



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Berit Andreasson

Direktiv 2000/60/EG om upprättande
av en ram för gemenskapens åtgärder
på vattenpolitikens område
En analys av det svenska genomförandet utifrån ett
effektivitetsperspektiv

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Annika Nilsson

Miljörätt

Höstterminen 2006

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Syfte och disposition	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar	5
2 HISTORIK	6
3 EG:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN	7
3.1 Inledning	7
3.2 Miljömål	7
3.2.1 God status	7
3.2.2 Möjligheter till avvikelse	9
3.2.3 Rättslig status	9
3.3 Åtgärder mot förorening och annan påverkan	10
3.3.1 Ett kombinerat tillvägagångssätt	10
3.3.2 Prioriterade ämnen	11
3.3.3 Grundvatten	11
3.3.4 Särskilt om miljö kvalitetsnormer	12
3.4 Avrinningsdistriktsvis förvaltning	12
3.5 Åtgärdsprogram	13
3.5.1 Inledning	13
3.5.2 Grundläggande åtgärder	14
3.5.3 Kompletterande åtgärder	15
3.6 Skyldighet att genomföra direktivet	15
3.7 Fortsatt gemensamt arbete	16
4 ALLMÄNT OM RAMDIREKTIVETS IMPLEMENTERING I SVENSK RÄTT	17
4.1 Det svenska utgångsläget	17
4.2 Implementeringsprocessen	18

4.3	En organisation	18
4.3.1	Avrinningsdistrikt	18
4.3.2	Vattenmyndigheter	19
4.4	Miljömål	20
4.5	Miljökvalitetsnormer	21
5	ÅTGÄRDSPROGRAM SOM INSTRUMENT I SVENSK RÄTT	23
5.1	Inledning	23
5.2	Verkningar för myndigheter och enskilda	23
5.3	Fördelning av bördor mellan aktörer	25
5.4	Förhållande till kommunal självständighet och planering	25
5.5	Diskussion	26
6	ÅTGÄRDER ENLIGT ÅTGÄRDSPROGRAM	27
6.1	Inledning	27
6.2	Grundläggande åtgärder	28
6.2.1	Annan EG-lagstiftning och det kombinerade tillvägagångssättet	28
6.2.2	Dricksvatten	30
6.2.3	Uttag och uppdämning av vatten	32
6.2.4	Konstgjord påfyllning och förstärkning av grundvatten	35
6.2.5	Utsläpp från punktkällor	36
6.2.6	Utsläpp från diffusa källor	36
6.2.7	Andra betydande negativa konsekvenser	38
6.2.8	Förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten	38
6.2.9	Prioriterade ämnen och andra föroreningar	40
6.2.10	Spill, olyckshändelser och naturkatastrofer	41
6.3	Diskussion	43
7	HITTILLS UTFÖRT PRAKTISKT ARBETE UTIFRÅN RAMDIREKTIVET	45
7.1	Inledning	45
7.2	Kartläggning och analys	45
7.3	Referensförhållanden och statusklassificering	46
7.4	Övervakningsprogram och arbete inför förvaltningsplaner	47
7.5	Diskussion	49
8	SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE KOMMENTARER	50

BILAGA

53

KÄLLFÖRTECKNING

54

Sammanfattning

Ramdirektivet för vatten anger nya gemensamma miljömål för EU:s medlemsstater, vilka i huvudsak innebär att statusen hos Europas vatten inom 15 år från direktivets ikraftträdande skall kunna klassas som god. Direktivet innehåller också regler om administrativa arrangemang för förvaltning av vattenresurser och om instrument som skall användas för att miljömålen skall uppfyllas. Syftet med denna framställning har varit att analysera den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten och att söka utreda om de svenska reglerna säkerställer ett effektivt genomförande av direktivets krav och målsättningar. Tyngdpunkten ligger på de svenska reglerna om åtgärdsprogram och hur de minimikrav som i ramdirektivet uppställs i form av grundläggande åtgärder tillförsäkras i svensk rätt.

Sverige har utifrån ramdirektivet indelat landets yta i fem avrinningsdistrikt och en länsstyrelse inom varje distrikt har utsetts som vattenmyndighet för distriktet, med ansvar för vattenförvaltningen utifrån direktivets regler. Ramdirektivets miljömål har införts i svensk rätt i form av kvalitetskrav, en sorts miljökvalitetsnormer. Området med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för genomförande av sådana är särskilt intressant eftersom miljöarbete med utgångspunkt i regler om miljökvalitet är relativt nytt för Sveriges del. Svenska regler har tidigare främst varit inriktade på att kontrollera utsläpp, framför allt från stora punktkällor. Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som instrument för genomförande av sådana har visserligen funnits i svensk rätt sedan 1999, dock föreligger fortfarande många oklarheter och brister i systemet. Arbetet med att se över regelverket pågår och flera utredningar har lagt fram förslag till förändringar, vilka skulle bidra till att göra det svenska systemet med åtgärdsprogram till ett mer effektivt redskap för uppfyllande av miljömålen i ramdirektivet för vatten.

Även när det gäller de grundläggande åtgärder som medlemsstaterna enligt ramdirektivet skall vidta kan brister i svensk rätt urskiljas. Flera av dessa har att göra med det befintliga svenska systemet för tillståndsprövning och tillsyn. Det är genom detta system som Sverige upprätthåller förhandsreglering av och kontrollerar utsläpp från punktkällor. De få och oklara reglerna om miljökvalitetsnormers verkningar vid tillståndsprövning och tillsyn och de begränsade möjligheterna att ingripa mot redan befintliga tillstånd då en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas är till exempel tveksamma i förhållande till ramdirektivets krav på att strängare utsläppsregleringar skall fastställas då en regel om miljökvalitet så kräver. De brister som på detta område kan ses i svensk rätt skulle i ett fall där ramdirektivets miljömål riskerar att inte uppfyllas kunna leda till att tillräckliga åtgärder för målens uppnående inte kan vidtas. Utredningar har skett även på detta område och förslag till lagändringar har lagts fram, vilka skulle innebära ett stort framsteg för svensk rätt i förhållande till ramdirektivet för vatten. I nuläget förefaller det svenska regelverket inte kunna säkerställa ett effektivt genomförande av ramdirektivets olika krav och miljömål.

Förkortningar

CIS	Common Implementation Strategy for the water framework directive (2000/60/EC)
Det tidigare grundvattendirektivet	Direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen
Dricksvattendirektivet	Direktiv 80/778/EEG om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten, ändrat genom direktiv 98/83/EG
EG	Europeiska gemenskapen
IPPC-direktivet	Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
Länsstyrelseinstruktionen	Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
Ramdirektivet för vatten/ ramdirektivet	Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
Prop.	Regeringens proposition
Sevesolagen	Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SOU	Statens offentliga utredningar

Vattenförordningen

Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Vattenmyndighet

Myndighet som i enlighet med artikel 3(3) 2 st. ramdirektivet utsetts som ansvarig för tillämpningen av direktivets bestämmelser inom ett visst svenskt avrinningsdistrikt

1 Inledning

1.1 Introduktion

Genom direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) har EU för första gången fått en samordnad reglering inom vattensektorn och en ny angreppsmetod för en effektivare och mer hållbar vattenhantering i Europas länder har skapats. Direktivet skall enligt dess inledande artikel utgöra en ram för skyddet av Europas vatten syftande till att hindra ytterligare försämringar och till att skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem, främja en hållbar vattenanvändning, eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön, säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka. Det skall också bidra till att målen för andra internationella överenskommelser på vattenområdet uppfylls. Direktivet har således ett vidsträckt syfte. Dess regelverk innebär också i många avseenden omfattande krav på medlemsstaternas arbete inom vattenområdet. Genomförandet av direktivet utgör på många vis en stor utmaning för EU:s medlemsstater.

1.2 Syfte och disposition

Syftet med denna framställning är att analysera den svenska implementeringen av rambdirektivet för vatten och att söka utreda om de svenska reglerna säkerställer ett effektivt genomförande av direktivets olika krav och målsättningar. Analysen fokuserar framför allt på de svenska reglerna om åtgärdsprogram och hur de minimikrav som i rambdirektivet uppställs i form av grundläggande åtgärder tillförsäkras i svensk rätt.

För att läsaren skall ges en bakgrund till framställningen redogörs inledningsvis mycket kortfattat för den EG-rättsliga utvecklingen inom vattensektorn. Därpå följer en skildring av rambdirektivets huvudsakliga regelverk. Avsnittet syftar till att ge läsaren en bild av rambdirektivets på många vis komplicerade regelverk och till att klargöra vilka skyldigheter medlemsstaterna har utifrån direktivet. Efter detta följer den centrala delen av framställningen, analysen av Sveriges genomförande av direktivet. Här utreds hur direktivets regler har implementerats i svensk rätt och eventuella brister i det svenska genomförandet behandlas. I ett inledande avsnitt ges några kommentarer om det svenska utgångsläget inför direktivets genomförande och om arbetet med att implementera direktivet. Här behandlas också hur Sverige valt att utforma organisationen för förvaltning av vattenkvaliteten utifrån direktivet och den svenska implementeringen av direktivets miljömål och miljökvalitetsnormer. Därpå följande avsnitt fokuserar på åtgärdsprogram som instrument för genomförande av miljökvalitetsnormer i svensk rätt, varpå ett längre avsnitt behandlar hur svensk rätt tillförsäkras genomförandet av de grundläggande åtgärder som rambdirektivet kräver. Avslut-

ningsvis ges en inblick i hur svenska myndigheters praktiska arbete utifrån direktivet fortlöper så här långt. Arbetet inom Södra Östersjöns avrinningsdistrikt används här som ett belysande exempel. Slutsatserna från analysen samlas i ett avslutande avsnitt där allmänna reflektioner och kommentarer ges.

1.3 Metod och material

För framställningen har ramdirektivet för vatten och relevant svensk lagstiftning och andra föreskrifter studerats. Statliga utredningar har varit till stor hjälp, så även material från exempelvis Naturvårdsverkets webbsida och Vattenportalen, den svenska officiella webbsidan för ramdirektivet för vatten. Europeiska kommissionens webbplats har varit en bra källa till information om ramdirektivet och det gemensamma arbetet utifrån detta. Doktrin har endast använts i mindre utsträckning. En intervju har skett med Robert Dobak, samordnare vid Länsstyrelsen i Kalmar län som utgör vattenmyndighet med ansvar för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt.

1.4 Avgränsningar

Att närmare studera alla aspekter av ramdirektivet för vatten och Sveriges genomförande av dessa har inte varit möjligt inom ramen för denna framställning. Av den anledningen behandlas vissa delar av direktivet och dessas genomförande endast mer översiktligt eller inte alls. Fokus ligger på Sveriges implementering av direktivets målsättningar, regler om miljökvalitetsnormer och om åtgärdsprogram. Även hur Sverige valt att utforma organisationen för förvaltning av vattenkvaliteten utifrån direktivet ägnas viss uppmärksamhet. En del av ramdirektivet som utelämnats även ur presentationen av direktivet är dess stadgande om kostnadstäckning för vattentjänster, prispolitik och principen att förorenaren betalar. En behandling av detta stadgande har inte ansetts lämplig i detta sammanhang. Vissa ytterligare avgränsningar framgår av de olika avsnitten i analysen.

2 Historik

Reglering på gemenskapsnivå av vattenkvalitet och av påverkan på vatten är långt ifrån en ny företeelse. Under tiden från mitten av 1970-talet och framåt har inom den europeiska gemenskapen antagits cirka 25 olika direktiv inom vattenområdet. Typiskt för de flesta av dessa direktiv har varit att de endast reglerat en viss typ av vattenområden eller en viss typ av vattenanvändning, till exempel genom miljökvalitetsnormer eller utsläppsgränser för vissa ämnen.¹ I slutet av 1980- och början av 1990-talet uppmärksammades att de många direktiven på området hade resulterat i ett splittrat EG-rättsligt regelverk inom vattensektorn. Dessutom hade tillgången på rent vatten i Europa, trots den gemensamma lagstiftningen, generellt sett försämrats.² Vid tiden rådde inom gemenskapen en allmän anda av strävan efter konsolidering, förenkling och avreglering. Krav ställdes på en ny, mer sammanhållen lagstiftning för vattensektorn.³

På detta vis inleddes ett arbete med att reformera EG:s vattenlagstiftning vilket pågick under större delen av 1990-talet. Ett förslag till ett direktiv om ekologisk kvalitet på ytvatten, framlagt 1994, refuserades. Framför allt Europaparlamentet fortsatte driva på för en mer samlad vattenpolitik och vattenreglering.⁴ Arbetet med reformeringen fortsatte och 1996-1997 lade kommissionen fram dels ett meddelande om en samlad europeisk vattenpolitik och dels ett förslag till ett ramdirektiv för vatten.⁵

Efter kommissionens förslag till ett ramdirektiv för vatten följde en långdragen lagstiftningsprocess, präglad av starka motsättningar mellan Europaparlamentet och ministerrådet. Rådet å sin sida lyckades genom stora eftergifter för olika medlemsstaters krav på undantag och mindre stränga regler i direktivet nå en överenskommelse 1998. Europaparlamentet å andra sidan kritiserade denna överenskommelse starkt, då parlamentets yttrande inte hade inhämtats, och krävde omfattande ändringar i rådets ståndpunkt. Ett förlikningsförfarande blev nödvändigt.⁶ Lydelsen av det slutligen antagna direktivet 2000/60/EG utgör resultatet av en kompromiss nådd genom förlikning. Kännedom om denna bakgrund är av betydelse för förståelsen av direktivet, då den motsättningsfyllda lagstiftningsprocessen och de många kompromisserna under arbetets gång på många sätt reflekteras i direktivets komplicerade text och struktur. Direktivet trädde i kraft den 22 december år 2000.

¹ Gipperth s. 467, Lanz och Scheuer s. 4. Se till exempel direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten och direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen.

² SOU 2002:107 s. 43, Gipperth, s. 467.

³ Krämer s. 244, Lanz och Scheuer s. 4.

⁴ Krämer s. 246.

⁵ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Europeiska gemenskapens vattenpolitik, KOM(96)59. Förslag till rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik, KOM(97)49.

⁶ Lanz och Scheuer s. 53 ff.

3 EG:s ramdirektiv för vatten

3.1 Inledning

Ramdirektivet för vatten anger nya gemensamma miljömål, vilka i huvudsak innebär att statusen hos Europas vatten inom 15 år från direktivets ikraftträdande skall kunna klassas som god.⁷ Ett invecklat system av definitioner, listor och tabeller i direktivet och dess bilagor förtydligar innebörden av denna målsättning.⁸ Direktivet innehåller också regler om administrativa arrangemang för förvaltning av vattenresurser och om instrument som skall användas för att miljömålen skall uppfyllas. Ramdirektivet innebär vidare att en stor del av sedan tidigare gällande direktiv på vattenområdet skall upphävas inom vissa fastslagna tidsperioder.⁹ Det föreskrivs dock att dess bestämmelser skall tillämpas så att åtminstone samma skyddsnivå som enligt befintlig gemenskapslagstiftning säkerställs.¹⁰ I detta avsnitt ges en översikt över ramdirektivets huvudsakliga målsättningar och det system för förvaltning samt verktyg för att nå målsättningarna som direktivet föreskriver. Avsnittet syftar främst till att ge en grund för den analys av det svenska genomförandet som följer i avsnitt 4. Samtidigt berörs vissa oklarheter och svagheter hos direktivet som ibland framhävts.

3.2 Miljömål

3.2.1 God status

De målsättningar som uppställs i ramdirektivet skiljer mellan ytvatten, grundvatten och skyddade områden. När det först gäller ytvatten stadgar direktivet att medlemsstaterna skall skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast år 2015. Medlemsstaterna skall också genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i ytvattenförekomster och för att gradvis minska/eliminera förorening från prioriterade ämnen och prioriterade farliga ämnen.¹¹ Ytvattenstatusen hos en vattenförekomst definieras som beroende av två faktorer, god ekologisk status och god kemisk status.¹² Vad som avses med hög, god och måttlig ekologisk status för olika ytvattenkategorier (floder, sjöar, övergångszoner och kustvatten) beskrivs genom uppställande av biologiska, hydromorfologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer. Med hänsyn till den ekologiska variationen inom medlemssta-

⁷ Artikel 4. Direktivets tidsangivelser med utgångspunkt i den tidpunkt då det trädde i kraft återges fortsättningsvis i form av bestämda årtal räknade från år 2000.

⁸ Se främst artikel 2(17-28) och bilaga V.

⁹ Artikel 22.

¹⁰ Artikel 4(9), se också till exempel artikel 10(3) och artikel 22(6).

¹¹ Artikel 4(1)(a)(i), (ii) och (iv). Angående prioriterade och prioriterade farliga ämnen se avsnitt 3.3.2. nedan.

¹² Artikel 2(17-18).

terna fastställs inga exakta kriterier i direktivet, klassificeringen utgår från vad som är normalt för typen av vattenförekomst under opåverkade förhållanden. Det är upp till varje medlemsstat att fastställa typspecifika referensförhållanden för de olika typerna av ytvattenförekomster.¹³ För konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster gäller en särskild, lägre målsättning, om uppnående av god ekologisk potential. Kvalitetsfaktorer uppställs för maximal, god och måttlig ekologisk potential för dessa vattenförekomster. Klassificeringen utgår här från närmast jämförbara typ av ytvattenförekomst.¹⁴ En god kemisk ytvattenstatus är enligt direktivet uppnådd om de miljökvalitetsnormer som fastställs enligt direktivet och annan relevant gemenskapslagstiftning inte överskrids.¹⁵

När det gäller grundvatten stadgar ramdirektivet att medlemsstaterna skall skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster samt säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning i syfte att uppnå en god grundvattenstatus senast år 2015. Medlemsstaterna skall också genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet och förebygga en försämring av statusen i grundvattenförekomster. Varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av föroreningar orsakade av mänsklig verksamhet skall motverkas.¹⁶ För god grundvattenstatus hos en vattenförekomst krävs dels god kvantitativ status och dels god kemisk status. God kvantitativ status är uppnådd för en grundvattenförekomst då en långsiktig balanserad nivå för uttag av vatten är tillförsäkrad och grundvattennivån inte är utsatt för mänsklig påverkan som kan leda till sänkning av statusen för angränsande ytvattenresurser eller till att sådana resurser inte uppfyller de ekologiska miljömålen för ytvatten.¹⁷ God kemisk grundvattenstatus föreligger då inga effekter av inträngning av saltvatten uppvisas och koncentrationen av förorenande ämnen inte överstiger miljökvalitetsnormer enligt relevant gemenskapslagstiftning eller medför att god ytvattenstatus inte kan uppnås i angränsande ytvatten.¹⁸

När det gäller skyddade områden skall direktivets målsättningar om god ytvattenstatus och god grundvattenstatus undantagslöst uppnås senast år 2015.¹⁹ Skyddade områden utgör områden som enligt annan gemenskapslagstiftning har förklarats kräva särskilt skydd för vatten eller för bevarandet av livsmiljöer och arter som är direkt beroende av vatten.²⁰

¹³ Bilaga V avsnitt 1.2.1.-1.2.4. samt bilaga II avsnitt 1.3.

¹⁴ Artikel 4(1)(a)(iii) och bilaga V avsnitt 1.2.5. Definitioner återfinns i artikel 2(8-9).

¹⁵ Artikel 2(24).

¹⁶ Artikel 4(1)(b)(i-iii).

¹⁷ Artikel 2(27) och bilaga V avsnitt 2.1.2.

¹⁸ Bilaga V avsnitt 2.3.2. Närmare kriterier för bedömning av god grundvattenstatus skall enligt direktivet omfattas av särskilda gemensamma åtgärder till skydd för vatten, se artikel 17(1-2) och avsnitt 3.3.3. nedan.

¹⁹ Artikel 4(1)(c).

²⁰ Se artikel 6(1) och bilaga IV.

3.2.2 Möjligheter till avvikelser

Ramdirektivet öppnar möjligheter för medlemsstaterna att avvika från målsättningen om god status under flera olika förutsättningar. Möjligheten att klassa ytvattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade utgör en av dessa.²¹ Medlemsstaterna kan också under vissa förutsättningar förlänga tidsfristen för målsättningarnas uppfyllande, och avseende särskilda vattenförekomster inrikta sig på att uppnå mindre stränga miljömål då uppnåendet av målen skulle vara omöjligt eller oproportionerligt dyrt.²² Tillfällig försämring av en vattenförekomsts status är godtagbart om försämringen är en följd av oförutsebara händelser som *force majeure*.²³ Vidare kan vissa avvikelser från målsättningarna godtas om de är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika, av förändringar i nivån hos en grundvattenförekomst, eller av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter. Detta kräver att vissa specifika villkor är uppfyllda, till exempel att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenförekomstens status och att de mål som förändringarna av vattenförekomsten syftar till att uppfylla på grund av tekniska skäl eller orimliga kostnader inte kan uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.²⁴ Vaga formuleringar av reglerna lämnar relativt stort utrymme för medlemsstaternas egna bedömningar av när avvikelser från målsättningarna är godtagbart.

3.2.3 Rättslig status

Målsättningen om god status för ytvatten och grundvatten är formulerad så att medlemsstaterna skall skydda, förbättra och återställa alla vattenförekomster *i syfte att uppnå* en god status inom 15 år.²⁵ Formuleringen är ett resultat av en kompromiss mellan EU:s medlemsstater och öppnar för olika tolkningar av vilken skyldighet för medlemsstaterna som följer av målsättningen. Ordalydelsen tycks närmast innebära att medlemsstaterna endast är skyldiga att sträva efter att uppnå god status, inte att faktiskt uppnå god status inom den föreskrivna tidsperioden. Utifrån denna tolkning föreligger inte någon överträdelse av direktivets krav om en medlemsstat inte uppnår god status för sina vattenförekomster före år 2015. Det finns dock andra stadganden i direktivet som tyder på att målsättningen om god status är avsedd att vara rättsligt bindande. Reglerna om möjlighet till avvikelser från miljömålen förefaller till exempel vara ämnade att uttömmade reglera i vilka fall målen inte måste nås. Ett exempel utgör följande formulering: ”Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse av detta direktiv [...] om god grundvattenstatus, god ekologisk status eller, i förekommande fall, god ekologisk potential inte uppnås [...] och detta är en följd av [...] och om samtliga följande villkor är uppfyllda [...]”.²⁶ Stadgandet tycks

²¹ Kriterier för sådan klassificering återfinns i artikel 4(3).

²² Artikel 4(4) och 4(5).

²³ Artikel 4(6).

²⁴ Artikel 4(7).

²⁵ Se artikel 4(1)(a)(ii) och (b)(ii). Förf. kursivering.

²⁶ Artikel 4(7). Se avsnitt 3.2.2. ovan.

överflödigt om ingen skyldighet att uppnå god status föreligger från första början. Reglerna om åtgärdsprogram kräver vidare av medlemsstaterna att ytterligare åtgärder skall vidtas i fall där grundläggande åtgärder inte är tillräckliga för att nå miljömålen.²⁷ En medlemsstat som inte uppnår miljömålen inom tidsramen kan således i vart fall klandras för att tillräckliga åtgärder för att nå målen inte vidtagits.²⁸ Det kan också nämnas att ramdirektivets miljömål uttryckligen skall betraktas som miljökvalitetsnormer med avseende på vissa artiklar i direktiv 96/61/EG (IPPC-direktivet).²⁹ I och med det ges ramdirektivets miljömål bindande status vid tillämpningen av dessa artiklar i IPPC-direktivet.³⁰

3.3 Åtgärder mot förorening och annan påverkan

3.3.1 Ett kombinerat tillvägagångssätt

Ramdirektivet kräver att medlemsstaterna skall använda ett kombinerat tillvägagångssätt för att uppnå direktivets miljömål. Detta innebär att reglering av utsläpp till ytvatten skall ske både genom reglering av utsläpp från olika källor i form av till exempel krav på bästa tillgängliga teknik, gränsvärden för utsläpp och bästa miljöpraxis och genom reglering av miljökvalitet i form av till exempel miljökvalitetsnormer.³¹ Tidigare direktiv på vattenområdet har normalt fokuserat på antingen utsläppsregleringar eller miljökvalitetsnormer som regleringsteknik. Genom ramdirektivets angreppsmetod skall möjliga nackdelar med användning av enbart ett av tillvägagångssätten undvikas.

Som ett grundläggande krav stadgar ramdirektivet att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att all tidigare gemenskapslagstiftning till skydd för vatten, både med fokus på utsläppsreglering och med fokus på miljökvalitet, skall genomföras.³² Ramdirektivet skapar också en grund för utveckling av ytterligare gemensamma åtgärder för att hindra förorening av vissa ämnen. Några delar av denna struktur berörs närmare nedan i avsnitt 3.3.2. och 3.3.3. Generellt gäller att strängare utsläppsregleringar än vad som annars är föreskrivet skall tillämpas om en miljökvalitetsnorm, upprättad i enlighet med ramdirektivet eller någon annan gemenskapslagstiftning, kräver det.³³

²⁷ Artikel 11(4-5), se avsnitt 3.5.3.

²⁸ SOU 2002:107 s. 124.

²⁹ Direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Se artikel 22(4) ramdirektivet.

³⁰ Artikel 10 och artikel 2(7) direktiv 96/61/EG. Se också avsnitt 3.3.4. nedan.

³¹ Artikel 10.

³² Artikel 11(3)(a) med hänvisning till bilaga VI del A och den lagstiftning som anges i artikel 10.

³³ Artikel 10(3).

3.3.2 Prioriterade ämnen

I enlighet med ramdirektivet har en lista över prioriterade ämnen och bland dem prioriterade farliga ämnen upprättats.³⁴ Dessa ämnen skall prioriteras med avseende på åtgärder som skall vidtas på grund av den risk för vattenmiljön som de innebär. Listan skall ses över av kommissionen vart fjärde år. Kommissionen skall lägga fram förslag om gemenskapsreglering avseende ämnen på listan för att åstadkomma en gradvis minskning (prioriterade ämnen) respektive eliminering (prioriterade farliga ämnen) av utsläpp. Förslag avseende både utsläppsregleringar för punktkällor och miljö kvalitetsnormer skall läggas fram inom två år från det att ett ämne förts upp på listan. Om gemensamma åtgärder för de prioriterade ämnen som är upptagna på den ursprungliga listan inte meddelats senast år 2006 övertar medlemsstaterna ansvaret för att sådan reglering genomförs.³⁵ Kommissionen lade i juli 2006 fram ett förslag till ett direktiv som fastställer miljö kvalitetsnormer för 41 förorenande ämnen, inklusive de 33 ämnen som är upptagna i den första listan över prioriterade ämnen.³⁶ När det gäller utsläppskontroll för prioriterade ämnen uttalar kommissionen att det förefaller mer kostnadseffektivt och proportionellt för medlemsstaterna att, när så är nödvändigt, utöver genomförandet av befintlig gemenskapslagstiftning inkludera lämpliga kontrollåtgärder i det åtgärdsprogram som måste upprättas för varje avrinningsdistrikt.³⁷

3.3.3 Grundvatten

Särskilda gemensamma åtgärder skall enligt ramdirektivet vidtas för att hindra och reglera förorening av grundvatten. Dessa åtgärder skall bland annat omfatta kriterier för bedömning av god kemisk grundvattenstatus. Medlemsstaterna övertar enligt direktivet ansvaret för fastställande av sådana kriterier om gemensamma åtgärder inte vidtagits senast år 2005.³⁸ Kommissionen lade hösten 2003 fram ett förslag till direktiv om skydd för grundvatten, vilket ännu inte antagits. Förslaget innebär till exempel att medlemsstaterna skall fastställa vissa tröskelvärden och vidta åtgärder för att hindra indirekt utsläpp till grundvatten av vissa förorenande ämnen. Miljö kvalitetsnormer på gemenskapsnivå planeras att eventuellt föreslås längre

³⁴ Listan har införts som bilaga X till direktivet, se Europaparlamentets och rådets beslut nr 2455/2001/EG om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område och om ändring av direktiv 2000/60/EG.

³⁵ Artikel 16. När det gäller ämnen som senare förs upp på listan tar medlemsstaterna över ansvaret för åtgärder om gemensamma åtgärder inte vidtagits inom fem år.

³⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring av direktiv 2000/60/EG, KOM(2006)397.

³⁷ Förslaget till direktiv enligt not 36, p. 5 i preambeln. Bakgrunden till detta ställningstagande redovisas i ett meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa kemisk förorening av ytvatten i Europeiska unionen, KOM(2006)398 s. 6 f.

³⁸ Artikel 17.

fram, på basis av den information som medlemsstaterna lämnar om nationella tröskelvärden.³⁹

3.3.4 Särskilt om miljökvalitetsnormer

Flera av ramdirektivets regler förutsätter upprättande av miljökvalitetsnormer, på gemenskapsnivå eller nationell nivå. Liksom när det gäller ramdirektivets allmänna miljömål råder det när det gäller de miljökvalitetsnormer som fastställs utifrån direktivet viss ovisshet om vilken rättslig status dessa är avsedda att ha. Tidigare har ett flertal skilda begrepp med olika innebörd använts i gemenskapslagstiftning avseende miljökvalitet.⁴⁰ Termen miljökvalitetsnorm används, förutom i ramdirektivets för vatten, i IPPC-direktivet där termen definieras som ”ett antal krav som *skall* vara uppfyllda vid en viss tidpunkt”.⁴¹ Ramdirektivets för vatten definierar begreppet miljökvalitetsnorm som ”koncentration av ett visst förorenande ämne [...] som för att skydda människors hälsa och miljön, inte *bör* överskridas”.⁴² Denna definition avviker således från definitionen i IPPC-direktivet och tycks närmast ge begreppet miljökvalitetsnorm status av ett slags målvärde, vilket medlemsstaterna skall sträva efter att uppnå. Ramdirektivets innehåller dock som tidigare nämnts regler som ställer krav på medlemsstaternas genomförande av miljökvalitetsnormer. Strängare utsläppsregleringar än vad som annars är föreskrivet skall tillämpas om en miljökvalitetsnorm så kräver och för att en god kemisk vattenstatus i enlighet med direktivets miljömål skall uppnås krävs att upprättade miljökvalitetsnormer inte överskrids.⁴³

3.4 Avrinningsdistriktvis förvaltning

Centralt för ramdirektivets för vatten är att medlemsstaternas arbete för att uppnå dess målsättningar skall utgå från så kallade avrinningsområden och avrinningsdistrikt,⁴⁴ oavsett tidigare administrativa och politiska gränser. Avrinningsområden skall identifieras och hänföras till avrinningsdistrikt, internationella sådana i de fall ett avrinningsområde sträcker sig över mer än en medlemsstats territorium. Genom detta system skall en ändamålsenlig vattenförvaltning utifrån vattens naturliga strömningar tillförsäkras. Inom varje avrinningsdistrikt skall en lämplig myndighet utses som ansvarig för tillämpningen av direktivets bestämmelser.⁴⁵ De myndigheter som utses skall ha den kompetens som behövs för att säkerställa att direktivets krav genomförs i varje distrikt.⁴⁶

³⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för grundvatten mot föroreningar, KOM(2003)550, artikel 4 och 6.

⁴⁰ Se SOU 2005:59 s. 67 för en genomgång av de olika begrepp som förekommer och dessas rättsliga betydelse.

⁴¹ Artikel 2(7) IPPC-direktivet.

⁴² Artikel 2(35), förf. kursivering.

⁴³ Artikel 10(3) samt artikel 2(24-25) och bilaga V tabell 2.3.2. Se avsnitt 3.2.1. ovan.

⁴⁴ För närmare definitioner, se artikel 2(13-15) och 3(1).

⁴⁵ Artikel 3. Behöriga myndigheter skall vara utsedda senast i december 2003, se artikel 24.

⁴⁶ Se Gipperth s. 472.

För skapa en grund för den nya vattenförvaltningen och arbetet med att uppnå ramdirektivets mål skall vissa grundläggande åtgärder vidtas som ett första steg inom varje avrinningsdistrikt.⁴⁷ Alla vattenförekomster skall analyseras och kategoriseras, varefter potentiell mänsklig påverkan på varje vattenförekomst skall fastställas och miljökonsekvenserna av sådan påverkan bedömas. För olika typer av ytvattenförekomster skall typspecifika referensförhållanden för indelning i klasser för ekologisk status fastställas. Vidare skall en ekonomisk analys av vattenanvändningen göras.⁴⁸ Vatten som används för uttag av dricksvatten av viss mängd skall identifieras och ett register över skyddade områden skall upprättas.⁴⁹

Ansvariga myndigheter skall se till att det inom varje avrinningsdistrikt upprättas program för övervakning av vattenstatusen i distriktet, åtgärdsprogram för de åtgärder som skall vidtas för att uppnå ramdirektivets målsättningar och en övergripande förvaltningsplan för distriktet.⁵⁰ Förvaltningsplanen skall innehålla en redogörelse för resultaten av ovan nämnda analyser och kategoriseringar, för de miljömål som fastställts för distriktet och för hur dessa mål skall nås inom de i direktivet föreskrivna tidsgränserna.⁵¹ I allt arbete med att genomföra ramdirektivets bestämmelser skall allmänheten uppmuntras till att aktivt medverka. Detta gäller särskilt vid utarbetandet av förvaltningsplaner då särskilda föreskrifter om offentliggörande av handlingar och möjlighet för allmänheten att delta och lämna kommentarer gäller.⁵²

3.5 Åtgärdsprogram

3.5.1 Inledning

Det centrala instrumentet för de ansvariga myndigheternas arbete med att nå ramdirektivets målsättningar är ett åtgärdsprogram som skall upprättas inom varje avrinningsdistrikt. Åtgärdsprogrammet skall utgå från resultaten av analysen av avrinningsdistriktets karakteristika och av hur mänsklig verksamhet påverkar vattenstatusen i distriktet.⁵³ Ett åtgärdsprogram skall vara upprättat för varje avrinningsdistrikt senast år 2009 och alla däri föreskrivna åtgärder skall vara operationella senast år 2012. Åtgärdsprogrammen skall därefter ses över och vid behov uppdateras vart sjätte år.⁵⁴ Varje åtgärdsprogram skall innefatta vissa grundläggande åtgärder som listas i direktivet och vid behov kompletterande åtgärder utöver dessa.⁵⁵

⁴⁷ Dessa skall vara avslutade senast 2004.

⁴⁸ Artikel 5, bilaga II och III.

⁴⁹ Artikel 6 och 7.

⁵⁰ Artikel 8, 11 och 14. Övervakningsprogram skall vara operationella senast år 2006, förvaltningsplaner offentliggjorda senast år 2009. Angående åtgärdsprogram se avsnitt 3.5.

⁵¹ Artikel 13, bilaga VII.

⁵² Artikel 14.

⁵³ Artikel 11(1).

⁵⁴ Artikel 11(7) och (8).

⁵⁵ Artikel 11(2).

3.5.2 Grundläggande åtgärder

De grundläggande åtgärderna utgör enligt direktivet minimikrav som skall uppfyllas, och omfattar följande.⁵⁶

- a) De åtgärder som krävs för att genomföra gemenskapslagstiftning för skydd av vatten, inklusive de åtgärder som krävs enligt artikel 10 som reglerar det kombinerade tillvägagångssättet och av de direktiv som listas i bilaga VI del A.
- b) Åtgärder som anses lämpliga för att främja principen om kostnads-täckning för vattentjänster och principen att förorenaren betalar.⁵⁷
- c) Åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning.
- d) Åtgärder för att uppfylla kraven för vatten som används för uttag av dricksvatten, bland annat för att minska den nivå av vattenrening som behövs för framställning av dricksvatten.
- e) Regleringar av uttag av sött ytvatten och grundvatten, samt uppdämning av sött ytvatten, inklusive register över vattenuttag och krav på förhandsprövning.
- f) Regleringar av konstgjord påfyllning eller förstärkning av grundvattenförekomster, inklusive ett krav på förhandsprövning.
- g) Krav på förhandsreglering av utsläpp från punktkällor som kan ge upphov till föroreningar, till exempel genom ett förbud mot utsläpp av förorenande ämnen i vatten eller ett krav på förhandsreglering eller registrering enligt allmänna bindande regler där utsläppsregleringar för berörda förorenande ämnen fastställs.
- h) Åtgärder för att hindra eller reglera utsläpp av förorenande ämnen från diffusa källor som kan ge upphov till föroreningar, till exempel genom ett krav på förhandsreglering, förhandsprövning eller registrering enligt allmänna bindande regler.
- i) Åtgärder för att se till att vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden är förenliga med uppnåendet av den ekologiska status eller ekologiska potential som krävs och för att motverka andra betydande negativa konsekvenser för vattenstatusen. Regleringarna kan vara i form av ett krav på förhandsprövning eller registrering enligt allmänna bindande regler.
- j) Ett förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten. Vissa specifika undantag får tillåtas om villkor föreskrivs.
- k) Åtgärder för att eliminera förorening av ytvatten genom prioriterade ämnen och för att progressivt minska förorening genom andra ämnen som riskerar att hindra uppnåendet av direktivets miljömål.
- l) Alla åtgärder som krävs för att hindra betydande spill av förorenande ämnen från tekniska installationer och för att hindra/minska konsekvenserna av föroreningar genom till exempel olyckshändelser och översvämningar.

⁵⁶ Artikel 11(3).

⁵⁷ Se artikel 9, vilken ej behandlas i denna framställning.

3.5.3 Kompletterande åtgärder

Med kompletterande åtgärder avses åtgärder som vid behov utformas och genomförs utöver de grundläggande åtgärderna för att nå ramdirektivets miljömål. Exempel på sådana åtgärder som nämns i direktivet är bland annat lagstiftning, administrativa styrmedel, ekonomiska och fiskala styrmedel, framförhandlade miljööverenskommelser, utsläppsreglering, uppförandekodexar, återskapande och återställande av våtmarker, uttagsreglering, utbildning och forskning.⁵⁸ När övervakningsdata indikerar att det är osannolikt att målen för en viss vattenförekomst kommer att nås gäller särskilda regler om att orsakerna till misslyckandet skall undersökas, relevanta tillstånd och godkännanden skall granskas och ses över, övervakningsprogram skall ses över och eventuellt ändras och ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att nå målen skall beslutas. Sådana åtgärder skall bland annat, då så är lämpligt, inkludera fastställande av strängare miljö kvalitetsnormer.⁵⁹

3.6 Skyldighet att genomföra direktivet

Ett EG-direktiv är enligt artikel 249 Romfördraget bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås, medan det överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Ett direktiv riktar sig således till stater, inte till enskilda och har därför som huvudregel inte direkt effekt i medlemsstaterna.⁶⁰ Avsikten är att varje medlemsstat på ett lämpligt sätt skall kunna anpassa direktivets regler till sin nationella rättsordning. Vilka bestämmelser i ett direktiv som för en korrekt implementering kräver närmast direkt överförelse till nationell rätt och vilka som kan anses införlivade genom redan befintliga nationella regler måste avgöras från fall till fall.⁶¹ Varje medlemsstat har en skyldighet att se till att ett direktiv genomförs i den nationella lagstiftningen inom den tidsfrist som anges i direktivet och att sedan tillförsäkra att de nationella reglerna tillämpas på ett sätt som ger dem genomslag i praktiken.

Ramdirektivet för vatten ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder i syfte att uppnå god status i ytvatten- och grundvattenförekomster senast år 2015.⁶² De lagar och andra författningar som är nödvändiga för genomförandet av direktivet skall ha satts i kraft i medlemsstaterna senast den 22 december 2003. De nationella bestämmelserna skall innehålla en hänvisning till direktivet samt föreskriva effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för fall av överträdelse av reglerna. En kopia av texten till de centrala nationella bestämmelser som antas till följd av direktivet skall lämnas till kommissionen som i sin tur skall underrätta övriga medlemsstater.⁶³

⁵⁸ Artikel 11(4) och bilaga VI del B.

⁵⁹ Artikel 11(5).

⁶⁰ EG-domstolen har dock i ett antal rättsfall givit regler i direktiv direkt effekt i fall där korrekt implementering i nationell rätt inte skett, se Bernitz och Kjellgren s. 86 ff.

⁶¹ SOU 2002:107 s. 50 f.

⁶² För en diskussion om målsättningens rättsliga status, se avsnitt 3.2.3.

⁶³ Artikel 23 och 24.

3.7 Fortsatt gemensamt arbete

Ramdirektivet föreskriver på många punkter att ytterligare åtgärder skall beslutas på gemenskapsnivå. Arbetet med gemensamma åtgärder avseende prioriterade ämnen och skydd för grundvatten har tidigare nämnts.⁶⁴ Ett annat exempel på arbete som skall ske på gemenskapsnivå är fastställande av tekniska specifikationer och standardmetoder för analys och övervakning av vattenstatus.⁶⁵ Det ligger i naturen hos ett direktiv som är avsett att skapa en ram för åtgärder och utveckling inom en viss sektor att förutsätta fortsatt gemensamt arbete inom området. Ramdirektivet för vatten har dock kritiserats för att det lämnar så mycket av för vattenskyddet viktiga beståndsdelar till framtida överenskommelser.⁶⁶ Det har även kritiserats för att så mycket närmare definitioner och utarbetande av specifika kriterier och värden lämnas till de enskilda medlemsstaterna. Detta gäller till exempel för vad som utgör måttlig, god respektive hög status hos olika typer av vatten och i vilka fall en vattenförekomst kan betecknas som konstgjord eller kraftigt modifierad.⁶⁷ En form av kontroll av medlemsstaterna i detta hänseende sker genom att resultaten av analyser och klassificeringar m.m. skall redovisas i förvaltningsplaner, vilka tillsammans med ytterligare information skall lämnas till kommissionen. Kommissionen skall sedan sammanställa rapporter om hur direktivets genomförande fortskrider och kalla till konferenser för diskussion och utbyte av erfarenheter.⁶⁸

För att så långt det är möjligt få till stånd en samstämmig implementering av ramdirektivet och för att gemensamt angripa de utmaningar som genomförandet av direktivet innebär har EU:s medlemstater tillsammans med Norge och kommissionen kommit överens om en gemensam strategi för implementeringen av direktivet (Common Implementation Strategy, CIS).⁶⁹ Målet är bland annat att utveckla vägledande dokument, innehållande till exempel teknisk och vetenskaplig information till stöd för det praktiska genomförandet av direktivet.⁷⁰ Sedan strategin antogs 2001 har ett antal sådana vägledande dokument publicerats, bland annat rörande klassificering av ekologisk status för ytvatten. Man har också genomfört ett testprojekt med avrinningsområden runt om i Europa.⁷¹ Arbetet inom CIS pågår fortlöpande. Arbetet sker i arbetsgrupper och producerade dokument är av en informell och icke-bindande natur.⁷²

⁶⁴ Se avsnitt 3.3.2. och 3.3.3. ovan.

⁶⁵ Artikel 8(3).

⁶⁶ Se till exempel Lanz och Scheuer s. 10.

⁶⁷ Lanz och Scheuer s. 20 och 22, Gipperth s. 475.

⁶⁸ Artikel 13 och bilaga VII samt artikel 15 och 18.

⁶⁹ Common Implementation Strategy for the water framework directive (2000/60/EC), strategic document as agreed by the water directors under swedish presidency 2 may 2001.

⁷⁰ Strategic document enligt föregående not s. 2.

⁷¹ Moving to the next stage in the Common Implementation Strategy for the water framework directive (2000/60/EC) – progress and work programme for 2005 and 2006, s. 2 ff.

⁷² Strategic document enligt not 71 s. 12.

4 Allmänt om ramdirektivets implementering i svensk rätt

4.1 Det svenska utgångsläget

Svenska vattenförhållanden utmärker sig i jämförelse med många andra europeiska länder genom det stora antalet sjöar och vattendrag. I många avseenden håller svenska vattenförekomster också relativt god kvalitet. Detta beror dels på naturliga förutsättningar och lågt befolkningstryck, dels på miljöarbete som bedrivits under lång tid. Dock finns många problem som svenskt miljöarbete hittills inte lyckats lösa. Typiskt för svenska förhållanden är också att många vattendrag är reglerade, till exempel för elproduktion.⁷³

Svenskt miljöarbete har traditionellt utgått från störningskällorna. Reglerna till skydd för miljön har framför allt fokuserat på utsläpp från större verksamheter. Till följd av detta har belastningen på miljön från stora punktkällor minskat avsevärt, medan betydelsen av diffus påverkan från små källor har ökat. Denna utveckling tillsammans med EG-rättsliga krav ledde under sent 1990-tal till utvecklingen av en delvis ny struktur för miljöpolitiskt arbete och nya former av regler i svensk rätt.⁷⁴ 1999 fastställde riksdagen 15 nationella miljö kvalitetsmål, vilka skall vara vägledande för svenskt miljöarbete och syfta till att uppnås inom en generation. Dessa har sedan konkretiserats i delmål. Flera av miljö kvalitetsmålen är av betydelse för vattenmiljön, och många delmål är harmoniserade med reglerna i ramdirektivet för vatten, vilket var under utarbetande då de svenska miljö kvalitetsmålen togs fram.⁷⁵ Regler om miljö kvalitetsnormer infördes i svensk rätt först i och med att miljöbalken (1998:808) (MB) trädde i kraft 1999.⁷⁶ Miljöarbete som tar utgångspunkt i krav på miljö kvalitet är således en relativt ny företeelse i svensk rätt, vilket har föranlett att särskild uppmärksamhet vid det svenska arbetet med att implementera ramdirektivet för vatten har ägnats åt frågor kring reglering av och instrument för att genomföra sådana krav.

Medan EG-rätten oftast behandlar miljöfrågor utifrån ett sektoriserat synsätt är det typiska för svenskt miljöarbete att ett integrerat angreppssätt tillämpas. Utsläpp till luft, mark och vatten regleras inte separat utan samordnat enligt miljöbalkens regler om till exempel tillståndsprovning och tillsyn. Avsikten är att alla typer av störningar som en verksamhet eller åtgärd medför skall beaktas i ett sammanhang och att olika miljöfrågor på detta vis skall kunna förhållas till varandra.⁷⁷ Detta synsätt har också präglat arbetet

⁷³ Prop. 2003/04:2 s. 12, SOU 2002:107 s. 84.

⁷⁴ Prop. 2003/04:2 s. 12, SOU 2002:107 s. 84 f.

⁷⁵ Prop. 2003/04:2 s. 13 ff, SOU 2002:107 s. 87 f.

⁷⁶ SOU 2005:59 s. 82.

⁷⁷ Prop. 2003/04:57 s. 10.

med att implementera ramdirektivet för vatten, då en fortsatt integrering av reglering och arbetssätt när det gäller miljöskydd har eftersträvats.

4.2 Implementeringsprocessen

Den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten behandlades framför allt av två statliga utredningar under år 2002,⁷⁸ varav den ena främst hade till uppgift att lägga fram förslag till en organisation för genomförande av direktivet och den andra att föreslå hur direktivets regler om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skulle genomföras i svensk lagstiftning.⁷⁹ Till följd av utredningarna genomfördes ändringar i främst 5 kap. miljöbalken vilka trädde i kraft den 22 december 2003.⁸⁰ En stor del av ramdirektivets implementering i svensk rätt skedde dock inte förrän under 2004, då en särskild förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (2004:660) (vattenförordningen) infördes och ytterligare ändringar i miljöbalkens 5 kap. samt i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) skedde.⁸¹ Arbetet med att se över de svenska reglerna om miljökvalitetsnormer och förutsättningarna i den svenska rättsordningen för genomförande av sådana har sedan fortsatt och behandlats av ytterligare två statliga utredningar under år 2005.⁸²

4.3 En organisation

4.3.1 Avrinningsdistrikt

Sverige är sedan 2004 indelat i fem avrinningsdistrikt, vilka skall utgöra grunden för Sveriges arbete utifrån ramdirektivet för vatten. Indelningen framgår av 5 kap. 10 § MB och definieras ytterligare i 2 kap. 1 § vattenförordningen (i lagtexten används begreppet vattendistrikt). Den statliga utredning som behandlade frågan om indelning av landet i avrinningsdistrikt (Utredningen om svensk vattenadministration) prövade i ett första steg om några få större distrikt eller ett större antal mindre distrikt var att föredra.⁸³ Argument framfördes för och emot båda lösningarna varefter slutsatsen blev att ett mindre antal större distrikt skulle föreslås, då detta bland annat skulle möjliggöra att kompetens och resurser samlades inom ett färre antal myndigheter med ansvar för de olika distrikten.⁸⁴ I ett andra steg uppdrog utred-

⁷⁸ Utredningen svensk vattenadministration och Miljöbalkskommittén, se SOU 2002:105 och SOU 2002:107.

⁷⁹ SOU 2002:105 s. 105, SOU 2002:107 s. 3.

⁸⁰ Se lag (2003:890) om ändring i miljöbalken samt prop. 2003/04:2.

⁸¹ Se lag (2004:224) om ändring i miljöbalken och prop. 2003/04:57, samt förordning (2004:663) om ändring i förordningen med länsstyrelseinstruktion.

⁸² Miljöbalkskommittén (återigen) och Utredningen om åtgärdsprogram, se SOU 2005:59 och SOU 2005:113.

⁸³ Ramdirektivet överlämnar till medlemsstaterna att skapa en ändamålsenlig indelning i avrinningsdistrikt och olika modeller för indelningen har utformats i olika medlemsstater, se SOU 2002:105 s. 108 samt 47 ff.

⁸⁴ SOU 2002:105 s. 108 ff.

ningen åt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Sveriges geologiska utredning (SGU) att utifrån ytvatten- och grundvattenförhållanden i landet redovisa förslag till indelning i avrinningsdistrikt. Resultatet blev de nu befintliga avrinningsdistrikten vilka på SMHI:s förslag är knutna till de stora havsbassängerna; Bottenviken, Bottenhavet, Egentliga Östersjön och Västerhavet. På SGU:s inrådan har dock större delen av Skåne förts till Östersjödistriktet, vilket också av praktiska skäl har delats upp i två mindre distrikt.⁸⁵ Inom Bottenvikens, Bottenhavets och Västerhavets avrinningsdistrikt finns avrinningsområden som korsar den finska respektive den norska gränsen. Mellan Sverige och Finland har en överenskommelse om ett gemensamt avrinningsdistrikt träffats och mellan Sverige och Norge (som också tillämpar ramdirektivet för vatten) föreligger samförstånd om gemensamt arbete utan formell överenskommelse.⁸⁶

Den svenska indelningen i avrinningsdistrikt förefaller vara väl genomtänkt och stå i överensstämmelse med ramdirektivets krav på en indelning som lägger grunden för framtida vattenförvaltning baserad på vattnets naturliga flöde. Huruvida några få stora eller ett flertal små avrinningsdistrikt är mest ändamålsenligt kan diskuteras, båda lösningarna är dock förenliga med direktivets regler.

4.3.2 Vattenmyndigheter

Inom varje svenskt avrinningsdistrikt är enligt 5 kap. 11 § första stycket MB en länsstyrelse ansvarig för vattenförvaltningen.⁸⁷ Sverige har således valt att utnyttja redan befintliga organ för att uppfylla ramdirektivets krav på behöriga myndigheter för tillämpningen av direktivets bestämmelser inom avrinningsdistrikten. Att ett sådant tillvägagångssätt är förenligt med ramdirektivets bestämmelser framgår av artikel 3(6) i direktivet. Huruvida en svensk länsstyrelse utgör en *lämplig* behörig myndighet i enlighet med direktivet kan emellertid diskuteras.⁸⁸ Utredningen om svensk vattenadministration gjorde bedömningen att en självständig vattenmyndighet för varje avrinningsdistrikt vore den bästa lösningen, men att vattendelegationer inom vissa länsstyrelser kunde fungera som en tillfällig lösning då inrättandet av nya vattenmyndigheter skulle ta längre tid än direktivet medgav.⁸⁹ Som argument för självständiga vattenmyndigheter framfördes bland annat att denna lösning bäst speglade det starkare fokus på vattnets intressen och de krav på tydliga ansvarsförhållanden som ramdirektivet medför. Dessutom ligger i vattenmyndigheternas uppgifter moment som innebär förpliktelser för just länsstyrelser, varför en ordning med länsstyrelser som vattenmyndigheter inte ansågs tillräddig.⁹⁰ Flera remissinstanser instämde i utredningens be-

⁸⁵ Norra respektive Södra Östersjöns avrinningsdistrikt, se SOU 2002:105 s. 112 ff samt bilagan till denna framställning.

⁸⁶ Se 8 kap. vattenförordningen samt prop. 2003/04:57 s. 9.

⁸⁷ Berörda länsstyrelser anges i 37 a § tredje stycket länsstyrelseinstruktionen. Se också bilagan till denna framställning.

⁸⁸ Se artikel 3(2) ramdirektivet samt avsnitt 3.4. ovan.

⁸⁹ SOU 2002:105 s. 134 ff.

⁹⁰ SOU 2002:105 s. 135.

dömning. Regeringen tog dock fasta på vikten av vattenfrågornas samordning med andra miljöfrågor och ansåg att den befintliga strukturen för hantering av miljöfrågor var så väl inarbetad att denna borde vara utgångspunkten för det fortsatta arbetet även på vattenområdet.⁹¹ På så vis blev den tillfälliga lösning som utredningen föreslog permanent. I förarbetena uttalas dock att en omprövning av organisationen kan bli aktuell om erfarenheterna längre fram talar för det.⁹²

Då ramdirektivet för vatten lämnar relativt stort utrymme till medlemsstaternas förfogande när det gäller myndighetsorganisationen torde den svenska lösningen trots allt vara förenlig med direktivet. Att en lösning som bygger på tidigare befintlig myndighetsorganisation valdes är naturligt utifrån den traditionella svenska uppfattningen att arbete med olika miljöfrågor bör samordnas. En sådan lösning har också vissa fördelar. Arbetet inom vattenmyndigheterna har ännu inte kommit så långt att det är möjligt att dra några slutsatser om hur organisationen fungerar. Det finns dock en del oklarheter kring de nu befintliga vattenmyndigheternas kompetens och befogenheter i förhållande till andra myndigheter och kommuner.

4.4 Miljömål

De miljömål som uppställs i ramdirektivet för vatten har implementerats i svensk rätt genom 4 kap. vattenförordningen. I förordningen används beteckningen ”kvalitetskrav” istället för miljömål. Reglerna är tydligt riktade till de myndigheter som har att fastställa konkreta miljömål (kvalitetskrav) för svenska vattenförekomster. Den svenska regleringen är tydligare och möjligen också strängare än direktivets på så vis att det klart framgår att kvalitetskraven skall fastställas så att målsättningarna i direktivet uppnås.⁹³ Kvalitetskraven utgör i svensk rätt en form av miljökvalitetsnormer. Kravet på att kvalitetskraven skall tillförsäkra att god status uppnås och att inga försämringar av status sker torde innebära att de konkreta kvalitetskrav som fastställs för olika vattenförekomster skall ha status av rättsligt bindande miljökvalitetsnormer.⁹⁴

Vid en jämförelse mellan reglerna om miljömål i ramdirektivet och den svenska regleringen i 4 kap. vattenförordningen framgår att den svenska lydelsen i stort håller sig nära direktivets formuleringar, men att en förenklad text och struktur har eftersträvat. De svenska reglerna om kvalitetskrav nämner till exempel till skillnad mot direktivets målsättningsregler ingenting om åtgärder för att nå dessa.⁹⁵ Man har valt att renodla miljömålen så

⁹¹ Prop. 2003/04:57 s. 10 ff.

⁹² Prop. 2003/04:57 s. 12.

⁹³ Se 4 kap. 2, 4-7 §§ vattenförordningen.

⁹⁴ Se SOU 2005:59 s. 88 samt avsnitt 4.5. nedan. De svenska nationella miljökvalitetsmål som tidigare omnämnts har en svagare ställning, då de inte överhuvudtaget är författningsreglerade. Inte heller finns några uttryckliga regler om åtgärder som skall vidtas för att de skall uppnås, se SOU 2002:107 s. 87 f, 126.

⁹⁵ Jfr ramdirektivet till exempel artikel 4(1)(a)(i) ”genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att” och artikel 4(1)(a)(ii) ”skydda, förbättra och återställa [...] i syfte att uppnå”.

att endast det resultat som skall uppnås anges. Direktivets krav på genomförande av nödvändiga åtgärder för att minska förorening från prioriterade ämnen nämns till exempel inte alls i de svenska reglerna om kvalitetskrav. För en fullständig bild måste reglerna läsas tillsammans med bestämmelserna om åtgärdsprogram i 6 kap. vattenförordningen.⁹⁶ Där hänvisas till direktivets regler om vad som skall ingå i åtgärdsprogram, vilka till exempel ställer krav på åtgärder för att minska föroreningar från prioriterade ämnen.⁹⁷ Även direktivets olika stadganden om att tillämpning av undantag från miljömålen skall redovisas i förvaltningsplaner har i svensk rätt lyfts ut och återfinns istället i en förteckning över vilka uppgifter som skall finnas med i en förvaltningsplan.⁹⁸

I vissa hänseenden förefaller de svenska förenklingarna av direktivets text kunna medföra materiella skillnader gentemot direktivet. Det svenska kravet på redovisning i förvaltningsplan av när ett undantag från miljömålen tillämpats motsvarar till exempel inte direktivets i vissa fall detaljerade krav på förklaring av skälen för undantagens tillämpning.⁹⁹ Ett annat exempel gäller möjligheten till definiering av en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad. Enligt direktivet krävs för detta att de förändringar som vore nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status hos vattenförekomsten skulle få betydande negativ inverkan på hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter av lika stor vikt som vissa verksamheter som uttryckligen nämns i bestämmelsen. Enligt den svenska lydelsen är det betydande negativ inverkan på ”annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt” som är avgörande. Direktivets krav på att det skall handla om en hållbar utvecklingsverksamhet har således bortfallit.¹⁰⁰ Kanske är detta krav ändå så öppet för olika tolkningar att den svenska formuleringen inte får någon betydelse. Avsikten med de svenska omstruktureringarna och omformuleringarna torde dessutom endast ha varit att åstadkomma en tydligare och mer lättöverskådlig reglering. Bristande formuleringar riskerar dock att öppna för en tillämpning av reglerna som står i strid med ramdirektivet.

4.5 Miljökvalitetsnormer

Som tidigare påpekats är miljökvalitetsnormer och miljöarbete med utgångspunkt i sådana normer en relativt ny företeelse i svensk rätt. Den särskilda uppmärksamhet som ägnats åt detta område vid det svenska arbetet med att implementera ramdirektivet för vatten föranleder att miljökvalitetsnormer här behandlas i ett särskilt avsnitt.

Tidigare var beteckningen ”miljökvalitetsnorm” i svensk rätt begränsad till att endast omfatta rättsligt bindande normer i form av gränsvärden som inte fick överskridas eller underskridas efter en angiven tidpunkt.¹⁰¹ De många

⁹⁶ Artikel 4(1)(a)(iv) ramdirektivet, se SOU 2002:107 s. 127.

⁹⁷ 6 kap. 1 § vattenförordningen och artikel 11(3)(k) ramdirektivet, se avsnitt 6.2.9.

⁹⁸ Vattenförordningen bilaga 1 p. 5.

⁹⁹ Jfr vattenförordningen bilaga 1 p. 5 med t.ex. artikel 4(4)(b) och (d) ramdirektivet.

¹⁰⁰ Jfr 4 kap. 3 § första stycket p. 6 vattenförordningen med artikel 4(3)(a)(v) ramdirektivet.

¹⁰¹ Se den ursprungliga lydelsen av 5 kap. 2 § MB.

olika begrepp för krav på miljö kvalitet som förekommer inom EG-rätten och dessas olika rättsliga implikationer ansågs dock kräva mer mångsidighet än den svenska regleringen gav utrymme för.¹⁰² Detta blev särskilt uppmärksammat i och med genomförandet av ramdirektivet för vatten, då direktivets definition av miljö kvalitetsnormer tycktes skilja sig helt från den svenska.¹⁰³ Den statliga utredning som behandlade frågan (Miljöbalkskommittén) föreslog att ett nytt samlingsbegrepp, bestämmelser om miljö kvalitet, skulle införas i svensk rätt och att begreppet miljö kvalitetsnorm även fortsättningsvis skulle avse endast bindande gränsvärden. Olika termer skulle sedan användas för andra bestämmelser om miljö kvalitet, liksom i EG-rätten.¹⁰⁴ Den svenska lagstiftaren valde dock att istället vidga begreppet miljö kvalitetsnorm till att omfatta även andra former av krav på miljö kvalitet än rättsligt bindande gränsvärden. Till följd av detta kan en miljö kvalitetsnorm numera också ge uttryck för till exempel föroreningsnivåer som skall *eftersträvas* eller som inte *bör* överskridas efter en viss tidpunkt.¹⁰⁵ Vilken typ av norm en viss miljö kvalitetsnorm tillhör skall framgå av de föreskrifter som fastställer normen.¹⁰⁶

Viss risk för förvirring föreligger numera i svensk rätt när det gäller miljö kvalitetsnormer, särskilt som många hänvisningar till miljö kvalitetsnormer i andra svenska lagar fortfarande inte ändrats, och därigenom har gått från att åsyfta enbart bindande gränsvärden till att hänvisa till en variation av normer av olika rättslig betydelse.¹⁰⁷ När det gäller ramdirektivet för vatten bör uppmärksammas att begreppet miljö kvalitetsnormer i svensk rätt inte används bara för vad direktivet kallar för miljö kvalitetsnormer, utan också för direktivets miljömål.¹⁰⁸ Vilken status som miljö kvalitetsnormer antagna till följd av direktivet skall ha är något oklart. Enligt direktivet utgör miljö kvalitetsnormer gränser som inte *bör* överskridas, dock är medlemsstaterna ålagda att vidta åtgärder för att uppfylla dem.¹⁰⁹ Hur detta kommer att lösas i svensk rätt återstår att se, än har inga miljö kvalitetsnormer utifrån direktivet införts.

¹⁰² Se SOU 2002:107 s. 112 f.

¹⁰³ Se avsnitt 3.3.4. ovan.

¹⁰⁴ SOU 2002:107 s. 114 ff.

¹⁰⁵ Se nuvarande 5 kap. 2 § MB (lag 2003:890) och prop. 2003/04:2 s. 21 ff.

¹⁰⁶ Miljö kvalitetsnormer utfärdas av regeringen eller annan myndighet som regeringen beslutat, se 5 kap. 1 § MB samt prop. 2003/2004:2 s. 22 f.

¹⁰⁷ SOU 2005:59 s. 113, 116 f. Se till exempel 2 kap. 2 § första stycket sista meningen PBL och 17 § skogsvårdslagen (1979:429).

¹⁰⁸ Se avsnitt 4.4. ovan.

¹⁰⁹ Se avsnitt 3.3.4. ovan.

5 Åtgärdsprogram som instrument i svensk rätt

5.1 Inledning

Åtgärdsprogram som företeelse har funnits i svensk rätt sedan införandet av miljöbalken och reglerna om miljökvalitetsnormer 1999. Huvudregeln var och är att ett åtgärdsprogram skall upprättas om så behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas.¹¹⁰ Ramdirektivet för vatten innebär dock ett obligatoriskt krav på upprättande av åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt, oavsett miljökvaliteten i distriktet. För att svensk rätt på denna punkt skall uppfylla direktivets krav har särskilda bestämmelser om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt införts i vattenförordningen.¹¹¹

Både i samband med ramdirektivets implementering och senare har åtgärdsprogrammets ställning i den svenska rättsordningen varit föremål för utredning och flera olika förslag till mer eller mindre omfattande ändringar har lagts fram.¹¹² I följande avsnitt behandlas några aspekter av åtgärdsprogram som diskuterats i utredningarna och som är av betydelse för åtgärdsprogrammets funktion som instrument för att nå de kvalitetskrav och andra miljökvalitetsnormer som fastställs utifrån ramdirektivet för vatten.

5.2 Verknningar för myndigheter och enskilda

Åtgärdsprogram utgör instrument för att omvandla miljökvalitetsnormers allmänna krav på en viss miljökvalitet till mer precisa krav riktade mot olika aktörer.¹¹³ Så som åtgärdsprogram idag är utformade i svensk rätt har de karaktär av övergripande planeringsinstrument, vilka är rättsligt bindande för myndigheter och kommuner i deras arbete, men inte direkt bindande för enskilda aktörer.¹¹⁴ Ett åtgärdsprogram kan till exempel föreskriva åtgärder som skall vidtas vid tillståndsprövning och tillsyn. Det är sedan upp till de myndigheter och kommuner som handhar dessa uppgifter att genomföra åtgärderna. Först i nästa led genomförs praktiska åtgärder av enskilda, företag och andra som bidrar till den negativa miljöpåverkan som vill undvikas.¹¹⁵ Detta system har kritiserats som otillräckligt för att kunna tillförsäkra ett säkert genomförande av miljökvalitetsnormer och ett införande av en ny typ av åtgärdsprogram i svensk rätt, adresserat även direkt till dem som på-

¹¹⁰ Se den ursprungliga lydelsen av 5 kap. 5 § MB och nuvarande 5 kap. 4 § MB.

¹¹¹ Kapitel 6 vattenförordningen.

¹¹² Se SOU 2002:107, SOU 2005:59 och SOU 2005:113.

¹¹³ Ofta används för processen med att omvandla miljökvalitetsnormer till direkt handlingsdirigerande regler termen ”operationalisering”, se SOU 2005:113 s. 54.

¹¹⁴ Se 5 kap. 8 § MB samt prop. 2003/04:2 s. 24.

¹¹⁵ SOU 2005:59 s. 109.

verkar miljö kvaliteten, har föreslagits av en särskild statlig utredare.¹¹⁶ Enligt förslaget skall åtgärdsprogram i första hand beslutas i form av normgivning, genom förordningar eller andra föreskrifter. Innehållet i ett åtgärdsprogram skall normalt bestå av bestämmelser som är generellt tillämpbara och bindande för myndigheter, kommuner och enskilda.¹¹⁷ Föreskrifter som riktar sig mot enskilda skall kunna röra förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått och kunna omfatta all verksamhet och alla åtgärder som påverkar möjligheten att uppfylla föreskrivna miljö kvalitetsnormer (till exempel kvalitetskrav för vattenförekomster).¹¹⁸ En viktig skillnad i förhållande till dagens regler är att regeringen enligt förslaget normalt skall vara beslutande myndighet när det gäller åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna skall dock fortfarande stå för upprättande av förslag till åtgärdsprogram.¹¹⁹

Syftet med de nya åtgärdsprogrammen skulle vara att så långt det är möjligt samla de restriktioner och åtgärder som krävs för att en miljö kvalitetsnorm inte skall överträdas i själva programmen.¹²⁰ Ett åtgärdsprogram skulle på detta vis komma att innehålla avsevärt mer precisa krav än enligt nuvarande regler. Detta beräknas av den statliga utredaren visserligen innebära att upprättandet av förslag till åtgärdsprogram skulle ta längre tid, men hon bedömer ändå att åtgärder skulle kunna vidtas och restriktioner börja gälla snabbare än med dagens system. Dessutom skulle resultatet av ett åtgärdsprogram bli mer förutsebart.¹²¹

Införande av en ny typ av åtgärdsprogram, direkt bindande även för enskilda, skulle innebära en stor förändring i svensk rätt. En mängd frågor uppkommer rörande till exempel vilka åtgärder som skulle kunna omfattas av programmen och hur föreskrifterna i åtgärdsprogrammen skulle kopplas till det traditionella svenska systemet för tillsyn och tillståndsprövning. Även frågor kring följdverkningar som huruvida möjligheten att rikta krav direkt mot enskilda skulle innebära att enskilda skall ha rätt att överklaga antagande av åtgärdsprogram uppkommer.¹²² De praktiska svårigheter som kan ses med genomförande och tillämpning av den nya typ av åtgärdsprogram som föreslås har lett till att förslaget har avstyrkts av bland annat Naturvårdsverket. Verket tillstyrker istället ett förslag till ändringar i systemet med åtgärdsprogram som Miljöbalkskommittén lagt fram, vilket inte innebär några ändringar när det gäller åtgärdsprogrammens verkningar för enskilda.¹²³ Att införa ett system med åtgärdsprogram som kan innehålla direkta krav gentemot enskilda i den svenska rättsordningen förefaller således vara en svår

¹¹⁶ Lena Gipperth i SOU 2005:113 s. 136 ff.

¹¹⁷ SOU 2005:113 s. 141, 144.

¹¹⁸ SOU 2005:113 s. 34, 152 ff.

¹¹⁹ SOU 2005:113 s. 167 f, 166.

¹²⁰ SOU 2005:113 s. 136 f.

¹²¹ SOU 2005:113 s. 137 f.

¹²² Vissa av dessa frågor behandlas i SOU 2005:113 s. 138 ff.

¹²³ Se Naturvårdsverkets yttrande över betänkandet ”Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer” (SOU 2005:113) s. 1-2 samt SOU 2005:59 s. 126 ff, 138. Även till exempel Boverket avstyrker förslaget, se Boverkets yttrande ”Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113)”

uppgift. Ett införande av ett sådant system skulle dock vara ett sätt att ge mer tyngd åt systemet med åtgärdsprogram som instrument för genomförande av miljökvalitetsnormer och därigenom ramdirektivets miljömål.

5.3 Fördelning av bördor mellan aktörer

Ramdirektivet för vatten reglerar inte hur stränga krav som i ett åtgärdsprogram skall ställas på olika aktörer som på något vis bidrar till att kvalitetskraven för ett avrinningsdistrikt inte nås. Hur bördorna för att åstadkomma kvalitetsförbättringar skall fördelas mellan olika aktörer lämnas till varje medlemsstat att avgöra.¹²⁴ I normala fall bestäms fördelningen genom utformningen av olika rättsregler om tillståndskrav, utsläppsgränser, krav på användning av bästa möjliga teknik m.m. När ett kvalitetskrav eller en annan bindande miljökvalitetsnorm riskerar att överskridas kan dock längre gående åtgärder än vad som normalt krävs bli nödvändiga.¹²⁵ Vid en sådan situation är åtgärdsprogram av betydelse som fördelningsinstrument. De svenska reglerna om åtgärdsprogram innehåller inga direkta bestämmelser om hur fördelningen skall gå till. Generella EG-rättsliga principer om proportionalitet, att miljöförstöring företrädesvis skall hejdas vid källan och att förorenaren skall betala är dock vägledande.¹²⁶ En reglering med starkare samband mellan åtgärdsprogram och regler om miljökvalitetsnormers verkningar vid tillståndsprövning och tillsyn har vid flera tillfällen föreslagits, men ännu inte genomförts i svensk rätt.¹²⁷ En sådan reglering skulle tydliggöra åtgärdsprogrammets roll när det gäller fördelning av bördor. Redan enligt gällande svensk rätt krävs dock att åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser, särskilt ekonomiska och miljömässiga sådana, från allmän och enskild synpunkt. Detta för att alla tänkbara konsekvenser för aktörer som berörs av programmet noga skall övervägas.¹²⁸

5.4 Förhållande till kommunal självständighet och planering

Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Genom planläggningen kan kommunerna styra användningen av mark- och vattenområden, vilket är av stor betydelse för miljöförhållandena.¹²⁹ Kommunernas planmonopol utgör en del av det traditionella svenska systemet med decentralisering av makt till kommunerna. Miljökvalitetsnormer har en särställning på detta område genom att de begränsar kommunernas handlingsutrymme när det gäller markanvändning. Att miljökvalitetsnormer skall iakttas vid

¹²⁴ SOU 2005:113 s. 99 f.

¹²⁵ Se vidare avsnitt 6.2.1. nedan.

¹²⁶ Se EG-domstolens dom i mål C-293/97 Standley m.fl. angående tolkning av direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

¹²⁷ SOU 2002:107 s. 162 ff, SOU 2005:59 s. 146 ff, SOU 2005:113 s. 112 ff.

¹²⁸ 5 kap. 6 § tredje stycket MB, 6 kap. 6 § vattenförordningen samt prop. 2003/04:2 s. 24 och 33.

¹²⁹ SOU 2005:59 s. 110 f.

kommunernas planering och planläggning framgår av både miljöbalken och PBL. Den faktiska innebörden av detta och hur långt en kommuns skyldigheter utifrån en miljökvalitetsnorm sträcker sig när det gäller tillämpning av PBL är dock inte helt klart.¹³⁰ Än större oklarhet föreligger när det gäller åtgärdsprogramms ställning i förhållande till planläggning enligt PBL.¹³¹ Enligt 5 kap. 8 § MB är kommuner generellt skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som krävs enligt ett åtgärdsprogram. Några regler om hur denna skyldighet förhåller sig till kommunernas tillämpning av PBL finns dock inte. Som exempel kan nämnas att det i 12 kap. 1 § p. 2 PBL stadgas att om en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser kan befaras medföra att en miljökvalitetsnorm inte iakttas skall länsstyrelsen pröva beslutet. Någon motsvarande bestämmelse för fall där åtgärdsprogram inte följs finns inte.

Problemen när det gäller förhållandet mellan kommunernas planläggning och miljökvalitetsnormer respektive åtgärdsprogram har uppmärksammats av flera utredningar och ändringar syftande till att förtydliga PBL:s regler och till att knyta dem till bestämmelserna om åtgärdsprogram har föreslagits.¹³² Om förslagen genomförs skulle de innebära att ytterligare begränsningar i kommunernas handlingsfrihet när det gäller användningen av mark och vatten kan bli följden av föreskrifter i åtgärdsprogram. Dessa begränsningar har dock ansetts vara av mindre betydelse och främst utgöra preciseringar av de miljökvalitetsnormer som kommunen redan har iakttagit.¹³³

5.5 Diskussion

Endast några få aspekter av problemen med åtgärdsprogram som instrument för genomdrivande av miljökvalitetsnormer i svensk rätt har i detta avsnitt kunnat beröras. En redogörelse för de ändringar som föreslagits inom de olika områdena har inte heller varit möjlig, då de olika statliga utredningar som på senare år behandlat frågan på många områden har förespråkade olika rättsliga lösningar och lagt fram helt skilda förslag. Några av förslagen berörs mer under avsnitt 6.2. nedan. Det kan konstateras att en hel del förändringar krävs för att det svenska systemet med åtgärdsprogram som instrument för genomdrivande av miljökvalitetsnormer skall få en effektiv utformning och reglering. Att systemet med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram är relativt nytt i svensk rätt märks fortfarande genom brister när det gäller den rättsliga utformningen av åtgärdsprogrammen och oklarheter och konflikter i förhållande till andra, i svensk rätt tidigare etablerade lagar och system.

¹³⁰ Se 5 kap. 3 § sista stycket MB och 2 kap. 1 § andra stycket sista meningen PBL som hänvisar till stadgandet i MB. Jfr 2 kap. 2 § första stycket sista meningen PBL enligt vilken planläggning inte *får* medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds.

¹³¹ SOU 2005:59 s. 124 f, SOU 2002:113 s. 187 f.

¹³² Se framför allt SOU 2005:113 s. 185 ff, där bland annat en ändring av 12 kap. 1 § PBL om länsstyrelsens prövning föreslås, vilken skulle innebära att även kommunala planbeslut som kan befaras medverka till att ett åtgärdsprogram inte följs skall prövas.

¹³³ SOU 2005:103 s. 189. Boverket har i sitt yttrande över betänkandet starkt kritiserat detta uttalande, se s. 3, 6 i yttrandet.

6 Åtgärder enligt åtgärdsprogram

6.1 Inledning

Enligt 6 kap. 1 § vattenförordningen skall varje svensk vattenmyndighet upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för det avrinningsdistrikt som den ansvarar för. Åtgärdsprogrammet skall ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna som avses i 4 kap. vattenförordningen (kvalitetskraven för olika vattenförekomster) skall kunna uppfyllas. Vid behov får en vattenmyndighet enligt 6 kap. 3 § vattenförordningen fastställa ett delåtgärdsprogram för delar av avrinningsdistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. I 6 kap. 5 § vattenförordningen finns en förteckning över vissa typer av åtgärder som skall finnas med i ett åtgärdsprogram för ett avrinningsdistrikt. Dessutom föreskrivs att andra åtgärder och hänvisningar till lagstiftning enligt ramdirektivets stadganden om grundläggande och kompletterande åtgärder skall finnas med.

I följande avsnitt behandlas hur de minimikrav som ramdirektivet ställer i form av grundläggande åtgärder i åtgärdsprogram tillförsäkras i svensk rätt. Ett stadgande om att grundläggande åtgärder och laghänvisningar i enlighet med ramdirektivet skall finnas med i åtgärdsprogram för svenska avrinningsdistrikt är naturligtvis inte till någon större nytta om den svenska rättsordningen inte tillhandahåller verktyg för vidtagande av de åtgärder som direktivet föreskriver. Särskilda krav ställs i detta hänseende på svensk lagstiftning eftersom åtgärdsprogrammen i svensk rätt har karaktär av övergripande planeringsinstrument, vilka överlåter till olika myndigheter att använda befintliga rättsliga medel för att vidta de åtgärder som krävs.

Dispositionen i avsnittet följer med några undantag ramdirektivets förteckning över grundläggande åtgärder i artikel 11(3).¹³⁴ Det begränsade utrymmet för framställningen innebär att ingen fullständig analys är avsedd. Avsnittet syftar till att i stora drag ge läsaren en uppfattning om hur svensk rätt förhåller sig till ramdirektivets krav på grundläggande åtgärder. I vissa delar har en relativt djupgående analys varit möjlig, i andra har svensk rätt på området endast översiktligt kunnat beröras. Av utrymmesskäl behandlas inte svensk rätt i förhållande till de kompletterande krav som direktivet kräver då grundläggande åtgärder visat sig vara otillräckliga.

¹³⁴ Se avsnitt 3.5.2. ovan. Kraven i artikel 11(3)(b) och 11(3)(c) gällande täckning av kostnader för vattentjänster och prispolitik samt åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning behandlas inte.

6.2 Grundläggande åtgärder

6.2.1 Annan EG-lagstiftning och det kombinerade tillvägagångssättet

Enligt den första punkten i ramdirektivets förteckning över grundläggande åtgärder skall ett åtgärdsprogram innehålla de åtgärder som krävs för att genomföra gemenskapslagstiftning för vatten, inklusive ramdirektivets stadgande om ett kombinerat tillvägagångssätt för reglering av utsläpp till ytvatten.¹³⁵

Huruvida alla de olika EG-direktiv som direkt eller indirekt syftar till att skydda vatten har implementerats på ett korrekt sätt i svensk rätt kan inte behandlas inom ramen för denna framställning. Det kan nämnas att Miljöbalkskommittén år 2002 drog slutsatsen att det då fanns vissa brister i Sveriges genomförande av olika tidigare direktiv, och att en genomgång av direktivens införande i svensk lag borde göras.¹³⁶ Någon sådan genomgång har ännu inte kommit till stånd. När det gäller ramdirektivets stadgande om ett kombinerat tillvägagångssätt består detta av två delar, varav den första ställer krav på utsläppsregleringar grundade på bästa tillgängliga teknik, relevanta gränsvärden för utsläpp och bästa miljöpraxis enligt vissa EG-direktiv.¹³⁷ Denna del behandlas nedan i avsnitt 6.2.5. och 6.2.6. Den andra delen av det kombinerade tillvägagångssättet innebär ett krav på att strängare utsläppsregleringar än annars skall fastställas för fall då så krävs för uppfyllandet av en regel om miljö kvalitet.¹³⁸ I svensk rätt är miljö kvalitetsnormer kopplade till utsläppsregleringar genom några olika bestämmelser av betydelse vid tillståndsprovning och tillsyn enligt miljöbalken, vilka behandlas i detta avsnitt.

Den första regel som här skall beröras återfinns i 2 kap. 7 § andra stycket MB. Första stycket i denna paragraf innehåller en skälighetsregel, enligt vilken de krav på försiktighetsmått som uppställs i 2 kap. MB för bedrivande av verksamhet eller vidtagande av åtgärder endast gäller i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. Rimligheten bedöms genom en avvägning mellan nyttan av försiktighetsmåten och kostnaden för dessa. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket MB får avvägningen inte medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Det har diskuterats hur långtgående krav som utifrån detta stadgande kan ställas på verksamhetsutövare när en miljö kvalitetsnorm riskerar att överträdas. Eftersom avvägningen mellan nytta och kostnad enligt lydelsen i första stycket sker med utgångspunkt i de grundläggande krav som ställs i 2 kap. MB tycks stadgandet endast innebära att dessa krav skall uppfyllas, inte att krav på mer långtgående skyddsåtgärder kan uppställas. Detta innebär till exempel att högre krav än tillämpning av

¹³⁵ Artikel 11(3)(a) ramdirektivet.

¹³⁶ SOU 2002:107 s. 179.

¹³⁷ Artikel 10(2) ramdirektivet.

¹³⁸ Artikel 10(3) ramdirektivet.

bästa möjliga teknik vid yrkesmässig verksamhet aldrig kan uppställas.¹³⁹ De särskilda stoppreglerna i 2 kap. 9-10 §§ MB kan visserligen hindra en verksamhet som befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, eller försämra det allmänna hälsotillståndet. Reglerna är dock inte direkt kopplade till överträdandet av en miljö kvalitetsnorm.

En regel av betydelse för nyetablering av verksamheter i områden där en miljö kvalitetsnorm riskerar att överträdas utgör 16 kap. 5 § MB, enligt vilken tillstånd, godkännande eller dispens inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, såvida inte verksamhetsutövaren vidtar åtgärder så att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar betydligt. Denna regel ger en direkt följd av att en miljö kvalitetsnorm riskerar att överträdas. Den omfattar dock enbart ny verksamhet, och kan således inte användas för att minska påverkan från befintliga verksamheter. Den träffar inte heller verksamheter som inte tillståndsprövas eller enstaka åtgärder. Regeln är å andra sidan långtgående på så vis att den gäller oavsett vilken typ av miljö kvalitetsnorm som överträds, och oavsett hur liten miljö påverkan en ny verksamhet skulle medföra.¹⁴⁰

När det gäller redan befintliga verksamheter med tidigare beviljade tillstånd är möjligheterna i svensk rätt att ingripa till följd av att en miljö kvalitetsnorm överskrids relativt få. Delar av ett tillstånd rörande en verksamhets omfattning och villkor kan enligt 24 kap. 5 § första stycket p. 2 MB omprövas om verksamheten medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Denna omprövning får dock inte resultera i så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Eftersom grunden för prövningen liksom alltid utgörs av reglerna 2 kap. MB är möjligheten att ställa krav på försiktighetsmått dessutom begränsad till vad som ryms inom detta kapitel. Högre krav än bästa möjliga teknik kan således inte uppställas.¹⁴¹

Endast i vissa särskilda fall finns enligt miljöbalken möjlighet att helt återkalla ett tillstånd, som till exempel då ett område utsetts till miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och under vissa speciella omständigheter där olägenhet av väsentlig betydelse uppkommit till följd av en verksamhet.¹⁴² Dessa regler är dock inte direkt kopplade till överträdandet av en miljö kvalitetsnorm. Ett stadgande som har föranlett viss diskussion när det gäller möjligheten att återkalla tillstånd är 24 kap. 3 § p. 7 MB, vilken stadgar att tillstånd kan återkallas ”om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet”. I regelns förarbeten nämns som exempel att om EU förbjuder användningen av ett bekämpningsmedel måste ett tidigare

¹³⁹ Se 2 kap. 3 § första stycket sista meningen. Jag ansluter mig här till den särskilda utredaren Gipperths tolkning av 2 kap. 7 § MB, se SOU 2005:113 s. 64 f. Miljöbalkskommittén gör i sitt slutbetänkande en helt annan tolkning av stadgandet, se SOU 2005:69 s. 148 ff.

¹⁴⁰ Se SOU 2005:113 s. 66 ff.

¹⁴¹ SOU 2005:113 s. 70 f.

¹⁴² 24 kap. 1 § och 24 kap. 3 § p. 3 och 4 MB.

svenskt godkännande kunna återkallas.¹⁴³ Återkallelse av ett tillstånd med hänvisning till Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet torde dock enbart kunna ske i situationer där det står helt klart att ett visst tillstånd hindrar att Sverige uppfyller sina förpliktelser enligt en viss EG-rättsakt, liksom i det angivna exemplet. Bestämmelsen förefaller således inte kunna tillämpas för att återkalla tillståndet för en av i vanliga fall många verksamheter och åtgärder som bidrar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.¹⁴⁴ Ytterligare en regel som här bör nämnas är 5 kap. 3 § MB, vilken stadgar att myndigheter och kommuner skall säkerställa att antagna miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden med mera, utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter. Denna regel torde dock inte vara avsedd att ha någon materiell innebörd i förhållande till de andra ovan nämnda reglerna.¹⁴⁵

Som framgår ovan innehåller svensk rätt när det gäller miljö kvalitetsnormers verkan på utsläppsregleringar endast några få utspridda regler, vars innebörd många gånger är oklar och i hög grad begränsad. Ramdirektivets krav på ett kombinerat tillvägagångssätt kan i dagsläget knappast anses uppfyllt, då kopplingen mellan regler om miljö kvalitet och utsläppsregleringar är en central del av detta. Förslag till omfattande ändringar i svensk rätt har på detta område lagts fram.¹⁴⁶ De senast föreslagna ändringarna innebär bland annat ett tydliggörande av 2 kap. 7 § MB så att det framgår att denna regel handlar om hur omfattande baskrav som i normala fall kan ställas utifrån 2 kap. MB.¹⁴⁷ En ny 7 a § föreslås införas i 2 kap. MB, vilken möjliggör uppställande av ”extraordinära krav” då så behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas. I denna skall tydligt framgå att längre gående krav än bästa möjliga teknik enligt 2 kap. MB kan uppställas.¹⁴⁸ Regeln i 16 kap. 5 § MB föreslås flyttas till en ny 7 b § i 2 kap. MB och samtidigt utvidgas till att omfatta även enstaka åtgärder och ändringar av befintlig verksamhet. Regeln skall också göras mer flexibel, bland annat genom en koppling till beslutade åtgärdsprogram.¹⁴⁹ Även de andra reglerna som här behandlats knyts genom förslagen till åtgärdsprogram och fullständig återkallelse av tillstånd på grund av föreskrifter i ett åtgärdsprogram skall vara möjlig.¹⁵⁰ Dessa förslag innebär om de genomförs ett stort steg mot ett svenskt genomförande av det kombinerade tillvägagångssätt som ramdirektivet föreskriver.

6.2.2 Dricksvatten

Medlemsstaterna skall enligt ramdirektivets förteckning över grundläggande åtgärder identifiera alla vattenförekomster som används för eller som är av-

¹⁴³ Prop. 1997/98:45, del II, s. 891.

¹⁴⁴ Se SOU 2005:113 s. 70.

¹⁴⁵ En sådan tillämpning av regeln skulle innebära en i princip obegränsad möjlighet för myndigheter och kommuner att ställa krav på enskilda enbart med hänvisning till att det behövs för att säkerställa att en miljö kvalitetsnorm uppfylls, se SOU 2002:107 s. 168 f.

¹⁴⁶ Se SOU 2002:107 och SOU 2005:113.

¹⁴⁷ SOU 2005:113 s. 28, 115.

¹⁴⁸ SOU 2005:113 s. 28 f, 122 f.

¹⁴⁹ SOU 2005:113 s. 29, 115 ff.

¹⁵⁰ Se förslaget till ändring i 24 kap. 1 § MB, SOU 2005:113 s. 38 f.

sedda för framtida uttag av dricksvatten av en viss mängd. De skall vidta åtgärder för att skydda vattenkvaliteten i de identifierade vattenförekomsterna för att undvika försämring och minska den nivå av vattenrening som krävs och för att tillförsäkra att renat dricksvatten uppfyller kraven i direktiv 80/778/EEG (dricksvattendirektivet), ändrat genom direktiv 98/83/EG.¹⁵¹

I svensk rätt skyddas vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten särskilt genom reglerna om vattenskyddsområden i 7 kap. MB. Enligt 7 kap. 21 § MB kan ett mark- eller vattenområde av länsstyrelse eller kommun förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. För ett vattenskyddsområde kan föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området meddelas om så behövs och skyltar och stängsel kan sättas upp.¹⁵² Som tidigare nämnts kan utifrån föreskrifter för ett vattenskyddsområde tillstånd för befintliga verksamheter inom området helt återkallas.¹⁵³ Myndigheter och kommuner har således långtgående möjligheter att vidta åtgärder till skydd för vattenkvaliteten inom ett vattenskyddsområde. Vid den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten konstaterades dock att det fortfarande fanns många kommunala vattentäkter som inte omgavs av vattenskyddsområden.¹⁵⁴ För att tillförsäkra att vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten ges tillräckligt skydd har i vattenförordningen införts ett särskilt stadgande om att åtgärdsprogram för ett avrinningsdistrikt skall innehålla åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten.¹⁵⁵ Naturvårdsverket har också utfärdat allmänna råd om vattenskyddsområden där verket anger att länsstyrelser och kommuner bör verka för att vattenskyddsområden skapas för åtminstone samtliga allmänna vattentäkter och för större enskilda vattentäkter.¹⁵⁶ Vägledning ges i de allmänna råden också kring vad ett vattenskyddsområde bör omfatta och kring utformning och innehåll av föreskrifter för ett sådant område.

Dricksvattendirektivet har implementerats i svensk rätt genom Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten.¹⁵⁷ Föreskrifterna innehåller kvalitetskrav för dricksvatten och regler om kontroll av producerat dricksvatten och om åtgärder som skall vidtas då kvalitetskraven inte uppfylls. Uttag av dricksvatten utgör vidare sådant bortledande av vatten från vattenområde som normalt utgör tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. MB.¹⁵⁸ I 9 kap. MB finns även en regel som i vissa fall gör det möjligt för kommuner att föreskriva tillståndsplikt för inrättande och användning av ny anläggning för grundvattentäkt och anmälningsplikt för befintliga sådana anläggningar i fall då tillstånd enligt 11 kap. inte krävs.¹⁵⁹ En kommun har även enligt för-

¹⁵¹ Artikel 11(3)(d) samt artikel 7 ramdirektivet.

¹⁵² 7 kap. 22 § MB.

¹⁵³ 24 kap. 1 § MB, se avsnitt 6.2.1. ovan.

¹⁵⁴ SOU 2002:107 s. 200.

¹⁵⁵ 6 kap. 5 § första stycket p. 1 vattenförordningen, SOU 2002:107 s. 202.

¹⁵⁶ Naturvårdsverkets allmänna råd om vattenskyddsområden, NFS 2003:16, s. 1.

¹⁵⁷ SLVFS 2001:30, omtryckt i LIVSFS 2005:10.

¹⁵⁸ Se 11 kap. 2 § p. 1 och 11 kap. 9 § MB samt avsnitt 6.2.3. nedan.

¹⁵⁹ Se 9 kap. 10 § och 11 kap. 11 § p. 1 MB.

ordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd möjlighet att utfärda föreskrifter om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer i kommunen.¹⁶⁰

Som framgår innehåller svensk rätt flera olika instrument för att särskilt skydda vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten. På detta område har myndigheter och kommuner längre gående möjligheter att vidta åtgärder till skydd för vattenkvaliteten än annars. Uttalandena i Naturvårdsverkets allmänna råd och vattenförordningens särskilda utpekande av vattenskyddsområden som en lämplig åtgärd för åtgärdsprogram kan förhoppningsvis också bidra till att göra tillämpningen av detta institut mer utbredd.

6.2.3 Uttag och uppdämning av vatten

Medlemsstaterna skall enligt nästa punkt i ramdirektivets förteckning reglera uttag av sött ytvatten och grundvatten samt uppdämning av sött ytvatten. Regleringarna skall omfatta register över vattenuttag och krav på förhandsprövning för uttag och uppdämning. Uttag och uppdämning som inte har några betydande konsekvenser för vattnets status kan undantas. Regleringarna skall regelbundet ses över och när så är nödvändigt uppdateras.¹⁶¹

När det gäller ramdirektivets krav på förhandsprövning är det framför allt de svenska reglerna om vattenverksamhet som är av betydelse. Både uttag och uppdämning av vatten utgör vattenverksamhet enligt 11 kap. MB, vilket innebär att tillstånd som huvudregel krävs.¹⁶² I och med detta upprätthålls i svensk rätt ett allmänt krav på förhandsprövning i enlighet med ramdirektivet. Det finns dock vissa undantag från tillståndsplikten i 11 kap. MB, vilka gör att de svenska reglernas förenlighet med ramdirektivets krav på förhandsprövning ändå kan diskuteras. Några av dessa skall här beröras.

Enligt 11 kap. 11 § p. 1 MB krävs inte tillstånd för vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning. I dessa fall handlar det visserligen om vattentäkter av liten omfattning. Det kan dock inte uteslutas att täkterna i känsliga områden kan ha sådana betydande konsekvenser för vattnets status att förhandsprövning enligt ramdirektivet krävs. Undantaget inskränks till viss del av den tidigare berörda regeln om kommuners möjlighet att föreskriva tillståndsplikt respektive anmälningsplikt för grundvattentäkter i fall där tillstånd inte krävs enligt 11 kap. MB. Denna regel gäller emellertid endast då olägenheter för människors hälsa riskerar att uppkomma.¹⁶³ Miljöbalkskommittén diskuterade införandet av en möjlighet för kommuner föreskriva tillstånd- eller anmälningsplikt även till skydd mot försämringar av vattnets status.¹⁶⁴ Någon sådan ändring blev dock aldrig föreslagen eller genomförd. En möj-

¹⁶⁰ 40 § första stycket p. 5 förordning (1998:899).

¹⁶¹ Artikel 11(3)(e) ramdirektivet.

¹⁶² Se 11 kap. 2 § p. 1 och 2 samt 9 § första stycket MB.

¹⁶³ Se 9 kap. 10 § MB samt avsnitt 6.2.2. ovan.

¹⁶⁴ SOU 2002:107 s. 182.

lighet för en kommun eller myndighet att föreskriva tillstånds- eller anmälningsplikt till skydd mot försämringar av vattnets status tycks utifrån ramdirektivets krav på förhandsprövning även motiverad när det gäller ett undantag från tillståndsplikten i 11 kap. 11 § p. 2 MB, vilket rör anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur. Här handlar det om att dammar kan komma att anläggas, vilka riskerar att på ett betydande sätt påverka vattnets status.¹⁶⁵ Ett mer allmänt hållet undantag som i detta sammanhang kan diskuteras återfinns i 11 kap. 12 § första stycket MB och stadgar att tillstånd inte krävs för vattenverksamhet om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Vid ramdirektivets implementering konstaterades att detta undantag utan vidare bör vara förenligt med undantaget i ramdirektivet då skyddet för vattenkvaliteten utgör ett sådant allmänt intresse som här åsyftas.¹⁶⁶ Uppenbarhetsrekvisitet och det relativt höga krav för en regels tillämpning som rekvisitet normalt innebär torde hindra att regeln tillämpas då uttag eller uppdämning av vatten kan ha betydande effekter för vattnets status.

Enligt en relativt ny regel i 11 kap. MB kan regeringen föreskriva att anmälningsplikt istället för tillståndsplikt skall gälla för vissa vattenverksamheter. Då sådana föreskrifter meddelats kan tillståndsmyndigheten i enskilda fall förelägga verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd.¹⁶⁷ Regeln är föranledd av effektivitetshänsyn då det vanliga tillståndsförfarandet ansågs onödigt betungande för mindre vattenverksamheter.¹⁶⁸ Genom att en verksamhet inte får sättas igång förrän en viss tid efter det att anmälan gjorts ges den myndighet som mottar anmälan möjlighet att i förväg agera och ställa krav på verksamheten. En anmälningsplikt i enlighet med den nya regeln kan utifrån detta anses uppfylla ramdirektivets krav på förhandsprövning då uttrycket torde kunna innefatta även andra regleringar än tillståndsprövning.¹⁶⁹

Ett särskilt problem i förhållande till ramdirektivets krav på förhandsprövning är att det i svensk rätt saknas möjlighet att tvinga fram en tillståndsprövning av en verksamhet som påbörjats före det att krav på tillstånd för vattenverksamhet infördes i svensk rätt. En verksamhet kan således lagligt bedrivas utan tillstånd oavsett att den om den påbörjades idag skulle vara tillståndspliktig.¹⁷⁰

När det gäller ramdirektivets krav på regelbunden översyn och uppdateringar av förhandsregleringar får detta i svensk rätt anses omfatta de tillstånd för uttag och uppdämning av vatten som meddelats utifrån reglerna om vattenverksamhet, eftersom det är tillståndsplikten för sådan verksamhet som i

¹⁶⁵ Se vidare SOU 2002:107 s. 182 f.

¹⁶⁶ SOU 2002:107 s. 183.

¹⁶⁷ 11 kap. 9 a § MB.

¹⁶⁸ SOU 2003:124 s. 180 f, prop. 2004/05:129 s. 69.

¹⁶⁹ Se 11 kap. 9 b § tredje stycket MB samt SOU 2003:124 s. 182 f där den nya regeln om anmälningsplikt i förhållande till ramdirektivets krav på förhandsprövning diskuteras. Inga föreskrifter har ännu utfärdats på basis av den nya regeln.

¹⁷⁰ SOU 2002:107 s. 183 f.

svensk rätt motsvarar direktivets krav på förhandsregleringar.¹⁷¹ Tillstånden måste för att ramdirektivets krav skall uppfyllas regelbundet ses över och kunna uppdateras när så anses nödvändigt.

Ett krav på regelbunden översyn av villkor i tillstånd för vattenverksamhet återfinns i 26 kap. 1 § andra stycket sista meningen MB. Här stadgas att en tillsynsmyndighet fortlöpande skall bedöma om villkoren för en vattenverksamhet är tillräckliga.¹⁷² Som framgår av ordalydelsen omfattar översynen enligt detta lagrum dock endast villkoren i ett tillstånd, inte tillståndet i sig. Det är därför oklart om den är tillräcklig för att svensk rätt skall uppfylla ramdirektivets krav.¹⁷³ Möjligen kommer en regelbunden översyn även av tillstånd att ske längre fram baserat på att det i den svenska vattenförordningen föreskrivs att åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt skall innehålla åtgärder för att i den mån det är behövligt åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.¹⁷⁴

Innebörden av ramdirektivets krav på att förhandsregleringar skall uppdateras då så är nödvändigt är något oklar, då varken vad som i sammanhanget konstituerar ”nödvändighet” eller begreppet ”uppdatering” definieras i direktivet. Att kravet i svensk rätt får anses gälla de tillstånd för vattenverksamhet som meddelats har konstaterats ovan. Huruvida en möjlighet att uppdatera till exempel villkor i ett tillstånd är tillräckligt för att kravet skall vara uppfyllt eller om även hel eller delvis återkallelse av tillstånd måste kunna ske är dock inte helt klart. En uppdatering kan troligtvis vara ”nödvändig” då ramdirektivets miljömål riskerar att inte uppfyllas för en viss vattenförekomst. En annan sak är att det i praktiken kan bli svårt att säga att det är nödvändigt att ingripa mot en speciell verksamhet. Möjligheterna för en svensk tillståndsmyndighet att ompröva tillstånd och villkor i sådana till följd av att en miljökvalitetsnorm överskrids har tidigare berörts i avsnitt 6.2.1. En tillståndsmyndighet kan även i vissa andra fall ompröva bestämmelser i tillstånd avseende en verksamhets omfattning eller andra villkor till följd av verksamhetens påverkan på miljön.¹⁷⁵ Tillstånd kan också återkallas under vissa förutsättningar, dock gäller mycket höga krav för att så skall kunna ske.¹⁷⁶ Både möjligheterna till ändring av villkor i tillstånd och till återkallelse av tillstånd är i svensk rätt begränsade på ett sätt som, trots de oklarheter som ovan berörts, kan ifrågasättas utifrån ramdirektivets krav på uppdatering av förhandsregleringar när så är nödvändigt.

Sammanfattningsvis finns i svensk rätt brister på flera områden när det gäller ramdirektivets krav på förhandsprövning av uttag och uppdämning av vatten. Kanske störst är bristerna när det gäller systemet för översyn av tillstånd och möjligheterna till att uppdatera tillstånd då så anses nödvändigt.

¹⁷¹ SOU 2002:107 s. 181.

¹⁷² Bestämmelsen som är relativt ny har införts för att säkerställa att svensk rätt uppfyller kraven på regelbunden översyn av tillståndsvillkor i artikel 13(1) IPPC-direktivet, se prop. 2001/02:65 s. 85 samt lag (2002:175) om ändring i miljöbalken.

¹⁷³ SOU 2002:107 s. 184.

¹⁷⁴ 6 kap. 5 § p. 2 vattenförordningen.

¹⁷⁵ 24 kap. 5 § MB.

¹⁷⁶ Se 24 kap. 3 § MB.

6.2.4 Konstgjord påfyllning och förstärkning av grundvatten

Liksom när det gäller uttag och uppdämning av vatten skall medlemsstaterna enligt ramdirektivet reglera konstgjord påfyllning och förstärkning av grundvattenförekomster genom krav på förhandsprövning. Även dessa regleringar skall regelbundet ses över och när så är nödvändigt uppdateras.¹⁷⁷

Enligt 11 kap. MB utgör tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta vattenverksamhet, vilken normalt är tillståndspliktig.¹⁷⁸ Lagtexten innebär dock att endast tillförande av vatten för att öka grundvattenmängden kräver tillstånd, inte återförande eller tillförande av vatten för att återställa grundvattennivån efter en tidigare sänkning. Den svenska definitionen av vattenverksamhet och tillståndsplikten som följer på denna torde därmed omfatta vad som i direktivet benämns förstärkning (augmentation) av grundvattenförekomster, men inte påfyllning (recharge) av sådana.¹⁷⁹ Återförande eller tillförande av vatten för att återställa ursprunglig grundvattennivå efter att åtgärder som sänkt nivån vidtagits, har i svensk rätt ofta behandlats som skadeförebyggande åtgärder och reglerats genom villkor i tillstånd för de åtgärder som påverkar vattennivån.¹⁸⁰ Detta tillvägagångssätt uppfyller dock inte ramdirektivets krav på förhandsreglering. Att svensk rätt brister på denna punkt konstaterades av Miljöbalkskommittén redan vid arbetet med att implementera direktivet i svensk rätt.¹⁸¹ Någon lagändring har dock ännu inte skett till följd av detta.

Ramdirektivet tillåter när det gäller påfyllning och förstärkning av grundvattenförekomster inga undantag från kravet på förhandsprövning. Av de undantag från tillståndsplikten som finns i 11 kap. miljöbalken är det endast det allmänt hållna undantaget som behandlats i avsnitt 6.2.3. ovan som kan ha betydelse för sådana åtgärder. Som tidigare anförts är detta undantag mycket begränsat. Det kan dock ändå ifrågasättas då möjlighet att göra undantag från förhandsregleringarna helt saknas i ramdirektivet på denna punkt. När det gäller kravet på regelbunden översyn och uppdateringar av förhandsregleringar så har bristerna i svensk rätt inom detta område behandlats i tidigare avsnitt, de berörs därför inte närmare här. Det kan nämnas att i de fall återförande eller tillförande av vatten för att återställa ursprunglig grundvattennivå regleras i villkor för annan verksamhet så omfattas de av kravet på regelbunden översyn i 16 kap. 1 § MB.

¹⁷⁷ Artikel 11(3)(f) ramdirektivet.

¹⁷⁸ 11 kap. 2 § p. 3 samt 9 § första stycket MB.

¹⁷⁹ Denna tolkning av begreppen ”påfyllning” och ”förstärkning” utgår från den engelska lydelsen av direktivet där de något tydligare begreppen ”recharge” och ”augmentation” används. Miljöbalkskommittén tycks ha gjort en annan tolkning av begreppen, se SOU 2002:107 s. 187 f.

¹⁸⁰ Normalt tillståndspliktiga åtgärder som uppumpning av grundvatten för energiutvinning eller tunnelbyggen som påverkar grundvattennivån, se SOU 2002:107 s. 188.

¹⁸¹ SOU 2002:107 s. 187.

6.2.5 Utsläpp från punktkällor

Även när det gäller utsläpp från punktkällor stadgas i ramdirektivet att medlemsstaterna skall upprätthålla krav på förhandsreglering. Utsläppsregleringarna skall inbegripa regleringar i enlighet med direktivets stadganden om ett kombinerat tillvägagångssätt och om prioriterade ämnen. Förhandsregleringarna skall regelbundet ses över och när så är nödvändigt uppdateras.¹⁸²

Som tidigare framförts har svenskt miljöarbete traditionellt fokuserat på utsläppskällorna. Svensk rätt innehåller således ett väl utvecklat system för reglering av utsläpp från stora punktkällor. De viktigaste delarna i detta system är reglerna om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i 9 och 11 kap. MB tillsammans med de förordningar och olika föreskrifter som är knutna till kapitlen, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB och tillsynsreglerna i 26 kap. MB. En genomgång av det omfattande svenska systemet för reglering av utsläpp från punktkällor är inte möjlig inom ramen för denna framställning. Svensk rätt torde dock på detta område relativt väl uppfylla ramdirektivets krav på förhandsreglering. Angående kravet på regleringar i enlighet med det kombinerade tillvägagångssättet kan dock nämnas att Miljöbalkskommittén år 2002 konstaterade att vissa av direktiven som anges i artikel 10(2) ramdirektivet inte var fullständigt genomförda i svensk rätt.¹⁸³

Hur svensk rätt förhåller sig till ramdirektivets krav på regelbunden översyn och uppdatering av förhandsregleringar har när det gäller vattenverksamhet behandlats i tidigare avsnitt. I allmänhet gäller i svensk rätt på detta område samma regler för miljöfarlig verksamhet som för vattenverksamhet. De synpunkter som framförts i tidigare avsnitt gäller således även här. Det kan dock nämnas att en särskild förordning om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter har antagits i syfte att uppfylla Sveriges åtaganden enligt IPPC-direktivet.¹⁸⁴ Förordningen gäller vissa miljöfarliga verksamheter som avses bedrivas efter år 2007 och som inte omfattas av tillstånd meddelade efter 1998. Det är dock en engångsöversyn som föreskrivs, ingen regelbunden sådan.¹⁸⁵

6.2.6 Utsläpp från diffusa källor

Ett åtgärdsprogram skall enligt ramdirektivet innehålla åtgärder för att hindra eller reglera utsläpp av förorenande ämnen från diffusa källor som kan ge upphov till föroreningar. Även dessa regleringar skall regelbundet ses över och när så är nödvändigt uppdateras.¹⁸⁶ Ramdirektivet anger här ingen obligatorisk åtgärd som skall vidtas, utan lämnar till medlemsstaterna att bestämma lämpliga åtgärder mot utsläpp från diffusa källor.

¹⁸² Artikel 11(3)(g) ramdirektivet.

¹⁸³ Se SOU 2002:107 s. 208.

¹⁸⁴ Förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter, se 1 §.

¹⁸⁵ 2 § samt 3-4 §§ förordning (2004:989).

¹⁸⁶ Artikel 11(3)(h) ramdirektivet.

Den svenska miljöbalken gäller all verksamhet som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön och definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. MB omfattar inte bara stora punktkällor, utan också utsläpp från diffusa källor. När det gäller de diffusa källorna är ett system med prövning i varje enskilt fall dock inte alltid ändamålsenligt. Regeringen har därför givits möjlighet att utfärda generella föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått till skydd för människors hälsa eller miljön.¹⁸⁷ Liknande bemyndiganden för regeringen eller någon annan myndighet att utfärda generella föreskrifter inom olika områden finns på olika ställen i miljöbalken. Föreskrifter har till exempel utfärdats av regeringen rörande avgasrening för motorfordon och miljöhänsyn i jordbruket.¹⁸⁸

Insatser mot utsläpp från diffusa källor skulle för svensk del kunna vara av stor betydelse i fall där en vattenförekomst riskerar att inte uppnå ramdirektivets miljömål. Den svenska vattenförordningen anger särskilt att ett åtgärdsprogram skall omfatta åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen.¹⁸⁹ Vattenmyndigheterna har dock inte bemyndigats att utfärda generella föreskrifter, utan kan endast i åtgärdsprogram peka på att behov av föreskrifter finns och utpeka den myndighet som bör utreda antagandet av sådana. Det är sedan upp till denna myndighet att avgöra om föreskrifter kan och bör beslutas.¹⁹⁰

Att det inte är möjligt att utfärda generella föreskrifter direkt i åtgärdsprogram är naturligt med den typ av åtgärdsprogram som nu används i svensk rätt, vilken inte är rättsligt bindande för enskilda. Det förslag om införande av en ny typ av åtgärdsprogram i svensk rätt som omnämnts i avsnitt 5.2. ovan skulle om det genomfördes innebära en nyordning på detta område. Även Miljöbalkskommittén har uppmärksammat att miljöbalkens befintliga bemyndiganden för olika myndigheter att utfärda föreskrifter eventuellt inte är tillräckliga för arbetet med att motverka diffusa utsläpp inom vissa områden och har föreslagit en lagändring på detta område. Kommitténs förslag till lösning är att ett nytt bemyndigande, kopplat till att det i ett åtgärdsprogram fastställts att föreskrifter behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppnås, införs. Det föreslagna bemyndigandet skall dock enbart kunna användas då åtgärdsprogram beslutats av regeringen.¹⁹¹ Det finns således olika förslag till lösning på problemet. Klart är att en vidgad möjlighet att besluta om generella föreskrifter skulle kunna bidra till ett mer effektivt system för insatser mot utsläpp från diffusa källor och således också till Sveriges uppfyllande av kraven i ramdirektivet för vatten.

¹⁸⁷ 9 kap. 5 § första stycket MB.

¹⁸⁸ Förordning (2001:1085) om motorfordons avgasrening och förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

¹⁸⁹ 6 kap. 5 § p. 4 vattenförordningen.

¹⁹⁰ Se SOU 2002:107 s. 153 f, 192.

¹⁹¹ Miljöbalkskommittén föreslår samtidigt att möjligheterna för regeringen att fastställa åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt utökas, se SOU 2005:59 s. 157 ff.

6.2.7 Andra betydande negativa konsekvenser

Enligt ramdirektivet skall åtgärdsprogram även omfatta åtgärder för att motverka andra betydande negativa konsekvenser för vattenförekomstens status. Detta gäller särskilt åtgärder för att se till att vattenförekomstens hydromorfologiska förhållanden är förenliga med uppnåendet av en god ekologisk status respektive god ekologisk potential. Regleringar skall regelbundet ses över och när så är nödvändigt uppdateras.¹⁹²

Inte heller på denna punkt anger ramdirektivet några konkreta åtgärder som skall vidtas av medlemsstaterna. Detta tillsammans med den generella formuleringen av bestämmelsen gör det är svårt att på ett överskådligt sätt analysera hur svensk rätt förhåller sig till dess krav. Som exempel på mänskliga aktiviteter som kan orsaka påverkan på vattenförekomstens hydromorfologiska förhållanden kan nämnas uttag och tillförsel av vatten, vattenreglering, kanalisering, grävning, rensning, uppdämning och sänkning av vattenytans nivå.¹⁹³ Dessa aktiviteter torde i stort omfattas av miljöbalkens definition av vattenverksamhet och som sådan i de allra flesta fall vara tillståndspliktig.¹⁹⁴ För till exempel grävningar eller andra åtgärder som sker på land men som kan påverka vattenstatusen genom att de sker i direkt anslutning till en vattenförekomst är de svenska reglerna om strandskydd också av betydelse.¹⁹⁵

6.2.8 Förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten

Ramdirektivet föreskriver att medlemsstaterna skall upprätthålla ett förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten. Vissa, i direktivet uppräknade undantag får tillåtas förutsatt att utsläppen inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som fastställts utifrån direktivet och att villkor för utsläppen anges.¹⁹⁶ Förorenande ämnen definieras i ramdirektivet som varje ämne som kan orsaka förorening. Direktivet innehåller också en lista över ämnen som särskilt skall anses utgöra förorenande ämnen.¹⁹⁷

I svensk rätt finns sedan tidigare ett förbud mot direkta utsläpp i grundvatten av vissa typer av förorenande ämnen. Reglerna återfinns i föreskrifter meddelade av naturvårdsverket år 1996 i syfte att uppfylla kraven i det tidigare

¹⁹² Artikel 11(3)(i) ramdirektivet.

¹⁹³ SMHI:s förslag till utformning av bedömningsgrunder för hydromorfologisk kvalitetsklassning av vattenförekomster i sjöar och vattendrag s. 6 ff.

¹⁹⁴ 11 kap. 2 § samt 9 § första stycket MB. Vissa av de aktiviteter som här nämns har behandlats närmare i tidigare avsnitt, där också undantag från tillståndsplikten och eventuella brister i svensk rätt tagits upp. Mycket av tidigare framförda synpunkter gäller reglerna om vattenverksamhet generellt.

¹⁹⁵ 7 kap. 13-18 §§ MB.

¹⁹⁶ Artikel 11(3)(j) ramdirektivet.

¹⁹⁷ Artikel 2(31) samt bilaga VIII. Även begreppen ”direkt utsläpp” och ”förorening” definieras särskilt i direktivet, se artikel 2(32-33).

grundvattendirektivet.¹⁹⁸ Dessa föreskrifter har dock inte uppdaterats sedan de utfärdades. De hänvisar till exempel när det gäller tillståndsprövning fortfarande till miljöskyddslagen (1969:387), vilken upphävdes i och med miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999.¹⁹⁹ Kanske viktigare är att förbudet mot direkta utsläpp i grundvatten enligt föreskrifterna (och enligt det tidigare grundvattendirektivet) inte är lika omfattande som det förbud som ramdirektivet för vatten kräver. Fler ämnen omfattas av ramdirektivets krav på förbud.

Då implementeringen av ramdirektivet i svensk rätt behandlades föreslogs att en regel om förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten skulle införas i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En sådan regel ansågs av Miljöbalkskommittén påkallad av det klara och ovillkorliga kravet på förbud i ramdirektivet.²⁰⁰ Kommitténs förslag kom dock inte att genomföras. Sedan en ändring 2003 föreskrivs i 11 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att det vid bedömning av behovet av försiktighetsmått och villkor för verksamhet och åtgärder med utsläpp till luft eller vatten, vilka enligt vissa avdelningar i bilagan till förordningen omfattas av tillståndsplikt, särskilt skall beaktas om det i utsläppen förekommer vissa ämnen som anges i avdelning fem i bilagan.²⁰¹ Förteckningen över ämnen som särskilt skall beaktas vid utsläpp till vatten motsvarar i princip ramdirektivets lista över ämnen som särskilt skall anses utgöra förorenande ämnen och som därmed inte får släppas ut direkt i grundvatten.²⁰² I samband med införandet av 11 a § och förteckningen över ämnen som särskilt skall beaktas utökades också tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet enligt förordningen, så att även verksamhet där vissa farliga ämnen som innebär en miljöfarlig hantering ingår eller avses ingå omfattas av tillståndsplikt.²⁰³

Den svenska regeringen tycks inte ha ansett att ramdirektivets mer omfattande krav på förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten kräver ett utvidgat sådant förbud i svensk rätt. Förbudet anses troligtvis uppfyllt genom andra regelsystem i svensk rätt, framför allt reglerna om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet tillsammans med kravet på att det vid tillståndsprövningen och bedömningen av behovet av försiktighetsmått och villkor skall beaktas om en verksamhet eller åtgärd medför utsläpp av

¹⁹⁸ SNFS 1996:11 Statens naturvårdsverks föreskrifter om skydd för grundvatten mot förorening med vissa ämnen, se 4 § samt förteckning 1 i bilagan. Direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen. Benämningen ”det tidigare grundvattendirektivet” används här då även det nya direktiv om skydd för grundvatten mot föroreningar som föreslagits numera kallas för grundvattendirektivet.

¹⁹⁹ Se 5,6,8 och 9 §§ SNFS 1996:11 samt lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

²⁰⁰ SOU 2002:107 s. 193.

²⁰¹ Ändringen infördes genom förordning (2003:1052) om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁰² Se avdelning 5 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt ramdirektivet bilaga VIII.

²⁰³ 5 § andra stycket samt avdelning 4 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

vissa förorenande ämnen i vatten.²⁰⁴ För att detta system skall fungera som ersättning för ett förbud krävs dock att alla verksamheter och åtgärder som kan medföra direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten omfattas av tillståndsplikten och att en nolltolerans mot sådana utsläpp tillämpas vid tillståndsprövningen. Regeln i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kräver endast att utsläpp av vissa förorenande ämnen särskilt skall *beaktas* vid tillståndsprövningen. Det är således den prövande myndigheten i varje fall som avgör vilka villkor för utsläpp som skall gälla. Denna ordning kan förklaras med att regelns tillämpning inte är begränsad till utsläpp av föroreningar direkt till grundvatten, utan gäller utsläpp till vatten i allmänhet och även utsläpp till luft.²⁰⁵ En prövande myndighet kan således göra olika bedömningar när det gäller försiktighetsmått och villkor för olika typer av utsläpp. Även om regleringen i den svenska förordningen i praktiken tillämpas så att inga direkta utsläpp av föroreningar till grundvatten tillåts är det tveksamt om den kan anses tillfredsställande med hänsyn till ramdirektivets uttryckliga krav på ett förbud.

6.2.9 Prioriterade ämnen och andra föroreningar

Åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt skall enligt ramdirektivet innefatta åtgärder för att eliminera förorening av ytvatten genom prioriterade ämnen och för att progressivt minska förorening genom andra ämnen som riskerar att hindra uppnåendet av direktivets mål för ytvattenförekomster.²⁰⁶

Som tidigare nämnts har ett direktiv innehållande miljökvalitetsnormer för bland annat prioriterade ämnen föreslagits, medan utsläppsregleringar för sådana ämnen har ansetts mer lämpligt för medlemsstaterna att fastslå på nationell nivå.²⁰⁷ Senast den 22 december 2006 skall medlemsstaterna ha fastställt reglering av huvudkällorna för utsläpp av de prioriterade ämnen som finns med på listan som antogs år 2001, då inga gemensamma åtgärder för dessa beslutats. Enligt kommissionen är det lämpligt att medlemsstaterna när det är nödvändigt inkluderar lämpliga kontrollåtgärder i åtgärdsprogrammen.²⁰⁸

De svenska reglerna om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet torde i tillräcklig grad omfatta de stora punktkällorna för utsläpp av prioriterade ämnen. Krav på åtgärder för att begränsa föroreningar kan således utformas som villkor för sådana verksamheter utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler. När det gäller avloppsvatten finns för vissa farliga ämnen gränsvärden för utsläpp i naturvårdsverkets föreskrifter om utsläpp av industriellt

²⁰⁴ Andra regler av betydelse för kontroll av hantering och spridning av olika förorenande ämnen återfinns i till exempel avfallsförordningen (2001:1063), 14 kap. MB och förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

²⁰⁵ Se 11 a § samt avdelning fem i bilagan till förordning (1998:899).

²⁰⁶ Artikel 11(3)(k) ramdirektivet.

²⁰⁷ Se Europaparlamentets och rådets beslut nr 2455/2001/EG samt avsnitt 3.3.2. ovan.

²⁰⁸ Se artikel 16(8) samt föregående not.

avloppsvatten som innehåller vissa ämnen.²⁰⁹ Alla prioriterade ämnen omfattas dock inte av sådana särskilda föreskrifter, vilket kan leda till att de inte tillräckligt beaktas vid tillståndsprovning och tillsyn.²¹⁰ Andra problem som tidigare berörts är bristerna i svensk rätt när det gäller det kombinerade tillvägagångssättet, till exempel de begränsade möjligheterna för myndigheter att ingripa mot en verksamhet som innehar tidigare meddelat tillstånd när en miljö kvalitetsnorm överträds, och när det gäller möjligheterna att utfärda generella föreskrifter för att motverka diffusa utsläpp av föroreningar.

6.2.10 Spill, olyckshändelser och naturkatastrofer

I en sista punkt stadgar ramdirektivet att åtgärdsprogram skall innehålla alla åtgärder som krävs för att hindra betydande spill av förorenande ämnen från tekniska installationer, och för att hindra och/eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter. Bland annat skall system för att upptäcka eller varna för sådana händelser finnas.²¹¹

Risk för spill av förorenande ämnen och för skador till följd av sådant spill beaktas enligt svensk rätt vid tillståndsprovning och tillsyn enligt miljöbalken. Detta följer av de allmänna hänsynsreglerna, vilka generellt kräver att skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsåtgärder skall vidtas för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.²¹² Även reglerna om vad en tillståndsdom skall innehålla är av betydelse, de kräver till exempel att de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar, för hantering av kemiska produkter och för avfallshantering, återvinning och återanvändning uppställs.²¹³

När det gäller oavsiktliga föroreningsincidenter till följd av till exempel olyckor eller naturkatastrofer finns i svensk rätt flera olika författningar av särskild betydelse. Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) bildar tillsammans med en anslutande förordning och föreskrifter från räddningsverket ett regelverk syftande till att förebygga allvarliga kemikalieolyckor.²¹⁴ Enligt detta regelverk, vilket omfattar verksamheter där vissa farliga ämnen förekommer i särskilda mängder, är det varje verksamhetsutövares skyldighet att förebygga riskerna för allvarliga kemikalieolyckor och att begränsa följderna i fall då en sådan olycka skett.²¹⁵ Verksamhetsutövare skall till

²⁰⁹ SNFS 1995:7.

²¹⁰ Direktivet 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa förorenande ämnen i gemenskapens vattenmiljö var ett av de direktiv som av Miljöbalkskommittén konstaterades inte ha genomförts fullt ut i den svenska lagstiftningen, se SOU 2002:107 s. 179.

²¹¹ Artikel 11(3)(1).

²¹² 2 kap. 3 § MB. Se även SOU 2002:107 s. 195.

²¹³ 22 kap. 25 § första stycket p. 6, 7 och 8 MB.

²¹⁴ Se förutom Sevesolagen förordning (1999:382) och Statens räddningsverks föreskrifter SRVFS 2005:2 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

²¹⁵ Se 3 och 6 §§ Sevesolagen samt 3 § och bilagan till förordning (1999:382).

exempel upprätta handlingsprogram och i vissa fall en säkerhetsrapport och en intern plan för räddningsinsatser.²¹⁶ Kommunen skall se till att personer som löper risk att påverkas av en allvarlig kemikalieolycka vid en verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport informeras om vilka säkerhetsåtgärder som skall vidtas och hur man skall förfara vid en olycka.²¹⁷ Enligt miljöbalkens regler skall en tillståndsdom också särskilt omfatta de villkor som behövs för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.²¹⁸

Ett annat regelverk av betydelse för oavsiktliga utsläpp av föroreningar utgör lagen (2003:778) om skydd mot olyckor tillsammans med en till lagen anslutande förordning.²¹⁹ En ägare eller verksamhetsutövare vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljön är enligt detta regelverk skyldig att hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Verksamhetsutövaren är också skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor.²²⁰ Om en olycka inträffar eller överhängande fara för en olycka förelegat skall ägaren eller verksamhetsutövaren vidare informera kommunen där anläggningen är belägen samt Statens räddningsverk.²²¹ För kommuner föreskrivs bland annat ansvar för och skyldighet att inneha handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst.²²² Enligt förordning (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll skall utövare av anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick och tillsynsmyndigheten skall underrättas vid driftstörningar eller liknande händelser som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön.²²³

Svensk rätt innehåller således flera olika regelverk av betydelse för förebyggande och begränsande av oavsiktliga utsläpp av föroreningar. När det gäller system för att upptäcka och varna för sådana händelser ligger ansvaret främst hos verksamhetsutövarna själva, vilka har att rapportera eventuella olyckor och tillbud till myndigheter och kommuner. Både verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och kommuner har dock att arbeta aktivt för att förebygga sådana händelser och att upprätthålla en beredskap för åtgärder då de faktiskt inträffar. Det svenska systemet förefaller väl utvecklat och torde vara tillräckligt för att uppfylla ramdirektivets krav.

²¹⁶ 8, 10 och 12 §§ Sevesolagen samt 8 § och bilagan till förordning (1999:382).

²¹⁷ 14 § Sevesolagen.

²¹⁸ 22 kap. 25 § första stycket p. 11 MB.

²¹⁹ Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

²²⁰ 4 § lagen om skydd mot olyckor.

²²¹ 4 § förordningen om skydd mot olyckor. Vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen skall i vissa fall också länsstyrelsen och polisen informeras, se 5 § lagen om skydd mot olyckor.

²²² 1, 3, 7 och 8 §§ lagen om skydd mot olyckor.

²²³ 5 och 6 §§ förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll.

6.3 Diskussion

Som inledningsvis konstaterades utgör framställningen ovan ingen fullständig analys av de svenska rättsregler som kan vara av betydelse för uppfyllandet av ramdirektivets krav på grundläggande åtgärder. En behandling av de rättsregler som huvudsakligen är av betydelse har eftersträvats, även en sådan har dock i ett par fall varit svår på grund av vaga formuleringar i ramdirektivet och omfattningen av de svenska reglerna av betydelse.²²⁴

Den slutsats som kan dras av analysen är att svensk rätt åtminstone till stora delar uppfyller ramdirektivets krav. Det finns dock mindre brister på många områden, till exempel när det gäller omfattningen av reglerna om vattenverksamhet och kravet på förhandsreglering av sådan verksamhet och när det gäller ramdirektivets förbud mot direkta utsläpp till grundvatten. Många gånger är det dock svårt att säga hur stor diskrepans som verkligen föreligger mellan de svenska bestämmelserna och ramdirektivets krav, då det svenska systemet ofta är utformat på ett annat sätt än vad som tycks förutsatt i direktivet och då den svenska lagstiftaren normalt har valt att införliva direktivets bestämmelser i befintliga svenska lagar och system.

De största bristerna i svensk rätt tycks föreligga när det gäller den koppling mellan miljö kvalitetsnormer och utsläppsregleringar som det kombinerade tillvägagångssättet kräver och det krav på regelbunden översyn och möjlighet till uppdatering av förhandsregleringar som omfattas av flera punkter i ramdirektivets förteckning över grundläggande åtgärder. Dessa brister är av allvarlig art, då uppfyllandet av ramdirektivets miljömål förutsätter att målsättningarna kopplas till regler som på olika sätt leder till att negativ miljöpåverkan minskas. Strängare utsläppsregleringar måste kunna uppställas till följd av att målen riskerar att inte uppnås. En möjlighet att ingripa inte bara mot nya verksamheter, utan också mot befintliga verksamheter med tidigare beviljade tillstånd då kvalitetskraven för en vattenförekomst riskerar att inte uppfyllas torde vara nödvändig. En annan brist i svensk rätt är avsaknaden av möjlighet att utfärda generella föreskrifter i åtgärdsprogram. Generella föreskrifter är av särskild betydelse när det gäller utsläpp från diffusa källor och som tidigare konstaterats utgör diffusa utsläpp numera ett av de större miljöproblemen i svensk rätt.

På flera av de punkter som här utpekats som utgörande brister i svensk rätt i förhållande till ramdirektivets krav på grundläggande åtgärder har olika förslag till ändringar lagts fram. De föreslagna ändringarna är omfattande och inbegriper införandet av en ny typ av åtgärdsprogram i svensk rätt. Förslagen skulle om de genomfördes innebära avsevärda framsteg när det gäller svensk rätts uppfyllande av ramdirektivets krav på grundläggande åtgärder. I och med omfattningen av de föreslagna ändringarna krävs dock noggranna överväganden av rättsliga och praktiska konsekvenser av ett genomförande av förslagen innan ett sådant kan bli möjligt. Förslaget om en ny typ av åt-

²²⁴ Se avsnitt 6.2.5. och 6.2.7. ovan om åtgärder till skydd mot utsläpp från punktkällor och för att motverka andra betydande konsekvenser för vattenförekomstens status.

gärdsprogram i svensk rätt har som tidigare nämnts till exempel avstyrkts av Naturvårdsverket.²²⁵ Det återstår således att se huruvida de olika förslagen faktiskt genomförs i svensk rätt.

²²⁵ Se avsnitt 5.2. ovan.

7 Hittills utfört praktiskt arbete utifrån ramdirektivet

7.1 Inledning

Framställningen ovan har framför allt fokuserat på det svenska lagstiftningsarbetet när det gäller genomförandet av ramdirektivet för vatten och hur svensk rätt förhåller sig till direktivets krav. I detta avsnitt ges en kort skildring av hur svenska myndigheters praktiska arbete utifrån ramdirektivet fortlöper. Arbetet inom Södra Östersjöns avrinningsdistrikt används som ett belysande exempel.

Ramdirektivet föreskriver olika tidsgränser för medlemsstaternas praktiska genomförande och tillämpning av de instrument som skall användas för miljömålets uppnående. Det faller sig också naturligt att genomförandet sker etappvis i medlemsstaterna. Till att börja med måste kartläggning och analys av avrinningsdistriktens karaktäristika ske, och referensförhållanden för olika typer av vattenförekomster fastställas för klassificering av befintlig status hos olika vattenförekomster. Program för övervakning måste också relativt tidigt utarbetas för att förändringar av vattenstatusen hos olika vattenförekomster skall kunna följas, varefter åtgärdsprogram och förvaltningsplaner skall fastställas. De olika momenten skall sedan upprepas med jämna intervaller. Det uppnådda resultatet måste utredas och effekterna av vidtagna åtgärder utvärderas, varpå nya åtgärder kan bli nödvändiga o.s.v. Myndigheternas arbete med vattenförvaltningen kommer på detta vis att ske enligt en regelbunden cykel.

De svenska myndigheterna befinner sig i nuläget fortfarande i början av den första cykeln av arbetet utifrån ramdirektivet. Det svenska genomförandet av ramdirektivet har generellt varit något sent. Avrinningsområden och vattenmyndigheter infördes inte förrän under år 2004, vilket har inneburit en relativt snäv tidsplan för myndigheternas arbete inför de första rapporteringarna till kommissionen.

7.2 Kartläggning och analys

De svenska vattenmyndigheterna ansvarar enligt 3 kap. 1 § vattenförordningen för genomförande av analys av avrinningsdistriktens karaktäristika, kartläggning av påverkan av mänsklig verksamhet och ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med ramdirektivets bestämmelser. Den första kartläggningen och analysen skulle enligt ramdirektivet vara avslutad senast den 22 december 2004 och rapporterad till kommissionen inom tre månader därefter.²²⁶

²²⁶ Se artikel 5(1) och artikel 15(2) ramdirektivet.

Enligt 9 kap. 1 § vattenförordningen är det Naturvårdsverket som för svensk del har att sköta rapporteringen enligt ramdirektivet till kommissionen. Den första rapporteringen angående kartläggning och analys av svenska avrinningsdistrikt skedde i mars 2005. Denna rapportering utgick från redan tillgängliga data om tillståndet i svenska vatten, vilka fick lägga grunden för en preliminär kartläggning och analys.²²⁷ Under år 2006 meddelade Naturvårdsverket och SGU föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten respektive grundvatten. Naturvårdsverket tog också fram ett förslag till en handbok för kartläggning och analys av ytvatten utifrån vattenförordningen.²²⁸ Föreskrifter och annan vägledning för kartläggning och analys har således meddelats först efter det att den första rapporteringen till kommissionen skett. Den första kartläggningen och analysen skall dock enligt vattenförordningen revideras senast den 22 december 2007, varvid en fördjupad kartläggning och analys kommer att ske utifrån den vägledning från Naturvårdsverket och SGU som nu finns tillgänglig.²²⁹

Inom Södra Östersjöns avrinningsdistrikt har arbetet under år 2006 framför allt fokuserats på framtagande av det program för övervakning som skall vara klart i december 2006.²³⁰ Arbetet med den fördjupade kartläggningen och analysen kommer därför att ske framför allt under år 2007. I det skedet kommer ytterligare regionala och lokala fakta att samlas in och läggas till de nationella fakta som tidigare funnits tillgängliga. Allt eftersom övervakningen sedan utvecklas kommer kartläggningen och analysen att vidarearbetas.²³¹

7.3 Referensförhållanden och statusklassificering

Även när det gäller fastställande av referensförhållanden och bedömning av olika vattenförekomsternas nuvarande status har Naturvårdsverket och SGU en central roll. Naturvårdsverket har till uppgift att fastställa referensförhållanden för olika typer av vattenförekomster. Dessutom skall verket tillsammans med SGU utarbeta föreskrifter och vägledande dokument till hjälp för vattenmyndigheternas arbete med att klassificera vattenförekomsterna i de olika avrinningsdistrikten. Ett arbete med att utarbeta bedömningsgrunder för klassificering av ekologisk status hos svenska vattenförekomster har pågått sedan 2001. Olika forskare, konsulter och myndigheter har på uppdrag av

²²⁷ En bok om svensk vattenförvaltning s. 26.

²²⁸ NFS 2006:1 och SGU-FS 2006:1 samt Naturvårdsverkets handbok om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, version 2006-05-23.

²²⁹ 3 kap. 1 § andra stycket vattenförordningen samt Naturvårdsverkets handbok om kartläggning och analys av ytvatten, version 2006-05-23 s. 8.

²³⁰ Se avsnitt 7.4. nedan.

²³¹ Samtal med Robert Dobak, samordnare vid Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt, 2006-11-15.

Naturvårdsverket tagit fram förslag till sådana bedömningsgrunder.²³² De nya bedömningsgrunderna skall ersätta de bedömningsgrunder som sedan 1999 funnits i svensk rätt, vilka använts för att underlätta tolkningar av kemiska, fysiska och biologiska data om svenska vattenförekomster. De äldre bedömningsgrunderna är inte inriktade på indelning av vattenförekomster i olika statusklasser och är därför inte ändamålsenliga för arbetet utifrån ramdirektivet.²³³

Ett vägledande dokument för fastställande av referensförhållanden och gränser för ekologiska statusklasser har tidigare utarbetats av en arbetsgrupp inom CIS-samarbetet och översatts till svenska.²³⁴ Vidare pågår sedan länge ett interkalibreringssamarbete mellan medlemsstaterna i syfte att nå överensstämmelse mellan de referensförhållanden som fastställs i de olika staterna. Ett antal så kallade interkalibreringsstationer rapporterades av Sverige till kommissionen våren 2004.²³⁵

Inom detta område pågår således fortfarande arbetet med att ta fram bedömningsgrunder och referensförhållanden för olika vattenförekomster. Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt har därför ännu inte påbörjat arbetet med att klassificera statusen hos distriktets olika vattenförekomster.²³⁶ Klassificeringen, som enligt ramdirektivet utgör en del av den operativa övervakningen, är också beroende av att ett fungerande övervakningsprogram med tillförlitliga övervakningsstationer har etablerats.²³⁷

7.4 Övervakningsprogram och arbete inför förvaltningsplaner

Enligt 7 kap. 1 § vattenförordningen skall varje svensk vattenmyndighet se till att ett program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet upprättas och genomförs i enlighet med ramdirektivet. Programmen skall enligt vattenförordningen och ramdirektivet vara klara och tas i bruk senast den 22 december 2006 och rapporteras till kommissionen inom tre månader därefter.²³⁸

Nästa rapporteringstillfälle infaller således i mars 2007, då Naturvårdsverket har att lämna rapport om de övervakningsprogram som utarbetats för svenska avrinningsdistrikt. I Sverige bedrivs sedan tidigare flera olika typer av

²³² Se förslag till nya bedömningsgrunder för ytvatten, www.vattenportalen.se – om vattenportalen/vattenbibliotek/bedömningsgrunder.

²³³ Se www.vattenportalen.se – om vattenportalen/vattenbibliotek/bedömningsgrunder samt <http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/lagar/bedgrund/sjo/sjo.html>.

²³⁴ Guidance on establishing reference conditions and ecological status class boundaries for inland surface waters utarbetat av CIS working group 2.3 – REFCOND, se den svenska översättningen på www.vattenportalen.se – om vattenportalen/vattenbibliotek/CIS.

²³⁵ En bok om svensk vattenförvaltning s. 59.

²³⁶ Samtal med Robert Dobak, samordnare vid Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt, 2006-11-15.

²³⁷ Se ramdirektivet bilaga V p. 1.3.2 samt 2.4.3.

²³⁸ Artikel 8(2) och 15(2) ramdirektivet samt 7 kap. 1 1 första stycket vattenförordningen.

miljöövervakning; nationell och regional miljöövervakning av Naturvårdsverket och länsstyrelserna i form av till exempel recipientkontroll i sjöar och vattendrag och kalkeffektuppföljning. Arbetet pågår nu för att utöka det svenska övervakningssystemet och samordna de olika typerna av övervakning inom ramen för ramdirektivet.²³⁹ Även i detta arbete har Naturvårdsverket och SGU en framträdande roll.²⁴⁰ Den befintliga övervakningen genererar framför allt referensdata och beskriver effekter på vattenmiljön av nedfall av försurande och gödande ämnen samt metaller.²⁴¹ Nya provtagningspunkter håller nu på att fastställas för att mätningar avseende flera faktorer skall kunna göras. Arbetet med att samla in data om provtagningspunkter och mätdata pågår på Sveriges alla länsstyrelser.²⁴²

Eftersom det första övervakningsprogrammet skall vara framtaget redan i december 2006 har Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt under året arbetat med att ta fram ett program baserat på den befintliga övervakningen för olika vattenkategorier. Det övervakningsprogram som nu tas fram och rapporteras till kommissionen kommer sedan att revideras allt eftersom arbetet med att utveckla övervakningen fortskrider.²⁴³

Vattenmyndigheterna ansvarar enligt den svenska vattenförordningen också för upprättande av förslag till och fastställande av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Åtgärdsprogram och förvaltningsplaner behöver enligt ramdirektivet emellertid inte vara framtagna förrän den 22 december 2009.²⁴⁴ Arbetet med att ta fram de första förvaltningsplanerna skall dock påbörjas redan år 2006. En tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planerna samt en redogörelse för vilka samråd som skall genomföras måste enligt vattenförordningen och ramdirektivet offentliggöras senast tre år före början av den period som en förvaltningsplan avser.²⁴⁵

Förberedande arbete inför de framtida förvaltningsplanerna har i Sverige pågått i flera år. Naturvårdsverket har tagit fram handboksutkast syftande till att ge vattenmyndigheterna vägledning i utarbetandet av förvaltningsplanerna.²⁴⁶ Inom Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt pågår i nuläget arbete med att ta fram en tidtabell och ett arbetsprogram inför

²³⁹ http://www.vattenmyndigheterna.se/vattenmyndigheten/amnen/Södra+Östersjön/Miljoovervakningsprogram_SO.htm samt www.vattenportalen.se – att arbeta med vatten/vattenplaneringscykeln/övervakning.

²⁴⁰ Se till exempel rapporterna på www.vattenportalen.se – om vattenportalen/ vattenbibliotek/underlagsrapporter.

²⁴¹ www.vattenportalen.se – att arbeta med vatten/vattenplaneringscykeln/övervakning.

²⁴² www.vattenportalen.se – att arbeta med vatten/vattenplaneringscykeln/övervakning, http://www.vattenmyndigheterna.se/vattenmyndigheten/amnen/Södra+Östersjön/Miljoovervakningsprogram_SO.htm.

²⁴³ Samtal med Robert Dobak, samordnare vid Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt, 2006-11-15.

²⁴⁴ Artikel 11(7) och 13(6) ramdirektivet.

²⁴⁵ Artikel 14(1)(a) ramdirektivet.

²⁴⁶ Två handboksutkast finns tillgängliga på www.vattenportalen.se – att arbeta med vatten/vattenplaneringscykeln/förvaltningsplan.

de första förvaltningsplanerna. Bland annat används de arbetsprogram som grannlandet Finland tagit fram för sina avrinningsdistrikt som förebild.²⁴⁷

7.5 Diskussion

Som inledningsvis konstaterades har Sveriges sena fastställande av avrinningsområden och upprättande av vattenmyndigheter lett till en relativt snäv tidsplan för myndigheternas arbete. En del tid har inom myndigheterna också fått ägnas åt att organisera verksamheten och att skapa metoder för samverkan, vattenmyndigheterna emellan och med till exempel Naturvårdsverket och övriga länsstyrelser. En vattenförvaltning anordnad i enlighet med ramdirektivets regler håller nu på att växa fram. Det står dock klart att mycket av de bedömningar som görs och de instrument som tas fram för att uppfylla ramdirektivets tidsramar i det första skedet kommer att vara preliminära, och kräva vidareutveckling efter de första rapporteringarna till kommissionen. Huruvida den sena utvecklingen av systemet riskerar att påverka möjligheten att uppfylla ramdirektivets miljömål inom den föreskrivna tidsgränsen är ännu för tidigt att säga. Mycket arbete återstår och det är först i och med antagandet av de första åtgärdsprogrammen som faktiska åtgärder skall vidtas för att förbättra statusen hos de vattenförekomster som riskerar att inte uppfylla direktivets målsättningar.

²⁴⁷ Samtal med Robert Dobak, samordnare vid Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns avrinningsdistrikt, 2006-11-15. Finska arbetsprogram för Torne älvs och Kymmene älvs-Finska vikens avrinningsdistrikt finns tillgängliga via Internet, se <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=52406&lan=sv#search=%22Arbetsprogram%20och%20tidtabell%20f%C3%B6r%20f%C3%B6rvaltningsplanen%20i%20Torne%20%C3%A4lvs%20vattenf%C3%B6rvaltningsomr%C3%A5de%22> samt <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=52684&lan=fi#search=%22Arbetsprogram%20och%20tidtabell%20f%C3%B6r%20f%C3%B6rvaltningsplanen%20i%20Torne%20%C3%A4lvs%20vattenf%C3%B6rvaltningsomr%C3%A5de%22>.

8 Slutsatser och avslutande kommentarer

Inledningsvis konstaterades att genomförandet av ramdirektivet för vatten på många vis utgör en stor utmaning för EU:s medlemsstater. Detta gäller även för Sverige, trots att Sverige har en relativt lång tradition av miljöarbete och ett väl utvecklat system för detta i förhållande till många andra europeiska länder. I och med ramdirektivet för vatten ställs nya krav på svensk förvaltning och på det svenska rättssystemet. En anpassning av ett sedan tidigare etablerat system till nya materiella och organisatoriska krav kan vara väl så svårt då det kräver ett ändrat tänkesätt både hos lagstiftare och hos myndigheter som i praktiken arbetar med miljöfrågor.

Sverige har generellt varit något sent, eller i vart fall ute i sista minuten med ramdirektivets genomförande. Vattenförordningen, som är det viktigaste rättsliga dokumentet för direktivets implementering i svensk rätt trädde i kraft år 2004, således något efter den senaste tidpunkt för implementering som föreskrivs i direktivet.²⁴⁸ Även indelningen i avrinningsdistrikt och inrättandet av vattenmyndigheter skedde under år 2004, strax efter det att den i direktivet föreskrivna tidsfristen hade löpt ut.²⁴⁹ Svenska myndigheter har sedan arbetat hårt för att genomföra de olika etapperna av den nya vattenförvaltningen utifrån ramdirektivet inom de föreskrivna tidsgränserna. Även om man hittills har lyckats hålla tidsschemat så är som ovan konstaterats mycket av de bedömningar som görs och de instrument som tas fram och rapporteras till kommissionen i det första skedet preliminära och kräver vidareutveckling. Kanske är detta något som är svårt att undvika, ett praktiskt genomförande av ett nytt system måste naturligt utvärderas och vidareutvecklas efter en tid, då ett första genomförande sällan blir riktigt tillfredsställande. Meningen är dock att ramdirektivets miljömål skall kunna uppnås till år 2015, vilket förutsätter att systemet för vattenförvaltning är så utvecklat och funktionellt att åtgärder i god tid kan vidtas för att förbättra statusen i vattenförekomster som ligger i riskzonen för att inte uppfylla målen. Ett sent genomförande och preliminära första åtgärder till följd av tidsbrist underlättar knappast uppnåendet av direktivets miljömål inom den föreskrivna tidsfristen.

Den svenska lagstiftaren har som ovan framgått valt att utnyttja den befintliga myndighetsorganisationen för vattenförvaltningen utifrån ramdirektivet och fem av landets länsstyrelser har utsetts till vattenmyndigheter. Myndigheterna håller nu på att finna sig tillrätta i sin roll och att utveckla de instrument för vattenförvaltning som ramdirektivet kräver. Det är i detta skede svårt att dra några slutsatser om hur organisationen fungerar och huruvida några av de problem som Utredningen svensk vattenadministration befarade

²⁴⁸ Den 22 december 2003, se artikel 24 ramdirektivet samt avsnitt 3.6. ovan.

²⁴⁹ Artikel 3(7) ramdirektivet om myndigheternas upprättande hänvisar till artikel 24, se föregående not samt avsnitt 3.4. ovan.

skulle uppstå med länsstyrelser i rollen som vattenmyndigheter har visat sig i praktiken. En sådan bedömning torde vara möjlig först efter det att den första cykeln av arbetet utifrån ramdirektivet är slutförd.

När det gäller miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram som instrument för genomförande av sådana är svensk rätt i hög grad fortfarande under utveckling. Att den nuvarande svenska ordningen är otillfredsställande, både i allmänhet och utifrån ramdirektivets krav, tycks de flesta vara överens om. Olika utredningar har dock lagt fram olika förslag på hur de problem som finns skall lösas. Att en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte uppnås måste på något vis ges större inverkan vid tillsyn och tillståndsprövning. Myndigheterna måste kunna ställa särskilda krav i sådana situationer och ha större möjligheter att ingripa även mot befintliga verksamheter med tidigare meddelade tillstånd. Detta är dock mycket kontroversiellt. Möjligheter för myndigheter att vidta åtgärder mot en verksamhet som tidigare tillståndsprövats och som bedrivs i enlighet med ett meddelat tillstånd är mycket ingripande och innebär att ekonomiska satsningar blir riskabla. En utvidgning av myndigheternas möjligheter att ingripa kan anses påverka verksamhetsutövarnas rättssäkerhet negativt. Samtidigt är det knappast rimligt att nya verksamhetsutövare och utövare av icke-tillståndspliktig verksamhet skall bära i princip hela bördan för att uppnå en miljö kvalitetsnorm, när det kan vara äldre verksamheter med tillstånd som främst bidrar till att normen inte uppfylls. För att en reglering baserad på miljö kvalitetsnormer skall fungera krävs att miljö kvaliteten i praktiken tillåts utgöra utgångspunkten för olika åtgärder, inte tidigare meddelade tillstånd och ekonomiska satsningar. Ett sätt att säkra medinflytande och förutsebarhet för verksamhetsutövarna är att, som föreslagits, knyta utvidgade möjligheter för myndigheterna att ingripa till att ett åtgärdsprogram upprättats. Genom det samrådsförfarande som enligt svensk rätt tillämpas vid upprättandet av ett åtgärdsprogram ges verksamhetsutövare och andra aktörer som påverkas av programmet möjlighet att studera förslaget till åtgärdsprogram och framföra sina synpunkter.

Systemet med åtgärdsprogram behöver i svensk rätt vidareutvecklas och ges mer genomslagskraft. I ett fungerande system kan åtgärdsprogram vara ett betydelsefullt instrument, för genomförande av miljö kvalitetsnormer och för fördelning av bördor mellan olika aktörer som bidrar till negativ miljö påverkan. Som den svenska rättsordningen ser ut nu är åtgärdsprogram fortfarande något av ett främmande element, vilket visserligen har funnits i ett antal år, men som fortfarande inte riktigt har sammanfogats med övrig svensk lagstiftning och givits en plats i systemet. Följden är att myndigheter och kommuner inte riktigt vet hur de skall förhålla sig till upprättade åtgärdsprogram i sitt arbete. Åtgärdsprogram i form av föreskrifter innehållande krav direkt riktade till enskilda och andra miljö påverkare skulle helt klart innebära större betydelse och genomslagskraft för systemet med åtgärdsprogram. Ett sådant system förefaller dock vara mycket svårt att infoga i den befintliga svenska rättsordningen. Klart är att något måste ske för att åtgärdsprogram i svensk rätt skall få en tillräckligt effektiv utformning och reglering för att på ett bra sätt kunna fungera som instrument för genomdrivande av miljö kvalitetsnormer.

De problem med miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram i svensk rätt som här berörts är av stor betydelse för Sveriges genomförande av ramdirektivet för vatten då åtgärdsprogram enligt direktivet utgör det centrala instrumentet för att direktivets miljömål skall uppnås. I svensk rätt utgör direktivets miljömål dessutom miljö kvalitetsnormer. Att myndigheterna måste kunna ställa särskilda krav vid tillståndsprovning och tillsyn i fall då en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte uppnås följer av det kombinerade tillvägagångssätt som föreskrivs i ramdirektivet, enligt vilket strängare utsläppsregleringar måste kunna fastställas då en regel om miljö kvalitet fastställd utifrån gemenskapslagstiftning kräver det. Möjlighet för myndigheterna att ingripa mot befintliga verksamheter med tidigare meddelade tillstånd krävs också enligt flera punkter i ramdirektivets stadgande om grundläggande åtgärder, vilka föreskriver att olika förhandsregleringar skall kunna uppdateras när så är nödvändigt. Ett annat återkommande krav i ramdirektivets stadgande om grundläggande åtgärder är att olika förhandsregleringar regelbundet skall ses över. Även här är svensk rätt fortfarande i utvecklingsstadiet och det är tveksamt om ramdirektivets krav kan anses uppfyllt.

På många områden är det svårt att direkt uttala sig om huruvida svensk rätt uppfyller ramdirektivets krav på grundläggande åtgärder, eller säkerställer att sådana åtgärder kan vidtas. Till exempel möjligheterna att utfärda generella föreskrifter i syfte att motverka diffusa utsläpp och svensk rätt i förhållande till ramdirektivets krav på förbud mot direkta utsläpp av föroreningar till grundvatten har ovan diskuterats. Ett område där svensk rätt klart brister i förhållande till ramdirektivets krav på förhandsreglering är när det gäller äldre verksamheter som etablerats innan tillståndsplikt infördes.

Många av de brister och tveksamheter som här diskuterats, både när det gäller miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram som instrument i svensk rätt och när det gäller de grundläggande åtgärder som ramdirektivet ställer krav på, uppmärksammades redan av Miljöbalkskommittén vid arbetet med ramdirektivets implementering och redovisades i ett betänkande år 2002. Mycket få ändringar har dock skett till följd av kommitténs anmärkningar. Inom vissa områden har som framgått ovan mycket utredning skett och förslag lagts fram. Det förefaller nu vara hög tid att genomföra de ändringar som konstaterats så väl behövas. På andra områden tycks några ändringar överhuvudtaget inte vara under övervägande. Sverige med sin långa tradition av miljöarbete tycks ha svårt att acceptera att den svenska rättsordningen kan innehålla sådana brister i förhållande till ramdirektivet för vatten att några större lagändringar är nödvändiga för direktivets genomförande. Utifrån framställningen ovan kan det nuvarande svenska regelverket dock inte anses säkerställa ett effektivt genomförande av ramdirektivets olika krav och miljömål.

Bilaga

Sveriges indelning i avrinningsdistrikt



© Lantmäteriverket Gävle 2006. Medgivande I 2006/2182.

Avrinningsdistrikt	Vattenmyndighet
1. Bottenvikens avrinningsdistrikt	Länsstyrelsen i Norrbottens län
2. Bottenhavets avrinningsdistrikt	Länsstyrelsen i Västernorrlands län
3. Norra Östersjöns avrinningsdistrikt	Länsstyrelsen i Västmanlands län
4. Södra Östersjöns avrinningsdistrikt	Länsstyrelsen i Kalmar län
5. Västerhavets avrinningsdistrikt	Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Källförteckning

Doktrin

Bernitz, Ulf, Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, (1999), Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Krämer, Ludwig, *EC Environmental Law*, (uppl. 5 2003), Sweet & Maxwell, London.

Artiklar

Gipperth, Lena, *Ramdirektivet – ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser?*, publicerad i *Fågelperspektiv på rättsordningen – Vänbok till Staffan Westerlund*, (2002), Iustus förlag AB, Uppsala

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*.

Prop. 2001/02:65, *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*

Prop. 2003/04:2, *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*.

Prop. 2003/04:57, *Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning*.

Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*.

Offentliga utredningar

SOU 2002:105, *Klart som vatten*.

SOU 2002:107, *Bestämmelser om miljö kvalitet – Ramdirektivet för vatten*.

SOU 2003:124, *En effektivare miljöprövning*.

SOU 2005:59, *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*.

SOU 2005:113, *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer*.

Publikationer från EG:s institutioner

Rättsakter

Direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten.

Direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa förorenande ämnen i gemenskapens vattenmiljö.

Direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen.

Direktiv 80/778/EEG om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten, ändrat genom direktiv 98/83/EG.

Direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Övrigt

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Europeiska gemenskapens vattenpolitik, KOM(96)59.

Förslag till rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik, KOM(97)49.

Europaparlamentets och rådets beslut nr 2455/2001/EG om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område och om ändring av direktiv 2000/60/EG.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för grundvattnen mot föroreningar, KOM(2003)550.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring av direktiv 2000/60/EG, KOM(2006)397.

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa kemisk förorening av ytvatten i Europeiska unionen, KOM(2006)398.

Övriga publikationer

Boverket, *Yttrande över betänkandet "Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer"* (SOU 2005:113), (2006-05-15), dnr 20120-750/2006.
http://www.boverket.se/upload/publicerat/bifogade%20filer/Yttranden/Miljokvalitetsnormer/yttranden_mkn.pdf, 2006-11-07.

Common Implementation Strategy for the water framework directive (2000/60/EC), strategic document as agreed by the water directors under swedish presidency 2 may 2001.
<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/strategy.pdf>, 2006-09-22.

Jutman, Torbjörn, Olsson, Håkan, *Förslag till utformning av bedömningsgrunder för hydromorfologisk kvalitetsklassning av vattenförekomster i sjöar och vattendrag*, (2003), redovisning av ett uppdrag av Naturvårdsverket till SMHI.
<http://www.vattenportalen.se/docs/rapphyd0311.pdf>, 2006-10-22.

Lanz, Klaus, Scheuer, Stefan, *EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive*, (2001), European Environmental Bureau (EEB).
<http://www.eeb.org/publication/2001/EEB-Water-Handbook-Absolut-Final-2001.pdf>, 2006-09-07.

Moving to the next stage in the Common Implementation Strategy for the water framework directive (2000/60/EC) – progress and work programme for 2005 and 2006.
<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/strategy3.pdf>, 2006-09-22.

Naturvårdsverket, *En bok om svensk vattenförvaltning*, (2005).
<http://www.vattenportalen.se/docs/620-5489-9.pdf>, 2006-11-08.

Naturvårdsverket, *Yttrande över betänkandet "Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer"* (SOU 2005:113), (2006-05-04), dnr 104-1140-06.
http://www.naturvardsverket.se/dokument/omverket/yttrande/yttrandok/mkn/NV%20yttrande%20Atgardsprogram%20for%20MKN%20SOU%202005_113.pdf, 2006-11-07.

Naturvårdsverket, *Handbok om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*, (version 2006-05-23).
http://www.naturvardsverket.se/dokument/omverket/remisser/remisdok/ytvatten/dokument/handbok_060523_remiss.doc, 2006-11-08.

Vägledning för att fastställa referensförhållanden och gränser för ekologiska statusklasser för inlandsvatten, svensk översättning av dokumentet *Guidance on establishing reference conditions and ecological status class*

boundaries for inland surface waters, utarbetat av CIS Working Group 2.3 – REFCOND.

<http://www.vattenportalen.se> - om vattenportalen/vattenbibliotet/CIS, 2006-11-09.

Webbsidor

<http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/lagar/bedgrund/sjo/sjo.html>, 2006-11-07.

<http://www.vattenportalen.se>, 2006-11-09.

http://www.vattenmyndigheterna.se/vattenmyndigheten/amnen/Södra+Östersjön/Miljoovervakningsprogram_SO.htm, 2006-11-10.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=52406&lan=sv#search=%22Arbetsprogram%20och%20tidtabell%20f%C3%B6r%20f%C3%B6rvaltningsplanen%20i%20Torne%20%C3%A4lvs%20vattenf%C3%B6rvaltningsomr%C3%A5de%22>, 2006-11-15.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=52684&lan=fi#search=%22Arbetsprogram%20och%20tidtabell%20f%C3%B6r%20f%C3%B6rvaltningsplanen%20i%20Torne%20%C3%A4lvs%20vattenf%C3%B6rvaltningsomr%C3%A5de%22>, 2006-11-15.

Rättsfall

EG-domstolen

Mål C-293/97 Standley m.fl.