

Styrmedel för ökad rening vid kommunala reningsverk

Genomförande av aktionsplanen för Östersjön och
av miljökvalitetsnormer för kväve och fosfor

1 Sammanfattning

1.1 Inledning

Denna rapport presenterar resultaten från utredningen inom regeringsuppdraget om styrmedel för ökad rening vid kommunala reningsverk. Syftet med styrmedlen är att bidra till att genomföra Sveriges internationella åtaganden enligt Baltic Sea Action Plan (BSAP) samt genomföra miljökvalitetsnormer (MKN) med avseende på kväve och fosfor. I följande tre avsnitt sammanfattas kortfattat förslaget och resultaten från utredningen.

1.2 Styrmedel för betingen enligt BSAP

1.2.1 Styrmedel för kvävebetinget enligt BSAP

Den kvävereduktion som ska göras vid kommunala reningsverk innebär att utsläppen måste minska med nästan en tredjedel till år 2021. Detta kommer att kräva stora och långsiktiga investeringar i ombyggnationer av reningsverken i södra Sverige. Oavsett vilket styrmedel som kommer att tillämpas är det inte rimligt att anta att hela betinget hinner nås till år 2021. För att nå detta beting så snart som möjligt föreslår Naturvårdsverket införandet av ett nytt styrmedel CEASAR¹ som tar ett helhetsgrepp om kväveutsläppen från de kommunala reningsverken. Detta i form av kvävereningskvoter och handel med kvävecertifikat för de tre havsbassänger som ingår i BSAP. Förslaget införs med 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

¹ CEASAR: Certifikatssystem för Effektiv Allokering av Skyldigheter Anpassade till Retention

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 verksamhetsutövarers 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.

Naturvårdsverket bedömer att en lag om kvävecertifikat för kommunala reningsverk kan vara infördd och börja tillämpas från och med 1 januari 2016. Ett informativt styrmedel som införs 1-2 år före CEASAR utannonserar den kommande golvhöjningsbanan samt hur CEASAR fungerar. Eftersom reningskvoterna vid systemets start fördelas ut efter historisk reduktionsgrad vid reningsverken ges incitament till reningsverken att börja förbereda och planera åtgärder redan innan systemet införts. Förslaget beskrivs närmare i kapitel 4.6.

1.2.2 Styrmedel för fosforbetinget enligt BSAP

Den fosforreduktion som de kommunala avloppsreningsverken ska genomföra om 15 ton fosfor till Egentliga Östersjön enligt regeringens Havsmiljöskrivelse har i princip redan uppfyllts. Det föreligger därmed inte något behov av ett styrmedel för fosforbetinget i BSAP.

1.3 Styrmedel för betingen enligt MKN

1.3.1 Styrmedel för fosforbeting enligt MKN

MKN med avseende på fosfor är definierade för såväl inlands- som kustvatten vilket innebär att lokala fosforbeting för vattenförekomsterna kommer att bero på bl.a. vattnets flödesvägar och retention mellan utsläppspunkter inom varje avrinningsområde. Vattenmyndigheterna har i åtgärdsprogrammen för 2009-2015 i de flesta fall endast kunna göra grova uppskattningar av de reduktioner av fosfor som behövs för att nå god status. Betingen för VA-sektorn i åtgärdsprogrammen för 2009-2015 är i samtliga fall utom ett angivna som beting på distriktsnivå. Man konstaterar dock att i regionala och lokala åtgärdsplaner behöver mer specificerade åtgärdsbehov tas fram.

Vattenmyndigheten för Västerhavet har i sitt åtgärdsprogram för 2009-2015 redovisat fosforbeting för varje huvudavrinningsområde. Naturvårdsverket har på detta underlag genomfört en fallstudie och dimensionerat fem olika styrmedel för Västerhavets distrikt. Resultaten visar att tillståndsprövning samt generella föreskrifter med samma utsläppskravnivåer för fosfor inte uppfyller grundläggande kriterier för genomförande av miljökvalitetsrelaterade mål. Med 47 stycken reningsverk i t.ex. Göta Älvs huvudavrinningsområde saknar tillståndsprövning det helhetsgrepp och samordning som ett kontrollerat genomförande av betingen för MKN förutsätter. Samma sak gäller generella föreskrifter men bristen är istället stora genomförandeöverskott i vissa områden och genomförandeunderskott i andra områden till följd av variationen i lokala beting för MKN. Felallokeringen av resurser riskerar att fördröja uppfyllandet av god vattenstatus eftersom stora resurser hos myndigheter och verksamhetsutövare går till områden där de inte behövs, istället för att användas i de områden där de kan verka för att tidigare nå god status.

Naturvårdsverket har därför i fallstudien på Västerhavets distrikt analyserat två nya styrmedel: generella föreskrifter med dispens efter avtal (GFDA) och vattenkvalitetshandel med fosforcertifikat (CEASAR-E). Dessa styrmedel kan bättre hantera lokal variation mellan olika områden. Även om GFDA kan hantera lokal variation i kravnivåer genom individuella dispensbeslut så saknas kriterier som ett kontrollerat genomförande av betingen för MKN förutsätter. Bland annat saknas möjligheten att fastställa bördefördelningar mellan verksamheter.

Resultaten visar att vattenkvalitetshandel med fosforcertifikat (CEASAR-E) klarar flest kriterier för ett genomförande av MKN för fosfor i Västerhavets distrikt. Det inkluderar att lättast kunna anpassa styrningen till eventuella revideringar hos betingen i åtgärdsprogrammets 6-årscykler. Dessutom skapas ett kilopris på fosforutsläpp som är i linje med den prispolitik som förespråkas i ramdirektivet.

Resultaten visar dock att betingens geografiska upplösning kan vara avgörande för vilka styrmedel som har goda förutsättningar att genomföra MKN. Om delområden och huvudavrinningsområden är små med ett fåtal aktörer och små beting kan vattenkvalitetshandel med fosforcertifikat bli ineffektivt att införa. Även om så inte var fallet i Västerhavets distrikt som har 113 kommunala reningsverk i två delområden med förhållandevis stora beting så är slutsatsen att det saknas underlag för att utse ett styrmedel för MKN fosfor innan det är klarlagt vilka geografiska upplösningar som fosforbetingen kan få i övriga vattendistrikt. När dessa blir klara kan frågan återupptas och jämförande fallstudier på olika styrmedel genomföras i fler distrikt.

Samtidigt bör utvecklingen inom den internationella styrmedelsforskningen om styrmedel särskilt utvecklade för MKN bättre följas. Analyserna bör även fortskrida om hur miljöbalkens regelverk kan förändras för att möjliggöra instrument som bättre kan uppfylla kriterierna för genomförande av miljökvalitetsrelaterade mål. Analyser av utveckling inom miljöbalkens regelverk och andra styrmedel bör

ske samlat i varje analys med en jämförande helhetssyn och inte göras till två parallella uppgifter. För ett bättre uppfyllande av kriterierna kan även inslag av ekonomiska instrument inom miljöbalkens regelverk inkluderas i analyserna. GFDA är ett exempel på ett steg i den riktningen.

1.3.2 Styrmedel för kvävebeting enligt MKN

MKN med avseende på kväve inom vattenförvaltningen är för närvarande definierade enbart för kustvattenförekomster. Betingen för MKN har därmed geografiska likheter med kvävebetinget för BSAP genom att de bägge är beting definierade på den summa av belastning till kusten som gruppen av reningsverk inom varje huvudavrinningsområde eller kustområde tillsammans orsakar. Samma sak gäller miljökvalitetsnormer enligt havsmiljöförvaltningen.

De tre södra vattendistrikten för vattenförvaltningen omfattar också i stora drag geografiskt de tre bassängerna i BSAP, Västerhavet (omfattar Kattegatt och Skagerrack), Norra Östersjön (delar av Egentliga Östersjön) och Södra Östersjön (delar av Egentliga Östersjön och Öresund). MKN ska i de flesta fall uppnås år 2021, alltså samma år som betingen för BSAP. Tack vare dessa synergier kan ett styrmedel för kvävebetinget i BSAP ha goda förutsättningar att även inbegripa kostnadseffektiv styrning för MKN med avseende på kväve inom de tre distrikten.

Ett certifikatssystem som CEASAR för kväve kan således ha goda förutsättningar att även klara sektorns kvävebeting för MKN tack vare samordningsvinster och synergieffekter mellan de båda typerna av beting. Om vissa kustvattenförekomster har sämre status än andra kan det dock krävas att CEASAR differentieras mellan olika havsbassänger, distrikt eller kustområden. Detta kan uppnås genom att fastställa ett särskilt golv för den bassäng, det distrikt eller det kustområde där betingen för MKN begränsar mer. I dagsläget finns därmed inte skäl att analysera ytterligare ett sektorsspecifikt styrmedel för MKN med avseende på kväve. Slutsatser återfinns i kapitel 5.3.

1.4 Ett större grepp om övergödningen

Övergödningen är ett stort miljöproblem där jordbrukssektorn är den största utsläppskällan följt av de kommunala reningsverken. Den fördjupade utvärderingen 2012 kom fram till att det inte är möjligt att nå miljömålet Ingen övergödning med idag beslutade eller planerade styrmedel. Fram till 2010 fanns en skatt på handelsgödsel som togs bort för att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft och för att kompensera jordbruket för kommande skattehöjningar på diesel. Skatten gav

jordbrukssektorn kostnader för ungefär 300 miljoner kronor men var samtidigt ett av styrmedlen för att begränsa övergödningen.

Ett certifikatssystem liknande CEASAR skulle kunna vara lämpligt även för jordbrukssektorn och industrin i det fall andra styrmedel inte är tillräckliga. Därmed tas ett helhetsgrepp om övergödningen med havsbassänggolv som säkerställer att de utsläppsreduktioner som behövs i dessa sektorer också sker för att nå miljömålet Ingen övergödning. Ett certifikatssystem som CEASAR har några fördelar i detta sammanhang:

- Ett certifikat är ett intyg om ett kg reduktion av ett näringsämne vilket har större möjligheter att direkt kopplas till utsläppsreduktioner som följer av åtgärder eller förändrade metoder inom jordbrukssektorn. Detta är centralt eftersom diffusa totala utsläpp inom jordbrukssektorn inte kan hänföras till enskilda aktörer. Om åtgärder inom jordbruket kan knytas till utsläppsreduktioner kan såväl punktkällor som diffusa källor således hanteras med samma typ av reglering.
- Ett certifikatssystem belastar inte jordbrukssektor eller industri med de extra kostnader som en skatt innebär. Med certifikatssystem stannar intäkter och kostnader för certifikat inom respektive sektor.
- Ett certifikatssystem fokuserar på handel med gemensamma skyldigheter (istället för handel med individuella utsläppsrätter) vilket höjer medvetenheten bland enskilda aktörer om de gemensamma skyldigheterna för att nå miljömålet Ingen övergödning.
- Handeln med certifikat i CEASAR bidrar till den prispolitik som efterfrågas i ramdirektivet för vatten genom att skapa ett kilopris på näringsämnen som motsvarar de ekonomiska incitamenten för att nå reduktioner i kustvatten.

Ett certifikatssystem för jordbrukssektorn och industrin skulle således kunna vara ett lämpligt alternativ om det visar sig att nuvarande styrmedel inte är tillräckliga för att nå de reduktioner som krävs. Detta kräver dock vidare utredning om bl.a. styreffekter, tilldelningsnycklar anpassade för respektive sektor samt samhällsekonomiska konsekvensanalyser.