

## Bilaga 5:4 till kommunstyrelsens protokoll den 5 mars 2003, § 6

PM 2002 RVIII (Dnr 303-3699/2002)

**Remiss av delbetänkandet "Bestämmelser om miljö kvalitet" (SOU 2002:107), betänkandet "Klart som vatten" (SOU 2002:105) och Statens Va-nämnds rapport om ramdirektivet för vatten**

**Remisser från Miljödepartementet**

**Remisstid 7 mars 2003, förlängd till 14 mars 2003**

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remisserna från Miljödepartementet överlämnas och  
åberopas denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson** anför följande.

### *Bakgrund*

Ramdirektivet för vatten (sammanfattning i *bilaga 4*), som antogs av Europaparlamentet i december 2000, är ett ramverk för all vattenplanering och vattenvård inom EU. Direktivet omfattar ytvatten, grundvatten och kustvatten. Syftet är att skydda vattenkvaliteten och ekosystemen i vatten och att trygga en långsiktig vattenförsörjning i unionen. Målet är att de angivna miljömålen i ramdirektivet ska vara uppnådda senast år 2015.

Stockholms stad har på remiss från Miljödepartementet fått möjlighet att ha synpunkter på rubricerade utredningar som handlar om hur Sverige ska genomföra EG:s ramdirektiv för vatten. Direktivet är bindande för EU:s medlemsländer.

I utredningen om en svensk vattenadministration "Klart som vatten" (SOU 2002:105) (sammanfattning i *bilaga 3*) föreslås Sverige delas in i fem vattendistrikt. Gränsdragningarna för distrikten grundas på vattnets avrinning, inte befintliga administrativa gränser. Stockholms stad kommer att ingå i vattendistriktet Egentliga Östersjön norra. Två av distriktets huvudavrinningsområden ligger inom stadens gränser; Norrström (Mälaren) och Tyresån. I varje vattendistrikt ska en vattenmyndighet ha ansvar för att miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner kommer till stånd. På den lokala nivån föreslås att samverkansorgan bildas, som har till uppgift att driva det lokala vattenvårdsarbetet, kommunerna får ett vidgat ansvar för genomförande av åtgärder och tillsyn. På en superlokal nivå kan särskilda vattenvårdssamfälligheter bildas för att skydda grundvatten eller vissa vattendrag.

I Miljöbalkskommitténs delbetänkande "Bestämmelser om miljö kvalitet" (SOU 2002:107) (sammanfattning i *bilaga 2*) beskrivs hur ramdirektivet kan implementeras i svensk lagstiftning. Flera ändringar föreslås i miljöbalkens femte kapitel, som nu gäller enbart miljö kvalitetsnormer. Kapitlet utvidgas till att gälla även andra typer av bestämmelser om miljö kvalitet, exempelvis riktvärden för miljö kvalitet. Till skillnad från andra miljömål kommer därmed miljömålen för vatten att vara författningsreglerade.

Vissa förslag lämnas dock till Miljöbalkskommitténs slutbetänkande som ska läggas fram i december 2003.

#### *Ärendets beredning*

Ärendet har remitterats för yttrande till Stockholm Vatten AB, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stockholm Vatten AB är i huvudsak positiv till innehållet i utredningarna. Bolaget hemställer samtidigt att följande synpunkter beaktas i det fortsatta arbetet.

- ? Den södra gränsen för avrinningsdistriktet Egentliga Östersjön Norra bör flyttas söderut.
- ? Hur vattenmyndigheterna skall samverka sinsemellan måste klarläggas. En överordnad myndighet bör utpekas.
- ? Miljökvalitetsbestämmelser måste tas fram snarast av myndigheterna liksom verktyg för finansiering och åtgärder på det lokala/superlokala planet.
- ? Miljöövervakningen av avrinningsområdet måste hållas samman och inte delas upp mellan flera myndigheter.
- ? Vattenmyndigheten skall ge riktlinjer för egenkontroll av verksamheten inom distriktet så att resurser och mätresultat används effektivt.
- ? Förslag till struktur för vattenavgifterna måste också tas fram snarast för att de ekonomiska effekterna av olika åtgärder skall kunna överblickas.
- ? Aktörernas roller måste klargöras tydligare liksom strukturen och beslutsvägarna, inte minst på det lokala planet. Vilka beslut går t ex att överklaga?
- ? De lokala myndigheterna måste ges mandat att utföra klassning av vattenstatusen på lokal nivå.
- ? Hur diffusa föroreningar ska bekämpas måste ägnas mer utrymme i kommande utredningar.
- ? Det måste klargöras vilken myndighet som har sista ordet när det uppstår nya frågeställningar om råvattnets lämplighet eller dricksvattnets tjänlighet.

För att möjliggöra en framgångsrik implementering av ramdirektivet och åstadkomma konkreta förbättringar inom vattenområdet i Sverige är det av avgörande betydelse att kunskapsförsörjningen vad gäller vatten uppmärksammas och åtgärdas kraftfullt och långsiktigt. Staten måste ta ett mer samlat grepp på forsknings- och utvecklingsfrågor inom vattenområdet.

Stadsbyggnadsnämnden kan skönja en tendens till att det inom miljöområdet formuleras alltfler tvingande regler och normer som den fysiska planeringen skall underordna sig. Stadsbyggnadskontoret anser att den fysiska planeringen inte får bli en restpost, när krav inom det ekologiska området tillgodosätts. En alltför stark fokusering på enskilda miljökrav kan leda till suboptimeringar. Dessa förhållanden måste beaktas i det fortsatta utredningsarbetet såväl av miljöbalkskommittén som kommittén som gör översynen av PBL.

Hanteringen av detaljplaner visavi uppfyllandet av miljökvalitetsnormer måste därför få en smidigare hantering än med gällande lagstiftning. Ett sätt att förenkla hanteringen av detaljplaner kan vara att koppla planläggning till åtgärdsprogram i stället för direkt till miljökvalitetsnormer. I åtgärdsprogrammet kan anges i vilka situationer analyser beträffande miljökvalitetsnormer behöver utföras. En planläggning som stämmer med en översiktsplans övergripande strategi borde kunna accepteras även om sambanden med miljökvalitetsnormer inte går att påvisa.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är positiv till att arbetet med att skydda vattnet kommer att få en ökad status. Nämnden delar utredningens mening om att landet bör delas in i ett fåtal vattendistrikt. Även förslagen med nya arbetssätt i samband med processen kring mål och åtgärdsprogram, där olika aktörers medverkan särskilt lyfts fram, bedöms som positiv. Det innebär nya möjligheter för vattenvården i Sverige.

För att miljömålen i ramdirektivet ska kunna uppnås måste klara riktlinjer tas fram för det lokala arbetet. Det krävs en tydligare struktur över ansvar, beslutsrätt och befogenheter på alla nivåer, hur det ska finansieras och vilket stöd de olika verktygen har i lagstiftningen. Kommunerna föreslås inte tillföras några konkreta resurser samtidigt som en stor del av arbetsuppgifterna kommer att ligga på lokal nivå. Att vattenmyndigheten inte föreslås få någon föreskriftsrätt anser förvaltningen är en brist. Det finns en risk att vattenmyndigheten inte kommer att ha något inflytande över genomdrivandet av vattenlagstiftningen.

Stora delar av arbetet med åtgärder kommer att behöva bedrivas mot just diffusa utsläppskällor. Utredningen tycks i huvudsak överlåta lösandet av hela denna komplexa problematik på den lokala samverkan kring enskilda vattendrag eller grundvattenförekomster, vilket inte är rimligt eller realistiskt. Det är en brist att Miljöbalkskommittén i sitt delbetänkande inte har bedömt om det är nödvändigt att stärka miljöbalken med avseende på diffusa föroreningskällor. Nämnden saknar också en närmare analys av hur genomförandet av bestämmelser om miljökvalitet ska hanteras.

### *Mina synpunkter*

#### *Inledning*

Stockholms stad har på remiss från Miljödepartementet fått möjlighet att ha synpunkter på två utredningar som handlar om hur Sverige ska genomföra EG:s ramdirektiv för vatten. Miljödepartementet har även remitterat Statens Va-nämnds rapport om ramdirektivet för vatten. Jag ställer mig positiv till denna rapport, men väljer att i övrigt inte kommentera den.

När det gäller de två utredningarna är det positivt att arbetet med att skydda vattnet kommer få en ökad status. Jag delar utredningens mening om att landet bör delas in i ett fåtal vattendistrikt. Även förslagen med nya arbetssätt i samband med processen kring mål och åtgärdsprogram, där olika aktörers och allmänhetens medverkan särskilt lyfts fram, bedömer jag som positiv.

#### *Miljökvalitet*

Miljöbalkskommittén föreslår att 5:e kapitlet i miljöbalken utvidgas till att handla om även andra bestämmelser om miljökvalitet än miljökvalitetsnormer. Ett nytt begrepp – bestämmelser om miljökvalitet – föreslås införas. Det är av stor vikt att en sådan förändring inte leder till förändringar av begreppet miljökvalitetsnorm, som även i fortsättningen bör utgöra ett gränsvärde av bindande natur.

Jag bedömer att det finns en brist i genomdrivandet av bestämmelser om miljökvalitet. På grund av att det saknas alternativa sanktionsmedel i de fall myndigheter, kommuner, samverkansorgan etc. inte vidtar erforderliga åtgärder, enligt åtgärdsprogrammet, för att miljömålen ska kunna uppnås saknas möjligheter för t.ex. vattenmyndigheterna att forcera genomdrivandet. Att då besluta om ett nytt åtgärdsprogram tar lång tid och löser sannolikt inte det specifika problemet, d.v.s. att

förmå myndigheter, kommuner etc. att vidta nödvändiga åtgärder. Också av denna anledning bör vattenmyndigheterna ges föreskriftsrätt.

Även om staten Sverige är ansvarig inför EU i fråga om EG-direktiv så bör Sverige använda sina egna möjligheter till föreskrifter för att se till att EU:s sanktioner inte behöver användas.

### *Vattenmyndigheten och rollfördelning*

I utredningarna framhålls betydelsen av ett samspel mellan olika parter utifrån tydliga roller. Vi delar helt denna synpunkt, men befärar att rollfördelningen kommer att vara mindre tydlig än önskvärt med den framtida ansvarsfördelning som beskrivs i betänkandet.

I betänkandet står att det finns motiv att hålla samman övervakningen av vatten och annan miljöövervakning, eftersom aktiviteter på land påverkar tillståndet i sjöar och vattendrag. Detta är en självklarhet och grunden för den indelning i avrinningsområden som hela ramdirektivet vilar på.

Risken finns att betänkandets förslag att vattenmyndigheten bara ska ha ansvar för den regionala vattenanknutna övervakningen, medan länsstyrelserna ska ha ansvar för övervakningen av det samlade miljötillståndet, står i strid med principen att få till stånd en sammanhållen övervakning av avrinningsområden.

Att Sverige ska utse behöriga myndigheter innebär inte att särskilda myndigheter behöver inrättas. Det behövs inte heller särskilda styrelser eller delegationer. Jag förordar därför en lösning där fem länsstyrelser utses som behöriga myndigheter. Jag ser inte heller fördelen med lokalkontor och förordar starkt att sådana inte ska finnas.

Vattenmyndigheten bör agera som kompetenscentrum för samverkansorganen på den lokala nivån. Fokus i verksamheterna bör ligga på de områden där det i dag finns ett behov av att utveckla handlingsförmågan, till exempel att med kort varsel kunna bistå med hjälp med toxikologisk hälsoriskbedömning, särskilt av nya föroreningar och ämnen som kan tänkas komma in i dricksvattnet via bristfällig rening, inläckage, hot eller sabotage. Det gäller även anvisning av vilka analyslaboratorier som med kort varsel kan anlitas.

Huruvida vattenmyndigheten borde ha föreskriftsrätt dvs. rätt att meddela generella föreskrifter på olika områden t.ex. ifråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått bör utredas vidare. Jag ser en risk i att myndigheten saknar sanktionsmedel i de fall ansvariga myndigheter och kommuner inte vidtar erforderliga åtgärder enligt åtgärdsprogrammet. En rapportering till kommissionen av åtgärder i förvaltningsplanen innebär inte automatiskt förbättringar. Dessutom bör förvaltningen kunna styras utan kontroll av utredningen hur det är tänkt att miljöövervakningen ska gå till i framtiden. Den ser ut att bli ganska förändrad i förhållande till dagens. Det är viktigt att förorenarna är med och betalar både den kontrollerande, operativa och undersökande verksamheten. Det är oklart vem som ska betala övervakningen av skyddade områden, som sannolikt kommer att öka väsentligt. Jag anser inte att denna ökade kostnad ska läggas på kommunerna.

När det gäller beredskapsansvaret för vattenförsörjningen är det idag fördelat på flera olika nationella, regionala och lokala myndigheter. Vattenmyndigheterna kommer att ha en bred kompetens inom vattenområdet. Jag instämmer därför i att det övergripande ansvaret för vattenförsörjningen bör övergå till de kommande vattenmyndigheterna.

### *Samverkansorgan, beslutsprocesser och finansiering*

Betoningen på lokal kunskap och frihet att organisera sig är bra, likaså att huvudavrinningsområdena bör vara utgångspunkt för det lokala arbetet. Däremot ges alldeles för lite stöd i utredningen om hur samverkansorganen ska bildas och struktureras. Vattenmyndighetens arbete är avhängigt av att information tas fram av samverkansorganen. Dessa bör därför komma igång med sitt arbete samtidigt som vattenmyndigheten bildas och inleder sitt arbete. Lokalt, bland annat i kommunerna, behövs uppgifter om vad som ska levereras till vattenmyndigheten och tidplaner för detta. Finansieringen av samverkansorganens verksamhet måste lösas snarast om detta ska komma igång i rimlig tid. Kostnadsberäkningarna i utredningen bygger på för lösa grunder. De sammanlagda kostnaderna på alla nivåer ser ut att uppgå till 200-250 mnkr. Det är en brist att det inte finns någon kostnadsberäkning för alternativet att myndighetsansvaret hamnar på utvalda länsstyrelser.

En tydligare struktur över samrådsförfarandet och beslutsgången hade varit önskvärd. Jag anser också att det borde klargöras redan nu vilka beslut som ska vara möjliga att överklaga och vilka subjekt som kan överklagas. Sådana upplysningar hade kunnat bringa klarhet i hur samråds- och beslutsstrukturen är tänkt att fungera.

### *Åtgärdsprogrammen*

Åtgärdsprogrammen är bindande enbart mot kommuner och myndigheter som har ansvar för att de uppfylls. Stora delar av arbetet med åtgärder kommer att behöva bedrivas mot diffusa utsläppskällor. Eftersom miljöbalken i dagsläget är svag på denna punkt och det inte föreslås någon förstärkning i detta avseende i Miljöbalkskommitténs delbetänkande, lämnas myndigheterna till stor del utan rättsliga instrument för att kunna nå miljömålen. Det är en brist att Miljöbalkskommittén inte har bedömt om det är nödvändigt att stärka miljöbalken i detta avseende.

En betydande orsak till att miljömål inte uppnås i dag är just diffusa och/eller rörliga källor som var för sig har en liten, nästan försumbar, påverkansgrad, men som sammantaget ger en betydande påverkan. Detta gäller bland annat utsläpp från trafik och jordbruk. I praktiken har det visat sig att 2:a kapitlet i dess nuvarande utformning, inte erbjuder tillräcklig grund för att genomdriva det nu gällande systemet med miljökvalitetsnormer annat än vid ny tillståndspliktig verksamhet. Det vore därför olyckligt att undanta dessa källor från i första hand åtgärdsprogrammets tillämpningsområde redan i lag. Beslutet att inkludera eller undanta diffusa källor borde tas i samband med framtagandet av åtgärdsprogrammet.

I utredningen finns en antydning om att problem orsakade av diffusa källor ska lösas på den "superlokala" nivån. Detta är enligt min bedömning varken rimligt eller realistiskt. Problemen med de diffusa källorna finns dels i en bristfällig lagstiftning när det kommer till att reglera dessa källor och dels på ett övergripande kunskapsplan där forskning och centrala myndigheter måste ge bättre vägledning om hur orsakssambanden mellan källor och miljökvalitet ser ut.

### *Miljöövervakning*

Jag anser att de medel som via avgifter erhålls för miljöövervakning inte ensidigt skall användas till program för provtagningar. Uppföljning av gjorda insatser inom åtgärdsprogrammet är minst lika viktigt, då det är troligt att mätningar på kort sikt inte

ger tillräcklig vägledning om insatta åtgärder haft avsedd effekt. Man bör sträva efter att i större utsträckning än idag arbeta fram ”best practise” med redovisning av reningseffekter och drifterfarenheter.

Utredningarna är oklara när det gäller kostnader för övervakning och vem det är som ska bekosta dessa. Det är viktigt att ansvarig myndighet har rätt att föreskriva att verksamhetsutövaren ska vara med och bekosta övervakningen.

#### *Vatten- och miljöavgifter*

Av rapporten framgår bl.a. att ett eventuellt införande av avgiftssystem bör fungera parallellt med den nuvarande individuella prövningen av verksamheter (punktkällor) enligt miljölagstiftningen. Detta är mycket viktigt. Det får aldrig bli så att man kan ”köpa sig fri” från åtgärder att minska sina utsläpp.

Toxiska ämnen som orsakar utsläpp till vatten bör avgiftsbeläggas. Detta måste ske för att minska och på sikt helst eliminera användningen av dessa ämnen och i stället styra över till mer miljöanpassade ämnen. Däremot kan utsläppen vara komplicerade och dyra att mäta. I vissa fall kanske det kan vara mer lämpligt att lägga en avgift på en vara för att förmå konsumenten att välja en mer miljöanpassad vara.

Det är viktigt att uttaget av avgifter endast drabbar verksamhetsutövarna och inte konsumentkollektivet.

#### *Vattendistriktens indelning*

Gällande gränsindelningen för vattendistriktet kan det finnas skäl att flytta den södra gränsen för distriktet Egentliga Östersjön Norra, trots att det strider mot principen att låta distriktet grundas på vattnets avrinning. Gränsen går nu genom Södertörn, vilket medför att Himmerfjärden tillhör Egentliga Östersjön Södra. Himmerfjärden är emellertid recipient för delar av Stockholm genom överföringen av avloppsvatten till Himmerfjärdsverket (SYVAB) och en, visserligen mindre, del av Mälarens utflöde via Södertälje till Himmerfjärden. Med en tydligare gränsdragning skulle gränsen i stort sett sammanfalla med gränsen mellan Stockholms och Södermanlands län, vilket kan ha administrativa fördelar och kan underlätta verksamheten i de två länens kustvattenvårdsförbund vars gränser nu följer länsgränserna.

Slutligen är det viktigt att påpeka att ett genomförande av direktivet kommer i stor utsträckning att påverka kommunerna och deras möjligheter att planera bebyggelse och infrastruktur.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen från Miljödepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 13 februari 2003

VIVIANN GUNNARSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## ÄRENDET

Miljödepartementet har remitterat utredningarna delbetänkandet ”Bestämmelser om miljö kvalitet” (SOU 2002:107), betänkandet ”Klart som vatten” (SOU 2002:105) och Statens Va-nämnds rapport om ramdirektivet för vatten till Stockholms stad för yttrande.

## REMISSER

Utredningarna och rapporten har remitterats för yttrande till Stockholm Vatten AB, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

**Stockholm Vatten AB:s** utlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten väljer att lämna synpunkter på de båda utredningarna i ett sammanhang eftersom utredningarna gäller samma EG-direktiv och behandlar frågor som hänger ihop. Bolaget har även gått igenom Statens va-nämnds utredning. Denna berörs något under avsnittet om vatten- och miljöavgifter.

Bolaget väljer att närmare kommentera följande avsnitt av utredningarna.

- ? *Vattendistriktens indelning*
- ? *Vattenmyndigheten*
- ? *Miljö kvalitetsbestämmelser*
- ? *Miljö övervakning*
- ? *Vatten- och miljöavgifter*
- ? *Samverkansorgan - beslutsprocessen*
- ? *God vattenstatus*
- ? *Myndighetsansvar för tillsyn av beredskapsåtgärder för vattenförsörjning*

### *Vattendistriktens indelning*

I det ursprungliga förslaget till indelning i vattendistrikt fanns bara ett distrikt för egentliga Östersjön. Förslaget har nu ändrats till två distrikt, vilket bolaget ser som en stor fördel genom att distriktet Egentliga Östersjön Norra i så många avseenden skiljer sig från Egentliga Östersjön Södra.

Bolaget har inga synpunkter på gränsdragningen i norr. Däremot kan det finnas skäl att flytta den södra gränsen för distriktet Egentliga Östersjön Norra. Gränsen går nu genom Södertörn, vilket medför att Himmerfjärden tillhör Egentliga Östersjön Södra. Himmerfjärden är emellertid recipient för delar av Stockholm genom överledning av avloppsvatten till Himmerfjärdsverket (SYVAB). En mindre del av Mälarens utflöde sker via Södertälje till Himmerfjärden.

Med en sydligare gränsdragning skulle Egentliga Östersjön Norra innefatta Himmerfjärdens avrinningsområde och sträcka sig fram till Trosaån (som enligt utredningen är den nordliga gränsen för Egentliga Östersjön Södra). Gränsen mellan Egentliga Östersjön Norra och Egentliga Östersjön Södra skulle då dessutom i stort sett sammanfalla med gränsen mellan Stockholms och Södermanlands län, vilket kan ha administrativa fördelar och underlätta verksamheten i de två länens kustvattenvårdsförbund vars gränser nu följer länsgränserna.

### *Vattenmyndigheten*

Utredarna talar om att inrätta fem vattenmyndigheter, utgående från de geografiska områdenas samband med havsbassängerna. Vad som däremot inte framgår, och som utgör en brist, är hur dessa vattenmyndigheters arbetsuppgifter skall samordnas sinsemellan. Dessutom anser bolaget att en överordnad myndighet bör utpekas för att garantera en likartad nationell tillämpning.

Det är på den lokala/superlokala nivån som det konkreta vattenvårdsarbetet kommer att utföras. Bolaget anser att en viktig uppgift för myndigheten är att organisera, strukturera och skapa finansiella förutsättningar för detta. Frågan borde ha ägnats större uppmärksamhet av utredarna.

#### *Miljö kvalitetsbestämmelser*

I utredningsuppdragen ligger även att föreslå ändringar i systemet med miljö kvalitetsnormer och bidra till att föreskrifterna i femte kapitlet miljöbalken även fungerar som ett instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen tål. Kapitlet, som i dag enbart gäller miljö kvalitetsnormer dvs. bindande gränsvärden för utsläpp, föreslås utvidgas till att även behandla andra bestämmelser om miljö kvalitet tex. riktvärden för miljö kvalitet.

Miljö kvalitetsbegreppet innehåller många oklarheter. Utredarna föreslår att begreppet innefattar miljö kvalitetsnormer, riktvärden för miljö kvalitet, miljömål för vattendistrikt och andra föreskrifter om miljö kvalitet som meddelas med stöd av femte kapitlet miljöbalken. Den närmare preciseringen föreslås ske genom en förordning. Denna lagstiftningsteknik, som används i miljöbalken, innebär att det är först när förordningens innehåll är bekant som det står klart vilka skyldigheter och rättigheter bestämmelsen medför.

Åtgärdsprogrammen kommer att få karaktär av övergripande planeringsinstrument. Programmen kommer inte att innehålla förvaltningsbeslut i enskilda fall. Utredningen anvisar att sådana beslut får fattas senare av andra myndigheter och kommuner.

Det är ofta kollektivet av påverkare som bidrar till att miljö kvaliteten inte är godtagbar. Åtgärdsprogrammen är de instrument som fördelar kravbördorna inom kollektivet. Utredarna borde ha klargjort hur det tänkta miljömålssystemet skall kopplas ihop med en individuell prövning enligt miljöbalken när det är fråga om tillstånd av olika slag.

#### *Miljöövervakning*

Kvalitetskriterierna som anges i ramdirektivet är omfattande. Det finns ännu inga beräkningar som kan säga om miljöövervakningen blir totalt sett dyrare än i dag. Utredarna anger dock att det kommer att krävas ökade resurser. Det vore olyckligt om dessa ökade kostnader inte ledde till kunskap om vilka insatser som är verkningsfulla.

Bolaget anser att de medel som via avgifter erhålls för miljöövervakning inte ensidigt skall användas till gemensamma recipientkontrollprogram med limnologiskt fokus. Uppföljningen av gjorda insatser inom åtgärdsprogrammet är minst lika viktiga, då det är troligt att rent limnologiska mätningar på kort sikt inte ger tillräcklig vägledning om insatta åtgärder haft avsedd effekt. Man bör sträva efter att i större utsträckning än i dag arbeta fram "best practise" med redovisning av reningseffekter och drifterfarenheter.

Föroreningar, som närsalter och tungmetaller, som kommer från diffusa källor, får en relativt sett allt större betydelse allteftersom reningen i våra avloppsreningsverk blir allt bättre. Fler aktörer måste därför vara med att bekosta gemensamma recipient-kontrollprogram. Stockholm Vatten anser att vattenmyndigheten skall ge riktlinjer för egenkontroll för verksamheter inom distriktet så att resurser och mätresultat används effektivt.

Utredarna framhåller betydelsen av ett samspel mellan olika parter utifrån tydliga roller. Bolaget delar helt denna uppfattning, men befarar att rollfördelningen kommer att vara mindre tydlig än önskvärt med den framtida ansvarsfördelning som beskrivs.

Utredarna fastslår att det finns motiv att hålla samman övervakningen av vatten och annan miljöövervakning, eftersom aktiviteter på land påverkar tillståndet i sjöar och vattendrag. Detta är en självklarhet och är grunden för en indelning i avrinningsområden snarare än den nuvarande indelningen efter administrativa gränser. Bolaget anser därför att förslaget att vattenmyndigheten bara ska ha ansvar för den regionala vattenanknutna övervakningen, medan det åvilar andra myndigheter att ansvara för övervakningen av det samlade miljötillståndet, står i strid med den viktigaste principen i ramdirektivet som är att få till stånd en sammanhållen övervakning av avrinningsområdet. Ansvaret bör således inte vara delat.



Ramdirektivet innebär en ambitionshöjning i vattenarbetet. Detta medför att kostnaderna för åtgärder att nå målen och för den administration som föreslås kommer att bli högre än idag. Det finns flera osäkra faktorer kring avgiftssystemet. Inte minst storleken på avgiften, som kan klarna först när miljömålen är satta, åtgärdsprogrammen är utformade och de ekonomiska analyser som skall göras är gjorda.

Ramdirektivets Art. 9 säger att medlemsstaterna skall beakta principerna om kostnadstäckning för vattentjänster och definierar kostnaderna som antingen administrativa eller miljö- och resurskostnader. Principen att förorenaren betalar gäller också.

Medlemsländerna skall genomföra en prispolitik där vattenförbrukarna ges incitament till en effektiv användning av vattenresurserna. EU-kommissionen har framfört tanken att avgifterna skall kunna användas som styrmedel för att uppnå miljömålen. Vattenförbrukarna skall delas upp i sektorerna industri, hushåll och jordbruk och vattenkostnaderna skall fördelas över sektorerna. Kommissionen har också uttalat att de förespråkar en prissättning som till en del är rörlig för att fungera som incitament till vattenbesparing och minskade föroreningar. Vattenmyndigheternas administrativa kostnader föreslås att täckas med skattemedel.

Mer komplicerad är frågan om miljökostnader. Som Statens va-nämnd påpekar i sin utredning om va-lagens avgiftssystem får va-huvudmannen bara använda va-medel för att täcka miljökostnader som har samband med va-verksamheten. Va-lagen ger inget utrymme för va-huvudmannen att finansiera annan vattenmiljövård.

Va-verksamheten regleras också av en självkostnadsprincip. Om de avgifter som skissas i ramdirektivet skall användas som ekonomiska styrmedel uppstår, som Statens va-nämnd påvisar, ett problem gentemot självkostnadsprincipen eftersom priset på vattentjänsterna inte kan sättas högre än självkostnaden.

Utredarna ger inga konkreta förslag på hur miljöavgifter kan tas ut men hänvisar till IVL:s rapport "Avgifter på utsläpp till vatten i Sverige", Bilaga 8 i SOU 2002: 105.

I rapporten redovisas och belyses i olika kapitel bl.a. förekomster av ämnen, källor till utsläpp och effekter, principer för avgifter på giftiga och naturfrämmande ämnen, genomgång av existerande system som kan användas som förebilder, ämnen och emittenter, avgifter och avgiftskollektiv samt miljömässiga motiv för regionala skillnader i avgiftssystemen. Slutligen redovisas en samlad diskussion där förslag till avgiftssystem för övergödande ämnen och möjlighet att avgiftsbelägga toxiska ämnen diskuteras.

Rapporten tar upp olika aspekter kring avgifter för utsläpp till vatten. Bolaget förutsätter att detta gäller alla utsläpp till vatten oavsett om dom sker via ett kommunalt avloppsreningsverk eller inte.

Av rapporten framgår bl.a. att ett eventuellt införande av ett avgiftssystem bör fungera parallellt med den nuvarande individuella prövningen av verksamheter (punktkällor) enligt miljölagstiftningen. Detta finner bolaget vara oerhört viktigt. Det nuvarande systemet med individuell prövning för att begränsa utsläpp från punktkällor måste finnas kvar. Det får aldrig bli så att man s.a.s. kan "köpa" sig fri från åtgärder att minska sina utsläpp. Samtidigt finner bolaget det vara en bra princip att man får betala för de utsläpp man orsakar så att man ständigt har en "morot" att minska sina utsläpp mer än lagstiftningen kräver.

Att avgiftsbelägga just de kommunala avloppsreningsverken för utsläpp av övergödande ämnen kommer inte att i detta avseende verka styrande på förorenarna då de enskilda hushållen har liten möjlighet att ändra sina utsläpp av kväve och fosfor.

I övrigt finner bolaget förslagen till avgiftssubkollektiv avseende övergödande ämnen rimliga. Dock bör man fundera på det rimliga i att alla s.k. C-anläggningar skall mäta sina utsläpp som bas för avgiften. Kanske kan produktionsmängd, resursanvändning eller annat utgöra en lämpligare avgiftsbas.

Bolaget finner det mycket viktigt att man avgiftsbelägger användningen av toxiska ämnen i den mån den orsakar utsläpp till vatten. Detta måste ske för att minska och på sikt helst eliminera användningen av dessa ämnen och i stället styra över till mer miljöanpassade ämnen. Bolaget tror inte det är rimligt att mätning av utsläpp av olika toxiska ämnen kan utgöra en avgiftsbas. Sådana

mätningar av toxiska ämnen är alldeles för komplicerade och kostbara. Som avgiftsbas kan istället användas t.ex. en verksamhets förbrukning av olika toxiska ämnen eller i vissa fall innehållet av olika toxiska ämnen i de varor man producerar. Avgiften bör i första hand läggas på tillverkaren som en ”morot” att ta bort de toxiska ämnena. I vissa fall kanske det kan vara mer lämpligt att lägga en avgift på en vara för att förmå konsumenten att välja en mer miljöanpassad vara.

Bolaget vill dock än en gång betona att det inte får bli så att man kan ”köpa” sig fri. Fortfarande måste det finnas en lagstiftning i botten som ställer krav på begränsade utsläpp och utfasning av de mest toxiska ämnena.

#### *Samverkansorgan - Beslutsprocessen*

Enligt utredningarna är det vattenmyndigheten som fastställer åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistriktet. Åtgärdsprogrammen är bindande för myndigheter och kommuner, men inte för enskilda subjekt. Samråd skall ske med olika intressenter och förfarandet beskrivs ha stora likheter med planprocessen enligt PBL. En beskrivning över strukturen för samråd och beslut hade varit önskvärd. Bolaget anser också att det borde klargöras redan nu vilka beslut som är möjliga att överklaga och vilka subjekt som kan överklaga. Sådana upplysningar hade kunna bringa klarhet i hur samråds- och beslutsstrukturen är tänkt att fungera. Verksamheterna i samverkansorganen kommer att kräva resurser och hur kostnaderna mellan stat och kommun skall fördelas berörs inte. Totalkostnaderna antyder att man kan utgå från 0,4 årsarbetstid (eller 300 kkr.) per kommun. Med 120 avrinningsområden och 270 kommuner skulle det bli 1 årsarbetstid per avrinningsområde (eller 700 kkr), en siffra som verkar låg. Att lägga förslag och förespegla kostnader av fel storleksordning kan skapa problem.

#### *God Vattenstatus*

Direktivets regler för att bestämma ekologisk kvalitet är omfattande och komplicerade.

I de nationella miljökvalitetsbestämmelserna skall definieras vad ”god” status innebär. Många naturliga och icke naturliga förutsättningar måste beaktas i denna process.

Stockholms sjöar och vattendrag har utsatts för stora förändringar. Förändringarna har medfört en försämring av såväl hydromorfologiska som kemiska och biologiska egenskaper.

Förändringarna har främst vidtagits för markdränering i lågt liggande områden, men även för skydd mot översvämningar. Vattendrag har rätats ut, kulverterats och förlagts i tunnlar. Frågan är om dessa förändringar är av den arten att de medför att Stockholms sjöar och vattendrag enligt ramdirektivet bör definieras som kraftigt modifierade.

Med *kraftigt modifierad vattenförekomst* avses i ramdirektivets Art. 2 en ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet har ändrat karaktär på ett väsentligt sätt. Detta villkor kan uppfyllas för de flesta vattenområdena genom avledning av den naturliga tillrinningen, sänkningsföretag och, vad gäller vattendragen, uträtning och delvis förläggning under mark.

Enligt Art. 4.3. får en ytvattenförekomst definieras som kraftigt modifierad när förändringar av hydromorfologiska egenskaper som är nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status, skulle få en betydande negativ inverkan på vattenreglering, skydd mot översvämning och markdränering. Även detta villkor kan uppfyllas. En återgång till ursprungliga avrinningsförhållanden skulle medföra att stora bebyggda områden måste överges p.g.a. översvämningar och försumpning av marken.

Bolaget anser därför att det är riktigt att bedöma Stockholms sjöar och vattendrag som kraftigt modifierade. Med en sådan bedömning kan realistiska och inom rimlig tid genomförbara mål sättas för sjöarnas ekologiska och kemiska kvalitet. Ett långsiktigt, ambitiöst vattenvårdsarbete i linje med det vattenprogram som har upprättats för Stockholms sjöar och vattendrag kommer även med en sådan bedömning att krävas för att uppfylla de krav som ställs i ramdirektivets Art. 4.

Även grundvattnet i Stockholm måste bedömas på samma sätt. Det var längesedan grundvattnet i Stockholm var ”naturligt” och kunde användas till dricksvatten. Undersökningar

av grundvattnet i Stockholm pekar på ett förorenat vatten. Detta beror på de aktiviteter som finns i den urbana miljön med hög trafik, industrier (särskilt för ett antal 10-tal år sedan), luftföroreningar, markföroreningar, infiltration av dagvatten. Att försöka uppnå samma status på grundvattnet i Stockholm som i övriga landet torde inte vara möjligt.

Det är angeläget att klassningsprocessen snarast sätts i gång. Processen kommer att underlättas om de lokala myndigheterna ges mandat och anvisningar för att utföra denna typ av klassning på lokal nivå.

#### *Myndighetsansvar för tillsyn av beredskapsåtgärder för vattenförsörjning*

Vatten berör alla. Det blir tydligt om bolaget skulle lista de myndigheter, företag branschorganisationer och institutioner som direkt berörs av vattenfrågor både i normal- och krisläge. Inrättandet av en ny vattenmyndighet kommer därför att skapa många frågor om ansvar och befogenheter både när det gäller rent tekniska frågor, som vid administrativa gränsdragningar på den statliga, regionala och kommunala nivån. Myndigheten bör därför få nya befogenheter och fokusera sin verksamhet på de områden där det i dag finns ett behov av att utveckla handlingsförmågan. Bolaget vill här peka på några fokusområden.

En va-verksamhet bör med kort varsel kunna få hjälp med toxikologisk hälsoriskbedömning, särskilt av nya föroreningar och ämnen som kan tänkas komma in i dricksvattnet via bristfällig rening, inläckage, hot eller sabotage. Det gäller även anvisning av vilka analyslaboratorier som med kort varsel kan bistå vid identifieringen av okända kemiska ämnen och mikrobiologiska smittämnen i samband med dricksvattenförorening, hot eller sabotage. Kanske bör samtliga laboratorieresurser, inklusive laboratorier på företag som producerar hälsofarliga produkter inom EU, inventeras.

Det måste vara klarlagt vilken myndighet som har sista ordet när det uppstår nya frågeställningar om råvattnets lämplighet eller dricksvattnets tjänlighet. Det gäller även vid restriktioner av vattenanvändning för olika ändamål. I dag är det Livsmedelsverket som skall ge råd och anvisningar. Enligt den nya dricksvattenföreskriften, som skall implementeras, kan va-huvudmannen själv besluta hur dessa nya frågeställningar skall hanteras. Det är dock angeläget att det finns en nationell samsyn kring frågorna och att det finns en kompetent myndighet som kan vara rådgivande.

I SOU 2002:105 sägs att "alla led i vattenförsörjning för enskilt och allmänt bruk bör omfattas av beredskapsåtgärder". I kommande dricksvattenkungörelse (SLV FS 2001:30), är gränsvärden för "enskilda brunnar" borttagna. Hur skall då dricksvattenkvaliteten i över en miljon svenska brunnar kunna bedömas?

Beredskapsövningar och planeringen av nödvatten och / eller tillfällig vattenförsörjning i en storstad är en mycket viktig punkt i beredskapsplaneringen som bör uppmärksammas och resursfrågan måste klargöras.

Samtidigt som myndighetsansvaret för vattenförsörjningen föreslås bli tydligare så kommer "helhetssynen" att styras av två olika direktiv och myndigheter. Dels genom Art. 7 i ramdirektivet "Vatten som används för uttag av dricksvatten", dels genom rådets direktiv 98/83/EG och föreskriften SLV FS 2001:30, "Statens livsmedelsverks föreskrifter om dricksvatten".

I praktiken ser Stockholm Vatten ingen nackdel med detta. Det blir dock två myndigheter som svarar för helhetssynen: Den nya vattenmyndigheten och Livsmedelsverket, varför samordningen måste ses över. Den kan ske genom att en representant för Livsmedelsverket finns med i den nya myndighetens styrelse eller genom ett särskilt utskott.

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade den 6 februari 2003 att som svar på remissen överlämna och återopa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande.

*Särskilt uttalande gjordes av Py Börjeson m fl (s), bilaga 1.*

*Särskilt uttalande* gjordes av *Cecilia Obermüller m fl* (mp) och *Torsten Sandgren m fl* (v), bilaga 1.

**Stadsbyggnadskontorets** tjänsteutlåtande av den 27 januari 2003 har i huvudsak följande lydelse.

*Kort remisstid*

Införandet av vattendirektivet brådskar och remisstiden har därför blivit mycket kort. Kontoret har inte givits tid att ordenligt sätta sig in i materialet. En djupare analys och en allsidig belysning av remissmaterialet har sålunda inte hunnits med.

*Staden har redan ett aktivt arbete rörande vattenvårdsfrågor*

Sedan år 1995 har Stockholms stad arbetat aktivt med vattenfrågor inom ramen för ”Vattenprogram för Stockholm - sjöar och vattendrag”. Stadsbyggnadskontoret deltar i detta arbete. Fakta om stadens sjöar och vattendrag och deras tillrinningsområden i Stockholm har nyligen uppdaterats. Staden har också utarbetat en strategi för dagvatten i vilken vikten av att hantera föroreningar redan vid källorna poängteras. Kunskapsläget om vattenkvalitet och markanvändning för vattendrag inom tillrinningsområden med separata avloppsledningar för dagvatten är därmed god i Stockholm.

Staden deltar i också regionala samarbeten kring vattenvårdsfrågor genom medverkan i Svealands Kustvattenvårdsförbund, Mälarens Vattenvårdsförbund och Tyresåprojektet.

Även om beredskapen således är god kommer ändå den fysiska planeringen att behöva utvecklas vad gäller vattnets intressen. Det behövs metodutveckling, kunskapsunderlag mm.

*Den fysiska planeringen får inte marginaliseras*

Den fysiska planeringen kommer att påverkas av direktivet och dess implementering i svensk lagstiftning. I betänkandet Klart som vatten anför:

På samma sätt som kommunerna vid planläggning enligt nuvarande regler skall iakttä bestämmelserna om miljökvalitetsnormer, skall också ramdirektivets miljömål och åtgärdsprogram iakttas. Om det uppstår konflikt genom att den kommunala planeringen väsentligt bidrar till att miljömålen för vatten inte kan klaras, måste vattenplaneringen – som tar sikte på den ekologiska statusen i ett helt vattenområde – vara överordnad den kommunala planeringen. På samma sätt som överskridna miljökvalitetsnormer utgör grund för länsstyrelsen att ändra eller upphäva en detaljplan bör alltså icke nådda miljömål för vattendistriktet vara en sådan grund. Även planer för trafiksystemets infrastruktur – vägar och järnvägar m.m. – måste kopplas till miljömålen för vattendistrikt. Detta innebär att det alltså behövs förändringar i plan- och bygglagen. Bestämmelser bör införas för miljömål för vatten som liknar dem som nu gäller för miljökvalitetsnormer.

Kontoret kan skönja en tendens inom miljöområdet, vilket innebär att det formuleras alltfler tvingande regler och normer som den fysiska planeringen skall underordna sig. Som ett bakomliggande syfte finns givetvis strävan att åstadkomma en hållbar utveckling, vilket i sig är positivt. Men den hållbara utvecklingen består av andra dimensioner än den ekologiska. Även sociala, kulturella och ekonomiska aspekter måste beaktas. Det är förvisso enklare att uttrycka tydliga och operationella krav i termer inom det naturvetenskapliga området än de ”mjuka” områden, vilket underlättar att beakta dessa krav i planeringen,

Den fysiska planeringen har till uppgift att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer, dvs man skall beakta alla ovannämnda aspekter av hållbar utveckling.

Kontoret menar att den fysiska planeringen inte får bli en restpost, när en mångfald av krav och normer inom det ekologiska området tillgodosätts. En alltför stark fokusering på enskilda miljökrav kan leda till suboptimeringar. Det måste därför finnas möjligheter till avvägningar mellan intressen och krav från olika samhällssektorer som leder till en helhetslösning som är så optimal som möjligt. Dessa förhållande måste beaktas i det fortsatta utredningsarbetet såväl av miljöbalkskommittén som kommittén som gör översynen av PBL.

*Åtgärdsprogrammet bör vara det styrande instrumentet för uppnå viss miljö kvalitet*

Även om de föreliggande remissen främst handlar om implementering av vattendirektivet har bestämmelser om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram stor betydelse i andra sammanhang bl a den fysiska planeringen.

En fråga som debatterats flitigt är i vad mån en exploatering påverkar möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid. I PBL 2 kap 2 § sägs att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljö balken överträds. Detta har tolkats som att det i princip för varje detaljplan skall utredas huruvida miljö kvalitetsnormen påverkas eller ej för de gator där överskridanden riskeras. I de allra flesta situationer är det emellertid ogörligt eller i varje fall mycket svårt att påvisa vad just den exploateringen har för inverkan på dessa gator. Detta förhållande har lett till en osäker situation.

Kontoret vill understryka att hanteringen av detaljplaner visavi uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer måste få en smidigare hantering än med gällande lagstiftning. Ett sätt att förenkla hanteringen av detaljplaner kan vara att koppla planläggning till åtgärdsprogram som upprättas i enlighet med miljö balken i stället för direkt till miljö kvalitetsnormer. I åtgärdsprogrammet kan anges när, i vilka situationer analyser beträffande miljö kvalitetsnormer behöver utföras. Stadsens översiktsplan utgår bland annat från vad som bedöms medföra en hållbar utveckling och har som övergripande strategi att bygga staden inåt, det vill säga i centrala lägen. Strategin syftar bland annat till att minska behovet av resande och dämpa biltrafikökningen i regionen och därmed förbättra luftsituationen. En planläggning som stämmer med översiktsplanens övergripande strategi borde kunna accepteras även om sambanden med miljö kvalitetsnormer inte går att påvisa. Det skulle i så fall kunna anges i åtgärdsprogrammet.

I miljö balken 5 kap 3 § uttrycks relationen mellan den fysiska planeringen och miljö kvalitetsnormer som att dessa normer skall iakttas vid planering och planläggning. I samma bestämmelse anges att myndigheter i olika situationer skall "säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppfylls". Miljö balkskommittén anser att vad bestämmelsen i 5 kap. 3 § miljö balken egentligen betyder är oklart. Man konstaterar att säkerställa får antas vara något annat än att iakttä normerna, annars hade det inte varit motiverat att behandla planläggning separat i bestämmelsen.

Miljö balkskommittén anser att det skulle bli en klarare lagstiftning om 5 kap. 3 § är en renodlat formell regel som anger vilken myndighet som skall ta hänsyn till bestämmelser om miljö kvalitet. Kommittén lämnar följande förslag till förändring:

- Myndigheter och kommuner skall beakta de bestämmelser om miljö kvalitet som meddelats enligt 1 § och 12 § när de
  - prövar tillåtlighet, tillstånd, villkor, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,
  - utövar tillsyn,
  - meddelar föreskrifter, eller
  - prövar frågor om planering och planläggning.

Kontoret tillstyrker detta förslag till förändring.

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade den 28 januari 2003 enligt förvaltningens förslag att tillstyrka remissen i huvudsak under åberopande av förvaltningens tjänsteutlåtande.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande av den 13 januari 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Läsanvisning:

Miljöförvaltningen väljer att avstå från att kommentera Statens Va-nämnds utredning. De två SOU - betänkandena behandlas var för sig. Underrubrikerna överensstämmer med de kapitel i utredningarna vars innehåll förvaltningen har synpunkter på. En kort beskrivning av innehållet i kapitlet inleder varefter förvaltningens synpunkter anges.

### **Klart som vatten (SOU 2002:105)**

#### *Kap. 3 Miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan*

Eftersom miljömålen enligt ramdirektivet är bindande föreslår utredningen att de regleras i en förordning till miljöbalken. Därmed blir de styrande för de nationella miljömålen som rör vatten. Vattenmyndigheterna beslutar om miljömålen för sina respektive vattendistrikt. Besluten ska föregås av en process med deltagande av aktörer från både nationell, regional och lokal nivå. Kommunerna ska iakttä beslutade miljömål i bl a den fysiska planeringen. Om det uppstår konflikt är vattenplaneringen överordnad den kommunala planeringen.

Utredningen föreslår här att åtgärdsprogrammet, som kommer vara det centrala dokumentet i vattendistriktet, ska vara bindanden för myndigheter och kommuner. Vikten av deltagande från samtliga berörda parter i utarbetande och genomförande av åtgärdsprogrammen poängteras. Processen föreslås författningsregleras i miljöbalken. För varje huvudavrinningsområde ska ett informationsdokument om vattenförvaltningen, en förvaltningsplan, tas fram.

#### **Synpunkter**

Åtgärdsprogrammen är bindande enbart mot kommuner och länsstyrelser som har ansvar för att de uppfylls. Stora delar av arbetet med åtgärder kommer att behöva bedrivas mot diffusa utsläppskällor. Eftersom miljöbalken i dagsläget är svag på denna punkt och det inte föreslås någon förstärkning i detta avseende i Miljöbalkskommitténs delbetänkande, lämnas myndigheterna till stor del utan rättsliga instrument för att kunna nå miljömålen. Det är en brist att Miljöbalkskommittén inte har bedömt om det är nödvändigt att stärka miljöbalken i detta avseende (se kap. 10, SOU 2002:107).

Det är bra med allmänhetens insyn och möjlighet att delta i processen. Förvaltningen ser positivt på det förändrade arbetsätt som föreslås med förhandling, delaktighet och samverkan kring vattenresurserna.

#### *Kap. 4 En ny vattenadministration*

Utredningen föreslår att Sverige delas in i fem vattendistrikt med utgångspunkt från de geografiska områdenas samband med havsbassängerna Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet. Stockholms stad kommer enligt förslaget tillhöra vattendistriktet Egentliga Östersjön norra. (se karta, bilaga 1) Gränsdragningarna för distrikten kommer därmed att grundas på vattnets avrinning, inte befintliga administrativa gränser. I varje distrikt etableras en vattenmyndighet som ska ansvara för miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan i distriktet. De ska även se till att analyser och övervakning av vattendragen kommer till stånd. Det operativa ansvaret för tillståndsprövning och tillsyn föreslås ligga kvar hos miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner.

#### **Synpunkter**

Förvaltningen delar utredningens ståndpunkt att det är en fördel med ett fåtal vattenmyndigheter. Deras huvuduppgift bör vara att agera som kompetenscentra för samverkansorganen på den lokala nivån. Det är även positivt att miljöorganisationer ska ingå i styrelserna.

Att vattenmyndigheten också har kompetens om de källor som påverkar vattnet, d v s mänsklig aktivitet i tillrinningsområdena, är mycket viktigt. Den miljöövervakning som bedrivs bör spegla detta genom att belysa orsakssamband enligt Europeiska miljöbyråns (EEAs) DPSIR-

modell (*Drivers-Pressure-Impact-Response*). Modellen beskriver händelse- eller orsakskedjan för ett miljöproblem och har den fördelen att en tydligare bild av helheten framträder.

#### *Kap. 5 Den lokala nivån*

Utredningen konstaterar att lokal kunskap och erfarenhet har avgörande betydelse för ett framgångsrikt vattenarbete. På den lokala nivån föreslås att samverkansorgan bildas som har till uppgift att driva det lokala vattenvårdsarbetet. Utgångspunkt för detta bör vara landets 119 huvudavrinningsområden. I samverkansorganen kan även ingå företag, vattenvårdsförbund, organisationer m fl. Samverkansorganen ska medverka i att ta fram analyser, miljömål, åtgärdsförslag, driva samråd med olika aktörer samt ansvara för att ta fram förvaltningsplaner för huvudavrinningsområdena. I kapitlet konstateras att det kommer att krävas mer resurser i kommunerna för att de strängare miljömålen för vatten ska kunna uppnås. Utredningen hänvisar till att de ökade kostnaderna i den kommunala verksamheten bör bli föremål för överläggningar mellan kommunerna och staten.

#### **Synpunkter**

Betoningen på lokal kunskap är bra likaså att huvudavrinningsområdena bör vara utgångspunkt för det lokala arbetet. Däremot ges alldeles för lite stöd i utredningen om hur samverkansorganen ska bildas och struktureras. Vattenmyndighetens arbete är avhängigt av att information tas fram av samverkansorganen. Dessa bör därför komma igång med sitt arbete samtidigt som vattenmyndigheten bildas och inleder sitt arbete. Detta är viktigt särskilt med tanke på den pressade tidsplan som direktivet anger för karakterisering, övervakning m m. Förvaltningen menar att det behövs ett tydliggörande av hur bildandet av samverkansorganen ska gå till. Lokalt behövs uppgifter om vad som ska levereras till vattenmyndigheten och tidplaner för detta. Annars får vattenmyndigheten inte nödvändigt underlag till sitt redan pressade tidsschema.

Finansieringen av samverkansorganens verksamhet måste lösas snarast om detta ska komma igång i rimlig tid. Det kommer inledningsvis att behövas extra personella och ekonomiska resurser på lokal nivå för att utföra analys och karakterisering av avrinningsområden. Det kommer också att behövas ekonomiska resurser för att bedriva övervakning. Denna fråga kan inte skjutas på framtiden!

#### *Kap. 6 Samverkan kring vattendrag och grundvattenförekomster*

Utredningen föreslår att det för att skydda ett specifikt vattendrag eller en grundvattenförekomst ges möjlighet till samverkan på en så kallad "superlokal" nivå. Denna samverkan föreslås byggas på frivillighet. Om det inte räcker anser utredningen att det finns ett behov av lagreglering av dessa sammanslutningar. En ny lag om lokal samverkan för vattenvård föreslås - Lag om vattenvårdsamfälligheter. Bildandet av samfälligheterna bör enligt utredaren handläggas av lantmäterimyndigheten. I kapitlet diskuteras även svårigheterna med att begränsa diffusa föroreningsutsläpp jämfört med punktutsläpp. Behovet av uthålliga insatser över många år, som engagerar lokalt inblandade aktörer, är nödvändigt för att nå konkreta resultat i form av förbättrade mätvärden i vattendragen.

#### **Synpunkter**

Detta är det enda avsnittet i utredningen där behovet av åtgärder mot diffusa utsläppskällor belyses ingående. Utredningen tycks i huvudsak överlåta lösandet av hela denna komplexa problematik på den "superlokala" nivån. Förvaltningen anser att det varken är rimligt eller realistiskt. Problemen med de diffusa källorna finns dels i en bristfällig lagstiftning när det kommer till att reglera dessa källor och dels på ett övergripande kunskapsplan där forskning och centrala myndigheter måste ge bättre vägledning om hur orsakssambanden mellan källor och miljö kvalitet ser ut. Ett bra exempel på det senare är forskningsprojektet "Metaller i stad och land", vars resultat presenteras i Naturvårdsverkets rapport 5184 (år 2002). Där framgår att det i huvudsak är diffusa emissioner från produkter och varor, inte punktutsläpp från enskilda verksamheter, som utgör belastningen av metaller på vattenmiljön i tätorter. På samma sätt visar IVL - Svenska Miljöinstitutet, i rapport B1465 (mars 2002), att det är diffusa emissioner från

produkter och varor som kan förklara påverkan av det bromerade flamskyddsmedlet HBCD på vattenmiljön i Stockholm.

#### *Kap. 7 Vattenavgifter*

Här konstateras att ett fungerande avgiftssystem behövs för att nå målen för vattenmiljön. En principmodell föreslås där alla vattenanvändare som påverkar vattnet i fysikaliskt/kemisk och /eller ekologiskt avseende ska ta ansvar för sin påverkan - genom kompensatoriska åtgärder eller avgifter. Principen ska vara att förorenaren betalar. Utredaren föreslår i första hand att de prioriterade farliga ämnen som anges i ramdirektivets bilaga tio, men även kväve och fosfor, bör ingå i avgiftssystemet. Avgifterna bör bekosta vattenvårdande aktiviteter, däremot bör vattenmyndigheternas verksamhet finansieras med skatter.

#### **Synpunkter**

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att myndigheternas arbete bör skattefinansieras. Därmed skapas förutsättningar till ett stabilt och kontinuerligt arbete kring vattenfrågor. Förslaget på avgift för användning av vatten och avgifter på utsläpp av förorenande ämnen är positivt. Avgifter på förorenande ämnen bör inte enbart grundas på prioriterade farliga ämnen utan på alla ämnesgrupper i direktivets bilaga åtta. På så sätt blir det möjligt att avgiftsbelägga samtliga ämnen där en viss miljö kvalitet överskrids för ett ämne. Avgiften bör endast drabba de användningsområden där ämnet ger ett signifikant bidrag till påverkan. Därför är det viktigt att forskning och centrala myndigheter kartlägger dessa användningsområden så att avgifterna slår rättvist. Ett exempel på en sådan kartläggning om metaller finns publicerat i Naturvårdsverkets rapport 5184 "Metaller i stad och land – Miljöproblem och åtgärdsstrategier", vilken nämns ovan.

#### *Kap 8. Tillsyn av beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen*

Utredningen konstaterar att det idag saknas ett sammanhållet beredskapsansvar för vattenområdet. Därför föreslås att det nationella tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder läggs på de fem vattenmyndigheterna, med en av dem som samordningsansvarig.

#### **Synpunkter**

Idag är ansvaret för vattenförsörjningen fördelat på flera olika nationella, regionala och lokala myndigheter. Vattenmyndigheterna kommer ha en bred kompetens inom vattenområdet. Förvaltningen instämmer därför i att det övergripande ansvaret för vattenförsörjningen bör övergå till de kommande vattenmyndigheterna.

#### **Bestämmelser om miljö kvalitet (SOU 2002:107)**

#### *Kap. 7 Bestämmelser om miljö kvalitet*

Utredningen föreslår att 5 kapitlet i miljöbalken utvidgas till att även handla om andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer, t ex riktvärden för miljö kvalitet. Ett nytt begrepp - bestämmelser om miljö kvalitet föreslås. Innebörden av en miljö kvalitetsnorm bör vara densamma som idag, dvs. ett bindande gränsvärde.

#### **Synpunkter**

Förvaltningen tillstyrker förslaget men vill betona vikten av att begreppet miljö kvalitetsnormer, så som det har införlivats i svensk rätt, åtminstone bibehålls och inte urholkas. Det är snarare så att begreppet behöver förtydligas ytterligare. En miljö kvalitetsnorm är en norm som uttrycker ett målvärde för en specifik miljö kvalitet såsom ett absolut gränsvärde. Till detta gränsvärde har ett system med kontroll- och genomdrivanderegler kopplats. Detta regleringspaket utgör sammantaget rättsliga karakteristika för miljö kvalitetsnormer. Förvaltningen anser det viktigt att tydligt säkra en sådan ordning. En uppluckring av miljö kvalitetsnormbegreppet så att normerna uppfattas som förhandlingsprodukter, av typen miljömål, anser förvaltningen olämplig. För att instrumentet med miljö kvalitetsnormer inte ska urholkas bör miljö kvaliteten vara utgångspunkten



för bedömningar och avvägningar och inte verksamhetsutövar- eller markägarintressen. Det är viktigt för den fortsatta utvecklingen av det kombinerade arbetssättet och för miljörätten nya angreppssätt.

#### *Kap. 8 Miljömål för vattendistrikt*

Ramdirektivets miljömål föreslås författningsregleras. Däremot bör de inte tas in i detalj i miljöbalken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreslås meddela de föreskrifter om miljömål för vattendistrikt som följer av medlemskapet i EU. Miljömålen kan på så sätt överföras till en regeringsförordning eller myndighetsföreskrifter. Miljömålen för enskilda vattenförekomster kommer beslutas av vattenmyndigheterna med tillämpning av det nationella regelverk som Naturvårdsverket och SGU tar fram.

#### **Synpunkter**

Förvaltningen godtar utredningens förslag. Samtidigt vill vi påpeka att de nationella regelverken som behövs för att miljömålen ska kunna fastställas, måste tas fram inom en snar framtid för att inte fördröja processen med åtgärdsprogrammen.

#### *Kap. 9 Konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag samt undantag från miljömålen*

Reglerna i ramdirektivet gör det möjligt att fastställa mindre stränga ekologiska miljömål för fysiskt påverkade sjöar och vattendrag. Utredningen föreslår att vattenmyndigheterna ska ha ansvar för att definiera sjöar och vattendrag som konstgjorda eller kraftigt modifierade och att de även ska kunna besluta om undantag från miljömålen. Målet för dessa ska vara en god ekologisk potential. Som exempel nämns utbyggda älvar, kanaler och konstgjorda sjöar. Förändringar av ytvatten i kemiskt hänseende omfattas inte av reglerna. Tidbegränsade undantag att uppnå miljömålen ska, enligt direktivet, kunna göras om alla nödvändiga förbättringar av statusen hos vattenförekomsterna, t ex en mycket förorenad grundvattenförekomst, inte rimligen kan åstadkommas senast år 2015.

#### **Synpunkter**

Det är oklart vilka vattenförekomster som kommer betraktas som kraftigt modifierade. I storstadsområden har ofta vattendragens avrinningsområden förändrats p g a stadsbebyggelse. Exempel på detta är att markytan som avvattnas till sjöar minskats kraftigt genom att dagvattnet leds till avloppsreningsverk. På så sätt minskar också omsättningstiden av vattnet i de aktuella sjöarna. På liknande sätt kan vattendrag ha rätats ut och kulverterats, så att bara delar av vattendraget är "öppet". Dessa förhållanden är inte helt ovanliga i urbana områden. Förvaltningen önskar att det tydliggörs vilka förhållanden som kommer omfattas av begreppet kraftigt modifierade sjöar och vattendrag.

#### *Kap. 10 Hur ska bestämmelserna om miljö kvalitet få genomslag i praktiken?*

Utredningen föreslår olika regler om förfarandet för de åtgärdsprogram som behövs för att klara de nya miljömålen för vattendistrikt och för de åtgärdsprogram som behövs för att klara andra bestämmelser om miljö kvalitet, t.ex. miljö kvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammets funktion avses dock förbli oförändrad, d.v.s. att utgöra ett strategiskt planeringsdokument som inte är direkt bindande för enskilda. Dagens myndigheter har enligt utredningen att fullgöra de uppgifter som behövs för att omvandla ett åtgärdsprogram till praktiska åtgärder. Utredningen föreslår att regler om hur det ska gå till när åtgärdsprogram och förvaltningsplaner tas fram införs i 5 kap. miljöbalken. Processen liknar planprocessen i plan- och bygglagen vars regler bör anpassas till de nya bestämmelserna om miljö kvalitet.

#### **Synpunkter**

Utredningsförslaget uppvisar brister vad gäller genomförandet av bestämmelser om miljö kvalitet. Bestämmelser om miljö kvalitet och de därtill hörande åtgärdsprogrammen föreslås även fortsättningsvis endast vara bindande gentemot myndigheter. I utredningsförslaget betonas att åtgärdsprogrammet ska utgöra ett övergripande planeringsinstrument som kommer att ligga till

grund för myndigheters överväganden. Det är en brist att inte även enskilda omfattas av denna reglering. Genomförandet av bestämmelser om miljö kvalitet och miljö kvalitetsnormer mot enskilda verksamheter behöver omfattas av en tydligare och mer omfattande reglering än i dag. Enligt utredningen ska genomförandet utgå från befintliga kravregler i miljö balken. Det har dock visat sig att 2 kap. i dess nuvarande utformning, inte erbjuder tillräcklig grund för att genomdriva de nu gällande systemet med miljö kvalitetsnormer annat än vid ny tillståndspliktig verksamhet. Inget i förslaget visar på en förändring av detta förhållande. Analysen av nödvändiga förändringar av den centrala bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljö balken, till följd av ineffektiviteten i nuvarande utformning och de nya bestämmelserna om miljö kvalitet, lämnas till slutbetänkandet. Det är därför inte möjligt att nu bedöma vilket genomslag förslaget kommer att få i praktiken.

Att vattenmyndigheten inte föreslås få någon föreskriftsrätt anser förvaltningen är en brist. Utredningen har inte gjort någon bedömning av om bemyndigandet i miljö balken och annan lagstiftning är tillräckligt för att uppfylla miljö målen. Det finns därför en risk att vattenmyndigheten inte kommer att ha något inflytande över genomdrivandet av vattenlagstiftningen. Om inte underliggande nivåer, d.v.s. myndigheter, kommuner, samverkansorgan etc, vidtar erforderliga skyddsåtgärder eller misslyckas att genomföra och genomdriva beslutade åtgärdsprogram, kan det vara motiverat att den överordnade myndigheten ges rätt att reglera situationen för att inte vattenkvaliteten ytterligare ska försämrats och onödig tid förslösas. Myndigheter och kommuner ska enligt betänkandet fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Det är bra att tillsynen läggs på de myndigheter och kommuner som redan idag fullgör uppgifter enligt bl.a. miljö balken. Länsstyrelsen och kommuner har väl utvecklade system för tillsynen. Däremot måste tillsynsverktygen anpassas till de nya arbetsuppgifter som åläggs dem. I det avseendet är t.ex. en modifiering av 2 kapitlet miljö balken av central betydelse.

I utredningen nämns kommunens möjlighet att upphäva en lagakraftvunnen ej genomförd detaljplan om den medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Förfarandet är dock resurskrävande och tillämpas inte ofta enligt vad förvaltningen känner till. Möjligheter till ändringar för att fullt ut kunna uppfylla bestämmelser om miljö kvalitet diskuteras. Utredningen menar även att det skulle kunna föreskrivas i ett åtgärdsprogram för en eller flera kommuner om en utredning i syfte att undersöka om det är möjligt att anta, ändra eller upphäva en plan. Enligt förvaltningens mening är sådana förfaranden alltför resurskrävande och leder knappast till några miljö förbättringar. Förvaltningen instämmer i utredningens förslag att den framtida tillämpningen får utvisa vilka behov av ändringar som finns. Det är viktigt att samråd sker med kommittén för översynen av PBL.

#### *Kap. 11 Hur ska bestämmelser om miljö kvalitet påverka enskilda verksamheter?*

Utredningen ger här förslag på hur bestämmelserna i 2 kap. miljö balken kan utformas för att passa de situationer när en föreskriven miljö kvalitet inte klaras eller riskerar att inte klaras. Det främsta verktyget är åtgärdsprogram som ger underlag och utgångspunkter för en fördelning av kraven mellan enskilda eller grupper av enskilda inom ett förorenande kollektiv. När en bestämmelse om miljö kvalitet är överskriden föreslår utredningen att de nya reglerna bl.a. bör ha följande innebörd.

- ? Om det inte finns ett åtgärdsprogram bör en verksamhet eller åtgärd inte få medföra ökad påverkan.
- ? Om ett åtgärdsprogram har fastställts bör kraven på en verksamhet eller åtgärd få vara strängare än vad som följer av nuvarande bestämmelser i 2 kap 2 § - 7 § första stycket, men inte strängare än åtgärdsprogrammet.

#### **Synpunkter**

Inledningsvis noteras att problematiken med kollektiva föroreningskällor belyses och hanteras relativt grundligt av utredningen. Dock inte tillräckligt grundligt för att även inkludera sådan förorening som uppstår på grund av källor som var för sig är synnerligen marginella men på grund av dess stora antal orsakar en betydande miljö- och/eller hälsopåverkan, t.ex. bilism. Sådan förorening omfattas i dag inte av 2 kap miljö balken och kommer uppenbarligen heller inte att

omfattas av de föreslagna nya bestämmelsernas tillämplighetsområde. Däröfver vittnar utformningen av framförallt principförslaget B-bestämmelse. Där föreslår utredningen bl.a. att verksamheter eller åtgärder vars enskilda bidrag till föreningen, störningen eller påverkan i öfrigt är av försumbar betydelse ska undantas från åtgärdsprogrammets tillämpningsområde. Bestämningen av kravregleringens tillämpningsområde är oklart uttryckt och delvis motsägande i betänkandet. 2 kap 1 § miljöbalken undantar i dag åtgärder av försumbar betydelse från de allmänna hänsynsreglerna. Utredningen föreslår i betänkandet att ett åtgärdsprogram ska få omfatta inte bara all verksamhet utan också alla åtgärder som kan påverka föreskrivna föreningsnivåer. Slutligen föreslås i ett principförslag kompletteringar av 2 kap, under rubriken "Regler om miljö kvalitet", med innebörden att såväl verksamheter som åtgärder som är av försumbar betydelse ska undantas från kravreglerna. Dessa formuleringar skapar onödig förvirring och behöver klargöras.

Utredningens principförslag till komplettering av 2 kap miljöbalken medför att kollektiva föreningskällor, där varje källa är försumbar, även fortsättningsvis kommer att undantas från kravregleringen. En betydande orsak till att miljömål inte uppnås i dag är just diffusa och/eller rörliga källor med liten, nästan försumbar, påverkansgrad. Det vore därför olyckligt att undanta dessa källor från i första hand åtgärdsprogrammets tillämpningsområde redan i lag. Förvaltningen menar att beslutet att inkludera eller undanta dessa källor borde tas i samband med framtagnandet av åtgärdsprogrammet.

Förvaltningen tillstyrker förslaget att ökad påverkan inte ska tillåtas om ett åtgärdsprogram saknas. Det är bra och behöver framgå med stor tydlighet i regleringen. Utredningen redogör dock inte för hur ett sådant krav ska genomdrivas.

Betydande arbete återstår vad gäller utformningen av bestämmelserna i 2 kap miljöbalken och då kanske framförallt 2 kap. 7 §. Det är bra att problematiken med den bestämmelsens begränsande inverkan på genomdrivandet av framförallt miljö kvalitetsnormer uppmärksammas. På grund av utredningsförslaget principkaraktär är det dock svårt att förutse effekterna av den föreslagna regleringen. Mycket lämnas till slutbetänkandet. Det princippresonemang som förs bygger på att ett åtgärdsprogram ska kunna komplettera och till och med ersätta regleringen i 2 kap miljöbalken. Därmed skulle hårdare krav kunna ställas än vad som är möjligt enligt dagens allmänna hänsynsreglering i 2 kap miljöbalken. Det är bra att högre krav ska kunna ställas och detta tillstyrks i och för sig. Ett område som dock ytterligare behöver analyseras är den rättsliga statusen på åtgärdsprogrammen. En sådan analys behöver bl.a. klargöra om åtgärdsprogrammen utgör erforderlig rättslig grund, enligt 1 kap. 1 § regeringsformen, för en sådan relativ höjning av kravnivån samt om och i så fall hur dessa krav ska avvägas i åtgärdsprogrammen.

### *Kap. 13 Skydd för dricksvatten*

Utredningen föreslår att vattenmyndigheten ska kunna ange i åtgärdsprogram att vattenskyddsområden bör inrättas. Utredningen anser att detta, tillsammans med de nuvarande bestämmelserna om skydd för dricksvatten i miljöbalken, främst reglerna om vattenskyddsområden, uppfyller direktivets krav. Utredningen menar att de möjligheter miljöbalken ger att skydda dricksvattentäkter sammantaget med möjligheterna att i åtgärdsprogram lämna redovisning av behovet av inrättande av vattenskyddsområden och de föreskrifter som behövs för området, ger tillräckliga möjligheter för att uppfylla kravet i vattendirektivet.

#### **Synpunkter**

Det är positivt att behovet av ett tydligare skydd för dricksvatten uppmärksammas. Det bör dock övervägas om utredningens förslag innebär en ökad ambition att fastställa vattenskyddsområden eller om det krävs en striktare reglering. Förvaltningen är tveksam till om en redovisning i åtgärdsprogrammen av behovet är tillräckligt för att tillgodose ett bra skydd för befintliga och potentiella dricksvattentäkter. Som nämns i utredningen saknar ca 40 procent av alla kommunala vattentäkter vattenskyddsområden. Ett skäl som nämns är osäkerheten om ersättningskraven från markägare. För exempelvis Mälaren, som försörjer omkring 1,5 miljoner människor inom Storstockholm med dricksvatten, har Stockholm Vatten AB tillsammans med Kommunalförbundet Norrvatten och Ekerö kommun hos Länsstyrelsen i Stockholms län ansökt

enligt miljöbalken om ett gemensamt vattenskyddsområde. Arbetet med att fastställa ett gemensamt vattenskyddsområde med föreskrifter för vattentäkterna är i dagsläget, vad förvaltningen känner till, ännu inte avslutat.

#### *Kap. 14 Övrigt*

##### 14.4 Samordnad övervakning

Utredningen har i enlighet med direktiven undersökt möjligheterna att, med en ordning motsvarande 26 kap 22 § miljöbalken, på bekostnad av verksamhetsutövaren utföra samordnade undersökningar av olika verksamheters påverkan på vattenmiljön i hela avrinningsområdet.

##### **Synpunkter**

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att frågan är viktig och skulle behöva bli föremål för ytterligare utredning. Vidare anser förvaltningen att det är nödvändigt att en sådan möjlighet författningsregleras. Vi har inga synpunkter på om det bäst sker genom en komplettering av bestämmelsen i 26 kap 22 §, genom en ny bestämmelse eller genom att införa sådana möjligheter i åtgärdsprogrammen. Viktigt är dock att det skapas tydliga rättsliga förutsättningar för att kunna ställa sådana krav.

##### 14.6 Frågor om överklagande av vattenmyndighetens beslut

Utredningen bedömer att åtgärdsprogram normalt inte är överklagbara eftersom de i det flesta fall kommer att utgöra centrala planeringsinstrument som inte är direkt bindande för enskilda.

##### **Synpunkter**

Förvaltningen delar utredningens överväganden i sak men anser att den otydlighet som i dag råder över åtgärdsprogrammets rättsliga former är en svaghet. Att rättsligt tydliggöra vad ett åtgärdsprogram kan innehålla och i samband därmed dess rättsliga form, d.v.s. förvaltningsbeslut, eller centrala planeringsinstrument, är att föredra. Då kan det också göras tydligt om hela eller delar av åtgärdsprogrammet är överklagbart.

Förvaltningen delar också utredningens uppfattning att det är synnerligen angeläget att överklagandefrågor rörande t.ex. karaktärisering av vattendistrikt, fastställande av miljömål och undantag från miljömålen behöver övervägas ytterligare.

##### 14.8 Sanktioner

Utredningen bedömer att befintliga regler om sanktioner är tillräckliga för att uppfylla ramdirektivets bestämmelser om påföljder.

##### **Synpunkter**

Bedömningen delas i allt väsentligt av förvaltningen. Det finns dock en brist i genomdrivandet av bestämmelser om miljö kvalitet. På grund av att det saknas alternativa sanktionsmedel i de fall myndigheter, kommuner, samverkansorgan etc. inte vidtar erforderliga åtgärder, enligt åtgärdsprogrammet, för att miljömålen ska kunna uppnås saknas möjligheter för t.ex. vattenmyndigheterna att forcera genomdrivandet. Att då besluta ett nytt åtgärdsprogram tar lång tid och löser sannolikt inte det specifika problemet, d.v.s. att förmå myndigheter, kommuner etc. att vidta nödvändiga åtgärder. Här finns kopplingar till att inte ge vattenmyndigheterna föreskriftsrätt.

##### 14.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningen konstaterar att dess förslag kommer att inskränka den kommunala självstyrelsen i någon mån.

**Synpunkter**

Enligt förvaltningens mening innebär inte aktuella vattenvårdskrav några allvarigare kommunala konsekvenser som inte ett aktivt arbete inom de nyskapade samverkansorganen kan kompensera. De kommunala fördelar som renare vatten ger genom ett aktivt deltagande synes väl balansera de framförallt kostnadsmässiga nackdelarna vid sidan av nödvändigheten av att implementera direktivet.

## RESERVATIONER M M

### Stadsbyggnadsnämnden

Det särskilda uttalandet av Py Börjeson m fl (s) är av följande lydelse.

Det är viktigt att vattenfrågorna får en starkare ställning. Det bör öka möjligheterna att dessa frågor kommer in tidigare i den fysiska planprocessen.

Det särskilda uttalandet av Cecilia Obermüller m fl (mp) och Torsten Sandgren m fl (v) är av följande lydelse.

Svensk vattenadministration anser att ramdirektivet för vatten innebär att vattnets intressen får en starkare ställning i den kommunala fysiska planeringen. Kommunerna ska liksom nationella och regionala myndigheter iaktta beslutande miljömål för vattendistriktet och genomföra beslutande åtgärdsprogram. Om det uppstår konflikt genom att den kommunala planeringen väsentligt bidrar till att miljömålen för vatten inte kan klaras, måste vattenplaneringen – som tar sikte på den ekologiska statusen i ett helt vattenområde – vara överordnad den kommunala planeringen.

Nämnden ser det som positivt att vattenfrågorna får en starkare ställning. Det bör öka möjligheterna att dessa frågor kommer in tidigt i planprocesserna.

En brist i utredningarna är att det saknas förslag på verktyg för att lösa problematiken med kollektiva föroreningskällor, där källorna var för sig är marginella, men på grund av dess stora antal orsakar en betydande miljö- och/eller hälsopåverkan, till exempel vägtrafiken. Problemet med dessa diffusa källor finns dels i en bristfällig lagstiftning när det kommer till att reglera dessa källor och dels på ett övergripande kunskapsplan där forskning och centrala myndigheter måste ge bättre vägledning om hur orsakssambanden mellan källor och miljö kvalitet ser ut.

Utredningens principförslag till komplettering av 2 kap miljöbalken medför att kollektiva föroreningskällor, där varje källa är försumbar, även fortsättningsvis kommer att undantas från kravregleringen. En betydande orsak till att miljömål inte uppnås i dag är just diffusa och/eller rörliga källor med liten, nästan försumbar, påverkansgrad. I praktiken har det visat sig 2:a kapitlet i dess nuvarande utformning, inte erbjuder tillräcklig grund för att genomdriva det nu gällande systemet med miljö kvalitetsnormer annat än vid ny tillståndspliktig verksamhet. Det vore därför olyckligt att undanta dessa källor från i första hand åtgärdsprogrammets tillämpningsområde redan i lag. Nämnden menar att beslutet att inkludera eller undanta diffusa källor borde tas i samband med framtagandet av åtgärdsprogrammet.

Miljöbalkskommittén föreslår att 5:e kapitlet i miljöbalken utvidgas till att handla om även andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer. Ett nytt begrepp – bestämmelser om miljö kvalitet – föreslås införas. Nämnden anser att det är av stor vikt att en sådan förändring inte leder till att förändringar av begreppet miljö kvalitetsnorm, som även i fortsättningen bör utgöra ett gränsvärde av bindande natur.

**Bestämmelser om miljö kvalitet (SOU 2002:107)****Sammanfattning**

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I detta delbetänkande behandlas de särskilda delar av vårt uppdrag som dels gäller EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) och dels miljö kvalitetsnormer.

Vi skall lämna förslag till hur de delar av ramdirektivet för vatten som gäller miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning. Vi skall också lämna sådana förslag till ändringar av systemet med miljö kvalitetsnormer som kan bidra till att föreskrifterna i 5 kap. miljöbalken fungerar som ett instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål. I dessa delar redovisar vi nu dels slutliga förslag till nya och ändrade regler som vi anser bör införas så snart som möjligt, dels vissa principförslag som vi avser att behandla ytterligare inför vårt slutbetänkande vid utgången av år 2003.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige är föremål för flera utredningar. Det är en uppgift för Naturvårdsverket och SGU att ta fram underlag för ett nationellt regelverk om miljö kvaliteten i enskilda vattenförekomster. Samtidigt som vi lämnar detta delbetänkande, lämnar Utredningen svensk vattenadministration sitt betänkande Klart som vatten (SOU 2002:105) som innehåller förslag till den organisation med vattenmyndigheter som ramdirektivet kräver. Gemensamt med Utredningen svensk vattenadministration redovisar vi i kapitel 5 i vårt betänkande några viktiga principiella utgångspunkter för arbetet med genomförandet av ramdirektivet för vatten och en bild av hur vi tror att den vattenplanering som följer av direktivet kommer att gestalta sig i praktiken i Sverige.

**Våra övergripande ställningstaganden**

Svenskt miljövårdsarbete har hittills främst varit inriktat mot störningskällorna. Det arbetet har varit effektivt för att minska påverkan från stora punktkällor, men är mindre effektivt eller helt verkningslöst när det gäller många mindre källor och diffus påverkan. Det finns därmed ett behov av att utveckla arbetsmetoder som i stället inriktas mot förhållandena i miljön och den miljö kvalitet som är önskvärd att nå. Det arbetet är påbörjat genom de regler om miljö kvalitetsnormer som infördes då miljöbalken trädde i kraft och genom det pågående arbetet med de 15 nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen fattat beslut om. Erfarenheterna är dock än så länge begränsade, och det finns brister i utformningen och osäkerheter i tillämpningen av reglerna om miljö kvalitetsnormer.

Ramdirektivet för vatten ställer krav på ett kombinerat tillvägagångssätt som innebär både reglering av individuella störningskällor och regler som utgår från vilken kvalitet miljön skall ha. Direktivet gäller dock enbart vattenfrågor. Den svenska miljöbalken är integrerad så att samma bestämmelser gäller oavsett om det är fråga om utsläpp till vatten, luft eller andra störningar. En viktig utgångspunkt för vårt arbete är att även det regelsystem som tar sin utgångspunkt i miljö kvaliteten måste utformas så att det så långt möjligt kan tillämpas lika för både vattenkvalitet, luftkvalitet och andra omgivningsförhållanden. Vi vill förhindra att det skapas särlösningar för vatten.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten är en process som kommer att vara långt utdragen i tiden. Miljömålen skall i princip vara nådda senast den 22 december 2015. Med hänsyn till detta, samt till de begränsade erfarenheter som än så länge finns av tillämpningen av bestämmelser om miljö kvalitet överhuvudtaget i Sverige, anser vi att de förslag vi lämnar bör vara inriktade på de grundläggande byggstenar som behövs för ett fungerande system. Samtidigt ställer dock ramdirektivet krav på delvis mycket detaljerade bestämmelser.

Åtgärdsprogrammets ställning är viktig för hur regelsystemet skall byggas upp. Vi anser att åtgärdsprogrammet skall utgöra ett strategiskt planeringsdokument. Det kan omfatta åtgärder av många olika slag som inte enbart behöver grundas på miljöbalken. Åtgärdsprogrammet kommer

som regel inte att vara direkt bindande för dem som påverkar miljökvaliteten, utan kommer att behöva omsättas till olika slag av beslut med stöd av bestämmelser utanför åtgärdsprogrammet. Myndigheter och kommuner kommer att vara bundna att fullgöra de uppgifter som följer av ett åtgärdsprogram, men inte att nå de resultat som bedöms möjliga i programmet.

Genomförandet av ramdirektivet är en omfattande arbetsuppgift där ett flertal utredningar, myndigheter och andra deltar på lokal, nationell och gemenskaplig nivå. Det kommer att fortgå under lång tid, och konsekvenserna för svensk del kan ännu inte förutses fullt ut. Vi föreslår att regeringen, med underlag från de vattenmyndigheter som kommer att inrättas, rapporterar sina erfarenheter av genomförandets olika steg till riksdagen med en första rapportering våren 2005.

### **Slutliga förslag**

Våra förslag innebär att 5 kap. miljöbalken, som nu gäller enbart miljökvalitetsnormer, utvidgas till att gälla även andra typer av bestämmelser om miljökvalitet som exempelvis riktvärden för miljökvalitet. Hur de olika bestämmelserna skall definieras får fastställas i förordningen för varje enskild bestämmelse. En typ av bestämmelse om miljökvalitet som omfattas av 5 kap. blir de miljömål som följer av ramdirektivet för vatten som på detta sätt författningsregleras och kallas miljömål för vattendistrikt. Våra förslag påverkar inte den rättsliga statusen av de 15 nationella miljökvalitetsmålen som inte heller i fortsättningen kommer att vara författningsreglerade.

Ett särskilt avsnitt i vårt förslag till utvidgat 5 kap. behandlar förvaltning av vattendistrikt. Där anges att det normalt är vattenmyndigheten som fastställer åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistriktet. I vissa fall kan regeringen fastställa åtgärdsprogrammet, till exempel när det rör andra betydande samhällsintressen än miljöintresset. Vi föreslår också regler för den process som skall tillämpas när åtgärdsprogram och förvaltningsplaner skall tas fram. Processen har likheter med den som gäller för framtagande av planer enligt plan- och bygglagen och ställer bland annat krav på samråd med myndigheter, kommuner, organisationer, allmänheten och dem som i övrigt berörs.

Vi föreslår också ändringar av de regler som gäller övriga typer av bestämmelser om miljökvalitet i 5 kap., utöver miljömålen för vattendistrikt. Även i fortsättningen bör reglerna vara allmänt hållna så att de kan anpassas till omfattningen och karaktären av de åtgärder som behövs för att klara bestämmelserna om miljökvalitet. Reglerna om åtgärdsprogram bör utformas på ungefär samma sätt som reglerna om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistrikt. Förslagen innebär bland annat att det tydligt framgår vem som ansvarar för fastställelse respektive upprättande av förslag till åtgärdsprogram och hur processen för framtagandet skall gå till. Vi föreslår att regeringen bemyndigas att i en förordning meddela mer detaljerade bestämmelser om vattendistriktets förvaltning. Dessa bör gälla exempelvis karaktärisering och undersökning av vattenområden, de omfattande miljömålen och förutsättningarna att meddela undantag från dessa, tidsscheman för fastställande av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt innehållet i planer och program. I de delar det följer av vårt uppdrag har vi lämnat förslag till bestämmelser som bör ingå i förordningen. Utredningen svensk vattenadministration har utgående från sitt uppdrag lämnat ytterligare förslag, men förslaget till förordning är ändå inte fullständigt, utan ytterligare bestämmelser kommer att behöva ingå.

### **Principförslag**

En fråga av central betydelse, både när det gäller att nå ramdirektivets miljömål för vattendistrikt och andra bestämmelser om miljökvalitet, är hur bestämmelser om miljökvalitet skall kopplas till dagens system med individuell prövning.

Vi har i ett tidigare delbetänkande lämnat ett principförslag som innebär att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken grupperas i block. Vi bygger nu vidare på detta förslag och föreslår att det skapas tre block av bestämmelser. Blocken skall innehålla hänsynsregler, regler om val av plats respektive miljökvalitetsregler och vart och ett av dem måste uppfyllas före en slutavvägning. Miljökvalitetsreglerna i 2 kap. skulle få sin verkan i de fall det finns bestämmelser om miljökvalitet enligt 5 kap. och dessa inte klaras eller riskerar att inte klaras. De skulle göra det



möjligt att ställa krav som går utöver vad som följer av hänsynsreglerna och reglerna om val av plats när miljökvaliteten inte är godtagbar.

Det återstår en rad överväganden innan slutliga förslag på bestämmelser av detta slag i 2 kap. kan lämnas. De förslag vi lämnar i denna del är därför principförslag som vi avser att bearbeta vidare till vårt slutbetänkande. Principförslagen innebär att det i de fall en bestämmelse om miljökvalitet inte klaras, skall göras åtskillnad på vad som skall gälla om det finns respektive saknas åtgärdsprogram. Det är ett kollektiv av påverkare av olika slag som bidrar till att en miljökvalitet inte är godtagbar. Åtgärdsprogrammet är det instrument som fördelar kravbördorna inom det kollektivet. När det finns ett åtgärdsprogram bör det vara möjligt att ställa mer långtgående krav på enskilda verksamheter än vad som följer av hänsynsreglerna och platsvalsreglerna. Kraven bör dock inte kunna vara mer långtgående än vad som följer av åtgärdsprogrammet. Principförslagen till ändringar av 2 kap. har återverkningar på andra bestämmelser som återfinns i miljöbalken, och som också åberopas i en rad andra lagar. Också konsekvenserna för de andra lagarna måste övervägas innan slutliga förslag kan lämnas.

Plan- och bygglagen påverkas både av våra förslag i denna del och av andra förslag som nu lämnas slutligt. Vilka förändringar som kan behövas i plan- och bygglagen är alltså delvis beroende av den slutliga utformningen av de principförslag vi lämnat beträffande 2 kap. och andra bestämmelser i miljöbalken. Vi lämnar därför inga förslag till ändringar nu, utan återkommer till denna fråga i vårt slutbetänkande sedan vi också samrått med kommittén för översyn av plan- och bygglagen.

Vi konstaterar också att det finns oklarheter i hur den nuvarande avvägningsregeln i 2 kap. 7 § skall tolkas. Vi avser att föreslå ett förtydligande av den bestämmelsen samtidigt som vi lämnar slutliga förslag till övriga delar av 2 kap.

**Klart som vatten (SOU 2002:105)****Sammanfattning**

Sverige och övriga medlemsstater i EU har genom ramdirektivet för vatten åtagit sig att väsentligt öka ambitionerna vad gäller att skydda våra vatten och ekosystemen i vatten.

Jag föreslår nu att

- ? Sverige delas in i fem vattendistrikt, med utgångspunkt från de geografiska områdenas samband med havsbassängerna Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet – naturen och miljön blir styrande, inte gamla administrativa gränser.
- ? Resurser och kompetens avseende vattenfrågor koncentreras, i syfte att uppnå hög kostnadseffektivitet och tydliga ansvarsgränser
- ? I vart och ett av de fem distrikten etableras en vattenmyndighet, som skall se till att miljömålen för vatten uppnås. Till en början knyts myndighetsansvaret till en av länsstyrelserna i varje distrikt.
- ? Vattenmyndigheterna skall ansvara för miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan för vattendistriktet och se till att analyser och övervakning av vattendragen kommer till stånd.
- ? På den lokala nivån bildas lokala samverkansorgan genom kommunernas försorg, i princip baserade på landets huvudavrinningsområden. I samverkansorganen kan också ingå organisationer, vattenvårdsförbund m.fl. Uppgiften är att driva det lokala vattenvårdsarbetet.
- ? Vattenvårdssamfälligheter bör bildas där det behövs särskilda åtgärder för att skydda vissa vattendrag eller grundvattenförekomster. För detta föreslås en ny lag.
- ? Avtal mellan vattenbrukare i syfte att åstadkomma förbättringar i vattenmiljöer skall kunna ges myndighetssanktion, för att åstadkomma mindre byråkrati och större rättssäkerhet.
- ? För att skapa nödvändiga resurser i miljömålsarbetet behövs ett fungerande avgiftssystem. Utredningen föreslår en principmodell för ett sådant avgiftssystem.
- ? Vattenmyndigheterna skall ha ett tillsynsansvar avseende beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen. En av myndigheterna skall ha ett nationellt samordningsansvar för sådan tillsyn.

*EG:s ramdirektiv innebär högre ambitioner*

Sverige kommer att höja ribban i arbetet för att skydda våra vatten. Det är innebörden av det ramdirektiv för vatten som Europaparlamentet och rådet antog i december 2000. Syftet är att skydda vattenkvaliteten och ekosystemen i vattnen och att trygga den långsiktiga vattenförsörjningen i unionen.

Ramdirektivet omfattar både ytvatten och grundvatten. ”God vattenstatus” skall uppnås till år 2015. Någon försämring av vattnet accepteras inte. Centrala delar är att ta fram miljömål för vatten och åtgärdsprogram, som skall vara klara år 2009. Myndigheter skall etableras, och de skall grundas på vattnets avrinning och inte befintliga administrativa gränser.

EG-direktiv är bindande för medlemsstaten, vilket innebär att varje medlemsstat är skyldig att se till att direktivet genomförs i den nationella lagstiftningen.

*Uppdraget – Utredningen svensk vattenadministration*

Regeringen tillsatte i oktober 2001 en särskild utredare för att utarbeta förslag till organisation för genomförande av EG:s ramvattendirektiv i Sverige (Dir 2001:78). Utredningen har tagit namnet Utredningen svensk vattenadministration. I uppdraget har även ingått att analysera

förutsättningarna för vattenavgifter i Sverige, att föreslå former för miljösamverkan kring vattenförekomster och att lämna förslag angående tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen.

Miljöbalkskommittén har haft i uppdrag att föreslå hur ramvattendirektivets materiella innehåll skall implementeras i svensk lagstiftning. Våra båda utredningar har haft ett nära samarbete och våra förslag är koordinerade.

Utredningsarbetet har bedrivits i en bred och öppen process. Tre hearingar har genomförts med vardera ett 80-tal deltagare.

#### *Fem vattendistrikt ...*

Landet delas in i fem vattendistrikt. Avgränsningen utgår från avrinningsområdenas sammanhang med de stora havsbassängerna, dvs. Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, södra Östersjön och Västerhavet (se karta i bilaga 2).

Vattenmyndigheternas inriktning på strategiska frågor, behovet av kompetens och möjligheterna att effektivisera vattenarbetet och begränsa behovet av nya resurser är några av skälen för ett begränsat antal distrikt.

På sikt ges möjlighet till samordning med en eventuell förändring av tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Miljöbalkskommittén har föreslagit att den flyttas från miljödomstolarna till förvaltningsmyndighet och då kan den ske i myndigheter av samma antal, på samma orter och med samma geografiska områden som vattenmyndigheterna.

#### *... och fem vattenmyndigheter*

I vart och ett av de fem vattendistrikten etableras en vattenmyndighet. Härigenom koncentreras resurser och kompetens, i syfte att uppnå hög kostnadseffektivitet och tydliga ansvarsgränser.

Med hänsyn till den snäva tidplanen för myndighetsorganisationen, klart december 2003, bör myndigheterna till en början knytas i form av en delegation till en länsstyrelse i varje vattendistrikt.

Myndighetens styrelse (inledningsvis delegation) bör utses av regeringen, som också bör utse styrelsens ordförande och myndighetschefen. Styrelsen bör spegla olika delar av samhället – staten, kommunerna, näringslivet och miljövårdens organisationer. Myndigheten bör förutom ett huvudkontor kunna ha områdeskontor på olika platser i vattendistriktet.

#### *Myndighetens uppgifter – se till att miljömålen nås*

Den grundläggande uppgiften för myndigheterna är att se till att miljömålen för vatten uppnås. Dessa miljömål kommer att vara författningsreglerade, och får därmed en särskild ställning gentemot övriga miljömål.

De viktigaste besluten för vattenmyndigheterna avser målen och åtgärdsprogrammet. Vattenarbetet skall dokumenteras i förvaltningsplaner. De skall spegla helheten – vattnets tillstånd, mål, åtgärder och övervakning – och blir viktiga dokument för dialogen med medborgare och organisationer. Som underlag för mål och åtgärdsprogram skall man ta fram en analys och karakteristik av vattnet. Vidare skall en övervakning av vattnet etableras.

Genomförandet av åtgärdsprogrammet berör ett stort antal nationella och regionala myndigheter, kommuner, vattenvårdsförbund, företag m.fl. Myndigheter och kommuner skall genomföra beslutade åtgärdsprogram.

#### *Lokala samverkansorgan bildas*

Enligt ramdirektivet skall organisationen av vattenarbetet följa vattnets avrinning. Det innebär att Sveriges 119 huvudavrinningsområden (se karta i bilaga 3) bör vara utgångspunkt för det lokala arbetet.

Kommunerna bildar lokala samverkansorgan med bas i huvudavrinningsområdena. Mindre huvudavrinningsområden kan kanske slås ihop och större kan delas. Hur många det blir – kanske 70–90 – får bli resultatet av en lokal och regional process. I samverkansorganen kan även ingå företag, vattenvårdsförbund, organisationer m.m.

Samverkansorganen bör medverka i att ta fram analyser, ge underlag för miljömål, ta fram åtgärdsförslag och vara aktiva i genomförandet. En förvaltningsplan skall tas fram för varje huvudavrinningsområde. En viktig del är att driva samråd. Vattenmyndigheten skall ha en rätt att i sista hand kunna besluta om bildande av samverkansorgan.

#### *Bilda vattenvårdssamfälligheter*

På den lokala nivån finns även en ”superlokal” dimension. Det kan handla om åtgärder och samverkan för att skydda eller förbättra ett visst vattenområde eller en grundvattenförekomst. Utredningen föreslår en ny lag om vattenvårdssamfälligheter

På grundval av åtgärdsprogrammet för vattendistriktet skall samfälligheter kunna bildas för att genomföra vattenvårdande åtgärder. Eftersom åtgärdsprogrammet är övergripande kan vattenmyndigheten behöva specificera samverkansbehov m.m. Samfällighetens uppgift är att genomföra åtgärderna. Bildande sker genom förrättning. Innan åtgärdsprogram finns kan samfälligheter bildas om behovet klarläggs genom beslut av vattenmyndigheten.

Avtal mellan vattenbrukare skall kunna användas mera i vattenvårdsarbetet och den modellen författningsregleras. Avtal om åtgärder kan upprättas t.ex. mellan jordbrukare och den ansvariga myndigheten kan som ”motprestation” ge dispens från bestämmelser eller göra andra åtaganden gentemot den samverkande gruppen. Överenskommelsen bekräftas genom ett myndighetsbeslut.

#### *En principmodell för avgiftssystem*

För att skapa nödvändiga resurser för arbetet att nå målen för vattenmiljön behövs ett fungerande avgiftssystem. Utredningen föreslår en principmodell för ett sådant system.

Alla vattenanvändare som påverkar vattnet i fysikaliskt/kemiskt och/eller ekologiskt avseende skall ta ansvaret för sin påverkan - genom kompensatoriska åtgärder eller avgifter.

Avgifter bör bekosta vattenvårdande aktiviteter. Vattenmyndigheternas planerande och myndighetsutövande verksamhet bör inte bekostas med avgifter utan finansieras skattevägen.

Befintliga avgifter bör inordnas i en sammanhängande modell där påverkan på vatten kopplas samman med avgiftsuttag. Där avgifter inte tas ut idag och kostnader uppkommer bör avgifter införas. I första hand bör prioriterade farliga ämnen ingå avgiftssystemet. Avgifterna kan behöva differentieras regionalt beroende på recipientens status.

Ett avgiftssystem bör införas i etapper, där steg 1 kan vara kväve och fosfor. Även diffusa utsläpp från jordbruk och skogsbruk bör ingå i modellen, men här krävs mer generella lösningar. Skatterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel utreds av en annan statlig utredning.

Enligt ramdirektivet skall medlemsstaterna senast 2010 se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna incitament till en effektiv användning av vattenresurserna. Principen skall vara att förorenaren betalar.

#### *Tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder*

Beredskapsskyddet för vattnet har avgörande betydelse för samhället. Störningar kan uppstå genom t.ex. skador på vattentäkter och i distributionsnät och bortfall av elförsörjning.

För en effektiv hantering av beredskapsåtgärder måste ansvaret, som idag ligger på flera händer, vara tydligt och samordningen fungera. Utredningen föreslår att de fem vattenmyndigheterna får ansvaret för den övergripande tillsynen av beredskapsåtgärder. Samverkan skall ske med berörda centrala myndigheter. Vattenmyndigheterna kompetens och helhetssyn inom vattenområdet utgör en styrka, även inom beredskapsområdet. En av myndigheterna har ett nationellt ansvar för rapportering och samordning. Införandet av vattenmyndigheter ger även nya möjligheter att på regional nivå samordna tillsynen av beredskapsåtgärder.

**Statens va-nämnds rapport om ramdirektiv för vatten**