

Kommittédirektiv

Styrmedel för bättre vattenkvalitet



Dir.
2008:157

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2008

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda användningen av ekonomiska och andra styrmedel som kan förbättra vattenkvaliteten.

Utredaren ska överväga om det finns anledning att komplettera eller på annat sätt förändra befintliga ekonomiska, administrativa eller andra styrmedel för vattentjänster och annan vattenanvändning så att de sammantaget, på ett kostnadseffektivt och i övrigt ändamålsenligt sätt, ger möjlighet att förbättra vattenmiljön i Sverige. Utredaren ska vidare kartlägga och analysera den nuvarande prispolitiken för vattentjänster och annan vattenanvändning och bedöma om den är förenlig med artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) och efter behov föreslå förändringar.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 30 december 2009.

Styrinstrumenten för vattenmiljön

Bakgrund

För att bevara och förbättra tillståndet i såväl inlandsvatten som kustvatten och havsvatten finns en rad styrinstrument. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler innebär att den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, följa de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt

som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Miljöbalkens bestämmelser bygger bl.a. på den s.k. försiktighetsprincipen och principen att förorenaren betalar.

För miljöfarlig verksamhet finns tillstånds- och anmälningsplikt. Olika villkor kan ställas i fråga om bl.a. skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Vattenverksamheter regleras särskilt i 11 kap. miljöbalken. Ett tillstånd till vattenverksamhet kan ha villkor bl.a. om vattenreglering och om åtgärder till skydd för fisket.

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster reglerar bl.a. skyldigheten att betala avgifter för vattenförsörjning och avlopp.

Påverkan på vattenmiljön kan förutom med lagstiftning begränsas med ekonomiska styrmedel. Som exempel kan nämnas skatter på handelsgödsel och bekämpningsmedel, vilka syftar till att minska övergödningen och försurningen av mark och vatten samt till att minska hälsoriskerna. Vidare finns bl.a. miljöavgifter på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion, farledsavgifter som fastställs med hänsyn till fartygs utsläpp av svavel och kväveoxider samt skatter på koldioxidutsläpp.

I betänkandet Klart som vatten (SOU 2002:105) presenterades en principmodell för vattenavgifter. Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna genom Länsstyrelsen i Västmanlands län har i skrivelser inkomna till regeringen den 21 juni 2005 och den 9 november 2005 förordat en vidare utredning av prispolitiken för vattentjänster och annan vattenanvändning i enlighet med ramdirektivet för vatten (dnr M2005/3798/Na).

Vidare har Naturvårdsverket tillsammans med Statens energimyndighet den 2 oktober 2006 redovisat rapporten Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken (dnr M2006/4057/Mk).

Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för 2007 fått i uppdrag att bland annat föreslå modeller för avgiftssystem som kan bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt minska övergödningen i Östersjön och Västerhavet. Uppdraget ska redovisas vid utgången av 2008.

I betänkandet En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48) behandlas bl.a. frågor om vattenanvändarnas ansvar för kostnader för övervakning av vattenmiljön.

Uppdraget

För att tillståndet i vattenmiljön ska kunna förbättras enligt miljömål som Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet samt Hav i balans krävs omfattande insatser. Detta understryks av Miljömålsrådets utvärdering 2008 av Sveriges miljömål.

Stora insatser behövs också för att uppfylla flera EG-direktiv, bl.a. ramdirektivet för vatten. För att uppnå god miljöstatus i Sveriges havsområden i enlighet med det nyligen antagna ramdirektivet 2008/56/EG om en marin strategi måste föroreningarna från land minska. Ramdirektivet för vatten kräver åtgärder mot sådana föroreningar och är därför av särskild vikt för att genomföra också ramdirektivet om en marin strategi.

Genom EU-arbetet ställs också andra krav med anknytning till vatten än sådana som avser skydd av vattenmiljön. Det gäller bl.a. direktivet 2001/77/EG om förnybar el som har betydelse för användningen av vatten för vattenkraftproduktion. Vidare har Europeiska rådet antagit bindande mål för användningen av förnybar energi (7224/07 COUNCL 1). Som en del av det s.k. Klimat- och energipaketet presenterade Europeiska kommissionen i början av 2008 ett förslag till direktiv om främjande av energi från förnybara energikällor (KOM[2008] 19 slutlig). Förslaget innehåller bl.a. nationella bindande mål för andelen förnybar energi och för Sverige föreslås ett mål på 49 procent. Den befintliga vattenkraften har mycket stor betydelse för att nå det föreslagna målet.

Den kartläggning och klassificering som vattenförvaltningen genomfört visar att det återstår ett betydande arbete för att klara kraven i ramdirektivet för vatten. Det är en grundläggande förutsättning för framgång i arbetet att styrmedlen är effektiva och samstämda.

Utredaren ska undersöka om det finns anledning att komplettera eller på annat sätt förändra befintliga styrmedel så att de sammantaget på ett kostnadseffektivt och i övrigt ändamålsen-

ligt sätt ger möjlighet att förbättra vattenmiljön i Sverige och uppnå god vattenstatus. Även påverkan på havsmiljön ska beaktas. Utredaren ska även ta hänsyn till annan påverkan på vattenmiljön än sådan som beror på vattentjänster i direktivets bemärkelse. Utredaren ska vid behov lägga fram förslag om förändringar av styrinstrumenten.

Utredaren ska behandla frågan om ekonomiska styrmedel används på ett effektivt sätt och i lämplig omfattning för att ge verksamhetsutövarna ekonomiska drivkrafter att minska negativ påverkan på vatten. Utredaren kan föreslå ändringar av användningen av de statliga utgifterna till skydd för vattenmiljön men ska inte föreslå öknings av dessa totalt sett. Utredaren kan även föreslå ändringar inom miljöbalkens styrsystem.

Utredarens förslag måste vara avvägda i förhållande till de regler som gäller på grund av EU-samarbetet.

Utredarens förslag ska vara förenliga med principen om att förorenaren betalar. Det gäller även för sådana kostnader som behövs för att övervaka konsekvenserna för miljön av en verksamhet.

Utredaren ska redovisa hur förslagen kan antas bidra till att målen för vattenmiljön nås.

Utredaren ska också ta hänsyn till och redovisa samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenserna för berörda intressenter av sina förslag

Eventuella förändringar av styrmedlen bör ske varsamt, vid behov stegvis samt på ett kostnadseffektivt sätt. Utredaren ska ta i beaktande risken att en verksamhet läggs ner om förändringen ökar kostnaderna väsentligt inom den berörda näringslivssektorn. Vidare ska utredaren ta hänsyn till andra mål för de verksamheter som berörs och som staten har fastställt, t.ex. det mål om förnybar energi som berör vattenkraften. Utredaren ska ta del av internationella erfarenheter på området.

Naturvårdsverket lämnar senare i år förslag med anknytning till detta uppdrag. Miljöprocessutredningen lämnar också sådana förslag den 30 april 2009. Utredaren ska ta del av dessa förslag och när det är befogat samordna sina egna förslag med dem.

Utredaren ska vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Överensstämmelsen med artikel 9 i ramdirektivet för vatten

Bakgrund

Enligt artikel 2.38 i ramdirektivet för vatten är *vattentjänster* ”alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet a) uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten b) insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten”. Vidare betyder enligt artikel 2.39 *vattenanvändning* ”vattentjänster samt all annan verksamhet som enligt artikel 5 och bilaga II anses ha en väsentlig effekt på vattenstatusen.” Detta begrepp används i artikel 1, som anger ramdirektivets syfte, och när det gäller en ekonomisk analys som ska utföras enligt artikel 5 och bilaga III.b.

Enligt direktivets artikel 9 ska medlemsstaterna beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III och, framförallt, i enlighet med principen att förorenaren betalar. Medlemsstaterna ska enligt artikel 9 senast 2010 se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga drivkrafter till effektiv användning av vattenresurserna och bidrar till miljömålen i direktivet. Enligt samma artikel ska medlemsstaterna se till att de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med utgångspunkt i den nämnda ekonomiska analysen och med beaktande av bl.a. principen om att förorenaren betalar.

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom bl.a. 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Statens va-nämnd bedömde i en rapport den 24 juni 2002 att den dåvarande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och av-

loppsanläggningar (va-lagen) inte stred mot kraven i artikel 9 i ramdirektivet för vatten. Va-lagen har ersatts av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster vilken överensstämmer med den tidigare lagen på sådant sätt att den kan anses förenlig med kraven i artikel 9.

EG-kommissionen har i en formell underrättelse ifrågasatt det svenska genomförandet av bl.a. artikel 9 i ramdirektivet för vatten. I ett svar till kommissionen den 13 februari 2008 har Sverige hävdats att Sverige uppfyller kraven i artikel 9 (dnr M2007/4848/R).

EG-kommissionen har vidare lagt fram dels meddelandet om en prispolitik som främjar hållbar användning av vattenresurserna (KOM[2000] 477 slutlig), dels en grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och närliggande politikområden (KOM[2007] 140 slutlig).

Uppdraget

Utredaren ska kartlägga och analysera den offentliga prispolitiken för vattentjänster i Sverige, särskilt i vilken grad och hur den beaktar principen om kostnadstäckning inbegripet miljö- och resurskostnader och om den i enlighet med artikel 9 i ramdirektivet för vatten ger tillräckliga drivkrafter till effektiv användning av de svenska vattenresurserna. Utredaren ska behandla hur olika vattenanvändningsverksamheter (i första hand industri, hushåll och areella näringar) bidrar till kostnadstäckning av vattentjänster.

Utredaren ska även kartlägga och analysera den offentliga prispolitiken för andra typer av vattenanvändning än vattentjänster. Utredarens redovisning ska kunna användas i den rapport som avses i bilaga I punkten 9 förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön såvitt gäller praktiska åtgärder som har vidtagits på nationell nivå.

Innebörden av uttrycket prispolitik i ramdirektivet bestäms av definitionerna av termerna vattentjänster och vattenanvändning i artiklarna 2.38 och 2.39, den ekonomiska analys som ska genomföras enligt artikel 5 och bilaga III samt artikel 9 i direktivet. Det är dock oklart om prispolitiken enligt artikel 9 enbart omfattar vattentjänster eller om det, med hänsyn till de nämnda

artiklarnas lydelse och direktivets syfte enligt artikel 1, finns anledning att tolka bestämmelserna så att prispolitiken bör omfatta det vidare begreppet vattenanvändning. Utredaren ska därför även behandla frågan hur termen prispolitik i direktivet ska förstås.

Om utredaren finner att den nuvarande prispolitiken för vattentjänster behöver ändras för att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten, ska utredaren lägga fram de förslag som behövs. Det som sagts under rubriken Styrinstrumenten för vattenmiljön, underrubriken Uppdraget, ska beaktas i tillämpliga delar.

Tid för redovisning

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 30 december 2009.

(Miljödepartementet)