



Landskrona stad

Miljöförvaltningen

FÖRSLAG TILL YTTRANDE

Datum
2010-05-11
Handläggare
Olle Nordell
olle.nordell@landskrona.se

Er Referens

Vår Referens

Miljönämnden
Landskrona stad

SOU 2010:17 Prissatt vatten?, samt Naturvårdsverkets rapporter om vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor.

Den statliga utredningen Prissatt vatten har kommit på remiss till Landskrona stad. Ärendet är även remitterat till tekniska nämnden.

Förslag till beslut

Miljönämnden konstaterar att detta är ännu en utredning av filibusterkaraktär som kommit i bakvattnet av försöken att implementera vattendirektivets mening i Svensk lagstiftning.

Miljönämnden förordar att olika former av avgifter tas ut på verksamheter som påverkar vattenkvaliteten negativt så långt ”uppströms” som möjligt.

Som exempel på avgifter kan följande nämnas:

1. avgift på uttag av bevattnings vatten som tas direkt ur mindre vattendrag (detta ger incitament till bevattningsdammar)
2. avgift för användning av gödsel och bekämpningsmedel (ger incitament för mer extensiv odling)
3. uteblivet stöd för intensivt brukande av kantzoner längs vattendragen och marker som översvämmas under höglödesperioder (ger incitament att ej plöja upp kantzoner till vattendragen och översvämningsmarker)
4. utsläpp av dräneringsvatten direkt i vattendrag (ger incitament till anläggande av dammar, kvävemurar, översilning etc)

Det är miljönämndens uppfattning att vattenavgifter och vattentjänster även skall omfatta de areella näringarna.

Miljönämnden menar att utredningen har fel:

1. som påstår att det generellt inte råder vattenbrist i Sverige

Landskrona stad

Stadshuset

261 80 Landskrona

Besöksadress Drottninggatan 7 www.landskrona.se miljö

Tfn 0418-47 06 07

Fax 0418-47 06 03

miljo@landskrona.se

www.landskrona.se miljö

Bankgiro 868-6123

Postgiro 12345-5

Org.nr 212000-1140

2011-03-07 10:39

2. som menar att lantbrukets bevattningsuttag inte är en vattentjänst
3. som inte tar upp de areella näringarnas behov av avvattning av mark (och därmed ofta försämrade vattenkvalitet) som en vattentjänst.

Miljönämnden vill påminna om att PPP (förorenaren betalar) är viktig princip inom EU.

Bakgrund och motivering

I kommittédirektiven framgår bl a att:

”Utredaren ska kartlägga och analysera den offentliga prispolitiken för vattentjänster i Sverige, särskilt i vilken grad och hur den beaktar principen om kostnadstäckning inbegripet miljö- och resurskostnader och om den i enlighet med artikel 9 i ramdirektivet för vatten ger tillräckliga drivkrafter till effektiv användning av de svenska vattenresurserna. Utredaren ska behandla hur olika vattenanvändningsverksamheter (i första hand industri, hushåll och areella näringar) bidrar till kostnadstäckning av vattentjänster.”

EU-kommissionen har ifrågasatt om Sverige har införlivat artikel 9 (se bilaga 1) korrekt med utgångspunkt i att kravet på kostnadstäckning också borde omfatta vattenanvändning i vidare bemärkelse, och inte endast vattentjänster. Utredningens resultat är att den håller med Regeringens ståndpunkt om att Sverige redan har en prispolitik som uppfyller artikel 9. Utredningen kommer fram till att det endast undantagsvis förekommer vattenbrist i Sverige.

Detta är inte en korrekt bedömning. Under varma somrar behöver jordbruket bevattna sina grödor och det leder ofta till konflikter med både enskilda och allmänna intressen. Som exempel kan nämnas att för det nationellt särskilt värdefulla vattendraget Saxån får bevattningsuttag inte ske när vattenföringen understiger 30 % av medelvattenföringen. Detta inträffar i stort sett varje sommar (se diagram på veckobasis för perioden 1987 – 2008 på http://www.landskrona.se/Documents/Landskrona/Documents/Gamla%20dokument%20R-S/Sax%C3%A5n_%C3%A5rsrapport_2008.pdf).

Utredningen behandlar inte de areella näringarnas olika former av markavvattning som en vattentjänst. Vattnet från skogsdiken, mindre jordbruksdiken och från talrika dräneringsrör (se exempel bilaga 2) leds ut i vattendragen med välkända problem som följd.

Utredningen föreslår att en skyldighet enligt 9 § 3 MB att utföra eller bekosta en åtgärd får ersättas med en skyldighet att betala en avgift motsvarande intrånget eller den belastning det skulle ha åsamkat verksamhetsutövare. Detta innebär att avgiften kan användas på annat håll.

Vidare föreslår utredningen att de så kallade bygdeavgifterna (avgift för vattenverksamhet, t ex vattenkraft) drygt 100 miljoner per år ska användas till

det de är avsedda för – i första hand investeringar för ändamål som främjar en god vattenmiljö.

Högni Hansson
miljöchef

Olle Nordell
ekolog

Utredningen i sin helhet finns på <http://www.regeringen.se/vattenremisser>

Bilaga 1.

Artikel 9 i vattendirektivet:

"Artikel 9

Täckning av kostnaderna för vattentjänster

1. Medlemsstaterna skall beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III och i enlighet framförallt med principen att förorenaren betalar.

Medlemsstaterna skall senast 2010 se till att:

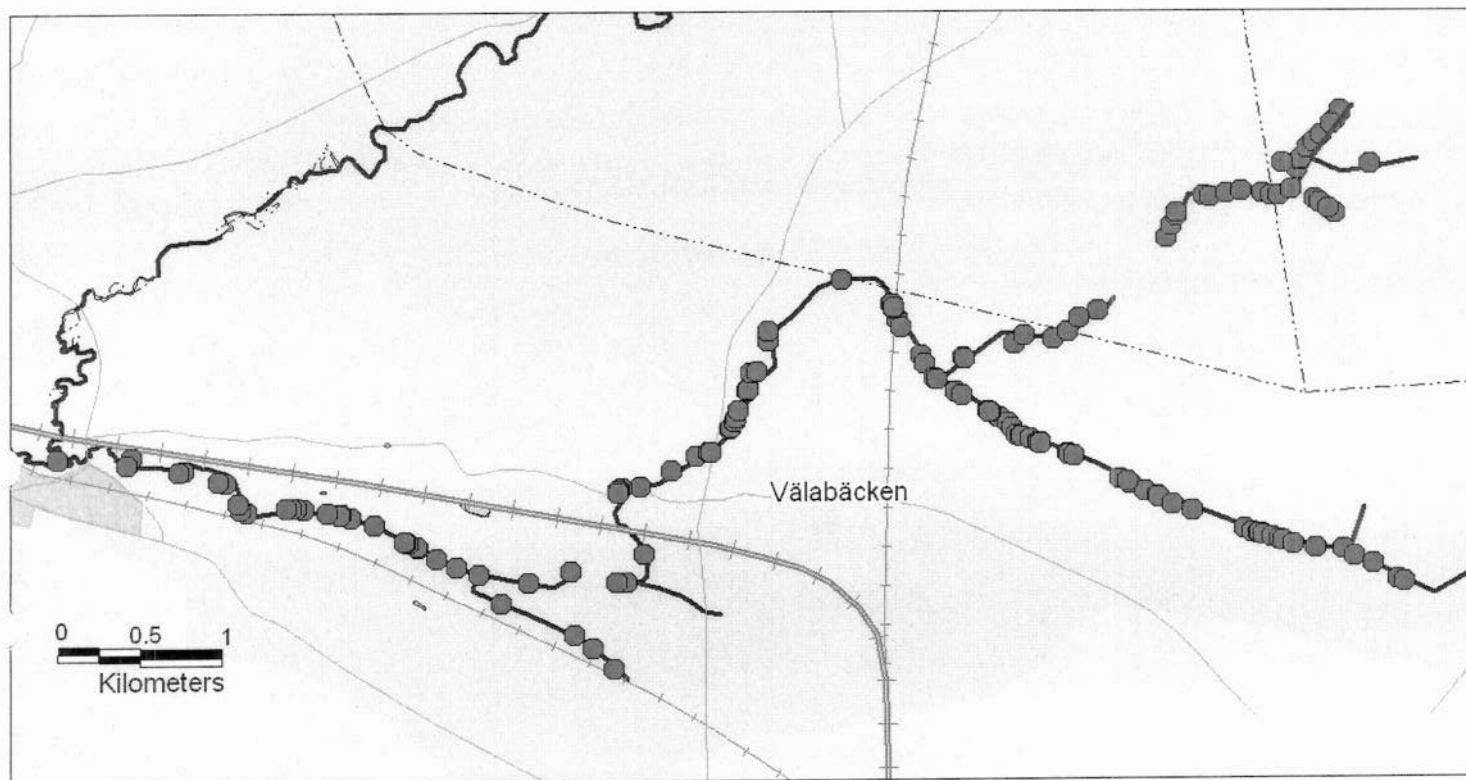
- prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till miljömålen i detta direktiv,
- de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med utgångspunkt i den ekonomiska analys som utförts enligt bilaga III och med beaktande av principen om att förorenaren betalar.

Medlemsstaterna kan härvid beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas.

2. Medlemsstaterna skall i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten rapportera om de planerade praktiska åtgärder för att genomföra punkt 1, vilka kommer att bidra till att miljömålen i detta direktiv uppnås samt om de olika vattenanvändningsverksamheternas bidrag till en kostnadstäckning för vattentjänster.

3. Inget i denna artikel hindrar finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå detta direktivs mål.

4. Medlemsstaterna skall inte anses ha överträtt detta direktiv om de i enlighet med fastslagen praxis beslutar att inte tillämpa bestämmelserna i punkt 1 andra stycket och i samma syfte de relevanta bestämmelserna i punkt 2 för en viss vattenanvändningsverksamhet, såvida detta inte äventyrar syftena och möjligheten att uppnå målen för detta direktiv. Medlemsstaterna skall rapportera skälen till varför de inte fullt ut tillämpar punkt 1 andra stycket i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten"



Kartan visar omfattningen av dräneringsrör (i huvudsak) som observerats i Välabäcken, som är ett biflödet till Saxån. Inventeringen genomfördes genom att vandra längs vattendraget en vårdag med låg vattenföring och lågt vattenstånd.

Bilaga 2.

Sammanfattning

I kapitel 1 redogörs för utredningsuppdraget, arbetssättet och betänkandets disposition.

I kapitel 1 redogörs för utredningsuppdraget, arbetssättet och betänkandets disposition.

Utredningen har huvudsakligen haft två uppdrag. Det första var att behandla frågan om hur termen prispolitik i artikel 9 i ramdirektivet för vatten ska förstås och det andra var att undersöka om det finns anledning att komplettera eller förändra befintliga styrmedel så att de sammantaget och kostnadseffektivt leder till att god vattenstatus uppnås i Sverige. Med prispolitik avses en statlig politik som påverkar priset på någon form av användning, eller indikator på användning, av en viss resurs – i detta fall vatten. Med kostnadseffektivitet menas att ett visst tillstånd, i detta fall målet god vattenstatus, nås till en så låg kostnad som möjligt. Det har inte varit utredningens uppdrag att komma med förslag till finansiering av åtgärder för bättre vattenkvalitet.

Kapitel 2 ger en bakgrund till uppdraget och frågeställningarna genom att redogöra för några tidigare utredningar och pågående processer med anknytning till påverkan på vattenmiljö, behov av åtgärder och därmed styrmedel.

Flera tidigare utredningar har behandlat frågor om att förbättra vattenmiljön, men ofta med utgångspunkten att det saknas finansiering av nödvändiga åtgärder för att nå miljömålen. Någon lösning på det problemet har inte presenterats annat än i form av principförslag.

Vattenrelaterade miljöproblem behandlas också i nationella miljömål, i en rad olika direktiv och internationella avtal, som BSAP, samt inom jordbruks- och fiskeripolitiken i parallella pågående processer. Processerna berör i stor utsträckning samma aktörer, har tillgång till samma åtgärder och troligen liknande problem med att få åtgärderna till stånd, d.v.s. det finns behov av effektiva styrmedel. Det faktum att det finns överlappande krav pekar också på ett behov av samordning.

Se vidare 2.4 *Analys och slutsatser – vad har gjorts tidigare och vad pågår?*

I kapitel 3 beskrivs kortfattat införlivandet av ramdirektivet för vatten i Sverige och dessutom behandlas frågan om hur termen prispolitik i artikel 9 i ramdirektivet ska förstås.

Kommissionen har ifrågasatt om Sverige har införlivat artikel 9 korrekt med utgångspunkt i att kravet på kostnadstäckning också borde omfatta vattenanvändning i vidare bemärkelse, och inte endast vattentjänster.

Kravet på prispolitik i artikel 9 i ramdirektivet omfattar dock endast vattentjänster och för svensk del är det främst va-verkens

vattenleveranser och avloppsrening som faller inom det begreppet. Va-verken tar ut sina kostnader av abonnenterna och de som inte är anslutna till va-verk får betala sina egna kostnader för vatten och avlopp. Det finns inte annat än undantagsvis någon vattenbrist i Sverige och därför behövs inga ytterligare incitament för att säkerställa att vattenresurserna används effektivt.

Se vidare 3.6 *Analys och slutsatser – så ska artikel 9 tolkas.*

I kapitel 4 ges en redogörelse för de miljöproblem som vattenförvaltningen har identifierat, vem som står för miljöpåverkan, vilka tillgängliga åtgärder som finns samt en uppskattning av vad det skulle kosta att åtgärda miljöproblemen i vattenförvaltningen.

Sverige har inte den vattenstatus som ramdirektivet för vatten kräver trots att utsläppsmängderna för många ämnen har minskat. Stora problem kvarstår bl.a. avseende övergödning, miljögifter och fysiska förändringar. Det är heller inte bara utsläpp som påverkar vattenstatusen. Fysiska förändringar har under årtionden påverkat vissa vattenmiljöer så att behov av restaurering finns.

Behovet av åtgärder för att förbättra vattenmiljön är av en sådan omfattning att kostnaderna bedöms bli höga. Det faktum att man tidigare vidtagit åtgärder kan inte användas som argument för att en aktör inte ska göra mer, men när det gäller fördelningen av framtida åtgärder så kan tidigare genomförda åtgärder vara en bland flera faktorer vid bedömning av rättvisa eller rimlighet. I många fall kan behovet av åtgärder hänföras till en viss sektor eller verksamhetsutövare, men det finns också fall där det inte finns någon aktör att rikta ett styrmedel mot.

Se vidare 4.8 *Analys och slutsatser – det finns behov av en politik som leder till kostnadseffektiva åtgärder.*

I kapitel 5 redovisas grundläggande teori och bedömningskriterier för styrmedel. Dessutom redovisas de styrmedel med relevans för användningen av vatten som finns i dag.

Genomgången visar att de kvantitativa reglerna, genom miljöbalkens bestämmelser, dominerar. Det är genom miljöbalkens bestämmelser i olika EU-direktiv införlivas i svensk lagstiftning. Det finns få ekonomiska styrmedel, och bland dessa dominerar subventioner till jordbrukssektorn.

De tillstånd som ges enligt miljöbalken blir ofrånkomligen detaljerade och reglerar ibland mer eller mindre också vilken metod som ska användas eller vilka åtgärder som ska vidtas. En sådan styrning minskar möjligheten för den enskilde aktören att välja den kombination av åtgärder som skulle ha bäst förutsättningar att minimera kostnaden. I ett dynamiskt perspektiv framstår bristerna med dagens system ännu tydligare eftersom förutsättningar och därmed kostnader förändras över tiden.

Eftersom miljöproblem kvarstår inom vattenförvaltningen kan inte dagens styrmedel anses ha varit tillräckliga. Det betyder att skärpningar och/eller kompletteringar med andra styrmedel behövs för att målet med ramdirektivet för vatten ska kunna uppnås.

Utrymmet för att introducera nya ekonomiska styrmedel begränsas dock av de detaljregleringar, ofta i form av olika EU-direktiv, som finns idag.

Se vidare 5.5 *Analys och slutsatser – det finns behov av kompletterande ekonomiska styrmedel i vattenförvaltningen.*

Kapitel 6 innehåller en internationell utblick angående styrmedel i några andra EU-länder. Dessutom redogörs bl.a. för Naturvårdsverkets uppdrag angående ett avgiftssystem för minskade utsläpp av kväve och fosfor.

Danmark, Finland, Nederländerna, Frankrike och England och Wales granskas översiktligt i syfte att se vilka typer av styrmedel som riktas till de i ramdirektivet utpekade sektorerna industri, hushåll och jordbruk. Det framgår att ekonomiska styrmedel används i viss utsträckning, men främst för punktutsläpp. Det har inte varit möjligt att bedöma de ekonomiska styrmedlens roll i ett samlat perspektiv i ländernas miljölagstiftning.

Jordbruket i de granskade länderna uppvisar få inslag av ekonomiska styrmedel fränsett subventioner. I Danmark ska dock möjligheten att göra gödselkvoter köp- och säljbara utredas.

I Naturvårdsverkets arbete med ett avgiftssystem framgår vilka problem ett införande av ett nytt ekonomiskt styrmedel stöter på. Se vidare 6.5 *Analys och slutsatser – Sverige kan lära en del från andra länder.*

I kapitel 7 analyseras, ur ett miljöekonomiskt perspektiv, möjligheterna att använda en mer omfattande prispolitik för vattenanvändning.

Utgångspunkten är att undersöka om ett ökat inslag av prispolitik skulle kunna leda till bättre vattenstatus, en kostnadseffektiv kombination av åtgärder, en högre grad av kostnadstäckning och/eller till att principen om att förorenaren skall betala (PPP) uppfylls. Analyser av de olika målen visar att de i princip är förenliga med varandra förutom när det gäller den tolkning av PPP där förorenaren inte har något ansvar för miljökostnader.

Ett system med överlåtelsebara utsläppsrätter skulle i princip kunna leda till att de nämnda målen uppfylls, men även ett sådant system har nackdelar. Ett alternativ till detta system, där en avvägning gjorts mellan olika målsättningar kan vara ett system som utgår från nuvarande utsläppstillstånd och kompletterar dessa med en utsläppsskatt över, och en subvention under, en viss nivå. Genom att denna nivå gradvis sänks över åren uppnås med tiden en situation där förorenarna fullt ut betalar för miljökostnaderna. Skatten, och inledningsvis subventionen, ger incitament till en kostnadseffektiv fördelning av reduktionsåtgärder.

När det gäller diffusa utsläpp skulle ett liknande system kunna riktas mot ett kollektiv som görs gemensamt ansvariga för utsläpp eller vattenkvalitet. Alternativt kan diffusa utsläpp påverkas genom att prispolitiken riktas mot indikatorer på utsläpp, en form av politik som i princip skulle kunna ersätta kvantitativa regleringar riktade mot motsvarande indikatorer.

En viktig slutsats är att en framgångsrik användning av mer prispolitik kräver att verksamhetsutövarnas flexibilitet inte

begränsas för mycket av kvantitativa krav.

Se vidare 7.11 *Analys och slutsatser – exempel på inslag av prispolitik för att bättre uppnå målen*.

I kapitel 8 redovisas utredningens bedömningar och förslag. De viktigaste framgår nedan.

Utredningens bedömning är att Sverige tillämpar artikel 9 i ramdirektivet för vatten korrekt.

Utredningen bedömer vidare att några nya generella ekonomiska styrmedel inte bör införas nu. Om ett sådant införande skulle bli aktuellt förordar utredningen att nuvarande regleringar/ tillstånd kompletteras med ekonomiska styrmedel i enlighet med den modell som presenterats i kapitel 7. Utredningen föreslår införandet av en möjlighet till individuella avgifter som alternativ till skyldigheten att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera för intrång.

Utredningen föreslår vidare att dispositionen av bygdeavgifter koncentreras till åtgärder som främjar en god vattenmiljö och att förutsättningarna för att använda landsbygdsprogrammets ersättningar på ett kostnadseffektivt sätt utreds och beaktas inför kommande programperioder.

Vidare förordar utredningen att tidigare framlagt förslag om dispositionen av fiskeavgifter och om finansiering av den operativa övervakningen genomförs.

I kapitel 9 redovisas förslagets konsekvenser.

Utredningens uppfattning är att förslagen innebär fördelar både för samhället och för enskilda.