

Till statsrådet och chefen för miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 11 oktober 2001 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till en sådan myndighetsorganisation som behövs för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12 2000, s. 1, Celex 32000L0060).

Statsrådet och chefen för miljödepartementet utsåg genom beslut den 11 oktober 2001 generaldirektör Joakim Ollén till särskild utredare.

Som sekreterare i utredningen förordnades den 7 november 2001 projektledaren Yngve Johansson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen svensk vattenadministration.

Till sekretariatet har för deluppdrag inom utredningen varit knutna utvecklingschefen Roger Ekman, internationella koordinatören Ewa Rannestig, lantmätaren Eije Sjödin och säkerhetschefen Tomas Bornestaf. Ordföranden i miljöprövningsdelegationen Anders Enroth har medverkat som rättssakkunnig.

Härmed överlämnar jag betänkandet Klart som vatten (SOU 2002:105).

Stockholm den 4 december 2002

Joakim Ollén

/Yngve Johansson

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
Författningsförslag	23
1 EG:s ramdirektiv för vatten – bakgrund och genomförande	41
1.1 Ramdirektivet för vatten.....	41
1.2 Utredningen svensk vattenadministration och närliggande uppdrag	44
1.3 Utredningsprocessen	45
1.4 Implementeringen av vattendirektivet – internationell utblick	47
2 Ramdirektivet i Sverige – principiella utgångspunkter och vattenplaneringen i praktiken.....	55
2.1 Ramdirektivet för vatten i svenskt miljöarbete	56
2.2 Vattenplaneringscykeln i Sverige.....	60
3 Miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan	69
3.1 Några övergripande samhällsekonomiska aspekter	70
3.2 Fundamenten i vattenadministrationen.....	72
3.3 Ramdirektivet och miljömålen	74

3.4	Miljömålen och de nationella miljö kvalitetsmålen	77
3.5	Miljömål och åtgärdsprogram visavi kommunernas planering.....	78
3.6	Åtgärdsprogrammet – ett centralt dokument.....	80
3.7	Förvaltningsplaner.....	87
3.8	Process för att ta fram åtgärdsprogram och förvaltningsplan	89
3.8.1	Ramdirektivet och processen.....	89
3.8.2	Krav på processen.....	90
3.8.3	Andra liknande processer.....	92
3.8.4	Förslag till process.....	94
4	En ny vattenadministration	99
4.1	Positionerna flyttas fram i vattenarbetet!	100
4.2	Utgångspunkter för organisationen	101
4.3	Ramdirektivet och vattenadministrationen.....	102
4.4	Vattenmyndigheternas uppgifter	104
4.5	Hur många vattendistrikt?	108
4.5.1	Antalet distrikt – större eller mindre antal?	108
4.5.2	En indelning utifrån vattnets avrinning	112
4.5.3	Vissa gränsfrågor	115
4.6	Vattendistriktens karakteristika	117
4.6.1	Sammanfattande beskrivning.....	117
4.6.2	Vattendistrikt Bottenviken.....	119
4.6.3	Vattendistrikt Bottenhavet	122
4.6.4	Vattendistrikt Egentliga Östersjön norra.....	124
4.6.5	Vattendistrikt Egentliga Östersjön södra.....	126
4.6.6	Vattendistrikt Västerhavet.....	129
4.7	Vattenmyndigheternas utformning	131
4.7.1	Två alternativ för myndighetsorganisationen.....	131
4.7.2	Förslag – på längre sikt och en kortsiktig övergångslösning	134
4.7.3	Myndighetens styrelse	137
4.7.4	Huvudkontor och områdeskontor.....	138

4.7.5	Kostnadseffektivitet.....	139
4.7.6	Kostnader på regional och nationell nivå.....	143
4.8	Ansvar för den regionala vattenanknutna miljöövervakningen.....	149
4.9	Ansvar för kalkningsverksamheten.....	153
5	Den lokala nivån.....	157
5.1	Det lokala arbetet och ramdirektivet	158
5.2	Samverkansorgan i huvudavrinningsområdena	159
5.3	Resurser och kostnader.....	162
5.4	Intervjuundersökning av tre kommuner.....	165
6	Samverkan kring vattendrag och grundvattenförekomster	169
6.1	Varför åtgärder i samverkan?.....	170
6.2	Nuvarande samverkansformer.....	173
6.3	Nya redskap i det lokala vattenarbetet – lag om vattenvårdssamfälligheter	175
6.4	Förslag till ny lagstiftning.....	181
6.5	Avtal – överenskommelser.....	194
7	Vattenavgifter.....	197
7.1	Uppdraget.....	198
7.2	Ramdirektivet och en prispolitik för vatten	199
7.3	Gränsdragning mellan skatt och avgift	200
7.4	Avgifter och skatter med anknytning till vatten – nuläge ...	201
7.5	En internationell utblick.....	203
7.6	En principmodell för vattenavgifter	206

8	Tillsyn av beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen....	215
8.1	Uppdrag – bakgrund.....	215
8.2	Vad beredskapsåtgärderna bör innehålla.....	216
8.3	Tidigare utredningar och riksdagsbeslut – särskilt om dricksvatten.....	217
8.4	Dagens struktur för tillsyn av beredskapsåtgärder.....	218
8.5	Förslag till reglering av det övergripande tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder på nationell och regional nivå	220

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiven.....	225
Bilaga 2	Förslag till indelning av Sverige i vattendistrikt	235
Bilaga 3	Huvudavrinningsområden i Sverige	237
Bilaga 4	Utkast till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt.....	239
Bilaga 5	Utkast till förordning (2003:00) med instruktion för vattenmyndigheter.	261
Bilaga 6	Genomförandetabell.....	263
Bilaga 7	Äntligen – från ord till handling. Rapport från intervjuundersökning med tre kommuner om ramdirektivet för vatten. Anna Bratt, Linköpings universitet	267
Bilaga 8	Vattenavgifter i Sverige. IVL Svenska Miljöinstitutet AB	285
Bilaga 9	Ett askådningsexempel.....	355

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 i 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.

Summary

Pursuant to the EC Water Framework Directive, Sweden and the other EU Member States have pledged to substantially increase our level of ambition with regard to the protection of our waters and aquatic ecosystems.

My proposals:

- Sweden is to be divided into five water districts based around the connection of geographical areas with the sea basins of the Bay of Bothnia, Gulf of Bothnia, North Baltic Sea, South Baltic Sea and North Sea; nature and the environment will steer this division, rather than the old administrative boundaries.
- Resources and competence as regards water issues will be concentrated so as to achieve high levels of cost effectiveness and a clear division of responsibilities.
- In each of the five districts, a water authority will be established with the purpose of ensuring fulfilment of the environmental objectives for water. Initially the official responsibility will be assigned to a delegation at one of the district's county administrative boards.
- The water authorities will be responsible for environmental objectives, programmes of action and administrative plans for their respective water districts and will ensure that watercourses are analysed and monitored.
- At the local level, local bodies for cooperation will be established through the agency of the municipalities, and based in principle, on Sweden's main river basin areas. These bodies may also comprise organisations, water conservation associations etc. Their task will be the management of local water conservation activities.
- Cooperative associations for water conservation should be set up in cases where there is a special need for protection

of individual watercourses or groundwater bodies. A new law is proposed for this purpose.

- Agreements between water users with the aim of achieving improvements to water environments will be given official sanction so as to achieve less bureaucracy and greater legal security.
- In order to create the necessary resources for the achievement of environmental objectives, we need a functioning system of charges. The Committee proposes a basic model for such a system of charges.
- The water authorities will have a supervisory responsibility for contingency measures for water supply. One of the authorities will be responsible for national coordination of such supervision.

The EC framework directive means a higher level of ambition

Sweden will raise its level of ambition in efforts to protect its waters. This is a consequence of the framework directive for water adopted by the European Parliament and the Council in December 2000. The aim is to protect water quality and aquatic ecosystems and to secure long-term water supplies in the Community.

The framework directive applies to both surface water and groundwater. "Good water status" shall be achieved by 2015. No deterioration in water quality will be accepted. Central tasks involve establishing environmental objectives for water and programmes of action. This work is to be completed by 2009. Authorities are to be established, and these should be based around natural river basins rather than existing administrative boundaries.

EC directives are binding for Member States, which means that each Member State is obliged to ensure that the directive is incorporated in national legislation.

Assignment – The Committee on Swedish Water Administration

In October 2001, the Government appointed a one-man committee to draw up a proposal on an organisation for the implementation of the EC framework directive in Sweden (Dir 2001:78). The committee took the name "The Committee on Swedish Water

Administration". Its assignment also included analysing the prospects of introducing water charges in Sweden, proposing forms for environmental cooperation on bodies of water and submitting a proposal regarding responsibility for supervision of contingency measures for water supply.

In parallel, the Committee on the Swedish Environmental Code was asked to prepare a proposal as to how to incorporate the material contents of the framework directive in Swedish legislation. The two committees have worked in close cooperation and our proposals are coordinated.

Our investigations have been undertaken by means of a broad and open process. Three hearings, each with some 80 participants, have been held.

Five water districts...

The country is to be divided into five water districts. These districts will be based on the river basins' connection with the major sea basins, i.e., the Bay of Bothnia, the Gulf of Bothnia, the North Baltic Sea, the South Baltic Sea and the North Sea (see map in appendix 2).

Some of the reasons for having a limited number of districts are the water authorities' focus on strategic issues, the need for special competence, and opportunities for improving the efficiency of activities in the field of water policy and limiting the need for new resources.

In the long term, coordination with potential amended routines for the consideration of permits under the Swedish Environmental Code may be possible. The Committee on the Swedish Environmental Code has proposed that this responsibility be transferred from the environmental courts to administrative authorities, and in this case it would be possible to transfer it to the same number of authorities, in the same localities, covering the same geographic areas as the water authorities.

... and five water authorities

A water authority will be established in each of the five water districts. This will serve to concentrate resources and competence

with the aim of achieving high levels of cost effectiveness and a clear division of responsibilities.

The rather limited timetable – completion by December 2003 – means that the authorities should initially be linked in the form of a delegation to a county administrative board in each water district.

The governing board of each authority (initially the delegation) should be appointed by the Government, which should also appoint the chairman of the board and director of the authority. The governing board should represent different aspects of society – the central government, local government, the business sector and environmental protection organisations. In addition to a head office, it should be possible for each authority to have local offices in different parts of the water district.

The responsibilities of the authorities – ensuring achievement of environmental objectives

The basic responsibility of the authorities will be to ensure achievement of the environmental objectives for water. These environmental objectives will be regulated in statutes and will thus have a special status in relation to other environmental objectives.

The most important decisions for the water authorities will concern these objectives and programmes of action. Their activities will be documented in an administrative plan. The plan should reflect the overall situation – the status of the water, objectives, measures and supervision – and become a key document for dialogue with citizens and organisations. As a basis for the objectives and programme of action, an analysis and report on the characteristics of water in the district etc. should be produced. Routines for supervision of water in the district should also be established.

The implementation of the programmes of action will affect a large number of national and regional authorities, municipalities, water conservation associations, companies, etc. Authorities and municipalities are to implement decided programmes of action.

Local cooperative bodies to be established

According to the framework directive, the organisation of activities in the field of water policy is to be based around natural river basins. This means that Sweden's 119 main river basins (see map in appendix 3) should be the point of departure for local activities.

The municipalities will develop local cooperative bodies based on the main river basin areas. Smaller river basin areas can perhaps be joined together and larger ones divided. How many there end up being – perhaps 70–90 – should be determined by means of a local and regional process. The cooperative body could also include companies, water conservation associations, organisations etc.

This body should help to carry out analyses, provide background documentation for environmental objectives, prepare proposals for measures and be active in the implementation process. Another important aspect is to provide consultation. In the final instance, the water authority will have the right to decide on the establishment of cooperative bodies.

Establishment of cooperative associations for water conservation

At the local level, there is also a "super local" dimension. This may involve measures and cooperation to protect or improve a specific watercourse or groundwater body. The Committee proposes a new law on cooperative associations for water conservation.

On the basis of a programme of action for a specific water district it should be possible to set up a cooperative association with the purpose of taking water conservation measures. Since such programmes of action are general, the water authority may need to specify areas in which cooperation is needed. The task of the associations will be to implement measures. The cooperative associations will be formed by means of a special procedure. They can also be formed before a programme of action has been drawn up if the need is determined by means of a water authority's decision.

It should be possible to use agreements for water conservation activities between water users to a greater extent than today. Agreements on measures can be reached, for example, between farmers and, in return, the competent authority could grant exemptions from certain rules or make other commitments vis-à-

vis the cooperating group. The agreement should be confirmed by means of an official decision.

A basic model for a system of charges

In order to create the necessary resources for achievement of environmental objectives for water, we need a functioning system of charges. The Committee proposes a basic model for such a system.

All water users that affect water physically, chemically or ecologically should assume financial responsibility for their actions. This should be done through payment of a charge or through compensatory measures.

Charges should primarily cover water conservation activities. The exercise of authority by the water authorities should not be financed through charges but by means of taxation.

Existing charges should be incorporated into a cohesive model in which impacts on water are linked to the levying of charges. Charges should be introduced in cases where costs are involved today but no charges are paid. The system of charges should primarily include priority hazardous substances. The charges may need to be regionally differentiated depending on the status of the recipient.

A system of charges should be introduced progressively, and a first stage could include nitrates and phosphates. Large emissions from diffuse sources in agriculture and forestry should be included in the model. The issue of taxes on fertilisers and biocides is currently being examined by another official government inquiry.

Responsibility for supervision of contingency measures

Protection of water supplies in the case of emergency is of decisive importance for society. Disruptions may occur, for example, through damage to sources of water supply and in distribution networks or through losses of electricity supply.

To ensure efficient management of contingency measures the responsibility, which at present lies with several different parties, must be clear and well-coordinated. The Committee proposes that the five water authorities be assigned responsibility for the overall

supervision of contingency measures. They should also cooperate with the relevant central government authorities. The water authority's competence and holistic approach in the field of water policy will serve as a strength in the field of contingency too. One of the authorities will be assigned national responsibility for reporting and coordination. The establishment of water authorities also provides new opportunities at the regional level to coordinate supervision of contingency measures.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 5 kap. 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

10 §

Sveriges land- och havsområden skall indelas i vattendistrikt. Ett vattendistrikt består av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten. Ett avrinningsområde utgörs av ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, eller vid en enda flodmynning eller ett enda delta.

För varje vattendistrikt skall det finnas en myndighet som ansvarar för förvaltningen av distriktet (vattenmyndighet).

Regeringen får indela riket i vattendistrikt med tillhörande avrinningsområden och utse vattenmyndigheter,

som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen

11 §

För varje huvudavrinningsområde skall finnas ett samverkansorgan med uppgift att medverka i vattenförvaltningen. Efter bestämmande av vattenmyndigheten kan ett samverkansorgan omfatta mer än ett huvudavrinningsområde, eller del av ett huvudavrinningsområde

Berörda kommuner skall ingå i samverkansorganet. I samverkansorganet får även ingå juridisk person eller annan som väsentligt berörs av vattenförvaltningen. Vattenmyndigheten får förordna om medverkan i samverkansorganet och i samband därmed besluta i vilken omfattning medverkan skall ske.

2 Förslag till lag om vattenvårdssamfälligheter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Enligt denna lag kan för två eller flera fastigheter bildas en samfällighet (*vattenvårdssamfällighet*) med uppgift att utföra vattenvårdande åtgärder i syfte att tillgodose kraven i ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 14 § miljöbalken.

2 § Om det är lämpligt skall lagens bestämmelser om fastighet tillämpas även på byggnad eller annan anläggning, som inte hör till en fastighet.

3 § Fråga om bildande av vattenvårdssamfällighet prövas vid en förrättning (*vattenvårdsförrättning*), som handläggs av lantmäterimyndigheten.

Villkor för bildande av vattenvårdssamfällighet

4 § En vattenvårdssamfällighet får bildas endast för fastighet vars deltagande i samfälligheten är av väsentlig betydelse för de åtgärder som samfälligheten skall utföra.

5 § En vattenvårdssamfällighet får inte bildas om ägarna av de fastigheter som skall ingå i samfälligheten mer allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas, som är mest beroende av att nödvändiga vattenvårdsåtgärder vidtas.

Första stycket gäller inte om behovet av att bilda en samfällighet är synnerligen angeläget från allmän synpunkt.

6 § Åtgärder inom ramen för en vattenvårdssamfällighet får inte strida mot en detaljplan, bestämmelser om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vattenvårdssamfälligheten

7 § För en vattenvårdssamfällighet bestäms ett verksamhetsområde. Detta skall avgränsas efter vad som är lämpligt med hänsyn till de åtgärder som skall utföras samt de geografiska och hydrologiska förhållandena.

8 § För en vattenvårdssamfällighet skall anges de mål som skall uppnås inom verksamhetsområdet, för att kraven i åtgärdsprogrammet enligt 5 kap. 14 § miljöbalken skall kunna tillgodoses, och vid vilken tidpunkt som dessa mål skall vara uppfyllda.

9 § För en vattenvårdssamfällighet får föreskrivas att

1. vattenvårdande åtgärder skall utföras gemensamt av delägarna,
2. vattenvårdande åtgärder skall utföras av en fastighetsägare inom eget mark- eller vattenområde,
3. restriktioner skall gälla för verksamhet som en fastighetsägare bedriver inom eget mark- eller vattenområde.

Åtgärder och restriktioner enligt första stycket skall preciseras i den omfattning som är nödvändig.

Om det finns olika lösningar, skall den lösning väljas, som innebär att målen enligt 8 § uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Upplåtelse av utrymme

10 § Mark, vatten eller annat utrymme inom en fastighet får, om det behövs för att utföra åtgärder enligt 9 § första stycket 1, tas i anspråk av vattenvårdssamfälligheten, om det inte leder till synnerligt men för den berörda fastigheten. Större utrymme får dock inte tas i anspråk än som behövs med hänsyn till fastigheter som kan anslutas enligt 4 §.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 och 4 §§ expropriationslagen (1972:719) skall tillämpas vid upplåtelse enligt första stycket. Utan hinder av dessa bestämmelser kan dock särskild rätt, som tillkommer staten och inte utgör vägrätt, rubbas. Vidare får förordnas att rätten till utrymme skall ha företräde framför särskild rätt som tillskapats genom expropriation eller annat tvångsförvärv eller vid fastighetsbildning eller på liknande sätt, dock inte om den särskilda rätten utgör vägrätt.

Andelstal

11 § Kostnaderna för åtgärder enligt 9 § första stycket 1 skall fördelas mellan de i samfälligheten ingående fastigheterna enligt andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till varje fastighets påverkan på vattenförhållandena.

Om föreskrifter beslutas med stöd av 9 § första stycket 2 eller 3 skall andelstal bestämmas även för fördelning av de kostnader eller skador som föreskrifterna innebär för berörda fastighetsägare. Sådana andelstal skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta varje i samfälligheten ingående fastighet har av föreskrifterna.

Ersättning

12 § Vid bestämmande av ersättning för upplåtelse av utrymme enligt 11 § tillämpas bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) och 5 kap. 12 a–12 c §§ fastighetsbildningslagen (1970:988).

13 § Skillnaden mellan vad en fastighet skall bidra med enligt andelstal som bestämts enligt 11 § andra stycket och de kostnader eller skador som belastar fastigheten till följd av föreskrifter enligt 9 § första stycket 2 eller 3 skall utjämnas genom ersättning i pengar.

Ersättning enligt första stycket skall bestämmas att betalas på en gång eller årligen.

Överenskommelser

14 § Avsteg får göras från

1. 4 §, om ägarna av de fastigheter som skall ingå i samfälligheten medger det,
2. 9 § tredje stycket, 10, 12 och 13 §§, om de fastighetsägare och andra sakägare vars rätt berörs medger det,
3. 11 §, om det medges av fastighetsägare som ges ett högre andelstal än som annars skulle ha gällt.

Svarar fastighet för fordran, får avsteg från 11–13 §§ med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besvärar fastigheten av gemensam inteckning, fordras

dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrivs för relaxation. Medgivande av rättsägare behövs inte, om bildandet av en vattenvårdssamfällighet är väsentligen utan betydelse för honom.

Förrättningen

15 § Rätt att ansöka om en vattenvårdsförrättning har

1. ägaren av en fastighet som skall ingå i vattenvårdssamfälligheten,
2. vattenmyndigheten.

16 § Fråga om en vattenvårdssamfällighet får tas upp utan ansökan, om lantmäterimyndigheten vid en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) beslutat om ändringar i fastighetsindelningen och ändringen har väsentlig betydelse för verksamheten inom en vattenvårdssamfällighet.

17 § Vid en vattenvårdsförrättning tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 1–24 och 27–41 §§ samt 6 kap. 6 och 7 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988).

18 § Lantmäterimyndigheten skall utreda vilka åtgärder som bör utföras av vattenvårdssamfälligheten och ombesörja de andra utredningar och värderingar som behövs. Härvid skall samråd ske med berörda sakägare och med de myndigheter som berörs av förrättningen.

19 § Om gemensamma anläggningar behöver utföras i samband med åtgärder enligt 9 § första stycket 1 får lantmäterimyndigheten förordna att frågan skall prövas enligt anläggningslagen (1973:1149).

Anläggningsfråga enligt första stycket får prövas gemensamt med frågan om vattenvårdssamfällighet vid en förrättning. Sådan gemensam förrättning får åter delas upp på skilda förrättningar.

20 § Om hinder inte möter mot bildande av en vattenvårdssamfällighet skall lantmäterimyndigheten meddela ett vattenvårdsbeslut.

I vattenvårdsbeslutet anges

1. samfällighetens verksamhetsområde,
2. de fastigheter som skall ingå i samfälligheten,
3. målen för samfällighetens verksamhet,
4. föreskrifter enligt 9 §,
5. utrymme som upplåts enligt 10 §,
6. andelstal enligt 11 §,
7. tidsplan,
8. hur uppföljningen av vattenvårdsbeslutet skall ske.

21 § Om det är lämpligt får vattenvårdsbeslut meddelas trots att tekniska arbeten och värderingar inte har utförts.

22 § Förrättningskostnaderna skall, om vattenvårdsbeslut meddelas, fördelas mellan ägarna av de fastigheter som ingår i samfälligheten.

Om ansökan om förrättning har gjorts av vattenmyndigheten skall staten svara för förrättningskostnaderna. Ägaren av en fastighet som deltar i samfälligheten skall dock bidra till kostnaderna efter vad som är skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren har av samfällighetsbildningen.

I övrigt skall 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988) tillämpas på en förrättning enligt denna lag.

Tillträde

23 § Tillträde till det utrymme som upplåts enligt 10 § sker vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Innan tillträde sker, skall vattenvårdsbeslutet ha vunnit laga kraft och ersättning enligt 12 § ha betalats.

24 § Utan hinder av att ersättning enligt 12 § inte har betalats får tillträde ske, om berörda sakägare medger det. Även utan medgivande får tillträde ske, sedan lantmäterimyndigheten bestämt förskott på den ersättning som slutligen fastställs och detta betalats. Är det uppenbart att förskottet skulle uppgå till endast obetydligt belopp, kan lantmäterimyndigheten föreskriva att tillträde får ske utan att förskott betalas.

I beslut om förskott skall anges den tid inom vilken förskott, som utgör villkor för tillträde, skall ha betalats. Har betalning inte skett inom utsatt tid, får tillträde inte ske förrän ersättning enligt 12 § har betalats.

Även sedan tillträde har skett kan lantmäterimyndigheten på begäran av sakägare bestämma att förskott skall utgå.

Har förskott bestämts enligt denna paragraf, får den slutliga ersättningen inte bestämmas till lägre belopp än förskottet. Detta gäller dock endast om tillträde har skett eller förskottet ändå har betalats.

25 § Bestämmelserna i 5 kap. 30 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) om förtida tillträde äger motsvarande tillämpning vid förrättning enligt denna lag. Vad som sägs om fastighetsbildningsbeslut skall därvid tillämpas på vattenvårdsbeslut.

Överklagande

26 § I fråga om överklagande av beslut eller åtgärder av lantmäterimyndigheten enligt denna lag skall bestämmelserna i 15 kap. 1–8 samt 10 och 11 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) tillämpas. Bestämmelserna om fastighetsdomstol skall därvid tillämpas på miljödomstol och bestämmelserna om fastighetsbildningsbeslut skall tillämpas på vattenvårdsbeslut.

För miljödomstolens prövning av överklagande enligt första stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om stämningssmål i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Verkställighet och registrering

27 § Ersättning enligt 12 § och engångsersättning enligt 13 § skall betalas inom tre månader efter det att ersättningsbeslutet vunnit laga kraft. I den mån ersättningen betalas efter utgången av denna frist skall dessutom betalas ränta på ersättningen enligt 6 § räntelagen (1975:635) från fristens utgång. Har tillträde skett före fristens utgång skall på ersättning enligt 12 § även betalas ränta enligt 5 § räntelagen från den dag tillträdet skedde till dess

betalning sker eller ränta skall utgå enligt andra meningen i denna paragraf.

Om ersättning enligt 13 § bestämts att betalas med visst årligt belopp, skall betalning ske senast vid den förfallodag som anges i ersättningsbeslutet. I den mån ersättningen betalas efter utgången av denna frist skall betalas ränta på ersättningen enligt 6 § räntelagen från fristens utgång.

28 § Har inom ett år efter det att ersättningsbeslutet vunnit laga kraft ersättning enligt 12 § inte i sin helhet betalats i förskrivnen ordning och inte heller någon som i beslutet tillerkänts sådan ersättning begärt verkställighet av beslutet i denna del, är vattenvårdsbeslutet förfallet till den del det avser det utrymme som skulle tas i anspråk enligt 10 §.

Om det finns särskilda skäl, får lantmäterimyndigheten besluta om förlängning av den tid som anges i första stycket.

Ersättning som har betalats får inte återkrävas på grund av att vattenvårdsbeslutet har förfallit enligt denna paragraf.

29 § Lantmäterimyndighetens beslut att med stöd av bestämmelserna i denna lag förplikta någon att lämna ersättning till sakägare får verkställas enligt utskönningsbalkens bestämmelser.

Vägrar någon utan skäl att avträda mark eller byggnad i rätt tid, har tillträdaren rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att komma i besittning av egendomen.

30 § Sedan en förrättning enligt denna lag har avslutats och vunnit laga kraft skall uppgift om den snarast möjligt föras in i fastighetsregistrets allmänna del. Har förrättningen överklagats, skall uppgiften föras in där snarast möjligt sedan domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

Uppgift om vattenvårdsbeslut som har kunnat överklagas särskilt får föras in i registrets allmänna del även om förrättningen inte har avslutats. Uppgiften får dock inte föras in innan beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut eller en åtgärd vid en avslutad förrättning har överklagats eller när ett vattenvårdsbeslut har överklagats särskilt, får trots detta uppgift med anledning av förrättningen eller beslutet föras in i registrets allmänna del i fråga om sådan del som uppenbart inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller när ett domstolsavgörande i mål enligt denna lag har överklagats.

Om ett förrättningsbeslut har upphört att gälla, skall anteckning enligt första–tredje styckena tas bort.

Ändrade förhållanden

31 § Inträder, sedan fråga som behandlats vid förrättning enligt denna lag slutligt avgjorts, ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan, kan denna prövas vid ny förrättning. Även utan att sådana förhållanden inträtt, får ny förrättning äga rum, om i det tidigare avgörandet föreskrivits att frågan får omprövas efter viss tid och denna tid utgått eller om i annat fall ett klart behov av omprövning framkommit.

Om den nya förrättningen gäller en fråga av enklare beskaffenhet och samfälligheten förvaltas av en samfällighetsförening, företräder föreningen de delägare som inte på annan grund är sakägare i förrättningen och för vilka frågan även i övrigt väsentligen är utan betydelse.

32 § Beslutas om ändring i fråga om de fastigheter som skall ingå i en vattenvårdssamfällighet och förvaltas samfälligheten av en samfällighetsförening, skall prövas huruvida föreningen skall upplösas. Förvaltar föreningen även annan samfällighet, skall i stället prövas huruvida den verksamhetsgren som vattenvårdssamfälligheten utgör skall avvecklas.

33 § Om en fastighet inträder i en bestående vattenvårdssamfällighet, skall fastighetens ägare betala ersättning till övriga delägare för den andel i ett enligt 35 § beräknat överskott som tillförs honom genom anslutningen.

Första stycket skall tillämpas även när andelstalet höjs för en fastighet som ingår i en vattenvårdssamfällighet.

34 § Om en fastighet utträder ur en bestående vattenvårdssamfällighet, skall ägaren få ersättning från övriga delägare för den andel i ett enligt 35 § beräknat överskott som han förlorar genom utträdet. Om det enligt samma paragraf är fråga om ett underskott, skall han betala ersättning för sin andel i detta.

Första stycket skall tillämpas även när en fastighets andelstal minskas.

35 § Om vattenvårdssamfälligheten förvaltas av en samfällighetsförening, skall vid tillämpningen av 33 och 34 §§ som överskott eller underskott anses skillnaden mellan värdet av föreningens tillgångar, å ena sidan, och föreningens förbindelser, å den andra. Om vattenvårdssamfälligheten förvaltas genom delägarförvaltning skall till samfälligheten knutna tillgångar anses som överskott.

Gäller skilda andelstal beträffande olika delar av samfällighetens verksamhet, skall överskott eller underskott beräknas för varje sådan verksamhetsgren för sig.

36 § I fråga om betalning av ersättning enligt 33 eller 34 § skall 27 § första stycket första och andra meningen tillämpas.

37 § Om en fastighet, som är ansluten till en vattenvårdssamfällighet, ingår i sammanläggning, övergår fastighetens skyldigheter gentemot övriga delägare på den nybildade fastigheten.

Första stycket skall tillämpas även när en fastighet genom fastighetsreglering i sin helhet överförs till annan fastighet.

38 § Om en fastighet, som är ansluten till en vattenvårdssamfällighet delas, får fastighetens skyldigheter gentemot övriga delägare fördelas mellan de särskilda delarna genom beslut vid fastighetsbildningsförrättningen.

Första stycket skall tillämpas även när del av fastighet genom fastighetsreglering överförs till annan fastighet.

Fördelningen skall ske enligt de grunder som anges i 11 §. Den gäller endast till dess annat bestäms enligt denna lag och skall inte beaktas vid tillämpningen av 31 §.

39 § Lantmäterimyndigheten får i samband med fastighetsbildningsförrättning besluta att en nybildad eller ombildad fastighet skall anslutas till en befintlig vattenvårdssamfällighet.

Om lantmäterimyndigheten beslutar om anslutning enligt första stycket, skall myndigheten också bestämma andelstal för fastigheten och pröva frågan om ersättning enligt 33 §.

Om vattenvårdssamfälligheten förvaltas av en samfällighetsförening, företräder föreningen delägarna vid förrättningen.

40 § Överenskommelse om att en fastighet skall inträda i eller utträda ur en vattenvårdssamfällighet eller att en fastighetsandelstal skall ändras har samma verkan som ett beslut vid en ny förrättning, om den godkänns av lantmäterimyndigheten. Sådant

godkännande får lämnas endast om det är uppenbart att överenskommelsen inte strider mot denna lag.

41 § Uppgift om fördelning enligt 38 §, om anslutning enligt 39 § och om godkännande enligt 40 § skall införas i fastighetsregistrets allmänna del snarast möjligt sedan fördelningen, anslutningen eller godkännandet har vunnit laga kraft.

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Om det är av synnerlig vikt för vattenvården att en samfällighet enligt denna lag bildas, får lagen tillämpas utan hinder av att något åtgärdsprogram enligt 5 kap. 14 § miljöbalken inte har fastställts, om behovet av en samfällighetsbildning har klarlagts genom ett beslut av vattenmyndigheten.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter att 1, 3, 20, 23, 61 och 64 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Vid tillämpningen av denna lag skall som samfällighet anses

1. samfällighet enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. annan mark som gemensamt tillhör ägarna av de mantalssatta fastigheterna i en socken,
3. servitut eller annan särskild rättighet som hör till flera fastigheter gemensamt,
4. samfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149),
5. samfällighet enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet,
6. samfällighet enligt lagen (1987:11) om exploaterings-
samverkan.

*7. samfällighet enligt lagen
(0000:000) om vattenvårdssam-
fälligheter.*

Med delägarfastighet förstås i lagen fastighet som har del i samfällighet och med delägare ägaren av delägarfastighet. I fråga om samfällighet enligt första stycket 5 förstås dock med delägarfastighet fastighet som på annat sätt än genom delaktighet omfattas av samfälligheten och med delägare den som deltar i samfälligheten. Beträffande sådan samfällighet skall vidare vad som sägs i lagen om delägarfastighets andelstal i stället gälla delägares andelstal.

3 §

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på sådan tomträtt, gruva, byggnad, annan anläggning eller naturreservat som har del i samfällighet enligt 1 § första stycket 3, 4 eller 5.

Den som innehar fastighet på grund av testamenteriskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid lagens tillämpning som fastighetens ägare. Som ägare av naturreservat anses den som förvaltar reservatet.

Innehavare av tomträtt i fastighet som har del i samfällighet enligt 1 § första stycket 1 eller 2 skall vid tillämpningen av denna lag anses som delägare i fastighetsägarens ställe.

I fråga om samfälligheter enligt 1 § första stycket 5 skall lagens bestämmelser om fastighetsdomstol i stället gälla miljödomstol. När talan skall föras hos miljödomstol, gäller bestämmelserna om stämningssmål i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på sådan tomträtt, gruva, byggnad, annan anläggning eller naturreservat som har del i samfällighet enligt 1 § första stycket 3, 4, 5 eller 7.

Den som innehar fastighet på grund av testamenteriskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid lagens tillämpning som fastighetens ägare. Som ägare av naturreservat anses den som förvaltar reservatet.

Innehavare av tomträtt i fastighet som har del i samfällighet enligt 1 § första stycket 1 eller 2 skall vid tillämpningen av denna lag anses som delägare i fastighetsägarens ställe.

I fråga om samfälligheter enligt 1 § första stycket 5 *eller* 7 skall lagens bestämmelser om fastighetsdomstol i stället gälla miljödomstol. När talan skall föras hos miljödomstol, gäller bestämmelserna om stämningssmål i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

20 §

Samfällighetsförening bildas vid sammanträde med delägarna genom att de antager stadgar och utser styrelse.

Sammanträde enligt första stycket skall, om någon delägare begär det, hållas av lantmäterimyndigheten eller den som myndigheten förordnat därtill. Dock skall i samband med förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller lagen (1987:11) om exploateringsringssamverkan lantmäterimyndigheten eller, om särskild

Sammanträde enligt första stycket skall, om någon delägare begär det, hållas av lantmäterimyndigheten eller den som myndigheten förordnat därtill. Dock skall i samband med förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149), lagen (1987:11) om exploateringsringssamverkan *eller lagen (0000:00) om vattenvårdssamfälligheter,*

förrättningsman förordnats enligt 4 § anläggningslagen, denne hålla sammanträde enligt första stycket beträffande samfällighet som beröres av förrättningen, om delägare i samfälligheten begär det eller om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att samfällighetsförening bildas.

lantmäterimyndigheten eller, om särskild förrättningsman förordnats enligt 4 § anläggningslagen, denne hålla sammanträde enligt första stycket beträffande samfällighet som beröres av förrättningen, om delägare i samfälligheten begär det eller om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att samfällighetsförening bildas.

Om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att en samfällighetsförening bildas för förvaltningen av en samfällighet enligt 1 § första stycket 5, får lantmäterimyndigheten hålla sammanträde enligt första stycket även om delägare i samfälligheten inte har begärt det.

23 §

I fråga om klander av beslut vid sammanträdet äger 15 § motsvarande tillämpning.

Har fastighetsbildnings-, anläggnings- eller exploateringsbeslut eller tillståndsdom eller tillståndsbeslut enligt miljöbalken meddelats, får sammanträde för bildande av samfällighetsförening hållas innan domen eller beslutet om samfällighetens bildande vunnit laga kraft. Som delägare anses därvid ägaren av fastighet och annan som enligt domen eller beslutet skall ha del i samfälligheten. Beslut som fattas vid sammanträdet gäller endast under förutsättning att fastighetsbildnings-, anläggnings-, exploaterings- eller tillståndsbeslutet eller tillståndsdomen vinner laga kraft eller, i fråga om

Har fastighetsbildnings-, anläggnings-, *vattenvårds-* eller exploateringsbeslut eller tillståndsdom eller tillståndsbeslut enligt miljöbalken meddelats, får sammanträde för bildande av samfällighetsförening hållas innan domen eller beslutet om samfällighetens bildande vunnit laga kraft. Som delägare anses därvid ägaren av fastighet och annan som enligt domen eller beslutet skall ha del i samfälligheten. Beslut som fattas vid sammanträdet gäller endast under förutsättning att fastighetsbildnings-, anläggnings-, *vattenvårds-*, exploaterings- eller tillståndsbeslutet eller tillståndsdomen vinner laga kraft eller, i

anläggningsbeslut, att förordnande meddelas enligt 27 a § anläggningslagen (1973:1149) eller 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken.

fråga om anläggningsbeslut, att förordnande meddelas enligt 27 a § anläggningslagen (1973:1149) eller 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken.

61 §

Samfällighetsförening skall upplösas, när den eller de samfälligheter som förvaltas av föreningen upphör att bestå. Upplösning skall vidare ske, om medlemmarna är ense om det och länsstyrelsen medger det. Bestämmelser om rätt för lantmäterimyndigheten att förordna om upplösning av samfällighetsförening finns i anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1987:11) om exploateringssamverkan.

Samfällighetsförening skall upplösas, när den eller de samfälligheter som förvaltas av föreningen upphör att bestå. Upplösning skall vidare ske, om medlemmarna är ense om det och länsstyrelsen medger det. Bestämmelser om rätt för lantmäterimyndigheten att förordna om upplösning av samfällighetsförening finns i anläggningslagen (1973:1149), *lagen (0000:00) om vattenvårds-samfälligheter* och lagen (1987:11) om exploateringssamverkan.

64 §

Förvaltar samfällighetsförening flera samfälligheter och upphör någon av dessa att bestå, skall den verksamhetsgren som samfälligheten utgör avvecklas. Detsamma gäller om delägarna i samfälligheten är ense om att avveckling skall ske och om länsstyrelsen medger det. Om rätt för lantmäterimyndigheten att förordna om avveckling av verksamhetsgren finns bestämmelser i anläggningslagen (1973:1149).

Förvaltar samfällighetsförening flera samfälligheter och upphör någon av dessa att bestå, skall den verksamhetsgren som samfälligheten utgör avvecklas. Detsamma gäller om delägarna i samfälligheten är ense om att avveckling skall ske och om länsstyrelsen medger det. Om rätt för lantmäterimyndigheten att förordna om avveckling av verksamhetsgren finns bestämmelser i anläggningslagen (1973:1149) *och lagen (0000:00) om vattenvårdssamfälligheter*.

62 och 63 §§ äger motsvarande tillämpning i fråga om avveckling som anges i första stycket.

Denna lag träder i kraft den ...

1 EG:s ramdirektiv för vatten – bakgrund och genomförande

1.1 Ramdirektivet för vatten

En gemensam vattenpolitik i unionen

I december 2000 antog Europaparlamentet och rådet ett direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det s.k. ramdirektivet för vatten. Ramdirektivet är ett ramverk för all vattenplanering och vattenvård inom EU. Här sammanförs nya och befintliga EG-regler på vattenpolitikens område.

Syftet är att skydda kvaliteten hos vattnet och vattenmiljön och att trygga den långsiktiga vattenförsörjningen i unionen. Det uttrycks som att "god vattenstatus" skall uppnås och bibehållas i unionen. Skyddet av vattnet skall avse både kvalitet och kvantitet. Någon ytterligare försämring skall inte accepteras. Ramdirektivet omfattar både ytvatten (inlandsytvatten, vatten i övergångszon och kustvatten) och grundvatten. Det ekologiska perspektivet framhävs – direktivet avser inte enbart vattenkvalitet utan vattenmiljön i sin helhet.

Portaltexten innehåller de övergripande motiven för direktivets tillkomst. Vatten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas och försvaras. Trycket på vattenresurserna i gemenskapen ökar ständigt på grund av den allt större efterfrågan på vatten av god kvalitet.

Direktiv är bindande

Enligt Romfördraget är ett direktiv bindande för medlemsstaten med avseende på det resultat som skall uppnås, men det överläter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångs-

sätt för genomförandet. Varje medlemsstat är skyldig att se till att direktivet genomförs i den nationella lagstiftningen. Direktiv som sådana är alltså inte direkt tillämpliga i medlemsstaterna, utan de skall först implementeras i svensk lagstiftning. Därefter blir de styrande för det nationella genomförandearbetet.

EG-domstolen har ofta varit mycket strikt i sin praxis angående genomförandet av direktiv på miljöområdet, och så långt möjligt tolkat direktiven efter deras bokstav. Det innebär att domstolen ställer krav på att ett direktiv överförs till bindande regler i den nationella rättsordningen på ett sätt som tillgodoser grundläggande krav på tydlighet och rättssäkerhet. Genomförandet skall säkerställa en heltäckande och fullständig överföring av direktivets bestämmelser.

Miljöbalkskommittén har i sitt betänkande ingående behandlat de legala förutsättningarna för genomförande av EG-direktiv.

Stora förändringar i vattenpolitiken

Ramdirektivet innebär att EG för första gången tar ett helhetsgrepp om vattenpolitiken, med nya och högre ställda mål. Direktivet innebär en integrering av en tidigare ganska splittrad vattenreglering. Den nya vattenadministrationen förutsätts leda till att samhällets resurser samordnas bättre i syfte att komma tillrätta med brister i vattenmiljön.

Centrala begrepp i direktivet är *god ytvattenstatus och god grundvattenstatus*. Direktivet innehåller nya regler om fastställande av ekologisk och kemisk status för ytvatten. Allt vatten skall klassificeras enligt vissa definitioner i bilaga 5. Detta gäller även för reglerade vattenförekomster. Regleringen av grundvatten stramas upp. För allt grundvatten anges miljömål för både kvalitet och kvantitet. Nya miljö kvalitetsnormer skall tas fram för vissa farliga kemiska ämnen i ytvatten. För ytvatten som är konstgjorda eller kraftigt påverkade, t.ex. utbyggda älvar, skall medlemsstaterna uppnå *god ekologisk potential* och *god kemisk ytvattenstatus*. För dessa vatten är miljömålen mindre stränga.

Direktivet innehåller krav på att använda ett kombinerat tillvägagångssätt som innebär att man iakttar både utsläppsregleringar med användning av bästa tillgängliga teknik och regler för miljö kvaliteten i vattenförekomsterna.

Ramdirektivet innebär att en större enhetlighet skall uppnås vad gäller analyser, målsättningar och uppföljning, för att kunna jämföra vattnets status i unionens medlemsstater. Vad som skall uppnås är specificerat i ramdirektivet och gemensamt för medlemsstaterna. Samtidigt kommer varje medlemsstat att få ta fram normer och annat underlag som behövs för att genomföra direktivet. Medlemsstaterna har stor frihet att utforma åtgärder för att nå målen.

Aktörerna i vattenarbetet skall samlas kring gemensamma mål och strategier. En viktig dimension i direktivet är att säkra allmänhetens deltagande i processen kring mål och åtgärdsprogram.

Behöriga myndigheter, i direktivet kallade avrinningsmyndigheter (i detta betänkande kallade vattenmyndigheter), skall utses i varje medlemsstat. Åtgärder som rör ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system bör samordnas för hela avrinningsdistriktet (vattendistriktet). Utgångspunkten för den geografiska avgränsningen av myndigheterna – värd att lägga märke till – skall vara vattnets flöden och inte befintliga administrativa gränser.

Sammantaget innebär ramdirektivet betydande förändringar inom vattenpolitiken. En för gemenskapen samordnad reglering införs på vattenområdet. En ny förvaltningsorganisation etableras som utgår från faktiska avrinningsområden. Nya miljömål, som t.ex. god ytvattenstatus, införs. Grundvattnet lyfts fram med nya miljömål som tar hänsyn till både kvalitativa och kvantitativa faktorer. Nya och skarpare miljö kvalitetsnormer skall tas fram som skall ersätta äldre normer.

Ramdirektivet skall genomföras till 2015

Ramdirektivet anger som slutmål att miljömålen enligt artikel 4 skall vara uppnådda senast 2015. Genomförandet är indelat i olika faser.

Den inledande fasen innebär att medlemsstaterna senast 22 december 2003 skall ha etablerat den myndighetsorganisation som skall genomföra direktivet. Då skall även direktivet vara implementerat i den svenska lagstiftningen. Senast den 22 december 2004 skall en analys vara klar av avrinningsdistriktets karakteristika, konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets och

grundvattnets status och en ekonomisk analys av vattenanvändningen.

Åtgärdsprogrammen skall vara upprättade senast 2009 och vara i bruk senast 2012. De skall grundas på miljömålen i vattendistriktet. Till 2009 skall även förvaltningsplaner – ett slags verksamhetsplaner – vara framme. Medlemsstaterna skall vidare ta fram program för övervakning av vattenstatusen i varje distrikt. De skall vara operationella senast 2006. Vidare skall medlemsstaterna se till att det senast 2010 finns en prispolitik för vatten som ger vattenförbrukarna incitament till effektiv användning av vattenresurserna, och att olika verksamheter bidrar till kostnadstäckningen av vattentjänster. Ytterligare ett antal tidssatta genomförandefaser finns i direktivet.

1.2 Utredningen svensk vattenadministration och närliggande uppdrag

Regeringen lämnade i oktober 2001 ett uppdrag till mig att som särskild utredare utarbeta förslag till organisation för genomförande av EG:s ramvattendirektiv i Sverige (dir 2001:78). Utredningen har tagit namnet Utredningen svensk vattenadministration. Kommittédirektiven bifogas som bilaga 1.

Hur ramdirektivets materiella innehåll, dvs. bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten m.m., skall implementeras i svensk lagstiftning har utretts av miljöbalkskommittén (Bestämmelser om miljö kvalitet. Ramdirektivet för vatten, SOU 2002:107). Det uppdraget redovisas till regeringen samtidigt med mitt. Ramdirektivets innehåll i sak och vilka uppgifter som den nya organisationen skall lösa har självfallet stor betydelse för hur organisationen bör utformas. På denna grund har jag haft ett nära samarbete med miljöbalkskommittén och våra förslag är koordinerade med varandra.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram tekniskt och naturvetenskapligt underlag för vattenmyndigheternas arbete, samt föreslå former för informationshantering och rapportering kring ramdirektivet. Naturvårdsverkets arbete berör både analys och karakterisering av vattnet, miljömål, åtgärdsprogram och övervakning, områden där vattenmyndigheterna kommer att vara verksamma. Det innebär att jag haft löpande kontakt med Naturvårdsverket. Sveriges geologiska undersökning

(SGU) bedriver ett liknande arbete avseende underlag för grundvatten. Jag har haft överläggningar även med SGU.

Regeringen gav hösten 2001 en särskild utredare i uppdrag att se över miljöskatterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel (dir. 2001:55). I uppdraget ingår att bedöma effekterna av skatterna på miljön och att undersöka om de bör förändras för att deras effektivitet som miljöstyrmedel skall förbättras. Alternativ till nuvarande skatter skall också bedömas. Samråd har skett mellan våra båda utredningar.

Statens va-nämnd fick i september 2001 i uppdrag av regeringen att granska om bestämmelserna om avgifter och taxor i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (valagen) uppfyller de krav som ställs i artikel 9 (kostnaderna för vattentjänster) i vattendirektivet. Uppdraget redovisades till regeringen i juli 2002. Visst samråd har skett mellan våra båda utredningar.

1.3 Utredningsprocessen

Utredningen har valt en arbetsmodell med en bred och öppen process, där ett större antal parter under utredningstiden har följt processen. Utredningen har inte haft sakkunniga och experter i vanlig mening, utan istället säkrat tillgången på expertkunskap, erfarenheter och synpunkter i en bredare utredningsprocess.

En central del i utredningsprocessen har varit de tre hearingar som jag genomfört. Vid vardera hearingen deltog ca 80 personer från centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, Svenska Kommunförbundet, branschorgan, näringslivsorganisationer och miljöorganisationer.

Den första hearingen genomfördes i början av januari och där redovisades och diskuterades utredningsarbetets uppläggning och utgångspunkter för utredningen. Vid den andra hearingen i juni presenterade utredningen en lägesrapport. Där redovisades preliminära förslag och lägesbilder vad gäller indelning av vattendistrikt, organisation på regional och lokal nivå, vattenavgifter och tillsynsansvaret för beredskapsätgärder. Den tredje hearingen hölls i september, där en ytterligare konkretisering av lägesrapporten diskuterades.

Efter den andra hearingen fanns möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på den lägesrapport som då presenterades. Utredning-

en fick på detta sätt synpunkter från ett 20-tal håll – nationella statliga myndigheter, länsstyrelser, Svenska Kommunförbundet och organisationer.

Utöver hearingarna har jag haft ett större antal överläggningar med parter som har intresse av den nya vattenadministrationen.

Utredningen har löpande lagt ut rapporter och annat utredningsmaterial på sin hemsida. På hemsidan har vi även talat om vilka parter vi träffat under utredningsarbetet. I anslutning till lägesrapporten i juni tog vi fram ett kartmaterial om indelning av landet i avrinningsområden och vattendistrikt, som lades ut på hemsidan.

Utredningen har gjort ett studiebesök i Finland, och har haft löpande kontakt med motsvarande utredningsarbete i ett flertal europeiska stater.

Följande uppdrag har genomförts inom ramen för utredningsarbetet

- Vattenavgifter – förutsättningar och möjligheter. Euro Resource.
- Avgifter på utsläpp till vatten i Sverige. IVL Svenska Miljöinstitutet AB (bilaga 8).
- Från ord till handling – en intervjuundersökning av tre kommuner. Anna Bratt, Linköpings universitet (bilaga 7).

KPMG Bohlins AB har medverkat i utredningsarbetet med analys av rationalitet och kostnadseffektivitet i den föreslagna organisationen.

Lantmäteriet division Metria har tagit fram en webb-lösning för indelning av landet i vattendistrikt och avrinningsområden, som funnits på utredningens hemsida. SMHI och SGU har bidragit med naturvetenskapligt underlag.

Mina egna erfarenheter av det öppna arbetssättet är goda. Det har varit ett stort intresse för hearingarna, och en hög aktivitet hos de parter som deltagit i arbetet. De synpunkter som framförts skriftligen, som komplement till vad som framförts vid hearingarna, har som regel beslutats i respektive organisation, vilket gett stadga i processen. Jag har haft stor nytta av de synpunkter som kommit fram.

Många intressen är involverade i vattenarbetet och det återstår kort tid till organisationen skall vara genomförd. Genomförandet av den nya vattenadministrationen underlättas om det förberedande arbetet med att ta fram förslag bedrivits med öppenhet och

delaktighet från många berörda. En ambition jag haft har varit att mitt förslag, när det väl presenteras, inte skall innehålla några större överraskningar utan framstå som en konstruktiv syntes av de synpunkter som löpande kommit fram. Vid den avslutande hearingen kunde också noteras en långtgående samstämmighet rörande centrala delar av förslaget, vilket självklart inte hindrar att någon intressent anser sig inte helt ha fått sina synpunkter tillgodosedda.

1.4 Implementeringen av vattendirektivet – internationell utblick

I detta avsnitt redovisas implementeringen av organisationen i några länder i Europa. En internationell bild när det gäller vattenavgifter finns i kapitel 7.

Inom ramen för Spaniens ordförandeskap i EU första halvåret 2002 genomfördes en enkätundersökning i syfte att följa upp läget för implementeringen av vattendirektivet i EUs medlemsländer.

Av enkäten framkom att de flesta medlemsländer tillsatt en kommitté för att lämna förslag om implementeringen av vattendirektivet. I flertalet länder kommer någon ny myndighet inte att inrättas utan redan existerande myndigheter kommer att ges ansvaret för att hantera de arbetsuppgifter som åligger vattenmyndigheterna. I fyra länder har vägledande dokument tagits fram och ytterligare tre planerar att ta fram liknande dokument.

Samtliga länder har tagit fram förslag – de flesta preliminära – till indelning i vattendistrikt. Länder med tidigare vattenförvaltning baserad på avrinningsområden, tex Frankrike, kommer även i fortsättningen att basera arbetet på de vattendistrikt som använts hittills.

Endast fyra länder hade då enkäten genomfördes inte utsett ansvariga vattenmyndigheter. Övriga länder har valt någon av följande modeller;

- Särskild myndighet (sektorsmyndighet) för varje vattendistrikt samt rutiner för samordning med avseende på kustområden och existerande myndigheter inom vattendistriktet. Denna modell har t.ex. valts av Frankrike.
- Administrativ myndighet utses som ansvarig för varje vattendistrikt. Om flera myndigheter ingår inom

vattendistriktet finns krav på att rutiner för koordinering mellan myndigheterna etableras. Denna modell har föreslagits för Danmark.

- En myndighet för hela landet där ett departement eller en statlig myndighet utses som ansvarig. Denna modell har föreslagits för Skottland.

Flertalet länder har redan väl utvecklade rutiner för information till allmänheten när det gäller vattenförvaltningen och i flera länder har rådgivande organ etablerats med positivt resultat. Enkäten visade även att det finns en bred samstämmighet om att rådgivande organ bör inrättas både för vattendistriktet och på nationell nivå.

Nedan beskrivs arbetet med implementeringen av vattendirektivet i några medlemsländer samt Norge. Mycket arbete återstår och formella beslut har ännu inte fattats. Redovisningen skall därför ses mest som en lägesbeskrivning.

Finland

I Finland är Miljöministeriet ansvarigt för implementeringen av vattendirektivet. En styrgrupp har bildats för utarbetandet av ett förslag till administrativ indelning. Utgångspunkten för förslaget har varit att skapa så få distrikt som möjligt.

Styrgruppens förslag innebär att åtta vattendistrikt skall bildas kring de största avrinningsområdena, Vuoksen, Kemijoki, Torne älv, Kymmene älv, Kuomo älv, Ule älv och Tana älv samt Åland. Gränserna för vattendistriktet följer vattendelarna och inte landskaps- eller kommungränser.

Regeringen har beslutat att inte skapa någon ny administration med anledning av vattendirektivet. Motivet är att direktivet inte kräver några administrativa förändringar då de nuvarande 13 regionala miljöcentralerna sköter uppgifterna inom sina verksamhetsområden. De regionala miljöcentralerna skall i samråd med kommunerna i området och andra aktörer ansvara för att förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet upprättas och förankras. En miljöcentral inom varje vattendistrikt kommer att utses som behörig myndighet och ha till uppgift att sammanjämka planerna för olika avrinningsområden och fatta beslut om planerna för vattendistriktet. Miljöministeriet skall sammanställa förvalt-

ningsplanerna för vattendistriktet varefter statsrådet godkänner dem.

Bindande åtgärdsprogram och förvaltningsplaner har inte ansetts passa i det juridiska systemet i Finland. De förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som krävs enligt direktivet kommer i första hand att vara allmänna planer utan bindande rättsverkan för olika verksamhetsutövare. De förpliktelser som målet, en god vattenstatus, förutsätter skall omsättas i förordningar eller kommunala bestämmelser, eller i miljö- och vattentillstånden dvs. nuvarande praxis kommer att gälla.

Danmark

I Danmark har miljödepartementet det koordinerande ansvaret för implementeringen av vattendirektivet. En kommitté tillsattes i början av år 2001 för att lämna förslag på indelning i vattendistrikt och organisation. Kommittén har lämnat sin rapport och ett förslag till Folketinget förväntas föreligga under senare delen av 2003.

Kommittén har rekommenderat en indelning i 12 vattendistrikt där gränserna så långt möjligt följer amtsgränserna. Köpenhamnsregionen bildar ett eget vattendistrikt.

Kommittén har föreslagit att den amtskommun som har störst areal inom vattendistriktet utses som ansvarig vattenmyndighet. Någon ny administrativ nivå (myndighet) bedöms inte nödvändig. De nya arbetsuppgifterna bedöms rymmas inom redan existerande arbetsuppgifter för nuvarande lokala och regionala myndigheter. Den ansvariga amtskommunen föreslås få ett koordineringsansvar inom vattendistriktet som innebär att arbetsuppgifterna skall utföras i samråd med övriga myndigheter på regional och lokal nivå. Ett beslut kan inte träda i kraft om inte samtliga amtskommuner inom vattendistriktet accepterat beslutet. Om enighet inte kan uppnås skall frågan tas upp av miljödepartementet.

Kommittén föreslår även att kommunerna tidigt involveras i arbetet med förvaltningsplaner samt att en rätt att överklaga förvaltningsplanerna införs. Även åtgärdsprogrammen skall kunna överklagas av kommuner eller amtskommuner till miljödepartementet. Kravet är dock att åtgärdsprogrammet måste ha direkt påverkan på administrationen eller ekonomin i den kommun eller amtskommun som överklagat. Någon motsvarande rätt att

överklaga har dock inte föreslagits för övriga intressenter (lantbruk m.fl.).

Norge

En direktoratsgrupp bestående av åtta direktorat, med Statens föroreningstillsyn som sammanhållande, lämnade i oktober 2001 en rapport med förslag till implementering av vattendirektivet i Norge.

Direktoratsgruppen förordade ett regionalt huvudansvar för att utarbeta förvaltningsplaner med tillhörande åtgärdsprogram. Staten skall dock godkänna förvaltningsplanen för att säkerställa en enhetlig behandling och att direktivets mål blir uppfyllda. Enligt direktoratsgruppen bör förvaltningsplanen ges bindande verkan gentemot kommuner, fylkeskommuner och privata. En särskild utredning kommer att tillsättas för att lämna förslag på hur direktivet skall införlivas i plan- och bygglagen.

Fylkeskommunerna föreslås som ansvarig myndighet för vattendistriktet. Arbetet skall dock bedrivas i nära samarbete med Norges vassdrags- och energidirektorat. För varje vattendistrikt vill man ha ett vassdragsråd (referensorgan) med myndigheter och organisationer.

På lokal nivå föreslås kommunerna få ansvar för kartläggning, genomförande av åtgärder och övervakning. Kommunerna skall även fatta beslut i tillståndsärenden samt ansvara för lokal förankring.

Gruppen föreslår en indelning i 14 vattendistrikt. Utgångspunkten har varit hänsyn till den nuvarande regionala administrativa indelningen samt behovet av nationell koordinering och rapportering. För vattendistrikt med flera fylkeskommuner skall en fylkeskommun vara huvudansvarig.

Skottland

I Skottland har en arbetsgrupp ledd av Scottish Environment Protection Agency (SEPA) i uppdrag att ta fram förslag om hur vattendirektivet skall implementeras. I arbetsgruppen ingår förutom SEPA de myndigheter som i sin verksamhet hanterar vattenfrågor.

Arbetsgruppen förordade i sitt första "consultation paper" en indelning i tre vattendistrikt. Efter att ha tagit del av inkomna synpunkter är dock nu förslaget att endast skapa ett vattendistrikt för hela Skottland. Motivet är att man vill ha en nationell harmonisering samt att ett vattendistrikt gör det enklare att anpassa vattenplaneringen till övrig planering på nationell nivå.

Nackdelen med ett enda distrikt är svårigheter att involvera allmänhet och intressenter. I förslaget anges dock att det formella beslutet om antal områden kommer att tas genom framtida föreskrifter från det skotska ministeriet. Man skall också kunna ta fram särskilda förvaltningsplaner för specifika frågor eller för en enskild sektor.

SEPA kommer att utses som ansvarig myndighet för vattendistriktet. Utgångspunkten för val av organisatorisk lösning har varit kravet på att befintlig organisatorisk struktur skall utnyttjas. Flertalet av ansvarsområdena enligt vattendirektivet ryms redan i dag inom SEPAs verksamhet och den regionala struktur som SEPA idag arbetar i stämmer väl överens med Skottlands tre huvudavrinningsområden. SEPA skall vid upprättandet av förvaltningsplanen samråda med berörda myndigheter. Det slutgiltiga beslutet om förvaltningsplanen kommer att tas av ministeriet.

Insyn och öppenhet lyfts fram som mycket viktigt i vattenplaneringsprocessen. Rådgivande organ för framtagandet av förvaltningsplanen skall upprättas. Dessa rådgivande organ skall bestå av samtliga intressenter i vattenfrågor inom respektive avrinningsområde. En modell anges för hur man skall driva processen med utställning av förslag och inhämtande av synpunkter.

Frankrike

I Frankrike ansvarar Miljödepartementet för implementeringen av vattendirektivet. Utgångspunkt för implementeringen är i huvudsak redan existerande regler beträffande vattenförvaltningen.

Frankrike är indelat i sex vattenförvaltningsområden kring de stora floderna Artois, Rhine, Rhone, Adour-Garonne, Loire och Seine. I varje område finns ett vattenparlament med 100 ledamöter, varav 1/3 representerar vattenanvändningsintressenter, 1/3 regionala och lokala politiska organ samt 1/3 den statliga förvaltningen på

olika nivåer. Den viktigaste uppgiften är att besluta om de allmänna riktlinjerna i åtgärdsinriktade femåriga vattenhushållningsprogram samt att bestämma årliga regionala miljöavgifter.

Varje område har ett vattenförvaltningskontor som leder arbetet med vattenvården. Kontoren ansvarar för samordningen av den territoriella planeringen inom vattenvården och för den tekniska rådgivningen. De lämnar även stöd till åtgärder, där rätten att ta ut miljöavgifter från hushåll, industrier och lantbruk är viktig. Dessa miljöavgifter används som den viktigaste finansieringskällan för investeringar inom vattenvårdssektorn. Vid implementeringen av vattendirektivet kommer de nuvarande vattenförvaltningsområdena att korrespondera mot vattendistriktet och nuvarande vattenförvaltningskontor kommer även i fortsättningen att ansvara för vattenförvaltningen.

De sex vattendistriktet baseras på strikt hydrografiska gränser och planeras bestå av ett eller två avrinningsområden. Sammanlagt kommer tolv avrinningsområden att ingå i vattendistriktet.

Vattenparlamentets uppgifter utökas till att omfatta förslag till åtgärdsprogram och förvaltningsplaner, vilka sedan kan antas av vattendistriktets prefekter (motsvarar ungefär landshövdingen i den region där vattendistriktets huvudkontor är beläget). Vattenparlamentet skall även förvalta vattenresurserna, förebygga översvämningar samt bistå regionala institutioner bl a i deras arbete med vattensanering. För att finansiera administrationen kommer ett avgiftssystem som hänför sig till ianspråktagande av vatten att inrättas.

England och Wales

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) i England och National Assembly for Wales har tagit fram ett förslag om hur vattendirektivet skall implementeras.

Förslaget innebär att England och Wales indelas i elva vattendistrikt. Environment Agency har getts ansvaret att för att ta fram den slutliga indelningen i vattendistrikt.

Regeringen har föreslagit Environment Agency som ansvarig myndighet när det gäller upprättandet av förvaltningsplaner. Arbetet skall ske i samråd med berörda organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Även allmänheten och övriga intressenter föreslås involveras i arbetet med vattenplaneringen. En möjlighet

skall finnas att ta fram mer detaljerade förvaltningsplaner för delområden av vattendistriktet.

Departementet kommer att utfärda bindande riktlinjer för framtagandet av förvaltningsplanerna. Dessa riktlinjer kommer även att ange de organisationer med vilka Environment Agency måste samråda med i arbetet. Departementet godkänner förvaltningsplanerna men har även rätt att ändra och avslå planerna.

Environment Agency föreslås även få ansvaret att koordinera arbetet med åtgärdsprogrammen och även för detta arbete kommer departementet att utfärda riktlinjer.

2 Ramdirektivet i Sverige – principiella utgångspunkter och vattenplaneringen i praktiken

Hur EG:s ramdirektiv för vatten skall införas i Sverige är föremål för flera utredningar. Miljöbalkskommittén skall lämna förslag till hur direktivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning och Utredningen svensk vattenadministration skall föreslå en organisation för genomförande av direktivet och behandla frågan om vattenavgifter. Naturvårdsverket och SGU ansvarar huvudsakligen för de naturvetenskapliga frågorna beträffande ytvatten respektive grundvatten medan Statens va-nämnd har utrett om bestämmelser om taxor och avgifter i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar överensstämmer med direktivets krav. Utredningarna har delvis olika tidplaner för sitt arbete.

Texten i detta kapitel, som dels innehåller principiella utgångspunkter och dels ett försök att ge en bild av det kommande praktiska vattenplaneringsarbetet (se vidare bilaga 9), är gemensam i de båda betänkanden som nu lämnas av Utredningen svensk vattenadministration respektive Miljöbalkskommittén (Bestämmelser om miljö kvalitet. Ramdirektivet för vatten, SOU 2002:107).

Syftet med avsnittet om vattenplaneringen är att ge en översiktlig helhetsbild av hur vi tror att den kommer att kunna fungera i Sverige med de förslag vi lämnat från respektive kommitté och utredning. Våra preciserade förslag i olika delar utvecklas närmare i andra kapitel av våra respektive betänkanden.

2.1 Ramdirektivet för vatten i svenskt miljöarbete

En nyordning för vattenplaneringen

Det övergripande syftet med EG:s ramdirektiv för vatten kan sammanfattningsvis sägas vara att säkerställa en metod för att skydda och successivt förbättra vattenförhållandena i medlemsstaterna.

Utmärkande för svenska vattenförhållanden i jämförelse med flertalet övriga medlemsstater är det stora antalet sjöar och vattendrag och att många av dessa säkerligen håller en relativt hög miljö kvalitet i flera avseenden. Svårigheter att bemästra vissa problem illustrerar emellertid behovet av en nyordning för hantering av vattenfrågorna. Många svenska vatten är också reglerade för att kunna utnyttjas för elproduktion. Detta har skapat förändringar i de ekologiska systemen, vilket långsiktigt ställer krav på kompensande åtgärder.

Målsättningen för införandet av ramdirektivet i Sverige bör vara att ge förutsättningar för arbetsmetoder som tillsammans med övrigt miljöarbete förbättrar miljöförhållandena och samtidigt ger goda möjligheter att bedriva verksamheter som anpassats till de krav miljön ställer. Ramdirektivet ställer krav på en vattenplanering som ger en ekologisk helhetssyn på vattendragen och motsvarande helhetssyn på grundvattenförekomsterna. Det innebär också nya möjligheter för vattenvården i Sverige.

Direktivet har flera utgångspunkter som skiljer sig från dem som svenskt miljöarbete traditionellt utgått från. Det förutsätter ett arbete som tar sin utgångspunkt i faktiska och önskade miljöförhållanden, det förutsätter en helhetssyn på vattenplaneringen inom naturligt avgränsade vattenområden och det förutsätter en administrativ organisation som baserar sig på sådana naturligt avgränsade vattenområden.

Konsekvenserna kan inte förutses fullt ut

Ramdirektivet väcker frågor som i dagens läge är svåra att med säkerhet besvara. Hur förhåller sig ekologisk och kemisk status i svenska vatten i allmänhet till ramdirektivets miljömål? Vilken förändring av kravnivån kommer alltså direktivet att innebära för verksamheter som påverkar vatten? Hur kan vi nationellt utforma regler och organisation så att de kan fungera effektivt där vatten-

förhållandena inte är tillräckligt bra, samtidigt som de inte tar onödiga resurser i anspråk där vattenförhållandena är tillräckligt goda och där inga försämringar förväntas?

Även om detta kapitel inte ger svar på frågorna ovan, vill vi här lyfta fram några allmänna principer som vi anser bör gälla då den reglering som krävs enligt ramdirektivet för vatten skall passas in i den befintliga svenska miljölagstiftningen. Vi ger också en bild av hur vi med dagens kunskaper tror att arbetet med den vattenplanering som förutsätts i ramdirektivet kan komma att praktiskt fungera i Sverige.

Utvecklingen av miljöarbetet i Sverige

Svenskt miljövarsarbete har traditionellt fokuserats på störningskällorna. Den som påverkar miljön har också ansvar för att vidta åtgärder för att begränsa påverkan. När en verksamhet prövas i samband med en tillståndsansökan eller vid tillsyn, ställs det krav på hur verksamheten skall utformas och bedrivas i syfte att minska störningar för omgivningen. Kraven på den enskilda verksamheten har fastställts bland annat utgående från utredningar om förhållandena i dess omgivning. Undersökningar av miljökvaliteten som inte varit kopplade till en särskild verksamhet har dock inte direkt kunna läggas till grund för krav på alla de olika slag av åtgärder som skulle kunnat behövas för att förbättra miljöförhållandena.

Det miljövarsarbete som tar sin utgångspunkt i individuella störningskällor har varit effektivt och framgångsrikt för att minska utsläpp och andra störningar från stora punktkällor. Effektiviteten i metoden minskar när det är fråga om flera mindre källor, och när det gäller många slag av diffusa källor är den inte alls tillämpbar.

I dagens situation då belastningen från de stora punktkällorna minskat efterhand som åtgärder vidtagits, samtidigt som betydelsen av de många små och de diffusa källorna ökat, ställs det nya krav på miljöarbetet och på det regelverk som skall stötta arbetet. En utveckling av arbetsmetoder som utgår från den miljö kvalitet man vill uppnå har också påbörjats genom det omfattande arbetet med de av riksdagen fastställda nationella miljö kvalitetsmålen och genom miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Vissa normer för luftkvalitet har införts i Sverige och det finns förslag till en norm som skulle gälla grundvatten. Erfarenheterna är dock än så länge begränsade i Sverige, och när det gäller det nya rättsliga

instrumentet miljö kvalitetsnormer finns det osäkerheter i den praktiska tillämpningen och behov av att utveckla systemet.

Ramdirektivet för vatten ställer krav på ett kombinerat tillvägagångssätt, där reglering av stora punktutsläpp kombineras med bestämmelser som utgår från vattnens status.

Reglering av punktkällor kompletteras med bestämmelser om miljö kvalitet

Samtidigt som det rent sakligt finns behov av att utveckla de bestämmelser i svensk lagstiftning som tar sin utgångspunkt i förhållandena i miljön, ställer också införandet av ramdirektivet för vatten krav på en sådan reglering. Vi måste nu alltså komplettera den nuvarande regleringen av enskilda verksamheter med en reglering som utgår från en önskad miljö kvalitet; för ramdirektivets del en önskad vattenstatus.

De förslag som lämnas bör i detta inledande skede begränsas till de grundläggande delar som fordras för ett fungerande system; organisationen, de miljömål som anges i direktivet, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner m.m. Förslagen bör utformas så att de ger utrymme för en utveckling genom den kommande praktiska tillämpningen. Regelsystemet bör efterhand kompletteras och förfinas med de bestämmelser som visar sig nödvändiga eller lämpliga.

En integrerad lagstiftning

Miljöbalken är en integrerad lagstiftning som vid prövning av enskilda verksamheter tillämpar samma regler för all slags skada eller olägenhet för miljön, oavsett om det är fråga om utsläpp till luft eller vatten eller om det gäller uppkomst av avfall, buller eller andra störningar. Införandet av ramdirektivet för vatten bör inte leda till någon förändring i detta avseende. Även den reglering som utgår från miljö kvalitet bör alltså utformas så att den kan tillämpas lika för både vattenkvalitet, luftkvalitet och andra omgivningsförhållanden.

Förhållandet till fysisk planering

Det finns anledning att överväga hur vattenplaneringen enligt ramdirektivet förhåller sig till den vattenplanering som förekommer i kommunernas fysiska planering; främst i översiktsplaner,

men även i regionplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner. På samma sätt som kommunerna vid planläggning enligt nuvarande regler skall iakttä bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, bör också ramdirektivets miljömål för vattendistrikt och andra bestämmelser om miljö kvalitet iakttä. Dagens vattenplanering i översiktsplanen får på detta sätt anpassas till den planering som sker i vattendistriktet.

När 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 miljö kvalitetsnormer utgör grund för länsstyrelsen att ändra eller upphäva en detaljplan, bör alltså icke nådda miljömål för vattendistriktet vara en sådan grund. Även planer för infrastruktur – t.ex. arbetsplaner och järnvägsplaner – måste kopplas till miljömålen för vattendistriktet.

Förhållandet till de 15 nationella miljö kvalitetsmålen

Riksdagen har beslutat om 15 nationella miljö kvalitetsmål, som skall uppnås i ett generationsperspektiv. Flera av dem berör vattnet, t.ex. Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Grundvatten av god kvalitet, Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård. De 15 miljö kvalitetsmålen har brutits ned i 96 konkretiserade delmål som också beslutats av riksdagen. Vid framtagandet av dessa har man försökt ta hänsyn till ramdirektivets krav, eftersom direktivet i form av utkast och förslag varit känt länge. En viss överensstämmelse finns alltså mellan delmålen och ramdirektivets miljömål, så som de kunnat uttolkas så här långt. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas skillnader mellan de nationella delmålen och ramdirektivets miljömål beträffande utformning och ambitionsnivå.

Ramdirektivets miljömål kommer att få en annan och högre status än de nationella miljö kvalitetsmålen, genom att de kommer att vara författningsreglerade. Förutom själva målen, kommer också viktiga länkar i den kedja som erfordras för genomförandet att vara författningsreglerade. Det gäller exempelvis myndighetsorganisationen, framtagandet av åtgärdsprogram och åtgärdsprogrammets ställning samt förvaltningsplaner och rapporteringskrav. Ramdirektivets miljömål kan därmed inte anpassas till de nationella miljö kvalitetsmålen; det blir de nationella kvalitetsmålen som måste

anpassas till ramdirektivets mål om en samordning skall kunna ske. Om detta i sak är något problem undandrar sig vår bedömning. I själva verket är det troligt att arbetet med de nationella miljö-kvalitetsmålen utgör en bra bas för arbetet med ramdirektivets miljömål för vattendistrikt.

2.2 Vattenplaneringscykeln i Sverige

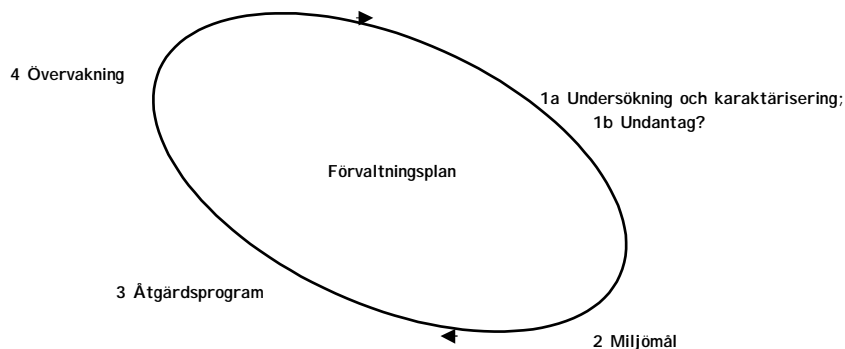
Den vattenplanering som förutsätts i ramdirektivet omfattar flera steg. Här presenteras de som är viktigast för att visa systemets huvudlinjer. Andra viktiga frågor som tas upp i direktivet, som exempelvis skydd av områden, avgiftsfrågor och dricksvattenfrågor har skalats bort i denna förenklade systembeskrivning. Beskrivningen är inriktad på ytvatten men en likartad vattenplanering kommer att krävas för grundvatten. I alla delar av vattenplaneringen är det viktigt att understryka behovet av samverkan mellan lokala, regionala och nationella aktörer. Oftast ligger det övergripande ansvaret på vattenmyndigheten, medan de operativa uppgifterna ligger på regionala och lokala organ.

Några av de viktigaste stegen i vattenplaneringen för ett enskilt vattenområde är följande:

- undersökning och karaktärisering av vattenområdet samt inventering av vilken mänsklig påverkan på vattnet som förekommer
- bedömning av om vattnet skall anses vara konstgjort eller starkt modifierat samt om det finns anledning att tillämpa undantagsbestämmelser
- fastställande av miljömål för vattenområdet
- fastställande av åtgärdsprogram med syfte att klara miljömålen
- övervakning och uppföljning av miljötilståndet.

Informationen om vattenområdena och vattenplaneringen kommer att sammanfattas i vattendistriktets förvaltningsplan som också är det dokument som skall översändas till EU-kommissionen för rapportering. Planeringen som cykliskt upprepas vart sjätte år kan illustreras genom denna skiss.

Följande beskrivning av hur vattenplaneringen kommer att gå till



redovisar vår bild av hur processen praktiskt kommer att gå till i Sverige. Den utgör grund för de förslag som lämnas i betänkandet i övrigt. I många delar bygger emellertid bilden på förutsättningar som kan komma att förändras. Det gäller inte minst planeringscykelns inledande delar som för närvarande utreds av Naturvårdsverket. I de delar där vi ännu inte har full kunskap om vad som kommer att gälla, har vi fyllt ut med antaganden om hur processen kan gå till i syfte att i någon mån öka förståelsen för vattenplaneringscykeln som helhet. Vi hoppas också på detta sätt tydliggöra grunderna för de förslag vi för fram. Om de antaganden vi gjort om vattenplaneringen som helhet alltså skulle visa sig brista, finns det också anledning att överväga våra förslag på nytt.

1a. Undersökning och karakterisering m.m.

Det första steget i cykeln omfattar följande tre moment.

- undersökning av det aktuella vattenområdet
- fastställelse av vad som skall anses vara ett så gott som opåverkat referensvatten ("typning")
- inventering av mänsklig påverkan på vattnet

De fem vattenmyndigheterna ansvarar för att det tas fram ett underlag för karakterisering av vattensystemen i vart och ett av huvudavrinningsområdena (sammanlagt 119 i Sverige) inom distriktet. Mycket av undersökningsarbetet sker sannolikt inom kommuner, vattenvårdsförbund och länsstyrelser som också kan bidra med redan tillgängliga uppgifter. De uppgifter som skall tas

fram gäller både vattnets egenskaper i ekologiskt och kemiskt hänseende och den mänskliga påverkan som vattnet utsätts för.

Som en utgångspunkt vid fastställandet av miljömålen kommer vattenmyndigheten att ha ett nationellt underlagsmaterial för bedömning av olika typer av vatten. Det är ett material som Naturvårdsverket för närvarande arbetar med att ta fram utifrån direktivets anvisningar. Där kommer att anges vilka ekologiska och kemiska förhållanden som råder i olika typer av opåverkade referensvatten och vad som alltså motsvarar hög ekologisk och kemisk status i olika typer av vatten. Där kommer också att för varje typ av vatten anges vilka ekologiska och kemiska förhållanden som motsvarar den lägre nivån, god status.

Följande uppbyggda tabell är tänkt att tjäna som en starkt förenklad illustration av vilket slag av uppgifter vi räknar med att Naturvårdsverkets material kommer att innehålla. Vi förutsätter att detta underlag – som vi tror kommer att bli mycket omfattande och inte nödvändigtvis ha formen av tabellverk i alla delar – kommer att författningsregleras.

typ av referens-område	ekologiska parametrar					
	fiskfauna		strandzonens struktur		...	
	hög status	god status	hög status	god status	hög status	god status
liten fjällsjö						
mellansvensk slättlandssjö						
Skåneå						
...						

typ av referens-område	kemiska parametrar					
	fosfor		koppar		...	
	hög status	god status	hög status	god status	hög status	god status
liten fjällsjö						
mellansvensk slättlandssjö						
Skåneå						
...						

Materialet kommer också att ge ledning för bedömning av vad som är "måttlig status".

Det blir en uppgift för vattenmyndigheten att utgående från undersökningarna av det aktuella vattenområdet (eller delen därav) bestämma vilken typ det skall hänföras till och vilka referensförhållanden det alltså skall jämföras med.

Varje del av vattenområdet – t.ex. varje sjö eller älvsträcka – kommer knappast att kunna planeras individuellt. Vatten av samma typ inom området kommer därför att få hanteras tillsammans.

1b. Bedömning av om det finns skäl att tillämpa undantagsbestämmelser m.m.

På grundval av bland annat inventeringen av vilken mänsklig påverkan som förekommer i vattenområdet skall vattenmyndigheten avgöra om det finns skäl att göra undantag från de mål som normalt – utgående från Naturvårdsverkets bedömningsmaterial – skall gälla.

I det första skedet är det fråga om att bedöma om ett vatten skall anses vara konstgjort eller kraftigt modifierat i fysiskt hänseende. Kanaler kan vara exempel på konstgjorda vatten, medan många vattendrag som reglerats för vattenkraftändamål kan komma att bedömas som kraftigt modifierade. Sådana vatten behöver inte klara samtliga ekologiska miljömål på samma sätt som de naturliga.

Under vissa förutsättningar kommer det också att finnas möjlighet att för både naturliga och konstgjorda eller modifierade vatten meddela mindre stränga miljömål eller längre tider för att uppnå målen. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för att göra denna bedömning.

2. Fastställande av miljömål

Med utgångspunkt från den karaktärisering av vattnet som gjorts, fattar vattenmyndigheten beslut om vilka miljömål som skall gälla beträffande ekologisk och kemisk status för enskilda vatten eller grupper av vattenförekomster i vattendistriktet. Besluten kommer i alla delar att vara styrda av föreskrifter (lag, förordning och/eller myndighetsföreskrifter) och basera sig på

- Naturvårdsverkets och SGU:s nationella underlag om status i referensvatten,

- vattenmyndighetens bedömning av vad som kan anses vara en mindre avvikelse från de förhållanden som anges för referensvattnet, d.v.s. vad som motsvarar god status,
- vattenmyndighetens avgöranden av om vattnet skall anses konstgjort eller starkt modifierat i fysiskt hänseende, och
- vattenmyndighetens avgörande om det finns skäl att tillämpa undantagsbestämmelser.

De lokala samverkansorganen i samverkansområdena (som utgår från huvudavrinningsområdena) har genom sin kännedom om vattenförekomsterna en viktig uppgift att bidra med underlag.

3. Beslut om åtgärdsprogram

De fem vattenmyndigheterna fastställer åtgärdsprogram för vart och ett av de 119 huvudavrinningsområdena (ibland delar av områdena). I de vattendrag där miljömålen redan är uppfyllda och där man inte har anledning att förvänta sig försämringar, kan åtgärdsprogrammen vara av enkel och standardiserad natur med inriktningen på att det inte behövs andra åtgärder än vad som följer av redan gällande bestämmelser enligt miljöbalken m.m. Det måste tydligt framgå att status inte får försämrats.

Åtgärdsprogrammen för de vatten som behöver förbättras eller som hotas av försämring blir betydligt mer omfattande. Arbetet med dem kan innehålla följande moment, men omfattningen är beroende av de aktuella vattenförhållandena.

- Anläggande av ett helhetsperspektiv i varje distrikt; vilka är de stora vattenrelaterade problemen?
- Identifiering av vilka ekologiska eller kemiska delmål som inte är uppfyllda och någon sorts kvantifiering av hur omfattande praktiska åtgärder som fordras (baserad på avståndet mellan faktiska förhållanden och den eftersträvade statusen).
- En inventering av vad det är för faktorer i form av mänsklig påverkan som bidrar till att dessa delmål inte är uppfyllda. En uppskattning av "påverkansbidragen" från varje typ av störningskälla.
- En genomgång av förutsättningarna för att minska påverkan från de olika typerna av störningskällor. Genomgången måste vara brett upplagd och innehålla en

konsekvensanalys som belyser exempelvis tekniska förutsättningar, kostnader, konsekvenser för olika inblandade parter osv. Genomgången resulterar i en bedömning av vilken potential det finns att minska påverkan från de olika slagen av störningskällor.

Detta slag av genomgång är inriktad på praktiska åtgärder som utbyggnader av kommunala reningsverk med ytterligare reningssteg, minskad påförsel av gödningsämnen på åkrar inom ett visst avstånd från vattnet eller minskning av hushållens utsläpp av tvättmedel via enskilda avlopp.

- Val av verktyg för att åstadkomma en minskad påverkan från de identifierade slagen av störningskällor. Som exempel på verktyg kan nämnas miljöbalkens nuvarande bestämmelser om omprövning av villkor för tillståndsprövade verksamheter, generella föreskrifter, tillsynsåtgärder m.m. Det kan också finnas anledning att tillämpa bestämmelser i annan lagstiftning och styrmedel av andra slag som avgifter, informationskampanjer osv. I flera fall bör det finnas förutsättningar att minska påverkan genom samverkan i samfälligheter eller genom avtal och överenskommelser av olika slag. Det är i detta skede fråga om att avgöra vilka administrativa åtgärder eller styrmedel (inklusive avtal m.m.) som kan tillämpas.

För att återknyta till exemplen i föregående strecksats skulle en komplettering av reningsverk kunna åstadkommas genom en omprövning av villkoren för avloppsutsläppen, en minskad påförsel av gödningsmedel genom generella föreskrifter eller en minskning av hushållens tvättmedelsutsläpp genom en informationskampanj.

Arbetet med att ta fram underlag för åtgärdsprogrammet utförs till stor del på den lokala samverkansnivån, där det finns stor kunskap om de specifika förhållandena, men det är vattenmyndigheten som ansvarar för processen och som fattar beslut om åtgärdsprogrammet.

Det beslutade åtgärdsprogrammet kommer att innehålla uppgifter om vilka verktyg som skall användas i syfte att få till stånd olika åtgärder, vilka myndigheter och kommuner som skall se till att åtgärderna initieras och vilken tidplan som skall gälla. Det kommer också att innehålla en uppskattning av vilken effekt programmet väntas få, dels beträffande olika typer av störnings-

källor, dels beträffande de sammantagna förutsättningarna att nå målen.

Åtgärdsprogrammen kommer att fungera som strategiska planeringsdokument. De kommer som regel inte att vara direkt bindande för påverkarna, utan kommer att behöva omsättas till olika slag av beslut genom andra bestämmelser utanför åtgärdsprogrammet.

I genomförandet av de administrativa och praktiska åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet är en lång rad aktörer inblandade – lokala samverkansorgan, företag, statliga myndigheter m.fl. Åtgärdsprogrammet bildar en ram för genomförandearbetet.

Vattenmyndigheten är inte en tillståndsmyndighet och heller inte tillsynsmyndighet för punktkällor m.m. Den verksamheten bedrivs på samma sätt som idag av miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner.

4. Övervakning

Vattenmyndigheten kommer att ansvara för övervakningen av tillståndet i vattenmiljön i sina respektive vattendistrikt. I praktiken kommer övervakningen på samma sätt som den inledande karaktäriseringen att genomföras av vattenvårdsförbund, länsstyrelser och kommuner.

Genom övervakningen kommer effekterna av åtgärdsprogrammen att kunna följas upp. Om de åtgärder som angivits i ett åtgärdsprogram inte givit det förväntade resultatet, finns det behov av att i nästa åtgärdsprogram ange mer genomgripande och/eller fler åtgärder.

Det sker en återkoppling till ny karaktärisering, nya miljömål och nytt åtgärdsprogram med högst sex års intervall. Förutom förändringar i miljöförhållandena, är det också förändringar i verksamheter eller störningskällor eller i kunskapsläget som motiverar en uppdatering av karaktärisering, miljömål och åtgärdsprogram.

Slutsatser om vattenplaneringscykeln

Naturvårdsverkets nationella underlag om vad som är hög och vad som är god ekologisk och kemisk status i ytvatten, liksom SGU:s motsvarande material beträffande grundvatten kommer att få stor betydelse för vilken allmän ambitionsnivå som ramdirektivet för vatten ger uttryck för. Avsikten är att de olika underlagsmaterialen

i EU:s medlemsstater skall motsvara jämbördiga nivåer. En slutsats av detta är att direktivets allmänna ambitionsnivå är given, och att det inte finnas något större utrymme för nationella avvikelser i denna del.

I de enskilda fallen kommer vattenmyndighetens avgöranden om vilken typ av referensvatten som skall tjäna som jämförelse, vilka vatten som skall anses som konstgjorda eller starkt modifierade samt i vilka fall undantagsbestämmelser skall tillämpas få stor betydelse för ambitionsnivån. Ett beslut om att ett vattendrag skall respektive inte skall anses som starkt modifierat på grund av regleringsdammar som skär av vandringsmöjligheter för fisk, kan få stor betydelse för möjligheterna att nå miljömålen och därmed för vilka krav som kan komma att ställas på regleringsföretaget.

Sammantaget är det Naturvårdsverkets och SGU:s nationella underlagsmaterial som tillsammans med vattenmyndighetens bedömningar grundar beslutet om miljömål för varje vattenområde. Det är detta beslut som blir avgörande för ambitionsnivån i det enskilda åtgärdsprogrammet och därmed på omfattningen av de krav som kan komma riktas mot dem som påverkar vattnet. De lokala samverkansorganen medverkar i processen både vad avser mål och åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet kommer normalt inte i sig att innehålla några beslut som direkt binder enskilda. Det kommer att utgöra ett viktigt strategiskt planeringsdokument till grund för myndighetsavgöranden och andra åtgärder.

Den bredaste informationen om vattenplaneringen i ett vattenområde kommer att kunna hämtas i förvaltningsplanen som kan liknas vid en verksamhetsberättelse för vattendistriktet. I förvaltningsplanen ingår bland annat en sammanfattning av vattenplaneringscykelns steg i olika vattenområden; både en beskrivning av vattenområdet (på basis av undersökning, karaktärisering och inventering av påverkan), uppgifter om gällande miljömål, en sammanfattning av åtgärdsprogram och resultatet av övervakningen. Då det i olika sammanhang och enligt olika lagar fattas beslut om verksamheter som påverkar vattenområden, kommer förvaltningsplanen att tjäna som kunskapsunderlag. Det är också förvaltningsplanen som skall ges in till EU-kommissionen.

3 Miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan

Sammanfattande överväganden och förslag

- Miljömålen är, enligt ramdirektivet, fundamentet i vattenvårdsarbetet. Det skall finnas gemensamma miljömål för ytvatten, grundvatten och skyddade områden, och de skall uppnås till år 2015.
- Målet är att uppnå "god vattenstatus." Där god vattenstatus redan finns skall den upprätthållas. Miljömålen är bindande och bör regleras i en förordning till miljöbalken
- Undantag från miljömålen kan avse konstgjorda eller påverkade vatten, där miljömålen är mindre stränga, och undantag i form av tidsfrister.
- Vattenmyndigheterna beslutar om miljömål för sina respektive vattendistrikt. Besluten skall föregås av en process med deltagande av aktörer från både nationell, regional och lokal nivå.
- Genom att ramdirektivets miljömål är författningsreglerade blir de styrande för de nationella miljö kvalitetsmål som rör vatten.
- Kommunerna skall iakttä beslutade miljömål och bl.a. i den fysiska planeringen genomföra beslutade åtgärdsprogram.
- Om miljömålen inte klaras kan länsstyrelsen upphäva eller ändra en detaljplan – dvs. om det uppstår konflikt är vattenplaneringen överordnad den kommunala planeringen.
- Åtgärdsprogrammet är det centrala dokumentet i vattendistriktet för att uppnå miljömålen. Det skall vara klart år 2009.
- Åtgärdsprogrammet skall innehålla beslutade miljömål samt både grundläggande åtgärder (regleras i direktivet) och kompletterande åtgärder.
- Vattenmyndigheten beslutar om åtgärdsprogrammet. Det skall vara bindande för myndigheter och kommuner, vilket

regleras i miljöbalken.

- Om det är nödvändigt för att uppnå miljömålen skall vattenmyndigheten kunna hemställa att åtgärdsprogrammet prövas och beslutas av regeringen.
- Förvaltningsplanen är ett informationsdokument om vattenförvaltningen och blir viktig i dialogen med allmänhet och organisationer. Den ska tas fram för varje huvudavrinningsområde.
- Den förvaltningsplan som tas fram för vattendistriktet används i första hand som ett rapporteringsinstrument.
- Det är viktigt att främja ett deltagande från samtliga berörda parter i utarbetande och genomförande av åtgärdsprogrammen – inte minst de lokala aktörerna.
- Processen bör innehålla fem steg
 - upprättande av arbetsprogram ,
 - översikt över viktiga frågor
 - publicering och samråd
 - sammanställning av synpunkter och ändringar samt
 - beslut
- Processen bör författningsregleras genom lagregler i miljöbalken.

3.1 Några övergripande samhällsekonomiska aspekter

En central aspekt på frågan om resursåtgång och kostnader för en ny vattenadministration är givetvis vilka vinster som kan uppnås. De kostnader av administrativ art som uppkommer måste givetvis ställas mot de positiva effekter för vattnets ekologiska och kemiska status som kan uppnås.

Det har på intet sätt varit mitt uppdrag att göra någon bredare analys av vilka samhällsekonomiska effekter som kan bli följden av den nya vattenorganisation som jag föreslår. Ett sådant uppdrag skulle ju komma att spänna över snart sagt varje del av samhället. Oaktat detta må det ju vara på sin plats att erinra om några exempel på de vinster – inte bara för miljön i sig – utan också i ett försörjnings- och tillväxtperspektiv som kan bli följden av en kompetent, kostnadseffektiv och sammanhållen vattenadministration. Redan en antydning om några sådana faktorer får kostnaderna för en välfungerande vattenadministration att framstå som en i alla

avseenden, och inte minst samhällsekonomiskt, mycket lönsam affär.

Bland de aspekter som är av betydelse kan nämnas följande

- Att ha tillgång till dricksvatten av hög kvalitet direkt i kran minskar naturligtvis hushållens livsmedelskostnader påtagligt och är väl dessutom från folkhälsosynpunkt av mycket stort värde. Denna resurs är dessutom av stor betydelse i arbetet att i internationella sammanhang hävda Sveriges ställning som ett land med naturresurser av hög kvalitet och en god livsmiljö. En vattenadministration med ett sammanhållet ansvar för att skydda och stärka vattnet, där även ansvar för beredskapstillsyn ingår, kommer att vara ett viktigt instrument för att säkerställa vattnet som livsviktig resurs.
- Den ökade användningen av buteljerat vatten både för inhemskt bruk och för export visar att det finns ett intresse för vatten som livsmedel, även bortsett från den traditionella försörjningen. Inte minst Johannesburgmötet nyligen visade med all önskvärd tydlighet vilka gigantiska behov det finns av att öka tillgången på rent dricksvatten för stora delar av jordens befolkning.
- Att utnyttja vatten som källa för kraftförsörjningen ger som regel endast en mindre kemisk men väl en betydande ekologisk påverkan på vattnet. Att planera så att negativa effekter kan minskas eller elimineras skapar naturligtvis bättre förutsättningar för ett fortsatt användande av vattenkraft som en central försörjningskälla .
- Genom nyligen presenterade (nov. 2002) beräkningar från Fiskeriverket skulle ett svenskt torskfiskestopp leda till kostnader på cirka 700 miljoner kr. Vad kostnaden blir alldenstund det svenska torskfisket tvingas till definitiv nedläggning har inte i sammanhanget angivits. Det är dock uppenbart att betydande värden står på spel, som vid en ekologiskt hållbar användning av vattenresursen, i detta fall havsfisket, kan leda till stora vinster jämförbart med följderna av brist på planering och framsynhet.
- Inte bara det traditionella yrkesfisket till havs och i inlandsvatten är beroende av en kompetent planering och reglering av vattenresurserna. Detta gäller också sportfisket och den alltmer omfattande fisketurismen. Möjligheter att inom dessa sektorer skapa inkomster och arbetstillfällen i

delar av vårt land som har problem med tillväxten, sammanhänger givetvis intimt med möjligheterna att planera och reglera användningen och hanteringen av vattnet. Både i våra västra och östra grannländer ser vi exempel på hur vattenresursen i dessa avseenden har utnyttjats på ett mera målmedvetet sätt än i vårt land.

- Jordbruket ses ofta som ett problem i vattenkvalitetssammanhang, genom sina utsläpp av övergödande ämnen. Att med god planering och smidiga avtalslösningar, inom ramen för vattenadministrationen, kunna finna vägar till brukningsmetoder som minskar belastningen på vattnet är inte bara en förutsättning för denna närings nuvarande omfattning, utan kan också tänkas bana väg för ökad produktion och högre konkurrenskraft.
- Betydande vinster, inte bara för miljön, kan i sig åstadkommas med en välfungerande vattenadministration inom områden som exempelvis dricksvattenproduktion, fiske och sportfisketurism, kraftförsörjning och jordbruk.

Detta skall bara ses som ett axplock av hur viktigt – och lönsamt – det är att utifrån hög kompetens och effektiv myndighetsutövning medverka till en god användning av vatten som resurs för olika områden.

3.2 Fundamenten i vattenadministrationen

Författningsmässigt regleras åtgärdsprogrammets innehåll m.m. i Miljöbalkskommitténs författningsförslag MB 5 kap. 13 § och i bilagda utkast till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt, 5 kap. (bilaga 4).

De mål som skall uppnås för vattenkvaliteten och vattenmiljön – de jag i förslaget kallar miljömålen – är den grundläggande dimensionen i ramdirektivet för vatten. Andra delar av direktivet – analys, karakterisering, upprättande av åtgärdsprogram och förvaltningsplan – är redskap för att uppfylla miljömålen.

Även åtgärdsprogrammet och förvaltningsplanen är centrala delar i direktivet. Åtgärdsprogrammet riktar sig till myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare och innehåller vilka åtgärder som krävs för att nå miljömålen. Förvaltningsplanen är ett

helhetsdokument om vattenarbetet och har stor betydelse för dialogen med bl.a. allmänheten.

För både miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan gäller att de bör tas fram i en bred process med deltagande både från nationell, regional och lokal nivå. Åtgärdena för vattenmiljön kommer att beröra samtliga nivåer och en lång rad sektorer.

På den nationella nivån finns nationella myndigheter med expertkunskap och med verksamhet som berör vatten – Naturvårdsverket, Statens geologiska undersökning, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Livsmedelsverket, bara för att nämna några. På regional nivå finns bl.a. länsstyrelser och regionala sektorsmyndigheter. Ett mycket väsentligt underlag för både mål och åtgärdsprogram kommer från den lokala nivån – lokala samverkansorgan (se kapitel 5), kommuner, vattenvårdsförbund, företag, organisationer, lokala vattenprojekt m.m. Här finns en betydande kunskap om den lokala vattenmiljöns styrkor och svagheter.

En viktig inledande uppgift för vattenmyndigheterna bör vara att ta fram former för en process kring mål, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som involverar de berörda aktörerna på ett sätt som främjar delaktighet och engagemang.

Inledningsvis redovisar jag ramdirektivets miljömål och vattenmyndighetens beslut om miljömålen. Jag belyser förhållandet mellan miljömålen enligt ramdirektivet och de nationella miljökvalitetsmålen, samt förhållandet mellan miljömålen och den kommunala planeringen. Därefter tar jag upp åtgärdsprogrammet – innehåll, status och rättsverkan och möjligheter till överklagande – och förvaltningsplanen. Avslutningsvis redovisar jag förslag om hur processen med upprättandet av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner kan gå till.

Miljöbalkskommittén analyserar i sitt betänkande de legala aspekterna på miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan, och redovisar förslag rörande implementeringen i den svenska lagstiftningen. Jag koncentrerar mig för min del på förhållandet mellan miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan och vattenmyndigheternas ansvar.

3.3 Ramdirektivet och miljömålen

Miljömålen innehåll

Ett fundament i direktivet är artikel 4, där det finns gemensamma miljömål för medlemsstaterna för ytvatten, grundvatten och skyddade områden. I vilken grad vi uppnår miljömålen har avgörande betydelse för vilken påverkan ramdirektivet får på vattenmiljön.

I miljöbalkskommitténs betänkande finns en ingående analys av miljömålen innehåll och status och hur de bör implementeras i svensk lagstiftning. Där finns även en analys av hur beslut bör fattas om miljömål och undantag från miljömål, utifrån miljömålen legala status. Jag hänvisar i dessa delar till miljöbalkskommitténs betänkande.

Författningsregleringen av miljömålen mer i detalj finns i bilagda utkast till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt, kap. 3 och 4 (bilaga 4).

Medlemsstaterna skall sträva efter att uppnå åtminstone "god vattenstatus" genom att fastställa och genomföra åtgärder i överensstämmelse med åtgärdsprogram. Där god vattenstatus redan finns bör den upprätthållas. När det gäller grundvatten bör varje betydande ökning av koncentrationen av förorenande ämnen motverkas. Slutmålet enligt direktivet är att all förorening av prioriterade farliga ämnen skall upphöra fullständigt och att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära bakgrundsnivåer av naturligt förekommande ämnen.

För ytvatten anges att medlemsstaterna skall skydda, återställa och förbättra alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast år 2015. Målet om en *god ytvattenstatus* är indelat i god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus. För grundvatten gäller att alla grundvattenförekomster skall skyddas, förbättras och återställas och en balans mellan uttag och grundvattenbildning uppnås vid samma tidpunkt, år 2015. Målet god grundvattenstatus är uppdelat i kvantitativ status och kemisk status. Med skyddade områden avses t.ex. områden där man tar ut eller avser att ta ut dricksvatten.

I bilaga 5 i direktivet anges i detalj vad som ingår i ytvattenstatus och grundvattenstatus, och hur man skall mäta och följa upp statusen. Ytvattnet delas upp i sjöar, floder, vatten i övergångszon och kustvatten. I den ekologiska statusen för respektive vatten

ingår biologiska faktorer (vattenväxter, fisk m.m.), hydromorfologiska faktorer (vattnets kvantitet, flöde och djup och för inlandsvatten förbindelse med grundvatten), kemisk-fysikaliska faktorer (temperatur, syreförhållanden, salthalt, försurning och näringsförhållanden) och graden av särskilt förorenande ämnen. Den ekologiska statusen delas in i hög, god och måttlig. Även ekologisk potential (för kraftigt modifierade eller konstgjorda vattenförekomster) beskrivs på samma sätt.

För grundvattnet finns på motsvarande vis definitioner av kvantitativ status (grundvattennivån och i vilken grad den är utsatt för påverkan) och kemisk status (påverkan av förorenande ämnen, inträngning av saltvatten).

Uppgiften att säkerställa en god grundvattenstatus kräver åtgärder på ett tidigt stadium och en långsiktig planering av skyddsåtgärder med tanke på den tid det tar för naturen att bilda och förnya grundvatten.

Mål skall även anges för s.k. skyddade områden. Det är områden som enligt gemenskapslagstiftningen kräver särskilt skydd för yt- och grundvatten eller för bevarandet av livsmiljöer eller arter som är direkt beroende av vatten. Dessa områden skall anges i särskilda register.

Ramvattendirektivet anger inte specifika siffervärden för målet god vattenstatus. Det är upp till medlemsstaterna att ange sådana värden för de olika delarna av god vattenstatus med utgångspunkt från uppskattad "naturlig nivå" hos vattnet. Det pågår för närvarande ett arbete både nationellt och på gemenskapsnivå för att klarlägga de krav som skall gälla för vattenkvalitet och vattenmiljö.

Undantag från miljömålen

Man bör notera att artikel 4 i ramdirektivet även innehåller regler om vilka undantag som får göras från målen. För konstgjorda eller kraftigt påverkade ytvatten, t.ex. vattendrag påverkade av vattenkraften, kan miljömålen vara mindre stränga. Här talar direktivet om "ekologisk potential." Det finns även möjlighet till undantag av både tidsbegränsad och permanent karaktär, liksom undantag på grund av naturliga förhållanden eller force majeure (t.ex. extrema översvämningar). Undantag, dvs. lägre vattenstatus, kan även förekomma på grund av "nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter." Det bör understrykas, vilket framhålls i

ramdirektivet, att undantagen inte får äventyra syftet och möjligheterna att uppnå målen för direktivet.

Beslut om miljömål

Vattenmyndigheterna beslutar om miljömål för sina respektive vattendistrikt.

Besluten bör föregås av en process med deltagande både från nationell, regional och lokal nivå (se avsnitt 3.8).

Vattenmyndigheterna bör även besluta om mål för konstgjorda och kraftigt påverkade vattenförekomster, liksom om övriga undantag, t.ex. tidsfrister.

För både miljömål och undantag från miljömål är det viktigt att finna en avvägning mellan hänsyn till regionala förhållanden och det nationella intresset att i dessa delar inte få för stora skillnader mellan olika delar av landet. Genom att begränsa antalet vattenmyndigheter, som jag föreslår i kapitel 4, bör det gå lättare att uppnå en enhetlig rättstillämpning.

Man kan överväga om man skall ge Naturvårdsverket en rätt att överklaga vattenmyndigheternas beslut om miljömål och undantag från miljömål. Härigenom skulle verket få möjlighet att kontrollera att skillnaderna inte blir för stora mellan vattendistriktet. En sådan regel hade sannolikt varit motiverad om antalet beslutande myndigheter hade varit stort och en disparat rättstillämpning därigenom kunde befaras. Med de förslag jag lägger torde emellertid skillnaderna i miljömål kunna begränsas till sådant som är motiverat av de naturgeografiska variationer som föreligger mellan vattendistriktet. Någon särskild överklaganderätt erfordras därför ej. Skulle beslut fattas som är uppenbarligen klandervärda finns likväl möjligheten för regeringen att ingripa med den föreslagna lydelsen av miljöbalken 5:12.

Vattenmyndigheterna bör generellt se till att tillämpningen av bestämmelserna om undantag är förenlig med miljöbalken. De får inte fatta beslut som strider mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. eller bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. i balken.

3.4 Miljömålen och de nationella miljö kvalitetsmålen

Att lämna förslag om eller uttolka miljömålen ligger utanför mitt uppdrag. En fråga som emellertid ligger inom uppdraget är att belysa hur vattenmyndigheternas beslut om miljömål förhåller sig till de nationellt beslutade miljö kvalitetsmålen på central och regional nivå.

Miljöbalken innehåller inte några regler som motsvarar direktivets miljömål. Miljöbalkens inledande övergripande mål utvecklas i de 15 nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit. Dessa mål täcker hela miljöspektrat – ett flertal av dem har inriktning på vatten. De skall uppnås i ett generationsperspektiv och utgör en grund för det breda miljöarbete som bedrivs både på nationell, regional och lokal nivå. De är inte författningsreglerade.

Miljömålen i ramvattendirektivet har en annan och mer specifik karaktär än de svenska nationella miljömålen. De sätter konkreta och preciserade krav på vilken miljö kvalitet som skall uppnås. De är också tydligt tidsatta – målen skall uppnås till år 2015. Genom att de har formen av direktiv blir de bindande för medlemsstaten och dess myndigheter och de bör författningsregleras.

Miljöbalkskommittén har i sitt betänkande föreslagit hur detta skall ske. Inriktningen är att i miljöbalken föreskriva att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om miljömål som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Miljömålen i artikel 4 och innehållet i bilaga 5 överförs på så sätt till förordning eller föreskrifter.

De av riksdagen antagna 15 nationella miljö kvalitetsmålen är mer allmänt hållna, även om de har konkretiserats i de olika delmålen. Dessa 15 mål skall uppnås i ett generationsperspektiv. Flera av dem berör vattnet, t.ex. Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Grundvatten av god kvalitet och Ingen övergödning. Dessa mål har, på denna nivå, en så övergripande utformning att de kan sägas täcka in även ramdirektivets miljömål. Det är på nivån därunder, när de nationella målen skall konkretiseras i delmål, som det blir tydligt att ramdirektivets miljömål "bryter in" och styr utformningen av de nationella och regionala miljö kvalitetsmålen som berör vattenkvalitet och vattenmiljö.

Riksdagen har beslutat om 96 delmål. Ett omfattande arbete pågår nu för att konkretisera dessa mål och finna former för för uppföljning. Man kan notera att flera av delmålen skall uppnås till år 2009. Vid framtagandet av dessa mål har man försökt ta hänsyn

till ramdirektivets krav, eftersom direktivet i form av utkast och förslag varit känt länge. En viss överensstämmelse finns alltså redan mellan delmålen och ramdirektivets miljömål, så som de kunnat uttolkas så här långt. Det kan dock finnas skillnader mellan de nationella delmålen och ramdirektivets miljömål beträffande utformning och ambitionsnivå.

Ramdirektivets miljömål kommer att ha en annan och högre status än de nationella miljömålen genom att de är författningsreglerade. Förutom själva målen kommer också viktiga länkar i den kedja som erfordras för genomförandet att vara författningsreglerade. Det gäller exempelvis myndighetsorganisationen, framtagandet av åtgärdsprogram och åtgärdsprogrammets ställning samt förvaltningsplaner och rapporteringskrav. Ramdirektivets miljömål kan därmed inte anpassas till de nationella miljömålen – det blir de nationella målen som måste anpassas till ramdirektivets mål om en samordning skall kunna ske.

I viss mening kommer vi alltså att ha två system när det gäller miljömålen – ett som är baserat på vattendirektivet med författningsreglerade miljömål och ett som avser nationella och regionala miljö kvalitetsmål. Miljömålen för vattendistrikt kommer att gälla parallellt med de nationella miljö kvalitetsmålen. Men det är viktigt att finna former för en praktisk samordning i den konkreta planeringsprocessen. Det får ske i processen att ta fram miljömål och åtgärdsprogram enligt ramdirektivet och i arbetet att precisera och efterhand revidera de nationella miljö kvalitetsmålen. Man kan uttrycka det som två system – en process.

3.5 Miljömål och åtgärdsprogram visavi kommunernas planering

Ramdirektivet för vatten ställer krav på en vattenplanering som utgår från en ekologisk helhetssyn på vattendragen och motsvarande helhetssyn på grundvattenförekomsterna. Detta innebär att vattnets intressen får en starkare ställning i den kommunala fysiska planeringen.

Kommunerna har ansvaret för planeringen av användningen av mark och vatten i kommunen, enligt plan- och bygglagen. Det innebär att kommunerna i översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser m.m. skall göra avvägningar mellan olika intressen när det gäller användningen av mark och vatten. Detta

sker redan i dag i en rad sammanhang – byggande och verksamheter vid vatten, vattnet som resurs för rekreation och friluftsliv, vattenskyddsområden m.m.

Genom ramdirektivet får vattnet en väsentligt starkare ställning i den kommunala fysiska planeringen. Kommunerna skall liksom nationella och regionala myndigheter iaktta beslutade miljömål för vattendistriktet och de skall enligt den nya regel som föreslås i miljöbalken genomföra beslutade åtgärdsprogram.

Till bilden hör också att vattenintresset genom den analys och karakterisering som skall ske av vattendrag och grundvattenförekomster kommer att bli väsentligt bättre dokumenterat än i dag, och därmed får det rent allmänt en större tyngd i avvägningar mellan olika intressen.

På samma sätt som kommunerna vid planläggning enligt nuvarande regler skall iaktta bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, 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 miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormer.

Att de nya miljömålen för vattendistrikt får påverkan på den kommunala planeringen innebär i princip inget nytt. Kravet på att kommuner skall se till att miljö kvalitetsnormer uppfylls gäller redan i dag, liksom statens möjlighet att genom länsstyrelsen överpröva en detaljplan. Det nya är att vattenintresset får en starkare ställning i den kommunala planeringen och kommunerna får fler faktorer att ta hänsyn till. Det är en följd av att ramdirektivet för vatten skall genomföras i Sverige, och här måste även kommunerna i sin planering medverka till att miljömålen uppnås.

3.6 Åtgärdsprogrammet – ett centralt dokument

En central uppgift för vattenmyndigheterna blir att upprätta åtgärdsprogram enligt artikel 11 i direktivet. I artikel 11 finns regler om vilka grundläggande (obligatoriska) och kompletterande (frivilliga) åtgärder som skall eller kan ingå i ett åtgärdsprogram.

Åtgärdsprogrammet är det centrala och operativa dokumentet i distriktet för att uppnå miljömålen. Åtgärdsprogrammet skall liksom förvaltningsplanen vara klart 2009. Senast 2012 skall åtgärderna skall vara operationella, dvs. de skall ha genomförts i praktiken så att de börjar få effekt i vattenmiljön.

Författningsmässigt regleras åtgärdsprogrammets innehåll m.m. i miljöbalkens författningsförslag, MB 5 kap. 14 §, samt i bilagda utkast till förordning (2003:00) 5 kap. (bilaga 4).

Underlag för åtgärdsprogrammet

Åtgärdsprogrammet skall bl.a. utgå från de analyser som gjorts av distriktets *karakteristika*, av hur *mänsklig verksamhet* påverkar ytvattnets och grundvattnets status och av *vattenanvändningens ekonomi*, enligt tekniska specifikationer i bilagorna 2 och 3.

Karakteristiken sker genom att vattenförekomsterna delas in i, vad gäller ytvatten, floder, sjöar, vatten i övergångszon och kustvatten. För varje kategori skall vattenförekomsten differentieras efter typ. För en sjö skall man enligt "system B", som troligen kommer att användas i Sverige, ange bl.a. djup, storlek, geologi, vattenståndsvariation, näringsstatus och syraneutraliserande förmåga. För varje vattenförekomst skall man även ange typspecifika referensförhållanden, dvs. ett förhållande som motsvarar vattenförekomsten naturliga status. Den statusen utgör ett underlag för att sedan sätta målen. Här skall anges hydromorfologiska, fysikalisk-kemiska och biologiska förhållanden.

Konsekvenserna av den *mänskliga påverkan* som vattenförekomsten utsätts för skall anges. Här avses utsläpp från punktkällor och diffusa utsläpp. Man skall även identifiera uttag av vatten för användning i tätorter, industri m.m. Vidare skall man beskriva effekterna av flödesregleringar och uppskatta samband mellan markanvändning och vattenanvändning. Man skall också bedöma hur känslig vattenförekomsten är för påverkan av nämnda slag.

För grundvatten skall i princip motsvarande tillvägagångssätt användas. Man skall identifiera grundvattenförekomsternas lokalisering och gränser och klarlägga den påverkan vattenförekomsten utsätts för vad gäller diffusa föroreningskällor, punktkällor, uttag och konstgjord infiltration. Vidare skall anges karaktären hos överliggande skikt i det tillrinningsområde från vilket grundvattenbildningen sker och de grundvattenförekomster som har direkt beroende ytvattenekosystem. Vidare skall mänsklig påverkan anges. När det gäller dricksvatten skall man lokalisera alla uttag som är större än 10 kubikmeter per dag eller betjänar mer än 50 personer. Uttag och kemisk sammansättning av vattnet skall klarläggas.

Den *ekonomiska analysen* skall avse kostnaden för vattentjänster utifrån långsiktiga behovs- och försörjningsprognoser, och hur de skall täckas. Man skall uppskatta volymer, priser och kostnader som är förenade med vattentjänster och behov av investeringar. När det gäller åtgärder är det viktigt att analysera sambanden mellan kostnader och effekter. Analysen skall ge underlag för att bedöma den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder i åtgärdsprogrammet.

Åtgärdsprogrammets innehåll – grundläggande och kompletterande åtgärder

I artikel 11.2 i ramdirektivet anges vad ett åtgärdsprogram skall innehålla. Åtgärdsprogram skall upprättas för varje vattendistrikt. Åtgärdsprogrammet skall innehålla vissa grundläggande åtgärder och vid behov kompletterande åtgärder.

Miljömålen skall ingå i åtgärdsprogrammet. I det konkreta vattenvårdsarbetet är det viktigt att se kopplingen mellan miljömål och åtgärder. Med "grundläggande" åtgärder avses de minimikrav som skall uppfyllas. Här ingår bl.a. följande:

1. Alla utsläpp till ytvatten skall regleras genom utsläppsregleringar som grundas på bästa möjliga teknik, gränsvärden för utsläpp och vad gäller diffusa utsläpp, regleringar. Det skall ske på grundval av en lång rad EG-direktiv enligt artikel 10, bilaga 6 del A och bilaga 9 (avloppsdirektivet, nitratdirektivet dricksvattendirektivet, badvattendirektivet, direktiv om gränsvärden för utsläpp av kvicksilver, kadmium, vissa farliga ämnen m.m.).

2. Åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning.
3. Åtgärder för att uppfylla kraven för dricksvatten, så att bl.a. den vattenrening som behövs för dricksvattnet minskar.
4. Reglering av uttag av sött ytvatten och grundvatten, inkl. register över vattenuttag och krav på förhandsprovning för uttag och uppdämning.
5. Regleringar, av grundvattenförekomster, inkl. krav på förhandsprovning för konstgjord påfyllning eller förstärkning.
6. Krav på förhandsreglering av utsläpp från punktkällor som kan ge upphov till föroreningar, t.ex. förbud mot att förorenande ämnen släpps ut i vattnet.
7. Åtgärder för att hindra eller reglera utsläpp av förorenande ämnen från diffusa utsläppskällor.
8. Åtgärder för att vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden skall vara förenliga med den ekologiska status som krävs samt åtgärder för att uppnå god ekologisk potential för konstgjorda eller modifierade vattenförekomster (t.ex. att se till att strömmande vatten i tillräcklig mängd finns för fiskbestånden).
9. Förbud mot utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten med vissa undantag.
10. Åtgärder för att hindra förorening av ytvatten från s.k. prioriterade ämnen. Dessa ämnen skall fastställas av rådet och Europaparlamentet. Den listan skall ersätta nuvarande bilaga 9 till ramdirektivet, som innehåller direktiv om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver, kadmium och flera andra ämnen.
11. Åtgärder för att hindra betydande spill från tekniska anläggningar och för att minska konsekvenserna av föroreningar genom t.ex. översvämningar.
12. Åtgärder för att åstadkomma en prispolitik för vatten som ger vattenförbrukarna incitament för en effektiv användning av vattenresurserna, och som innebär att vattenanvändare (industri, hushåll och jordbruk) bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster.

Med "kompletterande åtgärder" avses övriga åtgärder för att nå miljömålen, enligt bilaga 6 del B. Här kan ingå lagstiftning, administrativa och ekonomiska styrmedel, miljööverenskommelser, utsläppsreglering, insatser inom jordbruket, anläggande av

våtmarker, främjande av vattneffektiv teknik, utbildningsinsatser och pilot- och demonstrationsprojekt inom forskning/utveckling.

Beslut om åtgärdsprogrammet

Vattenmyndigheten beslutar om åtgärdsprogrammet.

Det bör dock vara möjligt för vattenmyndigheten att lyfta hela eller delar av ett åtgärdsprogram till regeringen för prövning och beslut, om det är nödvändigt för att miljömålen för vattendistriktet skall uppnås. Det kan vara motiverat om åtgärdsprogrammet eller delar av det griper in i ett flertal samhällsområden, eller om det t.ex. i en föroreningssituation handlar om svåra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Om exempelvis ett miljömål för vattnet förutsätter förändrad planering av infrastruktur eller bebyggelse torde en situation vara för handen där regeringen måste ta avgörandet i sin hand.

Status och rättsverkan

Åtgärdsprogrammet bör ha en sådan status att det är bindande för myndigheter och kommuner i genomförandearbetet. Ett grundmotiv för detta är att ramdirektivet är tvingande i den meningen att det åligger medlemsstaten att genomföra direktivet. Myndigheter har generellt sett en skyldighet att se till att EG-direktiv genomförs i praktiken, som en följd av medlemsstatens allmänna skyldighet att genomföra direktiv i den nationella lagstiftningen.

Åtgärdsprogrammet kommer att innehålla en rad åtgärder av olika slag. Där kan finnas krav på tillstånd för vissa verksamheter, omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhet, avtal och överenskommelser. Där kan också finnas miljökvalitetsnormer, som per definition är bindande. Erfarenheterna av sådana är ännu begränsade i Sverige, men man kan anta att detta instrument får ökad betydelse. Åtgärdsprogrammet skall också innehålla åtgärder för att genomföra andra EG-direktiv som har knutits till ramdirektivet för vatten. Men i programmet kommer nog också att ingå åtgärder av inriktningsskärpt karaktär, där den styrande effekten är mindre, åtminstone kortsiktigt.

Ett åtgärdsprogram med ett sådant innehåll innebär att det är en lång rad myndigheter och kommuner, som redan i dag fullgör åtgärder enligt miljöbalken, som kommer att genomföra åtgärderna. Varje aktör får härvid använda de verktyg som man förfogar över – föreskrifter, tillståndsgivning, tillsyn, planläggning m.m. Om det visar sig att miljömålen inte uppnås får vattenmyndigheten – enligt vad som också anges i direktivet – revidera programmet med nya och/eller strängare åtgärder.

Ett åtgärdsprogram med den nu beskrivna funktionen kommer normalt inte att innehålla förvaltningsbeslut i enskilda fall. Det är som regel inte vattenmyndigheterna som fattar de beslut som är rättsligt bindande för enskilda. Sådana beslut fattas i nästa led av myndigheter och kommuner. Det är i detta skede som den närmare utformningen av varje enskild åtgärd får klarläggas, och då av den myndighet eller kommun som har ansvar för genomförandet. Det är myndighetens beslut i anledning av åtgärdsprogrammet och inte själva programmet som blir bindande gentemot den enskilde. Dock – och det är viktigt att framhålla – är det vattenmyndighetens uppgift att följa upp genomförandet av åtgärderna gentemot miljömål och åtgärdsprogram.

Sammantaget bör åtgärdsprogrammet vara bindande gentemot de myndigheter och kommuner som skall genomdriva åtgärderna. I lagtexten, dvs. i miljöbalken, bör därför införas en ny bestämmelse där det uttryckligen anges att myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden skall genomföra beslutade åtgärdsprogram (Miljöbalkskommitténs författningsförslag MB 5 kap. 4 §).

Jag har övervägt om vattenmyndigheten bör bemyndigas att meddela generella föreskrifter som skulle gälla områden där andra myndigheter har ansvar enligt olika bemyndiganden. En sådan föreskriftsrätt skulle ge vattenmyndigheten möjlighet att själv ta initiativ till och genomföra en åtgärd som behövs för att nå ett miljömål.

Jag har stannat för att inte generellt föreslå en sådan föreskriftsrätt. Ett argument mot en sådan rätt är att den skulle omfatta områden där det redan finns bemyndiganden. Konflikt skulle därmed uppstå med andra myndigheters föreskrifter. Dessutom är det viktigt att inte ha en ordning som begränsar det ansvar varje myndighet måste ha för att genomföra åtgärdsprogrammet. Ramdirektivet innehåller inte heller något krav på föreskriftsrätt för den myndighet som beslutar om åtgärdsprogrammet. Regeringen skall emellertid ha möjlighet att ge vattenmyndighet

föreskriftsrätt, där så bedöms erforderligt (Miljöbalkskommitténs författningsförslag MB 5 kap. 12 §).

Vad som har sagts ovan innebär att ett åtgärdsprogram enligt ramdirektivet har en annan ställning än t.ex. miljöstrategier eller utvecklingsstrategier för län eller regioner. Sådana strategier har sin betydelse som vägvisare för insatser och som plattform för samverkan mellan olika aktörer i utvecklingsarbetet. I vilken grad de genomförs beror på styrkan i processen vid framtagandet och hur olika parter förmår att samverka om åtgärder. De har dock – till skillnad från åtgärdsprogrammen – ingen rättsverkan och är inte bindande för andra myndigheter eller kommuner, och än mindre för enskilda.

Skall åtgärdsprogrammet kunna överklagas?

Det får övervägas om det skall vara möjligt för enskilda – och även vissa statliga myndigheter – att överklaga åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Ramdirektivet innehåller inga regler om överklagande av beslut om t.ex. åtgärdsprogram. Det är därför upp till medlemsstaten att bestämma om vilka regler som kan behövas på detta område.

Frågan om överklagningsrätt är i hög grad beroende av den grundläggande frågeställningen om åtgärdsprogrammets och förvaltningsplanens status. I vilken grad åtgärdsprogrammen är bindande påverkar behovet av rätt att överklaga.

Åtgärdsprogrammen kan förväntas utgöra strategiska dokument som normalt inte innehåller specifika handlingsregler för enskilda. Åtgärdsprogrammen kommer alltså inte att normalt innehålla förvaltningsbeslut i enskilda fall. Det är inte vattenmyndigheten som fattar de beslut som är rättsligt bindande för enskilda, dvs. de som direkt påverkar enskildas rättsställning. Sådana beslut får fattas senare av andra myndigheter och kommuner.

Det kan med hänvisning till detta hävdas att någon klagorätt inte behövs. Vad beträffar förvaltningsplanen är den främst ett informations- och rapporteringsdokument och den bör inte kunna överklagas.

En sådan syn på åtgärdsprogrammets rättsliga status och överklagandefrågan kan synas okomplicerad. Verkligheten kan emellertid bli mer komplex än så. Det kan hävdas att vissa delar av innehållet i ett åtgärdsprogram t.ex. innebär restriktioner som

påverkar enskildas rättsställning. Av stor betydelse blir hur åtgärdsprogrammet kommer att se ut. Även om programmet har strategisk karaktär, kan det dock inte uteslutas att det kommer att finnas inslag i det som har en sådan innebörd att enskildas eller verksamheters rättsställning påverkas. Det kan t.ex. inte uteslutas att man ur åtgärdsprogrammet åtminstone i något fall kan identifiera ett enskilt vattendrag där det kanske finns enbart en större påverkare. I ett sådant fall, även om det torde höra till undantagen, skulle man kunna hävda att den enskilde verksamhetsutövarens villkor påverkas så mycket att grund finns för rätt att överklaga.

Frågan om överklagande av åtgärdsprogrammet har även samband med när åtgärdsprogrammet ska börja gälla. Om åtgärdsprogrammet överklagas vinner det inte laga kraft och det kan fördröja genomförandet av åtgärdsprogrammet och att uppnå miljömålen. Det kan medföra problem för Sveriges åtaganden enligt ramdirektivet. Dock bör framhållas att om man skulle finna att ett åtgärdsprogram har rättsverkan mot enskild är det viktigt från rättssäkerhetssynpunkt att möjligheter finns till överklagande.

Sammantaget menar jag, efter samråd med miljöbalkskommittén, att det är för tidigt att närmare utreda och ta ställning till frågan om överklagande av åtgärdsprogrammen. Framför allt är det angeläget att få ökad klarhet om hur åtgärdsprogrammen kommer att se ut. Det har i sin tur samband med utfallet av tidigare faser som analys och karakteristik och utformning av miljömålen. Hur dessa steg mer i detalj ska utformas utreds f.n. av Naturvårdsverket och SGU.

Till bilden hör även det arbete som pågår inom gemenskapen med att ta fram förslag till nya direktiv för att genomföra den s.k. Århuskonventionen. Dessa direktiv kan komma att påverka allmänhetens möjligheter att påverka t.ex. miljöprovningar och överklaga beslut med anledning av sådana.

Man kan också överväga om en statlig myndighet skall ha rätt att överklaga beslut om åtgärdsprogram, om det t.ex. bedöms för svagt för att uppnå de nationella miljömålen eller om bedömningen skulle vara att åtgärdsprogrammen skiljer sig i så väsentlig grad från varandra att en rimligt enhetlig rättstillämpning över landet allvarligt försvåras. Här har jag principiellt samma syn som jag redovisat angående miljömålen i avsnitt 3.3, dvs. en sådan ordning bör inte vara nödvändig med hänsyn till mitt förslag om ett begränsat antal vattendistrikt och därmed minde risk för en disparat rättstillämpning..

3.7 Förvaltningsplaner

Även förvaltningsplaner skall utarbetas (artikel 13). Nedan föreslår jag förvaltningsplaner för varje huvudavrinningsområde. Förvaltningsplanen för vattendistriktet i sin helhet kan ses som ett slags rullande verksamhetsberättelse och skall användas bl.a. vid rapporteringen till kommissionen. Förvaltningsplanen skall redovisa bl.a. miljöförhållanden, miljömål, en sammanfattning av åtgärdsprogrammet och en ekonomisk analys. Förvaltningsplanen är alltså väsentligt bredare än åtgärdsprogrammet.

Genom sitt helhetsperspektiv blir förvaltningsplanen ett brett informationsdokument om det vattenvårdande arbetet. Det är där man kan få en bild av hur det står till med vattnet och vattenmiljön. Den blir därigenom mycket viktig för att kommunicera vattenfrågorna med allmänhet och organisationer. Därför föreslår jag att förvaltningsplaner skall tas fram för varje huvudavrinningsområde, dvs. 119 stycken.

Om åtgärdsprogrammet fattar vattenmyndigheten ett skarpt beslut. När det gäller förvaltningsplanen antas den, dvs. den godkänns för att användas som beskrivning av vattenförhållanden och vattenåtgärder. Den har till skillnad från åtgärdsprogrammet ingen bindande verkan gentemot myndigheter och kommuner.

Huvudavrinningsområdena är efter svenska förhållanden ett lämpligt område för att upprätta en förvaltningsplan. De är naturligt avgränsade utifrån ett större vattendrag och storleken är i flertalet fall sådan att det bör gå att samla lokala aktörer kring dialog och samverkan. De samverkansorgan som jag föreslår i kapitel 5 bör svara för att ta fram förvaltningsplanen för huvudavrinningsområdet. Den fastställs av vattenmyndigheten.

Miljöbalkskommittén har i sin analys bedömt att genomförandet av direktivets regler om förvaltningsplaner inte bör bereda några problem. En viktig punkt är reglerna om information till och samråd med allmänheten vid utarbetandet av förvaltningsplanen, som bör tas in i författning. Motsvarande bör gälla samråden kring åtgärdsprogrammen, som kommer att vara centrala för bl.a. verksamhetsutövare. Hur den processen kan gå till behandlar jag nedan.

I ramdirektivet regleras frågor som rör förvaltningsplanen främst i artikel 13 och 14. Enligt artikel 13 skall det för varje avrinningsdistrikt finnas en förvaltningsplan vars innehåll beskrivs i direktivets bilaga VII. Den planen tas fram av vattenmyndigheten.

Den har främst betydelse som rapporteringsinstrument, medan det är förvaltningsplanerna för huvudavrinningsområdena som är de intressanta för dialogen och processen kring vattenarbetet.

Kortfattat kan innehållet i förvaltningsplanen beskrivas enligt följande:

1. En allmän beskrivning av avrinningsdistriktets karakteristika
2. En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på vattnets status orsakade av mänsklig verksamhet
3. Identifiering och kartläggning av skyddade områden
4. Utformning av övervakning och resultat av övervakningsprogram
5. En förteckning över fastställda miljömål
6. En sammanfattning av den ekonomiska analysen över vattenanvändningen
7. En sammanfattning av åtgärdsprogrammet och hur miljömålen uppnås
8. Ett register över mer detaljerade program och förvaltningsplaner som rör t.ex. särskilda delavrinningsområden med en sammanfattning av deras innehåll
9. En sammanfattning av genomförd information och samråd med allmänheten
10. En förteckning över behöriga myndigheter
11. Förfarandet för att få fram underlag och information när förvaltningsplanen utarbetats.

Förvaltningsplanerna skall offentliggöras enligt samma tidtabell som inrättandet av åtgärdsprogrammen, dvs. senast 22 december 2009, och därefter ses över och uppdateras första gången senast 22 december 2015 och därefter vart sjätte år.

3.8 Process för att ta fram åtgärdsprogram och förvaltningsplan

3.8.1 Ramdirektivet och processen

Av artikel 14 framgår direktivets krav på process för framtagande av förvaltningsplaner. Det framgår att det är ett krav på staterna att uppmuntra aktivt deltagande från samtliga berörda parter i genomförandet av direktivet över huvud taget och särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna.

Ramdirektivet har inte samma ingående reglering av processen för att ta fram och uppdatera åtgärdsprogrammet som gäller för förvaltningsplanen. Av artikel 14.1 framgår dock att staten skall uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av direktivet, och detta gäller då även åtgärdsprogrammets utarbetande.

I det följande redovisar jag vissa idéer och förslag om hur man kan utforma en process främst när det gäller utarbetande av åtgärdsprogram och förvaltningsplan som tillgodoser krav på ett deltagande från allmänheten och övriga intressen. Utgångspunkter är bland annat punkterna 14 och 46 i portaltextern till direktivet. Där talas det både om information till allmänheten, samråd och delaktighet.

En av EU-kommissionens s.k. vägledningsgrupper behandlar frågan om allmänhetens deltagande i arbetet med ramdirektivet. I ett utkast till rapport, som jag tagit del av, behandlas olika perspektiv på deltagande – vad det står för, varför det är viktigt med en öppen process, vem som skall delta, när det skall ske, hur det kan gå till och hur utvärdering och rapportering bör gå till. Samtidigt konstateras att rapporten har tonvikt på generella principer och det framhålls att förfarandet måste anpassas till politiska institutionella och kulturella förhållanden i de olika medlemsstaterna.

Författningsmässigt regleras förvaltningsplanernas innehåll m.m. i Miljöbalkskommitténs författningsförslag MB 5 kap. 13 § och i bilagda utkast till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt, 5 kap. (bilaga 4).

3.8.2 Krav på processen

Motivation för miljöarbetet

För att åstadkomma mer långtgående förändringar i miljöarbetet räcker det inte med institutioner och regelverk. Det krävs också ett engagemang från många medborgare. Det måste bli naturligt att miljömålen i en hållbar utveckling har samma status som ekonomiska och sociala mål. Upplevelsen av den vikt samhället lägger vid olika mål avgörs inte så mycket av vad som uttrycks när målen sätts, som i det löpande beslutsfattandet när avvägningar mellan olika mål måste göras. För att motivera ett stort engagemang i miljöfrågorna måste det i handling visas att miljömålen, och i vårt fall vattenfrågorna, har hög prioritet.

En viktig faktor för att den lokale aktören skall ta till sig åtgärdsprogrammet som något mer än ett uppifrån kommande styrinstrument är att man känner att man är delaktig i den process som leder fram till beslutet om åtgärdsprogrammet. Processen bör alltså i sig medverka till att skapa ett engagemang för en förbättrad vattenmiljö, och den bör bidra till att göra aktörerna motiverade att agera med detta syfte.

Förslag måste presenteras på ett sådant sätt att det framgår i vilka delar de går att påverka och så att även icke-experterna kan förstå konsekvenserna av förslagen. Modern presentations- och visualiseringsteknik bör utnyttjas där den är en hjälp, liksom möjligheterna att med webbtjänster nå ut till breda grupper. Det är viktigt att vara aktiv i att föra ut förslag och uppmuntra debatt och det bör ske tidigt. Det kan vara lämpligt att i detta arbete samverka med studieförbund, branschorganisationer, miljöorganisationer och andra sammanslutningar som har den praktiska möjligheten att engagera de lokala aktörerna.

Den lokala kunskapen

Kunskaperna om miljön och olika verksamheters effekter på miljön är ofta skiktad. Den lokale aktören har mycket stor kännedom om den egna verksamheten och kan ofta löpande se förändringar i miljön. Man kan också ha detaljerad kunskap om lokal topografi, fauna och flora. Betydelsen av lokal kunskap stöda av aktuella forskningsresultat som jag tagit del av. Den mer centralt placerade experten kan å andra sidan ha mer kunskaper om samband, kemiska

och fysikaliska processer och förändringar i miljön som kräver särskilda mätningar för att kunna iakttas, samt har möjlighet att sätta in lokala skeenden i större sammanhang.

I traditionell myndighetsverksamhet och samhällsplanering har experten en starkare ställning än brukaren/aktören. Det kan leda till att viktig lokal kunskap inte blir känd och tas till vara. Att så sker står inte i något motsatsförhållande till att information och kunskaper på expertnivån ger underlag för myndigheternas arbete, i stället kompletterar aktörernas och experternas kunskaper varandra.

Miljön och verksamheternas påverkan är lokal. Att försumma att ta till vara den lokala kunskapen riskerar att försämra träffsäkerheten i åtgärdsprogrammet. Att det bygger på de lokala förutsättningarna måste inte i sig leda till att åtgärdsprogrammet blir onödigt detaljerat.

Det tillhör den grundläggande rättstraditionen att den som kommer att beröras av ett myndighetsbeslut på något sätt ges möjlighet att lämna synpunkter på beslutet innan det fattas. Allmänna regler om detta finns i förvaltningslagen (1986:223) och exempel på speciella sådana regler finns exempelvis i plan- och bygglagen (1987:10) och fastighetsbildningslagen (1970:988). Därigenom ges den berörde möjlighet att tillföra information som kanske saknats tidigare under handläggningen till ärendet och att över huvud taget argumentera för att beslutet skall bli så gynnsamt som möjligt för honom.

Samordning med myndigheter och kommuner

Samverkan med andra myndigheter i framtagandet av åtgärdsprogrammet är viktig, särskilt som det är många myndigheter som har att pröva och ge tillstånd till eller ange villkor för verksamheter. Det kan avse såväl länsstyrelsen som sektorsmyndigheter som Jordbruksverket, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen. Dessa andra myndigheter har kompetens att tillföra processen och kan bidra till att åtgärdsprogrammet fungerar i samhället i allmänhet och i den institutionella miljö där det skall verka i synnerhet.

Kommunerna företräder ett brett perspektiv. De uppträder såväl som tillståndsprovande myndigheter som lokala aktörer som med sin verksamhet påverkar vattenmiljön. Samtidigt har kommunerna en viktig roll i utvecklingen av samhället i stort genom sitt ansvar

för planeringen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Kommunerna som lokala aktörer och i sin vida samhällsbyggnadsroll bör ges möjlighet att involveras i arbetet med åtgärdsprogrammet. Det är viktigt att kommunerna i sin egenskap av myndigheter inom markanvändnings- och miljöområdet ges möjligheter att också från det perspektivet medverka i framtagandet av och påverka innehållet i åtgärdsprogrammet.

3.8.3 Andra liknande processer

Detaljplanprocessen

Detaljplanen har rättsverkan på det sättet att rätt till inlösen av mark kan grundas på en gällande detaljplan, liksom den kan vara skäl för beslut om bygglov, fastighetsbildning etc. Regelverket för antagande av detaljplan finns i 5 kap. PBL.

Detaljplan grundas normalt på karta och fastighetsförteckning. Till ett detaljplaneförslag hör också eventuellt detaljplaneprogram och miljökonsekvensbeskrivning, planbeskrivning och genomförandebeskrivning och under ärendets gång skall även upprättas samrådsredogörelse och utlåtande över hur inkomna synpunkter hanteras.

Kommunen skall alltid samråda med vissa angivna myndigheter och enskilda (sakägare). Syftet med samråden (att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan) och vad kommunen bör redovisa under samrådet liksom hur resultatet skall hanteras är reglerat.

Planförslaget skall också ställas ut under minst tre veckor. Hur utställningen kungörs och vilka handlingar som skall ställas ut är reglerat, liksom hur inkomna synpunkter tas om hand.

Det slutliga förslaget till detaljplan antas av kommunfullmäktige eller efter delegation av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden eller motsvarande. Länsstyrelsen, andra berörda kommuner samt sakägare och vissa organisationer har/kan ha besvärsmätt. De som kan ha rätt till ersättning hanteras på särskilt sätt.

Översiktsplanprocessen

Översiktsplanen har inte rättsverkan utan utgör en sammanställning av kommunens bedömningar om markanvändningen. Olika beslut om bygglov etc. kan alltså inte grundas enbart på översiktsplanen. Översiktsplanprocessen är reglerad i 4 kap. PBL. Vilka dokument som översiktsplaneförslaget skall bestå av är reglerat liksom för detaljplaneförslaget.

Samråd skall ske på i princip samma sätt och med samma parter och med samma syfte som för detaljplan. Även i detta fall skall en samrådsredogörelse upprättas.

Planförslaget skall ställas ut under minst två månader. Synpunkter kan lämnas skriftligen under utställningstiden. Även för översiktsplan är reglerat hur utställningen kungörs och vilka handlingar som skall ställas ut. Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett särskilt granskningsyttrande utifrån vissa angivna aspekter. Inkomna synpunkter och kommunens hantering av dem skall redovisas i ett utlåtande.

Översiktsplanen antas av kommunfullmäktige. Beslutet kan inte överklagas annat än som kommunalbesvär. Efter att antagandet vunnit laga kraft skall planen skickas till ett antal angivna myndigheter.

Lantmäteriförrättning

Processen i lantmäteriförrättningen regleras i 4 kapitlet plan och bygglagen. Ansökan ställs till den lantmäterimyndighet som har att fatta beslut i frågan. Under förrättningens gång utgörs myndigheten av handläggande tjänsteman (förrättningslantmätaren) och eventuellt gode män.

Myndigheten skall utreda förutsättningarna i ärendet. I detta utredningsarbete kan sakägares uppgifter användas, men myndigheten har ansvaret för underlaget för sitt beslut. I utredandet ligger såväl att ta reda på tekniska förutsättningar som de planmässiga och legala. Där ingår att ta reda på övriga sakägares inställning till sökandens yrkanden och att samråda med andra berörda myndigheter.

När förutsättningar är klara skall myndigheten fatta beslut i ärendet, vilket kan men inte måste ske på sammanträde. I

beslutsfattandet ligger normalt (ingår egentligen inte i förfarandet) att väga enskilda och allmänna intressen mot varandra.

Efter att beslutet är fattat (eller av praktiska skäl ofta omedelbart före) utför myndigheten de tekniska åtgärder som är nödvändiga i form av markering av gränser, upprättande av karta m.m., och när beslutet vunnit laga kraft de registreringsåtgärder beslutet föranleder.

Rätt att överklaga beslutet tillkommer berörda sakägare och företrädare för det allmänna intresset (länsstyrelsen eller inom detaljplan kommunen). Beslut överklagas till fastighetsdomstolen (en tingsrätt i varje län) och vidare till hovrätten och Högsta domstolen (HD).

3.8.4 Förslag till process

Tidiga samråd

Grunderna för åtgärdsprogrammet är miljömålen och avrinningsområdenas karakteristika. Karakteriseringen talar om hur det ser ut, miljömålen hur det skall se ut i en framtid och åtgärdsprogrammet hur detta skall åstadkommas. För att åtgärdsprogrammet skall kunna förstås måste miljömålen och karakteriseringen finnas med, något som är viktigt att ta hänsyn till när åtgärdsprogrammet skall diskuteras i en vidare krets.

För att få delaktighet i och förankring för åtgärdena och för att ta till vara kunskap bör vattenmyndigheten på ett så tidigt stadium som möjligt fånga in synpunkter och förslag från lokala aktörer och från andra myndigheter. I praktiken kommer det att i stor utsträckning ske via de lokala samverkansorgan som jag föreslår i kapitel 5. Det är angeläget att få del av såväl reaktioner på förslag och utkast lika väl som helt nya förslag till åtgärder för att nå miljömålen. Även information om vattenmyndighetens process för sitt beslutsfattande med tidplan, samråd, publicering m.m. bör föras ut på ett tidigt stadium.

Regelverket för processen bör utformas så att det är obligatoriskt att samråda med vissa myndigheter som mer direkt berörs i sitt arbete av åtgärdsprogrammet. Hit hör framför allt länsstyrelserna och sektorsmyndigheter och kommunerna inom vattendistriktet. Även miljödomstolarna med sin tillståndsprövande verksamhet bör ingå i samrådsgruppen. När det gäller

lokala aktörer bör det vara tillräckligt att myndigheten tydligt erbjuder organisationer av aktörer att delta i samrådet, medan enskilda aktörer inbjuds delta via annonser och kungörelser.

Beroende på åtgärdsprogrammets innehåll och problemens karaktär bör övervägas att inbjuda centrala verk, högskolor etc. att delta i samrådet.

Det kan vara svårt att engagera en bredare krets människor i ofta abstrakta frågor kring samhällsbyggande och miljö. En orsak till detta kan vara just att frågorna är för abstrakta. Det är därför angeläget att frågor, utkast och förslag visualiseras på ett sådant sätt att de blir konkreta och förståeliga, och att konsekvenserna av de olika tänkbara vägarna att nå miljömålen blir beskrivna så att en allmänhet kan diskutera och ta ställning till dem.

Med hjälp av IT-stöd ges såväl nya möjligheter att visualisera komplicerade processer som nya möjligheter att nå ut till breda grupper, och dessa möjligheter måste tas tillvara. Värdet av det direkta mötet mellan människor skall dock inte underskattas. Ett sätt att göra det möjligt att organisera möten mellan lokala aktörer och andra berörda och intresserade kan vara att ta hjälp av intresseorganisationer. Branschorganisationer inklusive lantbrukarnas organisationer, miljöorganisationer och andra bör därför engageras att tillsammans med vattenmyndigheten och lokala samverkansorgan föra ut diskussionen. Kommunernas kontaktpersoner för Agenda 21-arbetet bör också kunna vara viktiga samverkanspartners.

För den fortsatta hanteringen är det viktigt att det som kommer fram via de tidiga samråden dokumenteras. Det kan också vara viktigt för att motivera ett deltagande från lokala aktörer att det de för fram noteras för att kunna komma till användande i den fortsatta processen. Samrådsaktiviteterna bör därför läggas upp så att det finns ett tydligt avrapporteringstillfälle.

Med resultatet av det tidiga samrådet som en tredje utgångspunkt utöver miljömålen och karakteriseringen av vatten distrikt utformar vattenmyndigheten mer konkreta förslag till åtgärder. Även under detta arbete kan givetvis kontakter behöva tas med såväl andra myndigheter som med lokala aktörer. Särskilt viktigt blir det där åtgärdsprogrammet direkt förutsätter ett visst agerande från en annan myndighet, liksom där avsikten är att överlåta utformningen av mer detaljerade åtgärder till lokala aktörer.

Publicering

Det färdiga förslaget till åtgärdsprogram skall göras tillgängligt för andra myndigheter, lokala aktörer och allmänheten i övrigt. I plan- och bygglagen regleras hur översikts- och detaljplaner skall ställas ut för att ge möjlighet för den som så önskar att lämna synpunkter. Begreppet utställning leder tankarna till traditionella utställningar med pappersdokument som finns tillgängliga på en viss fysisk plats. Det kan finnas anledning att finna ett annat begrepp som innefattar att göra tillgängligt också digitalt över Internet och på andra sätt. I detta betänkande används begreppet publicering, som här avses omfatta såväl traditionella utställningar som webbt teknik.

Förslaget till åtgärdsprogram skall publiceras under en tid av sex månader. Under denna tid kan den som så önskar lämna skriftliga synpunkter på förslaget. Kravet på skriftlighet grundas i att det skall vara reda i processen och praktiskt möjligt för vattenmyndigheten att hålla reda på inkomna synpunkter. Kraven på skriftlighet bör inte ställas alltför höga, myndigheten skall kunna acceptera elektronisk post, t.ex. via webbformulär.

Förslaget till åtgärdsprogram skall under publiceringen åtföljas av en sammanställning av miljömålen och vattendistriktets karakteristika. Dessutom skall en förteckning över genomförda samrådsaktiviteter och en sammanställning över synpunkter som lämnats i samrådsskedet och hur dessa tagits till vara i det fortsatta arbetet följa förslaget.

Liksom i det tidiga samrådsskedet är det viktigt att det publicerade förslaget är förstaeligt och tillgängligt för andra än fackexperter. Vattenmyndigheten bör ta till vara de möjligheter som tekniken erbjuder för att presentera förslaget och konsekvenserna av det så att lokala aktörer och enskilda har en möjlighet att ta ställning till det.

Beslut

Efter att tiden för publiceringen gått ut skall vattenmyndigheten ta ställning till inkomna synpunkter. Om dessa endast leder till smärre förändringar i förslaget, kan myndigheten besluta om åtgärdsprogrammet.

Ger inkomna synpunkter anledning till stora förändringar i förslaget kan det bli nödvändigt att publicera det på nytt. Eftersom

förslaget denna gång kan antas vara väl känt av dem som berörs av det, och de ändringar som gjorts sannolikt berör endast en begränsad del av distriktet, bör förslaget kunna publiceras under endast en månad. Samma möjlighet att lämna synpunkter mm gäller i denna andra publicering som i den första.

Därefter skall myndigheten ta ställning till eventuella nya inkomna synpunkter och sedan fatta beslut om åtgärdsprogrammet. Det bör alltså endast finnas möjlighet till en extra publiceringsomgång. Skälen till detta är att inte riskera att få en orimligt utdragen beslutsprocess. Dessutom torde det vara så att efter två publiceringar så har alla argument för och emot olika förslag kommit fram, och någon ny information till vattenmyndigheten är inte att vänta med en tredje publicering.

Beslut om åtgärdsprogrammet fattas av vattenmyndigheten. Till beslutet skall fogas en förteckning över under publiceringstiden inkomna synpunkter samt hur dessa hanterats. Av beslutet skall kopplingen till miljömålen och vattendistriktets karakteristika framgå. Beslutet skall sändas till berörda länsstyrelser, kommuner och miljödomstolar, och göras allmänt tillgängligt enligt samma publiceringsförfarande som tidigare redovisats.

Sammanfattningsvis bör processen med att ta fram åtgärdsprogram och förvaltningsplan se ut på följande sätt:

1. Minst tre år före början av den period planen avser, dvs. första gången senast den 22 december 2006, skall en tidplan och ett arbetsprogram för utarbetandet av åtgärdsprogram och förvaltningsplan och en redogörelse för vilka samråd som skall genomföras offentliggöras
2. Minst två år före början av den period planen avser, dvs. första gången senast den 22 december 2007, skall en översikt över väsentliga frågor inom vattenförvaltningen offentliggöras
3. Minst ett år före början av den period planen avser, dvs. första gången senast den 22 december 2008, skall förslag till åtgärdsprogram och förvaltningsplan offentliggöras ("publicering"). Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och allmänhet skall under sex månader kunna yttra sig över förslagen.
4. Efter samrådet skall vattenmyndigheten ställa samman inkomna synpunkter och redovisa de förslag som de kan föranleda. Skulle det handla om stora förändringar bör ny

publicering ske under kortare tid.

5. Vattenmyndigheten fastställer åtgärdsprogram och förvaltningsplan senast den 22 december 2009.

Redovisningarna ovan skall göras offentliga och tillgängliga för kommentarer från allmänheten, däribland användarna. Även underlag och information som använts vid utarbetandet av planen skall på begäran göras tillgängliga.

Enligt artikel 15 skall kopior av förvaltningsplaner inom tre månader efter offentliggörandet sändas till EU-kommissionen och andra berörda medlemsstater

Processen att ta fram åtgärdsprogram och förvaltningsplan bör författningsregleras för att säkerställa att vissa krav på processen uppfylls, samtidigt som det är viktigt att det finns utrymme för flexibilitet.

Jag föreslår i samråd med Miljöbalkskommittén att processen regleras i tre nya paragrafer i 5 kap. miljöbalken (15–17 §§, redovisas i Miljöbalkskommitténs författningsförslag) samt i förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt 5 kap. 10–13 §§ (bilaga 4). Där regleras följande:

- Upprättandet av tidtabell och ett arbetsprogram för att utarbeta förvaltningsplan och åtgärdsprogram och vilka samråd som planeras, en översikt över väsentliga frågor som rör vattenförvaltningen och förslag till förvaltningsplan och åtgärdsprogram.
- Former för samråd och hur och när synpunkter skall lämnas.
- Former för sammanställning och redovisning av lämnade synpunkter och vattenmyndighetens förslag med anledning av dessa.
- Former för hur beslutat åtgärdsprogram respektive förvaltningsplan görs tillgängligt.

4 En ny vattenadministration

Sammanfattande överväganden och förslag

- Sverige och övriga medlemsstater skall flytta fram positionerna när det gäller skyddet av våra vatten och vattenmiljöer. Vi åtar oss att uppnå nya och högre ställda mål.
- 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. Vattenmyndigheterna skall ansvara för miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan för vattendistriktet och se till att analyser och övervakning av vattendragen kommer till stånd. De bör även ha uppgifter som t.ex. att ansvara för beredskapsfrågor avseende vatten och kalkningsplan.
- Ansvar för tillståndsprovning och tillsyn ligger kvar hos miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner. Vattenmyndigheterna skall emellertid föra vattnets talan i mål som berör vatten
- Vattenmyndigheten leds av en styrelse som speglar olika intressen – stat, kommun, näringsliv och miljöorganisationer. Regeringen utser styrelse, inklusive ordförande.
- Myndigheterna har huvudkontor i de län dit myndigheterna är lokaliserade. Dessutom bör områdeskontor kunna finnas på andra orter i distriktet.

- Till en början – med hänsyn till den snäva tidplan som gäller för etablering av den nya organisationen – knyts myndighetsansvaret till en av länsstyrelserna i varje distrikt. Under denna inledande fas är styrelsen en delegation i länsstyrelsen.
- Genomförandet av ramdirektivet medför behov av ytterligare resurser både vad avser personinsatser och investeringar i datasystem och modellutveckling m.m.

4.1 Positionerna flyttas fram i vattenarbetet!

Ramdirektivet för vatten är ett uttryck för vattenfrågornas höga prioritet i den europeiska gemenskapen. Det innebär att Sverige och övriga medlemsstater skall flytta fram positionerna när det gäller skyddet av våra vatten och vattenmiljöer. Vi åtar oss att uppnå nya och högt ställda mål. Det innebär bl.a. att leva upp till krav på analys och kontroll av vattnet och genomföra åtgärder för god vattenkvalitet och vattenförsörjning. För Sveriges del innebär det i sig nya uppgifter och nya utmaningar för alla aktörer inom vattenarbetet.

I mitt utredningsuppdrag ingår emellertid att även vid sidan av de krav som följer av ramdirektivet pröva frågan om en ändamålsenlig hantering av vattenfrågorna. Mot bakgrund av det tydliga behov som finns av en prioritering av vattenfrågorna även i Sverige är det angeläget att nu skapa en administration som på ett kostnadseffektivt sätt skapar förutsättningar för en uthållig utveckling av miljön.

Vår uppgift är alltså att skapa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation för detta arbete. Det innebär att vi inte endast skall göra det som behövs för att vi mer eller mindre nödtorftigt skall kunna hantera ramvattendirektivets krav. Det innebär inte heller att nu gällande organisation självklart skall vara utgångspunkt för den nya organisationen, även om befintlig struktur och befintliga resurser måste utnyttjas i väsentlig grad.

Utgångspunkten måste vara att organisationen skall tjäna vattnets intressen, samtidigt som kopplingen till övriga miljöinsatser skall beaktas. Organisationen skall vara flexibel i ett långsiktigt perspektiv och koppla till hela den struktur av intressenter som finns på nationell, regional och lokal nivå. Inte

minst viktigt är att organisationen fungerar på det lokala planet, där en stor del av det praktiska vattenvårdsarbetet bedrivs.

Kostnadseffektivitet är viktigt. Med det menar jag att utbytet av insatta resurser skall öka. Vi kan inte skapa en organisation som enbart innebär att en ny nivå överlagras redan befintliga, och att alla nuvarande organ fortsätter att göra sitt. Uppgifter skall kunna flyttas mellan organ och mellan nivåer.

4.2 Utgångspunkter för organisationen

Mot denna bakgrund har jag haft följande utgångspunkter för utredningsprocessen och förslaget till organisation:

1. *Resurser till vattnet – inte till byråkrati*

Ramdirektivet innebär att skyddet av vatten skall stärkas. En ny organisation för vattenfrågor måste innebära just detta – att nya möjligheter och nya resurser skapas för själva vattenarbetet. Kostnadseffektivitet är viktigt, dvs. att öka utbytet av insatta resurser. Det kan innebära förändring av uppgifter för organ på olika nivåer, dvs. alla kan inte förväntas ha samma uppgifter som i dag.

2. *Tydligt ansvar – god samverkan*

Ett stort antal aktörer är involverade i vattenvårdsarbetet, både på nationell, regional och lokal nivå. Det handlar om statliga myndigheter nationellt och regionalt, kommuner, företag, vattenvårdsförbund, samverkansgrupper, organisationer, EU-organ och flera andra. Det visar behovet av tydligt ansvar i organisationen, men också på behovet av samarbete mellan många parter.

3. *Uppgiftens innehåll skall styra utformningen av organisationen*

Ramdirektivet pekar ut en rad uppgifter som skall genomföras av medlemsstaterna för att skydda vattnet. Uppgifterna koncentreras kring att fastställa miljömål och ta fram, besluta om, genomföra och följa upp åtgärdsprogrammet i vattendistriktet. Uppgifternas innehåll och karaktär skall styra organisationens utformning.

4. *Processinriktad och fallstudieorienterad organisationsmodell*
Åtgärdsprogrammet och genomförande av enskilda åtgärder berör flera parter och intressen, alltifrån nationella myndigheter till enskilda vattenägare. En åtgärd kan kräva beslut från flera håll med stöd av lagstiftning, förordningar och föreskrifter. Den nya organisationens roll i sådana beslutsprocesser skall vara tydlig.
5. *Den konstruktiva syntesen – inte den dåliga kompromissen*
Ett antal organ och intressen har i dag uppgifter med koppling till ramdirektivet. Deras uppgifter och beslutsutrymme måste prövas inom ramen för den nya organisationen. En inte sällan förekommande beslutsmodell är "lite åt alla" – den dåliga kompromissen. Den nya organisationen skall ge ny kraft i vattenarbetet, genom en konstruktiv syntes vad gäller att sammanfoga olika intressen.

4.3 Ramdirektivet och vattenadministrationen

Ramdirektivet för vatten innebär en ny organisation för Sveriges hantering av vattenfrågor. Behöriga myndigheter skall utses, och de skall avgränsas geografiskt utifrån vattnets avrinning.

Enligt ramvattendirektivet bör målet att uppnå god vattenstatus eftersträvas för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.

Enligt artikel 3 i ramdirektivet skall medlemstaten identifiera de avrinningsområden som ligger inom dess nationella territorium och hänföra dem till avrinningsdistrikt (vattendistrikt). Om grundvatten inte följer ett visst avrinningsområde skall de identifieras och hänföras till det närmaste eller lämpligaste vattendistriktet. Kustvatten skall identifieras och hänföras till det närmaste/lämpligaste vattendistriktet.

I artikel 3.2 sägs att medlemsstaten skall säkerställa lämpliga administrativa arrangemang – vilket innefattar att identifiera lämplig behörig myndighet – för tillämpningen av bestämmelserna i direktivet. Medlemsstaten skall se till att direktivets krav för att uppnå miljömål och åtgärdsprogram samordnas för hela vattendistriktet. Medlemsstaten får utse ett befintligt nationellt eller

internationellt organ till behörig myndighet. Myndigheten skall utses senast den 22 december 2003.

I artikel 3 sägs också att medlemsstaterna skall se till att ett avrinningsområde som täcker mer än en medlemsstats territorium hänförs till ett internationellt vattendistrikt. För dessa områden skall medlemsstaterna tillsammans sköta samordningen så att miljömålen nås och åtgärdsprogram upprättas. För svensk del är det aktuellt med ett internationellt vattendistrikt vid Torne älv, tillsammans med Finland. I de fall ett vattendistrikt sträcker sig utanför gemenskapens territorium skall medlemsstaten sträva efter att åstadkomma samordning med icke medlemstaten för att uppnå direktivets mål i hela vattendistriktet. Sverige berörs av sådan samordning gentemot Norge i flera fall. I mitt uppdrag ingår emellertid inte att lämna förslag i de fall samverkan behöver etableras med angränsande stater om vattendistrikt.

Några definitioner enligt ramdirektivet:

Avrinningsområde – landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och sjöar till havet vid en flodmynning.

Delavrinningsområde – landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en serie av åar, floder och sjöar till en viss punkt i ett vattendrag (normalt en sjö eller flodtillopp).

Vattendistrikt (avrinningsdistrikt) – land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten, som enligt artikel 3.1 identifieras som huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden.

Behörig myndighet – en eller flera myndigheter som identifieras enligt artikel 3.2 eller 3.3.

I Sverige använder vi även begreppet *huvudavrinningsområde*. Det finns inte i ramdirektivet. Det definieras som ett avrinningsområde med en areal om minst 200 km² vid mynningen i havet, dvs. man börjar räkna vid mynningen och går uppströms. Sverige har 119 huvudavrinningsområden. De framgår av bilaga 3.

Antalet *delavrinningsområden* är ca 10 700 med en genomsnittlig storlek av 44 km². Uppdelningen i delavrinningsområden baseras på

naturliga avgränsningspunkter i vattendragen, t.ex. sjöutlopp eller punkter där två vattendrag flyter samman. Varje sjö större än 1 km² betraktas tillsammans med sitt lokala tillrinningsområde som ett eget delavrinningsområde.

Ett annat och kanske enklare sätt att definiera ett avrinningsområde är att det uppströms vid varje punkt i ett vattendrag avser hela det område som kan bidra till flödet i punkten. Varje sådant avrinningsområde avgränsas av en vattendelare, så att nederbörd som faller innanför vattendelaren förr eller senare bidrar till vattenflödet i punkten.

Jag använder i fortsättningen de enklare begreppen *vattendistrikt* och *vattenmyndighet*, istället för avrinningsdistrikt och avrinningsmyndighet.

Definitioner av avrinningsområden och andra begrepp finns i utkastet till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt 1 kap. 5 § (bilaga 4).

4.4 Vattenmyndigheternas uppgifter

Sammanfattande uppgifter

Ramdirektivet och dess implementering i svensk lagstiftning är den primära utgångspunkten för vattenmyndigheternas uppgifter. Direktivet innehåller en lång rad krav på medlemsstaterna bl.a. vad gäller karakteristik, analys, miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan, genomförande, uppföljning och rapportering, både vad avser inlandsytvatten, grundvatten och kustvatten. Vattenmyndigheternas uppgifter i denna process, vattenplaneringscykeln, beskriver jag närmare nedan.

Vid sidan av uppgifterna kring ramdirektivet, som är de centrala, kan man till vattenmyndigheterna även föra uppgifter som inte har grund i direktivet men som med fördel ändå kan läggas hos myndigheterna. Vad gäller tillsyn av beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen föreslår jag uppgifter för vattenmyndigheterna på sätt som beskrivs i kapitel 8. Ett annat område är beslut kring kalkningsplan och fördelning av medel för kalkning (se avsnitt 4.9).

Vattenmyndigheterna bör ha vissa uppgifter kring bildandet av de lokala samverkansorgan som jag i kapitel 5 föreslår skall bildas med huvudavrinningsområdena som bas, och som är en viktig del i genomförandet av direktivet. Jag utgår från att dessa organ bildas

på frivillig väg, men om det inte skulle ske skall myndigheten kunna bestämma om bildande och även vilka parter som skall ingå. Myndigheten skall även på motsvarande sätt kunna se till att det bildas vattenvårdssamfälligheter, i de fall det behövs särskilt skydd för en vattenförekomst och uppgiften inte kan lösas på annat sätt (se kapitel 6).

Vattenmyndigheterna skall inte vara tillstånds- och tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken. Ansvaret för tillståndsprövning och tillsyn ligger kvar hos miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner. Vattenmyndigheterna skall emellertid föra talan i mål som berör vatten och där tillvarata vattnets intressen.

De nu nämnda förslagen har sin motsvarighet i de författningsförslag avseende miljöbalken och andra författningar som redovisas av miljöbalkskommittén eller i detta betänkande. Vattenmyndigheternas uppgifter i sammanfattning framgår av bilaga 4, utkast till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt 1 kap. 4 §, och i bilaga 5 utkast till förordning (2003:00) med instruktion för vattenmyndigheten.

En viktig aspekt är potentialen för att ytterligare decentralisera uppgifter från den nationella nivån till vattenmyndigheterna. I de större vattendistrikt som jag föreslår kommer vattenmyndigheterna att ha en sådan storlek och kompetens att de även bör kunna hantera uppgifter som i dag ligger nationellt. Idag är bilden ganska splittrad på den nationella nivån med ett större antal myndigheter som hanterar vattenfrågor. Kan man föra ner ett antal uppgifter till vattenmyndigheterna ökar möjligheterna för en sammanhållen och kraftfull vattenförvaltning.

Jag föreslår att det i ett fortsatt arbete bör provas vilka ytterligare uppgifter som kan decentraliseras till vattenmyndigheterna för att få ett mer samlat och tydligare fokus på vattnet, utan att fördenskull äventyra behov av nationell samordning och överblick.

Uppgifterna i vattenplaneringscykeln

I vattenplaneringscykeln ingår analys och karakteristik, miljömål, åtgärdsprogram, förvaltningsplan, övervakning och rapportering. Dess inplacering i ett övergripande miljöpolitiskt sammanhang beskrivs i kapitel 2. Där finns även några åskådningsexempel för att

illustrera ansvarsförhållanden och beslutsprocess. Planeringen sker cykliskt och upprepas vart sjätte år.

I processen kring vattenplaneringen och i genomförandet av åtgärdsprogrammen deltar en lång rad aktörer – vattenmyndigheter, nationella myndigheter, länsstyrelser, lokala samverkansorgan, kommuner, vattenvårdsförbund, lokala grupper, osv. Man kan därför skilja mellan *övergripande ansvar*, som ligger på vattenmyndigheten, och *operativt ansvar*, som finns hos en lång rad aktörer som inom sina respektive ansvarsområden måste medverka i vattenpolitiken. En viktig uppgift för vattenmyndigheterna bör vara att forma effektiva processer som säkrar ett så brett engagemang som möjligt i former där ansvarsförhållandena är tydliga.

Uppgifterna enligt vattenplaneringscykeln kan sammanfattas enligt följande:

Analys och karakteristik

Vattenmyndigheterna har ett övergripande ansvar för analyser och karakterisering av vattendrag och vattensystem i sina respektive vattendistrikt. Arbetet grundas på ett nationellt underlag avseende bedömningsgrunder för olika typer av vatten som Naturvårdsverket och SGU tar fram. Av stor betydelse är den regionala och lokala kunskap som finns hos länsstyrelser, lokala samverkansorgan, kommuner, VA-verk, vattenvårdsförbund, vattendragsgrupper m. m.

Miljömål

Vattenmyndigheterna beslutar om miljömål för vattenförekomsterna med utgångspunkt från analys och karakteristik och nationellt underlag för klassificering av olika typer av vatten. Myndigheten skall även besluta om undantag från miljömålen. Det kan gälla konstgjorda eller starkt förändrade vatten och undantag i form av tidsfrister m.m. (se kapitel 3). Även kring miljömålen medverkar länsstyrelser, lokala samverkansorgan, kommuner m fl med sin kunskap.

Åtgärdsprogram

Vattenmyndigheten ansvarar för att upprätta och fastställa åtgärdsprogrammet för vattendistriktet. Det skall innehålla miljömålen samt grundläggande åtgärder enligt ramvattendirektivet och

kompletterande åtgärder (se kapitel 3). Även i arbetet med åtgärdsprogram medverkar aktörer enligt ovan.

Om det är nödvändigt för att miljömålen skall nås, skall vattenmyndigheten kunna begära att regeringen fastställer åtgärdsprogrammet eller en del av det.

Förvaltningsplan

Myndigheten skall enligt ramdirektivet fastställa en förvaltningsplan för distriktet. Denna förvaltningsplan är ett informationsdokument om vattenförhållanden, miljömål och åtgärder i hela vattendistriktet (se kapitel 3). Förvaltningsplaner skall emellertid också upprättas för vart och ett av huvudavrinningsområdena i distriktet. Huvudansvaret för detta åvilar samverkansorganen, även om de fastställs av vattenmyndigheten.

Övervakning

Vattenmyndigheten har ansvar för att en övervakning av vattenmiljön enligt ramvattendirektivets krav etableras och genomförs för distriktet. Den operativa övervakningen utförs av länsstyrelser, kommuner, vattenvårdsförbund och högskolor/universitet. Vattenmyndigheten ansvarar för att ett program för övervakningen tas fram (se närmare avsnitt 4.8).

Rapportering

Medlemsstaterna skall rapportera till EU-kommissionen om genomförandet av ramvattendirektivet. Regeringen skall sända in förvaltningsplaner och rapport skall lämnas om analyser och övervakningsprogram. Vattenmyndigheterna tar fram underlag för denna rapportering.

Genomförandet av åtgärdsprogrammet involverar ett stort antal nationella och regionala myndigheter, kommuner och flera andra, där man fattar beslut i ett stort antal ärenden. För dessa beslut kommer åtgärdsprogrammet att bilda en ram. Enligt förslaget till ändringar i miljöbalken skall myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt beslutat åtgärdsprogram (miljöbalkskommitténs författningsförslag MB 5 kap. 4 §).

En viktig uppgift för vattenmyndigheterna är att följa upp genomförandet av åtgärdsprogrammet och hur miljömålen nås. Myndigheten bör ta initiativ och föra överläggningar med olika

parter som kan påverka utvecklingen åt rätt håll (Bilaga 4, utkast till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt, 5 kap. 14 §).

4.5 Hur många vattendistrikt?

4.5.1 Antalet distrikt – större eller mindre antal?

I ramvattendirektivet finns inga bestämmelser om antalet vattendistrikt. Det är upp till medlemsstaten att besluta om detta. Motiv finns för modeller med både få och flera distrikt. Alternativen bör prövas utifrån ändamålsenlighet och effektivitet, dvs. hur skall organisationen utformas så att den på det mest effektiva sättet medverkar till att uppnå miljömålen för vattnet. Det handlar om en kompetent, tydlig och kostnadseffektiv organisation i hela kedjan nationell, regional och lokal nivå.

Av stor betydelse för hur indelningen skall se ut och hur myndigheterna skall utformas är vilka uppgifter som skall utföras och vilken karaktär de har.

Ramdirektivet har ett starkt fokus på miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan, vilket utgör utgångspunkter för vattenmyndigheternas uppgifter. Grundläggande inslag blir att analysera både själva vattenförhållandena och hotbilder mot vattnet i ett brett samhällsperspektiv, att ta fram miljömålen, att upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner och se till att programmen genomförs och målen uppnås. En viktig uppgift blir att ligga i fronten beträffande kunskaper om vattenmiljön, vilket innebär samarbete med universitet och forskningsinstitut. Det innebär alldeles tydligt att myndighetens verksamhet inriktas på strategiska frågor och inte på ärenden och utföraruppgifter.

Behovet av kompetens och resurser kommer att öka i och med ramvattendirektivet. Genomförandet är en kvalificerad process som kräver hög kompetens inom sakområden som naturvetenskap och miljöteknik men även inom projekt- och processledning.

Både inriktningen på strategiska frågor och kompetens- och resurskraven talar för ett begränsat antal distrikt. Relativt få myndigheter med viss storlek innebär större möjligheter att samla kompetens och resurser och större möjligheter att fokusera på strategiska dimensioner i vattenarbetet.

Ytterligare ett antal skäl talar för ett mindre antal distrikt. Större distrikt ger större spelrum för nya konstellationer och nya arbetssätt, och gränsproblemen blir mindre. Myndigheter, kommuner och andra måste tänka i nya banor och prioritera gränsöverskridande arbete och flexibilitet. Inom regionen kan samverkan och partnerskap etableras fritt, utifrån avrinningsområden. Man har lättare att åstadkomma en gemensam syn på vattenfrågorna i en större region. En struktur med många vattendistrikt kan öka risken för inlåsning i nuvarande struktur.

En dimension i ramdirektivet är krav på ökad samordning och enhetlighet när det analys, karakterisering och de resultat som skall uppnås. Det är viktigt att bygga upp effektiva system för datainsamling, analys och övervakning. Samverkan måste ske mellan nationella expertorgan, miljödatavärddar och vattenmyndigheterna. Det bör finnas samordningsfördelar att vinna både inom analys, arbete med åtgärdsprogram och förvaltningsplan och övervakning om arbetet kan samordnas över större områden.

I ett längre perspektiv finns möjlighet till samordning mellan den kommande vattenadministrationen och en eventuell förändrad organisation av tillståndsprövning enligt miljöbalken. Miljöbalkskommittén lade i ett delbetänkande i juni 2002 fram en vision för provningsordningen som har koppling till mitt förslag om vattenmyndigheter för genomförande av EG:s ramdirektiv för vatten.

Visionen innebär att tillståndsprövning av stora verksamheter enligt miljöbalken, dvs. både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, i framtiden skulle ske hos förvaltningsmyndigheter av samma antal, på samma orter och med ansvar för samma geografiska områden som vattenmyndigheterna.

Miljöprövningen skulle då ske hos en förvaltningsmyndighet i första instans. De privaträttsliga frågorna om markåtkomst och ersättningar för intrång m.m. frikopplas från miljöprövningen och prövas av allmän domstol.

Ett argument mot att i dag överföra all tillståndsprövning i första instans till t.ex. länsstyrelserna är enligt betänkandet att de är så många, 21 stycken, att det inte är möjligt att upprätthålla tillräcklig kompetens överallt för att klara de största och mest komplicerade verksamheterna. En ordning med få vattendistrikt och vattenmyndigheter skulle vara lämplig bas för en organisation av förvaltningsmyndigheter med ansvar för tillståndsprövning. Det skulle vara lämpligt även för tillståndsmyndigheter att ha en

geografisk uppdelning som följer avrinningsområden. Det fordras också delvis samma slags kompetens för en vattenmyndighet och tillståndsprövningsmyndighet.

Med större distrikt finns en potential för att decentralisera uppgifter från den nationella nivån. Myndigheterna kommer att ha en sådan storlek och kompetens och hantera frågor över så stora områden att vissa uppgifter som i dag sköts av nationella myndigheter kan läggas över på distriktet. Det är då inte fråga om "nationella" uppgifter – dessa skall i princip skötas nationellt – utan uppgifter som det inte är möjligt eller lämpligt att lägga ut på 21 län men väl på några större regionala enheter. Möjligheterna ökar därmed att en i dag ganska splittrad hantering av vattenfrågor kan bli mer sammanhållen på regional nivå, med ökat fokus på vattnet som följd.

Det finns också argument för en modell med ett större antal distrikt och myndigheter. Ett ofta använt argument för en sådan lösning är att det ger större närhet till vattnet och vattenintressenterna. Kontaktvägarna blir kortare, personkänningen större och myndigheternas kunskap om de lokala förhållandena blir bättre. Det skulle i sin tur borga för högre effektivitet och bättre resultat i vattenvårdsarbetet.

På samma grunder kan man anföra argument mot en lösning med få och stora distrikt. En myndighet för ett stort område kan uppfattas som långt borta och inte tillräckligt synlig. Kontaktnäten kan bli svåra att upprätthålla, i synnerhet om antalet kommuner och andra aktörer i distriktet är mycket stort. Ett åtgärdsprogram för ett stort distrikt kan upplevas som avlägset och inte tillräckligt nära de egna vattnen.

Förord för ett begränsat antal distrikt

Sammantaget talar de grunder jag redovisat ovan för ett begränsat antal vattendistrikt. Den process som utredningen drivit med tre hearings med ett stort antal intressenter och de möjligheter som funnits för att lämna synpunkter även under tiden har gett stöd för den uppfattningen. Med undantag för Kommunförbundet, som förordar en annan modell för organisationen, har ett brett stöd uttalats för en modell med få distrikt och myndigheter.

Argument som samordning och enhetlighet kan tala för att ha hela staten som ett vattendistrikt. Den modellen är på väg att

införas i Skottland. En sådan ordning framstår dock inte som rimlig i vårt land. Från naturgeografisk synpunkt innehåller Sverige flera skilda vattenmiljöer. Det talar för åtminstone en viss regional differentiering. Vidare är det nationella ansvaret för vattenförsörjningsfrågor i Sverige spritt på flera myndigheter. Det finns inte en nationell myndighet som alldeles självklart kan täcka hela vattenperspektivet. På dessa grunder vill jag avvisa det alternativet.

En modell med ett mindre antal distrikt bör fungera tillsammans med en stark organisation på den lokala nivån, som kan ta vara på den kunskap och erfarenhet och det engagemang för en bättre miljö som finns nära vattnet. Här bör kommunerna spela en stor roll. Det är på denna nivå som dialogen med allmänhet och organisationer bör ske. Som jag redovisar i kapitel 5 bör vattendistrikt och vattenmyndigheter etableras tillsammans med lokala samverkansorgan med kommunerna som drivande aktörer. Härigenom kan man förena ett strategiskt inriktat vattenarbete i myndigheter med hög kompetens med ett brett och kraftfullt lokalt arbete.

En modell med större distrikt/myndigheter ger större utrymme för ansvar på den lokala nivån och öka möjligheterna att där hitta arbetsformer utifrån de lokala förhållandena. Behov finns under alla förhållanden av närhet, lokalkännedom, samrådsmöjligheter och förankring nära vattnet, oavsett hur man utformar den regionala organisationen. Det lokala arbetet kan på det hela taget vara tämligen oberoende av hur man organiserar sig regionalt och nationellt, förutsatt att ansvarsförhållandena är tydliga och myndigheterna uppträder på ett kompetent sätt.

Ett mindre antal större distrikt behöver inte innebära att den lokala förankringen blir svag. Det finns flera exempel, bl.a. inom statens verksamhet, där en organisation för hela landet genom regionala och lokala kontor har god spridning och god kunskap om lokala och regionala förhållanden. Vattenmyndigheten bör byggas upp på ett liknande sätt, dvs. genom huvudkontor och områdeskontor. Härigenom kan rimliga behov av närhet till myndigheten ändå tillgodoses.

Kommunförbundet har till utredningen redovisat förslag till en organisation som innebär att landet delas in i 15–25 vattendistrikt och att myndighetsuppgifterna tas om hand av kommuner i samverkan. Kommunförbundet anser att den lokala förankringen då blir starkare och att förutsättningar skapas för en samordning mellan vattenplaneringen och den kommunala fysiska planeringen.

Kommunförbundets förslag innebär som jag ser det att kommunerna skulle vara vattenmyndighet på såväl delvis nationell som regional och lokal nivå. De skulle även ha ansvar för genomförande, tillståndsgivning och tillsyn på lokal nivå. Därutöver har kommunerna rollen som tunga verksamhetsutövare bl.a. via VA-verken. Kommunerna skulle med ett sådant upplägg ikläda sig nära nog samtliga roller samtidigt. Detta skulle knappast stå i överensstämmelse med ambitionen att uppnå tydliga ansvarsförhållanden och hög kostnadseffektivitet. De effekter en sådan ordning med flerdubbla roller för kommunerna, skulle få för det kommunala självstyret ligger det utanför mitt uppdrag att belysa.

4.5.2 En indelning utifrån vattnets avrinning

Fyra vattendistrikt blir fem

Ett grundläggande inslag i ramvattendirektivet är att indelningen i vattendistrikt skall grundas på vattnets avrinning, detta för att effektivare kunna hålla ihop analys, mål, åtgärder och uppföljning i det samlade vattensystemet. Det innebär alltså att naturens förhållanden och inte befintliga administrativa gränser skall styra indelningen.

Jag har därför bett SMHI och SGU – som här får fungera som naturens advokater avseende ytvatten respektive grundvatten – att utifrån den ovan redovisade principmodellen med ett begränsat antal vattendistrikt redovisa förslag till antal distrikt och avgränsning.

SMHI:s förslag innebär att vattendistrikt knytts till avrinningsområdenas sammanhang med de stora havsbassängerna, dvs. Bottenviken, Bottenhavet, Egentliga Östersjön och Västerhavet (Kattegatt och Skagerrak). Det skulle således enligt SMHI innebära att Sverige delas in i fyra vattendistrikt.

I varje distrikt ingår även landområdena vid kusten mellan de huvudvattendrag från vilka vattnet rinner ut i respektive havsbassäng (s.k. kustområden). Dessutom tillkommer kustvattenområdet ut till en nautisk mil utanför baslinjen.

En avgränsning utifrån enbart ytvattnets avrinning skulle enligt SMHI:s förslag innebära att östra och sydvästra Skåne förs till distrikt Egentliga Östersjön medan västra Skåne förs till distrikt

Västerhavet. SGU menar att de stora sammanhängande grundvattenförekomsterna i Skåne talar för att Skåne så långt möjligt hålls ihop. Jag har därför efter samråd med SMHI och SGU fört Skåne till Egentliga Östersjön med undantag för huvudavrinningsområdena Vege å och Rönne å, som rinner ut i Skälderviken och därmed förs till distrikt Västerhavet.

Ett distrikt som sammanhänger med hela Östersjön blir mycket stort vad avser antalet län, kommuner och andra aktörer, folkmängd och där finns många vattensystem av sinsemellan olika karaktär. Under de överläggningar jag haft under utredningsprocessen har synpunkter framkommit om att dela distriktet i två. Å andra sidan innebär en delning att principen om att hålla ihop landområdena med de stora havsbassängerna frångås. Jag anser emellertid att de skäl som anförts för en delning väger så tungt att en delning är motiverad. Antalet vattendistrikt skulle därmed bli fem.

Författningsmässigt regleras indelningen i vattendistrikt i MB 5 kap. 10 § (se bifogat författningsförslag) samt i förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt, 1 kap. 2 § (bilaga 4).

Hur dela Östersjödistriktet?

Vid en delning av distrikt Egentliga Östersjön föreslår SMHI att det delas i en nordlig och en sydlig del. I den norra delen bör ingå områden som dränerar till Södra Ålands hav och Norra Gotlandshavet, dvs. man utgår från Egentliga Östersjöns underindelning i havsbassänger. Det innebär att det norra området sträcker sig från mellersta Uppland till Trosaån, dvs. Stockholmsregionen och Mälaren/Hjälmarenområdet utgör ett distrikt och området söder därom till Råån i västra Skåne utgör ett.

SGU menar för sin del att från grundvattensynpunkt bör den mellansvenska sänkan med sina speciella egenskaper (bl.a. relik salt vatten) ingå i ett enhetligt östligt område. Det innebär att det norra området enligt SGU:s mening bör gå ned till och med huvudavrinningsområde Vindån strax söder om Valdemarsvik.

Om delningen skall ske längre söderut och man skall hålla fast vid principen om indelning efter havsbassänger kan Västra och Östra Gotlandshavet enligt SMHI:s mening föras till norra delen av Egentliga Östersjön. Det innebär att vattendistrikt Norra Östersjön skulle gå ned till och med huvudavrinningsområde 76

Snärjebäcken i kalmartrakten. Det södra distriktet skulle då gå från område 77 Ljungbyån till Råån, inklusive sydvästra Öland.

Min utgångspunkt för indelningen i stort är att hålla samman landområden och havsbassänger, med hänsyn även till grundvattenförekomster. Med den utgångspunkten är det svårt att föreslå en gräns i södra Östergötland, även om grundvattnets intressen skulle tala för det. Däremot skulle man kunna dra gränsen i kalmartrakten, och då behålla sambanden med havsbassängerna och samtidigt inrymma hela den för grundvattnet viktiga mellansvenska sänkan i ett distrikt.

En sådan gränsdragning skulle emellertid göra det svårare att uppnå det övergripande syftet med att dela distriktet, dvs att få en rimligare situation när det gäller län, kommuner och andra aktörer. Det skulle innebära ett mycket stort distrikt som omfattar Stockholm/Mälarenregionen och områdena ned till södra Småland, och ett förhållandevis litet distrikt med huvuddelen av Skåne, Blekinge och södra Småland.

Min slutsats är att gränsen bör dras enligt SMHI:s grundförslag, dvs att det norra Östersjödistriktet sträcker sig ned till Trosaans huvudavrinningsområde. Det innebär den mest rimliga avvägningen mellan naturvetenskapliga hänsyn – som är utgångspunkten – och möjligheterna att få en bra hantering av vattenfrågorna med hänsyn till folkmängd, län, kommuner och andra intressen.

Jag vill framhålla att den mellansvenska sänkan är så viktig för grundvattenförekomsterna att man oavsett distriktsindelning lär få utveckla en samverkan med detta område som bas. Det kan handla om både analys, miljömål och åtgärdsprogram. De berörda vattenmyndigheterna bör se till att ett sådant samarbete kommer till stånd och att de resultat som uppnås inordnas i åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Mitt förslag till indelning i fem vattendistrikt framgår av kartan i bilaga 2. Avgränsningen i detalj framgår av förordningen (2003:000) om förvaltning av vattendistrikt (bilaga 4).

4.5.3 Vissa gränsfrågor

Kvarkenområdet och norra Uppland

I de synpunkter som inkom på utredningens lägesrapport 2002-06-03 behandlas två frågor om gränsdragningen mellan vattendistriktet Det gäller gränsen mellan distrikt Bottenhavet och distrikt Egentliga Östersjön i norra Uppland och gränsen mellan distriktet Bottenviken och Bottenhavet vid Umeälven.

Länsstyrelsen Uppsala föreslår att gränsen mellan vattendistriktet Bottenhavet och Egentliga Östersjön läggs vid Dalälven. Det förslag som anges i lägesrapporten innebär att vattendragen i upplandskommunerna förs dels till distrikt Bottenhavet, dels till distrikt Egentliga Östersjön. Det anses inte bra, eftersom vattendragen har väsentligen samma karaktär. Länsstyrelsens förslag innebär att vattendragen i de nämnda kommunerna förs till distrikt Egentliga Östersjön.

Svealands kustvattenvårdsförbund anser att gränsen mellan distriktet Bottenhavet och Egentliga Östersjön gräns bör följa Dalälvens södra avrinningsområdesgräns hela sträckan till kusten. Huvudavrinningsområdena 54–57 Tämnarån, Forsmarksån, Olandsån och Skeboån samt mellanliggande kustvattendrag bör tillföras Egentliga Östersjöns distrikt, vilket innebär att gränsen för det distriktet läggs något längre norrut jämfört med utredningens förslag. Det är enligt förbundet motiverat med hänsyn till naturgeografi, hydrologi, upprättande av åtgärdsprogram och administration. Kuststräckan i hela Upplands län ingår i dag i förbundet.

Östhammars kommun anser att det finns argument för att möjligen flytta gränsen mellan distriktet Bottenhavet och Egentliga Östersjön upp till Dalälven, vilket innebär att kommunen tillhör distrikt Egentliga Östersjön. Härigenom kan man lättare behålla samarbetet inom Svealands kustvattenvårdsförbund. Vidare har kommunen i praktiska avseenden mer gemensamt med Stockholms skärgård än med kusten till Bottenhavet.

Länsstyrelsen Västerbotten anser att sydgränsen för distrikt Bottenviken bör flyttas till den södra gränsen för Umeälvens och Lögdeälvens huvudavrinningsområden. Skälet för detta är bl.a. att Kvarken utgör ett sammanhängande område med ett omfattande utbyte mellan Sverige och Finland, och att det ekologiskt är ett sammanhållet tröskelområde.

SMHI:s och SGU:s synpunkter

Jag har bett om SMHI:s och SGU:s synpunkter när det gäller Kvarkenområdet och norra Uppland. SMHI menar beträffande Kvarken att det är svårt att flytta Umeälvens och angränsande huvudavrinningsområden till distrikt Bottenviken eftersom de dränerar till Bottenhavet. Gränsdragningen har tagits fram på hydrologiska och oceanografiska grunder, och då blir den enligt utredningens förslag. Dessutom anser SMHI att det inte behöver vara någon nackdel att båda vattendistrikten är intressenter i projekt som rör Kvarkenområdet. Redan i dag sker t.ex. internationell rapportering och marin miljöövervakning enligt utredningens gränsdragning.

Vad gäller norra Uppland har SMHI hydrologiskt grundade invändningar mot att flytta gränsen för distrikt Egentliga Östersjön norrut, eftersom de berörda huvudavrinningsområdena dränerar till Bottenhavet. SGU anser att det finns intresse att få med stora sammanhängande grundvattenförekomster i den nordligaste delen av distrikt Egentliga Östersjön, med hänsyn till den ringa tillgången på vattenresurser för orterna längs Upplandskusten. Om man flyttar gränsen norrut inryms emellertid ändå inte de stora grundvattenförekomsterna i samma distrikt. Från marin-geologisk synpunkt finns dock motiv för att flytta gränsen norröver.

Mina bedömningar

När det gäller den geografiska avgränsningen av vattendistriktet är min principiella utgångspunkt att den skall ske på naturvetenskapliga grunder. Det är en viktig dimension i ramdirektivet, där det mycket klart framgår att vattenadministrationen skall byggas upp utifrån vattnets avrinning. Här ingår även hänsyn till grundvattenförekomsternas lokalisering. Det innebär inte att andra grunder för avgränsningen saknar betydelse. Näringslivs- och bebyggelsestruktur och befintligt samarbete är exempel på sådana. Men jag anser det olyckligt att redan från början göra avsteg från den naturvetenskapliga indelningsgrunden, och innan den ens testats i praktisk verksamhet. Det måste finnas starka skäl för att gå ifrån huvudprincipen.

Jag har förståelse för de synpunkter som framförts både vad avser Kvarkenområdet och norra Uppland, där en strävan är att hålla ihop befintligt samarbete. Jag vill dock understryka att det är fullt möjligt att bedriva samarbete, t.ex. i projektform över administrativa gränser. Det finns mängder av sådant samarbete i snart sagt varje verksamhet. Vad gäller Kvarken används t.ex. de i lägesrapporten föreslagna gränserna både vid internationell rapportering och marin miljöövervakning. Dessutom är det inget som hindrar att man längre fram, när erfarenhet vunnits av hur arbetet i en naturvetenskapligt grundad indelning fungerar, göra avsteg där det kan visa sig nödvändigt. Min slutsats är således att distriktens avgränsning bör grundas på vattnets förhållanden i all möjlig utsträckning.

De gränsfrågor som aktualiserats under utredningsprocessen vill jag alltså bedöma mot den bakgrunden. Beträffande Kvarken anser jag att den naturvetenskapligt grundade gränsdragningen enligt SMHI:s förslag bör gälla tills vidare. För norra Upplands del är situationen att det från naturvetenskaplig synpunkt inte finns någon homogen gräns, om man tar hänsyn till både ytvatten och grundvatten. Skulle de stora sammanhängande grundvattenförekomsterna kunna föras till ett distrikt skulle det kunna vara ett motiv för att flytta gränsen, så som jag föreslagit för Skåne. Detta är emellertid inte möjligt och har inte heller förordats av någon av de berörda. Kvar står då att det vad gäller ytvattenförekomsterna finns starka skäl, såsom SMHI framhållit, för att låta den gräns gälla som tidigare diskuterats. Sammanfattningsvis anser jag därför att mitt ursprungliga förslag bör gälla. Jag vill än en gång understryka att indelningen totalt sett, med de gränser som nu förordas, innebär att det är naturens egen struktur som blir vägledande.

4.6 Vattendistriktens karakteristika

4.6.1 Sammanfattande beskrivning

Fem vattendistrikt innebär att antalet berörda län i varje distrikt varierar mellan två och tio. Genom att avgränsningen grundas på vattnets förhållanden kommer flera distrikt att innehålla mycket små delar av vissa län, vilket gör att antalet län ökar. Flera län ingår i två distrikt, Dalarnas län i tre (den största delen av länet finns dock i ett distrikt).

För samtliga distrikt gäller att de omfattar avrinningsområdena för vattendragen samt landområdena vid kusten mellan dessa vattendrag. Dessutom tillkommer kustvattenområdet intill en nautisk mil utanför baslinjen.

Först några övergripande geografiska fakta. Statistiken har hämtats från SCB:s och NUTEK:s regionala analys- och prognos-system med tillhörande databaser.

Tabell 1 Vattendistriktet – geografiska fakta

	Bottenviken	Bottenhavet	N Östersjön	S Östersjön	Västerhavet
Yta, km ²	110.408	162.160	26.056	55.015	57.295
Andel, riket, %	27	39	6	13	15
Antal inv/km ²	3,1	6,8	103,5	43,6	41,2
Län	2	6	6	10	7
Kommuner	18	52	51	79	89
Folkmängd	342.263	1.109.333	2.696.050	2.398.990	2.362.492
Andel, riket, %	4	12	30	27	27

Distriktens struktur i kulturgeografiska hänseenden skiljer sig ganska påtagligt, även om det finns distrikt som sinsemellan uppvisar likheter. Det gäller både befolknings- och näringslivsstruktur.

Bottenviks- och Bottenhavsdistriktet är varandra mest lika. Typiskt för distrikt Bottenviken är den starka inriktningen på skogsbruk, mineralutvinning, sågverk, massaindusti och stålverk. 52 % av antalet förvärvsarbetande i landet i utvinning av mineral och 11 % av de arbetande i sågverks- och massaindusti finns i området. Distrikt Bottenhavet har en liknande struktur med stor andel sysselsatta inom skogsbruk, sågverk, massaindusti och stålverk. Området har nästan hälften av antalet förvärvsarbetande i landets massaindusti. Storföretagsberoendet är påtagligt. Befolkningen har en tydlig tyngdpunkt i kustområdena i båda distriktet.

Område Norra Östersjön innefattar landets huvudstadsregion med Stockholm och Mälardalsområdet och har en helt annan struktur. Här finns på 6 % av landets yta nästan en tredjedel av folkmängden. Befolkningstätheten är över 100 personer/km², vilket

ligger nära det europeiska genomsnittet och det är mer än dubbelt så mycket som i områdena Södra Östersjön och Västerhavet. Tjänstesektorena dominerar med nästan 90 procent av alla förvärvsarbetande. Tillverkningsindustrin är klart underrepresenterad.

I distrikt södra Östersjön är andelen förvärvsarbetande större än i riket inom tillverkningsindustri, jordbruk och forskning och utveckling. I området finns både industriregioner och profilerade jordbruksområden i Östergötland och Skåne. I dessa områden finns även de befolkningsmässiga tyngdpunkterna.

I Västerhavsdistriktet har exportinriktad tillverkningsindustri en stark ställning, bl a inom fordon, kemi, papper och läkemedel, men där finns även de utpräglade jordbruksområdena i Halland och Skaraborg. Den norra delen, Värmland, har betydande industriell prägel. Göteborgsregionen svarar för en tredjedel av befolkningen i distriktet.

Distrikten Södra Östersjön och Västerhavet är ganska lika befolkningsmässigt. Båda distrikten har ca 2,4 miljoner invånare och befolkningstätheten ligger på drygt 40 inv/km². Här finns också det största antalet kommuner – 79 respektive 89. Det kan jämföras med distrikt Bottenviken som har 18 kommuner.

Tätortsboendet dominerar kraftigt i alla fem distrikten – från 79 % i Bottenvikenområdet till över 90 % i området Norra Östersjön (Mälardalen). Vidare dominerar kustboendet i alla distrikten. Distrikten Södra Östersjön och Västerhavet svarar tillsammans för drygt hälften av landets befolkning, medan knappt en tredjedel finns i område Norra Östersjön och 16 % i Bottenviken/Bottenhavsdistriktet.

4.6.2 Vattendistrikt Bottenviken

Allmänt – ytvatten

Distriktet omfattar avrinningsområdena för de svenska huvudvattendrag som mynnar i Bottenviken, dvs. från och med Torneälven till och med Dalkarlsån mellan Skellefteå och Umeå.

Naturgeografiskt består distriktet av Fjällområdet och Förfjällens slättområden i väster, Mellersta och norra skogsområdet i de inre delarna samt Norra Norrlands kust- och slättområden i öster. Vattendrag skär igenom distriktet främst i nordvästlig till sydostlig riktning. Skogen finns på drygt 60 % av ytan medan fjäll

och glaciärer upptar 18 %. Jordbruket svarar för mindre än 1 %. Moränjordar dominerar.

Försurningsläget i sjöar och vattendrag är relativt bra bortsett från kustregionen i distriktets södra delar. Regionen är dock försurningskänslig på grund av svårvittrad berggrund. Kalkning av sjöar förekommer endast i liten omfattning. Kring en del större metallindustrier och gruvor uppträder förhöjda metallhalter i mark och i vatten.

Vattnets sammansättning styrs i stor utsträckning av läckage från skogar och myrar. Vattnet är överlag näringsfattigt med stor andel organiskt bundet kväve och fosfor. Den stora andelen humus påverkar vattnets pH. Markläckaget av kväve- och fosfor per ytenhet till vattendragen och vidare till havet är lågt.

Den totala kvävetransporten via vattendrag och direkta utsläpp vid kusten till Bottenviken uppgår till 20 200 ton kväve/år (medelvärde 1985–1999). Det motsvarar 15 % av den totala kvävetransporten från Sverige till havet. Hänsyn har tagits till den retention (avskiljning) som sker i sjöar och vattendrag. Fosforbelastningen i distriktets avrinningsområde (brutto) utan hänsyn till eventuell retention uppgår till 1 240 ton fosfor/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar 18 % av den totala fosforbelastningen från Sverige.

Fjällområdet har den högsta årsnederbörden i landet. Avdunstningen i distriktet är låg, särskilt i fjällområdet. Den största delen av nederbörden bildar därför avrinning. De högsta flödena genereras av snösmältningen och sker under juni i de oreglerade vattendragen.

Distriktet innefattar både reglerade och oreglerade älvar. De två stora reglerade älvarna i distriktet är Luleälven och Skellefteälven. De stora älvarna Torneälven och Kalixälven är oreglerade. Även Piteälven är i stort sett oreglerad.

De reglerade vattendragen karakteriseras av starkt utjämnade flöden. Suorvamagasinet i Luleälven är landets näst största kraftverksmagasin. I de starkt reglerade älvarna är höga vårflöden relativt ovanliga. Höga flöden kan uppkomma under sensommaren och hösten när regleringsmagasinen är fyllda och eventuella stora regnmängder måste släppas förbi dammarna.

De oreglerade vattendragen har en kraftig vårflod i samband med snösmältningen och låga flöden under vintern. Höga flöden på grund av regn kan uppkomma framför allt under sensommaren och hösten. Torneälven uppvisar den högsta medelhögvattenföringen

bland landets vattendrag. Översvämningsrisker föreligger främst i kust- och skogslandskapet längs de stora älvarna.

Den genomsnittliga avrinningen är 420 mm/år. Distriktets yta inklusive kustvatten är ca 135 300 km² varav 14 480 km² av Torneälvens avrinningsområde ligger i Finland. Utflödet till havet utgör 30 % av det totala utflödet från Sverige.

Sjötätheten i distriktet varierar. Kust- och slättområdena har relativt få sjöar. I skogsområdet mellan kust- och fjällområdet finns många små sjöar. I fjällområdet hittar man många små och medelstora sjöar. I distriktet finns 1 781 sjöar som har en yta större än 0,5 km². De största vattendragen i distriktet är Torneälven, Luleälven och Kalixälven. De största sjöarna är Torneträsk, Hornavan och Uddjaure.

Grundvatten

Bottenviksdistriktet delas upp i tre huvudområden med avseende på möjligheterna att utnyttja grundvattenförekomster i jord för vattenförsörjningen. I distriktets *kustland* finns gynnsamma förutsättningar för stora grundvattenuttag ur sand- och grusavlagringarna i älvdalarna. I åsarna mellan älvdalarna och i morän är grundvattentillgången betydligt sämre. I *inlandet* är sand- och grusavlagringarna glest förekommande och rullstensåsarna har ofta terränglägen m.m. som gör att de inte innehåller större grundvattenvolymer. I dalgångarna kan förhållandena vara bättre, liksom i de deltabildningar som uppträder vid högsta kustlinjen (högsta kustlinjen = den högsta nivå som havsytan nådde upp till under den senaste istiden). Inom *kalfjällsområden* är grundvattenförhållandena mycket litet undersökta, med undantag för en del fritidsområden.

Grundvattenbildningen uttryckt som den effektiva nederbörden (den del av nederbörden som bildar grundvatten och ytvatten) är extremt hög i västra kalfjällsområdet, runt 1000 mm/år, men avtar mot öster och är i allmänhet mellan 300 och 400 mm/år i kustlandet.

Grundvattnet i distriktet har relativt låga salthalter på grund av låg vittringsbenägenhet i urbergsområdena. Det gör grundvattnet försurningskänsligt. I kustområdet kan grundvattnet vara antropogent försurat, men även naturlig försurning förekommer under högsta kustlinjen. Höga naturliga kloridhalter förekommer i

kustnära områden och kvarvarande relik saltvatten i jord- och berglager under högsta kustlinjen.

4.6.3 Vattendistrikt Bottenhavet

Allmänt – ytvatten

Distriktet omfattar avrinningsområdena för de svenska huvudvattendrag som mynnar i Bottenhavet från Sävarån norr om Umeå till och med Skeboån i norra Uppland.

Naturgeografiskt hör området i väster till Fjällområdet och Förfjällens slättnområden, varefter Mellersta och norra skogsområdet tar vid fram till kusten. Den norra delen av kustområdet ingår i Norra Norrlands kust- och slättnområden medan den sydligaste delen hör till De stora slätterna.

Moränjordar dominerar, men i Storsjöregionen och Orsatrakten består berggrunden av kalksten, liksom längs kusten i den sydligaste delen av distriktet. Kring Storsjön återfinns därför moränleror. I norra delen av distriktets kustland dominerar sand och lerjordar. Markanvändningen i distriktet domineras av skog (71 %). Fjällarealen uppgår till 9 % och andelen jordbruksmark är 2 %.

Försurningsläget i sjöar och vattendrag är relativt bra bortsett från delar av Dalarna, i delar av kustregionen samt längs gränsen mot Bergslagen, där försurningen är måttlig till kraftig. Kalkning av sjöar har varit stor i Västernorrland, Gävleborg och i Dalarna.

Där skogs- och myrområden dominerar markanvändningen är sjöar och vattendrag näringsfattiga. I Dalälvens jordbruksmarker, kring Storsjöns samt längs kustens jordbruksområden ligger kväve- och fosforhalterna dock högre.

Den totala kvävetransporten via vattendrag och direkta utsläpp vid kusten till Bottenhavet uppgår till 36 200 ton kväve/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar 27 % av den totala kvävetransporten från Sverige till havet. Hänsyn har tagits till den retention som sker i sjöar och vattendrag. Fosforbelastningen i distriktets avrinningsområde (brutto) utan hänsyn till eventuell retention uppgår till 2 430 ton fosfor/år (medelvärde 1985–1999). Det motsvarar 36 % av den totala fosforbelastningen från Sverige.

Nederbörden är störst i fjällområdet. Årsnederbörden når dock inte samma nivåer som i fjällområdet i distrikt Bottenviken.

Kustområdet har relativt hög nederbörd. Avdunstningen är relativt låg.

Älvarna i distriktet är, med få undantag, reglerade. Flödena är utjämnade med förhållandevis liten vårflod och med betydligt högre flöden under vintern jämfört med ett oreglerat vattendrag. De högsta flödena kan dock bli lika höga som under oreglerade förhållanden. De kan ofta komma under sensommaren eller hösten då regleringsmagasinen är fyllda och tillskott från kraftiga regn måste släppas förbi kraftverken.

Vattenföringen i de få oreglerade vattendragen karakteriseras av en kraftig vårflod i samband med snösmältningen, medan höga flöden på grund av regn kan uppkomma framför allt under sensommaren och hösten. Översvämningsrisker föreligger främst längs de stora vattendragen. Detta gäller även i delar av fjällområdet.

Medelavrinningen är 420 mm/år. Distriktets yta inklusive kustvatten är ca 190 300 km². Utflödet till havet är 42 % av det totala utflödet från Sverige. Sjöfördelningen karakteriseras av många små sjöar i skogsområdet mellan kusten och slättområdena närmast fjällområdet. I slättområdena vid fjällområdet finns relativt få och stora sjöar. Fjällområdet karakteriseras av många små och medelstora sjöar. I distriktet finns 2968 sjöar som har en area större än 0,5 km².

De största vattendragen i distriktet är Ångermanälven, Dalälven och Umeälven. De största sjöarna är Storsjön, Siljan och Ströms Vattudal.

Grundvatten

I *mellersta Norrlands kustland* kan stora grundvattenmängder tas ut ur sand- och grusavlagringarna i älvdalarna, men det är mindre gynnsamt i åsarna emellan dalgångarna och i moränerna är grundvattentillgången liten. *Södra Norrlands kustland* och *östra Svealand* kan se som en grundvattenregion. Här finns många stora sand- och grusavlagringar, en del som väl utbildade rullstensåsar med möjlighet till stora vattenuttag, t.ex. Ljunganäsen och Uppsala- och Badelundaåsarna.

I *Svealands- och Norrlands inland* är det gynnsamma förhållanden för uttag av grundvatten ur sand- och grusavlagringarna i dalgångarna, liksom i deltabildningar som uppträder vid högsta kustlinjen, som t.ex. avlagringarna vid Mora. Det är sämre i de glest

förekommande åsarna i högre terränglägen. Grundvattenförhållandena i *kalfjällsområdena* är mycket lite undersökta. Vattentillgångarna i urberget är ringa till måttlig. Grundvattenbildningens storlek är ungefär som i det nordligaste distriktet.

Den effektiva nederbörden är ca 1 000 mm i fjällkedjan och avtar mot öster och är mellan 300 och 400 mm vid Bottenhavskusten

Distriktet omfattar fyra regioner med avseende på grundvattnets kemi. Den ytmässigt största regionen är *urbergsområden ovan högsta kustlinjen*, som utmärks av svårvittrade bergarter, som ger låga salthalter i grundvattnet och liten motståndskraft mot försurning. *Norrlandskusten under högsta kustlinjen* utgörs också av svårvittrade bergarter. Kustregionen är mer utsatt för antropogen försurning än inlandet. Höga naturliga kloridhalter förekommer både till följd av saltvatteninträngning vid uttag i kustnära områden och på grund av kvarvarande relict saltvatten i berggrund och jordlager. Höga kloridhalter förekommer i grundvattnet som relict saltvatten och kan tränga in från havet i kustnära områden vid för stora brunnsuttag.

4.6.4 Vattendistrikt Egentliga Östersjön norra

Allmänt – ytvatten

Distriktet omfattar avrinningsområdena för de svenska huvudvattendrag som dränerar till Södra Ålands hav och Norra Gotlandshavet, dvs. huvudavrinningsområdena från och med Broströmmen till och med Tyresån. Dessutom tillkommer landområdena vid kusten mellan huvudavrinningsområdena samt kustvattenområdet intill en nautisk mil utanför baslinjen. Distriktets yta domineras helt av huvudavrinningsområdet Norrström, dvs Stockholm och Mälardalsregionen.

Naturgeografiskt hör distriktet till De stora slätterna och till Mellersta och norra skogsområdena. Markanvändningen i distriktet utgörs av 57 % skog, medan jordbruksandelen är 20 %. Sjöarealen är 10 % av totala arealen. Moränjordar dominerar i skogsområdena, medan jordbruksområdena domineras av lera och finkorniga jordarter. I den östra delen av distriktet är jorden kalkhaltig och där är försurningen ringa eller liten. I den västliga delen existerar viss försurning.

Den totala kvävetransporten via vattendrag och direkta utsläpp vid kusten till Egentliga Östersjön uppgår till ca 8 000 ton kväve/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar 7 % av den totala kvävetransporten från Sverige till havet. Hänsyn har tagits till den retention som sker i sjöar och vattendrag. Fosforbelastningen i distriktets avrinningsområde (brutto) utan hänsyn till eventuell retention uppgår till ca 450 ton fosfor/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar 7 % av den totala fosforbelastningen från Sverige.

Årsnederbörden är låg i den östra delen och högre i den västra delen. Årsavdunstningen är hög. Medelavrinningen blir därmed låg i den östra delen och jämförelsevis högre i den västra.

Vattenföringen karakteriseras av låga flöden under sommaren på grund av låg nederbörd och hög avdunstning. Höga flöden orsakade av regn och/eller snösmältning uppkommer oftast på våren och hösten, men förekommer även på vintern. Vårfloden är mindre markerad än i landets nordliga distrikt och inträffar vanligen under senare delen av april.

Regleringar finns i många vattendrag i distriktet. De flesta magasinen är dock små och inverkar därmed i mindre utsträckning på vattendragens flöden.

Översvämningsrisker föreligger framför allt i distriktets flacka områden där även flöden i mindre vattendrag kan orsaka översvämningsproblem.

Medelavrinningen är ca 280 mm/år. Distriktets area inklusive kustvatten är ca 29 500 km². Vattendragen i distriktet svarar för ca 4 % av det totala utflödet till havet från Sverige.

En del av avrinningen från huvudavrinningsområdet Norrström leds via Södertälje kanal ut från distrikt Egentliga Östersjön norra delen genom distrikt Egentliga Östersjön södra delen till Västra Gotlandshavet. Vid normal vattenföring motsvarar detta flöde 2–3 % av totala flödet från huvudavrinningsområdet Norrström. I situationer med höga flöden är andelen ca 8 %.

I distriktet finns 381 sjöar som har en area större än 0,5 km². De största vattendragen i distriktet är Norrström, Åkerström och Norrtäljeån. De största sjöarna är Mälaren, Hjälmaren och Väsman.

Grundvatten

Distriktet, som till större delen ligger under den högsta kustlinjen, genomkorsas av många stora rullstensåsar, som håller stora, lättutnyttjade grundvattenförekomster. Exempel är Uppsalaåsen, Enköpingsåsen och Badelundaåsen. Endast små mängder vatten kan utvinnas ur moränerna.

Sandstensakviferen i Närkeslättnens sedimentära berggrundsområde har goda uttagsmöjligheter. Grundvattenförekomsten i kalkstenen har däremot mindre betydelse för vattenförsörjningen. Urberget i öster och norr har mycket små uttagbara grundvattenmängder, medan berggrundvattnet kan utnyttjas bättre i den centrala västra delen av distriktet.

Grundvattenbildningen i större delen av distriktet är mellan 200 och 300 mm, men är större längst i väster. Grundvattenmagasinen fylls på ungefär lika mycket under våren och hösten, men töms mer under den varma vegetationsperioden än under vintern.

Fyra av landets nio regioner avseende grundvattnets kemi finns representerade i distriktet. Dominerande är *Mellansvenska sänkan* som karakteriseras av urbergsområden under högsta kustlinjen. Leror och andra finkorniga jordar ökar motståndskraften mot försurning. I *Upplands kalkpåverkade område* ökar motståndskraften genom kalkhaltiga jordar. Runt Mälaren kan grundvattnet ha höga sulfathalter. Höga naturliga kloridhalter förekommer i kustnära områden samt från relik havsvatten i berggrund och jordlager. *Sedimentära berggrundsområdet i Närke* har lättvittrade berg- och jordarter som ger god motståndskraft mot försurning. Det är bara den nordvästra delen av distriktet med relativt svårvittrade berg- och jordarter, som är försurningskänsligt.

4.6.5 Vattendistrikt Egentliga Östersjön södra

Allmänt – ytvatten

Distriktet omfattar avrinningsområdena för de svenska huvudvattendrag som dränerar till Västra Gotlandshavet, Östra Gotlandshavet, Bornholmshavet, Arkonahavet och Öresund, dvs. huvudavrinningsområdena från och med Trosaån till och med Råån samt Öland och Gotland. Dessutom tillkommer landområdena vid

kusten mellan huvudavrinningsområdena samt kustvattenområdet intill en nautisk mil utanför baslinjen.

Naturgeografiskt hör området till De stora slätterna, Småländska höglandet, Höglandets sluttningso mråden, Kalmarslätten, Öland, Gotland samt Skånes slättområden.

Skogen utgör 59 % av totala arealen, jordbruksmarken 19 % och sjöarealen 11 %. Den dominerande jordarten är morän. På Öland och Gotland samt i Skåne finns kalkberggrund och jordarna består av finkorniga jordarter.

Försurningen är ringa bortsett från i Kolmårdsområdet, de delar av sydsvenska höglandet som tillhör distriktet samt i Blekinge och längs Kalmar läns kust, där försurningen är måttlig till kraftig. Omfattande kalkning har utförts i dessa områden.

Den totala kvävetransporten via vattendrag och direkta utsläpp vid kusten till Egentliga Östersjön uppgår till ca 24 000 ton kväve/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar ca 20 % av den totala kvävetransporten från Sverige till havet. Hänsyn har tagits till den retention (avskiljning) som sker i sjöar och vattendrag. Fosforbelastningen i distriktets avrinningsområde (brutto) utan hänsyn till eventuell retention uppgår till ca 950 ton fosfor/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar 15 % av den totala fosforbelastningen från Sverige.

Årsnederbörden är låg och avdunstningen hög. Medelavrinningen blir därmed låg. Distriktet är det torraste i landet.

Vattenföringens variationer över året karakteriseras av låga flöden under sommaren på grund av låg nederbörd och hög avdunstning. Höga flöden orsakade av regn och/eller snösmältning uppkommer oftast på våren och hösten, men kan förekomma även under vintern. Vårfloden inträffar vanligen under början av april månad.

Regleringar finns i många vattendrag i distriktet. De flesta magasinerna är dock små och inverkar därmed i mindre utsträckning på vattendragens flöden. Översvämningsrisker föreligger framför allt i distriktets flacka områdena där även flöden i mindre vattendrag kan orsaka översvämningsproblem.

Medelavrinningen är ca 220 mm/år. Distriktets area inklusive kustvatten är ca 73 600 km². Vattendragen i distriktet svarar för ca 7 % av det totala utflödet till havet från Sverige.

Öland och Gotland liksom Kalmarslätten har mycket få sjöar. De stora slätterna har få och mycket stora sjöar. Relativt många och stora sjöar hittar man inom det Småländska höglandet. I

höglandets sluttningsområden finns många och små sjöar. I distriktet finns 996 sjöar som har en area större än 0,5 km².

De största vattendragen i distriktet är Motala ström, Helge å och Emån. De största sjöarna är Vättern, Åsnen och Sommen.

Grundvatten

Distriktet kan delas i delområden med avseende på möjligheterna att utnyttja grundvattenförekomster för vattenförsörjning. Området norr om Kolmården genomkorsas av rullstensåsar med möjligheter till relativt stora grundvattenuttag. *Sydsvenska höglandet* och dess randområden upptar en stor del av distriktet. Rullstensåsar och andra isälvsavlagringar utgör mäktiga grundvattenmagasin. I sydöstra Småland och i Blekinge är det brist på isälvsavlagringar och för vattenförsörjningen måste grundvattenbildningen ofta förstärkas på konstgjord väg.

Genom Östergötland löper de s.k. *mellansvenska randmoränerna* med ofta god grundvattentillgång, som t.ex. i Mjölbyfältet. I de *centrala delarna av Kalmar län* är rullstensåsarna fler och större än i övriga delar av höglandet och dess randområde. På *Öland och Gotland* förekommer sand- och grusavlagringar av betydelse för grundvattenutvinning sparsamt. *Sedimentära berggrundsområdet i Skåne* täcks till största delen av moränleror, men i jämförelse med andra delar av Sverige finns stora sand- och grusavlagringar. Issjöavlagringar kan i gynnsamma fall producera stora mängder grundvatten.

Distriktet har flera områden med betydelsefylla sedimentära berggrundsakviferer. I Östergötlands sedimentbergsområde är grundvattenförekomsten i sandsten betydligt större än i kalkstenen. På Gotland och Öland är grundvatten från kalkstensberggrunden viktig för den kommunala vattenförsörjningen. I sydvästra Skåne och på Kristianstadslätten finns landets viktigaste grundvattenförekomster i sedimentär berggrund. Sandstenarna i nordvästra Skåne är också goda akviferer, men uttagsmöjligheterna är blygsammare än på Kristianstadslätten. I sydvästra Skåne är de mäktiga kalkstenarna gynnsamma för grundvattenutvinning.

Grundvattenbildningen i distriktet är den lägsta i landet. Högst är den i distriktets norra och västra delar.

Norra delen och kustområdet till Skåne har relativt svårvittrade berg- och jordarter men leror m.m. ökar motståndskraften mot

försurning. Höga naturliga kloridhalter förekommer bl.a. i kustnära områden. I södra delen av området är depositionen av försurande ämnen stor. Urbergsområdena ovanför högsta kustlinjen från Skåne och norrut har lag motståndskraft mot försurning medan den är större i distriktets sedimentära berggrundsområden i Östergötland, Skåne samt på Öland och Gotland. Höga nitrathalter uppträder framför allt i Skånes jordgrundvatten p.g.a. läckage från intensivt odlade åkrar.

4.6.6 Vattendistrikt Västerhavet

Allmänt – ytvatten

Distriktet omfattar avrinningsområdena för de svenska vattendrag som mynnar i Västerhavet från Vege å i norra Skåne till och med Enningdalsälven vid gränsen till Norge.

I den norra delen hör området till De stora slätterna och till Mellersta och norra skogsområdena. Resterande del hör till Smäländska höglandet, Höglandets sluttningsområden och Västkusten.

Kalkberggrund och kalkhaltiga jordar återfinns på Västgötslätten. Stor andel kalt berg eller med tunt jordtäckte återfinns längs västra Götalands kust. Lerjordar dominerar på Västgötslätten, sandjordar längs Hallands kust. I övrig dominerar moränjordar. Skogen utgör 65 % , jordbruksmark 14 % och sjö 14 % av ytan.

Belastningen av metaller via vattendragen till Skagerrak är betydligt högre än till övriga havsområden. Till en del beror detta på en högre avrinning, men det finns troligen även andra orsaker. Försurningen är i stora områden måttlig till kraftig. På Västgötslätten med kalkhaltiga jordar är försurningsläget bra. Kalkningen av sjöar är omfattande.

Den höga avrinningen i distriktet bidrar till en hög belastning liksom de sandiga jordarna längs Hallands kustslättområde. Variationerna i kväve- och fosforutlakning är stora mellan rena jordbruksområden och skogsområden. Den totala kvävetransporten via vattendrag och direkta utsläpp vid kusten till Västerhavet uppgår till 42 200 ton/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar 31 % av den totala kvävetransporten från Sverige till havet. Hänsyn har tagits till den retention (avskiljning) som sker i sjöar och vattendrag. Fosforbelastningen i Västerhavets avrinningsområde

(brutto) utan hänsyn till eventuell retention uppgår till 1 580 ton fosfor/år (medelvärde 1985–1999). Detta motsvarar 24 % av den totala fosforbelastningen från Sverige.

Nederbörden är låg i området kring Vänern. Höga nederbörds-mängder återfinns i området ett stycke in från kusten. Särskilt gäller detta i stigningen mot Småländska höglandet.

Många vattendrag i distriktet är reglerade. Stora regleringar är Vänern, Göta älv och regleringar i tillflöden till Vänern. Vänern är som regleringsmagasin landets största. Vänern har därför stor utjämnande inverkan på flödet i Göta älv. Göta älv har den högsta medelvattenföringen bland landets vattendrag. (Torneälven har den högsta medelhögvattenföringen).

Vattenföringen är låg under sommaren på grund av låg nederbörd och hög avdunstning. Höga flöden orsakade av regn och/eller snösmältning uppkommer på våren och hösten. Översvämning-risker föreligger både i Vänerns större tillflöden, slättlandskapet öster om Vänern och kustvattendragen.

Medelavrinningen är 390 mm/år. Distriktets yta inklusive kustvatten är 81 000 km², varav 7 457 km² av Göta älvs avrinnings-område ligger i Norge. 17 % av det totala utflödet till havet från Sverige kommer från vattendragen i detta distrikt.

I området närmast Västkusten finns få och små sjöar. De stora slätterna har få och mycket stora sjöar. Relativt många och stora sjöar hittar man inom det Småländska höglandet. I höglandets sluttningsområden finns många och små sjöar. I distriktet finns 1 137 sjöar som har en yta större än 0,5 km². De största vattendragen i distriktet är Göta älv, Lagan och Ätran. De största sjöarna är Vänern, Bolmen och Glafsforden.

Grundvatten

Den nordligaste delen av området ligger ovanför högsta kustlinjen. Där finns glesa sand- och grusavlagringar i form av åsar, deltabildningar och älvsediment. Gynnsamma förutsättningar för större grundvattenuttag finns om åsarna ligger i älvdalarna eller i lägre partier i andra dalar. I Västra Götaland finns få större grundvattenmagasin som sand- och grusavlagringar. De potentiella grundvattentillgångarna är mycket små fränsett några få större randbildningar av grus, t.ex. Backamo, Dals Ed och Ödskölts moar.

På sydsvenska höglandet över högsta kustlinjen har de högt belägna åsarna mycket begränsade grundvattenförekomster. Rullstensåsar och andra isälvsavlagringar i större dalgångar och sjöbäcken innehåller betydande grundvattenmagasin, t.ex. längs Nissans och Lagans dalgångar. I Hallands kustområde och ådalar är grundvattentillgångarna stora i flera deltabildningar samt i kombinerade ås- och randbildningar.

Grundvattenförekomster av betydelse i berggrunden finns vid Billingen. Ännu bättre uttagsmöjligheter finns ur sandstenen i Ängelholmsområdet. I Bohuslän och västra Dalsland är uttagsmöjligheterna ur berggrunden mycket dåliga.

Grundvattenbildningen är relativt god med den högsta effektiva nederbörden på gränsen mellan Halland och Småland (600–800 mm/år). Den avtar mot såväl öster som väster. Den är som lägst runt Väneren. I distriktets nordligaste delar ökar den igen till mellan 400 och 600 mm/år.

Den nordligaste urbergsdominerade delen av distriktet och urberget på sydsvenska höglandet har känslighet för försurning. Mellansvenska sänkan söder därom är mindre försurningskänslig, liksom Billingens sedimentära bergrundsområde. Höga naturliga kloridhalter förekommer i grundvatten till följd av kvarvarande relict havsvatten i berggrund och jordlager. Området är som helhet utsatt för hög deposition av försurande ämnen, men leror och andra finkorniga jordar ökar motståndskraften mot försurning. Höga naturliga kloridhalter förekommer i kustnära områden samt från kvarvarande relict havsvatten i berggrund och jordlager. Det kan förekomma höga nitrathalter i jordgrundvattnet i Hallands jordbruksbygder.

4.7 Vattenmyndigheternas utformning

4.7.1 Två alternativ för myndighetsorganisationen

Tyngd och självständighet

En grundläggande utgångspunkt är att organisationen skall tjäna vattnets intressen. Det är viktigt att vi utformar organisationen så att den har tyngd och självständighet nog för att hävda vattnets frågor. En sådan profilering av vattnet är ett fundament i ramvattendirektivet.

I det föregående har jag redovisat ett antal utgångspunkter för den nya vattenorganisationen. En sådan är ”tydligt ansvar – god samverkan.” Det innebär bl.a. att det måste vara tydligt vem som gör vad. Just kraven på tydlighet har måhända varit de starkaste i de överläggningar jag fört med olika parter. Det faktum att så många parter är involverade i vattenarbetet stärker kraven på tydlighet och klara linjer. Tydliga roller är en förutsättning för att åstadkomma ett effektivt samarbete mellan många parter.

Jag vill framhålla att det självklart är ett intresse att utnyttja den administrativa struktur som vi under lång tid byggt upp för att hantera miljöfrågor. I den strukturen finns nationella myndigheter, länsstyrelser, miljödomstolar, kommuner och vattenvårdsförbund och flera andra. Oavsett vilken lösning som väljs är det viktigt att sambanden med övrigt miljöarbete fungerar. En viktig del i detta är att säkra sambanden med miljöarbetet för mark och luft, eftersom det har stor betydelse för hur vattnet mår.

Ramdirektivets krav och de starka kraven på tydlighet talar enligt min mening för att myndighetsorganisationen bör ha en självständig ställning. Med detta menas i första hand att myndigheten fattar egna beslut. Det tydligaste uttrycket för detta får man, av lätt insedda skäl, om vattenfrågorna hanteras i en egen myndighet. Det kan dock åstadkommas även i en lösning där myndighetsorganisationen knyts till en befintlig myndighet. En sådan självständighet för myndighetsorganisationen har det i stort rätt enighet om under utredningsprocessen.

Två alternativ

Med ovan nämnda utgångspunkter kan man se två alternativ för myndighetsorganisationen:

- Myndigheten är egen myndighet
- Myndigheten utgör en del av en länsstyrelse i vattendistriktet

Det *första alternativet* innebär att en egen myndighet skapas för de uppgifter som följer av ramdirektivet. Myndigheten har en styrelse och en chef. Myndighetens ansvar och verksamhet regleras i myndighetens instruktion.

Det andra alternativet innebär att ramdirektivets myndighetsuppgifter hanteras i en delegation inom en länsstyrelse i vattendistriktet. Formellt utser regeringen den länsstyrelsen till behörig myndighet. Delegationen har emellertid ett självständigt verksamhets- och beslutsansvar och länsstyrelsen har inte någon befattning med dessa beslut. Modellen används idag när det gäller miljöprövningsdelegation och hanteringen av EG:s strukturfonder.

Man får då tillföra bestämmelser i länsstyrelseinstruktionen om delegationernas uppgifter, sammansättning och beslutsformer. För att ge delegationerna legitimitet att besluta över länsgränserna (ett vattendistrikt består av flera län) behöver de nya arbetsuppgifterna anges i länsstyrelseinstruktionen samt pekas ut de länsstyrelser som skall fullgöra de arbetsuppgifter som anges i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

Även i detta alternativ utses en chef för verksamheten. För klarhetens skull bör dock framhållas att delegationen är en del i länsstyrelsen och att landshövdingen formellt är myndighetschef och tillsammans med styrelsen i länsstyrelsen ytterst ansvarig för verksamheten. Detta kan i sig leda till en förvaltningsrättslig komplikation, tväinstansjämv, till vilket jag avser att återkomma till nedan.

Oavsett alternativ kan myndigheten samlokaliseras med länsstyrelsen dels för att underlätta kontakterna med annat miljöarbete, dels repliera på länsstyrelsen när det gäller lokaler och administrativ service av olika slag.

För alternativet egen myndighet talar en ökad tydlighet i uppgifter och ansvar och i profileringen utåt. Vattenintressena kan få en tydligare profilering och de kan hävdas med större kraft. Att vattenfrågorna just skall lyftas fram och få en starkare ställning i det samlade miljöarbetet är alldeles uppenbart ett viktigt syfte med ramvattendirektivet. Direktivet innebär att EG för första gången tar ett helhetsgrepp om vattenpolitiken, med nya och högre ställda mål. Det innebär ett fokus på just vattnet, som inte har funnits tidigare, och detta skall återspeglas i varje medlemsstat. Alternativet egen myndighet innebär vidare att den geografiska indelningen kan ske helt och fullt utifrån avrinningsområdena, vilket är en viktig dimension i ramdirektivet.

Det sistnämnda förhållandet anser jag bör ha stor vikt i en samlad bedömning. Dagens länsstyrelser är många, 21 stycken, och länen är långt ifrån uppbyggda med vattnets avrinning som bas. I några fall finns ändå någorlunda överensstämmelse med vatten-

avrinningen, men som helhet är indelningen inte avrinningsanpassad. Att inordna vattenorganisationen i länsstyrelsen skulle göra det svårare att arbeta och samverka med vattnets förhållanden som bas

För "länsstyrelsemodellen" talar att den gör det lättare att integrera ramvattendirektivet i övrigt miljöarbete, vilket medför att miljöinsatserna avseende mark, luft och vatten lättare kan hållas samman. Länsstyrelserna har på regional nivå det samordnande ansvaret för att fastställa miljö kvalitetsmål och ta fram åtgärdsförslag. Länsstyrelserna är vidare ansvariga för miljömålsuppföljning och miljöövervakning och är dessutom regional miljöbalksmyndighet, vilket innebär ansvar bl.a. för viss tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken.

En inordning av myndighetsorganisationen i länsstyrelsen kan vidare innebära att det blir lättare att repliera på administrativa resurser i länsstyrelsen och utnyttja länsstyrelsernas samlade kompetens.

Ett skäl för en länsstyrelsemodell kan vara att man genom länsstyrelsen redan har en regional organisation som är möjlig att använda för tillkommande regionala samhällsuppgifter. Riksdagen har i ett beslut 2001 om samverkan på den regionala nivån uttalat sig i en sådan riktning. Till detta kan komma att företag, kommuner och andra intressenter är vana att förhandla och diskutera med länsstyrelserna i miljöfrågor.

Å andra sidan vill jag peka på att ett flertal statliga verksamheter valt andra lösningar än via länsstyrelsen för de uppgifter som skall lösas – oftast, för att inte säga alltid, via större områden än län. Avgörande i de fallen har varit att finna en uppläggning som är den mest lämpliga för den uppgift som skall lösas, och hänsyn till kostnader.

4.7.2 Förslag – på längre sikt och en kortsiktig övergångslösning

Egen myndighet för vattenförvaltningen förordas...

Sammantaget gör jag bedömningen att den bästa lösningen är att de uppgifter som följer av ramdirektivet samt ett antal uppgifter som idag hanteras av statliga myndigheter och länsstyrelserna bör

koncentreras till fem självständiga vattenmyndigheter. Skälen är följande.

För det första speglar den lösningen bäst det starkare fokus på vattnets intressen och de krav på tydliga ansvarsförhållanden som dels kommer till uttryck i ramdirektivet dels under mitt utredningsarbete lyfts fram av ett stort antal intressenter.

För det andra bortfaller risken för att blanda samman länsstyrelsens och vattenmyndighetens uppgifter. Bland vattenmyndighetens uppgifter, delvis av nationell karaktär, kommer att finnas moment som innebär åligganden för bl.a. just länsstyrelser. Det är i svensk förvaltningstradition en väl etablerad princip att undvika "direktivrätt över sig själv" och den oklarhet i ansvarshänseende som härigenom uppkommer. Det hör till saken att det som kan betraktas som det starkaste argumentet för "länsstyrelsemodellen" – samordningen med andra miljöfrågor – även med den nya ordningen i hög grad förblir ett länsstyrelseansvar, när exempelvis ett tillståndsärende skall hanteras på länsstyrelsen, med utgångspunkt från det övergripande åtgärdsprogrammet.

För det tredje finns störst förutsättningar att uppnå hög kostnadseffektivitet med den föreslagna modellen. Ett underlag för detta ställningstagande är den genomgång jag gjort av kostnader och kostnadseffektivitet i avsnitten 4.7.5 och 4.7.6. Med mitt förslag blir kopplingen mellan verksamhet och kostnader tydlig. Kostnader och resultat kan synliggöras bättre, vilket underlättar löpande styrning och uppföljning. Möjligheterna till en kraftfull samordning av resurser och därmed kostnadsbesparingar är klart större.

För det fjärde talar kompetensaspekten för att koncentrera de aktuella uppgifterna på ett fåtal myndigheter. Såväl rättssäkerheten som ambitionen att hitta de bäst möjliga lösningarna på olika problem understryker vikten av att effektivt utnyttja de – trots allt ganska begränsade – personella resurser som finns att tillgå i vårt land. Väl sammanhållna kompetenskluster kommer att vara avgörande för ett framgångsrikt vattenvårdsarbete.

Som framgått kommer länsstyrelserna under alla förhållanden att ha betydande uppgifter med anknytning till vatten. Länsstyrelserna har i respektive län ett miljöansvar och har som regionala miljöbalksmyndigheter ansvar för tillståndsgivning och tillsyn. De kommer också att ha ett operativt ansvar för analys och miljöövervakning och medverkar i arbetet med miljömål för vatten och åtgärdsprogram.

Författningsmässigt regleras bildandet av vattenmyndigheterna i MB 5 kap. 10 § (se författningsförslag). Myndigheternas uppgifter i sammanfattning framgår av utkastet till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt 1 kap. 4 § (bilaga 4) samt av utkastet till instruktion för myndigheten (bilaga 5).

...men en övergångslösning behövs

Vattenmyndigheterna skall etableras på mycket kort tid. Från det att jag lägger fram mina förslag och till dess vattenmyndigheterna skall vara i gång är det bara ett år. Det talar för att man bör finna någon form av övergångslösning, för att säkra ett smidigt införande av den nya organisationen. För detta talar inte minst det faktum att personresurser med hög kompetens snabbt måste säkras för att komma igång med arbetet i vattenplaneringsprocessen.

Mitt förslag är att fem länsstyrelser, en i varje vattendistrikt, får i uppdrag att initialt bygga upp de nya myndigheterna. Det bör då ske på det sätt jag har beskrivit ovan, dvs. att myndighetsuppgifterna anförtros en delegation i länsstyrelsen, som har en självständig ställning i länsstyrelsen och eget beslutsansvar.

De komplikationer av förvaltningsrättslig art som jag pekat på ovan, bör kunna hanteras övergångsvis, bl.a. genom att de åtgärdsprogram och andra "skarpa" beslut som skall tas av vattenmyndigheterna ligger ett antal år fram i tiden.

Regeringen bör utse delegationens ledamöter och även ordförande. En chef bör utses för verksamheten. Det måste göras tydligt vilka personresurser som knyts till delegationen, och även kostnader i övrigt måste kunna separeras från länsstyrelsen.

Den övergångslösning som jag här skisserar kan hanteras inom ramen för de författningsförslag som jag redovisar. Regeringen får övergångsvis utse de fem länsstyrelserna till behöriga myndigheter enligt MB 5 kap. 10 §. De uppgifter som myndigheterna skall ansvara för framgår av utkastet till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt, 1 kap. 4 §. Konsekvensändringar behöver ske i länsstyrelseinstruktionen och övergångsvis behöver även i länsstyrelseinstruktionen införas tillämpliga delar av det bifogade förslaget till förordning (2003:000) med instruktion för vattenmyndigheten. I länsstyrelseinstruktionen behöver även införas en regel som gör det möjligt för en länsstyrelse att fatta beslut som rör förhållanden i ett annat län.

4.7.3 Myndighetens styrelse

Vattenmyndigheten leds av en styrelse – övergångsvis av en delegation i berörda länsstyrelser. Styrelsen (delegationen) bör spegla olika intressen – staten (länsstyrelserna), kommunerna och näringslivet. Någon representant bör även komma från miljöorganisationerna, med hänsyn till deras många medlemmar och deras kunskaper och engagemang i miljöarbetet. Med en sådan sammansättning ges möjlighet till breda perspektiv och ökad legitimitet åt besluten. Styrelsen bör bestå av högst 9 ordinarie ledamöter och tre suppleanter.

Förslaget att styrelsens sammansättning speglar flera intressen – staten, kommunerna och näringslivet – har fått stöd under utredningsprocessen. Vissa har framhållit vikten av balans mellan olika intressen och att även någon från miljöorganisationerna ingår i styrelsen. Från något håll har hävdats att ordförande och myndighetschef bör utses av styrelsen och inte av regeringen.

Styrelsen (delegationen) bör utses av regeringen. Regeringen utser också ordförande och myndighetschef. För att utse styrelse kan man gå till väga på olika sätt. Regeringen kan utse styrelsen direkt och därvid se till att olika intressen speglas så att styrelsen får en bred kompetens och erfarenhet. Man kan också välja ett nomineringsförfarande, där t.ex. länsstyrelser, kommunförbund och näringslivs- och miljöorganisationer nominerar ledamöter, som underlag för regeringens beslut.

Jag förordar att regeringen utser styrelse utan föregående nominering. En fördel med den modellen är att risken blir mindre att man uppfattar en ledamot som företrädare i styrelsen för den myndighet eller organisation ledamoten kommer ifrån. Det bör understrykas att när någon har accepterat att ingå i en statlig styrelse deltar man inte som bevakande part utan man medverkar med sin kompetens i att genomföra det uppdrag myndigheten fått av regeringen. Å andra sidan kan nomineringsmodellen ha den fördelen att den främjar ett bredare engagemang och ansvarstagande kring verksamheten från medverkande parter. Det engagemanget bör dock kunna åstadkommas oavsett hur ledamöterna i styrelsen utses.

Man får förutsätta att styrelsen i sin helhet beslutar om övergripande frågor. I andra ärenden kan beslut delegeras till ordförande eller ordförande och en grupp ledamöter. Former för

beslutsfattande får anges i myndighetens instruktion (utkast bifogas som bilaga 5).

4.7.4 Huvudkontor och områdeskontor

Myndigheterna har huvudkontor i de län dit myndigheterna är lokaliserade. Dessutom bör områdeskontor kunna finnas på ett antal andra orter i distriktet. Myndighetschefen utses av regeringen.

Områdeskontoren är delar i myndigheten. Hur många områdeskontor som bör finnas bör myndigheten själv få avgöra, utifrån förhållandena i de olika vattendistriktet. Jag vill framhålla att områdeskontoren skall bedriva myndighetsverksamhet och det handlar här om samma nivå – dvs. huvudkontoret finns inte på en nivå och områdeskontoren på en nivå därunder.

Har kontoren samband med länsstyrelserna är det viktigt att gränsen mellan myndigheten och länsstyrelsen är tydlig. Om myndigheten t.ex. utnyttjar personalresurser och administrativt stöd från länsstyrelsen bör upphandling ske utifrån en tydlig specifikation av uppgifter och resursens omfattning.

Vattenmyndigheterna bör ha reella personresurser till sitt förfogande. Min bedömning är att vattenmyndigheterna måste ha kompetens inom de olika områden som har koppling till ramdirektivet och att personalresurserna måste ha en sådan storlek att den kritiska massan säkras. Det bör handla både om hydrologisk och biologisk expertis som kan täcka de olika skedena i vattenplaneringscykeln – analys, miljömål, åtgärdsprogram och övervakning – och projektledningskompetens. Den senare kompetensen motiveras av myndighetens inriktning på strategiska uppgifter. Härutöver behövs även viss ekonomisk och juridisk kompetens, hur stor kan bero av i vilken grad sådana resurser kan samutnyttjas med t.ex. en länsstyrelse.

Med utgångspunkt från de uppgifter som beskrivits i det föregående kan ett riktmärke vara 15–25 personer per myndighet. Det innefattar både huvudkontor och områdeskontor. Den storleken på myndigheten bekräftas av den analys länsstyrelserna har gjort av resurser och kostnader för vattenarbetet på regional nivå. (se avsnitt 4.7.6).

När det gäller hur administrationen praktiskt skall utformas är alternativen att myndigheten har den i egen regi eller att

åtminstone en del av de administrativa resurserna köps av en länsstyrelse. Om praktiska förutsättningar finns kan myndigheten samlokaliseras med en länsstyrelse, vilket kan vara en fördel dels i administrativt hänseende, dels med hänsyn till kopplingen till annat miljöarbete. Man bör inte utesluta att den även kan förläggas till en kommun. I den föreslagna övergångslösningen förutsätts att administrationen finns vid länsstyrelsen.

4.7.5 Kostnadseffektivitet

Syftet med direktivet är att stärka skyddet av vatten. Detta uppnås genom de olika aktiviteter som direktivet omfattar. För att ta ställning till hur bestämmelserna i direktivet skall omvandlas till insatser och verksamhet i Sverige har utredningen haft att ta ställning till dels de sakmässiga förhållandena i fråga om hur vattnet bäst skyddas, dels de kostnadskonsekvenser som följer av direktivet. I detta avsnitt kommer de kostnadsrelaterade frågorna att belysas.

Av det underlag som länsstyrelserna och nationella myndigheter har tagit fram, och utredningens underlag i övrigt, bl.a. den norska utredningen om konsekvenser av ramdirektivet, framkommer att införandet av direktivet kommer att medföra kostnader på lokal, regional och nationell nivå. Exakt hur stora dessa blir är osäkert, eftersom vissa centrala parametrar för genomförandet av de aktiviteter som direktivet omfattar ännu inte är fastställda. Detta innebär att mer exakta kostnadsberäkningar först låter sig göras när t.ex. riktlinjer för klassificering av olika områden och vattendrag har tagits fram.

Mitt förslag till organisation innebär att antalet vattendistrikt begränsas till fem stycken. Skälen för detta är främst sakmässiga som t.ex. att indelningen följer vattnets avrinning till våra större havsbassänger. Detta utvecklas i avsnitten 4.5.1 och 4.5.2 ovan. Där framförs också en rad rationella aspekter på indelningen i fem vattendistrikt, t.ex. minimering av gränsdragningsproblem, inriktning mot strategiska uppgifter och möjlighet till delegation från nationell nivå.

Jag anser också att den föreslagna indelningen torde vara det mest kostnadseffektiva alternativet. Indelningen är också till sin karaktär en beprövad organisationsmodell och den har sin motsvarighet i ett flertal myndighetsorganisationer med

rikstäckande ansvarsområden. Som exempel på sådana kan nämnas Försvarsmaktens fyra militärdistrikt, Banverkets fem banregioner, Kustbevakningens fyra regioner och Tullverkets sex regioner. Skillnaden mellan de fem vattendistrikten och nämnda exempel är avsaknaden av central organisation. Den centrala organisationen motsvaras i fallet med vattendistrikten i första hand av Naturvårdsverket. Det kan alltså konstateras att där förändringar under senare år skett på andra områden har slutsatsen i de allra flesta fall varit att från kostnadseffektivitetssynpunkt ett fåtal regioner är att föredra framför dagens struktur med 21 län.

Utredningen har vidare funnit att direktivets syften – en kraftfull vattenpolitik – bäst kan förvaltas om ansvaret för verksamheten inom de fem vattendistrikten läggs på en självständig myndighetsorganisation – vattenmyndigheterna. Detta gäller åtminstone som slutlig lösning. Under en övergångstid kan det vara motiverat att knyta myndighetsverksamheten i de fem distrikten till en länsstyrelse i varje distrikt, så som jag närmare utvecklat i avsnitt 4.7.2. Huvudalternativet till den angivna lösningen, att länsstyrelserna ges uppgiften i en delegation, väljs sålunda bort av de sakmässiga skäl jag anfört tidigare.

En invändning mot lösningen med egna vattenmyndigheter kunde vara att det skulle medföra merkostnader i arbetet. En sådan utveckling skulle stå i motsatsförhållande till en central utgångspunkt för utredningen – att resurser skall gå till ökat skydd av vattnet, inte till byråkrati. Det är därför angeläget för utredningen att belysa frågorna kring kostnaderna för vattenmyndigheterna och för verksamheten.

Först bör åter understrykas att ett begränsat antal vattendistrikt i sig innebär större möjligheter att bedriva verksamhet rationellare och därmed begränsa kostnaderna. Skulle de bedömningar av de tillkommande resursbehoven som gjorts inom ramen för utredningsarbetet vara riktiga (se avsnitt 4.7.6) skulle det handla om nya engångskostnader på den regionala nivån om drygt 90 miljoner kr (antar en årsarbetskraft = 600 000 kr) plus investeringskostnader m.m. på ca 55 miljoner kr samt årliga tillkommande driftkostnader (efter några år) på runt 60 miljoner kr. Med ett mindre antal distrikt bör man kunna göra samordningsvinster och bedriva verksamhet effektivare och på så sätt begränsa kostnadsökningarna. Verksamhet av typ analys, klassificering, övervakning och uppbyggnad av datasystem m.m.

bör innehålla möjliga stordriftsfördelar som kan tas tillvara med större regioner.

En väsentlig potential för effektivisering ligger i att utnyttja ny teknik med geografiska informationssystem (GIS) och positioneringssystem (RTK) för att identifiera, presentera och rapportera olika aktiviteter, såsom karakterisering, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner eller hantera processen kring detta. För investeringar i sådana lösningar krävs ett betydande mått av nationell samordning, vilket talar för att ett begränsat antal vattenmyndigheter i samverkan bör vara ansvariga. Det bör betonas att resultatet av sådana insatser naturligtvis kommer alla aktörer till godo och kan samordnas med andra motsvarande system såväl på kommunal nivå som länsstyrelsenivå, liksom för andra aktörer. Med den av mig förordade lösningen borde, bl.a. av detta skäl, den initiala kostanden för systeminvesteringar mm kunna hamna under de 55 miljoner kr som länsstyrelseanalysen indikerar.

Det nu sagda tangerar också frågan om de kostnader som uppkommer på central nivå. Genom den lösningen jag föreslår skapas organ som genom sin ytmässiga täckning har förutsättningar att i flera avseende representera en nationell kompetens. Kunskapsprofilen i de fem vattenmyndigheterna kommer rimligtvis att variera och genom ett samarbete mellan myndigheterna finns alltså möjligheter att begränsa eller eliminera tillkommande merkostnader på nationell nivå. Också detta talar för att den valda lösningen blir mest kostnadseffektiv.

Vad gäller rena administrationskostnader bör dessa kunna hållas nere genom en administrativ samverkan med länsstyrelserna. Genom att inhysa vattenmyndigheterna i länsstyrelsernas lokaler och därigenom samordna tjänster som t.ex. växel, reception, vaktmästeri, bevakning och lokalvård samt samordna administrativt stöd som post, tele och datakommunikation bör det inte uppstå några andra signifikativa merkostnader än om länsstyrelserna skulle tilldelats ansvaret för verksamheten inom vattendistriktet. Kostnader för t.ex. rekrytering, lön, utbildning, teknisk utrustning, kontorsmaterial, utveckling av information på bl.a. hemsida och administration bör inte behöva öka i jämförelse med delegationsalternativet.

Tvärtom innebär organisationslösningen med nya vattenmyndigheter att de kostnader som direktivet ger upphov till (oavsett organisationslösning) synliggörs på ett tydligt sätt och därigenom kan följas upp och analyseras. Kopplingen mellan verksamhet och

kostnader blir tydligare än om ansvaret för vattendistriktet läggs in i länsstyrelsernas löpande verksamhet. Det underlättar den löpande styrningen av verksamheten. Som tidigare beskrivits kommer direktivet att ge upphov till verksamhet som kräver resurser. Det är oundvikligt om Sverige skall följa direktivet. Genom att skapa nya vattenmyndigheter med ansvar för verksamheten inom de fem vattendistriktet kan verksamhet och kostnader synliggöras och kopplas samman. Att kostnader synliggörs på detta sätt är positivt.

De merkostnader som kan komma i fråga för alternativet med nya vattenmyndigheter rör främst engångskostnader som t.ex. utformning av grafisk profil för logotype och trycksaker, dvs. kostnader som enbart är förknippade med tillkomsten av de nya vattenmyndigheterna men inte den verksamhet de skall bedriva.

I ett övergångsskede kommer också frågan om rekrytering av den första personalstyrkan att vara av central betydelse. Här kan kostnaderna hållas nere om vattenmyndigheterna tilldelas stöd från länsstyrelsernas personalenheter omfattande t.ex. överföring av lämplig personal från länsstyrelserna, utnyttjande av informationskanaler med universitet, högskolor och andra rekryteringskällor, kravspecifikationer och arbetsbeskrivningar samt även praktiskt stöd som genomförande av intervjuer, kontroll av referenser, bedömningar m.m. Detta talar för den övergångslösning som jag förordat i avsnitt 4.7.2 och som innebär att ansvaret för de fem myndigheterna initialt läggs på fem länsstyrelser.

Också det faktum att vattenmyndigheterna skall etableras på mycket kort tid och att det personellt i många fall gäller att smidigt säkerställa tillgången på relevant kompetens talar för att fem länsstyrelser bör ges uppdraget att initialt bygga upp de nya myndigheterna.

Utredningens utgångspunkt har varit att varje vattenmyndighet bör ha en personal på 15–25 tjänster. Detta bekräftas av de beräkningar som länsstyrelserna har gjort, vilka pekar på att varje vattenmyndighet har ett behov av ca 30 årsarbetskrafter som en engångsinsats initialt och därefter ca 15 årsarbetskrafter löpande årligen (förutsatt en jämn fördelning). Det totala rekryteringsbehovet skulle, högt räknat, uppgå till 100 personer. Länsstyrelsen har också beräknat att rekryteringskostnaderna för dessa totalt ca 100 personer skulle uppgå till 20 miljoner kr. Av de personer som kan bli aktuella finns rimligtvis ett antal idag på de olika länsstyrelserna men också i centrala myndigheter. När det rekryteras personer med denna bakgrund måste givetvis

möjligheterna till rationalisering tas tillvara. Nettotillskottet jämfört med dagens situation i länsstyrelser och centrala verk bör alltså bli klart lägre än 100 personer.

4.7.6 Kostnader på regional och nationell nivå

Nedan belyser jag de administrativa kostnader som genomförandet av ramdirektivet bedöms föra med sig. Att notera är att kostnaderna för själva de miljöförbättrande åtgärderna inte ingår. De blir ju en återspeglning av vilken ambitionsnivå, inte minst tidsmässigt, som väljs av vattenmyndigheterna och andra aktörer och måste därför bedömas i senare sammanhang. Rimligtvis uppgår de till väsentligt högre belopp än de som diskuteras nedan, men skall ju då också ses i relation till dagens kostnader.

Även om vattendirektivet innebär en ambitionshöjning vad gäller hantering av vatten och även om Sverige är ett av de mest vattenrika länderna i EU skall man inte bortse ifrån att en stor del av de svenska vattensystemen är exploaterade i endast måttlig utsträckning och att även dagens ambitionsnivå medför avsevärda kostnader. Kraven i direktivet innebär ju dessutom att miljömålen skall uppnås under en längre tid. Det finns sammantaget enligt min mening mot denna bakgrund ingen anledning att anta att merkostnaden för de nya åtgärderna skulle bli orimligt stora, i förhållande till det värde som vattnet representerar.

I det följande tar jag upp kostnader på regional och nationell nivå. Kostnader på den lokala nivån behandlar jag i kapitel 5.

Kostnader på regionala nivån

För att få en bild av vilka tillkommande kostnader som blir följden av ramdirektivet på den regionala nivån (vattendistriktet) har utredningen bett länsstyrelserna bedöma vilka tillkommande uppgifter och resursinsatser som kan falla på länsstyrelsefären vid ett genomförande av ramdirektivet i den omfattning och takt som framgår av direktivet. En sådan analys bedöms spegla det regionala resursbehovet ganska väl. Hur uppgifterna sedan organiseras, i egen vattenmyndighet alternativt länsstyrelsedelegation är nästa fråga.

Länsstyrelserna har redovisat sina bedömningar i en rapport 2002-11-05 (arbetsmaterial). Kostnadsberäkningarna utgår från en

organisation inom länsstyrelsen. Osäkerheten i beräkningarna har betonats, med hänvisning till att det ännu råder många oklarheter kring det konkreta arbetet med genomförande av direktivet.

Beräkningarna har gjorts för Västra Götalands län och därefter skalats upp till hela landet. Genomgången har gjorts med utgångspunkt från de olika artiklarna i ramdirektivet – miljömål, karakterisering och analys, register över skyddade områden, dricksvatten, övervakning, åtgärdsprogram och rapportering. De tillkommande kostnaderna på regional nivå har dels beräknats årsvis och dels artikelvis enligt direktivet. Som grund för att beräkna de tillkommande kostnaderna har länsstyrelsens tidredovisningssystem använts för att skatta tiden för vattenarbete i dag.

Faktorn 10 har använts för att skala upp den tillkommande regionala kostnaden för Västra Götaland till samtliga län i landet. Beräkningsfaktorn utgör ett medelvärde av de fördelningsnycklar som används för bl.a. miljömål, miljöövervakning och Natura 2000. Overheadkostnader typ lokalhyror och administrativ service ingår inte. För miljöövervakningen har endast tillkommande administrativa kostnader tagits med. Kostnader för utökad provtagning och analys finns inte med. Merkostnaden för analys och provtagning i Västra Götaland bedöms till 12 miljoner kr år 2006 och därefter 6 miljoner kr per år.

En stor del av resursinsatserna faller på de första åren. System för data behöver byggas upp. Arbetsinsatser typ karakterisering görs en gång, och sedan står sig resultatet ganska länge. Det innebär att det i början blir vissa engångskostnader både i form av utveckling och köp av system samt arbetsinsatser. I beräkningarna har en uppdelning gjorts i tillkommande engångskostnader och tillkommande driftkostnader/år.

Sammantaget för tiden 2003–2009 innebär länsstyrelsernas beräkningar, uppskalade till landet som helhet, en tillkommande engångsinsats för genomförande av direktivet på 155 årsarbeten samt investeringar i systemutveckling m.m. och köp av tjänster för ca 55 miljoner kr. Resursbehovet för den årliga driften är minst i början med 20 årsarbeten, för att därefter öka i takt med att olika uppgifter tillkommer. Från år 2006 beräknas de tillkommande insatserna ligga på 73 årsarbeten/år och en tillkommande kostnad för inhyrda tjänster m.m. på 20–42 miljoner kr/år, beroende på uppgifter respektive år.

I Västra Götalands län beräknas engångsinsatsen uppgå till 15,5 årsarbeten samt 5,5 miljoner kr för investeringar och köp av

tjänster. Den tillkommande driftkostnaden per år från år 2006 beräknas till 7 årsarbeten och 2,0–4,2 miljoner kr i tillkommande kostnad för inhyrda tjänster m.m.

När det gäller *miljömål* bedöms de tillkommande arbetsuppgifterna vara att identifiera modifierade vatten och att sätta mål för dem. De regionala målen för vatten behöver kompletteras, dvs man behöver identifiera god status där den inte finns. Här kan också ingå att ta fram ytterligare strategier för att nå god vattenstatus, rådgivning till kommunerna och utökad rapportering och information. Beträffande *karaktisering/analys* ingår en lång rad uppgifter enligt artikel 5 i direktivet, både för ytvatten och grundvatten. Det handlar bl.a. om kategorisering, tillståndsklassning, fastställa referensförhållanden, analys av mänsklig påverkan och bedömning av känslighet för sådan påverkan. Vidare tillkommer en ekonomisk analys över vattenanvändningen.

Enligt artikel 6 skall *register över skyddade områden* upprättas. Det är register över områden som används för dricksvatten, områden för framtida användning av dricksvatten och register över badvatten. Dessa uppgifter faller främst på kommunerna, men visst stöd från regional nivå kan behövas. Vidare skall register finnas över områden som är känsliga för näringsämnen, sårbara områden, känsliga områden, områden för skydd av livsmiljöer och Natura 2000-områden. Enligt artikel 7 skall vattenförekomster för *dricksvatten* identifieras, skyddas och övervakas, även detta en viktig uppgift för kommunerna.

När det gäller *övervakning* är en viktig uppgift att gå igenom dagens miljöövervakning för att se vad som saknas jämfört med minimikraven i direktivet. Man behöver ta ställning till utformningen av övervakningen i hela vattendistriktet, etablera den, sammanställa resultat och rapportera. Vad gäller *åtgärdsprogram* behöver åtgärder analyseras och åtgärdsprogram upprättas för hela distriktet. Betr *rapportering* finns mycket data och kunskap regionalt vad gäller miljömål, miljöövervakning och skyddade områden. Tillkommande uppgifter är förvaltningsplaner, ekonomisk analys, åtgärdsprogram, beskrivning av karaktisering och utökad information.

Kostnader på nationella nivån

Utredningen har bett Naturvårdsverket, SMHI och SGU att belysa vilka administrativa resurser och kostnader som genomförandet av ramdirektivet bedöms föra med sig på nationell nivå.

Naturvårdsverket beräknar kostnaderna av engångskaraktär för genomförandet till 37 miljoner kr. De uppkommer främst under 2003 och 2004 och avser bl.a. utveckling av vägledning, bedömningsgrunder och system för karakterisering, upprättande av databaser avseende påverkan och framtagande av dataunderlag. De största kostnaderna beräknas falla på att utveckla bedömningsgrunder (19 miljoner kr) och att ta fram databaser och dataunderlag (11 miljoner kr).

Naturvårdsverket anser att verket behöver 4 heltidstjänster (ca 2,5 miljoner kr) för vägledning och samordning av ramdirektivet fram till och med 2010. Det behövs enligt verkets bedömning mycket utvecklingsarbete som rör nationella lösningar, utbildning av vattendistrikt, vägledningsdokument, författningar och föreskrifter samt nationell rapportering. Dessa moment görs inte samtidigt.

De långsiktiga driftskostnaderna därutöver beräknas till 27 miljoner kr per år. Den största posten avser utökad nationell kontrollerande övervakning, där kostnaden bedöms till 15 miljoner kr, och register över utsläpp (6 miljoner kr). Vissa kostnader är redan finansierade genom bl.a. Svensk miljöemissionsdata (SMED) och nationell respektive regional miljöövervakning. De tillkommande kostnaderna beräknas till ca 25 miljoner kr.

SMHI framhåller att en starkt ökad samverkan mellan berörda myndigheter är en förutsättning för att Sverige skall klara de åtaganden som blir följderna av ramvattendirektivet.

SMHI kan delta i arbetet med att bygga upp en långsiktig nationell infrastruktur till stöd för den svenska vattenadministrationen. Modeller för meteorologi, hydrologi och oceanografi som beskriver luft och vattencirkulationen är grunder i en sådan infrastruktur. Nationella databaser för observerade data, modellberäknade data, fysiografiska data (t.ex. avrinningsområden) och emissioner är andra viktiga delar. SMHI kan även delta vad gäller biokemisk modellering och beslutstödsmodeller med möjlighet till scenarier för klimat och emissioner.

Utveckling och drift av en grundläggande infrastruktur inom ovan nämnda områden kräver enligt SMHI:s bedömning resurstill-

skott i storleksordningen 3–5 miljoner kr per år. Uppbyggnad bör ske i nära samverkan med de vattenadministrativa myndigheterna.

SGU beräknar att framtagandet av bl.a. digitala jordarts- och berggrundskartor kostar ca 0,5 miljoner kr. För att databasen för grundvattenförekomster och vattentäkter (DGV) skall bli operativ enligt ramdirektivets krav till år 2004 krävs ytterligare 2 miljoner kr under 2003. Den årliga driften av databasen fr.o.m 2004 beräknas till 1,25 miljoner kr/år utöver SGU:s långsiktiga budget. Härutöver kommer utbildning av personal i bl.a. vattenmyndigheterna och kompetensstöd när det gäller genomförandet av ramdirektivet med speciell inriktning på grundvatten. Kostnaden beräknas till ca 1 miljon kr/år. Sammantaget gör SGU bedömningen att det krävs ytterligare 2 miljoner kr 2003 och 2,8 miljoner kr 2004 och därefter drygt 2 miljoner kr/år fram till 2009.

Sammantaget innebär detta för Naturvårdsverket, SGU och SMHI, som bedöms vara myndigheter som i betydande grad berörs av direktivet, ytterligare kostnader av engångskaraktär på ca 42 miljoner kr (främst 2003–2004) och driftkostnader på ca 33,5 miljoner kr per år. Man kan räkna med att kostnader även kommer att uppkomma för andra myndigheter

Kostnader i Norge

För att få en bredare bild av resurs- och kostnadsmässiga konsekvenser av ramdirektivet har utredningen tagit del av den norska rapporten "Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF".

Den norska beräkningen görs för sex verksamhetstyper – kartläggning och klassificering, registrering av skyddade områden, utformning av övervakningssystem, upprättande av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner samt utveckling av systemverktyg.

De totala engångsinsatserna beräknas på nationell nivå till 36 årsarbeten och därutöver 86,5 miljoner kr för investeringar m.m. På vattendistriktsnivå är motsvarande siffror 4,2 årsarbeten per vattendistrikt och 1 miljon kr för investeringar. För de 14 vattendistrikt som föreslås i Norge skulle det innebära ca 60 årsarbeten samt 14 miljoner kr. Med engångsinsats menas insatserna till och med 2004. De tillkommande driftkostnaderna beräknas till 4,5 årsarbeten plus 9,5 miljoner kr per år på nationella nivån och 20 årsarbeten på vattendistriktsnivå.

Beräkningarna baseras på antaganden och uppskattningar, som gör siffrorna osäkra. Det är osäkert hur mycket mer information som behövs, utöver befintliga data. Genom att parametrar och indikatorer ännu inte har fastställts råder osäkerhet om hur många vattendrag och sjöar som skall kartläggas, klassificeras och övervakas.

Den dominerande delen av tillkommande resurser och kostnader beräknas falla på tre områden – analys och klassificering (engångsinsats 10 årsarbeten plus 40 miljoner kr), utformning av övervakningssystem (12 årsarbeten plus 33 miljoner kr) och utveckling av systemverktyg (10 årsarbeten och 15 miljoner kr). Dessa tre faser svarar för 90 % av resursinsatsen och nästan hela kostnaden därutöver.

I analys/klassificering ingår analys av nederbördsområdenas karaktär, en översikt av mänsklig påverkan samt ekonomisk analys av vattendrag och sjöar. Den nedre gränsen för insjöar läggs på 0,15 km² vilket innebär en kartläggning av 50 000 till 100 000 insjöar. Den största delen av kostnaderna utgörs av metodutvecklings- och utredningsarbete. Därefter kommer insamling, sammanställning och analysering av informationen.

Vad gäller övervakning skall problem och utvecklingsområden i det nuvarande övervakningssystemet klarläggas, vilket medför kostnader för metodutveckling och utredningar. Huvuddelen av kostnaderna avser dock själva övervakningsinsatserna. De förutsätter köp av tjänster samt tillkomsten av nationella standardiserade system.

När det gäller systemverktyg behövs bättre möjligheter att samla och sprida kunskaper om skydd av vatten. Befintliga databaser och kommunikationssystem måste förbättras. Den totala engångskostnaden beräknas uppgå till 10 årsarbeten och 15 miljoner kr, och driftkostnaden per år till 2 årsarbeten och 1 miljon kr.

Kostnadsberäkningarna i den norska rapporten bygger liksom de svenska på ett antal ganska osäkra antaganden. Vissa delar upplevs intuitivt som undervärderade, som t.ex. kostnaden för utveckling av systemverktyg med engångskostnaden på 15 miljoner norska kronor. Erfarenheter från andra IT-projekt i Sverige, låt vara med skillnader i riktlinjer och förutsättningar, pekar på betydligt högre belopp.

Några sammanfattande överväganden

De norska och svenska beräkningarna synes skilja sig åt när det gäller vilka uppgifter som ligger på nationell respektive regional nivå. Den norska analysen visar väsentligt högre engångskostnader på den nationella nivån men betydligt lägre på den regionala nivån. Den inledande engångskostnaden på den nationella nivån ligger i Sverige på drygt 40 miljoner kr och i Norge på 108 miljoner kr. Engångskostnaden på regionala nivån ligger i Sverige på 155 årsarbeten plus 55 miljoner kr, medan den i Norge hamnar på 60 årsarbeten plus 14 miljoner kr.

I Norge ligger en betydande del av engångsinsatsen på den nationella nivån, framför allt vad gäller systemutveckling och köp av tjänster. Den bedömda driftkostnaden på både den nationella och regionala nivån ligger högre i Sverige än i Norge. Sverige har väsentligt högre siffror än Norge för systemutveckling och köp av tjänster regionalt medan bilden är den omvända på nationella nivån. Vad gäller arbetet med åtgärdsprogrammen bedöms resursbehovet vara litet i Norge – här krävs väsentligt större insatser enligt svensk bedömning.

Jag vill återigen framhålla den osäkerhet som finns kring de beräknade kostnaderna genom att innehållet i processens olika delar ännu inte är helt kända. Vad gäller Norge finns skillnader i beräkningsgrunder som gör jämförelser osäkra. Materialet ger dock åtminstone en viss storlek och riktning på insatserna. Skall det utgöra underlag för konkreta ställningstaganden till budgetmedel för de kommande åren behöver det dock specificeras och begrundas närmare, vilket i så fall får ske senare.

4.8 Ansvaret för den regionala vattenanknutna miljöövervakningen

Uppdrag

Enligt direktiven till kommittén skall utredaren undersöka om bl.a. den regionala vattenanknutna miljöövervakningen kan bedrivas inom avrinningsmyndigheterna och lämna förslag till eventuell ändrad ansvarsfördelning. Bakgrunden är att eftersom avrinningsmyndigheterna skall utgå från hydrologiskt sammanhängande

enheter kan det enligt direktiven finnas samordningsfördelar att bedriva denna miljöövervakning där.

Vad miljöövervakning är

Med miljöövervakning menar vi långsiktig övervakning av tillståndet i miljön, vilket innebär att beskriva tillstånd, trender och effekter i miljön. Syftet är i huvudsak att följa upp miljömålen och ta fram underlag för en kontinuerlig revidering av mål och åtgärder. En viktig del är internationell rapportering. Dessutom utgör miljöövervakningen underlag för åtgärder utifrån miljöbalken.

Riksdagen har beslutat om femton nationella miljömål. Därefter har riksdagen beslutat om en konkretisering i form av 96 delmål, inklusive tidplan för när målen skall nås. För närvarande pågår ett arbete i länsstyrelserna att regionalisera miljömålen.

Inom miljöövervakningen finns ett nationellt program, som Naturvårdsverket ansvarar för och regionala program som länsstyrelserna ansvarar för. Naturvårdsverket har det nationella samordningsansvaret för miljöövervakningen. Ett flertal sektorsmyndigheter har också en roll. T.ex. har SGU en viktig uppgift när det gäller grundvatten. Länsstyrelserna har det samordnande ansvaret för miljöövervakningen samt uppföljningen av miljömålen på regional nivå.

Miljöövervakning drivs också av bl.a. kommuner, universitet och företag. Vattenvårdsförbunden, där kommuner och näringsliv oftast ingår, har en viktig uppgift i övervakningen av vattentillståndet. Den samordnade recipientkontrollen som utgör grunden för vattenvårdsförbundens verksamhet bottnar i miljöbalkens krav. Var och en som släpper ut föroreningar och påverkar vattenmiljön skall bedriva en omgivningskontroll. Med denna grund fastställer länsstyrelsen programmet för den samordnade recipientkontrollen.

Övervakning i ramdirektivet

Övervakningen av vattnet regleras i artikel 7 (dricksvatten) och i artikel 8 (ytvattenstatus, grundvattenstatus och skyddade områden).

Enligt *artikel 7 skall* medlemsstaterna identifiera alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 m³ per dag i genomsnitt eller betjänar mer än 50 personer. Man skall också identifiera de vattenförekomster som är avsedda för sådan framtida användning.

Sådana vattenförekomster som ger mer än 100 m³ per dag i genomsnitt skall övervakas enligt vissa krav som anges i bilaga V.

För dessa vattenförekomster skall medlemsstaterna se till att miljömålen i artikel 4 i ramdirektivet uppfylls, inklusive bl.a. att man uppnår kvalitetsnormerna avseende förekomst av prioriterade farliga ämnen enligt artikel 16.

Medlemsstaterna skall också säkerställa skydd för de identifierade vattenförekomsterna för att undvika försämring av deras kvalitet och för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten. Medlemsstaterna får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster.

Enligt *artikel 8 skall* medlemsstaterna se till att det upprättas program för övervakning av vattenstatusen avseende ytvatten, grundvatten och skyddade områden.

För ytvatten skall programmen omfatta ekologisk och kemisk status samt ekologisk potential. För grundvatten skall programmen avse kemisk och kvantitativ status. Med skyddade områden avses sådana områden, t.ex. vattentäkter, där det behövs särskilt skydd för yt- och grundvattnet, och för dessa skall programmen kompletteras med specifikationer i den gemenskapslagstiftning enligt vilken de skyddade områdena upprättades.

Programmen enligt artikel 8 skall vara operationella senast sex år efter tidpunkten för ramdirektivets ikraftträdande, dvs. senast 22 december 2006.

I bilaga V i direktivet finns detaljerade föreskrifter om hur övervakningsprogrammen skall utformas. Tre typer av övervakning skall finnas – *kontrollerande* övervakning, *operativ* övervakning och *undersökande* övervakning.

Den kontrollerande övervakningen sker kontinuerligt i sexårscykler och kan ses som en grundläggande övervakning av det långsiktiga miljötillståndet. Den operativa övervakningen sker från fall till fall och riktas in på områden som man bedömer ligga i riskzonen för att inte uppnå miljömålen. Den undersökande övervakningen används när det är oklart vad som orsakar att god status inte uppnås.

För att kunna bedöma vilken påverkan som ytvattenförekomsterna utsätts för skall medlemsstaterna övervaka de kvalitetsfaktorer som återspeglar den påverkan vattenförekomsterna utsätts för. T.ex. skall den kontrollerande övervakningen undersöka biologiska, hydromorfologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer. För varje kvalitetsfaktor finns i bilaga V specificerat vilka element som ingår. För grundvatten sker en motsvarande övervakning. Den kontrollerande övervakningen av grundvatten skall avse bl.a. syrehalt, pH-värde, nitrat och ammonium.

Ansvar för den vattenanknutna miljöövervakningen

Ramdirektivet innebär en ambitionshöjning i övervakningen, bl.a. med hänsyn till bilaga 5 i direktivet med dess ingående specifikation av övervakningens uppläggning. Det innebär ett ökat kompetensbehov, men även behov av ökade resurser. Den biologiska sidan behöver sannolikt bli starkare. Precisionen kan behöva öka i programmen. Man kan förutse ett behov av matematisk-statistisk expertis. Att modellera miljöer är en teknik som kommer. Det är i denna del angeläget att samarbete etableras med nationell expertis som SMHI, SGU och SLU och med länsstyrelserna. På det hela taget kommer ambitionsnivån i den vattenanknutna miljöövervakningen att höjas både kvantitativt och kvalitativt, och på alla nivåer, oberoende av organisatorisk struktur. Det kräver ett ökat samarbete mellan olika aktörer, för att kunna utnyttja resurserna optimalt.

Övervakningen har stor plats i ramdirektivet. En bred och välorganiserad övervakning är en förutsättning för att kunna mäta måluppfyllelsen och följa upp genomförandet av direktivet. Miljöövervakningen tillför samtidigt ny kunskap som ger underlag för en revidering av mål och åtgärder. Enligt ramdirektivet skall det upprättas program för övervakningen av vattenstatusen för att upprätta en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen inom varje vattendistrikt.

Mot denna bakgrund är det naturligt att vattenmyndigheten har ansvar för den regionala vattenanknutna övervakningen. Ansvar innebär att se till att en övervakning enligt ramdirektivets krav kommer till stånd och att den utformas och bedrivs i enlighet med direktivets krav, dvs. omfattar både ytvatten, grundvatten och

skyddade områden. Länsstyrelsen har även i fortsättningen ansvar för övervakningen av det samlade miljötillståndet i länet.

Det är viktigt att myndigheten har en bild av hela distriktet och att övervakningen kan läggas upp så att ramdirektivets krav tillgodoses på ett likartat sätt över hela området. Man får förutsätta att en viktig inledande uppgift blir att ta fram ett program för övervakningen. Det arbetet får ske i dialog med länsstyrelser och andra myndigheter, kommuner, vattenvårdsförbund m fl.

Naturvårdsverket har det nationella ansvaret för miljöövervakningen och har härigenom gentemot den regionala nivån en uppgift i bl.a. samordning, uppföljning och information.

Det finns motiv för att hålla samman övervakningen av vatten och annan miljöövervakning. Vad människor har för sig på land påverkar i hög grad vad som händer med våra sjöar och vattendrag. Det är därför viktigt med en dialog och ett nära samarbete med länsstyrelser och andra aktörer som är engagerade i miljöövervakningens olika delar.

Vattenmyndigheten har alltså det övergripande ansvaret för vattenmiljöövervakningen i vattendistriktet. En rad organ – länsstyrelser, regionala sektorsmyndigheter, vattenvårdsförbund, kommuner och andra kommer att ha ett operativt ansvar för den praktiska övervakningen. Vattenmyndigheten får komma överens med länsstyrelsen och andra parter i distriktet om hur övervakningen kan utformas, vad den skall innehålla och hur den skall utföras.

På samma sätt som vattenmyndigheten utifrån vattnets och vattendistriktets perspektiv har anledning att följa hur andra aktörer hanterar vattenfrågor har länsstyrelsen anledning att ha dialog med vattenmyndigheten om vattenmiljön och vattenövervakningen utifrån länets samlade miljöperspektiv. Det innebär ett samspel mellan olika parter utifrån tydliga roller, vilket bör vara positivt för det samlade miljöarbetet.

4.9 Ansvaret för kalkningsverksamheten

Uppdrag

Enligt direktiven skall utredaren undersöka om vattenmyndigheterna skall besluta om övergripande kalkningsplan för hela vattendistriktet och ansvara för den övergripande kalkningseffekt-

uppföljningen. Bakgrunden är att det enligt direktiven kan vara rationellt med en sådan ordning med hänsyn till att vattendistrikten skall vara hydrologiskt sammanhängande enheter.

Försurningen och kalkningen

Försurningen har orsakat stora skador. Förutom skador på livet i sjöar och vattendrag har försurningen av marken lett till en ökad rörlighet av metaller och ett förändrat innehåll av näringsämnen. Försurningen medför även stora korrosionsskador.

Den främsta orsaken till försurningen är nedfallet av svavel och kväve, men även skogsavverkning bidrar. Hur mycket försurningen påverkar beror på belastningen och markens känslighet. Jordlagren i Sverige är ofta tunna och berggrunden består till stor del av svårvittrad granit och gnejs som har liten förmåga att neutralisera surt nedfall. De största försurningsproblemen finns i syd- och västsvenska urbergsområden. I delar av dessa områden är marken försurad ända ner till berggrunden och även grundvattnet är påverkat.

Försurningsskador uppträder även i områden där marken inte är påtagligt påverkad. Främst gäller detta vattendrag i inre Norrland, där stora mängder smältvatten kan ge upphov till försurning även i vattendrag som under andra tider på året har höga PH-värden.

Försurningen av marken innebär att förmågan att neutralisera surt nedfall minskar, vilket leder till en ökad försurning av sjöar och vattendrag. Markförsurning kan även leda till att giftigt oorganiskt aluminium frigörs och transporteras till ytvatten. En följd av försurningen är att antalet djur- och växtarter minskar. Försurningskänsliga bottendjur påverkas redan vid måttligt sänkta PH-värden. Fisk är särskilt känslig för oorganiskt aluminium som frigörs i samband med försurningen av mark och vatten.

Efter kalkning blir vattnet mindre surt och halterna av PH-beroende metaller, t.ex. oorganiskt aluminium, sjunker. Försurningskänsliga organismer kan fortleva och återkolonisera. Såväl lokalt som regionalt har kalkningen stor betydelse för bevarandet av hotade arter. Kalkningen ger även positiva effekter för t.ex. fåglar som har försurningskänsliga arter som föda.

Kalkning är ett uppehållande försvar och kan inte lösa försurningens grundläggande problem. Trots minskat nedfall är

kalkning fortfarande nödvändig i tusentals sjöar och vattendrag. Behovet av kalkning kommer att kvarstå under lång tid.

Aktörer och ansvarsfördelning i dag

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för kalkningsverksamheten, fördelar statsbidragsmedel till länsstyrelserna samt svarar för den nationella effektuppföljningen. Naturvårdsverket har också det övergripande ansvaret för de nationella miljö kvalitetsmålen "Bara naturlig försurning" och "Levande sjöar och vattendrag" och för att respektive mål följs upp.

Länsstyrelsen ansvarar för den regionala åtgärdsstrategin och effektuppföljningen samt beviljar statsbidrag till huvudmannen (oftast kommunen). Länsstyrelsen har också det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs optimalt, såväl med avseende på biologiska effekter som ekonomisk effektivitet.

Huvudmannen (som regel kommunen) ansvarar för planering och genomförande av kalkningsåtgärderna inom respektive åtgärdsområde samt för rapportering av genomförda åtgärder till länsstyrelsen. På uppdrag av länsstyrelsen kan huvudmannen sköta hela eller delar av effektuppföljningen.

Ett ansvar för vattenmyndigheterna?

Kalkning är en åtgärd som under lång tid kommer att ha stor betydelse för att nå mål för vattenmiljön. Man kan utgå från att den kommer att finnas med i större eller mindre grad i åtgärdsprogrammen för vattendistriktet.

Mot bakgrund av miljömål och åtgärdsbehov för vattensystemen i distriktet bör det klaras ut hur kalkningsresurserna skall användas bäst. Insatserna bör fördelas geografiskt där de ger störst effekt. Man bör även klara ut t.ex. avvägningen mellan kalkning direkt i sjöar och kalkning av skogsmark. Kalkningens omfattning och inriktning bör anges i en kalkningsplan för vattendistriktet. Med hänsyn till vattenmyndighetens ansvar för vattenmiljön i vattendistriktet bör det vara naturligt att vattenmyndigheten också ansvarar för kalkningsplanen. Myndigheten bör även ansvara för den samlade effektuppföljningen, både biologiskt och ekonomiskt,

vilket kan ske i anslutning till den övervakning av tillståndet i vattnet som att vattenmyndigheten föreslås ansvara för.

Härigenom får man en bättre överblick över behovet av kalkningsinsatser och en enhetligare bedömning av hur resurserna skall fördelas. Genom att samla resurserna till färre ställen blir det lättare att hålla en hög kompetens samtidigt som verksamheten kan rationaliseras och kostnaderna sänkas. Det innebär bl.a. att mer pengar kan gå till själva kalkningen. Det innebär alltså att vattenmyndigheten tar över det ansvar på detta område som länsstyrelsen i dag har.

Kommunerna bör liksom nu vara huvudmän för själva kalkningsverksamheten, vilket innebär lokal planering, upphandling och uppföljning/rapportering. Det innebär även att ansökning om statsbidrag sker hos vattenmyndigheten. Rimligen bör man pröva möjligheterna att samordna denna verksamhet i de olika huvudavrinningsområdena. Man kan t.ex. i det lokala samverkansorganet (se kap. 5) komma överens om att en eller ett par kommuner tar hand om uppgifterna för hela området. Härigenom kan även det lokala arbetet bli effektivare.

Naturvårdsverket har idag det nationella samordningsansvaret för kalkningsverksamheten, vilket bl.a. innebär att fördela medel till länsstyrelserna och ansvara för den nationella effektuppföljningen. Jag föreslår att regeringen lämnar kalkningsanslaget direkt till de fem vattenmyndigheterna och att dessa får en nationell samordningsuppgift när det gäller kunskapsupbyggnad, råd och anvisningar, effektuppföljning och rapportering avseende kalkningsverksamheten. En av de fem myndigheterna bör tilldelas en samordningsuppgift gentemot andra myndigheter och regeringen.

5 Den lokala nivån

Sammanfattande överväganden och förslag

- Lokal kunskap och erfarenhet har avgörande betydelse för ett framgångsrikt vattenarbete.
- Organisationen av vattenarbetet ska följa vattnets avrinning. Det innebär att Sveriges 119 huvudavrinningsområden bör vara utgångspunkt för det lokala arbetet.
- Kommunerna bildar lokala samverkansorgan med bas i huvudavrinningsområdena. 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.
- Vattenmyndigheten skall ha en rätt att i sista hand kunna besluta om bildande av samverkansorgan och vilka som skall ingå.
- Samverkansorganen skall medverka i att ta fram analyser, miljömål och åtgärdsförslag och de skall driva samråd och vara aktiva i genomförandet.
- Samverkansorganet ska ta fram en förvaltningsplan för huvudavrinningsområdet.
- De strängare miljömål för vatten som blir en följd av ramdirektivet kommer att kräva mer resurser i kommunerna. De ökade kostnader som härvid uppstår i den kommunala verksamheten bör bli föremål för överläggningar mellan kommunerna och staten.

5.1 Det lokala arbetet och ramdirektivet

Den lokala kunskapen och erfarenheten har avgörande betydelse för ett framgångsrikt vattenarbete. Finns man nära vattnet lägger man också märke till förändringarna i vattenmiljön. Förutsättningarna för den lokale aktören att ta till sig åtgärdsprogrammet och att medverka i genomförandet blir bättre om man känner sig delaktig i processen att ta fram programmet. Att ta vara på den lokala kunskapen är att öka träffsäkerheten i åtgärdsprogrammet och genomförandet.

Kommunerna berörs i hög grad av ramvattendirektivet som ansvariga för mark- och vattenanvändningen enligt plan- och bygglagen, som tillsynsmyndighet för det lokala miljöarbetet och som ansvariga för dricksvattenproduktion och avloppsrening. Samtidigt är kommunerna starkt engagerade i utvecklingen av samhället i stort när det gäller allt från näringsliv till utbildning och omsorg. Kommunerna företräder således ett brett perspektiv.

Det är viktigt att kommunerna utifrån sin samhällsbyggnads- och markanvändningsroll tar del i arbetet med utarbetande och genomförande av åtgärdsprogrammet och vattenvårdsarbetet i övrigt. Direktivet anger också att medlemsstaterna skall sträva efter att engagera medborgarna i arbetet med vattenfrågorna. Kommunerna är självklara arenor för detta medborgarnära perspektiv.

Ramvattendirektivet betonar vikten av att åtgärdsprogrammen anpassas till lokala och regionala förhållanden. Nära samverkan behövs mellan intressenter på den lokala nivån. Det är enligt direktivet viktigt med information till allmänheten och att främja delaktighet i vattenvårdsarbetet.

Av artikel 14 framgår direktivets krav på framtagande av förvaltningsplaner. Det är ett krav att medlemsstaterna uppmuntrar deltagande från många parter i att utarbeta förvaltningsplaner. Bl.a. skall underlag och redovisningar göras offentliga och tillgängliga för kommentarer från användarna enligt en viss tidplan. Ramdirektivet har inte samma ingående reglering av processen med åtgärdsprogram, men det får förutsättas att motsvarande krav på öppenhet och delaktighet gäller där.

5.2 Samverkansorgan i huvudavrinningsområdena

Lokala samverkansorgan bildas

Indelningen av myndighetsorganisationen skall följa vattnets förhållanden. Enligt ramdirektivet skall åtgärder för ytvatten och grundvatten i ett avrinningsområde samordnas. Det gäller inte enbart för den regionala organisationen utan rimligen också för den lokala.

Huvudavrinningsområdena bör vara den rimliga basen för detta arbete. Sverige har 119 huvudavrinningsområden (se karta i bilaga 3). De definieras som avrinningsområden med en areal på minst 200 km², räknat från mynningen i havet och uppströms.

Mellan två huvudavrinningsområden finns ett landområde, inom vilket det kan finnas ett eller flera vattendrag med mynning i havet. De kallas kustvattendrag och landområdena mellan vattendragen benämns kustområden. Även kustområdena och kustvattnet intill en sjömil utanför baslinjen ingår i huvudavrinningsområdena.

Områdena är olika stora. Område 108 Göta älv är störst, det omfattar hela Västergötland, Vänern och Värmland och vissa angränsande områden. Området Torne älv är näst störst och Ångermanälven är nummer tre. Andra stora områden är Luleälven, Umeälven, Dalälven, Norrström (Mälaren) och Motala ström. Det finns också en stor mängd små huvudavrinningsområden, bl.a. i sydöstra Sverige och längs övriga ostkusten och även Norrlandskusten.

Jag föreslår en modell där kommunerna bildar ett *samverkansorgan* för ett samverkansområde som i princip är ett huvudavrinningsområde. I samverkansorganet bör även vattenvårdsförbund, företag, jordbruk och organisationer ingå. Samverkansorganet kan således ha karaktären av ett partnerskap för vattenvårdsarbetet i huvudavrinningsområdet. I vissa fall kan möjligen ett vattenvårdsförbund ombildas till samverkansorgan.

Samverkansorganets uppgift bör vara att framhäva de lokala perspektiven i vattenarbetet och uppgifterna bör knytas till de olika faserna i vattenplaneringscykeln enligt följande:

- Medverka i att ta fram analyser och karakteristik av vattendragen.
- Medverka i arbetet att utforma miljömål för vattnet i vattendistriktet och därvid lyfta fram de lokala perspektiven.

- Ta fram åtgärdsförslag som underlag för att utarbeta åtgärdsprogrammet för vattendistriktet.
- Medverka i arbetet att ta fram förvaltningsplan för vattendistriktet och ta fram förvaltningsplan för det egna huvudavrinningsområdet.
- Medverka i genomförandet av åtgärdsprogrammen.
- Driva samråd med allmänheten och med studieförbund, branschorganisationer, miljöorganisationer m.fl.

I stora huvudavrinningsområden som t.ex. Göta älv kan det finnas behov av flera samverkansorgan. Å andra sidan kan flera små huvudavrinningsområden ingå i ett samverkansorgan. Vidare kan det finnas samverkansorgan för t.ex. ett längre kustområde. I dag har vi t.ex. ett kustvattenförbunds förbund för hela Bohuskusten. Av detta framgår att vi här inte har en rent lokal nivå, eftersom det i flera fall handlar om kommuner i samverkan. Vi har dock valt att tills vidare föra samverkansområdena till den lokala nivån.

Förvaltningsplanen har formen av rapport om miljöförhållanden, mål och åtgärder, genomförda samråd och vattnets ekonomi, och kan därmed utgöra ett brett informationsdokument om vattenarbetet i samverkansområdet. Den blir därigenom av central betydelse för att kommunicera vattenfrågorna med bl.a. allmänheten. Jag föreslår att en förvaltningsplan skall tas fram för varje huvudavrinningsområde, och den bör fastställas av vattenmyndigheten. Samverkansorganet bör svara för att sådana förvaltningsplaner upprättas.

Författningsmässigt regleras bildandet av samverkansorgan i miljöbalken 5 kap. 11 § (se bifogat författningsförslag) och i förordningen (2003:00) om förvaltningen av vattendistrikt, 8 kap. 1 § (bilaga 4).

Kommuner och länsstyrelser tar initiativ

Kommunerna eller länsstyrelsen bör vara initiativtagare till samverkansorganen. Att just framhäva kommunens roll är viktigt för att markera närhetsperspektivet. Förhållandena är emellertid olika i olika delar av landet. Det finns mycket stora huvudavrinningsområden, där det kan vara naturligt att länsstyrelserna tar initiativ, och det finns mindre områden. Engagemanget i

vattenfrågorna kan också se olika ut. Här vill jag se ett fält som är öppet för initiativ från olika parter.

Hur modellen kan se ut, både vad gäller uppgifter och vilka som ingår kan variera mellan olika huvudavrinningsområden, utifrån förhållandena i varje område. Ett alternativ är att föreskriva hur samverkansorganet skall se ut, för att få en enhetlig utformning över landet. Med tanke på att vattenförhållanden, aktörer och arbetssätt varierar synes det vara bättre att, åtminstone inledningsvis, ge möjlighet för en uppbyggnad utifrån lokala förutsättningar.

Det är inte säkert eller ens troligt att det skall finnas just 119 samverkansorgan (= antal huvudavrinningsområden). Flera mindre kan kanske slås ihop, och några större kan delas. Till slut kan det måhända handla om 70–90 samverkansorgan. Jag väljer att inte i detalj peka ut hur många de bör vara eller hur de skall se ut geografiskt. Det skulle ofrånkomligt bli en skrivbordsprodukt. Detta bör i stället vara en dynamisk process, där lokala och regionala aktörer får vara aktiva. I sista hand ligger avgörandet hos vattenmyndigheten, som har mandat att föreskriva om bildande av samverkansorgan, om de inte bildas på frivillig väg.

Bildas frivilligt – men vattenmyndigheten kan föreskriva

Jag utgår från att samverkansorgan normalt bildas på frivillig väg. Det finns ett betydande engagemang i vattenfrågorna på de flesta håll, vilket bör borga för att samverkan kommer till stånd. Under utredningsprocessen har från vissa håll framförts, bl.a. från kommuner, att det inte räcker att enbart lita till att samverkan sker på frivillig väg.

Min bild är ändå, efter att ha studerat hur vattenvårdsarbete bedrivs på många håll i landet, att det finns ett sådant engagemang i vattenfrågor att samverkansorgan normalt kommer att bildas frivilligt. I miljöbalken bör dock införas en regel (se författningsförslag MB 5 kap. 11§) att samverkansorgan skall finnas, och att vattenmyndigheten får rätt att föreskriva att berörda kommuner bildar samverkansorgan, om de inte bildas frivilligt. Det bör även finnas rätt för myndigheten att föreskriva att vissa parter skall ingå i samverkansorganet, för det fall att samverkansorganet inte får med de parter i samarbetet som är viktigt för det vattenvårdande arbetet.

5.3 Resurser och kostnader

Om ett samverkansorgan skall kunna spela en kraftfull roll i vattenarbetet krävs vissa resurser, både personellt och ekonomiskt. Det gäller personal för sekretariat och för att medverka i arbetet med analys, åtgärdsarbete och uppföljning, men också medel för t.ex. kontrollprogram, vattenprojekt och åtgärder.

Jag har försökt få en bild av vilket engagemang och vilka resurser det kan bli fråga om för en kommun i det kommande arbetet med ramdirektivet. Först skall sägas att det i dagsläget är för tidigt att ange resursinsats och kostnader för kommunerna, eftersom vi ännu inte vet närmare hur arbetet med analys, karakteristik m.m. kommer att bedrivas. Det skiljer sig också mycket åt mellan kommuner både hur långt man har kommit i analys av vattenförekomsterna och i arbetet med att skydda och förbättra vattnet. Inte minst vad gäller analysen av vattenförhållandena är skillnaderna stora. Vissa kommuner har bl.a. inom ramen för ett lokalt miljömålsarbete kommit mycket långt i analysdelen, där anpassningen till ramdirektivets krav är stor. I andra kommuner är situationen väsentligt sämre. Just analys och karakterisering är en mycket arbetskrävande fas med mycket arbete av engångskaraktär, som dessutom kommer tidigt i vattenplaneringscykeln.

I just analysfasen behövs stora insatser lokalt. Analys, karakterisering och typindelning av vatten är en viktig del i processen. Den kunskap man tar fram här har stor betydelse för de senare stegen med utformningen av miljömål och åtgärdsprogram. Den lokala kunskapen är här viktig, och kvaliteten på denna kunskap har stor betydelse för kommuner och samverkansorgan i dialogen med vattenmyndigheten om miljömål och åtgärdsprogram.

När det gäller miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan finns stor anledning för kommuner och samverkansorgan att engagera sig. Den lokala kunskapen har stor betydelse i den processen, och miljömålen och åtgärdsprogrammen för vattendistriktet är viktiga för kommunernas arbete med lokala miljömål och handlingsprogram. Förvaltningsplanen är viktig för dialogen med allmänhet och organisationer. Resurser kommer bl.a. att krävas för att ta fram den förvaltningsplan för samverkansområdet, som jag föreslagit ovan.

Enligt ramdirektivet skall register finnas över områden i varje vattendistrikt som används för uttag av mer än 10 m³ dricksvatten per dag i genomsnitt eller betjänar mer än 50 personer. Register

skall också finnas över områden som i framtiden skall användas för detta ändamål. Det finns anledning att tro att kommunerna, som ansvariga för dricksvattenförsörjningen, har register över de vatten som används i dag även om kvaliteten i dem kan skilja sig åt. När det gäller områden för framtida användning lär skillnaderna dock vara mycket stora mellan kommunerna. En normalstor svensk kommun som inte har gjort så mycket åt denna del bör räkna med något årsarbete för att få fram tillräckliga uppgifter enbart på detta område.

Till detta kommer åtgärder för att skydda dricksvattentäkter. Ca 60 % av landets täkter bedöms ha erforderligt skydd i dag. I dessa sammanhang kan det i flera fall handla om besvärliga processer med konflikter med pågående verksamheter och markanvändning och krav på inträngsersättningar m.m. Förhållandena lär skilja sig åt mellan kommunerna, och någon bedömning av resursinsats och kostnader är svår att göra, annat än att det lär handla om ganska stora insatser.

I Norge har en bedömning gjorts av kostnaderna för genomförande av ramdirektivet. Man har försökt uppskatta ökade arbetsinsatser och kostnader för kommunerna med utgångspunkt från de olika faserna i vattenplaneringscykeln. Man förutser behov av en engångsinsats på 0,4 årsverken per kommun för främst arbetet med åtgärdsprogram och förvaltningsplan, men även för analys/karakteristik. Beträffande analysdata förutsätts det att sådana redan finns till största delen. När väl verksamheten är etablerad räknar den norska rapporten med ett årligt resursbehov om 0,1 årsverk per kommun för att hålla processen i gång (drift). Osäkerheten i bedömningarna betonas dock, bl.a. genom att det i dag är osäkert hur målen kommer att sättas och vilket arbete som därefter följer.

Den norska analysen lär inte vara direkt överförbar till Sverige, även om den är intressant med tanke på att institutionella och naturgeografiska förhållanden har likheter med varandra. De norska kommunerna är mindre än de svenska, och Sverige lär ha fler och till karaktären mer diversifierade vattenförekomster än i Norge.

Sammantaget bedömer jag det för tidigt att ange siffror för de ökade resurser som kan behövas i kommunerna för insatser med utgångspunkt i ramdirektivet. Förhållandena i kommunerna när det gäller analys- och kunskapsläge, programarbete och vattenförekomsternas struktur varierar också. Det är också svårt att skilja

mellan vad som är och blir resultatet av ett ökat engagemang i vattenfrågorna på rent kommunala grunder och vad som kan kopplas direkt till specifika krav i ramdirektivet. Ett behov av ökade insatser lär dock var ofrånkomligt, främst beroende på att ramdirektivets implementering innebär strängare miljömål för vatten. Ungefär detsamma kan man säga för samverkansorganens del.

Till väsentlig del bör man kunna räkna med att medel för samverkansorganen tas fram av de parter som ingår i samarbetet, genom att en hög vattenkvalitet och en god vattenmiljö är viktiga delar i en lokal miljöpolitik. De ökade insatserna är följden av EGlagsstiftning och ökade ambitioner i vår nationella miljöpolitik, och de miljömål som faller ut av detta skall också kommunerna och andra medverka till att uppnå. Jag förutsätter emellertid att de ökade kostnader som uppstår i den rent kommunala verksamheten på grund av ramdirektivet blir föremål för överläggningar mellan kommunerna och staten.

I många avrinningsområden och i vissa kustområden finns vattenvårdsförbund. I en del fall kan man tänka sig att vattenvårdsförbund ombildas till samverkansorgan. De resurser som finns där, både i form av personal, kontrollprogram och miljöövervakning, kan då gå in i de nya förbunden och användas där. Även i de fall vattenvårdsförbunden står kvar kan deras kompetens och resurser till viss del användas i samverkansorganen. Oavsett vilket måste man dock räkna med att resursbehovet i samverkansorganen blir större än de resurser som kan finnas för liknande insatser i dag. Det kan gälla både administration, genomförande av kontrollprogram och konkreta åtgärder för bättre vattenkvalitet.

På det hela taget är min bedömning att någon form av avgiftssystem måste bidra till att finansiera de åtaganden som blir följden av nya och ambitiösare miljömål för vatten. Som jag nämnt ovan anser jag inte att vattenmyndigheternas kärnverksamhet skall bekostas med avgifter, men för både regional och lokal nivå anser jag att de aktiviteter för bättre vattenstatus som blir följden av miljömålen och verksamheten i vattenmyndigheter och samverkansorgan bör kunna avgiftsfinansieras. Frågor om avgifter och en principmodell för ett avgiftssystem behandlar jag i kapitel 7.

5.4 Intervjuundersökning av tre kommuner

Syftet med undersökningen

Utredningen gav i juni 2002 Anna Bratt vid institutionen för tematisk utbildning och forskning vid Linköpings universitet i uppdrag att genomföra en intervjuundersökning av tre kommuner. Rapporten "Äntligen, från plan till handling!" finns i bilaga 7.

Syftet med undersökningen var att från ett kommunalt perspektiv analysera innehållet i utredningens lägesrapport av den 3 juni 2002 och belysa vilka konsekvenser den föreslagna organisationen för genomförandet av ramdirektivet kan få för kommunernas verksamhet. En grupp miljöinspektörer och en grupp miljöchefer och samhällsplanerare i tre kommuner i Södermanlands län intervjuades.

Rapporten är strukturerad enligt de frågeområden som har störst betydelse för utredningen – organisation och struktur, politiskt stöd och lagstiftning, förändrade ramar och förhållningssätt i arbetsrutiner och samverkan och resurser. Några viktiga slutsatser i rapporten redovisas nedan.

Organisation och struktur

Förslaget med ett begränsat antal distrikt med en myndighet i varje rönkte inte någon större uppmärksamhet. Dock kan det vara opraktiskt med så få distrikt där problembilden varierar i betydande grad inom varje. Det beror främst på själva myndigheten om det är en nackdel eller inte. Det viktiga är att den är medveten om den lokala situationen och framför allt att kontakten mellan olika plan fungerar, inte antalet myndigheter eller var de ligger. Dessutom kan det förekomma lokala kontor. Det uppfattades av några som en ren fördel med ett fåtal myndigheter och ett uttalat ansvar på kommunnivå.

Det betonades att det krävs en tydlig struktur över ansvar, beslutsrätt och befogenheter på alla nivåer, hur finansiering skall ske och vilket stöd de olika verktygen har i lagstiftningen. Genomförandet av ramdirektivet är starkt beroende på den status och det lagstöd som ges åtgärdsprogrammen. Exempelvis är det med nuvarande lagstiftning svårt att påverka pågående markanvändning, restriktioner kan bara göras vid nyetableringar.

Genomförandet av vattendirektivet är beroende av politiska beslut och av lagstiftningen. I dag saknas till stor del lokala mål för vattnet i kommunerna. En entydig lagstiftning är grundläggande för politiska beslut och riktlinjer, liksom för stöd i myndighetsutövning. Viktiga förutsättningar för att vattendirektivet skall kunna genomföras är att mål och åtgärdsprogram är tydliga och ges lagligt stöd.

Information som stöd för genomförandet

Att det finns flera intressenter kring vattnet med varierande och motstridiga mål uppfattas som ett av de grundläggande problemen för myndighetsutövningen. Vattnet används till skilda verksamheter som definierar vattenkvaliteten olika. Med vattendirektivet kommer vattnet att få en särställning gentemot andra naturresurser. Det är nödvändigt att genomförandet av vattendirektivet stöds nationellt med information. Ett brett intresse är en nödvändig förutsättning för genomförande

Samverkan och resurser

En ökad samverkan mellan kommunerna gynnar målet för vattendirektivet. Det medför en förändring i arbetssättet. I och med att det förekommer olika arbetskulturer i kommunerna kan dock samarbetet försvåras och vattendirektivet implementeras olika. Det skall i princip inte skilja mellan kommuner i myndighetsutövandet gentemot avnämarna, men i praktiken kan det variera väsentligt på flera nivåer. Kommunerna kan ha prioriterat olika, beroende på resurser, politisk inriktning, m.m.

Resursbrist uppfattas som en realitet i kommunerna. Vattendirektivet måste innebära ett tryck på kommunen att prioritera resurser till vattnet högre. Det saknas i dag resurser till utredningar, bidrag, förebyggande arbete, m.m. Att initiera och följa upp lokala grupper tar mycket tid och är ett långsiktigt arbete. Resurser behövs för att kunna genomföra inventeringar som grund för att utarbeta rekommendationer till handläggare som stöd vid genomförandet.

Förutsättningar för genomförande

Deltagarna var i stort sett eniga om att vissa förutsättningar måste uppfyllas för att vattendirektivet skall kunna genomföras. Grundinställningen var mycket positiv genom att möjlighet nu kan skapas för att kunna omsätta utredningar och planer till handling för att förbättra vattnets status. Det skulle därför vara mycket negativt om direktivet inte skulle implementeras på grund av brist i något av följande:

- Politiska beslut på alla nivåer
- Bred informationskampanj
- Genomtänkt process och administration längs hela kedjan
- Samma metoder över hela landet – förverkliga distriktvis
- Inkludera lokala intresseorganisationer
- Resurser för utförande
- Samstämmig och stödjande lagstiftning inklusive effektiva verktyg

6 Samverkan kring vattendrag och grundvattenförekomster

Överväganden och förslag i sammanfattning

- Samverkan på den "superlokala" nivån avser åtgärder för att skydda ett specifikt vattendrag eller en grundvattenförekomst, för att uppfylla krav i ett åtgärdsprogram.
- För att vara effektiv måste samverkan bygga på frivillighet. Men ibland räcker inte det. Det behövs också lagreglerade sammanslutningar som är stabila och där deltagandet till viss del skall vara obligatoriskt.
- En ny lag bör stiftas om lokal samverkan för vattenvård – Lag om vattenvårdssamfälligheter. Lagen om vattenförbund kan bestå tills vidare, men man bör senare pröva om också de syften som lagen om vattenförbund har kan inlemmas i den nya lagen.
- Åtgärdsprogrammet för vattendistriktet är normalt inte så detaljerat att varje situation där samverkan är nödvändig kan definieras. Samverkansbehov, mål och tidplan måste därför i de flesta fall preciseras av vattenmyndigheten. Samfällighetens uppgift är att genomföra åtgärder för att nå målen.
- Deltagare i en vattenvårdssamfällighet bör vara de fastigheter som inverkar på vattenförhållandena. Därutöver kan ingå även de som utan att äga en fastighet bedriver verksamhet som påverkar vattenförhållandena. Genom att anknyta till fastigheter fås stabilitet och tydlighet.
- Bildande av vattenvårdssamfälligheter bör handläggas av lantmäterimyndigheterna. Den väl inarbetade processordning som finns i fastighetsbildningslagen är lämplig även för en vattenvårdsförrättning.
- Rätt att ansöka om en vattenvårdsförrättning bör den ha som äger en fastighet, byggnad eller annan anläggning, som kan komma att ingå i samfälligheten. Även vattenmyndigheten bör ha initiativrätt.

- Eftersom det kommer att lång tid innan vi har åtgärdsprogram enligt ramvattendirektivet bör i lagen finnas en övergångsbestämmelse att lagen ändå får tillämpas om det är viktiga åtgärder och detta klarläggs genom beslut av vattenmyndigheten.
- Avtal som instrument i vattenvårdsarbetet kan användas mera. Avtalen kan träffas mellan intressenter kring ett vattendrag och bekräftas genom myndighetsbeslut. Författningsreglering bör ske via miljöbalken och i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

I kapitel 5 har behandlats samverkan inom huvudavrinningsområdena. På den lokala nivån finns även vad vi kan kalla en "superlokal" nivå. Det kan handla om åtgärder och samverkan som berör t.ex. ett specifikt vattendrag eller en grundvattenförekomst.

6.1 Varför åtgärder i samverkan?

Behov av lokal samverkan

Behovet av samverkan kring vattenvårdande åtgärder kan primärt härledas till att vatten är en rörlig resurs. Effekterna av påverkan i en viss punkt sprids och kan inverka på vattenkvaliteten långt ifrån påverkanspunkten. Åtgärderna inom ett avrinningsområde måste därför också ses i ett sammanhang och ramdirektivet utgår därför från vattnet som en sammanhängande helhet inom ett avrinningsområde.

Helhetssynen blir än mer påtaglig om man ser till problemet med diffusa utsläppskällor. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket kan man beräkna att tillförseln av kväve till haven från Sverige till minst 80 % kommer från diffusa utsläpp som kan ha antropogent ursprung (ca 40–45 %) eller utgöra en mer eller mindre naturlig bakgrundsbelastning (ca 40 %), medan 15–20 % kan spåras till punktutsläpp. Också för fosfor dominerar de diffusa utsläppen kraftigt om än inte i fullt lika hög grad som för kväve.

I ett myndighetsperspektiv är det betydligt enklare att arbeta med punktutsläppen än med de diffusa utsläppen. I det förra fallet finns det en känd och tydlig aktör till vilken man kan rikta krav på åtgärder och det är relativt enkelt att i en viss utsläppspunkt följa upp effekterna av olika åtgärder. Man kan arbeta med generella

regler och åtgärder och det går att få en god uppfattning om vad en viss åtgärd får för effekt.

När det gäller de diffusa utsläppen är de biologiska och kemisk-fysikaliska processerna betydligt mer komplexa och det kan praktiskt sett vara näst intill omöjligt att mäta effekterna av insatta åtgärder i ett specifikt fall – i vart fall på kort sikt. Eftersom det normalt handlar om många inblandade aktörer är det också svårt att kontrollera exakt vilka åtgärder som genomförs och hur. Vädrets inverkan har ofta stor betydelse. Det kan krävas mycket långa mätperioder för att statistiskt säkerställa utvecklingen. För att nå resultat krävs därför uthålliga insatser över många år som engagerar alla inblandade aktörer, utan att man på kort sikt kan se några konkreta resultat i form av förbättrade mätvärden i vattendragen.

Det sagda innebär att det finns ett starkt incitament för ansvariga myndigheter att nå bättre resultat beträffande de diffusa utsläppen genom att motivera berörda aktörer till gemensamma åtaganden. Även för de enskilda som berörs, finns det påtagliga motiv för att i en eller annan form samverka om de åtgärder som bör vidtas för att förbättra vattenkvaliteten.

Lokal samverkan kring vad?

Förutsättningarna för lokal samverkan varierar med aktörernas kompetens och intresse, komplexiteten hos de problem som skall lösas, hur den lokala situationen ser ut med stora och små aktörer, blandningar av verksamheter, m.m. Andra faktorer som kan spela roll är vilken "samverkanshistoria" man har med sig och om det finns konflikter sedan tidigare mellan olika aktörer.

Det gör att med lokal samverkan måste förstås ett brett spektrum av aktiviteter och åtgärder. Samverkan kan t.ex. avse:

- *Kunskapsuppbyggnad.* T.ex. diskussioner aktörerna emellan på egen hand eller med hjälp från extern diskussionsledare, intern eller extern utbildning.
- *Specialisering.* T.ex. utnyttjande av olika deltagares specialistkompetens inom skilda områden.
- *Samspel med myndigheter.* T.ex. vara remissinstans, medverka i utarbetandet av åtgärdskrav, utforma gemensamma ansökningar om tillstånd och dispenser, träffa avtal om dispenser/åtgärder.

- *Utförande av åtgärder.* T.ex. beslut om vad som skall utföras, arbetsgemenskap, lokalisering av gemensamma anläggningar, övervakning och uppföljning.

Tyngdpunkten i samverkan kan således behöva läggas på olika frågor, beroende på vad som är det grundläggande syftet med denna. Hur omfattande samverkan skall vara är beroende av vad som är möjligt och vad som är önskvärt, från såväl allmän som enskild synpunkt.

Incitament för samverkan

För att samverka med andra måste man ge upp en del av sitt oberoende. Utrymmet för att välja fritt minskar; man måste kompromissa för att nå överenskommelser eller acceptera majoritetsbeslut. Dessa, som det kan upplevas, negativa effekter måste uppvägas av fördelar för att det ska finnas incitament för den enskilde aktören att gå med i ett samverkansföretag.

Den mest väsentliga fördelen är att samverkan kan vara ekonomiskt lönsam. Det är ofta förmånligare att göra saker tillsammans, som ändå måste göras, än var och en för sig. Lönsamheten ökar genom att fasta kostnader – t.ex. för planering och projektering – kan fördelas på fler och, inte minst, genom att det praktiska genomförandet får mindre total omfattning.

Det kan antingen vara fråga om direkta nyttor för brukandet av en fastighet. Om t.ex. flera tillsammans bygger en anläggning, som alla behöver, och delar på kostnaderna, blir det billigare för var och en än om alla bygger var sin anläggning. Men det kan också vara fråga om att det finns krav från myndighetshåll, som är billigare att uppfylla i samverkan med andra.

En annan fördel är att samverkan kan vara ett forum för externa kontakter. Genom att gå samman skapas en plattform för diskussion och förhandling med bl.a. olika myndigheter, som kan förbättra möjligheterna att uppnå optimala lösningar, när många är inblandade. Och som även kan förbättra möjligheterna att få ekonomiskt stöd för olika former av insatser.

I Sverige finns en lång tradition av att samverka för att få större tyngd i umgänget med andra. I det sammanhanget kan som ytterligare en fördel nämnas att samverkan kan ha en påtaglig betydelse för möjligheterna att ta egna initiativ och därigenom få

bättre kontroll över den egna verksamheten. I stället för att t.ex. invänta att en myndighet kommer med krav av olika slag, kan initiativet tas av aktörerna själva. Enskilda aktörer blir också starkare genom att en grupps gemensamma kompetens normalt är större än summan av medlemmarnas.

Slutligen kan man inte heller bortse från den rent sociala effekten av samverkan. Vid utförandet av gemensamma projekt, finns det förutsättningar för att stärka sammanhållningen individer emellan, vilket kan vara till fördel även i helt andra sammanhang.

6.2 Nuvarande samverkansformer

Det finns i dag ett antal former av samverkan, som på olika sätt organiserar aktörer för att arbeta med vattenvård. Det finns dels rent ideella organisationer, dels mer formellt reglerade förbund och samfälligheter.

Ideella organisationer

Vattenvårdsförbund (även andra namnvarianter förekommer) och vattendragsgrupper är ideella föreningar tillkomna på frivillig väg. Båda föreningstyperna är inriktade mot vattenvård, men på olika nivåer. Det finns också en flora av andra lokala föreningar, som engagerar sig i vattenmiljöfrågor. Gemensamt för alla de nämnda organisationerna är att deltagandet är frivilligt och att organisationen själv kan besluta om sin verksamhet.

Vattenvårdsförbund organiserar som regel större anläggningar, kommuner, industrier etc., som utnyttjar vattendragen som täkt, recipient eller för kraftproduktion. Verksamheten består som regel av övervakning av vattenkvalitén (samordnad recipientkontroll) och kontroll av flöden och nivåer med rapportering till länsstyrelsen. Vissa förbund tar även upp och prioriterar mellan olika vattenvårdsåtgärder. Det finns i dag ett femtiotal sådana förbund, som ytmässigt täcker nära 2/3 av Sveriges landareal.

Vattendragsgrupper har kommit till på initiativ av Lantbrukarnas Riksförbund och organiserar i första hand lantbrukare kring ett lokalt vattendrag. Grupperna arbetar ofta med att gemensamt försöka komma fram till effektiva individuella åtgärder, vilket i några fall har lett till överenskommelser med länsstyrelsen om

dispens från generella krav som kompensation för de individuella åtgärder som utförs. Det finns i dag ett femtiotal sådana grupper runt om i landet.

Andra organisationer (t.ex. olika former av lokala vattenvårdsprojekt, bygdeföreningar m.m.) kan organisera boende och verksamheter kring ett vattendrag och arbeta med såväl övervakning och opinionsbildning kring miljöfrågor som med utveckling av det lokala näringslivet. Andra ideella föreningar som på ett eller annat sätt kan vara engagerade i vattenvårdsfrågor är t.ex. olika *miljöorganisationer*, *sportfiskeföreningar* och *friluftorganisationer*.

Beslutade förbund och samfälligheter

Det finns också sammanslutningar av betydelse för vattenvården som har tillkommit genom myndighets- eller domstolsbeslut, vilket innebär att deltagandet och verksamheten är mer reglerad och inte utan vidare kan ändras av organisationen själv.

Vattenförbund regleras i lagen (1976:997) om vattenförbund och tillskapas genom beslut av en av länsstyrelsen utsedd förrättningsman. Vattenförbundets verksamhet är främst inriktad på frågor som rör rensning av vattendrag för att åstadkomma ett tillräckligt flöde. Medlemskapet är knutet till den som genom tillstånd fått rätt att inverka på vattenbeskaffenheten eller vattenförhållandena i övrigt (obligatoriskt) eller vars medlemskap är av väsentlig betydelse för förbundets verksamhet (frivilligt). Även kommun och sammanslutning av fiskerättsägare får ingå i vattenförbund. I dag finns ett tiotal vattenförbund i Sverige.

När lagen om vattenförbund infördes på 1970-talet var syftet att den skulle ersätta den samverkan i form av vattenvårds- och vattendragsförbund m.m. som skett under 1950- och 1960-talen. Avsaknaden av lagstiftning för sådan samverkan ansågs bidra till att de nämnda sammanslutningarna inte alltid kunde utöva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Exempelvis hade problem uppmärksammats rörande bidragsskyldigheten till deras verksamhet. Ett annat skäl som anfördes för lagstiftning var att det kunde vara svårt att över huvud taget få till stånd en sammanslutning, eftersom det krävdes total enighet mellan alla de berörda. Bestämmelser om anslutningstvång ansågs därför nödvändiga (se SOU 1973:31, s. 52 och prop. 1975/76:215, s. 28).

Markavvattnings-, bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter regleras i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och bildas genom beslut av miljödomstolen i samband med att en ansökan om tillstånd till ifrågavarande verksamhet behandlas. Om en tillståndspliktig vattenverksamhet kräver samverkan, skall miljödomstolen ta upp frågan om bildande av samfällighet. Delaktiga i en markavvattningssamfällighet är ägarna av de fastigheter som har nytta av den markavvattning som skall utföras. Även väghållare kan ingå i sådan samfällighet. I en bevattningssamfällighet deltar de som har tillstånd till vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång. Delaktiga i en vattenregleringssamfällighet för kraftändamål är ägare av strömfall som har nytta av vattenregleringen och i en vattenregleringssamfällighet för bevattning deltar de som har tillstånd till vattentäkt för bevattning och har stadigvarande fördel av regleringen.

Gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149) kan bl.a. inrättas för vattentäkter och avloppsanläggningar. De bildas genom beslut av lantmäterimyndigheten efter ansökan från i första hand någon som kan komma att ingå i gemensamhetsanläggningen. Även kommunen och länsstyrelsen har i vissa fall rätt att ansöka om bildande av gemensamhetsanläggning. Delaktigheten är primärt knuten till de fastigheter som har behov av anläggningen i fråga, men tomträtt, en byggnad eller en anläggning på ofri grund, en gruva eller ett naturreservat, kan också vara delägare i en gemensamhetsanläggning.

Fiskevårdsområden regleras i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden och bildas genom ett beslut av länsstyrelsen efter utredning av en av länsstyrelsen utsedd förrättningsman. En fiskevårdsområdesförening hanterar enbart frågor kopplade till upplåtelse av fiske och andra fiskevårdsfrågor. Delaktiga i en sådan förening är innehavare av fiskerätt i det aktuella vattendraget.

6.3 Nya redskap i det lokala vattenarbetet – lag om vattenvårdssamfälligheter

Den samverkan som här är aktuell att diskutera är, som redan inledningsvis har berörts, sådan lokal samverkan rörande vattenvård som kan vara aktuell kring ett visst vattendrag eller en viss grundvattenförekomst i syfte att på ett eller annat sätt uppfylla kraven i vattenmyndighetens åtgärdsprogram.

Denna samverkan ligger alltså på en annan och mer lokal nivå än den samverkan för hela huvudavrinningsområden som behandlats i kapitel 5.

Frivillighet kontra reglering

Av framställningen hittills framgår, att det på det lokala planet finns ett behov av samverkan för vattenvård. Sådan samverkan kan avse en lång rad av åtgärder från å ena sidan helt ideella insatser, till å den andra sidan mer reglerade samverkansformer.

Den avgörande skillnaden mellan föreningar som bildats på ideell basis och de som bildats genom myndighets- eller domstolsbeslut är att för de senare sker en prövning av medlemskap, verksamhet, verksamhetsområde m.m. och att sådana beslut inte kan ändras av föreningen själv. Om situationen förändras krävs ett nytt myndighets- eller domstolsbeslut för att ändra det som tidigare har gällt. En ideell förening däremot kan själv besluta om medlemskap, verksamhet m.m. och kan även utan vidare besluta om att ändra eller upphöra med sin verksamhet.

Utgångspunkten bör enligt min mening vara, att samverkan för att vara effektiv i allt väsentligt måste bygga på frivillighet. Den ideella föreningen är därvid ett utmärkt sätt att organisera fysiska eller juridiska personer med intresse och engagemang för vattenvård. Den stora friheten för sådana samverkansformer innebär att föreningen fortlöpande kan ta till vara olika initiativ och därmed utvecklas i takt med medlemmarnas växlande behov och intressen. Någon anledning att närmare reglera hur en ideell samverkan skall ske finns inte. Jag utgår således från att vattendragsförbund och andra organisationer även i framtiden kommer spela en viktig roll för vattenvårdsarbetet.

Den ideella organisationsformen bygger dock samtidigt på att de som vill går samman, medan de som väljer att stå utanför kan göra det. I situationer där det är viktigt att alla, som i någon viss bestämd mening är berörda, deltar i samverkan, och inte bara de som själva väljer det, räcker inte den ideella föreningen till. Samma gäller om det är viktigt att organisationen bör bestå på lång sikt eller att dess verksamhet fortlöpande är av ett visst slag.

Situationer som kan kräva fastare former är t.ex. när det med hänsyn till allmänna intressen är väsentligt att vissa vattenvårdsfrågor långsiktigt tas om hand. I de fall där krav ställs på att

åtgärder vidtas inom ett visst område är det emellertid inte heller med hänsyn till enskilda intressen rimligt, att vissa tar sitt ansvar medan andra kan undgå ansvar genom att ställa sig utanför.

Min bedömning är därför att det vid sidan av ideella sammanslutningar som vattendragsgrupper m.fl., finns ett behov av lagreglerade sammanslutningar som är stabila och i vilka deltagandet i viss utsträckning skall vara obligatoriskt.

I vilka situationer bör lagreglerad samverkan ske?

Till att börja med bör slås fast, att gränsen mellan myndighetsbeslutade och helt ideella organisationer inte i första hand skall ses som ett val mellan tvång eller frivillighet. En mer reglerad samverkan kan mycket väl vara motiverad även när alla är överens om vilka åtgärder som skall utföras. Skillnaden mellan fallen bör i stället vara att en lagreglerad samverkan aktualiseras när det från allmän eller enskild synpunkt är angeläget med en mer *fast organisation* för samverkan på kortare eller längre sikt.

Eftersom den samverkan det här handlar om primärt syftar till att tillgodose kraven i vattenmyndighetens åtgärdsprogram, faller det sig naturligt att valet av den lagreglerade samverkansformen bör kunna härledas ur detta program. Åtgärdsprogrammet torde dock normalt inte kunna utformas med en sådan detaljeringsgrad, att varje situation där samverkan är lämplig eller nödvändig direkt kan definieras. Samverkansbehovet måste därför i de allra flesta fall kunna preciseras under hand av vattenmyndigheten. Givetvis med ledning av och i överensstämmelse med de grundläggande kraven i åtgärdsprogrammet.

Om det är vattenmyndigheten som tar initiativ till samverkan, får förutsättas att myndigheten därvid preciserar

- vilka frågor som samverkan skall avse (t.ex. att nedbringa kvävehalten i ett vattendrag eller att förhindra saltvatteninträngning i en grundvattenakvifer),
- inom vilket område som samverkan skall ske, samt
- vilka mål som skall gälla för resultatet av samverkan.

Om initiativet till samverkan kommer från annat håll, t.ex. från någon enskild aktör, bör den processuella gången vara sådan, att vattenmyndighetens inställning till de nyss nämnda frågorna inledningsvis klaras ut. Skulle det därvid visa sig att det med hänsyn

till åtgärdsprogrammet inte är nödvändigt med en formaliserad samverkan, bör någon sådan inte ske. Frågorna får då i stället lösas på ideell basis. Om vattenmyndigheten å andra sidan sanktionerar behovet, bör detta preciseras i fråga om de tre nyssnämnda frågorna, dvs. inriktning, område och mål.

Vilka bör delta i en lagreglerad samverkan?

Grundläggande för en lokal samverkan för vattenvård bör vara att den som på ett eller annat sätt påverkar vattenförhållandena skall delta. Man kan därvid i gällande rätt se några från principiell synpunkt olika lösningar för hur deltagandet i en samfällighet eller annan samverkan skall avgränsas.

En *första fråga* är om deltagandet skall vara knutet till *verksamhetsutövare* eller till *fastigheterna*.

Den första principen är vanlig inom vattenrätten. Deltagare i ett vattenförbund är t.ex. i första hand verksamhetsutövare. Även enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet sker samverkan normalt mellan verksamhetsutövare, även om deltagandet i en markavvattningssamfällighet formellt knyts till ägarna av fastigheter. Den andra principen gäller för merparten av andra samfällighetsbildningar. T.ex. vid bildande av gemensamhetsanläggningar, fiskevårds- och viltvårdsområden, marksamfälligheter m.m.

För den samverkan på lokal nivå det här är fråga om är det inte lämpligt att koppla deltagandet enbart till sådana som bedriver vattenverksamhet eller till sådana som har fått formellt tillstånd till viss verksamhet. Normalt brukande av jord tillhör t.ex. inte någon av dessa båda kategorier, medan det har stor betydelse för vattenvården hur sådant brukande utförs.

All verksamhet som berör såväl mark som vatten kan på ett eller annat sätt knytas till fastighetsindelningen. Antingen genom äganderätt till en fastighet eller genom att det finns en särskild rätt att använda en fastighet, i form av t.ex. en nyttjanderätt. Deltagandet i samverkan bör därför knytas till fastigheterna. Därigenom uppnås också en stabilitet och tydlighet i systemet, eftersom fastighetsindelningen inte kan ändras annat än under kontrollerade former.

Den utgångspunkt jag därmed har valt är av principiell natur och innebär inte att endast fastighetsägare skall delta i samverkan för vattenvård. Vid tillämpningen av anläggningslagen, som bygger på

fastighetsprincipen, är det t.ex. möjligt att till en gemensamhetsanläggning ansluta gruva, tomträtt, naturreservat samt byggnad eller annan anläggning på ofri grund. Jag återkommer i det följande till i vad mån de nämnda och/eller andra subjekt bör kunna ingå i samverkan för vattenvård.

Den som inte genom en formell rättighet av något slag har rätt att använda fast egendom bör dock inte ingå i deltagarkretsen. En lag om samverkan bör inte ha till syfte att tillfredsställa det mer allmänna behov av samråd och diskussioner olika parter emellan, som i och för sig är en naturlig del i genomförandet av ett åtgärdsprogram. Möjligheterna för ideella föreningar och för allmänheten att göra sina röster hörda bör alltså hanteras i annan ordning.

En *andra fråga* som bör beröras är om deltagandet skall styras av en *areell avgränsning* eller om det skall avgöras genom en mer *individuell prövning*. Som exempel kan nämnas att det enligt lagen om vattenförbund finns ett automatiskt anslutningstvång för de som har fått tillstånd att bedriva verksamhet inom förbundets verksamhetsområde. Samma områdesprincip gäller även för t.ex. fiskevårdsområden.

Enligt bl.a. anläggningslagen gäller i stället den andra principen, dvs. att det skall göras en prövning i varje enskilt fall av vilka som skall delta. I anläggningslagen är detta uttryckt genom ett s.k. *väsentlighetsvillkor* (5 §). Endast fastighet, för vilken det är av väsentlig betydelse att delta i samverkan, skall kunna tvångsanslutas. Det saknas därvid betydelse, rent principiellt, var fastigheten är belägen.

I den frågan är min bedömning att det inte handlar om antingen eller utan om både och. Den samverkan som kan behövas handlar ofta om att nedbringa de negativa effekterna av s.k. diffusa utsläpp, vilka kan ske "överallt" inom ett avrinningsområde. Att samverka i form av en samfällighet för hela avrinningsområdet torde sällan vara praktiskt möjligt, varför en områdesavgränsning synes vara nödvändig.

Å andra sidan bör en sådan avgränsning inte automatiskt innebära, att alla inom området skall kunna tvingas att delta i en samfällighet. En individuell prövning bör därför också göras av huruvida deltagande av en viss fastighet är så nödvändigt att den skall kunna tvångsanslutas. Jag återkommer i det följande till hur en sådan prövning bör göras.

Reformering av lagstiftningen

Den formaliserade samverkan för vattenvård som finns enligt gällande rätt är i första hand vattenförbunden. Det har dock inte bildats särskilt många förbund under de ca 25 år som lagen har funnits och kritik har framförts mot lagens utformning, bl.a. med innebörden att förfarandet inte är så effektivt som vore önskvärt.

En annan utgångspunkt för samverkan är anläggningslagen, enligt vilken kan inrättas gemensamhetsanläggningar för bl.a. vattentäkter och avloppsanläggningar. Anläggningslagen har tillämpats mycket flitigt under snart 30 år och stora erfarenheter finns kring hur de olika delarna i det systemet fungerar.

Förhållandet mellan lagen om vattenförbund och anläggningslagen behandlades i Miljösamverkan i vattenvården (SOU 1997:55), slutbetänkande från Utredningen om avrinningsområden. Utredningen slutsats var, s. 70, att det inte var uteslutet att en samordning till en gemensam lagstiftning skulle kunna underlätta och effektivisera bildandet och drivandet av gemensamma anläggningar i syfte att förbättra miljön i sjöar och vattendrag. Samtidigt betonades att det inte är brister i lagstiftningen som i första hand begränsat bildandet av vattenförbund. Det bedömdes därför viktigare i ett första steg att utvidga tillämpningen av lagen om vattenförbund till att avse alla vattenkvalitetsfrågor.

Det finns visserligen flera betydande likheter mellan de båda berörda lagarna och det sades uttryckligen i förarbetena till lagen om vattenförbund att de strax dessförinnan stiftade anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter skulle tjäna som utgångspunkter, prop. 1975/76:215, s. 81. Samtidigt finns det också vissa principiella skillnader.

Lagen om vattenförbund organiserar t.ex. främst utövare av tillståndspliktig verksamhet och förbundens verksamhet preciseras inte i detalj vid bildandet. Anläggningslagen organiserar fastighetsägare och vad samverkan skall omfatta anges tämligen detaljerat när gemensamhetsanläggningen inrättas. Enligt min bedömning ligger den senare inriktningen närmare de principiella utgångspunkter jag tidigare har redovisat för lokal samverkan med tvångsinslag.

Till saken hör också att den verksamhet som bedrivs inom de redan bildade vattenförbunden har en inriktning och en ambition mot samverkan inom ett större område, medan det samverkansbehov som ligger till grund för mina överväganden är på en mer utpräglat lokal nivå. Det har även framförts önskemål om att vidga

deltagarkretsen i vattenförbunden så att organisationer av olika slag tillåts delta, vilket är en utveckling åt motsatt håll mot den inriktning för en lagreglerad samverkan som jag tidigare har beskrivit.

Att kombinera dessa olika utgångspunkter låter sig inte utan vidare göras. I samband med bildandet av sådana samverkansorgan, som på annan plats i betänkandet föreslås verka inom varje huvudavrinningsområde, torde bättre erfarenheter vinnas och ges bättre underlag för ett ställningstagande rörande vattenförbundens framtida utveckling. Jag föreslår därför inte nu någon samlad lagstiftning för samverkan. Av samma skäl föreslår jag inte heller några ändringar i lagen om vattenförbund.

Den form av samverkan som jag föreslår, dvs. samverkan mellan fastighetsägare inom ett förhållandevis avgränsat område, har mycket nära anknytning till sådan samverkan i form av gemensamhetsanläggningar, som i dag regleras i anläggningslagen. Det torde även i anslutning till samverkan för vattenvård komma att behöva inrättas gemensamma anläggningar av olika slag. Mot den bakgrunden är det naturligt att ta anläggningslagen till utgångspunkt för en lagstiftning.

Jag har därvid övervägt möjligheten att genom ändringar i anläggningslagen uppnå de principer jag tidigare har beskrivit. Ändringarna skulle emellertid bli tämligen omfattande och bl.a. innebära en ny definition av lagens tillämpningsområde. Mitt förslag är därför att en ny lag bör stiftas om lokal samverkan för vattenvård. I en framtid får övervägas närmare huruvida också de syften som lagen om vattenförbund har, kan inlemmas i den nya lagen. I en sådan diskussion kan även samfällighetsbildningarna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet inkluderas liksom frågan om en samlad lagstiftning för olika slag av fastighetssamverkan.

6.4 Förslag till ny lagstiftning

Min bedömning är alltså att en ny samfällighetsform bör tillskapas för att hantera den mer fasta samverkan för lokal vattenvård. Mitt förslag är att en sådan samfällighet benämns vattenvårdssamfällighet.

I författningsförslagen först i betänkandet redovisar jag förslag till lag om vattenvårdssamfälligheter och förslag till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Ändamål

Det grundläggande syftet med en vattenvårdssamfällighet är att den skall bildas för att i ett eller annat avseende genomföra intentionerna i ett åtgärdsprogram.

Som tidigare har berörts förutsätts att vattenmyndigheten, i anslutning till att samverkansfrågan aktualiseras, preciserar vilka vattenvårdande åtgärder som samverkan skall avse. Vidare skall ett samverkansområde avgränsas, vilket på motsvarande sätt som i lagen om vattenförbund bör göras efter vad som är lämpligt med hänsyn till de åtgärder som skall utföras samt de geografiska och hydrologiska förhållandena. Dessutom bör anges de mål som skall uppnås inom verksamhetsområdet och inom vilken tidsperiod dessa mål skall vara uppfyllda.

Samfällighetens uppgift skall sedan vara att utföra sådana vattenvårdande åtgärder som behövs för att uppfylla målen. Det kan t.ex. vara fråga om att anlägga en våtmark. Eller att utföra provtagningar och rapporteringar rörande vattenkvaliteten.

Det bör även vara möjligt att mellan delägarna i samfälligheten göra en omfördelning av sådana krav och restriktioner, som från myndighetshåll riktas mot samfällighetens verksamhetsområde. Man kan t.ex. tänka sig att det som är intressant som mål är att "nedbringa kvävehalten i vattendraget A vid punkten B med X ton per år" eller att "begränsa sänkningen av grundvattennivån till Y". Däremot spelar det ingen större roll för uppfyllande av målen exakt hur insatserna för att uppnå dem fördelas mellan deltagarna i samfälligheten.

I sådana fall bör det vara möjligt att vid bildandet av samfälligheten besluta om en sådan fördelning. Med olika etablerade beräkningsmodeller kan det effektivaste sättet att nå målen bestämmas och det är givetvis även möjligt att genom förhandlingar mellan deltagarna finna lösningar som på ett optimalt sätt tillgodoser olika intressen.

Deltagarkrets

Frågan om deltagarkretsen har redan berörts i avsnitt 4.5.3. Den slutliga bedömningen var att deltagare i en vattenvårdssamfällighet primärt bör vara de fastigheter inom verksamhetsområdet, som i någon utsträckning inverkar på vattenförhållandena.

Därutöver bör de delta i samverkan, som utan att äga en fastighet bedriver verksamhet som påverkar vattenförhållandena. Det skall därvid inte i sig vara avgörande huruvida verksamheten är tillståndspliktig. Den frågan skulle dock kunna ha betydelse för den individuella prövning som skall göras av varje deltagares betydelse för samfällighetens verksamhet. Jag återkommer till den frågan i det följande.

Med den fastighetsprincip jag har valt som grund för avgränsningen av deltagarkretsen, bör de verksamhetsutövare som kan anslutas, liksom enligt anläggningslagen, i första hand knytas till fysiska företeelser av något slag. I likhet med vad som gäller enligt den lagen bör således med fastighet kunna jämföras byggnader eller anläggningar på s.k. ofri grund, dvs. som inte utgör tillbehör till de fastigheter där de är belägna. Därigenom bör man täcka in t.ex. industrier, avloppsanläggningar m.m. vars verksamhet påverkar vattenförhållandena, utan att höra till någon fastighet. Anläggningen företräds, liksom en fastighet, av dess ägare som kan vara en enskild, ett bolag, en kommun, en samfällighetsförening m.m.

Jordbruket är en väsentlig faktor för vattenvården. För att samverkan skall vara effektiv bör den så långt möjligt inbegripa de aktörer som är närmast ansvariga för hur en viss verksamhet utförs. En särskild fråga som jag har övervägt är därför hur utarrenderad jordbruksmark bör hanteras.

I de allra flesta sammanhang representeras en fastighet av dess ägare. Det ansvar som läggs på en fastighet, som helt eller delvis är utarrenderad, får således normalt regleras genom arrendeavtalet. Enligt anläggningslagen kan dock en arrendator bli inkopplad i en anläggningsförrättning om denne genom ett bostadsarrende har en byggnad på s.k. ofri grund. Det skulle därför kunna låta sig tänkas, att i deltagarkretsen för en vattenvårdssamfällighet inkludera även ett lantbruksföretag. En anslutning av företaget i stället för fastigheten skulle i så fall kunna ske i de fall där marken i fråga är utarrenderad.

Det finns dock problem med en sådan lösning. I fallet med bostadsarrende är behovet av en gemensamhetsanläggning tydligt kopplat till en viss byggnad, som dessutom kan identifieras via officiella register. Ett jordbruksarrende är emellertid mer rörligt och kan ändras till läge och omfång – särskilt i fråga om s.k. sidoarrenden. Det finns inte heller någon registrering av arrenden, vilket gör det svårt att i varje läge ha kontroll över vilken som formellt företräder markområdet i fråga. Denna kontroll skulle därför behöva ligga på samfälligheten själv, vilket inte synes lämpligt.

Jag har därför stannat för att inte lämna något sådant förslag. Arrendatorns ansvar får därför, liksom i de flesta frågor som rör fastigheten, regleras i arrendeavtalet. I formell mening bör alltså ansvaret ligga kvar på fastighetens ägare.

Förfarande

I svensk rätt finns i huvudsak två olika förfaranden för att bilda samfälligheter.

Ett förfarande är det som gäller enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet vid bildande av samfälligheter för markavvattning m.m. I dessa fall är det miljödomstolen, som i anslutning till att tillstånd meddelas till den avsedda verksamheten, även beslutar om deltagare, andelstal, ersättning m.m. När det gäller markavvattning har domstolen till sin hjälp en markavvattningssakkunnig, som avger ett yttrande till domstolen med förslag till bl.a. vilka som skall delta i samfälligheten och deras andelstal.

Det andra förfarandet är förrättning. På detta sätt tillskapas t.ex. vattenförbunden, sådana samfälligheter som bildas enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen samt fiskevårdsområden och viltvårdsområden. Fördelen med ett förrättningsförfarande, jämfört med det tillvägagångssätt som gäller vid t.ex. markavvattning, är att förrättningsmannarollen kombinerar utredningsskyldighet, medling, förhandling och beslutskraft. Förrättningen är en sedan mycket lång tid väl beprövad process för att i ett förhandlingsklimat pröva yrkanden och komma fram till ett beslut. Förrättningen ger således möjligheter till en smidigare ordning än att frågorna skall utredas särskilt och sedan beslutas av domstol.

Min bedömning är därför att vattenvårdssamfälligheter bör bildas genom ett förrättningsförfarande. Däremot finns anledning att överväga vilken organisatorisk lösning för detta som är den mest lämpliga.

Enligt lagen om vattenförbund är det länsstyrelsen som skall utse en förrättningsman. Denne skall vidare biträdas av två gode män. En fördel med detta tillvägagångssätt är att förrättningsmannen kan förutsättas ha god specialistkompetens i vattenfrågor. En nackdel är å andra sidan att själva förrättningshandläggningen i sig kräver resurser och kompetens, som det kan vara svårt för den enskilde förrättningsmannen att upprätthålla.

Enligt anläggningslagen och fastighetsbildningslagen är lantmäterimyndigheten förrättningsmyndighet. Lantmäterimyndigheten handlägger årligen mer än 10 000 förrättningar och beslutar därvid om ett par tusen samfällighetsbildningar. Inom den myndigheten finns alltså en mycket stor processkompetens, som redan är spridd över landet och som alltså inte kräver någon ytterligare resursuppbyggnad.

En nackdel kan sägas vara att det i dag inte finns någon utpräglad kompetens på vattenfrågor vid dessa myndigheter. Förrättningsförfarandet, som är närmare reglerat i 4 kap. fastighetsbildningslagen, innehåller dock en ordning med utseende av gode män och sakkunniga, vilken ordning är avsedd att tillämpas när specialfrågor uppkommer. Sakkunniga utses t.ex. i dag regelmässigt för projektering av vägar, som skall inrättas som samfälligheter, och för värdering till grund för ersättningsbeslut. I en vattenvårdsförrättning kan därför förutsättas att myndigheten knyter till sig nödvändig kompetens inom vattenområdet. Förfarandet bygger vidare på ett väl utvecklat samråd med berörda myndigheter. En annan fördel med lantmäterimyndigheten som förrättningsmyndighet är att andra förrättningsfrågor, t.ex. inrättande av gemensamhetsanläggningar, kan aktualiseras i anslutning till vattenvårdsförrättningen. Det vore då en mycket orationell ordning att två parallella processer skulle vara nödvändiga för att uppnå det önskade slutresultatet.

Min sammanfattande bedömning är att bildande av vattenvårdssamfälligheter bör handläggas av lantmäterimyndigheterna och att den väl inarbetade processordning som redan finns att tillgå i fastighetsbildningslagen mycket väl lämpar sig även för en vattenvårdsförrättning. Endast smärre justeringar av förfarandet är

nödvändiga för att det skall fungera även för bildandet av en vattenvårdssamfällighet.

Initiativ

Rätt att ansöka om en vattenvårdsförrättning bör tillkomma den som äger en fastighet, byggnad eller annan anläggning, som kan komma att ingå i samfälligheten.

Även vattenmyndigheten bör ha initiativrätt. I sådana situationer där det enligt åtgärdsprogrammet är särskilt angeläget att en samfällighet bildas, skall alltså vattenmyndigheten ha möjlighet att se till att en förrättningsprövning kommer till stånd.

Någon ytterligare initiativrätt, utöver de båda nämnda, synes inte behövas. I och för sig torde kommuner och länsstyrelser vara de som svarar för den närmare bevakningen av vattenvården. Om det vid deras arbete framkommer behov av en lagreglerad samverkan får vattenmyndigheten och/eller enskilda fastighetsägare göras uppmärksamma på det och ta ställning till om en förrättning bör initieras. Kommuner och länsstyrelser kan dessutom förutsättas ha inflytande på samfällighetsbildningen genom samråd under förrättningsprocessens gång.

Även lantmäterimyndigheten själv bör kunna initiera omprövning av en bestående samfällighet, om det behövs till följd av myndighetens beslut om ändringar i fastighetsindelningen inom samfällighetens verksamhetsområde. För normalfallen bör dock sådana nödvändiga anpassningar kunna göras genom ett enklare förfarande. Jag återkommer till det nedan under rubriken *Ändrade förhållanden*.

Villkor

Som tidigare har berörts bör en individuell prövning göras huruvida deltagande av en viss sakägare är så nödvändigt att denne skall kunna tvångsanslutas till en vattenvårdssamfällighet – ett s.k. väsentlighetsvillkor.

Motsvarande väsentlighetsvillkor i 5 § anläggningslagen tar helt och hållet sikte på den enskilda fastighetens situation. Den som redan har en fungerande avloppsanläggning kan t.ex. inte anslutas till en gemensam anläggning, om inte fastighetsägaren medger det.

Med den utgångspunkten skulle prövningen i den nu aktuella situationen utfalla så, att den för vilken det är enklare och rationellare att själv tillgodose de krav som ställs i åtgärdsprogrammet inte ska kunna tvingas in i en samverkan.

I och för sig kan en sådan utgångspunkt i vissa fall vara rimlig. Behovet av samverkan för vattenvård har dock något andra förtecken än samverkan i form av gemensamhetsanläggning. Från den enskildes perspektiv kan det vara bättre endast behöva beakta sina egna förhållanden, medan samverkan bedöms som nödvändig från ett bredare, allmänt perspektiv. Motsvarande problematik har för övrigt aktualiserats även i fråga om gemensamhetsanläggningar. På grund av väsentlighetsvillkoret i anläggningslagen är det ofta inte möjligt att mer allmänt förbättra va-standarden i ett äldre byggnadsområde. Av den anledningen lämnade Plan- och byggtutredningen i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168, s. 240 f.), förslag om att s.k. va-samverkan skulle kunna genomföras för särskilt utsatta områden, utan hänsyn till bl.a. det s.k. väsentlighetsvillkoret. Förslaget har dock inte genomförts.

Mot den beskrivna bakgrunden bör väsentlighetsvillkoret i den nya lagen utformas så att endast fastighet, byggnad eller anläggning, vars deltagande är av *väsentlig betydelse för de åtgärder som samfälligheten skall utföra*, skall vara tvingade att delta i samverkan.

Om en fastighetsägare har fått tillstånd enligt miljöbalken att bedriva viss verksamhet, som påverkar vattenförhållandena, bör väsentlighetsprövningen normalt utfalla så att fastigheten skall anslutas. För andra fastigheter, på vilka det inte bedrivs tillståndsreglerade verksamheter, får en närmare prövning göras från fall till fall om fastighetens betydelse för den samverkan som är aktuell.

Vidare bör lagen innehålla ett s.k. *opinionsvillkor*. En samfällighet skall således inte kunna bildas om ägarna av de fastigheter som skall ingå i samfälligheten mer allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för det. Detta hänger samman med att det normalt inte är meningsfullt att bilda en samfällighet som de flesta inte vill ha.

I likhet med vad som gäller enligt både anläggningslagen och lagen om vattenförbund bör dock vid förrättningen kunna beslutas att en samfällighet skall bildas även i strid mot en opinion, om behovet är synnerligen angeläget från allmän synpunkt. I vilka

situationer behovet från allmän synpunkt är särskilt stort förutsätts därvid i princip framgå av åtgärdsprogrammet eller åtminstone klart tydliggöras av vattenmyndigheten.

Efter modell från regleringen i anläggningslagen bör lagregleringen även innefatta *skyddsvillkor med hänsyn till andra allmänna intressen*, t.ex. följsamhet mot planer och markanvändningsbestämmelser.

Ianspråktagande av utrymme

Mark, vatten eller annat utrymme inom en fastighet bör, i den utsträckning som behövs för att utföra vattenvårdsåtgärderna, kunna tas i anspråk av samfälligheten. I likhet med vad som gäller enligt anläggningslagen bör dock inte större utrymme kunna tas i anspråk än som behövs med hänsyn till de fastigheter som kan anslutas enligt det tidigare nämnda väsentlighetsvillkoret. En annan begränsning bör vara att ianspråktagandet inte får leda till att det uppstår s.k. synnerligt men för den berörda fastigheten. Med detta begrepp, som återfinns i många lagar inom fastighetsrätten, avses en skada som är så stor att det inte är rimligt att den skall tålas av berörda fastighetsägare.

Enligt anläggningslagen kan den nämnda gränsen överskridas, om behovet av utrymme är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. I sådant fall skall dock fastigheten inlösas, om ägaren begär det. Det skulle givetvis kunna övervägas, att införa en motsvarande regel i den nu föreslagna lagen. Den samlade bedömningen är dock att det mycket sällan torde bli aktuellt med så stora intrång och i de undantagsfall där så ändå skulle bli fallet, får i stället alternativa lösningar sökas som inte innebär att gränsen "synnerligt men" överskrids.

Andelstal

Kostnaderna för olika slag av vattenvårdsåtgärder och för samfällighetens administration måste fördelas mellan deltagarna. För detta ändamål skall andelstal bestämmas, vilka bör grundas på deltagarnas olika grad av påverkan på vattenförhållandena – innan några vattenvårdsåtgärder har utförts. Det finns därvid allmänt vedertagna beräkningsmodeller att tillgå, genom vilka effekterna på

vattenkvaliteten av en viss markanvändning eller vissa åtgärder kan uppskattas.

Andelstal kan även behöva bestämmas för att fördela kostnadsansvaret för att en viss fastighetsägare antingen själv utför eller avstår från att utföra vissa åtgärder inom sin mark. De uppoffringar som denne fastighetsägare därvid gör, bör kompenseras av övriga berörda fastighetsägare efter den nytta de har av att åtgärderna utförs.

Ersättning

För ianspråktagande av utrymme för vattenvårdsåtgärder skall ersättning utgå till den belastade fastigheten. Ersättningen skall därvid givetvis grundas på bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen och bör ansluta till etablerade ersättningsprinciper inom fastighetsrätten.

Två olika lösningar skulle därmed kunna vara tänkbara. Antingen skall ersättning utgå som vid andra slag av markupplåtelse, dvs. enligt principerna i expropriationslagen. Eller så jämföras ianspråktagandet med sådana restriktioner som kan beslutas enligt bl.a. bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken om områdesskydd. Ersättning i sådana fall utgår endast i den mån markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet.

Enligt min mening är det i första hand fråga om en upplåtelse, varför bestämmelserna i expropriationslagen bör tillämpas. Ersättning skall alltså utgå för minskningen i den belastade fastighetens marknadsvärde och för övriga ekonomiska skador som fastighetens ägare eller andra rättighetshavare i fastigheten drabbas av.

Om samfällighetsbeslutet innebär att myndighetskrav och restriktioner fördelas på ett annat sätt än vad som skulle blivit fallet om samfälligheten inte hade kommit till stånd, bör de förändrade kostnaderna för deltagarna utjämnas med ersättning i pengar.

Överenskommelse

De tidigare beskrivna villkoren för bildande av en vattenvårds-samfällighet liksom normerna för ekonomiska uppgörelser skall ses som skyddsvillkor för det fallet att berörda sakägare inte är överens. Givetvis skall det finnas långtgående möjligheter att träffa

överenskommelser om deltagande, åtgärder, andelstal, ersättningar, förrättningskostnader, m.m.

Överenskommelserna bör dock av naturliga skäl inte få strida mot de mål som ställts upp för samfälligheten, för att åtgärdsprogrammets intentioner skall kunna förverkligas. Stor frihet bör dock gälla för valet av lösning, så länge som målen uppfylls.

En annan nödvändig begränsning i avtalsfriheten är att tredje mans rättigheter, dvs. i första hand panträttshavare i berörda fastigheter, inte träds förnär. Denna princip är genomgående inom förrättningslagstiftningen.

Vattenvårdsbeslut

När nödvändiga utredningar, värderingar och samråd har genomförts och om hinder inte möter mot bildande av en vattenvårdssamfällighet, skall lantmäterimyndigheten ta ställning till de frågor som eventuellt fortfarande är tvistiga och därefter meddela ett beslut, som förslagsvis benämns *vattenvårdsbeslut*. I det beslutet skall förutsättningarna för samfällighetens verksamhet anges, nämligen

- samfällighetens verksamhetsområde
- vilka som skall ingå i samfälligheten
- målen för samfällighetens verksamhet
- de vattenvårdsåtgärder som skall utföras samt i nödvändig omfattning hur och när de skall utföras samt vilka omfördelningar som skall göras mellan deltagande fastigheter av olika krav och restriktioner på markanvändningen
- utrymme som upplåts
- andelstal
- tidsplan
- hur uppföljningen av vattenvårdsbeslutet skall ske

Beträffande den sistnämnda punkten kan tilläggas att behovet av uppföljning måste bedömas från fall till fall, med utgångspunkt från vad som är syftet med vattenvårdsåtgärderna.

Anläggningar

I samband med utförandet av vattenvårdsåtgärder kan det finnas behov av att även utföra gemensamma anläggningar av olika slag, t.ex. en vattenreningsanläggning. Lämpligen bör bestämmelserna om gemensamhetsanläggningar i anläggningslagen tillämpas för sådana anläggningar.

Man skulle därvid principiellt kunna tänka sig två olika lösningar. Antingen utförs anläggningarna som en integrerad del av samverkan i övrigt, men med stöd av bestämmelserna i anläggningslagen. Eller så görs en separat prövning enligt anläggningslagen. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Fördelen med en samprövning är främst att man då får endast en samfällighet att förvalta. Fördelen med separata prövningar är att de båda lagarnas regelsystem kan tillämpas fristående från varandra, vilket synes lämpligt bl.a. med tanke på att samfälligheterna kan ha olika tidshorisonter. För den senare lösningen talar även erfarenheterna från lagen (1987:11) om exploateringssamverkan. Plan- och byggutredningen föreslog i det tidigare berörda betänkandet (SOU 1996:168, s. 352 f.), att det regelsystem som tar sikte på gemensamma exploateringsåtgärder skulle lyftas ut ur lagen om exploateringssamverkan och i stället i sin helhet regleras genom anläggningslagen.

Min bedömning är därför att alternativet med en separat prövning enligt anläggningslagen är att föredra. Om en sådan prövning blir aktuell, skall alltså ett särskilt anläggningsbeslut meddelas enligt bestämmelserna i den lagen.

Förrättningskostnader

Förrättningskostnaderna bör, om vattenvårdsbeslut meddelas, normalt fördelas mellan ägarna av de fastigheter och anläggningar som ingår i samfälligheten efter vad som är skäligt.

Om initiativet till förrättningen har tagits av vattenmyndigheten, bör även myndigheten delta i kostnadsfördelningen. Man kan därvid tänka sig antingen att myndigheten bär hela kostnaden eller att kostnaden fördelas mellan samfällighetsdeltagarna och myndigheten. Det sistnämnda bör gälla i den utsträckning som delägarna har ekonomisk vinning av de åtgärder som utförs i samverkan.

Det finns dock givetvis inget som hindrar att vattenmyndigheten eller andra myndigheter även i andra fall ger bidrag till förrättningskostnaderna för att underlätta processen.

Om förrättningen av något skäl inte kan genomföras, bör samma principer gälla som inom fastighetsbildningslagstiftningen, dvs. att sökanden svarar för förrättningskostnaderna, om inte särskilda omständigheter föranleder att betalningsskyldigheten fördelas mellan samtliga sakägare eller vissa av dem.

Ändrade förhållanden

Om ändrade förhållanden inträder, som väsentligt inverkar på samfällighetens verksamhet, bör deltagarna i samfälligheten, liksom vattenmyndigheten, ha möjlighet att ansöka om en ny förrättning.

För att förfarandet inte skall bli för stelbent, bör dock redan det ursprungliga beslutet kunna utformas med tämligen stor flexibilitet i olika avseenden. Det bör således inom vissa givna ramar vara möjligt för samfälligheten att internt besluta om nödvändiga anpassningar, t.ex. till följd av ändrade brukningsförhållanden.

Vidare bör det finnas enkla förfaranden att tillgå när förhållandena är enkla. Efter mönster från regleringen i anläggningslagen bör t.ex. smärre förändringar, utanför det ursprungliga beslutet men inom ramen för det övergripande målet, kunna genomföras med stöd av en överenskommelse mellan delägarna, som sedan efter godkännande av lantmäterimyndigheten får verkan som ett beslut vid en ny förrättning. Från anläggningslagen kan även hämtas regler om anpassning av delaktigheten när ändringar görs av fastighetsindelningen. Dels finns automatiskt verkande regler, t.ex. när två eller flera fastigheter sammanläggs till en, dels finns bestämmelser om rätt för lantmäterimyndigheten att i samband med annan fastighetsbildning även besluta om ändrade andelstal. Vid stora förändringar bör lantmäterimyndigheten, som tidigare har berörts, kunna initiera en omprövningsförrättning.

Om ändringar beslutas i en bestående samfällighet måste ställning tas till om de ekonomiska mellanhavandena mellan deltagarna måste regleras. Det kan därvid bli aktuellt såväl att tillskjuta pengar som att återfå pengar, beroende på vilka förändringar som görs.

Överklagande

Om någon sakägare eller vattenmyndigheten är missnöjd med lantmäterimyndighetens beslut rörande en vattenvårdssamfällighet får detta överklagas hos miljödomstolen.

Med tanke att åtgärder inom ramen för en vattenvårdssamfällighet inte får strida mot planer och andra bestämmelser om markanvändningen bör även kommuner och länsstyrelser ha rätt att överklaga ett vattenvårdsbeslut.

Verkställighet och registrering

I den föreslagna lagen måste införas regler om tillträde till upplåtet utrymme, hur eventuell ersättning skall betalas och om verkställighet och handräckning, t.ex. när tillträde vägras till upplåtet utrymme. Nödvändiga regler i dessa avseenden kan i allt väsentligt hämtas från anläggningslagen.

Uppgift om förrättningar enligt den nya lagen bör införas i fastighetsregistrets allmänna del, på motsvarande sätt som andra förrättningar som lantmäterimyndigheten handlägger.

Förvaltning

De flesta samfälligheter, oberoende av tillkomstsätt, förvaltas enligt lagen om förvaltning av samfälligheter. Detsamma bör gälla för vattenvårdssamfälligheter.

Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om föreningsbildning, registrering, stadgar, styrelse, firmateckning, stämma, m.m. Endast marginella ändringar behöver göras för att lagens bestämmelser skall vara tillämpliga för den nu föreslagna samfällighetsformen. Ändringarna framgår av författningsförslaget.

Övergångsbestämmelse

Som framgår av den tidigare framställningen är tillämpningen av den nya lagen knuten till vattenmyndighetens åtgärdsprogram. Endast för att uppfylla kraven i detta program bör det vara rimligt att genomföra samverkan som kan innehålla tvångsinslag.

Den långa tid som kommer att förflyta mellan det att vattenmyndigheterna tillskapas och när åtgärdsprogrammen senast skall vara fastställda, reser dock frågan hur denna mellanperiod skall hanteras. Mitt förslag är att det i den nya lagen införs en övergångsbestämmelse, med innebörden att lagen ändå får tillämpas, om det är av mycket stor betydelse för vattenvården inom ett visst område att vissa åtgärder utförs och om detta klarlagts genom ett formellt beslut av vattenmyndigheten.

Detta beslut bör därvid innehålla de tidigare nämnda huvudpunkterna, nämligen

- vilka frågor som samverkan skall avse,
- inom vilket område som samverkan skall ske, samt
- vilka mål som skall gälla för resultatet av samverkan.

6.5 Avtal – överenskommelser

Förhandlingslösningen som arbetsmodell har blivit vanlig på många samhällsområden. Den bygger på att frågor allt oftare spänner över flera sektorer och att det finns ett önskemål om att i flexibla former uppnå ett resultat där olika parter – ofta såväl privata som offentliga aktörer – enas om villkor och arbetsformer.

Problemet med de nuvarande, mera traditionella arbetsformerna är att överenskommelser mellan ett antal privata aktörer å den ena sidan och en myndighetshandling å den andra, kan leda till bristande kongruens och en otydlig situation. Inte minst tidsmässigt kan problem uppkomma till följd av den utdragna process som ofta följer av hittillsvarande struktur och arbetsformer.

I vattenvårdsarbetet kan det vara motiverat att överväga nya lösningsmodeller baserade på avtal. En förhandlingslösning kan tänkas bli uppnådd genom att exempelvis en grupp intressenter, t.ex. jordbrukare, går samman för att genomföra åtgärder. Avtal kan upprättas emellan och den ansvariga myndigheten. Denna myndighet kan som "motprestation" t.ex. ge dispens från vissa bestämmelser eller på annat sätt göra åtaganden gentemot den samverkande gruppen. Överenskommelsen bekräftas för myndighetens vidkommande genom ett myndighetsbeslut.

I ramdirektivets bilaga 6 del B finns "Framförhandlade miljööverenskommelser" med i en förteckning över kompletterande åtgärder (utöver grundläggande åtgärder enligt artikel 11.3) som

medlemsstaten inom varje vattendistrikt kan välja att anta som en del av det åtgärdsprogram som krävs enligt artikel 11. Redan här finns alltså en legalitet given åt avtalet som genomförandemedel. Att en ansvarig myndighet på detta sätt ger en legal sanktion åt ett arbete som skall genomföras av en lokal samverkansgrupp syftar till att ge klarare förutsättningar och större möjligheter för ett lokalt åtgärdsarbete. Man skapar tydligare spelregler vilket ger trygghet och stabilitet kring projektet, bl.a. genom att det inte råder osäkerhet om hur myndigheten skall förhålla sig till arbetet. Ett sådant förfarande bidrar också till ökad rättssäkerhet.

I Frankrike finns en modell med en typ av kontraktplanering inom vattenvården. Det innebär att vattenmyndigheten träffar ett avtal med en lokal organisation, oftast bestående av ett antal kommuner, om åtgärder för ett särskilt vattendrag eller grundvattenmagasin. Syftet är att stimulera till ett samlat lokalt ansvar för problem och åtgärder inom ett delavrinningsområde. En väsentlig ingrediens, värd att notera, är att kontrakten även innehåller hur verksamheten och åtgärderna skall finansieras. Vattenmyndigheten går som regel in som delfinansiär, genom att använda intäkter från vattenavgifterna. En viktig del i upplägget är att knyta en samordnare/utbildare till projekten. Det som nu sagts visar betydelsen av att man skapar ekonomiska förutsättningar för arbetet både på regional och lokal nivå.

Under arbetet med denna utredning har det i flera sammanhang förekommit exempel på att lokala initiativ och överenskommelser mellan olika parter inte fullt ut lett till önskat resultat bland annat beroende på att förutsättningarna i förhållande till ansvariga myndigheter har varit oklara. Det säger sig självt att enskilda intressenter kring ett vattenområde inte kan fortsätta att driva projekt och genomföra vattenvårdande insatser om det råder en latent oklarhet om hur myndigheterna ställer sig. Nedlagda resurser kanske inte, när det väl blir aktuellt med ett myndighetsbeslut, anses lämpligt allokerade eller resulterar i att ytterligare krav ställs. Det är uppenbart att denna "rättsosäkerhet" begränsar initiativlusten bland enskilda vattenaktörer för att självmant gripa sig an problemen och genomföra vattenförbättrande åtgärder, trots att detta kanske skulle kunna ske långt innan en traditionell myndighetsprocess leder till resultat. På så sätt kan alltså nuvarande regler och arbetsätt försvåra och försena – i värsta fall omintetgöra – goda initiativ för att åstadkomma de insatser för förbättringar av

vattenmiljön som ytterst ändå är mycket beroende av vattenbrukarnas engagemang och goda vilja.

Det är givet att ett bejakande av en förhandlingsmodell inte får innebära att enskilda intressenter kan "köpa" sig fria från de myndighetskrav som bör gälla. Modellen innefattar ju ett ställningstagande från berörd myndighet och med en tillräcklig kompetens i myndigheten får det förutsättas att det finns kraft nog att bedöma när mer står att vinna på en förhandlingslösning än ett traditionellt myndighetsförfarande. Det bör ju också betonas att varje beslut, det må vara en förhandlad lösning eller ett traditionellt myndighetsbeslut, har en begränsad räckvidd i tiden och kan ju också komma att omprövas under sin giltighetstid under vissa förutsättningar. Det finns alltså knappast invändningar av detta slag som skulle tala emot en användning av en förhandlingslösning. Problemet idag är snarare att den här diskuterade möjligheten knappast står till buds.

Mycket talar, enligt de erfarenheter utredningen inhämtat, för att strategiskt viktiga och konkreta insatser hade kunnat varit genomförda i vårt land avseende flera vattenområden om inte nuvarande struktur försvårat processen. Det finns alltså välgrundad anledning att för svensk vattenadministration ta fasta på de möjligheter som ramdirektivet ger, och som relaterats ovan, att införa möjligheten till förhandlade myndighetsbeslut. Även de internationella erfarenheter som vunnits på detta område talar för en sådan hållning.

För att stärka avtal eller överenskommelser som legalt valida element i vattenvårdsprocessen bör bestämmelser om förhandlade lösningar enligt ramdirektivets regler införas i svensk lagstiftning, så att detta instrument kan bli ett av de redskap som kan komma till användning i genomförandet av åtgärdsprogram. Det kan ske genom att, med utgångspunkt från miljöbalken 5 kap. 14 §, där innehållet i åtgärdsprogram anges, i förordningen (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt 5 kap. 8 § (bilaga 4) införa en bestämmelse om att avtal om miljöförbättrande åtgärder kan införas i åtgärdsprogram. Detta nya instrument får då en status som ett av flera medel i en genomförandeprocess.

7 Vattenavgifter

Sammanfattande överväganden och förslag

- 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.
- Enligt ramdirektivet skall medlemsstaterna senast år 2010 se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna incitament till en effektiv användning av vattenresurserna. Principen skall vara att förorenaren betalar.
- 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 i avgiftssystemet. Alla som påverkar bör ingå, bl.a. för att inte snedvrider konkurrensen. 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.

7.1 Uppdraget

Regeringens uppdrag till utredningen

Enligt kommittédirektiven skall utredaren analysera förutsättningarna för att införa avgifter på olika former av utsläpp till vatten. Om det bedöms lämpligt skall förslag lämnas till ett sådant system. Syftet med avgiften skall dels vara att täcka administrationskostnader för direktivet, dels vara ett incitament för att minska utsläppens storlek. Regeringsformens ramar för skillnaden mellan skatt och avgift skall upprätthållas.

Utredaren skall överväga om det är lämpligt att den del av avgiften som inte avsätts för administrationens kostnader skall utgöra ett finansieringsinstrument för miljöförbättrande åtgärder inom vattenområdet där det inte finns någon skyldighet att vidta sådana åtgärder enligt miljöbalken. Avgiften skulle således återbetalas till det avgiftsbelagda kollektivet enligt modell från den befintliga avgiften för utsläpp av kväveoxider från anläggningar för energiproduktion.

Relationerna av ett eventuellt förslag till befintliga ekonomiska styrmedel inom vattenområdet skall särskilt beaktas.

Användning av vatten för kraftproduktion skall inte ingå i avgiften. Vad gäller jord- och skogsbrukets utsläpp till vatten skall utredaren följa arbetet inom utredningen för översyn av miljöskatterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel.

Hur uppgiften har behandlats

Målet med mitt utredningsarbete avseende avgifter för påverkan av vatten har varit att belysa förutsättningar för vattenavgifter och föreslå en principmodell för ett avgiftssystem.

Inledningsvis redovisar jag kort hur frågan om vattenavgifter behandlas i ramdirektivet. Jag belyser skillnader mellan avgifter och skatter och redovisar översiktligt vilka avgifter som i dag finns med anknytning till vatten. Jag redovisar också hur vattenavgifter hanteras i några europeiska länder. Därefter lägger jag fram ett förslag till en principmodell för ett avgiftssystem.

Min redovisning bygger bl.a. på två rapporter som tagits fram inom ramen för utredningsarbetet. Euro Resource har på utredningens uppdrag belyst förutsättningarna för avgifter som

ekonomiskt instrument och gått igenom befintliga avgifter med anknytning till vatten.

IVL Svenska Miljöinstitutet AB har på uppdrag av utredningen belyst tekniska förutsättningar för ett avgiftssystem – avgiftskollektiv, ämnen och frågan om regional differentiering, samt diskuterat hur avgiftssystem skulle kunna utformas, främst för eutrofierande ämnen. Euro Resource:s rapport sammanfattas i betänkandet och IVL-rapporten finns som bilaga 8.

7.2 Ramdirektivet och en prispolitik för vatten

Enligt artikel 9 i ramdirektivet skall medlemsstaterna senast år 2010 se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till en effektiv användning av vattenresurserna. Medlemsstaterna skall även se till att de olika vattenanvändningsverksamheterna (uppdelade på industri, hushåll och jordbruk), bidrar till kostnadstäckningen av vattentjänster. Vattenpriset bör spegla de faktiska kostnaderna, inkl miljö- och resurskostnader, som vattenanvändningen ger upphov till. Utgångspunkten är principen om att förorenaren betalar. Med vattentjänster avses i direktivet uttag, rening och distribution av vatten och insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten.

Som underlag för prispolitik och avgifter skall en ekonomisk analys upprättas enligt bilaga 3 till direktivet. Den ska visa kostnaderna för vattentjänster med hänsyn till det långsiktiga behovet av vatten.

Medlemsstaterna skall i förvaltningsplanerna för vattendistriktet rapportera om planerade åtgärder när det gäller prispolitiken för vatten och om olika verksamheters bidrag till kostnadstäckningen för vattentjänster.

I punkt 4 finns en bestämmelse om att medlemsstaterna kan göra undantag från bestämmelserna om prispolitik och kostnads- täckning, såvida det inte äventyrar syftet och möjligheterna att nå målen för direktivet. Medlemsstaterna skall i så fall i förvaltningsplanerna rapportera varför de inte fullt ut tillämpar bestämmelserna i direktivet.

7.3 Gränsdragning mellan skatt och avgift

Enligt regeringsformen är det riksdagen som fattar beslut om att införa såväl skatter som avgifter. En skatt kan ses som ett bidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan avgift förutsätter en specificerad motprestation från det allmänna. Erfarenhetsmässigt bör därför avgiftssystemet konstrueras så att ett tydligt samband erhålls mellan avgift och motprestation.

Det finns inte alltid ett direkt samband mellan avgiften och den prestation som staten svarar för. Ofta finns däremot ett samband mellan den statliga verksamheten och den grupp företag som genom avgifter finansierar verksamheten. Kollektivet svarar för sambandet, inte de enskilda företagen. När verksamheten riktar sig till ett litet antal objekt finns ett klart samband mellan avgift och prestation. Vid stigande antal betalningsobjekt blir sambandet svagare för att i vissa fall upplösas. Om riksdagen skall kunna överlåta åt regeringen att besluta om avgift skall avnämmarkollektivet kunna avgränsas och ingen i kollektivet skall kunna stå utanför.

Om inte några tydliga kunder eller ett avgiftskollektiv finns, kan verksamheten i princip inte avgiftsbeläggas. För att vara säker på att det verkligen är en avgift måste motprestationen riktas direkt mot den betalande genom t.ex. prövning eller faktisk tillsyn.

Från ekonomiska och miljömässiga utgångspunkter är anledningen att införa en avgift att styra avgiftskollektivet till en renare verksamhet utan att för den skull ta resurser från kollektivet som helhet. För att en avgift skall bli styrande krävs att avgiften riktas mot utsläppet, och att motprestationen riktas till nyttan med verksamheten. Då kommer medel att fördelas från de mer förorenande till de mindre.

Riksdagen kan delegera rätten att besluta om avgifter till regeringen eller kommuner. Om riksdagen så beslutat kan regeringen delegera rätten att besluta om avgifter till en myndighet. Grundregeln är att statliga myndigheter bara har rätt att ta ut avgifter om regeringen givit ett bemyndigande. Regeringen kan även i enskilda myndigheters instruktioner och i regleringsbrev ange villkor och riktlinjer för myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet.

I kommunallagen finns bestämmelser om kommunernas möjligheter att ta ut avgifter för tillhandahållna tjänster. När det gäller t.ex. avfallshantering och avgifter för vatten finns bestämmelserna i miljöbalken respektive lagen (1970:244) om

vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen). Beslut skall om sådana avgifter skall fattas av kommunfullmäktige. Kommunen får inte ta ut högre avgift än vad som behövs för att täcka kostnaderna för verksamheten.

7.4 Avgifter och skatter med anknytning till vatten – nuläge

Vatten påverkas av utsläpp från bl.a industri, jordbruk och luftföroreningar (från bl.a. diffusa källor och långväga transporter). Inom dessa områden finns flera ekonomiska styrmedel i form av skatter, avgifter och bidrag. Några av dessa har inte någon direkt koppling till miljö- eller vattenvård, men har likväl i olika avseenden inverkan på vattenkvaliteten. Detta gäller t.ex. den samlade energi- och trafikbeskattningen. Anknytningen till vatten är således olika stark.

Det är därmed inte självklart vilka avgifter som har anknytning till vatten. Nedan har skatter, avgifter och bidrag som kan sägas ha någon form av vattenanknytning, direkt eller indirekt, tagits med. De skatter och avgifter som behandlas är med några undantag statliga. Urvalet omfattar även avgifter som tas ut för att finansiera t.ex. myndigheternas prövnings- och/eller tillsynsverksamhet.

Avgifter och skatter m.m. som direkt eller indirekt berör vatten är koldioxidskatten på fossila bränslen, svavelskatten, kväveoxidavgiften vid energiproduktion, farledsavgifter och skatten på handelsgödsel, naturgrus och bekämpningsmedel.

Systemet med kväveoxidavgifter för anläggningar för energiproduktion innebär att en avgift tas ut i relation till utsläppens storlek för att sedan återföras till producenterna i relation till energiproduktionens storlek. Avgiften baseras på mätning av de faktiska utsläppen. År 2001 var runt 250 anläggningar med i systemet. Avgiften uppgår till 40 kronor per kg utsläpp räknat som kvävedioxid. Den totala avgiftssumman för samma år uppgick till runt 550 miljoner kronor enligt uppgift från Naturvårdsverket.

För att inte snedvrider konkurrensen återförs intäkterna till de som betalar på basis av producerad energimängd. Det ger incitament dels till en effektivisering av energiproduktionen, dels till en minimering av kväveoxidutsläppen. Över hälften av enheterna har installerat utrustning för att minska kväveoxidutsläppen.

Från avgifterna bekostas Naturvårdsverkets administrations- och övervakningskostnader (ca 3 heltidstjänster). In- och utbetalningar sker via ett särskilt konto hos Naturvårdsverket och redovisas utanför statsbudgeten. Från kontot får också Naturvårdsverket ersättning för sina anslagsfinansierade administrations- och övervakningskostnader.

Bland nackdelar som angetts i Naturvårdsverkets utvärdering märks att avgiften slår ojämnt mellan branscher. En finare indelning kan behöva ske för undvika snedvridning av penningströmmar. Mät- och åtgärdskostnader är höga för små anläggningar. En uppdelning i små och stora anläggningar kan behövas. En positiv effekt av systemet är att det varit drivande för teknikutveckling, och emissionerna har minskat.

Miljörelaterade farledsavgifter skall stimulera sjöfarten till miljöförbättrande åtgärder i form av t. ex. katalytisk avgasrening samt ökad användning av lågsvavlig bunkerolja. Avgiften är differentierad med avseende på fartygens utsläpp av svavel och kväveoxider. För att stimulera till installation av kvävereducerande katalysatorer rabatteras farledsavgifterna enligt en särskild ordning för att delvis täcka investeringskostnaderna.

I mitten av 1990-talet ändrades den tidigare avgiften på *handelsgödsel* till att bli en skatt. Avgiften på fosfor togs bort år 1994 och ersattes av en avgift på kadmium. För närvarande pågår på regeringens uppdrag en översyn av skatterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel. I uppdraget ingår att bedöma effekterna av skatterna på miljön och att undersöka om de bör förändras för att deras effektivitet som miljöstyrmedel skall förbättras. Även alternativ till nuvarande skatter skall bedömas. Utredningen är klar i slutet av 2002.

Administrativa avgifter

Avgifter från tillsynsobjekt används för att finansiera den statliga tillsynsverksamheten. Inom miljöområdet finns ett 30-tal administrativa avgifter eller finansieringsavgifter med syfte att helt eller delvis finansiera den avgiftsbelagda verksamheten.

Flertalet avgifter tas ut av någon statlig myndighet, några av kommunerna. I några fall går avgiftsmedlen direkt in i avgiftsmyndighetens budget, men i de flesta fall levereras de till statskassan utan någon specialdestination till miljöområdet.

Myndigheten tilldelas i stället medel ur statsbudgeten som skall motsvara de administrativa kostnaderna. Exempel är avgifter för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkttillstånd, där syftet är att finansiera miljödomstolars och statliga myndigheters kostnader för prövning och tillsyn.

Exempel på kommunala avgifter är tillsynsavgift som skall finansiera kommunala myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, avgifter för vatten och avloppsvattenrening (va-lagen) och avgift för kontroll av badvatten.

Skade/kompensationsavgifter

Den som har tillstånd till vattenverksamhet skall betala en årlig *bygdeavgift*, som bestäms av miljödomstolen. Avgiften betalas bl.a. av vattenkraften. Avgiften skall användas till att täcka skador som inte ersatts enligt 31 kap. miljöbalken. Avgiften får i övrigt användas för stöd till bl.a. utveckling av näringsliv och service i bygden.

De s.k. *vattenavgiftsmedlen* betalas ut som ersättning för fiskeskada och utgör också i princip en avgift för nyttjande. De skall bl.a. användas för fiskevårdande åtgärder.

Enligt bestämmelserna 11 kap. 8 § miljöbalken kan tillståndshavare för vattenverksamhet som *villkor för tillstånd* åläggas att vidta åtgärder till skydd för fisket, exempelvis fisktrappor och utsättning av fisk.

I 33 kap. miljöbalken finns bestämmelser om en obligatorisk saneringsförsäkring. Saneringsförsäkringen är kollektiv och omfattar dem som bedriver miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. En förutsättning för att saneringsförsäkringen skall bli aktuell är att tillsynsmyndigheten beslutar att ett område skall saneras. Reglerna för miljöskadeförsäkringen ses för närvarande över.

7.5 En internationell utblick

I flera EU-länder har det under kortare eller längre tid funnits system för avgifter på utsläpp till vatten. Frankrike är det land där avgifter används mest systematiskt, och de omfattar både industri

och jordbruk. Finland är exempel på ett land där utsläppavgifter inte används alls.

Tyskland, Belgien och Holland har system som påminner om varandra, och avgifterna baseras på "polluting units" (p.u.) Avgiften betalas per p.u. och alla avgiftsbelagda ämnen relateras enligt en särskild modell till denna p.u. De huvudsakliga ämnena är kväve, fosfor och tungmetaller. I Tyskland finns dock olika system i delstaterna. I Belgien används systemet enbart på reningsverksutsläpp och inte direkt på industrin, på grund av problem med tillämpningen.

Nedan redovisas kort situationen i några europeiska stater.

Frankrike

Den franska vattenmyndigheten fastställer avgiften för vattenanvändning utifrån en femårsplan för vattenvårdsarbetet. Det är framför allt brukare som får vatten via vattenverk som får betala avgifter. Alla som gör utsläpp till vatten- och avloppssystem betalar avgiften. Stora industrier betalar direkta avgifter baserade på innehållet av föroreningar i utsläppen. Hushåll och mindre företag erlägger avgiften indirekt till den som distribuerar vattnet. Undantagna från avgifter är utsläpp från enskilda avlopp, liksom samhällen med mindre än 400 invånare. Inkomsterna från avgiften återgår till förorenarna i form av stöd till miljöförbättrande installationer.

Enligt den nya vattenlagen kommer det franska parlamentet att besluta om vilka föroreningar som skall beskattas. Avgiften är indelad i tre nivåer. För varje förorenande parameter finns en referensavgift definierad. Vattenmyndigheten får rätt att besluta om avgifter för det egna området som kan avvika från referensavgiften med 25 procent uppåt eller nedåt.

När det gäller utsläpp från industrier skall avgift tas ut på kväve och fosfor. Genom den nya lagen kommer samtliga beståndsdelar i förorenat utsläpp till vatten att avgiftsbeläggas.

För jordbruket införs en avgift på utsläpp av kväve. Tills vidare omfattas enbart de större jordbruksföretagen av systemet och det avser enbart djurproduktion. Jordbruksföretagen deklarerar produktions- och kvalitetsuppgifter till vattenförvaltningskontoren. Avgiften skall beräknas på nettoavgången av kväve med utgångspunkt från räkenskaperna i det enskilda jordbruket. Avdrag

på avgiften kan erhållas beroende på vilken kvalitetskoefficient djuruppfödningen erhåller och hur gödselvårdsanläggningen ser ut. Dessutom finns sedan år 2000 en avgift på bekämpningsmedel.

Skottland

I Skottland tas avgifter ut för utsläpp till vatten för att täcka kostnaderna för att bevilja tillstånd m.m. Tillstånds- och uppbördsmyndighet är naturvårdsmyndigheten SEPA. Alla som släpper ut föroreningar till vatten betalar en avgift. Mindre enskilda avlopp erlägger en avgift endast om de har tillstånd från SEPA.

Avgiften omfattar utsläpp från industrier och avloppsreningsverk, vissa utsläpp från jordbruket, läckage från förorenad mark, mindre enskilda avlopp och fiskfarmar. Avgiften baseras på utsläppt volym och graden av förorening samt kvaliteten på det vattendrag till vilket utsläppet sker. Man tar bl.a. hänsyn till gifter, tungmetaller och bekämpningsmedel. Avgiften bestäms i tillståndet för verksamheten och betalas årligen. Inkomsterna har de senaste åren legat på nivån 15 miljoner euro och används för reglering av utsläpp till vatten.

England och Wales

En avgift tas ut för utsläpp till yt- och grundvatten och för vattenanvändning. Inkomsterna används till att finansiera administrationen och övervakningen av vattenkvaliteten. Avgiften sätts för en femårsperiod och kan räknas upp årligen med en viss procentsats.

Utsläppen som avgiftsbeläggs härrör från industrier, kommunala avloppsanordningar, jordbrukssektorn och läckage från förorenad mark samt från enskilda avlopp och av förorenat vatten från affärscentra. Vid mindre utsläpp behöver ingen avgift betalas.

Finland

I Finland finns inte avgifter på utsläpp till vatten. Det tidigare vattenskyddsavgiften avskaffades i samband med reformeringen av den finska miljölagstiftningen år 2000.

Av det åtgärdsprogram för skydd av vatten som gäller fram till år 2005 framgår att de som drar nytta av vattenvårdsåtgärderna skall vara med och ta ansvaret för dem. Det skall i första hand ske genom frivillig medverkan i restaureringsarbetet, men också genom information, utbildning och styrning via berörda myndigheter.

Danmark

Ett system med utsläppsavgifter infördes år 1997. Avgiften grundas på volymen fasta utsläpp till vatten. Härmed avses utsläpp från avloppsreningsanläggningar, industriutsläpp och utsläpp från enheter som inte är anslutna till avloppsanordningar. Avgiften beräknas med vissa undantag på innehållet av kväve, fosfor och organiskt material. De regionala skattemyndigheterna och kommunerna tar upp avgifterna.

Inom jordbruket finns ett system med s.k. gödselräkenskaper. Syftet med dem är att öka kväveeffektiviteten i jordbruket. Avgiften bestäms utifrån en jämförelse mellan fastställd kvävenorm för det enskilda jordbruket och faktisk kväveanvändning. Ligger man inom godkända gränser betalas ingen avgift.

Norge

I Norge finns ett system liknande det svenska. Vatten- och avloppsavgifter tas ut av brukarna så att de skall täcka kommunernas kostnader för vattentjänsterna. Inom jordbruksområdet täcker varje brukningsenhet driftkostnader och investeringar för vattenuttag.

I övrigt har administrativa styrmedel störst betydelse för den norska miljöpolitiken. Man kommer att avvakta den vägledning för uttag av avgifter som en av EU:s arbetsgrupper för genomförande av vattendirektivet kommer att färdigställa under år 2002.

7.6 En principmodell för vattenavgifter

Ramdirektivet innebär en ambitionshöjning i vattenarbetet. Därigenom ökar kostnaderna både för åtgärder för att nå målen men även för administrationen. Hur mycket klarnar först när vi vet vilka miljömål som ska gälla och hur åtgärdsprogrammen utformas.

Den ekonomiska analysen av åtgärder och effekter blir också viktig för att få grepp om kostnaderna. Avgiftssystem, och för övrigt även andra ekonomiska styrmedel, kommer att vara medel för att nå målen.

Frågorna kring avgiftssystem innehåller flera osäkra faktorer. Det visar även den internationella genomgången. I vissa länder har man hållit på länge med avgiftsmodeller som ständigt är under debatt och i förändring.

Även i vårt land har frågan om vattenavgifter diskuterats i olika sammanhang. Det framstår som viktigt att försöka ange vissa övergripande linjer för utformning av ett avgiftssystem. Därför redovisar jag i det följande ett förslag till en principmodell för vattenavgifter.

Avgifter kan fungera parallellt med individuell prövning och andra administrativa styrmedel. För en framtida avgiftsstruktur är det dock angeläget att beakta hur en balans mellan individuell tillståndsprövning å ena sidan och avgifter å den andra skall åstadkommas. Att man får tillstånd att uppföra en anläggning, exempelvis ett vattenkraftverk, och detta tillstånd betingas av att bästa möjliga teknik skall användas för att minimera effekterna på vattnet, utesluter ju inte att en kompensation genom åtgärder eller via avgifter kan ske - liksom idag - för de effekter på exempelvis fisket som blir följden av anläggningen. Däremot blir ju den kompensatoriska insatsen beroende av hur anläggningen som sådan konstrueras. Om ett s.k. omlöp anläggs och tillräckligt mycket vatten tillåts gå igenom detta uppkommer kanske ingen negativ påverkan alls. Avgiften må ju då sättas till 0.

En annan, och mera komplicerad situation, uppstår om exempelvis en massaanläggning ges tillstånd enligt reglerna om individuell prövning, baserad på att bästa möjliga teknik för rening ska användas, och det samtidigt finns ett avgiftssystem konstruerat för att ge incitament till minskad påverkan. Ett sådant "incitament" blir teoretiskt ett slag i luften om bästa möjliga teknik redan används. Däremot är det ju möjligt att ålägga utövaren ett kompensatoriskt ansvar, i förekommande fall.

Det är alltså rimligt att arbeta med parallella system, men de måste ges en sådan utformning att det finns en balans mellan dem och så att verksamhetsutövarna inte hamnar i en "moment 22"-situation.

Vilka principer bör då gälla för ett avgiftssystem?

Alla vattenanvändare tar ekonomiskt ansvar för sin påverkan

Den övergripande principen bör vara att *alla vattenanvändare som påverkar vattnet i fysikaliskt-kemiskt och/eller ekologiskt avseende skall ta det ekonomiska ansvaret för sin påverkan på vattnet*. Påverkan kan alltså avse både vattenkvalitet och ekosystemet i vattnet. Med vattenanvändning menar jag såväl uttag av vatten som utsläpp av förorenande ämnen som innebär att vattenresursen påverkas negativt. Där vattnet används på ett sätt som varken påverkar kemi eller ekosystem bör avgifter inte tas ut.

Det ekonomiska ansvaret kan tas genom att antingen bekosta *kompensatoriska åtgärder*, t.ex. fisketrappor eller restaurering, eller att betala en *avgift*. Även kombinationer kan givetvis förekomma.

Avgiften inriktas på vattenvårdande aktiviteter

Avgifter bör inriktas på att bekosta vattenvårdande *aktiviteter*. Det kan handla både om kontrollprogram och övervakning och konkreta åtgärder som krävs för att nå miljömålen och förbättra miljön.

Vattenkraften är exempel på en verksamhet som genom kraftverksutbyggnader och vattenreglering i mycket hög grad påverkar vattnet, främst i ekologiskt hänseende. Enligt ovanstående princip skall vattenkraften ta det ekonomiska ansvaret för sin påverkan. Vattenkraften tar också sådant ansvar genom kompensatoriska åtgärder i vattensystemen och genom vattenregleringsavgifter. Om vattenkraftens ansvarstagande är rimligt utformat och tillräckligt kan givetvis diskuteras. Denna fråga har jag inte anledning att gå närmare in på, eftersom jag inte skall behandla vattenkraften när det gäller mina förslag om vattenavgifter.

Myndighetsutövningen i vattenmyndigheterna bör inte finansieras med avgifter. Deras administration har karaktären av statlig kärnverksamhet med tillämpning av lagar och förordningar. Det finns flera exempel på områden där statlig verksamhet är efterfrågestyrd och där det finns en koppling mellan avgift och motprestation. Då kan det vara rimligt att använda avgiftsmodellen. Den myndighetsutövning som vattenmyndigheterna skall bedriva är emellertid inte av sådan art.

Till bilden hör även att mitt förslag till organisation (se kapitel 4) ger möjligheter till effektivisering genom att vattenadministrationen kan koncentreras och kostnadsökningarna begränsas.

Befintliga avgifter inordnas i modellen

Avgiftsstrukturen bör vara uppbyggd så att befintliga avgifter inordnas i en sammanhängande modell. Syftet med modellen bör vara att skapa en relevant koppling mellan olika typer av vattenanvändning och påverkan på vatten å ena sidan och avgiftsuttag å den andra. Med en sådan modell är det troligt att vissa avgifter som tas ut idag framstår som orimligt höga medan andra avgifter bör höjas eller införas.

Varje myndighet som har beröring med verksamhet som påverkar vatten bör ges i uppdrag att analysera hur befintliga miljömål och tillkommande krav medför kostnader som, i enlighet med ovan nämnda principer, bör täckas med avgifter.

Där avgifter idag inte tas ut och en analys visar att kostnader uppkommer, bör avgifter införas.

Prioriterade farliga ämnen bör ingå i första hand

Ramdirektivet för vatten reglerar utsläppen av förorenande ämnen med utgångspunkt från deras effekt på vattenmiljön. I ramdirektivets bilaga VIII finns en generell definition av de huvudsakliga förorenande ämnena. Där finns t.ex. organiska halogen- fosfor- och tennföreningar, ämnen med cancerogena eller mutagena effekter, metaller, biocider och ämnen som bidrar till eutrofiering.

För närvarande finns 33 prioriterade ämnen, varav 11 är s.k. prioriterade farliga ämnen. Utsläpp av de prioriterade farliga ämnena skall upphöra inom en 20-årsperiod. I Sverige är redan flera av de prioriterade farliga ämnena förbjudna.

Ett avgiftssystem bör rimligen först och främst täcka de prioriterade farliga ämnena. En viktig aspekt vid val av ämnen är att det måste finnas utsläppsdata, och dessa bör täcka merparten av ämnets totala utsläpp i Sverige. Man bör i rimlig grad kunna fånga in utsläppen för att systemet ska vara användbart och trovärdigt.

Problem av detta slag finns främst för ämnen med stor andel diffusa utsläpp.

I den bilagda underlagsrapporten görs en ingående genomgång av hur ett antal ämnen påverkar vattenmiljön och förutsättningar för att inordna dem i ett avgiftssystem. Där behandlas metaller och metallföreningar som arsenik, bly, koppar och kadmium, som tidigare släpptes ut i stora mängder, organiska ämnen som ftalater, bromerade flamskyddsmedel, PAH (polycykliska aromatiska kolväten) och dioxiner samt eutrofierande ämnen som kväve och fosfor.

Avgiftskollektivet bör avgränsas tydligt

Ett avgiftskollektiv bör uppfylla åtminstone två kriterier för att det skall fungera effektivt och inte leda till oönskade fördelnings-effekter:

- Alla som påverkar vattnet skall ingå. Om vissa hamnar utanför kommer de inte att ha incitament att minska sina utsläpp och konkurrensen kan snedvridas mellan de som ingår/inte ingår i avgiftskollektivet.
- Avgiften bör i princip återföras till avgiftskollektivet efter producerad nytta.

För att ett avgiftssystem skall ge positiva miljöeffekter krävs dessutom att avgifterna avser sektorer där man påtagligt kan minska utsläppen. Man behöver kartlägga de största källorna till respektive ämne för att systemet skall få ett genomslag i miljön.

Att mäta utsläpp och att finna relevanta baser för avgiften är hanterbart för punktutsläpp men svårare för diffusa utsläpp och enskilda avlopp. I vissa fall kan det vara möjligt att använda schablondata eller modelleringar för att beräkna utsläppen.

Det kan finnas skäl för att differentiera avgifter regionalt eller t.o.m. lokalt. Belastningen på recipienten och känsligheten för utsläpp hos recipienten bör ha betydelse. I områden som är känsliga mot ytterligare förorening kan det vara rimligt att ha en högre avgift än i andra områden.

En aspekt som ligger utanför mitt uppdrag att belysa men som svårigen kan förbigås när konkurrensneutraliteten nämns, är betydelsen av så långt möjligt likartade system internationellt. Självfallet kan inte avgiftssystem på detta område vara helt

beroende av sådana internationella överenskommelser men åtminstone inom EU-kretsen, inklusive ansökarländer, borde det vara önskvärt med en harmonisering. Även i ett mera "lokalt" perspektiv kan konstateras att likartad industriell verksamhet på respektive sida om Östersjön/Bottenhavet av uppenbara skäl bör hanteras så långt möjligt på ett likartat sätt.

Genomförande i etapper – börja med avgifter på eutrofierande ämnen

Ett avgiftssystem bör genomföras i etapper. En utgångspunkt bör vara att börja med områden där kunskaperna är goda och där det finns stora miljöproblem. Man kan då vinna erfarenheter som är värdefulla för en vidare utveckling av avgiftssystem

I underlagsrapporten lyfts eutrofiering fram som ett första fokusområde för ett avgiftssystem. Även förutsättningarna för avgifter på toxiska emissioner diskuteras, främst vad avser polycykliska aromatiska kolväten (PAH), koppar och kadmium. I bl.a. Tyskland finns avgiftssystem för sådana ämnen där man relaterar de olika ämnena till varandra som bas för avgiftssättning. Svårigheterna beträffande källor och mätning bedöms dock större här än för eutrofierande ämnen. När det gäller eutrofiering finns bra kunskap om ämnen och utsläppskällor, åtminstone när det gäller kväve, och det är ett område där vi har svårt att uppnå miljömålen. Det talar för att börja med detta område. Samtidigt bör hållas i minnet att både kväve och fosfor är ämnen som behövs i naturen.

För många utsläpp, och inte minst för eutrofierande ämnen, skulle ett avgiftssystem som enbart avser punktkällor inte vara tillräckligt. Man får inte med en stor del av utsläppen och styrningen blir svag. Ett fungerande system bör därför innefatta även diffusa källor.

Punktkällor som betecknas som miljöfarlig verksamhet kan identifieras genom att de har tillståndsplikt enligt miljöbalken om de är klassade som A-anläggning (tillstånd söks hos miljödomstol) eller B-anläggning (tillstånd söks hos länsstyrelse). Anmälningssplikt finns för C-anläggningar (anmälan hos kommunen).

Utsläppen av kväve och fosfor från jordbruk, skogsbruk och enskilda avlopp är svåra att härleda till enskilda företag. Nedfall av kväve kommer också långväga ifrån via atmosfären och här är avgiftsbeläggning svår, av lätt insedda skäl. Att beräkna

jordbruksmarkens bidrag till belastningen skulle innebära en omfattande insats. Punktutsläppen däremot kan knytas till enskilda företag och mätdata bör finnas. Punktkällornas bidrag till utsläppen är emellertid inte dominerande. Dock redovisar tillståndspliktiga jordbruksföretag uppgifter om kväveutsläpp, även om de är osäkra.

I underlagsrapporten till utredningen framförs tvivel på att det går att utveckla system för mätning av kväveutsläpp på gårdsnivå som är praktiskt hanterbara och inte kostar orimligt mycket. Samtidigt är det viktigt att de diffusa utsläppen innefattas i modellen. Här behöver man åtminstone tills vidare överväga andra modeller som innebär kostnadsansvar för verksamhetsutövare och som ger incitament till mindre utsläpp.

I Sverige beskattar vi användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel. I andra länder finns, som jag visat ovan, system med avgifter på utsläpp eller koppling av avgiften till förhållandet mellan fastställd kvävenorm och faktisk kväveanvändning i det enskilda jordbruksföretaget. Hithörande frågor utreds av utredningen om beskattningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel, som redovisar sina förslag i december 2002.

Till de diffusa utsläppen som påverkar vatten hör även nedfall av ämnen i bilavgaser och föroreningar som kommer luftvägen från andra länder. Här har internationella överenskommelser om t.ex. avgasrening och åtgärder för att rena utsläpp vid källan stor betydelse för tillståndet i vattenmiljön.

Enskilda avlopp, cirka en miljon i landet, står för en betydande del av fosforutsläppen och viss del av kväveutsläppen. Även de enskilda avloppen bör ingå i avgiftssystemet enligt principmodellen. Underlagsrapporten pekar på flera svårigheter när det gäller att införa en avgift relaterad till utsläpp från enskilda avlopp. Det finns i dagsläget inte tillräcklig kunskap om vilka bidrag till närsaltutsläpp som en viss anläggning medför. Osäkerhet finns om flera förhållanden – utsläppen per hushåll, förekomst av reningsteknik och retentionen (avskiljningen) på vägen från anläggningen till vattendraget. Dessa frågor behöver klarläggas.

Principmodellen i sammanfattning

Den principmodell för avgifter på påverkan av vatten som jag redovisat ovan kan sammanfattas på följande sätt:

1. Alla vattenanvändare som påverkar vattnet i fysikaliskt-kemiskt och/eller ekologiskt avseende skall ta det ekonomiska ansvaret för sin påverkan på vattnet, antingen genom att bekosta kompensatoriska åtgärder eller betala en avgift.
2. Avgifter bör bekosta vattenvårdande *aktiviteter*. Dessa aktiviteter kan ha karaktären av antingen övervakning (monitorering) eller vattenvårdande insatser.
3. Planering och myndighetsutövning, exempelvis i vattenmyndigheterna, har karaktären av offentlig kärnverksamhet och bör finansieras skattevägen.
4. Den framtida avgiftsstrukturen bör vara så uppbyggd att befintliga avgifter inordnas i en sammanhängande modell. Syftet med modellen bör vara att skapa en relevant koppling mellan olika typer av vattenanvändning och påverkan på vatten å ena sidan och avgiftsuttag å den andra. Med en sådan modell är det troligt att vissa avgifter framstår som orimligt höga medan andra avgifter uppenbarligen bör endera införas eller höjas.
5. Varje myndighet som har beröring med verksamhet som påverkar vatten bör ges i uppdrag att analysera hur befintliga miljömål och tillkommande krav medför kostnader som, i enlighet med ovan nämnda principer, bör täckas med avgifter.
6. Där avgifter i dag inte tas ut och en analys visar att kostnader uppkommer, bör avgifter införas.
7. I första hand bör nu prioriterade farliga ämnen ligga till grund för ett avgiftssystem. Det måste finnas utsläppsdata och de bör täcka merparten av ämnets totala utsläpp i Sverige.

8. Alla som påverkar ingå. Om vissa hamnar utanför har de inte incitament att minska sina utsläpp och konkurrensen kan snedvridas. Avgifterna bör avse sektorer där utsläppen kan minskas och de bör i princip återföras till avgiftskollektivet efter producerad nytta. Avgifterna bör troligen differentieras regionalt beroende på den relativa belastningen hos recipienten.
9. Ett avgiftssystem bör genomföras i etapper. En utgångspunkt bör vara att börja med områden där goda kunskaper redan finns och där det finns stora miljöproblem.
10. Mycket talar för att i första hand gå vidare med de eutrofierande ämnena kväve och fosfor. Där finns bra kunskap om ämnen och utsläppskällor och det är ett område där vi har svårt att uppnå miljömålen.
11. De stora diffusa utsläppen från bl.a. jordbruk och skogsbruk skall innefattas i modellen. En av utgångspunkterna kan vara de förslag som lämnas av utredningen av skatterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel.
12. De enskilda avloppen bör innefattas i ett avgiftssystem.

8 Tillsyn av beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen

Sammanfattande överväganden och förslag

- En välfungerande beredskap måste finnas för att kunna hantera hot mot och störningar i vattenförsörjningen. Tillsynen över beredskapsåtgärder måste vara tydligt utformad på alla nivåer.
- I dag saknas ett sammanhållet beredskapsansvar för vattenområdet.
- Det nationella tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen läggs på de fem vattenmyndigheterna, med en av dem som samordningsansvarig. Vattenmyndigheterna kommer att ha en bred kompetens inom vattenområdet och en helhetssyn på vattentillgång och vattenanvändning.
- Regionalt skall vattenmyndigheterna inom sina respektive vattendistrikt följa upp beredskapsläget för vattenförsörjningen och genomföra årliga risk- och sårbarhetsanalyser.

8.1 Uppdrag – bakgrund

I mitt utredningsuppdrag ingår att lämna förslag till hur tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder som rör vattenförsörjning på central och regional nivå skall regleras.

Ramvattendirektivet behandlar inte uttalat beredskapsåtgärder för vattenförsörjning och behov av tillsyn. Dock framhålls som första punkt i inledningen vattnets betydelse och kravet på skydd och försvar av detta. Direktivets föreskrifter understryker behoven av att förebygga och att minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningar av vattnet. Vidare anges att åtgärdsprogrammet även bör omfatta åtgärder med detta syfte.

En beredskap måste upprättas och vidmakthållas med målet att kunna hantera hot mot och störningar i vattenförsörjningen. Detta dels för att samhällets funktioner skall kunna upprätthållas på ett uthålligt sätt, dels för att säkerställa att naturen inte åsamkas allvarliga skador. För att säkerställa att ålagda krav på beredskap uppfylls erfordras en sakkunnig och rättssäker tillsyn.

En fungerande försörjning med vatten är avgörande för det moderna samhället. Störningar kan uppstå i alla led av försörjningen t.ex. avbrott genom bortfall av elförsörjning och skador på distributionsnät. Sådana störningar behöver inte medföra omedelbar fara för vattenkvaliteten, vilket däremot oftast blir fallet t.ex. vid utsläpp som förorenar vattentäkter och distributionsnät. Störningar kan vara både kort- och långvariga och kräva avsevärda resurser att åtgärda. Risker finns att irreparabla skador kan uppstå t.ex. i vattentäkter till följd av utsläpp vid olyckor. Vid omfattande störningar i vattenförsörjningen upphör eller begränsas avsevärt förutsättningarna för de flesta funktionerna i samhället oftast mycket snabbt. Vissa funktioner t.ex. hälso- och sjukvård kan vara känsliga redan vid begränsade störningar.

Det bör betonas att också störningar som inte i nämnvärd grad leder till problem med dricksvatten eller i övrigt för människor, kan vara förödande i ett ekologiskt perspektiv. Skador på djurliv och växter och i naturen i övrigt är också exempel på händelser som bör beaktas i beredskapshänseende.

8.2 Vad beredskapsåtgärderna bör innehålla

Försörjning med vatten innehåller ett långsiktigt åtagande. Här ingår en omfattande verksamhet med ett stort antal aktörer inom produktion, distribution av vatten och avlopps- och reningshantering. Alla led i vattenförsörjningen för enskilt och allmänt bruk bör omfattas av beredskapsåtgärder. Beredskapsåtgärderna skall kunna säkerställa att samhället har en tillfredsställande försörjning med vatten under normala förhållanden, vid svåra påfrestningar på samhället i fred och under höjd beredskap.

Beredskapsåtgärderna för försörjning med vatten av dricksvattenkvalitet bör minst omfatta de åtgärder som erfordras för att kunna:

- Informera brukare vid störningar
- Begränsa konsekvenser av störningar i försörjningen

- Skydda försörjningen då den hotas
- Förse brukare med vatten i tillfredsställande kvantitet och kvalitet när ordinarie försörjning helt eller delvis är satt ur funktion
- Återställa ordinarie försörjning efter störning
- Förebygga de risker för vattenkvalitet, vattenförsörjning och ekologi som följer av naturbetingade störningar som t.ex. översvämningar

Kunskaper och erfarenheter om de olika leden i försörjningen med vatten är spridda på ett flertal myndigheter, organisationer och andra aktörer. För att samhället skall kunna ställa, samordna och avväga krav på beredskapsåtgärder hos berörda aktörer erfordras omfattande kunskaper och erfarenheter. De finns i dag hos berörda myndigheter och organisationer och måste, för att nå tillfredsställande och uthålliga resultat, komma till användning, bibehållas och även ges möjlighet att utvecklas. För en effektiv hantering av beredskapsåtgärder avseende samhällets försörjning med vatten erfordras en tydlig samordning och fungerande tillsyn av berörda aktörers åtgärder.

8.3 Tidigare utredningar och riksdagsbeslut – särskilt om dricksvatten

Regeringen har vid upprepade tillfällen och i olika sammanhang påpekat behovet av ett tydligt samordningsansvar för beredskapsåtgärder för vattenförsörjning. Enligt den förra beredskapsförordningen (1993:242) var Jordbruksverket funktionsansvarig myndighet för funktionen Livsmedelsförsörjning som innefattade vattenförsörjning. Utgående från Hot- och riskutredningens (SOU 1995:21) bedömningar avseende vattenförsörjning under onormala förhållanden gav regeringen Livsmedelsverket, som ingick i funktionen, i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och organisationer se över frågor om reparationer, reservvatten och prioritering av förbrukare. Rapporten Dricksvattenförsörjning vid allvarliga störningar – reparationsberedskap och prioritering av förbrukare, överlämnades till regeringen år 1996.

Redan år 1991 hade regeringen, efter förslag från Överstyrelsen för Civil Beredskap, givit Livsmedelsverket ansvaret för att tillsätta en samverkansgrupp för vattenkvalitet och vattenförsörjning.

Syftet var att dels åstadkomma en helhetssyn på beredskapen inom vattenområdet, dels klargöra ansvarsfördelningen för beredskapsförberedelserna och intensifiera samarbetet mellan olika ansvariga myndigheter. Samverkansgruppens, SAMVA, huvudrapport – Säkrare dricksvattenförsörjning – lämnades till regeringen 1994. Här föreslog man att Livsmedelsverket skulle vara delfunktionsansvarig myndighet för dricksvattenförsörjning. Regeringen ansåg sig inte på det underlag som gruppen lämnat kunna ta ställning till hur en ansvarsfördelning för vattenförsörjningen i sin helhet skulle se ut. SAMVA har fortsatt med ett regelbundet informationsutbyte och för diskussioner om gemensamma frågor och gemensamma projekt.

I regeringens proposition Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) påpekades att frågorna för huvudmannaskap för vattenförsörjningen och ansvarsfördelningen borde klargöras. Ett ställningstagande i denna fråga var av avgörande betydelse för hur övriga frågor avseende beredskapen på området skulle kunna lösas. Regeringen ansåg att frågan var avhängig av rapporterna från dels Utredningen om avrinningsområden, dels Tunnelkommissionen.

Utredningen om avrinningsområden lämnade två betänkanden – SOU 1997:99 och 1997:155 – och Tunnelkommissionen ett delbetänkande – SOU 1998:60 – samt en slutrapport i november 1998. Dessa kom inte att utgöra något slutligt underlag för regeringens ställningstagande i frågorna för huvudmannaskap för vattenförsörjning och ansvarsfördelning.

8.4 Dagens struktur för tillsyn av beredskapsåtgärder

Riksdagen beslutade våren 2002 om en ny grundstruktur för krishantering i samhället. Som grund för proposition och riksdagsbeslut låg Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) som lämnades i maj 2001.

Den nya strukturen innebär tre typer av ansvar: områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar. Med områdesansvar avses ett organ med det yttersta ansvaret för krishanteringen inom aktuell nivå: nationell nivå – regeringen, regional nivå – länsstyrelsen och lokal nivå – kommunen. Med samverkansansvar menas en central statlig myndighet åläggs att samverka med andra organ för att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa

sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället. Med bevakningsansvar menas att en central statlig myndighet åläggs att upprätthålla den kompetens som erfordras för att åstadkomma en anpassningsförmåga och att kunna möta krav på myndigheten vid höjd beredskap.

Ytterligare en del i den nya ordningen är att en ny myndighet för krishantering, Krisberedskapsmyndigheten, KBM, inrättats från den 1 juli 2002. Den skall i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet. Vidare ersätter en struktur med samverkansområden den tidigare funktionsindelningen. Den skall omfatta både beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap, och bidra till en ökad samordning och en förbättrad krishanteringsförmåga.

Enligt förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (2002:472) skall planering och resursfördelning för beredskapen mot allvarliga kriser i fred och civilt försvar ske inom sex samverkansområden. Ett antal myndigheter skall samarbeta med varandra inom respektive samverkansområde. De i förordningen angivna myndigheterna har ålagts ett särskilt ansvar för såväl fredstida krishantering som särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap. Krisberedskapsmyndigheten ser till att en samordning äger rum mellan samverkansområdena. Dricksvatten handhas inom samverkansområdena Teknisk infrastruktur och Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen.

Det finns i dag ingen central tillsynsmyndighet som kan föreskriva beredskapsåtgärder för att vattenförsörjning skall fungera under svåra påfrestningar och i krig samt kräva åtgärder i fråga om kvantitetsmål. Flera centrala myndigheter utövar tillsyn rörande vattenförsörjning med utgångspunkt i respektive myndighets verksamhetsområde. Nu gällande ansvarsfördelning på central nivå för vattenförsörjning är uppdelad på olika nationella, regionala och lokala myndigheter som t.ex.:

- Livsmedelsverket har ansvaret för frågor om dricksvattnets kvalitet, beredning och hantering och utfärdar bestämmelser på området.
- Jordbruksverket ansvarar för frågor som rör kvaliteten på vatten som är avsett för djur.
- Socialstyrelsen har enligt smittskyddslagen (1988:1472) ansvar för tillsynen över smittskyddet – hindra att smittsamma sjukdomar överförs t.ex. med dricksvattnet samt

enligt hälsoskyddsförordningen (1983:616) ansvar för att det i bostäder finns tillgång till vatten.

- Naturvårdsverket har förebyggande uppgifter avseende ytvatten och Sveriges geologiska undersökning avseende grundvatten.

På regional nivå har länsstyrelserna en samordnande, stödjande och uppföljande roll i kommunernas beredskapsplanering.

På lokal nivå ansvarar kommunerna enligt Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar för den allmänna vattenförsörjningen (1970:244), dvs. för att det finns tillgång till vatten från allmänna anläggningar och att vattnet har en god kvalitet. Kommunerna har tillsynsansvaret för att Livsmedelsverkets bestämmelser efterlevs.

Omfattningen av tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter har enligt Tillsynsutredningens delbetänkande (SOU 2002:14) utvecklats mest inom miljöpolitiken. En tydlig åtskillnad har gjorts mellan de centrala myndigheternas ansvar för tillsynsvägledning (dvs. utfärdande av föreskrifter) och de regionala och lokala nivåernas ansvar för operativ tillsyn.

8.5 Förslag till reglering av det övergripande tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder på nationell och regional nivå

Försörjningen med vatten till samhällets funktioner måste kunna upprätthållas även under olika slag av påfrestningar. För att uppnå detta mål måste sakkunskap och erfarenheter från de vitt skilda områden som medverkar i vattenförsörjningen samordnas, beroendeförhållanden observeras och bevakas. Ur detta uppstår krav på beredskapsåtgärder som skall åläggas aktörerna inom vattenförsörjningen. Åtgärderna skall utföras av ett stort antal aktörer och i alla led i de verksamheter som innefattas i den komplexa sektorn samhällets vattenförsörjning. Detta ställer höga krav på den som skall utöva tillsynen.

Tillsynen från central nivå genomförs i huvudsak som tillsynsvägledning. Regionala, men främst lokala aktörer och då med stöd från den regionala nivån, utför den operativa tillsynen. Tillsynen erfordras för att kontrollera att fastställda beredskapsåtgärder är

utförda och vidmakthålls, men även för att ge underlag att tillsynsvägledning över tiden hålls väl avvägda och samordnade.

Vattenförsörjningens komplexitet, stora beroenden och krav på sakkunskap inom vitt skilda områden torde inte medge att det samlade tillsynsansvaret läggs på en befintlig central myndighet. En nyinrättad myndighet kan inte heller åläggas det samlade tillsynsansvaret utan avsevärda förändringar vid alla berörda myndigheter. Jag menar dock att en myndighet – befintlig eller nyinrättad – kan åläggas skyldigheten att genom samverkan med övriga berörda myndigheter utöva den övergripande tillsynen utgående från central nivå. Denna myndighet skall väljas bland dem som i dag har, eller kommer att ha, sakkunskap och ansvar inom vattenområdet. Därigenom skapas förutsättningar för att fullt ut kunna nyttja sakkunskap från samtliga områden och därmed kunna verka med ett helhetsperspektiv i tillsynen. Inrättandet av samverkansområden, enligt förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, visar på samverkansmodellen som en kvalificerad arbetsform för att uppnå tillfredsställande lösningar av komplexa problem avseende upprätthållande av samhällets beredskap.

Jag vill lyfta fram två möjliga vägar för att inrätta en övergripande tillsynsmyndighet som kan föreskriva beredskapsåtgärder för att vattenförsörjning skall fungera under svåra påfrestningar och i krig samt kräva åtgärder i fråga om kvantitetsmål.

Det *ena alternativet* är att lägga det övergripande tillsynsansvaret av beredskapsåtgärder för vattenförsörjning på de kommande vattenmyndigheterna. Vid ett begränsat antal vattenmyndigheter, med mitt förslag fem stycken, bör de även kunna nyttjas för uppgifter som annars skulle ligga hos nationella myndigheter. En av dessa myndigheter åläggs i detta alternativ, för samtliga vattenmyndigheter, ett samverkansansvar på central nivå. Vattenmyndigheterna är ansvars- och verksamhetsmässigt likställda, men en av dem i samverkan med övriga, företräder samtliga vad avser övergripande tillsynsansvar för beredskapsfrågor.

Vattenmyndigheterna kommer att ha en bred kompetens inom vattenområdet samt en helhetssyn på vattentillgång och vattenanvändning som utgör en väsentlig styrka i tillsyns- och beredskapsarbetet. Vattenmyndigheternas övriga uppgifter stödjer deras förmåga till en samordnad tillsyn. Den av vattenmyndigheterna som enligt denna modell åläggs det övergripande tillsynsansvaret bör, enligt utredningens mening, föras in bland de

myndigheter som har särskilt samverkans- och bevakningsansvar enligt förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (2002:472) och ingå i ett eller flera samverkansområden.

Det *andra alternativet* är att lägga ett övergripande tillsynsansvar av beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen på en av de centrala myndigheter som redan i dag har en viktig roll inom samhällets försörjning med vatten. Även i detta fall torde modellen att utöva det övergripande tillsynsansvaret i samverkan med berörda centrala myndigheter vara den mest lämpade av samma skäl som redovisats ovan.

Det är vatten av dricksvattenkvalitet som nyttjas i nära nog all vattenförsörjning av samhället. Regeringen har i direktivet till utredningen framhållit betydelsen av försörjningen med dricksvatten. Med dessa utgångspunkter och nuvarande uppgiftsfördelningen på de centrala myndigheter som i dag handhar vattenfrågor är Livsmedelsverket den myndighet som rimligen bör åläggas det övergripande tillsynsansvaret för vattenförsörjning om man skulle välja detta alternativ.

Jag väljer emellertid att förorda det första alternativet, att lägga det övergripande tillsynsansvaret av beredskapsåtgärder för vattenförsörjningen på de kommande vattenmyndigheterna, med en av dessa som företrädare för samtliga vattenmyndigheter på central nivå.

De främsta skälen för detta val är att vattenmyndigheterna kommer att handha allt vatten inom sina områden och kommer därmed att arbeta med alla berörda centrala myndigheter, organisationer och övriga aktörer. Vattenmyndigheterna är ansvariga för åtgärdsprogram och förvaltningsplaner och därmed för de redskap som i är av störst betydelse för att förebygga risker. Inte minst behovet av kompetens med avseende på ekologiska kris- och katastrofsituationer säkerställs väl genom att anförtro vattenmyndigheterna beredskapsansvaret. De är dessutom ytterst ansvariga för den övervakning som är en viktig komponent i beredskapsarbetet. Vattenmyndigheterna kommer även, genom sina uppgifter och sitt arbetssätt, både regionalt och lokalt, att upprätthålla en stor kontaktyta mot alla berörda på dessa nivåer. Genom den kompetens som kommer att finnas i de fem vattenmyndigheterna tillsammans får man en samlad kunskap och helhetssyn vad avser vattenförhållandena i sin helhet som inte kan uppnås med någon annan lösning.

Det råder alltså knappast något tvivel om att en ordning som innebär att vattenmyndigheterna åläggs det övergripande beredskapsansvaret är det alternativ som bäst tillgodoser kraven på kompetens och helhetsperspektiv och innebär enklast beslutsvägar och därmed högsta kostnadseffektivitet.

Kraven på kompetens och fortsatt verksamhet inom nuvarande ansvarsområden för dagens övriga "vattenmyndigheter" kvarstår i bägge alternativen. Det betyder att Livsmedelsverket – liksom för övrigt exempelvis Räddningsverket och Naturvårdsverket har viktiga expertuppgifter även framgent inom detta område. Tillkommer gör uppgiften att genom samordning nå den övergripande tillsynen av vattenförsörjningen.

På den regionala nivån blir strukturen densamma i båda alternativen. Införandet av vattenmyndigheterna ger även nya möjligheter att på den regionala nivån samordna tillsynen av beredskapsåtgärder avseende vattenförsörjning. De skall, i detta förslag, verka inom tillsynskedjan central – regional – lokal nivå genom att förstärka den regionala samordningen med vattendistriktet som bas, utan att någon ny nivå bildas. Detta förhållande skall inte förändra länsstyrelsernas uppgifter som områdesansvariga vid allvarliga kriser och civilt försvar.

Genom vattendistriktens geografiska anpassning till vattenföringen ökar möjligheterna att även från beredskapssynpunkt ha kontroll på vattnet längs hela dess väg. Detta förhållande är särskilt viktigt under extraordinära förhållanden, då vattnet t.ex. kan vara en transportör av föroreningar och smitta. Vattenmyndigheterna kan inom sina distrikt åläggas ansvar för uppföljning av beredskapsläget. Detta kan innefatta att i samverkan med andra aktörer genomföra de årliga risk- och sårbarhetsanalyser som ingår i det nya planeringssystemet för krishantering.

I direktiven till utredningen anges att frågan om finansiering av beredskapsåtgärder skall belysas. Med de förslag jag lämnar i kap. 7 anser jag att resurser skall kunna skapas som också kan komma beredskapsplaneringen till del.