två havsområden avgränsas, som motsvarar Östersjön respektive Nordsjön inklusive Kattegatt. Havsmyndigheten får ansvar för förvaltningen av kvaliteten på havsmiljön i dessa områden. Havsmyndigheten ska se till att det görs inledande bedömningar av havsområdena och ansvara för att fastställa kvalitetskrav, övervakningsprogram och åtgärdsprogram för havsområdena. Havsmyndigheten ska även ha ett ansvar för den internationella havsförvaltningen genom att bl.a. samordna sina förvaltningsåtgärder med andra stater. Den föreslagna förordningen ska träda i kraft den 1 november 2010.

Genom det marina direktivet har en ram skapats för en samlad EU-politik på det marina området i syfte att skydda och bevara den marina miljön, förhindra att den försämras och att, när det är praktiskt möjligt, återställa denna miljö där den har påverkats negativt. Inom direktivets ram ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som behövs för att senast 2020 uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön. För det ändamålet ska s.k. marina

strategier utarbetas och genomförs i enlighet med en åtgärdsplan. Den ska innehålla ett antal förberedande åtgärder, som ska leda fram till att åtgärdsprogram utformas och genomförs. De nationella författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet ska träda i kraft senast den 15 juli 2010.

Svenskt Vattens synpunkter

Svenskt Vattens huvudsynpunkter när det gäller införandet och tillämpningen av EU:s Ramdirektiv för vatten i svensk lagstiftning, står till stor del fast även när det gäller införandet och tillämpningen av EU:s Marina direktiv.

Svenskt Vatten delar den grundläggande ambitionen i direktivet. Syftet med det Marina direktivet att skydda och bevara den marina miljön, förhindra att den försämras och att, när det är praktiskt möjligt, återställa denna miljö där den har påverkats negativt. Branschen är naturligtvis beredd att ta sitt ansvar tillsammans med andra aktörer efter principen förorenaren betalar.

Svenskt Vatten anser det vara nödvändigt med en politisk avvägning mellan olika miljömål. Svenskt Vatten anser att det vid tillämpningen av det Marina Direktivet liksom vid tillämpningen av Ramdirektivet för vatten finns en stor risk för ett underskott i den politiska avvägningen mellan såväl olika samhällsmål som miljömål.

De åtgärdsprogram som tas fram inom ramen för det Marina direktivet behöver bygga på principen förorenaren betalar. Genom de åtaganden som Sverige och andra länder gjort enligt HELCOM:s Baltic Sea Action Plan, enligt Ramdirektivet för vatten och med det Marina Direktivet har ambitionsnivån höjts väsentligt vad gäller åtgärder för att minska fosfor- och kväveutsläpp. För att kunna nå den höjda ambitionsnivån på ett sätt som är rimligt kostnadseffektivt har regeringen under 2008-2010 lagt ut flera uppdrag för att utforma nya styrmedel.

För att klara målen för fosfor- och kväveminskningar i det Marina Direktivet behöver Sverige:

- enkla och effektiva avgiftssystem där kronor omsätts till åtgärder
- snabbare åtgärder än vad som är möjligt med Miljöbalken
- trovärdiga branschvisa avgiftssystem som arbetas fram av respektive bransch och som omfattar minst 80 % av utsläppskällorna av fosfor och kväve

Se även bilaga 2 och 3 om Svenskt Vattens synpunkter på avgiftssystem

Det behövs en havs- och vattenmyndighet med samordningsansvar och helhetssyn.

Svenskt Vattens anser att det behövs en myndighet som ansvarar för såväl arbetet för ramdirektivet för vatten och de fem vattenmyndigheterna samt för de svenska havsområdena och marina direktivet. Det är hel nödvändigt med tydligare koordinering mellan åtgärder för Ramdirektivet för vatten, Baltic Sea Action Plan (BSAP), Avloppsvattendirektivet och det Marina direktivet. Utredningsarbetet för den nya havs- och vattenmyndigheten pågår för närvarande. I bilaga 4 redovisar Svenskt Vattens sitt remissyttrande över "Betänkandet av Utredningen om en myndighet för havs- och vattenfrågor (2010:8)

Miljö kvalitetsnormer ska som i andra EU-länder användas som mål och inte vara juridiskt bindande. God ekologisk status bör liksom i bl.a. Storbritannien, med flera medlemsländer vara fastlagt som miljömål. Därigenom kan kraft läggas på att samverka om genomförandet av åtgärder istället för att riskera att hamna i långt utdragna juridiska

diskussioner. Svenskt Vatten tror att Sverige får mer vattenmiljöarbete utfört om god kemisk och ekologisk status sätts som miljömål istället för juridiskt bindande miljö kvalitetsnorm.

Inte lova sådant som är fysiskt omöjligt att uppnå

Det är nu av stor betydelse att inte göra samma misstag som vid tillämpningen av Ramdirektivet för vatten – att inte lova mer än Sverige kan hålla. När det gäller Ramdirektivet för vatten har Svenskt Vatten tidigare lyft fram exemplet Vege å från Västerhavets Vattenmyndighet, där miljö kvalitetsnormen rent fysiskt inte går att nå se bilaga 1. Det finns även en rad andra vattenförekomster där det överhuvudtaget inte går att nå miljö kvalitetsnormen god ekologisk status – inte ens om undantag skulle godtas fram till 2027.

Tyvärr, ser vi nu samma mönster, när det gäller införandet av det Marina direktivet - men nu i betydligt större skala. Dessvärre föreslår regeringen genom sitt förslag till havsförvaltningsförordning att lagstifta om ett miljömål, som betecknas miljö kvalitetsnorm, och som enligt det marinekologiska kunskapsläget är fysiskt omöjligt att uppnå.

Bästa tillgängliga forskningsrön kring den tid det biofysiskt tar för Östersjön att återhämta sig till god ekologisk status är i storleksordningen 40 - 50 år **efter att närsaltsbelastningen har nått nödvändig nivå** [Savchuk, O.P. and F. Wulff, 2009. Longterm modeling of large-scale nutrient cycles in the entire Baltic Sea, Hydrobiologia (2009) 629:209.224].

- I BSAP är miljömålet formulerat som att uppnå god miljöstatus (good environmental status) till 2021, endast fem år efter att länderna har genomfört sina nödvändiga reduktioner i växtnäringstillförsel i 2016. Detta är fysiskt omöjligt enligt artikeln ovan. Fredrik Wulff, Sveriges ledande expert inom HELCOM-arbetet, påpekade i Vetenskapsradions program Klotet onsdagen den 15 september ”Att man verkligen ser effekten från åtgärderna i Östersjön till 2021, det är det ingen forskare som skriver under på.”

- I Ramdirektivet för vatten är miljömålet att uppnå god ekologisk status till 2015, eller med undantag 6 eller 12 år senare. För de flesta av kustvattenförekomsterna har undantag medgivits till 2021, trots detta föreslås i det Marina direktivet att miljömålet god ekologisk status ska uppnås till år 2020, med andra ord **ett år innan**, kustvattenförekomsterna har uppnått god status. Detta blir per automatik en fysisk omöjlighet. Svenskt Vatten anser det vara en självklarhet att miljömålen dels sätts på en nivå som är fysiskt möjlig att nå och dels att miljömålen tillämpas som mål och inte som en juridisk bindande miljö kvalitetsnorm.

Konsekvenser och kostnader ej utredda för införandet av det Marina direktivet

Svenskt Vatten efterlyser en analys av konsekvenser och kostnaderna för införandet av det Marina Direktivet. Den enda konsekvensanalys som kan hittas i underlagsmaterialet är avsnitt 10 i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 14 om det Marina direktivet. Den analysen berör på två sidor enbart myndigheters egna resursbehov men inget om de enorma åtgärds kostnaderna, konsekvenser för ex jordbruk och skogsindustri, ökad energianvändning vid reningsverk eller avvägning mellan olika miljömål. En viktig avvägning mellan olika miljömål är den mellan högre reningskrav och allt mer avancerad rening vid reningsverken - och den därpå följande kraftigt ökade energianvändningen vid reningsverken.

Agneta Granberg
Ordförande

Lena Söderberg
Vd

Bilaga 1

Exemplet Vege å

Betinget för fosforreduktion för att nå god ekologisk status för Vege å i Västerhavets vattendistrikt, är enligt åtgärdsprogrammet tabell 1, 6 660-11 781 kg fosfor/år, men förväntad fosforreduktion är med föreslaget åtgärdsprogram endast 1550 kg fosfor/år, alltså mindre 20% av det behov som finns av fosforreduktion. Det torde alltså vara helt orimligt att nå god ekologisk status. I dessa fall anser Svenskt Vatten att det är absurt att inte föreslå permanent undantag för god ekologisk status, dvs ett s k sänkt kvalitetskrav. Enligt Ramdirektivet för vatten kan lägre ekologisk status än god, föreslås om det är tekniskt omöjligt att nå god ekologisk status. I samma tabell hittas flera motsvarande fall som exempelvis Himlaån och Friaån.

Datum
2010-07-09

Beteckning
Be

Bilaga 2

Miljödepartementet

103 33 STOCKHOLM

registrator@environment.ministry.se

1 Remissvar – SOU 2010:17 ”Prissatt vatten?” samt Naturvårdsverkets rapporter 6345 och 6346 ”Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor”

(M2010/2148/Na)

Remissen omfattar två utredningsuppdrag, ett från Vattenprisutredningen (SOU 2010:17) samt ett från Naturvårdsverket, Rapport 6346 med underlagsrapport 6435 ”Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor”.

Svenskt Vatten företräder vattentjänstföretagen i Sverige och vårt budskap är Friskt vatten och rena sjöar. Medlemmarna i Svenskt Vatten levererar dricksvatten och tar emot avloppsvatten från ca 8 miljoner anslutna kunder. De är därmed Sveriges viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag. Svenskt Vatten företräder även de svenska vattentjänstföretagen inom den europeiska vattenbolagsorganisationen EUREAU med mer än 400 miljoner kunder.

2 Sammanfattning av Svenskt Vattens synpunkter

SOU 2010:17 ”Prissatt vatten?”

- Svenskt Vatten anser att tolkningen av artikel 9 ska följa Kommissionens bredare tolkning, vilket anses stödja ramdirektivet för vattens grundsyfte.
- Svenskt Vatten bedömer att diffusa utsläpp och möjligheten till styrning mot reduktion av dessa inte har hanterats tillfredsställande i utredningsarbetet. Några egentliga förslag till styrmedel för diffusa utsläpp föreslås inte.
- Svenskt Vatten avstyrker införande av generella ekonomiska styrmedel enligt den modell som utredningen för fram.

Naturvårdsverkets rapporterna 6345 och 6346 ”Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor”

- Svenskt Vatten avvisar tanken på att införa ett avgiftssystem av den form som förs fram i Naturvårdsverkets rapporter om förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor.
- Svenskt Vatten anser att synen på ansvar för utsläpp bör fortsatt utformas enligt principen att förorenaren betalar (s.k. PPP-principen).

Svenskt Vatten medverkar gärna i det fortsatta arbetet med dessa frågeställningar.

3 *Bakgrund - vattenprisutredningens betänkande SOU 2010:17*

Detta är ett betänkande från Vattenprisutredningen med uppdrag att utreda användningen av ekonomiska och andra styrmedel som kan förbättra vattenkvaliteten. Vattenprisutredningen hade huvudsakligen två uppdrag. Det första var att behandla frågan om hur termen prispolitik i artikel 9 i ramdirektivet för vatten skulle förstås och det andra var att undersöka om det fanns anledning att komplettera eller förändra befintliga styrmedel så att de sammantaget och kostnadseffektivt ledde till att god vattenstatus uppnås i Sverige.

Bedömning ang. tolkning av artikel 9 – Täckning av kostnaderna för vattentjänster

Vattenprisutredningen delar den av regeringen till Kommissionen framförda uppfattningen att Sverige har en prispolitik för vattentjänster som uppfyller kraven i artikel 9. Kommissionen anser dock att det är en bredare tolkning av vattentjänster som ska göras (vattenanvändning) i artikel 9, vilket direktivets kontext och syfte stödjer. Sverige har avgett uppfattningen att direktivets ”vattentjänster” motsvarar vad som i svensk rätt i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster definieras som ”vattenförsörjning och avlopp”. Ordalydelsen i artikel 9 pekar endast på full kostnadstäckning för vattentjänster, inte vattenanvändning.

Utredningen föreslår att ett sätt att gå Kommissionens kritik till mötes gällande kravet på kostnadstäckning för vattentjänster kunde vara att införa ett förbud i lag för stat och kommun att subventionera VA-verksamhet. Konsekvenserna skulle ändå bli små eftersom subventionering sker i obetydlig mängd. Men i första hand anser utredningen att man först ska invänta ett motiverat yttrande från Kommissionen med tydlig formulering av dess ståndpunkt.

Styrmedel

Som bakgrund för sin bedömning har vattenprisutredningen gjort en översikt över de problem vattenförvaltningen i Sverige står inför och över dagens befintliga sammansättning av styrmedel. Till de allvarigare problemen hör övergödning, miljögifter och fysisk påverkan. Reglerande styrmedel är idag huvudinstrumentet för att begränsa påverkan på vattenmiljön och finns i miljöbalken. Ekonomiska styrmedel finns som komplettering, t.ex. subventioner och skatteavdrag. Nuvarande styrmedel har med tanke på de kvarstående miljöproblemen hittills inte varit tillräckliga. Utredningen anser att med ett större inslag av ekonomiska styrmedel skulle förbättringar av vattenmiljön nås på ett bättre sätt men det finns inget som ensamt kan lösa alla problem. Vattenprisutredningen pekar ut riktningar och principer för hur dagens styrmedel kan justeras och kompletteras så att en bättre måluppfyllelse nås, så att de totala kostnaderna minskar och så att principen om att förorenaren ska betala i större utsträckning följs.

Vattenprisutredningens bedömningar och förslag:

Bedömning att några nya generella ekonomiska styrmedel inte bör införas nu.

- Förslag att bestämmelser tas in i miljöbalken om att en avgift får betalas i stället för att konkreta åtgärder vidtas.
- Förslag om ändring i förordningen om bygde- och fiskeavgifter så att dispositionen av bygdeavgifter koncentreras till åtgärder som främjar en god vattenmiljö.
- Förordande om att tidigare framlagt förslag om dispositionen av fiskeavgifter genomförs.

- Bedömning att tillgängliga medel inom den gemensamma jordbrukspolitikens landsbygdsförordning bör kunna användas på ett mer kostnadseffektivt sätt. Vilka styrmedel som skulle vara effektiva i detta sammanhang bör utredas av Jordbruksverket.
- Förordande om att tidigare framlagt förslag om finansieringen av operativ övervakning genomförs.

Svenskt Vattens synpunkter

SOU 2010:17

Tolkningen av artikel 9

Svenskt Vatten anser att utredningen avfärdar Kommissionens bredare tolkning av innehållet i artikel 9 alltför lättvindigt. Det bedöms mycket väl finnas grund i Kommissionens tolkning att ramdirektivets krav på kostnadstäckning och att förorenaren ska betala egentligen avser all vattenanvändning, inte bara vattentjänster från allmänna VA-anläggningar. Detta borde också vara i enlighet med ramdirektivets grundsyfte, dvs det totala skyddet av alla vattenförekomster, och därför inte enbart gälla för en vattenanvändare bland flera. Vattenprisutredningen resonerar också kring detta synsätt (sid 77) genom att konstatera att skulle det vara det vidare begreppet *kostnadstäckning för vattenanvändare* som gäller, så bedöms Sverige i nuläget acceptera negativ påverkan på vattenmiljön utan kostnadstäckning i viss utsträckning, särskilt när det gäller fysisk påverkan och som utsläpp från diffusa källor. Svenskt Vatten anser att principen förorenaren betalar är en grundläggande princip som ska följas med konsekvens och därmed ska alla vattenanvändare inräknas i detta.

Diffusa utsläpp

Svenskt Vatten bedömer att diffusa utsläpp och möjligheten till styrning mot reduktion av dessa inte har hanterats tillfredsställande i utredningsarbetet. Några egentliga förslag till styrmedel för diffusa utsläpp föreslås inte.

Bakgrund – Naturvårdsverkets rapporter 6345 och 6346 "Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor."

Rapport 6345: Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor

Rapport 6345 beskriver hur det sektorövergripande avgiftssystemet som Naturvårdsverket föreslog i december 2008 kan anpassas till juridiska, naturvetenskapliga och ekonomiska aspekter. Den beskriver också vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att avgiftssystemet ska vara värt att utreda vidare och införas på kort respektive lång sikt. (Naturvårdsverkets rapport 5913, *Förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor*).

Enligt rapport 6345 finns det flera svåra frågor som behöver lösas om avgiftssystemet ska kunna bli kostnadseffektivt och bidra till påtagliga betalningsreduktioner.

Sid 8: "En central och grundläggande fråga som man tar upp gäller både i det korta som i det långa perspektivet är om en satsning ska göras på marknadsbaserade styrmedel istället för på reglering, för att minska utsläppen av kväve och fosfor till havet. Ett avgiftssystem som i grunden bygger på flexibilitet, i fråga om vilka verksamheter som vidtar åtgärder och var de genomförs, kan inte i längden fungera om utsläppskraven samtidigt skärps via lagstiftning på de verksamheter som omfattas av avgiftssystemet. Detta skulle med stor sannolikhet undergräva potentialen för avgiftssystemet. En övergång till mer marknadsbaserade styrmedel

från regleringar skulle innebära något av ett regimskifte i ett land som Sverige, där regleringar traditionellt sett har varit det dominerande styrmedlet.”

Sid 9: ”I ett första steg är det rimligt att sätta utsläppstak för större avloppsreningsverk och skogsindustri företag. En schablonmässig differentiering av avgiften föreslås, där man delar in källor i ett handelsområde i geografiska zoner med olika avgift per kilo beroende på deras påverkan på övergödning av haven. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att avgiftssystemet införs i tre handelsområden vilka följer utformningen av de tre södra vattendistrikten. Naturvårdsverket förordar att man i ett inledande skede begränsar anskaffningen till kompensatoriska åtgärder där det redan finns verktyg för att bedöma åtgärdens effekt, eller för vilka det går att utveckla sådana på kort sikt.”

”De belastningsreduktioner som kan uppnås med det kortsiktiga avgiftssystemet kan motsvara cirka 25 % av kvävebetinget och 15 % av fosforbetinget i BSAP (Baltic Sea Action Plan).”

- ”På lång sikt bedömer Naturvårdsverket att kväve och fosfor måste lyftas ur den integrerade tillståndsprövningen för att avgiftssystemet fortsatt ska kunna bidra till väsentliga belastningsreduktioner och kostnadseffektivitetsvinster. För att kunna bedöma om en sådan genomgripande förändring av EU- och nationell rätt är lämplig måste först en analys göras där andra aspekter än bara utsläpp av kväve och fosfor till vatten vägs in. Detta skulle i så fall innebära en genomgripande förändring i svensk miljöpolitik.
- Om avgiftssystemet ska kunna åstadkomma några betydande utsläppsreduktioner på lång sikt, måste ytterligare sektorer regleras i avgiftssystemet, främst jordbruk, järn- och stålindustrin och kemisk industri. För att kunna förse jordbruk med utsläppstak krävs ett omfattande FoU-arbete för att hitta en metod för hur utsläppstak ska formuleras och vilka konsekvenser sådan reglering skulle kunna få. En sådan analys kan göras först när den konkreta utformningen av alla delar i systemet finns beskrivna. Möjligtvis skulle ett avgiftssystem som omfattar flera länder kunna bidra till väsentliga utsläppsreduktioner på längre sikt även om diffusa källor inte förses med utsläppstak. Naturvårdsverket har dock inte utrett detta.

Naturvårdsverket vill poängtera att det inte är en effektiv användning av resurser att införa avgiftssystem om det endast är tänkt att existera i några år eller om det bara kan bidra till mycket små utsläppsreduktioner.

Rapport 6346: Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor – underlagsrapport

Sid 67: ”Naturvårdsverket har bedömt att det i ett första steg endast är möjligt att sätta utsläppstak för reningsverk som är dimensionerade för mer än 2 000 pe samt pappers- och massaindustrier. Genom att sätta utsläppstak på dessa källor nås det enligt denna analys 25-45 % av de fördelade kvävebetingen enligt BSAP för de områden som inkluderats i analysen. Utsläppstaken innebär endast 1,5-20 % av de fördelade fosforbetingen enligt BSAP kan nås. För att större belastningsreduktioner ska vara möjliga att nå måste flera källor regleras och/eller så måste utsläppstaken sättas lägre för de källor som är möjliga att reglera.”

Svenskt Vattens synpunkter

Rapport 6345 och 6346: Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve- och fosfor
Svenskt Vatten avstyrker införande av generella ekonomiska styrmedel enligt den modell som utredningen för fram. Vi avvisar också tanken på att införa ett avgiftssystem av den form som förs fram i Naturvårdsverkets rapporter om förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor. Svenskt Vatten anser att synen på ansvar för utsläpp bör fortsatt utformas enligt principen att förorenaren betalar (s.k. PPP-principen).

Styrmedel – Svenskt Vatten förordar att det för varje bransch utvecklas specifika styrmedel anpassade till respektive bransch förutsättningar

När det gäller styrmedel för att reningsverken ska kunna nå utsläppsminskningar vill Svenskt Vatten utgå från idag befintliga tillstånd för reningsverken. Styrmedlen behöver vara utformade på ett lätt förståeligt och förtroendeingivande sätt samt styra miljöinsatserna så att mest miljönytta kan erhållas för pengarna. Det gäller också att kunna rikta insatserna så att de även ger god miljöeffekt i sjöar, vattendrag och kustområden. Generella föreskrifter för reningsverken innebär stor risk att få ett system med synnerligen låg miljökostnadseffektivitet och individuella omprövningar är arbetsmässigt i det närmaste ogörligt för svenska tillståndsgivande myndigheter. Svenskt Vatten vill därför istället föreslå ett ekonomiskt VA-branschspecifikt styrmedel.

Naturvårdsverket redovisade i december 2008 ett uppdrag med syftet att ta fram ett förslag till modeller för avgiftssystem som kan bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt minska övergödningen i Östersjön och Västerhavet. Naturvårdsverket skulle analysera handel med utsläppsrätter inom systemet och dessutom beräkna kostnader och analysera effekterna för samhällsekonomi och verksamhetsutövare. Men kostnadsberäkningarna uteslöts nästan helt, och enbart en modell redovisades i en rapport i december 2008. I sitt remissvar till arbetsmaterialet till denna rapport, framförde Svenskt Vatten att avgiftssystemet har vissa förutsättningar att utgöra grunden för ett kostnadseffektivt system, men att det bara är ett första utkast. Modellen är mycket komplex, teoretisk och oöverblickbar, och i det här skedet går det inte att se konsekvenserna av införandet av systemet. Svenskt Vatten pekade också på att det inte är trovärdigt att fokusera på punktkällor som förslaget gör, eftersom de bara utgör en del av den totala närsaltsbelastningen.

Svenskt Vatten ser en stor risk vid införandet av ett sådant stort och icke-transparent avgiftssystem. Punktkällor som avloppsreningsverk riskerar att bli de som i huvudsak betalar in till ett system där det är svårt att se var dessa pengar används och om de åtgärder som vidtas har en gynnsam miljöeffekt. Därför vill Svenskt Vatten framföra principen om branschvisa styrmedel för att minska belastningen av fosfor och kväve till svenska vattenområden. Branschvisa styrmedel har betydligt större möjlighet att vara och uppfattas som tydliga, transparenta och rättvisa än system där resurser ska överföras mellan olika branscher. Sådana branschvisa styrmedel kan innebära exempelvis stora utbildningsinsatser, större utvecklingsinsatser inom en bransch eller avgifter för utsläppt mängd av fosfor och kväve.

När det gäller punktkällor är ett viktigt incitament för verksamheterna att man också kan få intäkter om man tillhör de punktkällor som släpper ut mindre än genomsnittet i sin bransch. Sådana system finns det lång och god erfarenhet av i Sverige, inte minst när det gäller utsläpp till luft och det så kallade NO_x-systemet. Ett sådant system skulle också lösa problemen för de som redan gjort mycket – de skulle i sådana fall belönas istället för att bestraffas – vilket

ofta är en bra drivkraft för att nå en ständig förbättring. Vårt förslag innebär alltså att varje bransch utvecklar ett eget system anpassat till sina förutsättningar.

Svenskt Vatten har föreslagit branschvisa styrmedel för att minska belastningen av fosfor och kväve till vattenområden. Vi har redovisat detta vid ett möte 2010-02-25 med statssekreteraren Åsa-Britt Karlsson på Miljödepartementet. En överlämnad skrivelse bifogas, se bilaga 1.

IVL är beredda att i samarbete med Naturvårdsverket och Svenskt Vatten genomföra ett projekt för att undersöka förutsättningar för att testa ett system med styrmedel för VA-branschen.

Svenskt Vatten anser att rapporterna 6345 och 6346 redovisar ett ensidigt synsätt där fokus helt ligger på punktkällor. Nedan följer några exempel:

- I ett första steg föreslår Naturvårdsverket en reglering av enbart större punktutsläpp i form av kommunala avloppsreningsverk och pappers- och massaindustrin. Verksamheter som redan är prövade enligt svenska och nationella regleringar och har därmed vidtagit omfattande miljöskyddsåtgärder. Dessutom föreslår verket att dessa verksamheter ska betala för åtgärder inom andra sektorer. Undantagna sektorer ska senare ingå i avgiftssystemet och kommer då att ha fördelar av åtgärder som tidigare genomförts av ovan nämnda branscher med stora punktutsläpp. VA-kollektivet och pappersindustrin subventionerar härigenom andra sektorer som jordbruk, enskilda avlopp och industrier av skilda slag. Avgifter som finansierar miljöåtgärder utanför VA-verksamheten/allmänna vattentjänster är otillåtet enligt Lag om allmänna vattentjänster.
- De större kommunala reningsverken reducerar idag fosfor till i medeltal 95-99 % och kväve till 70-75 %. Regeringen har uttalat att större reningsverk ska i genomsnitt klara en kväverening på 80 %. De kommunala reningsverken är investeringstunga verksamheter, som finansieras av VA-kollektivet. Många större reningsverk har sådana bassängvolymerna att man kan klara en kväverening på ca 80 % utan orimliga investeringar. Vissa reningsverk kan drabbas hårt exempelvis Ryaverket i Göteborg, som nyligen har gjort en omfattande tillbyggnad och är nu ett av Sveriges modernaste reningsverk. På grund av begränsad tillgång till mark har man inte haft möjlighet att gardera med extra bassängvolymerna. Verket är dimensionerat och har ett miljötillstånd för 67 % avskiljning av kväve. Ryaverket har nyligen återinvigts efter en omfattande ombyggnad. Man måste skilja på marginalkostnader för befintlig avloppsrening och fall där det krävs betydande tillbyggnader t.ex. av bassängvolymerna helt förändrade tekniklösningar. Det senare är fallet om orimliga krav ställs, vilket är fallet om utgående fosforkrav sätts under ca 0,2 mg totP/l. Det finns ytterligare exempel på reningsverk som om utsläppskraven för kväve höjs i väsentlig grad kommer att få stora investeringskostnader i utökad bassängvolym etc (exempelvis Oskarshamn, Västervik och motsvarande storlekar). Ökade kvävekrav innebär också konflikter med klimatmålet i och med att tillsats av exempelvis etanol som kolkälla för denitrifikation innebär kraftigt ökad energianvändning.
- För hushåll etc som är anslutna till stora, effektiva reningsverk innebär Naturvårdsverkets förslag utökade kostnader i form av höjda VA-avgifter p.g.a. åtgärder på reningsverket för att minska dess utsläpp alternativt åtgärder inom andra sektorer för att kompensera för deras utsläpp. Hushåll med egna, i många fall ineffektiva enskilda avlopp, slipper inledningsvis helt dessa extra kostnader. I en förlängning kan detta innebära att utbyggnaden av kommunala VA-anläggningar på

landsbygden inte kommer att ske på frivillig väg. Miljömyndigheterna på lokal och regional nivå har redan nu allt för knappa resurser för att utöka dess byråkratiska tillsyn av exempelvis enskilda avlopp.

4 Övrigt

Svenskt Vatten stödjer möjligheterna att nyttja musselodlingar som kompensation för vissa utsläpp, enligt nedan:

(utdrag ur regeringens havsskrivelse, maj 2010, sid 59)

”Musselodlingar – gärna i samarbete mellan vattentjänstföretag och lantbruk

Att odla musslor för att minska övergödningen bedöms som en kostnadseffektiv åtgärd.

Nedan ges exempel kostnader och potential vid möjliga scenarier för olika havsområden:

– Kattegatt: Vid en total odlingsyta på exempelvis 100 hektar tas motsvarande 260–360 ton kväve årligen ur havsbassängen till en bruttokostnad av ca 85–120 kr/kg kväve.

– Östersjön: Vid en total odlingsyta på exempelvis 300 hektar som fördelas lika mellan norra och södra egentliga Östersjön skulle totalt motsvarande 180–270 ton kväve och 14–18 ton fosfor årligen kunna tas ur havsbassängen till en bruttokostnad av ca 140–230 kr/kg kväve eller 2 000–3 000 kr/kg fosfor.”

Svenskt Vatten

Agneta Granberg
Ordförande

Lena Söderberg
VD

Bilaga:

Branschvisa styrmedel för att minska belastningen av fosfor och kväve till vattenområden, 2010-02-25

Bilaga 3

Datum
2010-02-25

Beteckning
Bö

Statssekreterare
Åsa-Britt Karlsson
Miljödepartementet

Branschvisa styrmedel för att minska belastningen av fosfor och kväve till vattenområden

Utgångspunkter

För att klara målen för fosfor- och kväveminskningar behöver Sverige:

- enkla och effektiva avgiftssystem där kronor omsätts till åtgärder
- snabbare åtgärder än vad som är möjligt med Miljöbalken
- trovärdiga avgiftssystem som omfattar minst 80 % av utsläppskällorna av fosfor och kväve

Sammanfattning

Svenskt Vattens förslag innebär att varje bransch är delaktiga i processen att utveckla ett eget system anpassat till sina förutsättningar. För att ha reella möjligheter att nå utsläppsmålen för fosfor och kväve enligt BSAP och Ramdirektivet för vatten behöver åtminstone de tre sektorerna med störst utsläpp av fosfor och kväve ta fram sina respektive avgiftssystem; lantbruket, avloppsreningsverken samt massa- och pappersindustrin. Svenskt Vattens förslag till avgiftssystem för VA-branschen utgår från samma modell som det sk NOx-systemet. Principerna för VA-branschens avgiftssystem innebär avgifter per utsläppt kg fosfor och kväve samt återbetalning per ansluten personekvivalent. Denna utformning av avgiftssystemet innebär – liksom i NOx-systemet - att teknikutveckling, kostnadsoptimering och att de mest effektiva anläggningarna gynnas.

Bakgrund

Svensk miljöpolitik och svenska verksamhetsutövare står nu inför två nya utmaningar.

- Genom de åtaganden som Sverige och andra länder gjort enligt HELCOM:s Baltic Sea Action Plan och enligt Ramdirektivet för vatten har ambitionsnivån höjts väsentligt vad gäller åtgärder för att minska fosfor- och kväveutsläpp från alla sektorer, såväl vad gäller punktkällor som diffusa källor.

- För att kunna nå den höjda ambitionsnivån på ett sätt som är rimligt kostnadseffektivt har regeringen lagt ut flera uppdrag för att utforma nya styrmedel. Det anses bortom all rimlighet att kunna få till stånd de fosfor- och kväveminskningar genom omprövningar enligt Miljöbalken.

Naturvårdsverket redovisade i december 2008 ett uppdrag med syftet att ta fram ett förslag till modeller för avgiftssystem som kan bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt minska övergödningen i Östersjön och Västerhavet. Naturvårdsverket skulle analysera handel med utsläppsrätter inom systemet och dessutom beräkna kostnader och analysera effekterna för samhällsekonomi och verksamhetsutövare. Men kostnadsberäkningarna uteslöts nästan helt, och enbart en modell redovisades i en rapport i december 2008.

I sitt remissvar till Naturvårdsverket, framförde Svenskt Vatten att avgiftssystemet har vissa förutsättningar att utgöra grunden för ett kostnadseffektivt system, men att det bara är ett första utkast. Modellen är mycket komplex, teoretisk och oöverblickbar, och i det här skedet går det inte att se konsekvenserna av införandet av systemet. Svenskt Vatten pekade också på att det inte är trovärdigt att fokusera på enbart punktkällor som förslaget gör, eftersom de bara utgör en del av den totala närsaltsbelastningen.

Svenskt Vatten har nu fått möjlighet att gå igenom arbetsmaterialet till slutrapporteringen av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag RU13 "*Vidareutveckling av förslaget till avgiftssystem för minskade utsläpp av kväve och fosfor*". Svenskt Vatten vidhåller sin tidigare uppfattning om att systemet med utsläppsrätter är mycket komplext, oöverblickbart och kommer att innebära avsevärda administrativa kostnader. Utredarna själva framhåller också att det kvarstår ett stort utredningsarbete och att jordbruket kan tas med först på lång sikt. Detta trots att jordbruket står för den största delen av utsläppen av kväve och fosfor. Svenskt Vatten anser det inte vara rimligt att införa av ett system med utsläppsrätter som inte kan bidra till att nå utsläppsmålen - eftersom inte jordbruket finns med i systemet.

Svenskt Vatten har även haft möjlighet att följa arbetet med "*Vattenprisutredningen*" där utredningen vad gäller förslag angående styrmedel för vattenmiljön är inne på resonemang om att skatter är effektivare styrmedel än den typ av utsläppsrätter som Naturvårdsverket föreslår. Vattenprisutredningens resonemang överensstämmer med den typ av system som Svenskt Vatten föreslår med den skillnaden att Svenskt Vatten förespråkar avgifter i stället för skatter. Trots de fördelar utredaren framhåller med skatt på utsläpp föreslår dock utredaren, vad vi förstår, inte explicit en lösning med skatter på utsläpp.

Miljöbalken är basen vad gäller styrmedlen för utsläpp från miljöfarlig verksamhet. Svenskt Vatten utgår från miljöbalken och vill komplettera med principen om branschvisa styrmedel för att minska belastningen av fosfor och kväve till svenska vattenområden. Branschvisa styrmedel har betydligt större möjlighet att vara och uppfattas som tydliga, transparenta och rättvisa än system där resurser ska överföras mellan olika branscher.

När det gäller punktkällor är ett viktigt incitament för verksamheterna att man också kan få intäkter om man tillhör de punktkällor som släpper ut mindre än genomsnittet i sin bransch. Sådana system finns det mycket god erfarenhet av i Sverige, inte minst när det gäller utsläpp till luft och det så kallade NOx-systemet. Ett sådant system skulle också lösa problemen för de som redan gjort mycket – de skulle i sådana fall belönas istället för att bestraffas – vilket ofta är en bra drivkraft för att nå en ständig förbättring.

Svenskt Vattens förslag till fortsatt arbete

Vårt förslag innebär att varje bransch är delaktiga i processen att utveckla ett eget system anpassat till sina förutsättningar. För att ha reella möjligheter att nå utsläppsmålen för fosfor och kväve enligt BSAP och Ramdirektivet för vatten behöver åtminstone de tre sektorerna med störst utsläpp av fosfor och kväve ta fram sina respektive avgiftssystem; lantbruket, avloppsreningsverken samt massa- och pappersindustrin. En möjlighet finns även att införa ett avgiftssystem för enskilda avlopp enligt exempelvis den danska modellen med avgiftsuttag i relation till reningsgrad i befintlig anläggning. Återbetalning genom finansiering av bidrag vid installation av bättre reningsteknik.

Svenskt Vattens utgångspunkter:

För att klara målen för fosfor- och kväveminskningar behöver Sverige:

- *enkla och effektiva avgiftssystem där kronor omsätts till åtgärder*
- *snabbare åtgärder än vad som är möjligt med Miljöbalken*
- *trovärdiga avgiftssystem som omfattar minst 80 % av utsläppskällorna av fosfor och kväve*

Ramarna för respektive avgiftssystem:

- Tidplan fastställs av Regeringen för när respektive bransch ska inkomma med förslag till hur ett system bör vara utformat
- Utsläppsmål för fosfor och kväve tilldelas respektive sektor utifrån målen i BSAP och Ramdirektivet för vatten och per vattendistrikt
- Avgifter baserat på utsläppt/ använt ton P och N samt enkla återbetalningssystem som gynnar de lantbrukare, avloppsreningsverk pappers/massaindustri som har minst utsläpp per producerad produkt/service

Nedan beskrivs skissartat det erbjudande som VA-sektorn i en sådan situation kan vara beredd att diskutera.

Skiss till ett avgiftssystem för att minska fosfor- och kväveutsläpp från VA-sektorn

En idé som bör utvärderas är idén om ett branschvist avgiftssystem för VA-sektorn – en idéskiss enligt modell ”NOx-systemet”. Lagen om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider (NOx) vid energiproduktion trädde i kraft den 1 januari 1992. Enligt lagen ska avgift betalas för utsläpp av kväveoxider från pannor, stationära förbränningsmotorer och gasturbiner med en uppmätt nyttiggjord energiproduktion av minst 25 gigawattimmar per år. Den sammanlagda miljöavgiften återbetalas till de avgiftsskyldiga i proportion till varje produktionsenhets andel av den sammanlagda nyttiggjorda energiproduktionen. Tanken är alltså att låga utsläpp i förhållande till energiproduktionen ska löna sig. Det specifika utsläppet vid de avgiftspliktiga anläggningarna har minskat med mer än 40 % sedan avgiften infördes. För mer information se Naturvårdsverkets rapport nr 5335 ”Kväveoxidavgiften – ett effektivt styrmedel”

Principiell uppbyggnad av ett avgiftssystem för att minska fosfor- och kväveutsläpp från VA-sektorn:

- Avgiftssystemet för att minska utsläpp av kväve och fosfor från reningsverken bör byggas på att en avgift tas ut per kg utsläppt kväve (för att minska på energianvändningen, enbart avgift på utsläppt kg ammoniumkväve för vissa reningsverk i inlandet) och fosfor. För de reningsverk som mynnar ut i Bottenviken och Bottenhavet tas det bara ut en avgift för totalfosfor då kväveutsläpp ej ger någon övergödning i dessa vattendrag eller havsområden. Avgiftsnivån kan även variera i andra delar av landet beroende på den regionala betydelsen av fosfor- och kväverening.
- Pengar betalas sedan tillbaka från avgiftssystemet till reningsverken beräknat på hur många personer som är anslutna till reningsverken. Med denna konstruktion gynnas de reningsverk som tar bort mest fosfor och kväve per ansluten person - dvs. de reningsverk som är mest effektiva. Systemet innebär vidare goda incitament till att fortsätta satsa på rening och insatser som får stor effekt per investerad krona.
- För att få en nära koppling kan avgiftssystemet administreras regionalt av respektive Vattenmyndighet. Avgiftssystemet ska täcka sina egna administrativa kostnader. För det svenska NOx-systemet har de administrativa kostnaderna uppgått till 0,7% av avgiftssystemets omsättning.
- Ett pilotområde bör utses av Regeringen i ett av vattendistrikten i södra Sverige för att där införa och utvärdera ett branschvist avgiftssystem för VA-verken.

Svenskt Vatten

Lena Söderberg
VD

2010-04-26

Bilaga 4

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Kopia till:

registrator@environment.ministry.se
peter.askman@environment.ministry.se
liisa.viinamaki@environment.ministry.se

Svenskt Vattens remissyttrande över

Betänkandet av Utredningen om en myndighet för havs- och vattenfrågor (SOU 2010:8)

M2010/1101/Na

Svenskt Vatten är branschorganisation för de kommunala vattentjänstföretagen som levererar dricksvatten till och tar emot avloppsvatten från ca 8 miljoner anslutna kunder. Vattentjänstföretagen är därmed Sveriges viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag. Svenskt Vatten önskar ge följande yttrande över innehållet i rubricerade betänkande:

Sammanfattning

Svenskt Vatten:

1. anser det som avgörande med ett sammanhållet vattenvårdsarbete för att nå uppställda mål nationellt och inom EU.
2. ställer sig bakom att samla frågor om bevarande och nyttjande i samma myndighet.
3. anser att den nya myndigheten ska ansvara för hela vatten- och avloppssektorn och ha ett tydligt uppdrag att säkra vattenresurser för nu- och framtida dricksvattenförsörjning.
4. vill speciellt lyfta fram kompetensfrågorna för att den nya myndigheten ska lyckas i sitt uppdrag.

Svenskt Vatten stödjer således inriktningen med en myndighet som verkar för bevarande och hållbart utnyttjande av havs- och vattenmiljöer och instämmer i att denna myndighet ska vara samlande, pådrivande och stödjande. Den nya myndigheten bör också ha en tillståndsgivande, reglerande och kontrollerande roll samt vara central tillsynsvägledning enligt miljöbalken. I en sådan myndighet är det nödvändigt att vattentjänstverksamheterna är representerade i myndighetens insynsråd.

För att motverka fragmentisering och istället gå mot ett samlat ansvar för avvägning mellan bevarande och nyttjande är det viktigt att den nya myndigheten blir ansvarig för hela vatten- och avloppssektorn och får ett samlat ansvar för tillståndsfrågor rörande säkrande av dricksvattenförsörjning och avloppsvattenrening. I detta sammanhang bör också kompetensstöd säkras från Naturvårdsverket i frågor som inte är direkt vattenrelaterade.

Det är också viktigt att den nya myndigheten har tillräcklig- och bred kompetens om såväl vattenresurserna som de sektorer som nyttjar dessa resurser.

Det är också högst rimligt att den nya myndigheten ges resurser för att bedriva FoU-verksamhet inom dess ansvarsområde.

Svenskt Vattens bild av dagens situation

Det svenska myndighetsansvaret på vattenområdet är fragmentiserat. Detta har en negativ inverkan på möjligheterna att säkerställa vattenförsörjningen och skydda dricksvattenkonsumenternas hälsa. Sektorisering av miljöfrågorna är olyckligt och minskar effektiviteten i det samlade miljöarbetet. Det är också viktigt att Sverige har sådana resurser att staten kan försvara svenska medborgares och verksamheters intressen för en likabehandling inom EU.

Det är mycket viktigt att den nya myndigheten redan från start har tillgång till de resurser som behövs för att genomföra uppgifterna effektivt och kraftfullt. Avgörande här är tillgången till kompetens inom det naturvetenskapliga, tekniska och ekonomiska området, men även kvalificerad juridisk kompetens har stor betydelse för att framgångsrikt kunna driva frågor. Vår uppfattning är att utredningen tagit för lätt på denna fråga när man hänvisar till att den juridiska kompetensen åtminstone i inledningsskedet kommer att vara kvar på Naturvårdsverket. Vi anser att den nya myndigheten redan från början ska förses med juridisk expertis både inom dricksvattenrelaterade frågor och inom miljöbalkens område.

Svenskt Vattens synpunkter på ny myndighet för havs- och vattenfrågor

För att bli den samlande myndighet som krävs bör den nya myndigheten få ansvar för, inte bara de tre föreslagna miljö kvalitetsmålen; *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård*, utan också för miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*. Dessutom bör naturligtvis målen i ramdirektivet för vatten och i det marina direktivet samt ambitionerna inom Baltic Sea Action Plan (BSAP) integreras i systemet för miljö kvalitetsmål.

För att skapa bättre samordning och ökad effektivitet bör de idag regionala vattenmyndigheternas kanslier bli en integrerad del av den nya myndigheten, vilket då möjliggör för vattendelegationerna att övergå till att bli regionala samrådsorgan.

Det finns problem i avgränsningarna mot Naturvårdsverket. Den nya myndigheten föreslås ha ansvar för allmänna och enskilda avloppssystem, medan övriga avloppsutsläpp fortfarande ska hanteras av Naturvårdsverket. Dessa övriga utsläpp är intimt förknippade med råvattenskyddet och hänger dessutom samman med avloppssystemen. Områdesskyddet föreslås ligga kvar hos Naturvårdsverket med motivet att det påverkar verksamheter på land och Naturvårdsverkets större juridiska kapacitet. Vattenskyddsområden som nästan uteslutande är inriktade på att begränsa påverkan från land på vattentäkter föreslås däremot hanteras av den nya myndigheten som saknar samma juridiska förutsättningar som Naturvårdsverket innehar. Inledningsvis föreslår vi att den nya myndigheten bygger upp fasta samarbetsformer med Naturvårdsverket för att löpande kunna hantera dessa avgränsningsproblematiska frågor.

Den nya myndigheten bör också ta ansvar för framtagandet av nya allmänna råd/motsvarande. Dessa råd måste tas fram med sådan kunskap och bredd att de kan ses som en likriktare för

dessa frågor i hela landet. Här är det naturligt att den nya myndigheten söker samverkan med branschföreträdare så att de allmänna råden får stark förankring där de ska genomföras. Den tillsynsvägledning som idag sker via Miljösamverkan Sverige är en god start men behöver i betydligt högre utsträckning styras från den nya myndigheten.

Även spetskompetens på hög internationell nivå måste finnas både inom den egna organisationen och genom ett aktivt arbete med externa nätverk.

För att kunna uppnå de högt ställda mål som nu ställs från EU, HELCOM och regeringen är nödvändigt att den ledande centrala tillsynsmyndigheten har de nödvändiga kompetenserna. När det gäller den forskning som omnämns i utredning så tycks fokus helt vara på tillståndet i havet och förståelse för de processer som sker där. Kopplingen till åtgärder som behövs för att förbättra tillståndet i haven saknas, vilket förhoppningsvis är ett förbiseende. Dessutom saknas forskning om sjöar och vattendragens betydelse som vattentäkter.

För att bildandet av en ny myndighet inte ska leda till ytterligare fragmentisering av myndighetsansvaret och för att dricksvattenfrågorna inte ska komma bort hos en ny myndighet med havsmiljön som huvudansvarsområde behövs tydliga direktiv om att myndigheten ska arbeta med:

- råvattenkrav som underlag för krav på åtgärder vid föroreningskällorna
- kartläggning av dricksvattenrelevanta risker, särskilt mikrobiologiska, som underlag för åtgärder i vattenförvaltningsarbetet
- möjligheter att peka ut ytvattenförekomster som riksintressen för dricksvattenförsörjningen
- FoU avseende åtgärder för förbättring av vattenvårdsarbetet
- ta fram och ge ut allmänna råd/motsvarande

Avslutningsvis, vatten är en så grundläggande och viktig naturresurs att när det handlar om avvägningar mellan olika intressen och olika miljökvalitetsmål, så bör dessa beslut avgöras i politiska organ.

Det svenska vattenvårdsarbetet måste organiseras så att ännu mer miljöåtgärder kommer ut ur varje satsad krona.

SVENSKT VATTEN

Anders Lago
Ordförande

Lena Söderberg
VD