

Regeringens proposition

2003/04:57

Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning

Prop.
2003/04:57

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 januari 2004

Marita Ulvskog

Lena Sommestad
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Denna proposition, som kompletterar regeringens proposition 2003/04:2 om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, föranleds av att riksdagen tillkännagivit för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag på vilken eller vilka myndigheter som skall utgöra den eller de nya vattenmyndigheterna samt hur indelningen i vattendistrikt skall utformas.

I denna proposition föreslås att riksdagen beslutar om en indelning av riket i fem vattendistrikt och att regeringen meddelar de detaljerade föreskrifter om gränsdragningen som är nödvändiga för denna indelning.

I propositionen redogör regeringen vidare för sin syn på hur förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön bör administreras, framförallt med avseende på ansvaret för förvaltningsarbetet i varje vattendistrikt. Regeringen föreslår att riksdagen beslutar att en länsstyrelse i varje vattendistrikt skall vara en sådan ansvarig myndighet (vattenmyndighet). Regeringen meddelar föreskrifter om dessa vattenmyndigheter.

Slutligen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela de föreskrifter i övrigt om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön som behövs, såsom karakterisering av vattenområden, förvaltningsplaner för vattendistrikt och övervakning av vattenmiljön.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Vattendistrikt	7
5	Vattenmyndigheter och vattenmiljöförvaltning	9
6	Konsekvenser	13
7	Författningskommentar	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2004.....	15
	Rättsdatablad.....	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:57

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ att det i miljöbalken skall införas två nya paragrafer, 5 kap. 10 och 11 §§, samt närmast före 5 kap. 10 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

10 §

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön skall Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i

1. Bottenvikens vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenviken,

2. Bottenhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenhavet,

3. Norra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i södra Ålands hav eller norra Gotlandshavet,

4. Södra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i västra Gotlandshavet, östra Gotlandshavet, Bornholms-havet, Arkonahavet eller Öresund, och

5. Västerhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Västerhavet.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060).

I varje vattendistrikt ingår det anslutande grundvattnet och det anslutande kustvattenområdet ut till en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Med avrinningsområde avses ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta.

Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde skall hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.

Regeringen meddelar föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikten. Vid gränsdragningen får ett enskilt avrinningsområde hänföras till annat vattendistrikt än vad som följer av första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

11 §

En länsstyrelse i varje vattendistrikt skall vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.

Regeringen meddelar föreskrifter om vattenmyndigheterna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om karakterisering av vattenområden, förvaltningsplaner för vattendistrikt och övervakning av vattenmiljön samt de föreskrifter som i övrigt behövs för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

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), föreslog regeringen vissa ändringar i miljöbalken. Förslagen lämnades i regeringens proposition 2003/04:2 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Förslagen hade föregåtts av ett omfattande utrednings- och beredningsarbete. En redogörelse för det arbetet finns i propositionen 2003/04:2.

I propositionen 2003/04:2 föreslogs två paragrafer om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Den ena paragrafen, 5 kap. 10 § miljöbalken, föreslogs innehålla bestämmelser dels om de grunder på vilka riket skulle delas in i distrikt för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (vattendistrikt), dels om att regeringen föreskriver om indelningen i vattendistrikt. Den andra paragrafen, 5 kap. 11 § miljöbalken, föreslogs innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Riksdagen avslag förslagen och tillkännagav att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag på vilken eller vilka myndigheter som skall utgöra den eller de nya vattenmyndigheterna samt hur indelningen i vattendistrikt skall utformas (bet. 2003/04:MJU7, rskr. 2003/04:56).

I denna proposition redogör regeringen för sin syn på hur förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön bör administreras. Förslagen i denna proposition motsvarar det som regeringen avsåg att föreskriva om med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen och de bestämmelser som föreslogs i propositionen 2003/04:2. Förslagen överensstämmer i allt väsentligt med förslag som ingått i det ovannämnda utrednings- och beredningsarbetet.

Förslagen i denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna.

Lagrådet

Grunderna för den nu föreslagna indelningen i vattendistrikt har varit föremål för Lagrådets behandling i samband med propositionen 2003/04:2. Lagrådet konstaterade då att förslaget rörde ett ämne som det i och för sig var möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Mot bakgrund av att ämnet i viss utsträckning föreslogs bli lagreglerat förordade Lagrådet att det av lagtexten uttryckligen skulle framgå att regeringen meddelar föreskrifter i ämnet. Detta har beaktats vid utformningen av de nu föreslagna bestämmelserna om vattendistrikt och vattenmyndigheter. Mot bakgrund av detta, och då förslagen i denna proposition i övrigt inte i något väsentligt avseende skiljer sig från förslagen i propositionen 2003/04:2, har regeringen gjort bedömningen att ett nytt hörande av Lagrådet skulle sakna betydelse.

Regeringens förslag: För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön skall Sverige delas in i fem vattendistrikt – Bottenvikens, Bottenhavets, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt. Indelningen i vattendistrikt skall följa vattnets naturliga flöden så att varje vattendistrikt omfattar de landområden varifrån all ytvattenavrinning sker direkt till det angivna havet eller i avrinningsområden som mynnar i det angivna havet. Grundvattnet och kustvattenområdet ut till en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium skall ingå i vattendistrikt. Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde skall hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast. Regeringen meddelar föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikt, varvid vissa avvikelser får göras från den grundläggande indelningen om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

Utredningens förslag: Förslaget från Utredningen svensk vattenadministration överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna har i huvudsak inte haft några synpunkter på de föreslagna principerna för indelningen. *Svea hovrätt (miljööverdomstolen)*, *Stockholms tingsrätt (miljööverdomstolen)*, och *Växjö tingsrätt (miljööverdomstolen)*, har dock pekat på möjligheten att låta vattendistriktet sammanfalla med de fem miljödomstolarnas domsområden.

Vissa av länsstyrelserna har framhållit fördelar med upp till 10–15 vattendistrikt. Enligt *Länsstyrelsen i Blekinge län* är mindre distrikt att föredra eftersom de får större närhet till vattnen och vattenintressenterna. *Länsstyrelsen i Hallands län* har påpekat att skälen för fem distrikt inte är mer övertygande än de för tio distrikt.

Några remissinstanser har föreslagit andra gränsdragningar mellan vattendistriktet än utredningen.

Skälen för regeringens förslag: Målet att uppnå god vattenstatus bör enligt ramdirektivet för vatten eftersträvas för varje avrinningsområde. Åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system bör samordnas. Enligt direktivet skall medlemsstaten fastställa vilka avrinningsområden som ligger inom dess nationella territorium och hänföra dem till avrinningsdistrikt – i den svenska lagstiftningen bör dock huvudsakligen den enkla termen vattendistrikt användas i stället för avrinningsdistrikt. Enligt direktivet skall vattendistriktet utgöras av ett eller flera avrinningsområden tillsammans med deras anslutande grund- och kustvatten.

Vattnets naturliga flöde skall enligt direktivet utgöra grunden för den geografiska avgränsningen av vattendistriktet. Ett avrinningsområde består av ett landområde från vilket allt ytvatten strömmar, genom en följd av åar, floder eller sjöar, till havet genom ett enda utlopp eller ett enda delta. I de allra flesta fall följer grundvattnet vattendelarna för ytvatten, varför den indelning av riket i vattendistrikt med anslutande grundvatten som behöver göras inte utgör något problem. Det kan dock finnas fall då grundvattnet inte helt följer ett avrinningsområde eller då det är oklart vilket avrinningsområde ytvatten skall hänföras till (t.ex. vid

bifurkationer – förbindelser mellan två olika floder). I sådana fall skall vattnet hänföras till det närmaste eller det lämpligaste vattendistriktet. Också kustvattenområdet, som sträcker sig ut till en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium, skall fördelas på närmaste eller lämpligaste vattendistrikt. I varje vattendistrikt måste dessutom ingå de landområden vid kusten där vattenavrinning sker till havet utan att samlas i ett enda utlopp eller delta. Sådana kustområden bör hänföras till närmaste eller lämpligaste distrikt.

Sverige har 119 huvudavrinningsområden, dvs. avrinningsområden med en areal om minst 200 kvadratkilometer uppströms mynningen i havet. Antalet delavrinningsområden är ca 10 700 med en genomsnittlig storlek av 44 kvadratkilometer. Uppdelningen i delavrinningsområden baseras på naturliga avgränsningspunkter i vattendragen, t.ex. sjöutlopp eller punkter där två vattendrag flyter samman. Varje sjö större än en kvadratkilometer betraktas tillsammans med sitt lokala tillrinningsområde som ett eget delavrinningsområde.

I fråga om antalet vattendistrikt har Utredningen svensk vattenadministration föreslagit en indelning av riket som baseras på avrinningsområdenas sammanhang med de stora havsbassängerna, dvs. Bottenviken, Bottenhavet, egentliga Östersjön och Västerhavet (Kattegatt och Skagerrak). Då emellertid Östersjöns vattendistrikt skulle bli alltför stort och svårhanterligt har utredaren föreslagit att detta delas i en nordlig och en sydlig del, vilket skulle innebära fem vattendistrikt totalt.

Åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system bör samordnas. En indelning av Sverige i vattendistrikt lägger grunden för ett ändamålsenligt och effektivt framtida vattenarbete. En struktur för vattenarbetet baserad på denna indelning är en vidareutveckling av miljöarbetet där miljöproblemen och naturens förhållanden får väga tyngre än befintliga administrativa gränser. Avgränsningen av vattendistrikten är dock inte en renodlat geografisk fråga, utan har nära samband med utpekandet av myndigheter med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (se avsnitt 5 nedan). Indelningen förutsätter således en mängd skilda överväganden med hög detaljeringsgrad, bl.a. av organisatorisk art.

Utredarens förslag till distriktsindelning är i huvudsak väl avvägt. I några fall finns det dock skäl för en gränsdragning mellan distrikten som något skiljer sig från utredarens förslag. Att, såsom miljööverdomstolen och några miljödomstolar har föreslagit, följa miljödomstolarnas domkretsindelning vore dock att i allt för hög grad avvika från de grundläggande naturgeografiska principerna för indelningen. Kommande erfarenheter kan dock föranleda att distriktsindelningen omprövas.

Eftersom vattendistrikten representerar en delvis ny princip för administrativ indelning av riket, en s.k. funktionell indelning, bör grunderna för och huvuddragen i indelningen meddelas i lag. Den nya bestämmelse som föreslås i 5 kap. 10 § miljöbalken innehåller en beskrivning av de fem vattendistrikten och grunderna för indelningen. De sistnämnda är utformade i enlighet med de krav som ställs i ramdirektivet för vatten. Eftersom den exakta gränsdragningen mellan distrikten innebär en mycket hög detaljeringsnivå bör regeringen meddela de föreskrifter som behövs för att dra gränserna mellan vattendistrikten. Det kan inte heller uteslutas att förvaltningstekniska skäl får till följd att ett avrinningsområ-

de som enligt huvudregeln skall tillhöra ett visst vattendistrikt behöver föras till ett angränsande distrikt. Det bör därför anges att sådana överföringar får ske.

Prop. 2003/04:57

Gränsöverskridande avrinningsområden

I ramdirektivet för vatten behandlas också frågor om internationella avrinningsdistrikt. Medlemsstaterna skall se till att varje avrinningsområde som täcker mer än en medlemsstats territorium hänförs till ett internationellt avrinningsdistrikt. Varje medlemsstat skall säkerställa att ramdirektivets bestämmelser tillämpas inom den del av det internationella distriktet som ligger på dess territorium. Medlemsstaterna skall se till att de åtgärdsprogram m.m. som krävs för att uppnå miljömålen samordnas för hela det internationella avrinningsdistriktet. I syfte att genomföra direktivet i dessa delar har regeringen kontakt med regeringarna i Finland respektive Norge och för diskussioner om hur ett samarbete skall utformas.

Mellan Sverige och Finland har en överenskommelse träffats som bl.a. innebär att ett gemensamt avrinningsdistrikt inrättas. Distriktet innefattar Torne älvs avrinningsområde, vilket är det enda avrinningsområde som Sverige och Finland har gemensamt. I överenskommelsen förpliktar sig parterna att samordna vattenmiljöförvaltningen i distriktet på det sätt som ramdirektivet för vatten föreskriver. Överenskommelsen är temporär eftersom förhandlingar pågår om en mer omfattande gränsälvsöverenskommelse med Finland. Det är regeringens avsikt att återkomma till riksdagen med ett sådant förslag när förhandlingarna är slutförda.

Även Norge kommer att tillämpa ramdirektivet för vatten. Den norsk-svenska gränsen korsas av ett stort antal vattendrag. Samtliga dessa avrinningsområden har dock sin ”tyngdpunkt” i ettdera landet. Något behov av en formell överenskommelse föreligger inte, utan ramdirektivets krav kan uppfyllas genom respektive lands nationella regelverk om detta sker i samförstånd. Sverige och Norge har en samsyn i dessa frågor, varför en omständlig förhandlingsprocess kan undvikas. Regeringen avser att utarbeta de nödvändiga föreskrifterna.

5 Vattenmyndigheter och vattenmiljöförvaltning

Regeringens förslag: I varje vattendistrikt skall en länsstyrelse utses till vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Regeringen beslutar om myndigheterna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som i övrigt behövs för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Utredningarnas förslag: Utredningen svensk vattenadministration föreslog att det i vart och ett av de fem vattendistrikten skall etableras en vattenmyndighet och att myndighetsansvaret övergångsvis knyts till en

av länsstyrelserna i varje distrikt. I fråga om bemyndigandet att meddela de föreskrifter som i övrigt behövs för vattenmiljöförvaltningen, överensstämmer Miljöbalkskommitténs förslag i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Vikten av ett integrerat miljöarbete har lyfts fram av många instanser. Flera kommuner, bl.a. *Borlänge*, *Eskilstuna*, *Göteborgs* och *Karlstads kommuner*, har understrukit vikten av att befintliga strukturer som kommuner, länsstyrelser och Naturvårdsverket utnyttjas, så att otydlighet och dubbelarbete undviks. Huvuddelen av de remissinstanser som kommenterat förslaget har förordat att myndighetsuppgifterna anförtros en delegation inom länsstyrelsen som har en självständig ställning och ett eget beslutsansvar. Enligt flertalet av dessa remissinstanser bör den av utredningen föreslagna övergångslösningen bli permanent. Vissa remissinstanser, däribland *Svenskt Vatten AB*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Livsmedelsverket*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* och *Skogsstyrelsen*, har dock anfört att en fristående myndighet skulle betona vikten av vattenfrågor och bättre svara mot kraven på tydliga ansvarsförhållanden mellan myndigheten och länsstyrelsen. Vissa remissinstanser, däribland *Stockholms universitet*, *Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)*, *Svenskt Vatten AB* och *Skogsstyrelsen*, har vidare framhållit behovet av att en central vattenmyndighet inrättas eller att en av myndigheterna ges ett övergripande nationellt samordningsansvar, bl.a. för att en likartad nationell tillämpning skall säkras. *Kommunförbundet* anser att Naturvårdsverket bör utses till vattenmyndighet. *Statskontoret* har anfört att alternativ till utredningens förslag, såsom en lösning med en central myndighet, är bristfälligt utredda.

Ingen av remissinstanserna har haft några invändningar mot förslaget om ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vattenmiljöförvaltningen.

Skälen för regeringens förslag: En av utgångspunkterna för svenska myndigheters miljövårdsarbete är ett integrerat arbetssätt. Ett miljöarbete med denna inriktning ger möjligheter att beakta skilda miljöfrågors ömsesidiga beroende och påverkan. På så sätt kan målkonflikter i miljöarbetet lättare urskiljas och avvägningar göras mellan olika mål. Frågor som rör luft, mark och vatten måste kunna bedömas i ett sammanhang eftersom förändringar i dessa miljöer oundvikligen påverkar varandra. Regeringen anser att en viktig förutsättning för att nå de nationella miljökvalitetsmålen är att arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten infogas i övrigt miljöarbete. Miljöfrågor för vatten kan inte ses separat utan är en del av helheten i svenskt miljöarbete.

För varje vattendistrikt skall det, enligt ramdirektivet för vatten, finnas en ansvarig myndighet för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (vattenmyndighet). Befintliga myndigheter eller nybildade kan utses. Det är också möjligt att dela uppgifterna i ett vattendistrikt mellan flera myndigheter. En enda myndighet kan ha samma uppgift i flera vattendistrikt. Det finns således stor frihet vid utformandet av den administration som skall genomföra ramdirektivet för vatten.

Den myndighetsstruktur som i dag hanterar miljöfrågor är väl inarbetad och en naturlig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Det arbete som utförs av centrala myndigheter, länsstyrelser, miljödomstolar, kommuner, vattenvårdsförbund och flera andra bör fortsätta.

Med denna utgångspunkt bör en väsentlig del av arbetet med att genomföra ramdirektivet utföras av länsstyrelserna, inte minst med tanke på att detta då kan utföras parallellt med det regionala miljömålsarbete och den miljötillsyn som länsstyrelserna redan har huvudansvaret för. Att förlägga arbetet med ramdirektivet till befintliga myndigheter är enligt regeringens mening den mest kostnadseffektiva lösningen. I och för sig skulle varje länsstyrelse kunna utgöra vattenmyndighet. Ett stort antal huvudavrinningsområden sträcker sig dock över mer än ett län, vilket kräver någon form av samordning mellan länsstyrelserna för att utföra vattenplaneringen (detta beskrivs i prop. 2003/04:2, s. 19 ff.). Vattenmyndigheten bör ha uppgiften att samordna arbetet. Varje länsstyrelse bör därför inte utses till vattenmyndighet. Som framförts i några remissvar skulle uppgiften kunna utföras av en central myndighet. En sådan lösning skulle dock försvåra det viktiga samarbetet mellan vattenmyndigheten och lokala och regionala intressenter.

Regeringens slutsats är att den bästa avvägningen innebär att en länsstyrelse i varje distrikt utses till vattenmyndighet, vilket föreslås i 5 kap. 11 § första stycket miljöbalken.

För varje vattenmyndighet bör utses en särskild styrelse för att i vattendistriktet ansvara för uppgifterna som vattenmyndighet (delegation). De uppgifter som särskilt ankommer på vattendelegeringarna kommer att anges i instruktionerna för de berörda länsstyrelserna. I övrigt är det dessa länsstyrelser samlade kompetens som ställs till förfogande för vattenmiljöförvaltningen. Övriga länsstyrelser skall biträda vattenmyndigheterna i detta arbete.

De länsstyrelser som utses till vattenmyndigheter kommer att åläggas nya arbetsuppgifter med stöd av det bemyndigande för regeringen som föreslås. Dessa uppgifter kan i viss mån samordnas med det redan pågående arbetet, men verksamheten kommer därtill att behöva utvidgas. Även övriga länsstyrelser kommer att få nya uppgifter inom ramen för vattenmiljöförvaltningen. Vissa centrala myndigheter berörs också av ramdirektivets genomförande. För handläggningen av dessa myndighetsuppgifter behövs tillskott av resurser. Eftersom det är angeläget att inleda den första delen av ramdirektivets genomförande beräknar regeringen 25 miljoner kronor under 2004 under anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald till länsstyrelserna och Naturvårdsverket för att de snarast skall kunna påbörja verksamheten. Beloppet till länsstyrelserna avser både de som har uppgifter som vattenmyndigheter och övriga medan beloppet till Naturvårdsverket gäller såväl verkets egen verksamhet som inköp av tjänster från andra centrala myndigheter. Regeringen avser vidare att återkomma till frågan om resursbehovet och finansieringen för 2005 och framåt.

När det gäller vilka länsstyrelser som skall utses till vattenmyndigheter bör bl.a. läget i vattendistriktet från kommunikationssynpunkt beaktas. Länsstyrelserna är myndigheter under regeringen. Av denna anledning, och då frågor om lokalisering dessutom kräver detaljerade överväganden och viss flexibilitet, bör regeringen besluta i frågor om vattenmyndigheternas lokalisering. Detta föreslås framgå av 5 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Regeringens bedömning är att vattenmyndigheter bör vara Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt, Länsstyrelsen i Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt, Läns-

styrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt, Länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt samt Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets vattendistrikt. Frågan om lokaliseringen av myndigheterna kommer att övervägas närmare när den inledande fasen av vattenplaneringen är genomförd och behoven bättre kan överblickas. Regeringen har för avsikt att då uppdra åt de aktuella länsstyrelserna att utreda olika lokaliseringalternativ inom distriktet mot bakgrund av gjorda erfarenheter, inomregionala behov och den ändrade inriktning som vattenmyndigheternas arbete får.

Den redovisade myndighetsorganisationen skulle enligt utredningens förslag vara en övergångslösning. Regeringen anser emellertid att den bör gälla tills vidare. Om erfarenheterna framöver eller ändrade förutsättningar i övrigt motiverar det kan givetvis organisationen omprövas.

Beträffande myndighetsorganisationen bör tilläggas att flera centrala myndigheter såsom Naturvårdsverket, SGU, och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), kommer att ha viktiga uppgifter när det gäller vägledning och underlag för vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas arbete.

Vidare behövs samverkan i vattenarbetet i de 119 huvudavrinningsområdena. Samverkan bör ske mellan företrädare för bl.a. kommuner, företag, vattenvårdsförbund, organisationer och andra intressenter. Syftet är att lokal kunskap skall tillföras vattenarbetet och att de lokala intressena skall få möjlighet att påverka när mål, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner m.m. utarbetas och delta när programmen genomförs. Om inte sådan samverkan kommer till stånd efter lokala initiativ bör vattenmyndigheterna verka för detta. Regeringen anser att det för närvarande inte finns några skäl att författningsreglera denna samverkan utom såtillvida att instruktionen till vattenmyndigheterna bör ålägga dem att stödja lokal samverkan.

Vattenmyndigheten skall ha huvudansvar för tillämpningen av ramdirektivet för vatten inom respektive vattendistrikt. Även andra uppgifter med anknytning till vattenområdet bör kunna anförtros en sådan myndighet. Den sammanfattande beteckningen för dessa uppgifter är förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Med kvalitet avses här beskaffenhet, vilket innebär att det är vattenmiljöns tillstånd i ett vidare perspektiv som åsyftas. Att förvalta denna kvalitet innebär att bevara och förbättra den.

Samtliga steg i vattenplaneringen (se prop. 2003/04:2, avsnitt 5.2) är ingående reglerade i ramdirektivet och det fordras detaljerade bestämmelser för att genomföra dem på ett korrekt sätt. Vad gäller miljömålen i ramdirektivet och åtgärdsprogrammen finns övergripande bestämmelser i lag med bemyndigande för regeringen att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs (jfr 5 kap. 1–8 §§ miljöbalken). I övrigt bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att genomföra direktivet i dessa avseenden. Detta eftersom det huvudsakligen rör sig om förvaltningsåtgärder och tekniska krav. En bestämmelse med sådant innehåll föreslås i 5 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken.

Med stöd av detta bemyndigande avser regeringen att ge vattenmyndigheterna befogenhet att besluta om de olika delarna av ramdirektivets genomförande, såsom karakterisering, förvaltningsplaner och övervakning.

En särskild administrativ indelning av Sveriges land- och kustvattenområden är nödvändig för att ramdirektivet för vatten skall kunna genomföras. Vattendistriktet innebär en ny princip för sådan indelning av riket, men gränsdragningen torde endast vara av betydelse för de myndigheter och kommuner som skall fullgöra olika uppgifter i distriktet.

De länsstyrelser som blir vattenmyndigheter, liksom övriga länsstyrelser, kommer att åläggas nya arbetsuppgifter med stöd av det bemyndigande för regeringen som föreslås. Dessa uppgifter kan i viss mån samordnas med det redan pågående arbetet, men verksamheten kommer därtill att behöva utvidgas. Även vissa centrala myndigheter kommer att få nya uppgifter inom ramen för vattenmiljöförvaltningen. Som framgår av avsnitt 5 behöver därför resurser överföras till berörda myndigheter.

Konsekvenserna i övrigt av att genomföra ramdirektivet för vatten har behandlats i propositionen 2003/04:2.

Sammantaget leder inte regeringens förslag i denna proposition till behov av ytterligare statliga resurser under 2004 utan kommer att rymmas inom givna anslagsramar.

7 Författningskommentar

5 kap. 10 §

Genom paragrafen, och i rubriken som föregår den, introduceras uttrycket förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Med detta avses framför allt alla de åtgärder som vidtas för att de krav som ramdirektivet för vatten ställer skall uppfyllas, men även andra åtgärder inriktade på vattenmiljö kvalitet som behövs av de skäl som anges i 1 §. Kvaliteten på vattenmiljön skall i detta sammanhang ges en vid innebörd och kan även innefatta exempelvis kvantitativa förhållanden.

I paragrafen beskrivs Sveriges indelning i vattendistrikt. Vad som indelas är hela Sveriges landområde samt de havsområden som enligt direktivets definition är kustvatten. Det sistnämnda innebär allt vatten längs våra kuster som finns innanför baslinjen och inom en nautisk mil bortom baslinjen.

Bestämmelsen följer de definitioner av avrinningsdistrikt och avrinningsområde som finns i ramdirektivet för vatten, men har en ordalydelse som anpassats för svensk författningstext. Någon avvikelser från direktivet är inte avsedd, utan omskrivningen har gjorts för att uppnå ökad tydlighet.

Vattendistriktet består till största delen av avrinningsområden, vilka avgränsas utifrån vattnets naturliga flöden. För grundvatten som inte helt följer ett sådant område och kustvattenområden får fördelningen på vattendistrikt, i enlighet med direktivet, göras utifrån närhet eller lämplighet. För att vattendistriktet skall täcka hela landytan finns en motsvarande bestämmelse för sådana kustområden som inte nämns i direktivet, dvs. de landområden som ligger mellan avrinningsområdenas utlopp

och från vilka inget vatten strömmar till något sådant utlopp. Direktivet ger inte heller någon ledning vad gäller bifurkationer – förbindelser mellan två olika floder – som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde, varför bestämmelsen även omfattar sådant ytvatten.

Av femte stycket framgår att regeringen har möjlighet att föreskriva om gränsdragningen mellan vattendistriktet och att detta kan få till följd att ett avrinningsområde överförs till ett vattendistrikt som inte överensstämmer med den indelning som anges i första stycket. Det sistnämnda kan bli aktuellt om tydliga förvaltningstekniska skäl talar mot en strikt indelning.

5 kap. 11 §

I paragrafen klargörs att en länsstyrelse i varje vattendistrikt skall utses till vattenmyndighet. Dessa myndigheter skall framförallt ansvara för den vattenmiljöförvaltning som följer av ramdirektivet för vatten, men även andra uppgifter som anknyter till denna kan komma i fråga. Av andra stycket framgår att det är regeringen som preciserar t.ex. vilka arbetsuppgifter som myndigheterna skall ha, hur beslut skall fattas och var de skall ligga.

Av paragrafens tredje stycke framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Exemplet anknyter till de uppgifter som följer av ramdirektivet för vatten, men bestämmelsen innebär en generell möjlighet att anpassa regelverket även till det som i övrigt behövs för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Med stöd av bestämmelsen kan exempelvis förordnas om rapporteringsskyldighet, register över skyddade områden eller internationella vattendistrikt. Uppgifter av olika slag kan också åläggas kommuner inom deras kompetensområden. Att regeringen får meddela föreskrifter om åtgärdsprogram framgår av 5 kap. 7 § andra stycket.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2004

Närvarande: statsråden Ulvskog, ordförande, Freivalds, Sahlin, Östros, Messing, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund

Föredragande: Lena Sommestad

Regeringen beslutar proposition Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i miljöbalken	5 kap. 11 §	32000L0060
