



Datum

2019-04-22

Vår referens

Jan-Inge Ahlfridh

Finanschef

ola.nyberg@malmö.se

Ola Nyberg

Finanschef

ola.nyberg@malmö.se

Tjänsteskrivelse

VA Syd framställan om inriktningen att bygga en avloppstunnel i Malmö STK-2018-1157

Sammanfattning

VA Syd har inkommit med en framställan om inriktningen att bygga en avloppstunnel i Malmö. Kommunstyrelsen har tidigare godkänt VA Syds fortsatta utredning av projektet samt begärt fördjupad utredning av alternativa lösningar till huvudförslaget.

I underlaget till ärendet redovisar VA Syd en samhällsekonomisk nyttokalkyl vilken utvisar att Malmö avloppstunnel är samhällsekonomiskt mera fördelaktig än ett nytt tryckavloppssystem samt att avloppstunneln, vid vissa antaganden, kan vara samhällsekonomiskt lönsam.

Remissyttranden från miljönämnden, stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden är positiva men med kommentarer

Stadskontoret anser vid en samlad bedömning att projektet är av sådan omfattning att beslut om inriktning måste samordnas med kommande utbyggnadsinvesteringar i Sjölunda avloppsreningsverk. Den samlade ekonomiska effekten på VA-taxan måste beskrivas och alternativ bör vidare utredas exempelvis så som att behålla befintligt avloppssystem med kompletterande nytt tryckavloppssystem.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen begär att VA Syd inkommer med ett samlat underlag för helhetsbedömning av planering och genomförande av planerade investeringar avseende transport av avloppsvatten och utbyggnad av Sjölunda med mera, och hur detta påverkar behovet av höjningar av VA-taxan och andra konsekvenser för Malmö stad med anledning av framförda synpunkter.

Beslutsunderlag

- VA SYD förbundsstyrelse protokoll 181017
- Förslag till inriktningsbeslut om avloppstunnel i Malmö

- Framtida transport av avloppsvatten från Malmö till Sjölunda avloppsreningsverk
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Remissvar från tekniska nämnden
- Remissvar från miljönämnden
- G-Tjänseskrivelse KSAU 190429 VA Syd framställan om inriktningen att bygga en avloppstunnel i Malmö

Beslutsplanering

Kommunstyrelseberedningen 2019-03-20

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-04-29

Kommunstyrelsen 2019-05-08

Beslutet skickas till

VA Syd

miljönämnden

stadsbyggnadsnämnden

tekniska nämnden

stadskontoret

Ärendet

VA Syd har inkommit med en framställan om inriktningen att bygga en avloppstunnel i Malmö. Inriktningen är att byggnationen ska påbörjas i slutet av utbyggnadsperioden av Sjölunda reningsverk.

I samband med att kommunstyrelsen, 2 februari 2016, godkände VA Syds förslag till fortsatt utredning av projektet Malmö avloppstunnel, uppdrogs åt VA Syd att redovisa en samhällsekonomisk nyttokalkyl samt en fördjupad utredning av alternativa lösningar.

VA Syd har därefter fortsatt utreda projektet och VA Syds förbundsstyrelse beslutade den 17 oktober 2018 att inriktningen är att Malmö avloppstunnel ska byggas och att inriktningen är att byggnationen påbörjas i slutet av utbyggnadsperioden av Sjölunda avloppsreningsverk.

Bakgrund

Befintligt avloppsledningssystem har byggts ut successivt sedan början av 1900-talet. Den senaste stora utbyggnaden av systemet skedde på slutet av 50-talet och början av 60-talet. Systemet påverkar hur staden kan planeras och byggas. Ledningarnas läge är problematiskt och utgör ett tydligt hinder i den planerade stadsutvecklingen, samtidigt som de redan idag är svåråtkomliga för drift och underhåll. Läget av tryckavloppssystemet utgör en säkerhetsrisk, då driftstörningar snabbt kan resultera i avsevärda konsekvenser för järnväg, omkringliggande bebyggelse och för den lokala vattenmiljön.

VA Syd argumenterar implicit att det föreligger behov av förbättringsåtgärder i avloppsvattenhanteringen för att möta framtida behov. Därav följer att (noll-)alternativet att succesivt utveckla dagens tryckavloppssystem inte bedöms uppfylla målen på sikt.

Projektet Malmö avloppstunnel omfattar en huvudtunnel och anslutningstunnlar om totalt cirka 8 km för att säkra avloppsvattenhanteringen som har utretts av VA Syd sedan 1995. Malmö avloppstunnel är tänkt att ersätta befintligt tryckavloppsledningssystemet från Malmö stads

centrala delar till Sjölunda avloppsreningsverk.

De fördelar som Malmö avloppstunnel enligt VA Syd förväntas ge är:

- En säker transport av avloppsvatten från staden till reningsverket på lång sikt
- Minskade utsläpp av föroreningar till Malmös vattenområden och havet från ledningsnät och reningsverk.
- Bättre avloppsvattenhantering i delar av självfallssystemet närmast pumpstationerna
- Att möjliggöra stadsutveckling och exploatering i Malmö stad såsom i Nyhamnen och andra områden.

Malmö avloppstunnel ger stora förbättringar men löser inte alla utmaningar inom staden för en säker hantering av avloppsvatten på lång sikt. Tunneln löser inte större delen av problemen med källaröversvämningar och inte heller följer av klimatförändringar såsom skyfall och höjda vattennivåer.

Ekonomi

Projektet är i detta läge kostnadsberäknat, exklusive riskpåslag, till 1,8 Mdr i 2017 års prisnivå jämfört med 1,3 Mdr i 2014 års prisnivå vid kommunstyrelsens tidigare beslut i frågan. Efter genomförd riskanalys har projektets riskpåslag reducerats från tidigare cirka 0,6 Mdr (cirka 50%) till cirka 0,3 Mdr (cirka 17%). Därmed beräknas projektet kosta totalt cirka 2,1 Mdr i 2017 års prisnivå vilket motsvarar en nominell kostnadsökning på 10 %. Inflationen har under motsvarande period varit knappt 3 %. Enligt stadsbyggnadsnämnden yttrande har kostnader för borttagande och återställande av befintligt tryckavloppssystem inte medtagits i kalkylen vilket väcker frågor om sänkningen av riskreserven.

I underlaget framgår att avloppstunneln medför en utjämningskapacitet som i sin tur medger ett lägre maxflöde till Sjölunda avloppsreningsverk än vad som tillåts med ett tryckavloppssystem. Skillnaden i maxflöde kommer att innebära stora kostnadsbesparingar för VA Syd att dimensionera och bygga om ett nytt Sjölunda avloppsreningsverk. Preliminärt bedömer VA Syd att kostnadsbesparingen uppgår till uppemot en halv miljard kronor. Denna besparing skulle med andra ord kunna finansieras av utbyggnaden av avloppsreningsverket och därmed delas av övriga kommuner som ska nyttja avloppsreningsverket. Denna finansieringsmöjlighet har inte tagits med i kalkylen för avloppstunneln.

I underlaget beskrivs översiktligt olika möjligheter att söka finansieringsstöd från exempelvis staten eller EU. Stöd kan bli aktuellt i form av utredningsbidrag för förstudier och investeringsmedel för genomförandet. Dessa stöd kommer att utredas i det fortsatta planeringsarbetet.

Påverkan på VA-taxan

I underlaget redovisas endast en förenklad beskrivning av hur VA-taxan förväntas påverkas. Taxeökningen beräknas till 60–90 kr per månad för ett ”typ A-hus” (normal villafastighet) och 40–60 kr per månad för ett ”typ B-Hus” (normallägenhet). Två olika räntor har använts i beräkningen, 3 % respektive 4,5 %. Avskrivningstiden är satt till 100 år.

För att få en uppfattning om hur Malmös VA-taxa påverkas behöver, utöver dessa taxeökningar, även nödvändiga taxeökningar för planerade ombyggnationer av Sjölunda avloppsreningsverk,

taxeökningar på grund av övriga investeringar hos VA Syd samt även investeringar i Sydvattens anläggningar läggs. Den samlade effekten har inte redovisats men sannolikt kommer Malmös VA-taxa att behöva öka med betydande belopp och väsentligt mer än inflationen. Det är kommunfullmäktige som ytterst ska besluta om VA-taxan. Kommunfullmäktige har i beslut den 22 november 2018 i samband med behandling av utökad låneram, anmodat VA Syd att utreda och återkomma till kommunstyrelsen med en beskrivning av hur VA-taxan har utvecklats sedan 2008 och hur taxan förväntas utvecklas på sikt.

Samhällsekonomisk nyttokalkyl

På uppdrag av kommunstyrelsen har VA Syd anlitat konsultfirman SWECO för att utföra en samhällsekonomisk kostnads-nyttoanalys.

I kostnads-nyttoanalysen värderas ekonomiskt de nyttor som projektet beräknas medföra och jämförs sedan med motsvarande beräkning för dels alternativ investeringsprojekt (nytt tryckavloppssystem) dels bibehållande av befintligt system.

I analysen inkluderas både interna effekter (för VA Syd) och externa effekter (övriga samhället). Således ingår ekonomiska värden som inte tillfaller varken VA Syd eller Malmö stad som till exempel beräknad påverkan på fastighetspriser och minskade sjukdomsfall på grund av förbättrad vattenkvalitet i Malmös kanaler.

SWECO påpekar att analysen måste kompletteras med andra slags analyser för att beslutsunderlaget ska bli heltäckande. Viktigt är att göra en analys av fördelningseffekter, vilken visar hur nyttor och kostnader fördelar sig på olika grupper, branscher och sektorer i samhället.

Enligt SWECO kan två huvudsakliga slutsatser dras från resultaten av beräkningarna

- Avloppstunneln är mer samhällsekonomiskt lönsam än att bygga ett nytt tryckavloppssystem
- Avloppstunneln skulle kunna vara en lönsaminvestering för samhället.

Beroende på val av räntesats för diskontering av framtida nyttor och kostnader påverkas den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten. Vid en diskonteringsränta på 1,4 % (Stern-rapporten) är den förväntade samhällsekonomiska lönsamheten (nettonuvärdet) för Malmö avloppstunnel över en 100-årsperiod negativt med -10 Mkr. Det vill säga att projektet förväntas hamna nära ett 0-värde. Med en högre räntesats 3,5% (vilket förespråkas av Trafikverket) blir den förväntade samhällsekonomiska lönsamheten över samma period negativt med -660 Mkr. Den samhällsekonomiska lönsamheten är med andra ord mycket känslig för vilken räntefaktor som används när framtida nyttor ska nuvärdesberäknas.

Ärendets beredning

Enligt förbundsordningen för VA Syd ska medlemskommunerna få tillfälle till ställningstagande i frågor av större vikt innan kommunalförbundet fattar beslut i sådana frågor. I enlighet härmed ska viktigare investeringsbeslut bli föremål för ställningstagande från den kommun inom vars område åtgärden rör.

VA Syd inkom 5 november 2018 med beslutshandlingar avseende inriktningen av Malmö avloppstunnel. Stadskontoret har lämnat ärendet för yttrande från tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljönämnden.

Tekniska nämnden ställer sig positiv men tar i sitt yttrande upp:

- Påverkan av skyfall och regnmängder behöver analyseras tydligare
- Påverkan av havsnivåhöjningar inom anläggningens livslängd
- Känslighetsanalys av regn med en återkomsttid på 30 år, skyfall, Malmö stads skyfallsplan och framtida befolkningsmängd bör beaktas i det fortsatta arbetet.
- Upprustning av befintligt system i snabbare takt skulle kunna vara ett intressant alternativ ur kostnadssynpunkt snarare än att bygga ett nytt tryckavloppssystem.
- Vid jämförelse kalkylering används ett högre riskpåslag för alternativet tryckavloppssystem än för avloppstunneln. Anledningen framgår ej.
- Den samhällsekonomiska kalkylen visar att befintligt system är det mest samhällsekonomiskt lönsamma. Dock bör framtida kostnadsbesparingar vid utbyggnad av Sjölunda tillgodoskrivas avloppstunneln.
- Nyttoberäkningarna om värdeökning på fastigheter är osäker.
- Det bör säkerställas att en eventuell framtida Metro inte påverkas.
- Strategier för att minska flödesbelastningen på avloppssystemet bör revideras. Till exempel strategier för att hantera skyfallssituationer och hur man kan utveckla ”hållbar dagvattenhantering” tillsammans med Malmö stad.
- Oklart hur kostnader för borttagande av befintligt ledningssystem och anläggningar har beaktats
- Rådighetsbegränsningar som kommer att uppstå för berörda fastigheter samt tillståndsprocessen och PBL-relaterade frågor så som ändringar i detaljplaner måste utredas.

Stadsbyggnadsnämndens ställer sig positiv men tar i sitt yttrande upp:

- Tunneln bör beräknas och dimensioneras för ett 20 års-regn i stället för ett 10-års regn
- Effekter av havsnivåhöjningar har inte tillräckligt utretts
- Kostnader för borttagande och återställande av befintligt tryckavloppssystem har inte medtagits i kalkylen
- Samplanering av eventuell Köpenhamnsmetro måste göras.
- Eventuella begränsningar för de fastigheter som berörs är inte tillräckligt redovisade.
- Avstämning mot kommunfullmäktiges mål har inte redovisats.

Miljönämnden ställer sig positiv men tar i sitt yttrande upp:

- VA syd bör överväga att utreda om avloppstunneln med tillhörande infrastruktur, både under den långa byggfasen samt under driftsfasen, medför risk för betydande föroreningar eller andra olägenheter för människors hälsa eller miljö.
- VA Syd bör överväga att tillståndspröva både anläggningsfasen och driftsfasen enligt 9 kap. miljöbalken.
- Avloppstunneln får inte göra att andra satsningar på hållbart dagvatten- och skyfallshantering minskar eller avstannar.
- Miljönämnden efterlyser en utredning och beskrivning av hur framtida klimatförändringar påverkar avloppstunneln.

- Avsnittet om mål för Malmö miljöprogram bör uppdateras och utvecklas samt kommenterar på vilket sätt målen påverkas av avloppstunneln samt hur en eventuell negativ påverkan kan undvikas eller minimeras.

För fullständiga kommentarer hänvisas till respektive nämnds yttrande.

Stadskontorets bedömning

Den förslagna investeringen är dels en satsning på höjd kvalitet i avloppssystemet och dels en förberedelse för framtida behov. Kostnaden för investeringen ska bäras av befintliga abonnenter genom höjd VA-taxa. Till viss del kan investeringen motiveras av att kommande befolkningsökning ställer krav på utökad kapacitet i avloppssystemet.

Stadskontoret anser vid en samlad bedömning att projektet är av sådan omfattning att beslut om inriktning måste samordnas med kommande utbyggnadsinvesteringar i Sjölunda avloppsreningsverk. Den samlade ekonomiska effekten på VA-taxan måste beskrivas och alternativ bör utredas vidare så som exempelvis att behålla befintligt avloppssystem med kompletterande nytt tryckavloppssystem.

VA Syds utredning om transporten av avloppsvatten från centrala delarna av Malmö till Sjölunda reningsverk, är ett av flera underlag som behöver tas fram inför beslut om en utbyggnad av Sjölunda avloppsreningsverk. Andra underlag som behöver avvägas är anslutning av Lund med flera kommuner till Sjölunda samt beaktande av regionens tillväxt. Malmö stad anser att avloppstunneln i Malmö är en av flera betydande investeringar i avloppsnät och avloppsreningsanläggningar som behöver avvägas före slutligt ställningstagande kan tas i de olika delfrågorna, såsom till exempel transport av avloppsvatten i Malmö. Utbyggnad av Sjölunda är en mycket omfattande investering, som i nuläget inte är fullt utredd och beslutad. Men det kommer kräva att helheten utreds först, före slutligt beslut kan ske beträffande transport av avloppsvatten i Malmö till Sjölunda. Avsikten från VA Syd är att byggnationen av avloppstunneln i Malmö ska påbörjas i slutet av utbyggnadsperioden av Sjölunda avloppsreningsverk.

Det har vidare framkommit att även Klagshamns avloppsreningsverk behöver inom kort byggas till för en förbättrad kapacitet.

VA Syds befintliga låneram uppgår till 2,9 Mdr varav 1 690 Mkr var utnyttjat per 31 december 2018. Nuvarande låneram beräknas räcka för att finansiera planerade investeringar till och med 2021. Förväntad skuldökning på grund av investeringen i avloppstunneln beräknas sedan tidigare att uppgå till mellan 1 300 och 1 500 Mkr någon uppdaterad bild av finansieringen finns inte i underlaget för detta ärende. Sannolikt har lånebehovet ökat motsvarande de redovisade kostnadsökningarna.

Sammantaget ser Malmö stad att låneskulderna i VA-verksamheten växer kraftigt på grund av omfattande investeringar vilket medför väsentligt större finansiella risker. En investering av denna storlek medför även att VA Syds ekonomiska förutsättningar binds upp i en allt större andel fasta kostnader för räntor och avskrivningar, vilket i sin tur minskar möjligheterna till kostnadsanpassningar vid behov, samt begränsar VA Syds utrymme att lånefinansiera kommande investeringar som inte är kopplade till en utökning av antalet abonnenter eller motsvarande.

Stadskontoret vill påtala att investeringar av denna omfattning indirekt även riskerar att inskränka Malmö stads finansierings- och investeringsutrymme. I händelse av att VA Syd själva skulle låna upp kapitalet skulle sådan upplåning kräva kommunal borgen varför skuldsättning inom VA Syd ändå, indirekt, belastar Malmö stads finansieringskapacitet. Finansieringsstöd från stat och EU behöver utredas och vidare undersökas.

Stadskontoret förordar att kommunstyrelsen begär att VA Syd inkommer med ett samlat underlag för helhetsbedömning av planering och genomförande av planerade investeringar, avseende transport av avloppsvatten och utbyggnad av Sjölunda med mera, och hur detta påverka behovet av höjningar av VA-taxan och andra konsekvenser för Malmö stad med anledning av framförda synpunkter.

Ansvariga

Jan Åke Troedsson Ekonomidirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör