

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Samt via e-post till:
registrator@environment.ministry.se

Remissvar - SOU 2010:17 "Prissatt vatten?" och Naturvårdsverkets rapporter 6345 och 6346 "Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor"

KSL synpunkter

KSL lämnar nedan sina synpunkter på två viktiga huvudområden. För att om möjligt tydliggöra vad synpunkterna baseras på ges, inom varje huvudområde, först en kort sammanställning av utredningens resonemang kring ett antal frågor inom respektive huvudområde och därefter KSLs synpunkter.

Dessutom ges slutligen mer övergripande synpunkter, men lika viktiga, på behovet av en bred förankringsprocess med tydliga ställningstaganden kring principer som kan appliceras även på andra politikområden.

1. Kostnadstäckning och kostnadsöverföring mellan verksamheter

Ett av de viktiga uppdragen i utredningen är att avgöra om Sverige uppfyller direktivets krav på kostnadstäckning för vattentjänster. Utredaren konstaterar att det inte finns någon definition i direktivet av begreppet "kostnadstäckning" och gör också en skrivningsbaserad tolkning som kommer fram till att *"en rimlig tolkning är att kostnadstäckning krävs för verksamheter där vatten förbrukas i samma mening som vid vattenförsörjning och jordbruksbevattning. En sådan tolkning innebär att något krav på kostnadstäckning för exempelvis vattenkraftproduktion och sjöfart inte följer av ram-direktivet. Av artikel 2.38 b) följer dock att också avlopp omfattas av kravet på kostnadstäckning för vattentjänster"*.

Verksamheter av typen vattenkraft och sjöfart regleras istället via miljöbalken. Utredaren framhåller dock att *"tillstånd och villkor ändå kan medge utsläpp hindrar detta dock inte att vattentäkter kan utsättas för utsläpp från sådan verksamhet så att vattnet måste renas"* men också att på detta sätt reglerade verksamheter inte kan *"betraktas som en vattentjänst vars kostnad ska debiteras förorenaren enligt artikel 9"*.

Enligt denna tolkning undantas således alla andra ekosystemtjänster eller verksamheter som påverkar vattnets kvalitet från direktivets krav på en prissättningspolitik som ger full kostnadstäckning för intrånget. Det innebär t.ex. att artikeln inte kan användas av

vattenverken för att få ersättning för kostnader (mer avancerad reningsteknik) som orsakas av försämrad råvattenkvalitet p.g.a. utsläpp från industrier, jordbruk och vägtrafik.

Eftersom det heller inte, förutom relativt lokalt, förekommer vattenbrist i Sverige så anser utredaren att direktivets krav om kostnadstäckande prispolitik uppfylls. Utredaren anför ändå *”Det bör ändå övervägas om bestämmelsen bör åberopas när det gäller miljökostnaderna, som i huvudsak hanteras med hjälp av miljöbalken och inte prispolitik”*.

KSL anser att ekonomiskt styrande instrument måste börja användas inom vattenförvaltningsarbetet. Utredarens slutsats att direktivets krav uppfylls, hindrar inte Sverige att använda ekonomiska styrmedel även för detta område för att därigenom snabba på den önskvärda utvecklingen. Den grundläggande principen att förorenaren betalar har sen länge varit en del av svensk miljöpolitik och ekonomiska styrmedel har på olika sätt applicerats nationellt men även internationellt.

KSL vill framhålla att det enligt Ramdirektivet för vatten (artikel 7.3¹) framgår att råvattenkvaliteten ska säkerställas så att endast minimal rening krävs för framställande av dricksvatten. Det innebär att en verksamhet som påverkar råvattnet inte ska kunna skjuta över kostnader till vattenverken. Det är en grundläggande princip att en verksamhet inte ska orsaka kostnader för annan part och därmed bör åtgärder för att skapa en kostnadsneutralitet vidtas.

Det förslag till ändring i miljöbalken som nu är under behandling öppnar upp för att förorenaren antingen vidtar åtgärder i egen regi eller avlägger en avgift som motsvarar sin påverkan och som kan användas för att vidta åtgärder på annat håll. KSL anser att detta instrument bör användas men formerna för hur det ska göras behöver utvecklas. Grundläggande är att åtgärder ska vidtas och bekostas av de verksamheter som orsakar skadan, inte med skattemedel!

2. Ekonomiska styrmedelsprinciper

Utredningen resonerar kring två grundprinciper för tolkning av begreppet förorenaren betalar (PPP= Polluter Pays Principle):

- A förorenaren är skyldig att betala för att reducera utsläpp till en viss nivå, men behöver inte betala för de utsläpp som kvarstår
- B är förorenaren skyldig att betala för såväl åtgärder som för miljökostnaden av kvarstående utsläpp.

Vad är då den önskvärda nivån på vattenkvalitet som ska uppnås? Såväl föroreningar som åtgärder mot föroreningar leder till kostnader. Det idealiska tillståndet är kanske inte det önskvärda utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv där vattnets värde som ekosystemtjänsteleverantör är något som kommer hela samhället till godo och där en avvägning mellan olika nyttor görs.

Förorenare anses allmänt den vara som har en verksamhet som ger upphov till förorenande utsläpp, d.v.s. genomför en aktivitet med negativa effekter. Men som utredaren påpekar kan även frånvaro av aktivitet ge upphov till föroreningar. ”Naturlig” urlakning av mark är en sådan som vid passivitet ger upphov till förorening. Har denna

¹ *”Medlemsstaterna skall säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten”*

2010-06-10

Dnr: 2010/0043

markägare då ett kostnadsansvar? Samtidigt kan det vara så att det är mest kostnadseffektivt att åtgärda dessa "naturliga" källor än antropogena källor.

Utredningen kommer fram till att bedömningen av vem som ska betala för åtgärder faller tillbaka på hur rättigheter och skyldigheter definieras av samhället och att det finns inte någon entydig logisk koppling mellan dessa och naturliga förhållanden. Utredningen kommer också fram till att en kostnadseffektiv prispolitik förutsätter att åtgärder måste kunna subventioneras samtidigt som förorenaren inte betalar för alla sina utsläpp. Detta går stick i stäv med en av tolkningarna av principen "förorenaren betalar" men är kanske den mest samhällsekonomiska synen?

KSL konstaterar att utredningen prissatt vatten är komplex och svärgenomtränglig men att den tar upp en mängd viktiga principiella styrmedelsfrågor som det är nödvändigt att få tydliga ställningstaganden kring för att arbetet med åtgärdsprogram för vatten ska kunna fungera. Utformningen av de åtgärdsprogram (ÅP) som ska tas fram för vattenförekomster kommer att ha en avgörande roll för hur kostnader fördelas och vilka åtgärder som kommer fram. Ramdirektivet framhåller dessutom [skäl till direktivet (38)] att " *Användning av ekonomiska styrmedel från medlemsstaternas sida kan vara en lämplig del av ett åtgärdsprogram*". För att arbetet med dessa ÅP ska flyta smidigt och vara av jämförbar karaktär över hela landet krävs därför att ett antal av de principer som utredningen pekar på får en entydig definition.

3. Behov av bred diskussion och tydliga ställningstaganden

KSL anser att det är önskvärt att föra en bred diskussion kring dessa frågor och då även principernas konsekvenser för andra relaterade områden. Även om utredningen riktat in sig på vattenområdet så är resonemangen tillämpliga på andra likartade områden och det är olyckligt om olika praxis och tillämpningar växer fram beroende på sektor.

Det vore därför lämpligt att regeringen tar fram en mer lättläst sammanställning av utredningens resonemang kring olika styrmedel (kapitel 5, 6 och 7) och samtidigt startar en process där för- och nackdelar och framtida inriktning på ekonomiska styrmedel (kontra andra typer) diskuteras bland beslutsfattare på olika administrativa nivåer och inom olika sektorer.

KSL vill slutligen också framhålla att det är väsentligt att de oklara ansvarsgränser och rådighetsgränser som bl.a. uppmärksammas i denna utredning tydliggörs så att det vattenkvalitetsförbättrande arbetet kan riktas in på faktiska åtgärder och inte fastna i polemik och onödigt långdragen lagtolkning.

Med vänlig hälsning

KOMMUNFÖRBUNDET STOCKHOLMS LÄN

Erik Langby
Ordförande

Lennart Dahlberg
Direktör