



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Karoline Magnusson

EU:s vattenlagstiftning ur ett miljöskyddsperspektiv

Ramdirektivet för vatten – ett framsteg för unionens
vattenresurser?

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljö rätt/EG-rätt

VT 2003

Sammanfattning

Vattendirektiv med en reglering som främst haft miljöskyddet som utgångspunkt har funnits på gemenskapsnivå sedan mitten på 1970-talet. Traditionellt har två sorters direktiv med skilda regleringstekniker trätt i kraft – miljökvalitetsdirektiv och direktiv avseende farliga ämnen. I kvalitetsdirektiv utgår regleringen från miljökvalitetsnormer. Regleringen i direktiven avseende farliga ämnen utgår från utsläppsgränsvärden. Både miljökvalitetsnormer och utsläppsgränsvärden är rättsligt bindande.

Trots vattenskyddsdirektiven har vattenmiljön i unionen försämrats. Kvalitetsdirektivens skydd omfattar endast miljöskydd för begränsade vattenförekomster. Utsläppsdirektiven inriktas främst på utsläpp från industrisektorn och direktiven gäller enbart utsläpp av specifika farliga ämnen. Kanske har de uppsatta miljökvalitetsnormerna/utsläppsgränsvärdena inte varit tillräckligt långtgående. Kanske måste de båda regleringsteknikerna kombineras för ett heltäckande skydd av vattenmiljön. Medlemsstaterna har i många gånger inte följt direktiven i en tillfredsställande utsträckning, något som fått till följd att direktiven inte fått maximal miljöskyddseffekt.

Ramdirektivet för vatten trädde i kraft den 22 december år 2000. Genom ramdirektivet införs en heltäckande reglering för vattenmiljön och direktivet omfattar i princip allt vatten inom medlemsstaternas territorier. Det generella syftet med direktivet är dels att förhindra ytterligare försämring av vattenmiljön och dels, att uppnå en god vattenstatus senast 2015. Regleringsmetodiken är ny och väldigt komplicerad. Regleringen utgår från att en önskad kvalitet på vattnet skall uppnås. Kvaliteten skall på sikt ligga så nära vattnets naturliga kvalitet som möjligt.

Olika metoder skall kombineras för att nå målet, t.ex. bästa möjliga teknik, miljökvalitetsnormer och utsläppsgränsvärden. Ramdirektivet för vatten illustrerar den höga ambitionsnivån för vattenskyddet som får anses vara rådande i gemenskapen idag. Regleringen i ramdirektivet ger emellertid upphov till flera frågor som står i direkt relation till direktivets förväntade miljöskydd. Det kan t.ex. ifrågasättas om miljömålen i artikel 4 är bindande för medlemsstaterna. Enligt min mening är inte miljömålen rättsligt bindande direkt genom artikel 4 i ramdirektivet. Ramdirektivet för vatten måste, trots en i vissa fall oklar reglering, anses utgöra ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser.

Många av de tidigare vattenskyddsdirektiven upphävs på sikt genom regleringen i ramdirektivet för vatten. I ramdirektivet finns det bestämmelser som garanterar att åtminstone den miljöskyddsnivå som dessa direktiv föreskriver skall upprätthållas. Andra miljöskyddsdirektiv kommer även fortsättningsvis att verka självständigt. En översikt av bestämmelserna

i direktiven som skall verka självständigt, bör göras för en eventuell anpassning till regelverket som ramdirektivet ställer upp.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund, frågeställningar och syfte	4
1.2 Disposition	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar	5
1.5 Forskningsläge	5
2 DIREKTIV SOM SKYDDAR VATTENMILJÖN	7
2.1 Allmänt	7
2.2 Dricksvattendirektivet	8
2.3 Badvattendirektivet	9
2.4 Fiskvattendirektivet	10
2.5 Skaldjursvattendirektivet	11
2.6 Direktiv som reglerar utsläpp av farliga ämnen	12
2.6.1 Vattenföroreningsdirektivet	12
2.6.2 Grundvattendirektivet	14
2.6.3 Dotterdirektiven till vattenföroreningsdirektivet	15
2.7 Fas 2 i vattenlagstiftningen	16
2.7.1 Avloppsvattendirektivet	16
2.7.2 IPPC-direktivet	17
3 RAMDIREKTIVET FÖR VATTEN	19
3.1 allmänt	19
3.2 Syftet med ramdirektivet för vatten	20
3.3 Avrinningsområde, avrinningsdistrikt och behörig myndighet	21
3.4 Miljömålen och regleringen för att uppnå dessa	22
3.4.1 Miljömål för ytvatten	22
3.4.2 Miljömål för grundvatten	24
3.4.3 Undantag från att uppnå miljömålen	25

3.5	Fastställande av miljö kvalitetsnormer	27
3.6	Kombinerat tillvägagångssätt för punktkällor och diffusa källor	28
3.7	Avrinningsdistriktens karakteristika	29
3.8	Övervakning	30
3.9	Åtgärdsprogram	31
3.10	Förvaltningsplaner	31
3.11	Tidsplan	32
3.12	Direktiv som kommer att upphävas	33
4	ANALYS	34
4.1	Vattenskyddsdirektiven fram till ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten	34
4.1.1	Kvalitetsdirektiven	34
4.1.2	Direktiv avseende farliga ämnen	36
4.1.3	Avloppsvattendirektivet och IPPC-direktivet	38
4.1.4	Hur har vattendirektiven följts?	39
4.2	Utvecklingen som ledde fram till antagandet av ramdirektivet för vatten	39
4.3	Ramdirektivet för vatten	40
4.3.1	Målsättningar, syften och miljömål	40
4.3.2	Miljömålen och frågan om miljömålen rättsliga status	42
4.3.3	Problemet med miljö kvalitetsnormer	44
4.3.4	Vattenplaneringen	44
4.4	Koppling till de tidigare vattendirektiven	45
4.5	Slutsats	46
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	48

Förkortningar

Avloppsvattendirektivet	Direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse
Badvattendirektivet	Direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten
Dricksvattendirektivet	Direktiv 75/440/EEG om den kvalitet som krävs på ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning.
Fiskvattendirektivet	Direktiv 78/659/EEG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskebestånden.
Grundvattendirektivet	Direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen.
IPPC-direktivet	Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.
Ramdirektivet för vatten	Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
SOU	Statens offentliga utredningar.
Vattenföroreningsdirektivet	Direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö.

1 Inledning

1.1 Bakgrund, frågeställningar och syfte

Vattenmiljön är prioriterad ur ett miljöskyddsperspektiv i den meningen att vatten har varit föremål för reglering på gemenskapsnivå sedan i början av 70-talet. Trots att runt 25 vattendirektiv har trätt i kraft har miljöskyddet för vatten inte varit tillräckligt. I ett försök att hantera problemet med en förorenad vattenmiljö antogs år 2000 ramdirektivet för vatten. Genom ramdirektivet för vatten införs en ny regleringsmetodik i förhållande till de äldre vattendirektiven.

Mitt syfte är att ur ett miljöskyddsperspektiv redogöra för olika vattendirektiv som antagits fram till ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten – hur ser regleringarna för miljöskyddet ut i vattendirektiven? Har direktiven följts på ett tillfredsställande sätt? Mot bakgrund av den materiella redogörelsen för regleringarna i direktiven analyseras direktivens bestämmelser. Positiva och negativa effekter med regleringarna för miljöskyddet lyfts fram.

Syftet är också att redogöra för, och analysera regleringen i ramdirektivet för vatten – Hur ser regleringstekniken ut i direktivet i förhållande till tidigare direktiv på vattenområdet? Vad är positivt respektive negativt med regleringen? Hur påverkas befintliga vattendirektiv av genomförandet av ramdirektivet för vatten? Kommer ramdirektivet för vatten sammantaget att innebära framsteg för vattenmiljön?

Min avsikt är att ge en inblick i – och förståelse för – bestämmelser i vattendirektiv som tar direkt sikte på skyddet för vattenmiljön

1.2 Disposition

Kapitel 2 inleds med en översiktlig, historisk beskrivning av regleringen för vattenmiljön. Därefter redogörs för det materiella innehållet i kvalitetsdirektiv och i direktiv som utgår från utsläppsstandarder. Kapitel avslutas med ett avsnitt som ägnas fas 2 i vattenlagstiftningen och en redogörelse görs för regleringen i avloppsvattendirektivet och IPPC-direktivet. I kapitel 3 redogörs det för den nya vattenregleringen som ramdirektivet för vatten föreskriver. Ramdirektivet för vatten ges faktamässigt, p.g.a. direktivets omfång och invecklade reglering, mer utrymme än övriga direktiv.

Kapitel 4 är ett analyskapitel. Under avsnittet 4.1 analyseras de vattenskyddsdirektiven som trätt i kraft innan ramdirektivet för vatten. De bestämmelser som studerats analyseras och positiva samt negativa effekter

för skyddet av vattenmiljön lyfts fram. Under avsnittet 4.2 analyseras bestämmelserna i ramdirektivet för vatten och en koppling görs till regleringarna i de tidigare vattendirektiven.

1.3 Metod och material

Metoden som tillämpats är traditionellt juridisk, i den mening att direktivstexter, rättsfall och litteratur på området har studerats. Texten är huvudsakligen av deskriptiv karaktär, slutsatser, tankar och reflektioner återges i analyskapitlet.

Direktivstexter utgör det grundläggande materialet för uppsatsen, vilket medför en i stora delar lagteknisk text. När intressanta synpunkter/fakta framkommit i litteraturen har dessa tagits med. Praxis har studerats. Rapporter från kommissionen ligger till grund för slutsatser av hur direktiven har följts av medlemsstaterna. Lena Gipperth har skrivit en för kapitel 4 och 5 aktuell artikel. Hennes resonemang presenteras i kapitel 4 och utgör många gånger utgångspunkter för analysen.

1.4 Avgränsningar

Redogörelsen för direktivens materiella innehåll inriktas på de artiklar som tar direkt sikte på skyddet för miljön. Direktiven återges således inte i sin helhet, vilket bör hållas i åtanke. Det finns många vattendirektiv som inte inriktas på skyddet av vattenmiljön, utan skyddet för folkhälsan. Dessa direktiv har indirekt betydelse för vattenmiljöskyddet i den meningen att de i regel inte medför ett särskilt långtgående skydd för vattenmiljön. För att belysa detta redogörs det för ett direktiv med hälsosyfte, övriga vattendirektiv av detta slag utesluts. Under avsnittet 2.7 – fas 2 i vattenlagstiftningen, kommer det inte att redogöras för regleringen i nitratdirektivet och inte heller för regleringen i det tredje dricksvattendirektivet.

Rättsliga grunder i fördragen för upprättande och antagande av direktiven lämnas därhän. Rapporter från kommissionen angående hur medlemsstaterna följt direktiven är mycket omfattande. Resultaten återges ofta individuellt för varje land. Av utrymmesskäl återges direkta uppgifter i rapporterna sparsamt. Slutsatser från att ha läst rapporterna (på kommissionens hemsida) återfinns emellertid i analysavsnittet till kapitel 2.

1.5 Forskningsläge

En jämförelse av miljöskyddsregleringen i vattendirektiv som trätt i kraft innan ramdirektivet för vatten med miljöskyddsregleringen i ramdirektivet

för vatten har tidigare genomförts av Lena Gipperth i artikeln
”*Ramdirektivet för vatten – ett framsteg för unionens vattenresurser?*”
Jämförelsen är översiktlig och inriktas inte på specifika
vattenskyddsdirektiv.

2 Direktiv som skyddar vattenmiljön

2.1 Allmänt

Historiskt har problem med förorenat vatten dominerat intresset för miljösituationen i medlemsstaterna. Inom medlemsstaterna hör de lagar som reglerar vatten till de äldsta miljöföreskrifterna. Gemenskapens miljöpolitik speglar utvecklingen i medlemsstaterna. Vattenmiljön utgör det äldsta och mest reglerade området inom gemenskapens miljösektorer.¹

Två tillvägagångssätt har traditionellt använts vid reglering för att undvika/minska förorening av vatten². Tillvägagångssättet med miljö kvalitetsnormer utgår från en uppsatt önskad kvalitet på vattnet. I det första miljöhandlingsprogrammet definierades begreppet miljö kvalitetsnormer som:

”standards which, with legally binding force, prescribe the levels of pollution or nuisance not to be exceeded in a given environment or part thereof”.³

Karaktäristiskt för en miljö kvalitetsnorm är att medlemsstaterna är skyldiga att se till att den uppfylls. EG-domstolens praxis visar att domstolen inte godtagit några ursäkter för att miljö kvaliteten eller lagstiftningen inte uppfyller de krav direktiven uppställer.⁴

Det andra tillvägagångssättet utgår från utsläppskrav. Utsläppskraven är rättsligt bindande och anger den maximala halten av ett ämne som tillåts släppas ut i vattnet.⁵

Medlemsstaterna har haft olika uppfattningar om valet mellan miljö kvalitetsnormer och utsläppskrav för att förebygga vattenförorening. Kommissionen hävdade att systemet med utsläppskrav var att föredra. Åtta medlemsstater stod bakom kommissionens förslag men Storbritanien argumenterade för systemet med miljö kvalitetsnormer. Resultatet blev en kompromiss mellan de båda systemen vilket var en nödvändighet för att *direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö* skulle kunna antas. Kompromissen prioriterar systemet med utsläppskrav. Systemet med miljö kvalitetsnormer kan emellertid också användas, även om det snarare ses som ett undantag än en

¹ Johnson & Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 1997, s. 29-30.

² Miljö kvalitetsnormer och utsläppskrav har även använts i kampen för att minska föroreningar generellt.

³ Första miljöhandlingsprogrammet för miljön (1973-1976), OJ 1973 C112/1.

⁴ Se t.ex. C 58/89 Europeiska domstolens rättsfallssamling 1991:1, s 4983.

⁵ Johnson & Corcelle, 1997, s. 29-30.

regel. Systemet med en tillämpning av utsläppskrav och miljö kvalitetsnormer parallellt går under beteckningen ”the parallel approach”.⁶ Kommissionen har delat in vattenlagstiftningen i två perioder – fas 1 och fas 2. Den första fasen sträcker sig fram till slutet av 1980-talet.⁷

2.2 Dricksvattendirektivet

*Direktiv 75/440/EEG*⁸ om den kvalitet som krävs på ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna var det första vattendirektivet som innehöll kvalitetsmål.⁹ Direktivet anger kvalitetskrav för ytvatten som efter lämplig behandling skall används som dricksvatten (artikel 1.1). Värdena som anges i direktivet är minimivärden och medlemsstaterna får när som helst fastställa strängare värden (artikel 6). Direktivet består av en ingress, 11 artiklar och 2 bilagor. I ingressen anges:

”den ökande användningen av vattenresurser för uttag av vatten avsett för mänsklig konsumtion gör det nödvändigt att minska föroreningen av vatten och att skydda det mot ytterligare försämring. Det är nödvändigt att skydda allmänhetens hälsa och att, för detta syfte, övervaka det ytvatten som avses användas för uttag av dricksvatten samt reningen av sådant vatten”.

Det primära målet för direktivet är följaktligen skyddet för folkhälsan. Dricksvattendirektivet avser kvaliteten hos vattnet när det befinner sig i sjöar eller andra vattendrag (artikel 1). I artikel 2 delas ytvattnet upp i tre gränsvärdegrupper, grupp A1, A2 och A3. Till vilken grupp respektive ytvatten hör beror på vilken grad av behandling som vattnet behöver genomgå innan det blir dricksvatten. Bilaga 1 anger dessa tre kategorier av typbehandlingar för förändringen av ytvattnet (A1, A2, A3). A3 kategorin innebär den mest avancerade reningen av vattnet innan det uppnår godkända värden enligt direktivet. Bilaga 2 listar ett stort antal parametrar och värden för respektive kategori. Medlemsstaterna skall fastställa värden som skall gälla för ytvatten i enlighet med de parametrar som uppställs i bilaga 2 (artikel 3.1). Medlemsstaterna skall vidare vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att ytvatten uppfyller kraven i direktivet (artikel 4.1). Undantag från de i direktivet uppställda kvalitetskraven kan tillåtas men endast i extremfall och med beaktande av kravet att skyddet för folkhälsan upprätthålls (artikel 4.3).

I ett fall¹⁰ inhämtade en italiensk domstol ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Atrazine, ett insektsgift, hade upptäckts i högre kvantiteter än direktivet tillät. Under vilka förutsättningar kunde högre värden av ett ämne än de i dricksvattendirektivet angivna tillåtas? Värden över de i direktivet

⁶ Johnson & Corcelle, 1997, s. 29-30. Se även Lena Gipperth, 2002, *Fågelperspektiv på rättsordningen vänbok till Staffan Westerlund*, ”Ramdirektivet för vatten – ett framsteg för unionens vattenresurser?” s. 471-472.

⁷ <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water/framework/overview.html>.

⁸ Ändrat genom följande direktiv: 79/869/EEG, 90/656/EEG, 91/692/EEG.

⁹ Mahmoudi, *EU:s miljö rätt*, 1995, s. 74.

¹⁰ Case 228/87 Pretura unificata di Torino v X (1988) ECR 5099.

angivna måste hänföras till speciella omständigheter (artikel 4.3). EG-domstolen tolkade ”speciella omständigheter” som brådskande situationer när myndigheter plötsligt behöver hantera svårigheter i dricksvattenförseelsen. Värden över de i direktivet angivna kan emellertid enbart tillåtas under den tid som det är nödvändigt för att återupprätta kvaliteten på vattnet.

Regleringstekniken i dricksvattendirektivet, med olika reningsgrader, befäster direktivets huvudmål – att folkhälsan skall skyddas. Miljöskyddsperspektiv förekommer dock. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa en fortlöpande förbättring av miljön. För detta ändamål skall staterna utarbeta systematiska åtgärdsplaner vilka skall leda till en avsevärd förbättring av vattnets kvalitet under de närmaste tio åren (artikel 4.2). Vidare är det inte tillräckligt att medlemsstaterna efterlever kvalitetsnormerna. Det finns även strängare, om inte formellt direkt bindande, riktvärden. Medlemsstaterna skall *sträva efter*¹¹ att uppnå de riktvärden som satts upp i bilaga två (artikel 3.3).

Haigh menar att regleringstekniken i direktivet innebär att ett land kan påverka vilka kvalitetsnormer som ska gälla för en viss ytvattentillgång. Om vattenkvaliteten blir för dålig kan man välja att inte längre använda vattenförekomsten som vattentäkt. Ett annat sätt kan vara att anpassa behandlingsgraden av vattnet. Om ytvattnet i en sjö inte uppnår kvaliteten i kategori A1 måste kvaliteten förbättras. Möjligheten finns dock att istället förbättra reningen av vattnet så att den kommer i kategori A2 eller A3.¹²

Dricksvattendirektivet kommer att upphävas sju år efter tidpunkten för ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten.¹³

2.3 Badvattendirektivet

Direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten innehåller kvalitetsmål. Direktivet är ett minimidirektiv (artikel 7.2) och omfattar runt 10 500¹⁴ badplatser inom gemenskapen. Direktivet består av en ingress, 14 artiklar och en bilaga. I ingressen anges:

” För att skydda miljön och människors hälsa är det nödvändigt att minska föroreningen av badvatten och att skydda sådant vatten mot ytterligare försämring”.

Staffan Westerlund hävdar att huvudsyftet med direktivet är skyddet för folkhälsan som kan påverkas negativt av förorenat badvatten.¹⁵

¹¹ Min kursiv.

¹² Westerlund Staffan, *EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv*, 1993, s. 90.

¹³ Ramdirektivet för vatten, artikel 22 p.1 st. 2 och st. 4.

¹⁴ Mahmoudi, 1995, s. 75.

¹⁵ Haigh Nigel, *EEC Environmental policy and Britain*, 1990, s. 61.

Staterna skall fastställa värden för parametrarna som anges i bilagan. Värdena får inte vara mindre stränga än vissa angivna (artikel 3.2 och bilagan kolumn 1). Medlemsstaterna skall dessutom sträva efter att tillämpa angivna riktvärden (artikel 3.1 och 3.3). Staterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom 10 år efter anmälan av direktivet överensstämmer med de fastställda gränsvärdena. Undantag från att tillämpa bestämmelserna i direktivet anges i artikel 8 och skall omedelbart anmälas till kommissionen. Undantagen får inte i något fall medföra att krav som är väsentliga för att skydda människors hälsa åsidosätts.

2001 överensstämde 95,8 % (84,8 % 1992) av de badplatserna vid kusten och 91,9 % (47,5 % 1992) av badplatserna vid inlandsytvatten med de obligatoriska normerna i badvattendirektivet.¹⁶

Åtgärder som krävs enligt badvattendirektivet skall inkluderas i åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet för vatten.¹⁷ Med hänsyn till bl.a. regleringen i ramdirektivet för vatten har kommissionen lagt fram ett förslag¹⁸ till ett nytt badvattendirektiv.

2.4 Fiskvattendirektivet

Direktiv 78/659/EEG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskebestånden, uppställer kvalitetsmål för sötvatten i avsikt att ge fisken möjlighet att leva under förmånliga förhållanden. Direktivet är ett minimidirektiv (artikel 9). Fiskvattendirektivet består av en ingress, 18 artiklar och 2 bilagor. I ingressen anges:

” För att miljön skall kunna skyddas och förbättras krävs konkreta åtgärder för skydd mot föroreningar i vatten, inklusive sådana vatten där sötvattenfisk lever. Det är från ekologisk och ekonomisk synpunkt nödvändigt att skydda fiskpopulationer mot utsläpp av föroreningar i vatten, vilkas konsekvenser kan vara att vissa arter decimeras eller helt dör ut”.

Miljösyftet är påtagligt. Det är vattenmiljön och fiskarna som lever däri som står i fokus och som primärt skall skyddas. Artikel 1 anger direktivets tillämpningsområde som sötvatten. Direktivet gäller de vattendrag som medlemsstaterna själv väljer ut. Urvalet baseras på vattendrag som medlemsstaterna anser behöver skyddas eller förbättras i kvalitet (artikel 1.1). Målet för direktivet är att skydda eller förbättra kvaliteten på

¹⁶ Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på badvatten. KOM(2002)581/slutlig, 2002/0254(COD), s. 2.

¹⁷ Ramdirektivet för vatten, bilaga 6.

¹⁸ Se not 16.

strömmande eller stillastående sötvatten där fisk lever eller skulle kunna leva om föroreningarna minskas eller elimineras (artikel 1.3).

Medlemsstaterna skall fastställa värden på de parametrar som anges i bilaga 1. Medlemsstaterna får inte fastställa värden som är lägre än de som anges i bilaga 1 kolumn 1 (artikel 3.2). Utrymmet för undantag från de uppställda värdena är restriktiva och hänförs främst till fall av exceptionell väderlek eller särskilda geografiska förhållanden (artikel 11).

Medlemsstaterna skall lämna upplysningar till kommissionen om bl.a. vilka vattendrag som valts ut, ändringar och tillstånd i dessa och utnyttjande av undantag. Kommissionen kan emellertid också begära in information från medlemsstaterna (artikel 15).

Fiskvattendirektivet skall upphävas med verkan 13 år efter tidpunkten för ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten.¹⁹

2.5 Skaldjursvattendirektivet

Direktiv 79/923/EEG²⁰ om kvalitetskrav för skaldjursvatten syftar till att garantera en lämplig miljö för skaldjurs tillväxt. Direktivet är ett minimidirektiv (artikel 9). Skaldjursvattendirektivet består av en ingress, 16 artiklar och en bilaga. I ingressen anges:

” I syfte att skydda och förbättra miljön krävs konkreta åtgärder för att skydda vattenområden, inklusive skaldjursvatten, mot föroreningar. Det är nödvändigt att skydda vissa populationer av skaldjur från olika skadliga effekter av utsläpp av förorenande ämnen i havet”.

Artikel 1 anger att direktivet avser kvaliteten på skaldjursvatten. Medlemsstaterna väljer själv ut de kust- och bräckvatten som de anser behöver skyddas eller förbättras för att göra det möjligt för skaldjur att leva under förmånliga förhållanden (artikel 1).

Att medlemsstaterna själv skall utse kustvatten eller områden med bräckt vatten som är i behov av skydd kan tyckas leda till att medlemsstaterna kan utse vatten godtyckligt. Direktivet blir lätt att leva upp till om enbart ett fåtal vatten utses. En dom från EG-domstolen²¹ slår dock fast att medlemsstaterna måste utse alla skaldjursvatten inom deras territorier som behöver skydd eller förbättring för skaldjurs förmåga att leva och må bra. I domskälen anges att medlemsstaterna har rätt att avgöra om det föreligger ett behov av skydd för ett visst vatten. Däremot finns det inget i direktivet som tillåter länderna att inte tillämpa direktivet på alla skaldjursvatten där ett behov av skydd faktiskt finns. Italien hade misslyckats med att uppfylla

¹⁹ Ramdirektivet för vatten, artikel 22 punkt 2 stycke 1.

²⁰ Ändrat genom direktiv 91/692/EEG.

²¹ Case C-225/96 Commission v Italy (1997) ECR 6887.

direktivet eftersom man inte hade utsett alla skaldjursvatten inom territoriet som faktiskt behövde skydd.

Medlemsstaterna skall för de angivna vattenförekomsterna fastställa värden för de parametrar som förtecknas i bilagan (artikel 3.1). Precis som i de tidigare kvalitetsdirektiven anges minimivärden (artikel 3.2 och bilagan kolumn 1). Det anges även riktvärden som medlemsstaterna skall sträva efter att uppnå (artikel 32 och bilaga 1 kolumn G).

Undantag från att uppfylla de värden som fastställts i enlighet med direktivet hänför sig, i likhet med fiskvattendirektivet, till väderförhållanden eller geografiska förhållanden av exceptionellt slag (artikel 11). Medlemsstaterna skall förse kommissionen med information om bl.a. de vatten som har angetts. Kommissionen kan på eget initiativ också begära information från medlemsstaterna, under förutsättning att begäran är välgrundad (artikel 13).

Skaldjursvattendirektivet skall upphävas med verkan 13 år efter ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten.²²

Fiskvattendirektivet och skaldjursvattendirektivet har, till följd av bristfällig geografisk täckning och avsaknad av information, inte blivit genomförda på ett tillfredsställande sätt.²³

2.6 Direktiv som reglerar utsläpp av farliga ämnen

I dessa direktiv regleras vattenkvaliteten främst genom uppställandet av utsläppsstandarder för vissa farliga ämnen och inte genom kvalitetsnormer för vattenmiljön.

2.6.1 Vattenföreningdirektivet

Direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö är det första direktivet som reglerar utsläpp genom utsläppsstandarder. Vattenföreningdirektivet slår fast basprinciperna i kampen mot vattenförorening i gemenskapen. Direktivet är ett minimidirektiv (artikel 10) och det skall följas av dotterdirektiv som mer specifikt reglerar utsläpp av en del av ämnena som upptas i direktivet. Vattenföreningdirektivet består av en inledning, 15 artiklar och en bilaga.

²² Ramdirektivet för vatten, artikel 22.2 undersats 2.

²³ Report on the Application of Community law on the environment 1992, COM(93) 320/2, s. 142 ff.

Bilagan består av två listor (lista 1 och 2) över olika kategorier ämne. I Ingressen anges:

”Det är angeläget att medlemsstaterna snarast möjligt och samtidigt vidtar övergripande åtgärder för att skydda gemenskapens vattenmiljö mot förorening, särskilt sådan som orsakas av vissa svårnedbrytbara, giftiga och bioackumulerbara ämne”.

Det är följaktligen vattenmiljön som direktivet syftar till att skydda. Tillämpningsområdet för direktivet är: inlandsytvatten, territorialvatten, inre kustvatten och grundvatten (artikel 1). Medlemsstaterna skall i enlighet med direktivet vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att de vatten som anges i artikel 1 förorenas av farliga ämnen i förteckning 1 i bilagan. Medlemsstaterna skall även vidta lämpliga åtgärder för att minska föroreningen av dessa vatten av ämnena i förteckning 2 i bilagan (artikel 2).

Ett utsläpp som kan innehålla något av de ämnen som finns med i förteckning 1 (svarta listan) kräver förhandstillstånd. Ett tillstånd får enbart beviljas för en begränsad tidsperiod men kan förnyas. Tillståndet skall innehålla utsläppsnormer. Om utsläppsnormerna inte uppfylls skall den behöriga nationella myndigheten vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att villkoren i tillståndet uppfylls. Om det är nödvändigt skall utsläppet förbjudas (artikel 3.1, 3.2, 3.4 och 5.4). Bestämmelserna om utsläpp till grundvatten i direktivet upphörde att gälla i samband med genomförandet av ett särskilt direktiv om grundvatten (artikel 4.1 och 4.4).

Rådet skall efter förslag från kommissionen fastställa de gränsvärden som inte får överskridas i utsläppsnormerna för de ämnena i förteckning 1 i bilagan, svarta listan. Rådet skall även fastställa kvalitetsmål avseende ämnena som upptas i svarta listan. De fastställda gränsvärdena skall gälla utom i de fall då en medlemsstat kan visa för kommissionen att uppsatta kvalitetsmål uppfylls och fortlöpande upprätthålls inom hela det geografiska område som kan påverkas av utsläppen. Vart femte år omprövar rådet de fall då metoden med kvalitetsmål tillämpats (artikel 6.1, 6.2 och 6.3). Genom direktivet skapas regleringstekniken som fått beteckningen ”the parallell approach”.

För att begränsa förorening av de ämnen som anges i förteckning 2 i bilagan (gråa listan) skall medlemsstaterna upprätta särskilda program. Förhandstillstånd krävs för alla utsläpp till de vatten direktivet omfattar av ämnen förtecknade i gråa listan. I tillståndet skall utsläppsnormer fastställas. Programmen skall även innehålla kvalitetsmål som skall överensstämja med befintliga rådsdirektiv. För utsläpp av ämnen förtecknade i lista 2 är det kvalitetsmål som gäller och inte krav på bästa möjliga teknik. Direktivet är emellertid ett minimidirektiv och krav på bästa tillgängliga teknik kan givetvis ställas av den enskilda staten.

För genomförandet av direktivet skall medlemsstaterna på begäran av kommissionen tillhandahålla de uppgifter som krävs. Sammanfattningar av de program som medlemsstaterna skall upprätta för ämnen förtecknade i den

grå listan samt resultaten av deras genomförande skall dessutom inlämnas till kommissionen (artikel 13 och artikel 7.5).

Vattenföroreningsdirektivet skall upphävas med verkan 13 år efter tidpunkten för ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten.²⁴

2.6.2 Grundvattendirektivet

I samband med antagandet av vattenföroreningsdirektivet insåg gemenskapen behovet av att skydda grundvattnet mot utsläpp av farliga ämnen. Till följd av detta antogs *direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen* (grundvattendirektivet). Direktivet är ett minimidirektiv (artikel 19) Grundvattendirektivet består av en ingress, 22 artiklar och en bilaga. Bilagan består, precis som i vattenföroreningsdirektivet, av två listor (lista 1 och 2) över olika kategorier ämnen. I ingressen anges:

”Det är angeläget att vidta åtgärder för att skydda grundvatten inom gemenskapen mot förorening, särskilt sådan som orsakas av vissa giftiga, svårnedbrytbara och bioackumulerbara ämnen”.

Syftet är således att skydda vattenmiljön vilket också kommer till uttryck i artikel 1.1. Syftet är även att så långt som det är möjligt hindra eller undanröja konsekvenserna av den förorening som redan har skett (artikel 1.1). En del utsläpp omfattas inte av direktivet.²⁵

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra tillförsel till grundvatten av de ämnen som upptas i förteckning 1. Medlemsstaterna skall även begränsa tillförsel till grundvatten av de ämnen som listats i förteckning 2, för att undvika förorening (artikel 3). För att uppfylla dessa krav skall medlemsstaterna förbjuda direkta utsläpp av ämnen i förteckning 1. Direkta utsläpp av ämnena i förteckning 2 skall förhandsgranskas, med målsättningen att begränsa utsläppen. Medlemsstaterna skall förhandsgranska alla former av slutligt omhändertagande eller deponering av ämnena i förteckning 1 som kan medföra indirekta utsläpp. Antingen skall verksamheten förbjudas eller så skall tillstånd ges med villkor att alla tekniska åtgärder skall vidtas för att förhindra utsläpp. Ett annat villkor för tillstånd är att grundvattnet och dess kvalitet blir föremål för den övervakning som behövs. Medlemsstaterna skall även förhandsgranska sådant slutligt omhändertagande eller

²⁴ Ramdirektivet för vatten, artikel 22.2 undersats 4.

²⁵ Utsläpp av avloppsvatten från glesbebyggelse utan anslutning till avloppssystem undantas från tillämpningsområdet. En förutsättning är emellertid att bebyggelsen är belägen utanför områden som är skyddade p.g.a. sin betydelse för vattenförsörjningen. Behörig myndighet i respektive medlemsstat kan undanta utsläpp där nivån av de ämnen som förtecknas är så små att det inte föreligger någon risk för att det mottagande vattnets kvalitet försämras. Utsläpp som innehåller radioaktiva ämnen omfattas inte av direktivet, artikel 2 punkt a-c.

deponering av material innehållande ämnena i förteckning 2 i syfte att slutligt omhänderta ämnen som kan medföra indirekta utsläpp. Med utgångspunkt från granskningen får tillstånd ges. Samma villkor som för tillstånd för ämnen i förteckning 1 skall gälla.

Ett givet tillstånd kan endast meddelas för en begränsad tidsperiod och skall omprövas minst vart fjärde år. Om den som begärt tillstånd inte kan uppfylla de villkor som gäller för tillståndet skall den behöriga myndigheten vidta lämpliga åtgärder för att se till att villkoren följs. Tillståndet skall upphävas om det är nödvändigt (artikel 11, 12 och 13).

Vissa medlemsstaters genomförande av direktivet har varit otillfredsställande.²⁶ Grundvattendirektivet skall upphävas med verkan 13 år efter ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten.²⁷

Vattenföroreningsdirektivet och grundvattendirektivet uppvisar påtagliga likheter. En viktig skillnad är emellertid att direkta utsläpp av ämnen uppförda på lista 1 är underkastade ett totalförbud enligt grundvattendirektivet. Motsvarande tillförsel av ämnen uppförda på lista 1 i vattenföroreningsdirektivet kan däremot tillåtas under vissa förutsättningar. Grundvatten åtnjuter följaktligen ett starkare rättsligt skydd än de vatten som skyddas av vattenföroreningsdirektivet.

2.6.3 Dotterdirektiven till vattenföroreningsdirektivet

Under 80- talet antog rådet en rad direktiv rörande utsläpp av specifika ämnen i vattnet. Direktiven²⁸ är dotterdirektiv till vattenföroreningsdirektivet. Direktiven följer uppbyggnaden i vattenföroreningsdirektivet. Utsläppsnormer för industrianläggningar och kvalitetsmål för vattenmiljön fastställs. De tillstånd som avses i artikel 3 i vattenföroreningsdirektivet skall innehålla villkor som är minst lika stränga som de som anges i bilagorna till de olika dotterdirektiven. Medlemsstaterna skall ansvara för övervakningen av den vattenmiljö som påverkas av industriutsläpp. För nya anläggningar skall bästa tillgängliga teknik användas.²⁹

²⁶ Domstolen har avkunnat domar mot Belgien. Se mål 237/90 Commission v. Belgium (1992) ECR I-5973; se även COM (94) final, OJ C 154/1, 6 juni 1994, sektion 2.2.

²⁷ Ramdirektivet för vatten, artikel 22.2 undersats 3.

²⁸ Direktiv 82/176/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från klor-alkaliindustrin, direktiv 83/513/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp, direktiv 84/156/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin, direktiv 85/513/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan, Direktiv 86/280/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.

²⁸ Ramdirektivet för vatten, bilaga 9.

²⁹ Uppgifterna utgör en sammanställning av uppgifter i de olika direktivtexterna (se not 29).

Regleringen i dotterdirektivet, direktiv 86/280/EEG, om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till vattenföreningsdirektivet ger möjlighet att tillämpa direktivet på andra ämnen från förteckning 1. Ämnen från förteckning 1 kan läggas till i efterhand genom en bilaga till direktiv 86/280/EEG. Rådet beslutade sig för att i framtiden använda denna förenklade metod i stället för att tillämpa den tidskrävande lagstiftningsproceduren och anta ett individuellt direktiv för varje ämne.³⁰

De gränsvärden och kvalitetsmål som fastställts enligt dotterdirektiven skall betraktas som gränsvärden för utsläpp och miljökvalitetsnormer i ramdirektivet för vatten. Dotterdirektiven kommer således att verka parallellt med ramdirektivet för vatten.³¹

Vattenföreningsdirektivet och dess dotterdirektiv har inte blivit genomförda på ett tillfredsställande sätt i medlemsstaterna. Sverige uppfyller t.ex. inte alla krav enligt direktiven ännu.³²

2.7 Fas 2 i vattenlagstiftningen

På ett ministerseminarium i Frankfurt 1988 sågs den befintliga vattenlagstiftningen över, vilket resulterade i den 2: a fasens vattenlagstiftning. De första resultaten kom 1991 vid antagandet av avloppsvattendirektivet och nitratdirektivet. Andra framsteg i fasen är antagandet av det tredje dricksvattendirektivet och tillkomsten av IPPC-direktivet.³³

2.7.1 Avloppsvattendirektivet

Avloppsvattendirektivet består av en ingress, 20 artiklar och 3 bilagor. I ingressen till direktivet kan följande läsas:

”För att förhindra att miljön tar skada när otillräckligt renat avloppsvatten från tätbebyggelse släpps ut, bör i allmänhet sekundär rening av sådant avloppsvatten ske”.

³⁰ Mahmoudi, 1995, s. 81.

³¹ Kommissionens hemsida samt SOU 2002:107, *Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige*, s. 179 och 208.

Direktivet syftar således till att skydda miljön vilket även kommer till uttryck i artikel 1.³⁴ Direktivet gäller hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer (artikel 1.1). Avloppsvattendirektivet inriktar sig inte på något speciellt ämne. Medlemsstaterna skall se till att det för alla tätorter³⁵ finns ledningsnät och reningsverk för att ta hand om avloppsvatten från tätbebyggelse (artikel 3 och artikel 2.6). Medlemsstaterna skall säkerställa att avloppsvatten före utsläpp genomgår den rening som uppställs i direktivet och att reningsverk som uppfyller kraven på rening finns (artikel 4, 5, 6, 7 och 10 samt bilaga 1). Undantagen är restriktiva och leder till en förlängd tidsfrist för genomförandet, dock max till den 31 december 2005 (artikel 8).

Medlemsstaterna skall säkerställa att utsläpp av industrispillvatten som skall ledas till ledningsnät och reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse, före den 31 december 1998 skall omfattas av på förhand fastställda regleringar och/eller särskilda tillstånd (artikel 11³⁶ och bilaga 1 C).

I en rapport från kommissionen 1999 framgår, med vissa invändningar, att direktivet hittills generellt har genomförts i hela unionen utom i Bryssel och Milano, dock inte alltid inom angivna tidsramar.³⁷

2.7.2 IPPC-direktivet

IPPC-direktivet består av en ingress, 23 artiklar och 4 bilagor. Direktivet är ett ramdirektiv (ingressen). I artikel 1 anges syfte och tillämpningsområde. Syftet är att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från de verksamheter som anges i bilaga 1³⁸. Direktivet innehåller bestämmelser som syftar till att undvika, och när detta visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark från dessa verksamheter. En så hög skyddsnivå som möjligt för miljön som helhet skall uppnås (artikel 1). Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att anläggningen drivs på sådant sätt att alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att bästa tillgängliga teknik³⁹ används. Ingen betydande förorening skall orsakas och

³⁴ ”Syftet med direktivet är att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av de nämnda utsläppen av avloppsvatten” (artikel 1st 2).

³⁵ Tätort definieras i artikel 2.4 som: ett område där befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna är så koncentrerade att spillvatten från tätbebyggelse kan insamlas och ledas till ett avloppsreningsverk eller ett slutligt utsläppsställe.

³⁶ Se vidare artikel 13.

³⁷ Kommissionens rapport 21/1/1999, <http://www.watermunc.com/gb/dgllen01.htm>.

³⁸ Bilaga 1 omfattar en mängd kategorier av anläggningar t.ex. industrier inom energisektorn, anläggningar för produktion och omvandling av metaller, anläggningar inom mineralindustrin och anläggningar inom kemisk industri.

³⁹ Bästa tillgängliga teknik definieras i artikel 2.11 som det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunden för

energianvändningen skall vara effektiv (artikel 3⁴⁰). För nya anläggningar skall tillstånd krävas. Om en anläggning inte uppfyller de krav som ställs i direktivet avslås ansökan om tillstånd (artikel 4 och 8). Befintliga anläggningar skall drivas i överensstämmelse med kraven i direktivet senast åtta år efter dagen för genomförandet av direktivet (artikel 5). Artikel 9 anger utförligt vilka villkor som skall gälla för tillstånd och medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa efterlevs (artikel 14).

Rådet skall på förslag av kommissionen fastställa utsläppsgränsvärden för de kategorier av anläggningar som avses i bilaga 1⁴¹, och för de förorenande ämnen som avses i bilaga 3. I avsaknad av utsläppsgränsvärden på gemenskapsnivå som fastställts i enlighet med detta direktiv, skall relevanta utsläppsgränsvärden enligt de direktiv som nämns i bilaga 2 och i andra gemenskapsregler tillämpas på de anläggningar som direktivet omfattar som miniminivåer för utsläppsgränsvärden enligt direktivet (artikel 18). I bilaga 2 upptas vattenföroreningsdirektivet och dess dotterdirektiv.

Så snart som de åtgärder som föreskrivs i artiklarna 4, 5 eller 12 har vidtagits för en anläggning skall det undantag som föreskrivs i artikel 6.3 vattenföroreningsdirektivet inte längre gälla för de anläggningar som omfattas av IPPC-direktivet (artikel 20.3 st. 2).

utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.

⁴⁰ Ytterligare krav för hur anläggningen skall drivas ställs upp i artikel 3.

⁴¹ Utom för de avfallsdeponier som avses i kategorierna 5.1 och 5.4 i bilagan.

3 ramdirektivet för vatten

3.1 allmänt

Trots en gemensam lagstiftning för skyddet av vatten har tillgången på rent vatten inom unionen generellt försämrats. Behovet av en mer heltäckande reglering som kunde förhindra den negativa vattenmiljöutvecklingen och dessutom leda till förbättringar uppmärksammades i slutet av 1980-talet och medförde att arbetet med att ta fram en ny omarbetad vattenlagstiftning tog fart.⁴²

Arbetet ledde till antagandet av ramdirektivet för vatten den 23 oktober 2000. Direktivet trädde i kraft den 22 december samma år då det publicerades i EGT. Ramdirektivet för vatten är ett minimidirektiv och består av en utförlig ingress (53 punkter), 26 artiklar och nio bilagor (sammanlagt 72 sidor). Ett tillägg till direktivet blev klart under hösten 2001. Det handlar om prioriterade ämnen och blir bilaga 10 till direktivet⁴³. Direktivet är följaktligen betydligt mer omfattande än tidigare direktiv på området.

I ingressen till ramdirektivet för vatten kan bl.a. följande läsas:

”Vatten inte är vilken vara som helst utan ett arv som måste skyddas, förvaras och behandlas som ett sådant”.

”Gemensamma principer behövs för att samordna medlemsstaternas insatser för att förbättra skyddet av gemenskapens vattenresurser både när det gäller kvantitet och kvalitet, främja en hållbar vattenanvändning, bidra till regleringen av gränsöverskridande vattenproblem, skydda akvatiska ekosystem och sådana terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av dem samt skydda och utveckla de potentiella användningsområdena för gemenskapens vattenresurser”.

Att uppnå god vattenstatus är det primära målet med direktivet. Det slutgiltiga målet med direktivet är dels att uppnå att all förorening av prioriterade farliga ämnen upphör fullständigt, dels att bidra till att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära ett naturligt tillstånd av förekommande ämnen.⁴⁴

⁴² Gipperth Lena, (2002), s. 468.

⁴³ <http://www.naturvardsverket.se>

⁴⁴ Ramdirektivet för vatten, ingressen.

3.2 Syftet med ramdirektivet för vatten

Syftet med ramdirektivet för vatten kommer till uttryck i artikel 1:

”Syftet med detta direktiv är att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten⁴⁵, vatten i övergångszon⁴⁶, kustvatten⁴⁷ och grundvatten⁴⁸ för att

- hindra ytterligare försämring och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och, vad avser vattenbehov, även terrestra vattensystem och våtmarker som är i direkta behov av akvatiska ekosystem,
- främja en hållbar vattenanvändning baserat på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser, och
- eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön bland annat genom särskilda åtgärder för en gradvis minskning av utsläpp och spill av prioriterade ämnen samt genom utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen upphör eller stegvis elimineras,
- säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och förhindra ytterligare förorening, och
- bidra till att minska effekterna av översvämning och torka och därigenom bidra till
 - tillräcklig tillgång på ytvatten och grundvatten av god kvalitet som behövs för en hållbar, balanserad och rättvis vattenbehandling,
 - en betydande minskning av förorening av grundvatten,
 - skydd för territoriella och marina vatten,
 - uppfyllande av målen för relevanta internationella överenskommelser” (detta stycke är inte återgivet i sin helhet).

Ramdirektivet för vatten har karaktären av en ramlag och omfattar till skillnad från många tidigare direktiv⁴⁹ på området i princip allt vatten inom medlemsstaternas territorier. Det är primärt vattenmiljön som skall skyddas och så långt som möjligt återställas. En bättre vattenmiljö kommer givetvis, sett ur ett hälso- och trivselperspektiv, att föra med sig positiva effekter för oss människor.

⁴⁵ Ytvatten definieras i art 2.1 som inlandsvatten utom grundvatten; vatten i övergångszon och kustvatten utom när det gäller kemisk status då det även skall inbegripa territorialvatten. Inlandsvatten definieras i art 2.3 som allt stillastående eller strömmande vatten på markytan och allt grundvatten på landsidan av den baslinje från vilken territorialvattnets bredd mäts.

⁴⁶ Vatten i övergångszon definieras i art 2.6 som förekomst av ytvatten i närheten av flodutlopp som delvis är av salthaltig karaktär till följd av närheten till kustvatten men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattenströmmar.

⁴⁷ Kustvatten definieras i art 2.7 som ytvatten som finns innanför den linje på vilken varje punkt befinner sig på ett avstånd av en sjömil från närmaste punkt på den baslinje från vilken bredden av territorialvattnet mäts och som, när det är lämpligt, sträcker sig till den yttre gräns för vatten i övergångszon.

⁴⁸ Grundvatten definieras i art 2.2 som allt vatten som finns under markytan i den mättande zonen och som står i direkt kontakt med marken eller underliggande jordlager.

⁴⁹ Dock är vattenföroreningsdirektivet och dess dotterdirektiv av generell karaktär i den bemärkelsen att direktiven omfattar i princip alla vatten inom medlemsstaternas territorier.

3.3 Avrinningsområde, avrinningsdistrikt och behörig myndighet

Avrinningsområde⁵⁰, avrinningsdistrikt⁵¹ och behörig myndighet⁵² är nyckelord i den nya vattenplaneringen som direktivet föreskriver. Framtidens vattenplanering skall utgå från avrinningsområden, naturens egna gränser för vattnets flöde ska följas. Ett avrinningsområde begränsas av höjder (vattendelare) i landskapet. Allt vatten som regnar ner över avrinningsområdet samlas upp i en given punkt, i t.ex. ett vattendrag, och förs på sikt ut i havet. Avrinningsdistrikt anger de nya administrativa gränserna för vattenplaneringen.⁵³ Sverige kommer sannolikt att indelas i 5 distrikt.⁵⁴

Medlemsstaterna skall identifiera de enskilda avrinningsområden som ligger inom deras nationella territorier⁵⁵ och skall därefter hänföra avrinningsområdena till enskilda distrikt. Mindre avrinningsområden kan kombineras med större eller förenas med större områden för att bilda enskilda avrinningsdistrikt där detta är lämpligt. Grundvatten som inte följer ett speciellt avrinningsområde skall föras till det närmaste eller lämpligaste avrinningsdistriktet. Kustvatten skall hänföras till det/de närmaste eller lämpligaste avrinningsdistriktet/-distrikten (artikel 3.1).

Inom varje avrinningsdistrikt skall register upprättas över de områden som enligt annan EG-lagstiftning behöver skydd av yt- och/eller grundvatten. Registren skall omfatta alla vattenförekomster som används eller ämnar användas för uttag av vatten avsett för mänsklig konsumtion (främst dricksvatten). Registren skall även omfatta områden med känsliga naturvärden. Vatten som kategoriserats som rekreativsvatten; t ex sjöar med badstränder eller vattendrag med betydande fritidsfiske, skall också registreras. Mer information om vilka typer av vatten som skall kategoriseras finns i en bilaga till direktivet.

Medlemsstaterna skall nationellt säkerställa lämpliga administrativa arrangemang, vilket innefattar att de skall utse lämplig behörig myndighet inom varje avrinningsdistrikt som ligger på deras respektive territorium. Myndigheterna är ansvariga för uppfyllelsen av bestämmelserna i

⁵⁰ Avrinningsområde definieras i artikel 2.13 som landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en serie av åar, floder och, möjligen, sjöar till en viss punkt i ett vattendrag (normalt en sjö eller ett flodutlopp).

⁵¹ Avrinningsdistrikt definieras i artikel 2.13 som land – och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund och kustvatten, som enligt artikel 3.1 identifieras som huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden.

⁵² Behörig myndighet definieras i artikel 2.16 som en eller flera myndigheter som identifieras enligt artikel 3.2 eller 3.3.

⁵³ Naturvårdsverkets information, Ett nytt ramdirektiv för vatten del 1, s. 4.

⁵⁴ SOU 2002:105, s.9.

⁵⁵ Avrinningsområde som täcker mer än en medlemsstats territorium skall hänföras till ett internationellt avrinningsdistrikt (artikel 3.3).

ramdirektivet för vatten inom respektive distrikt (artikel 3.2 och 3.3). Myndigheterna kan bestå av nya formationer eller av befintliga organ (artikel 3.6). Myndigheterna skall ha inrättats senast tre år efter det att ramdirektivet för vatten trätt i kraft, alltså i slutet av år 2003 (artikel 3.7 och 24). Senast sex månader därefter skall medlemsstaterna överlämna en förteckning över sina behöriga myndigheter till kommissionen (artikel 3.8⁵⁶).

Indelning av vattenförekomster efter naturens egna gränser är inte en nyhet för alla medlemsstater utan förekommer redan i flera medlemsstater.⁵⁷ För de medlemsstater (t.ex. Sverige) som tillämpar andra, administrativa gränser krävs en stor arbetsinsats för att genomföra den nya vattenindelningen. Myndighetsorganisationen måste också ses över och anpassas till den nya vattenindelningen.

Artikel 3.4 anger att medlemsstaterna skall se till att direktivets krav för att uppnå miljömålen i artikel 4, och i synnerhet alla åtgärdsprogram, samordnas för hela avrinningsdistrikt.

Lena Gipperth menar att miljöperspektivet i ramdirektivet för vatten är särskilt tydligt genom att målsättningarna och de åtgärder som skall vidtas för att uppnå målsättningarna skall utgå från vattenresurserna inom ett avrinningsområde.

3.4 Miljömålen och regleringen för att uppnå dessa

De syften som kommer till uttryck i artikel 1 står i nära samband med miljömålen som ställs upp i artikel 4. Artikel 4 är den centrala artikeln i ramdirektivet för vatten. Artikel 4 utgör utgångspunkten för regleringen i direktivet samtidigt som en återkoppling till denna kontinuerligt måste göras för att se om de åtgärder som vidtas i enlighet med bestämmelserna i direktivet, är tillräckliga för att uppnå de uppsatta miljömålen.

3.4.1 Miljömål för ytvatten

Medlemsstaterna skall när det gäller ytvatten (floder, sjöar, kustvatten) genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster (artikel 4a. i). Alla ytvattenförekomster skall skyddas, förbättras och återställas *“i syfte att*

⁵⁶ I bilaga 1 anges vilken information som krävs för förteckningen över behöriga myndigheter bl.a. den behöriga myndighetens namn och adress, rättsliga ställning och ansvar.

⁵⁷ <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/overview.html>.

uppnå”⁵⁸ god ytvattenstatus i enlighet med bestämmelserna i bilaga 5 senast 15 år efter direktivets ikraftträdande (år 2015) (artikel 4a. ii). God ytvattenstatus definieras i artikel 2.18 som den status som uppnås av en ytvattenförekomst när både dess ekologiska status⁵⁹ och dess kemiska status⁶⁰ är åtminstone god. Den ekologiska statusen är en nyhet. Vad god ekologisk status innebär definieras i bilaga 5 och identifieringen utgår från termerna biologiska kvalitetsfaktorer, hydromorfologiska kvalitetsfaktorer (eventuell påverkan/inverkan på vattnets väg och flöde) och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer (siktdjup, syrehalt, halt av näringsämnen etc.). Systemet är komplicerat men kan förenklat sägas innebära att vattnets status i stort sett skall överensstämma med naturliga förhållanden.

Medlemsstaterna skall när det gäller konstgjorda⁶¹ och kraftigt modifierade vattenförekomster⁶² skydda och förbättra dessa i syfte att uppnå en god ekologisk potential⁶³ och en god kemisk ytvattenstatus senast 15 år efter direktivets ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i bilaga 5 (artikel 4a. iii). Kraven för dessa ytvattenförekomster är lägre än de som uppställs för ytvatten generellt. Det uppställs kriterier (artikel 4.3 a-b) för när medlemsstaterna får definiera en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierade. En sådan klassificering samt skälen för denna skall särskilt omnämnas i de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som krävs enligt artikel 13 samt ses över vart sjätte år (artikel 4.3 b st. 2).

Medlemsstaterna skall också genomföra nödvändiga åtgärder i enlighet med artikel 16.1 och 16.8 i syfte att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen⁶⁴ och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen skall upphöra eller åtminstone stegvis elimineras (artikel 4i 5). Enligt artikel 16.1 skall europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder mot förorening av vatten genom enskilda förorenande ämnen eller grupper av förorenande

⁵⁸ Min kursiv.

⁵⁹ Ekologisk status definieras i art 2.21 som ett uttryck för kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten, klassificerad i enlighet med bilaga 5.

⁶⁰ God kemisk ytvattenstatus definieras i art 2.24 som den kemiska status som krävs för att uppfylla miljömålen för ytvatten enligt art 4.1a, d.v.s. den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst i vilken koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljö kvalitetsnormer som fastställs i bilaga 9 och enligt art 16.7 och enligt annan relevant gemenskapslagstiftning, där miljö kvalitetsnormer fastställs.

⁶¹ Konstgjord vattenförekomst definieras i artikel 2.8 som en ytvattenförekomst som skapats genom mänsklig verksamhet.

⁶² Kraftigt modifierad vattenförekomst definieras i art 2.9 som en ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär, enligt vad som anges av medlemsstaten i enlighet med föreskrifterna i bilaga 2.

⁶³ God ekologisk potential definieras i art 2.23 som status hos en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst, klassificerad i enlighet med de relevanta bestämmelserna i bilaga 5.

⁶⁴ Prioriterade ämnen definieras i artikel 2.30 som ämnen som fastställts enligt artikel 16.2 och som förtecknas i bilaga 10. Bland dessa ämnen finns ”prioriterade farliga ämnen” med vilket menas ämnen som fastställts i enlighet med artikel 16.3 och 16.6 och för vilka åtgärder måste vidtas i enlighet med artikel 16.1 och 16.8

ämnen som innebär en betydande risk, inbegripet sådana risker för vatten som används som dricksvatten. Åtgärderna skall syfta till att målen i artikel 4i 5 uppnås.

Enligt artikel 16.8 skall kommissionen lägga fram förslag åtminstone med avseende på utsläppsregleringar för punktkällor och om miljökvalitetsnormer, inom två år från det att ämnet ifråga förts upp på en lista över prioriterade ämnen. Kommer ingen överenskommelse på gemenskapsnivå till stånd går ansvaret för ämnen upptagna på den första listan över prioriterade ämnen över på medlemsstaterna. Staterna skall sex år efter direktivets antagande vid avsaknad av gemensam reglering fastställa miljökvalitetsnormer för dessa ämnen.

3.4.2 Miljömål för grundvatten

Utgångspunkten för grundvatten skiljer sig från utgångspunkten för ytvatten. Grundvatten ”*bör inte*”⁶⁵ förorenas överhuvudtaget⁶⁶. Utgångspunkten är således densamma som i tidigare direktiv – grundvatten behöver ett starkare rättsligt skydd än övriga vatten.

Medlemsstaterna skall när det gäller grundvatten⁶⁷ genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet. En försämring av statusen⁶⁸ i alla grundvattenförekomster skall förebyggas (artikel 4b i). Medlemsstaterna skall även skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster, säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning ”*i syfte att uppnå*”⁶⁹ en god grundvattenstatus senast 15 år efter direktivets ikraftträdande (år 2015), i enlighet med bestämmelserna i bilaga 5 (artikel 4b ii). God grundvattenstatus definieras i artikel 2.20 som den status som uppnås av en grundvattenförekomst när både dess kvantitativa status⁷⁰ och dess kemiska status är åtminstone god⁷¹.

Medlemsstaterna skall också genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av

⁶⁵ Min kursiv.

⁶⁶ <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/overview.html>.

⁶⁷ Grundvatten definieras i artikel 2.2 som allt vatten som finns under markytan i den mättade zonen och som står i direkt kontakt med marken eller underliggande jordlager.

⁶⁸ Grundvattenstatus definieras i artikel 2.19 som allmän benämning på statusen hos en grundvattenförekomst, som bestäms av dess kvantitativa status eller dess kemiska status, beroende på vilkendera som är sämst.

⁶⁹ Min kursiv.

⁷⁰ Kvantitativ status definieras i artikel 2.25 som ett uttryck för i vilken grad en grundvattenförekomst är påverkad av direkta eller indirekta uttag.

⁷¹ God kemisk grundvattenstatus definieras i artikel 2.25 som den kemiska status hos en grundvattenförekomst som uppfyller alla krav som definieras i tabell 2.3.2 i bilaga 5.

⁷¹ Skyddade områden definieras i artikel 6.1 som områden som har förklarats kräva särskilt skydd enligt viss gemenskapslagstiftning för skyddet av deras yt- och grundvatten eller för bevarandet av livsmiljöer och arter som är direkt beroende av vatten.

koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet. Åtgärderna skall genomföras i enlighet med artikel 17.2, 17.4 och 17.5 (artikel 4b iii st. 2). I artikel 17 anges att kommissionen skall lägga fram förslag till åtgärder för att hindra och reglera förorening av grundvatten. Åtgärderna skall syfta till att god kemisk status uppnås. Precis som för ytvatten går ansvaret för reglering, vid avsaknad av kriterier på gemenskapsnivå, över på medlemsstaterna senast fem år efter att direktivet trätt i kraft.

När det gäller skyddade områden⁷² skall medlemsstaterna åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål (bl.a. målsättningar om en god ytvattenstatus respektive god grundvattenstatus) senast 15 år efter direktivets ikraftträdande, om inte annat anges i den gemenskapslagstiftning enligt vilken de enskilda skyddade områdena fastställts (artikel 4c).

Om fler än ett av miljömålen avser en viss vattenförekomst skall det strängaste målet gälla (artikel 4.2).

3.4.3 Undantag från att uppnå miljömålen

Miljömålen i artikel 4 är inte absoluta. En rad situationer föreligger när målen på olika sätt inskränks. De fastställda tidsfristerna kan t.ex. förlängas i syfte att stegvis nå målen för vattenförekomster. Ingen ytterligare försämring av vattenförekomstens status får dock äga rum. Dessutom måste följande villkor vara uppfyllda (artikel 4a i-iii):

i Omfattningen av de erforderliga förbättringarna kan av tekniska skäl endast åstadkommas stegvis på ett sätt som spränger tidsramarna.

ii Att slutföra förbättringarna inom tidsramarna skulle bli oproportionerligt kostsamt.

iii Naturliga förhållanden omöjliggör tillräckligt snabb förbättring av vattnets status.

Förlängningen av tidsfristen, och skälen till förlängningen skall anges i den förvaltningsplan för avrinningsdistrikt som krävs enligt artikel 13 (artikel 4.4c). Förlängningen är begränsad till högst två ytterligare uppdateringar av förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet. Undantag görs för de fall där de naturliga förhållandena är sådana att målen inte kan uppnås inom denna period (artikel 4c). Kriterierna för undantag lämnar mycket till medlemsstaternas subjektiva bedömningar. Hur avgörs t.ex. när det är oproportionerligt kostsamt att slutföra förbättringarna inom tidsramarna?

Det kanske viktigaste undantaget från miljömålen stadgas i artikel 4.5. Det är tillåtet för medlemsstaterna att inrikta sig på mindre stränga miljömål för vattenförekomster som är så påverkade av mänsklig verksamhet, eller när det naturliga tillståndet är sådant att uppnåendet av målen skulle vara

omöjligt eller oproportionerligt dyrt. En rad villkor⁷³ måste också uppfyllas för att undantaget skall få tillämpas (artikel 4.5 a-d).

En tillfällig försämring av vattenförekomsternas status utgör i regel ingen överträdelse av direktivets krav under förutsättning att försämringen är ett resultat av omständigheter som orsakats av naturliga skäl eller force majeure. Omständigheterna skall vara exceptionella eller oförutsägbara. Ett antal kriterier måste därutöver uppfyllas (artikel 4.6).

I artikel 4.7 anges den sista undantagssituationen. Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse av direktivet i följande fall:

”om god grundvattenstatus, god ekologisk status eller i förekommande fall, god ekologisk potential inte uppnås eller försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs, och detta är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster, eller om en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter”.

Följande villkor måste dessutom uppfyllas:

Alla genomförbara åtgärder måste vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status. Skälen för modifieringarna skall tillgodose ett allmänintresse av större vikt och en avvägning skall göras mellan skälen för modifieringarna och fördelarna för miljön och samhället med att uppnå miljömålen. Skälen för ändringarna skall anges särskilt och förklaras i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet (artikel 4.7 a-d). Lena Gipperth menar att undantaget lämnar stort utrymme för medlemsstaterna att göra egna bedömningar av när undantaget kan åberopas.⁷⁴

Undantag från att uppnå miljömålen får inte permanent hindra eller äventyra uppnåendet av direktivets mål i andra vattenförekomster inom samma avrinningsdistrikt. Den åberopade undantagssituationen måste också vara förenlig med genomförandet av gemenskapens övriga miljölagstiftning

⁷³ De miljömässiga och samhällsekonomiska behov som sådan mänsklig verksamhet fyller kan inte tillgodoses på något annat sätt som skulle vara ett bättre alternativ för miljön utan att medföra oproportionerliga kostnader.

Medlemsstaterna ser till:

att bästa möjliga ekologiska och kemiska status uppnås för ytvatten med beaktande av de inverknings som inte rimligtvis hade kunnat undvikas på grund av den mänskliga verksamhetens eller föroreningens karaktär,

att grundvattnets status som gott vatten förändras så lite som möjligt med beaktande av de inverknings som inte rimligtvis hade kunnat undvikas på grund av den mänskliga verksamhetens eller föroreningens karaktär.

Ingen fortsatt försämring av den påverkade vattenförekomstens status inträffar.

Uppställandet av mindre stränga miljömål, och skälen till detta, anges särskilt i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13 och dessa mål ses över vart sjätte år.

(artikel 4.8). Övrig miljölagstiftning måste således hållas i åtanke. Åtgärder måste vidtas för att se till att tillämpningen av de nya bestämmelserna, däribland undantagssituationerna, säkerställer åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen (artikel 4.9).

3.5 Fastställande av miljö kvalitetsnormer

En del av miljömålen i artikel 4 utgörs av miljö kvalitetsnormer. I direktivet regleras miljö kvalitetsnormerna inte i ett sammanhang. Krav på medlemsstaterna att föreskriva miljö kvalitetsnormer finns utspridda på flera håll i direktivet såväl i artiklarna som i bilagorna. Det är följaktligen svårt att få en uppfattning över vilka miljö kvalitetsnormer som ramdirektivet för vatten föreskriver.

Vissa av de befintliga vattendirektiven inordnas under ramdirektivet för vatten men kommer efterhand att upphävas (artikel 22). De miljö kvalitetsnormer som gäller enligt dessa direktiv skall redan vara genomförda i medlemsstaterna men kommer även därefter ha betydelse eftersom att värdena i direktiven skall utgöra en miniminivå för det miljöskydd som genomförandet av ramdirektivet för vatten måste uppnå.

Definitionen av miljö kvalitetsnormer i ramdirektivet för vatten lyder:

”koncentration av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som för att skydda människors hälsa och miljö, inte bör⁷⁵ överskridas”⁷⁶ (art 2.35).

Definitionen stämmer inte överens med den sedvanliga. Gipperth menar att miljö kvalitetsnormer genom ramdirektivet för vatten tycks ha fått en ny innebörd och därmed mer likna det vi betecknar som mål eller riktvärde. Målvärden och riktvärden har inte samma bindande verkan som miljö kvalitetsnormer i varje fall tidigare haft. Ett överskridande är i sig inte ett fördragsbrott om medlemsstaten vidtagit åtgärder och haft en strävan efter att uppnå rekommenderade nivåer för miljö kvaliteten.⁷⁷

Den nya definitionen kan få återverkningar på hur miljö kvalitetsnormer skall betraktas i tidigare direktiv. I ramdirektivet för vatten anges att miljö kvalitetsnormer enligt dotterdirektiven till vattenföroreningsdirektivet skall betraktas som miljö kvalitetsnormer enligt ramdirektivet för vatten (bilaga 9). Kommer de befintliga normerna genom ramdirektivet för vatten att degraderas till att enbart bli miljö kvalitetsnormer som inte bör överskridas? Eller har de kvar sin gamla status som bindande normer? Något som får till följd att det kommer att finnas miljö kvalitetsnormer med

⁷⁵ Min fetstil.

⁷⁶ Min fetstil.

⁷⁷ Gipperth Lena, 2002, s. 481 ff.

olika rättslig status i ramdirektivet för vatten. Gipperth menar att de krav som ställs i ramdirektivet för vatten på medlemsstaterna att genomföra miljökvalitetsnormer tyder på att den nya definitionen inte har medfört lägre krav på genomförande. Det kan fortfarande ses som ett fördragsbrott att efter angiven tidpunkt överskrida miljökvalitetsnormer⁷⁸.

Kommissionen skall lägga fram förslag till miljökvalitetsnormer för ytvatten avseende de prioriterade ämnena som anges i en bilaga till direktivet. Vid ett misslyckande på gemenskapsnivå går ansvaret för regleringen över på medlemsstaterna som senast år 2006 måste ha fastställt miljökvalitetsnormer för de ytvatten som påverkas av dessa ämnen. Utöver de gemensamma miljökvalitetsnormerna måste medlemsstaterna ställa upp miljökvalitetsnormer till skydd för vattenlevande biota för de förorenande ämnen som anges i punkterna 1-9 i bilaga 9 på ett sätt som anges i bilaga 5 avsnitt 1.2.6.

I artikel 22.6 anges att medlemsstaterna i den första förvaltningsplanen (se avsnitt 4.11) skall se till att åtminstone sådana miljökvalitetsnormer, som är minst lika stränga som de som krävs för att genomföra vattenföreningdirektivet, blir gällande. Det är inte längre möjligt att enbart föreskriva de utsläppsgränsvärde som vattenföreningdirektivet kräver utan medlemsstaterna måste också föreskriva miljökvalitetsnormer för de i direktivet upptagna ämnena.

Miljömålen är utgångspunkten för de miljökvalitetsnormer som skall ställas upp i medlemsstaterna. Om staterna ställer upp miljökvalitetsnormer som inte medför att den önskade vattenstatusen uppnås skall strängare värden fastställas. Av artikel 11.5 framgår att när övervakningsdata eller andra data tyder på att det är osannolikt att miljömålen i artikel 4 kommer att uppnås, skall medlemsstaterna bl.a. se till att ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att uppnå målen, beslutas. Bl.a. då så är lämpligt, fastställande av strängare miljökvalitetsnormer i enlighet med förfarandena i bilaga 5.

3.6 Kombinerat tillvägagångssätt för punktkällor och diffusa källor

I artikel 10 finns regler om utsläpp till ytvatten. Ett kombinerat tillvägagångssätt skall tillämpas för utsläpp från punktkällor och diffusa källor. Kraven när det gäller utsläppen till vatten från sådana källor skall relateras till krav på kvaliteten i vattenmiljön. Reglerna delas upp i två delar – artikel 10.2 och 10.3. Artikel 10.2 innehåller de traditionella kraven på individuella utsläppskällor där fokus ligger på själva utsläppet. Artikeln anger vissa grundläggande krav på regleringen av punktkällor och diffusa

⁷⁸ Gipperth, 2002, s 481-482.

källor, bl.a. i fråga om bästa tillgängliga teknik (punktkällor) och gränsvärden för utsläpp (diffusa källor). Kraven framgår av ett stort antal EG-direktiv som artikel 10.2 hänvisar till. Det handlar både om befintliga direktiv och nya direktiv som kommer antas för prioriterade ämnen enligt artikel 16 i ramdirektivet för vatten.

Den andra delen (artikel 10.3) innebär att krav kan ställas utifrån den sammantagna påverkan i miljön som blir följden av utsläppen från ett stort antal källor. De grundläggande kraven på punktkällor och diffusa källor skall relateras till vissa angivna krav på kvaliteten i vattenmiljön. Om ett kvalitetsmål (befintligt eller kommande) eller en kvalitetsnorm (befintlig/kommande) anger strängare villkor än de som skulle bli resultatet vid tillämpning av reglerna i artikel 10.2, skall strängare krav fastställas för den berörda utsläppskällan.⁷⁹

Tillämpningsområdet för det kombinerade tillvägagångssättet bestäms av ett stort antal befintliga och kommande EG-direktiv. Tillämpningsområdet är mycket stort. Hänvisningar till andra direktiv innebär att olika regler skall användas på olika områden.

3.7 Avrinningsdistriktens karakteristik

För att det skall bli möjligt att fastställa vilka krav som behöver ställas måste först en analys av alla vattenområdets karakteristik utföras. Det måste klargöras dels vilken total belastning varje område klarar utan att ha lägre status än god, dels vilket utrymme för mänsklig påverkan som finns.

En stor uppgift för medlemsstaterna är den inventering som ska göras inom varje avrinningsdistrikt. En karakterisering av vattenförekomster skall utföras (artikel 5.1), en närmre beskrivning om vad analysen innebär och hur den skall utföras finns i bilaga 2. Först skall det geografiska läget och gränserna för alla ytvatten fastställas och vattnets tillhörighet i kategorierna floder, sjöar, vatten i övergångszon eller kustvatten skall anges. För varje ytvattenkategori skall därefter de relevanta ytvattenförekomsterna inom avrinningsdistriktet differentieras efter typ. Typindelningen sker enligt instruktioner i bilagan. På så sätt grupperas vatten med ungefär samma förutsättningar (konstgjorda och kraftigt modifierade vatten kategoriseras för sig) (bilaga 2, 1.1-1.2).

Efter typindelningen skall medlemsstaterna fastställa den påverkan som ytvattenförekomsterna i varje avrinningsdistrikt kan komma att utsättas för. Uppskattning och identifiering av betydande förorening från punktkällor

⁷⁹ SOU 2002:107, *Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige*, s. 206-207.

och diffusa källor särskilt genom ämnen förtecknade i bilaga 8⁸⁰ från tätorts-, industri-, jordbruks- och andra anläggningar, bl.a. på grundval av uppgifter som har samlats in i enlighet med bland andra direktiv, vattenföreningsdirektivet.

Annan påverkan skall också utredas t.ex. uppskattning och identifiering av betydande vattenuttag (bilaga 2, 1.4).

Efter fastställandet av påverkan skall medlemsstaterna göra en bedömning av hur känslig ytvattenförekomsternas status är för denna påverkan (bilaga 2, 1.5). En liknande analys skall göras av grundvattnet (bilaga 2, 2). Det framgår av bilagan att den information som samlas in skall användas för att genomföra en bedömning av sannolikheten för att vattenförekomsterna inte kommer att uppfylla de miljökvalitetsmål som fastställs i artikel 4. Föreligger det risk för att målen inte kommer att uppnås skall ytterligare undersökningar göras för att optimera utformningen av övervakningsprogram och åtgärdsprogram (bilaga 2 p.1.4 och 2.2).

3.8 Övervakning⁸¹

Medlemsstaterna skall upprätta program för övervakning av vattenstatusen för att upprätta en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen inom varje avrinningsdistrikt. För ytvatten skall programmen omfatta volym och nivå eller flödes hastighet i den mån det är relevant för den ekologiska och kemiska statusen och den ekologiska potentialen. För grundvatten skall programmen omfatta övervakning av den kemiska och kvantitativa statusen⁸² (artikel 8).

Ett program för övervakning av vattenstatusen skall enligt direktivet upprättas inom varje distrikt. Programmen ska omfatta övervakning av ytvattnets ekologiska och kemiska status liksom grundvattnets kemiska och kvantitativa status. Övervakningen skall fungera som ett underlag för att ta fram miljökvalitetsmål och åtgärdsprogram. Övervakningen skall också ge besked om i vilken utsträckning de uppsatta målen uppnåtts. Övervakningen är av tre olika slag:

**Kontrollerande övervakning* ska utföras vart sjätte år i ett urval yt- och grundvatten inom distriktet. Syftet är att ge en sammanfattande beskrivning av miljötillståndet. Urvalet ska ge en representativ bild av distriktets olika förekomster av yt- och grundvatten.

⁸⁰ Några av de ämnen som förtecknas i bilaga 8 är: organiska halogenföreningar, organiska fosforföreningar och cyanider.

⁸¹ Fakta i avsnittet är när inget annat anges hämtade från naturvårdsverket informerar – ramdirektivet för vatten del 2 samt från bilaga 5 i ramdirektivet för vatten.

⁸² För skyddade områden skall programmen kompletteras med specifikationer i den gemenskapslagstiftning enligt vilken de enskilda skyddade områdena upprättats (artikel 8.1 ii undersats 2).

**Operativ övervakning* syftar till att beskriva miljöstatusen i de vatten som inte uppnår målen för god vattenkvalitet, eller där risk föreligger för att målen inte uppnås.

**Undersökande övervakning* görs enbart i undantagsfall, till exempel vid olyckor eller där orsakerna till att miljö kvalitetsmål eller normer inte uppnås är oklara. För skyddade områden finns ett särskilt program.

Medlemsstaterna skall lämna sammanfattande rapporter till kommissionen om de övervakningsprogram som utarbetas (artikel 15.2 undersats 2).

3.9 Åtgärdsprogram

Varje medlemsstat skall för varje avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas. Åtgärdsprogrammen skall innehålla de krav och åtgärder som krävs för att uppnå miljömålen i artikel 4. Utgångspunkten för åtgärdsprogrammen skall vara avrinningsområdenas karakteristika varvid resultaten av de utförda analyserna skall beaktas. Varje åtgärdsprogram skall innehålla grundläggande åtgärder som anges i punkt 3. Om de grundläggande åtgärderna visar sig otillräckliga för att uppnå miljömålen måste programmet kompletteras med ytterligare åtgärder (art 11.1 och 11.2). Bilaga 6 skall läsas tillsammans med artikel 11. Bilagan innehåller en förteckning över åtgärder som skall inkluderas i åtgärdsprogrammen (del A). Del A i bilaga 6 hänvisar till åtgärder som krävs enligt olika befintliga direktiv. Del B i bilaga 6 innehåller en icke-uttömmande förteckning över kompletterande åtgärder som medlemsstaterna inom varje avrinningsdistrikt kan välja att anta som en del av de åtgärdsprogram som krävs enligt artikel 11.4.

Åtgärdsprogrammen skall inrättas senast nio år efter ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten och alla åtgärder skall vara operationella senast tolv år efter ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten. Åtgärdsprogrammen skall ses över och om nödvändigt uppdateras senast 15 år efter ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten och vart sjätte år därefter (art 11.7 och 11.8).

3.10 Förvaltningsplaner

Medlemsstaterna skall också se till att det för alla avrinningsdistrikt som ligger inom respektive stats territorium utarbetas förvaltningsplaner. Vad förvaltningsplanerna skall innehålla anges i bilaga 7. Bland annat skall förvaltningsplanerna bestå av en allmän beskrivning av avrinningsdistriktens karakteristika vilket innefattar bl.a.

vattenförekomsternas lokalisering och gränser. En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets status orsakade av mänsklig verksamhet, bl.a. uppskattning av förorening från punktkällor och diffusa källor skall också finnas med i förvaltningsplanerna (bilaga 7, A 1-2). Förvaltningsplanerna skall offentliggöras senast nio år efter tidpunkten ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten. Förvaltningsplanerna skall ses över och uppdateras senast år 2015 och vart sjätte år därefter (artikel 13.6 och 13.7).

3.11 Tidsplan

Införandet av ramdirektivets olika krav ska följa en uppgjord tidsplan. Nedan preciseras tidpunkter för några av kraven.

*Införa de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, senast år 2003. Artikel 24.

*Utse behöriga/ansvariga myndigheter för avrinningsdistrikten senast år 2003. Artikel 3.

*Överlämna en förteckning till kommissionen över behöriga myndigheter inom 6 månader efter att punkt 2 uppfyllts. Artikel 3.

*Genomföra en analys av vattenförekomsternas karakteristika i varje avrinningsdistrikt senast år 2004 (plus vid behov uppdatering inom 9 år därefter och sedan vart 6e år). Artikel 5.

*Upprätta register över skyddade områden senast år 2004. Artikel 6.

*Fastställa miljö kvalitetsnormer för ämnen på prioriteringslistan senast år 2006, om gemenskapsnormer inte är antagna vid denna tidpunkt. Artikel 16.

*Följa antagna övervakningsprogram senast år 2006. Artikel 8.

*Anta åtgärdsprogram senast år 2009. Artikel 11.

*Inrätta förvaltningsplaner senast år 2009. Artikel 13.

*Ha påbörjat åtgärder enligt åtgärdsprogram senast år 2012. Artikel 11.

*Kontrollera utsläpp enligt det kombinerade tillvägagångssättet senast år 2012. Artikel 10.

*Uppfylla miljömålen senast 2015. Artikel 4.

3.12 Direktiv som kommer att upphävas

Följande direktiv skall upphävas med verkan senast den 22 december år 2007.

*Dricksvattendirektivet.

*Direktiv 79/869/EEG om mätmetoder samt provtagnings- och analysfrekvenser avseende ytvatten för dricksvattenframställning i medlemsstaterna.

Följande direktiv skall upphävas med verkan senast den 22 december år 2013.

*Fiskvattendirektivet

*Skaldjursvattendirektivet

*Grundvattendirektivet

* Vattenföroreningsdirektivet, med undantag för artikel 6, som upphävdes med verkan från och med den 22 december år 2000.

4 Analys

4.1 Vattenskyddsdirektiven fram till ikraftträdandet av ramdirektivet för vatten

4.1.1 Kvalitetsdirektiven

Kvalitetsdirektiven uppvisar påtagliga likheter. De gäller specifika vatten och är uppbyggda enligt samma mönster med värden som skall fastställas för de olika parametrar som anges i en bilaga till respektive direktiv. Dricksvattendirektivet är emellertid inte uppbyggt enligt detta mönster. Skyddet för folkhälsan är den primära målsättningen med direktivet vilket dess reglering med olika reningsgrader ger uttryck för. Det är inte kvaliteten i vattnet i naturen som är det väsentliga utan den kvalitet som vattnet skall uppnå efter rening för att få användas för mänsklig konsumtion. När det primära målet med ett direktiv är skyddet för folkhälsan blir skyddet för vattenmiljön många gånger inte lika långtgående som om skyddet direkt skulle avse vattenmiljön. Genom metoden att rena vattnet innan det används för konsumtion får inte miljön ett särskilt långtgående skydd.

I övriga kvalitetsdirektiv som jag har studerat har det primära syftet emellertid varit att skydda vattenmiljön (eventuellt med undantag för badvattendirektivet). Givetvis medför en bättre vattenmiljö också vinster för folkhälsan.

Vattenmiljön skyddas genom olika bestämmelser i dessa kvalitetsdirektiv. Medlemsstaterna skall fastställa värden (för att uppnå den önskade kvaliteten) för de parametrar som anges i en bilaga till respektive direktiv. Kvalitetskraven i direktiven är rättsligt bindande. Undantag från att uppnå kraven förekommer men hänförs till förhållanden av exceptionellt slag. I praxis har undantag från att uppnå de värden som krävs för att uppnå den kvalitet som direktiven föreskriver varit mycket sträng. Att kraven i direktiven är rättsligt bindande är oerhört viktigt för att direktiven skall få genomslagskraft och leda till positiva effekter i miljön. Om underlåtenhet att följa bestämmelser i ett direktiv inte utgör ett fördragsbrott är sannolikheten stor för att staterna inte följer bestämmelserna i samma utsträckning som om de vore rättsligt bindande.

Det förekommer att ett vatten är ”föroreningsståligt”. En medlemsstat kan då uppställa värden som innebär en hög föroreningsgrad av ett vatten, utan att kraven i kvalitetsdirektiven eftersätts. En hög föroreningsgrad måste ses som negativt ur ett miljöperspektiv. Direktiven uppställer emellertid minimivärden som fungerar som en säkerhetsventil för föroreningsståligen vatten. De värden som skall ställas upp av medlemsstaterna får aldrig vara mindre stränga än angivna minimivärden. På så sätt skyddas även

föroreningståliga vatten av kvalitetsdirektiven vilket är positivt för miljöskyddet.

Ur ett miljöskyddsperspektiv är det också positivt att kvalitetsdirektiven utöver minimivärden anger strängare riktlinjer för miljökvaliteten. Att strängare värden uppställs tyder på att en ambition finns till att uppnå en ännu bättre vattenmiljö än den som de bindande kvalitetsnormerna skall leda till. Staterna skall sträva efter att uppnå riktvärdena, värdena är följaktligen inte rättsligt bindande. Som jag poängterade ovan får rättsligt bindande bestämmelser i dessa sammanhang troligtvis större genomslagskraft än de bestämmelser som inte har denna rättsliga karaktär. Givetvis hade det varit önskvärt för miljöskyddet om även riktlinjerna hade varit bindande. Kanske ansåg man att det var orealistiskt att generellt kräva att riktvärdena skulle uppnås av medlemsstaterna.

Det finns ingen anledning att ställa krav på medlemsstaterna att uppfylla värden när det i praktiken (många gånger med hänsyn tagen till ekonomiska intressen) är omöjligt för de flesta medlemsstaterna att nå upp till dessa. Om värden inte kan uppnås i praktiken finns det ingen mening med att ge dem status av rättsligt bindande normer. Däremot utgör värdena viktiga incitament till ett mer miljövänligt tänkande och en mer miljövänlig inställning i medlemsstaterna. Riktlinjer får följaktligen stor betydelse för miljöuppfattningen i medlemsstaterna.

Sett i ett längre tidsperspektiv är riktlinjer positiva för miljöskyddet på så sätt att de kan ses som en förberedelse inför en kommande strängare reglering. Genom riktlinjerna kan medlemsstaterna bilda sig en uppfattning om hur en framtida reglering eventuellt kan se ut. Medlemsstaterna får en period på sig att anpassa sig till en kommande reglering eftersom att medlemsstaterna skall sträva efter att uppnå riktlinjerna.

Något som är väldigt negativt med kvalitetsdirektiven är att medlemsstaterna själv i många fall väljer ut de vatten som skall omfattas av direktiven. Ambitionen har säkert varit att alla vatten med ett objektivt behov av skydd skulle komma att omfattas av regleringen i kvalitetsdirektiven. Ur medlemsstaternas synvinkel blir emellertid direktiven lätta att leva upp till om endast ett fåtal vatten utses. EG-domstolen har slagit fast att när ett behov av skydd av en vattenförekomst finns (i fallet enligt skaldjursdirektivet) måste denna vattenförekomst utses enligt direktivet. Problemet ligger emellertid i det faktum att det är medlemsstaterna själv som avgör när behovet av skydd faktiskt föreligger. Regleringen lämnar följaktligen mycket till staternas subjektiva bedömningar. Dessutom är det svårt att kontrollera om direktiven borde tillämpas på fler vatten eftersom att kontrollen av att direktiven följs främst sker utifrån de vatten som är utsedda av medlemsstaterna.

Om ett helhetsperspektiv appliceras på vattenmiljön kan kvalitetsdirektiven inte anses som särskilt revolutionerande. Kvalitetsdirektiven är väldigt nischade, direktiven omfattar sammantaget få vattenförekomster.

Regleringen i kvalitetsdirektiven skyddar följaktligen enbart begränsade vattenförekomster och ger inget miljöskydd för vatten generellt. Givetvis måste det ses som en stor miljömässig brist att kvalitetsdirektiven inte innebär några större framsteg för den totala vattenmiljön.

Samtidigt är meningen med kvalitetsdirektiven just att de skall skydda specifika vattenförekomster. En lösning på problemet skulle kunna vara att anta fler kvalitetsdirektiv för fler specifika vattenområden. Slutligen skulle i princip alla vattenförekomster inom unionen omfattas av kvalitetsdirektiv, vilket skulle resultera i ett generellt skydd för vattenmiljön. En vattenförekomst skulle i många fall säkerligen omfattas av ett flertal kvalitetsdirektiv (beroende på hur specificerade kvalitetsdirektiven skulle bli). Vilket/vilka direktiv skulle gälla i en sådan situation? Omfattas en vattenförekomst av flera direktiv skall samtliga följas (om ingen annat anges i direktiven). Med hänsyn till detta faktum skulle samtliga kvalitetsdirektiv, i fallet ovan, följas.

Lösningen med en heltäckande kvalitetsreglering är inte oproblematiske. Det skulle slutligen handla om ett, totalt sett, väldigt omfattande regelverk. I praktiken skulle det sannolikt bli relativt komplicerat att tillämpa bestämmelserna. Samtidigt tror jag att det är ofrånkomligt att en heltäckande vattenreglering, oavsett hur denna utformas, kommer att bli komplicerad.

Badvattendirektivet kommer att fortsätta att verka självständigt men anpassningar måste göras så att kraven i ramdirektivet för vatten uppfylls. Dricksvattendirektivet samt fisk- och skaldjursdirektiven kommer på sikt att upphävas genom regleringen i ramdirektivet för vatten. Miljöskyddet av dessa vatten kommer fullt ut att övertas av regleringen i ramdirektivet för vatten.

4.1.2 Direktiv avseende farliga ämnen

Parallellt med kvalitetsdirektiven antogs direktiv rörande utsläpp av farliga ämnen. Syftet med utsläppsdirektiven är att skydda miljön från vissa farliga ämnen och kraven i direktiven är rättsligt bindande. Utsläppsdirektiven leder precis som kvalitetsdirektiven till en bättre kvalitet på vattnet, dock enbart med avseende på de ämnen som omfattas av regleringen i direktiven. Regleringen i utsläppsdirektiven inriktas på specifika farliga ämnen som anses utgöra stora hot mot vattenmiljön. Direktiven uppställer till skillnad från kvalitetsdirektiven utsläppsgränsvärden för dessa ämnen.

Gränsvärdena gäller inte enbart för vissa begränsade vattenförekomster utan omfattar i princip utsläpp till allt vatten i medlemsstaterna. Att direktivens tillämpningsområde begränsas till vissa vattenförekomster är mycket positivt för det totala vattenskyddet. En reglering som motsvarar mitt förslag till lösning på kvalitetsdirektivens område har tillämpats för

utsläppsdirektiven. Efterhand har allt fler ämnen kommit att omfattas av gränsvärden vilket inneburit att en mer heltäckande vattenmiljöskyddsreglering vuxit fram. Ämnena har kopplats till vattenföreningsdirektivet så en grundläggande förståelse för detta direktiv är nödvändigt vid tillämpningen i medlemsstaterna. Regleringstekniken är smidig, ämnen som skall omfattas av utsläppsvärden läggs till på en lista till direktiv 86/280/EEG och kopplas på så sätt till vattenföreningsdirektivets bestämmelser.

Huvudregeln i utsläppsdirektiven är att uppsatta gränsvärden skall tillämpas, i undantagsfall kan emellertid kvalitetsmål användas. Metoden ”*the parallel approach*” kan isolerad ses som en förlust för miljöskyddet. Högre värden än de som gränsvärdena sätter upp tillåts nämligen under förutsättning att kvalitetsmålen uppnås. Metoden innebär i praktiken att vatten som av olika skäl är mindre känsligt för förorening kommer att belastats av en högre mängd av ett skadligt ämne än vad utsläppsnormerna tillåter. Kvalitetsmålen i utsläppsdirektiven innebär att medlemsstaterna i vissa fall lagenligt kan kringgå uppsatta utsläppsgränsvärden.

Ur en annan synvinkel kan emellertid metoden ses som en vinst för miljöskyddet. Möjligheten till att i vissa fall tillämpa miljömål istället för utsläppsgränsvärden var nämligen den kompromiss som medförde att vattenföreningsdirektivet och dess dotterdirektiv överhuvudtaget kunde antas.

Mot bakgrund av regleringen i utsläppsdirektiven är det lätt att invaggas i uppfattningen att metoden med utsläppsgränsvärden generellt innebär ett starkare rättsligt skydd för miljön än metoden med miljökvalitetsmål. Beträffande utsläppsdirektiven är uppfattningen korrekt men det är en felaktig uppfattning överlag. Den motsatta situationen, att miljökvalitetsnormer innebär ett mer långtgående miljöskydd än utsläppsgränsvärden, kan likaväl uppstå. Det handlar givetvis om vilka utsläppsgränsvärden som ställs upp, eller vilken miljökvalitet som skall uppnås genom ett direktiv.

Ur ett miljöperspektiv är det väldigt negativt att utsläppsdirektiven främst omfattar utsläpp från industrianläggningar. Utsläpp från andra källor omfattas inte av utsläppsgränsvärdena i direktiven. Att industrisektorn är lätt att identifiera i sammanhanget har säkerligen bidragit till att utsläppsdirektiven omfattar utsläpp från just industrier. En lösning skulle kunna vara att kombinera miljökvalitetsmål och utsläppsgränsvärden på så sätt att en generell miljökvalitet skulle ligga till grund för utsläppsgränsvärden. En lösning som bestämmelserna i ramdirektivet för vatten utgår ifrån.

Utsläppsdirektiven ställer inte som i kvalitetsdirektiven upp riktlinjer som anger strängare gränsvärden som industrierna skall sträva efter att uppnå. Det kan hävdas att riktlinjer inte skulle få någon genomslagskraft mot bakgrund av att inte ens de bindande värdena alla gånger följts i en

tillfredsställande utsträckning. Det är sannolikt riktigt att anta att riktvärden inte hade medfört några större vinster för miljön i det tidiga skedet då de första utsläppsdirektiven antogs. Miljöhänsyn har emellertid efterhand blivit ett allt starkare konkurrensmedel för företag och industrier i deras marknadsföring. Riktlinjer skulle kunna få stor betydelse i detta sammanhang. Att inte nöja sig med att följa bindande normer utan att även följa riktvärden skulle ge ett företag mycket god reklam.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten kommer att innebära att moderdirektivet (vattenföreningdirektivet) upphör att gälla medan dess dotterdirektiv fortsätter att verka. Det leder till en komplicerad rättslig situation eftersom att dotterdirektiven är uppbyggda på ett sätt som i avgörande delar bygger på hänvisningar till moderdirektivet. Hur skall direktiven tolkas när vattenföreningdirektivet i teorin inte längre skall gälla? Kanske kommer vattenföreningdirektivet i praktiken även fortsättningsvis att läsas ihop med dotterdirektiven för att dessa skall förstås. De gränsvärden och kvalitetsmål som fastställts enligt dotterdirektiven inordnas kommer att utgöra gränsvärden för utsläpp och miljökvalitetsnormer i ramdirektivet för vatten (bilaga 9 till ramdirektivet för vatten).

4.1.3 Avloppsvattendirektivet och IPPC-direktivet

Avloppsvattendirektivet har till syfte att skydda miljön genom att rena avloppsvatten innan det släpps ut till olika vattenförekomster (dricksvattendirektivet utgår från samma princip fast på motsatt håll, d.v.s. vattnet kan vara förorenat i sig i naturen men det skall genomgå rening för att uppnå en viss kvalitet för att det skall få användas till uttag av dricksvatten). Givetvis är det väldigt positivt ur ett miljöskyddsperspektiv att så rent vatten som möjligt släpps ut i det fria vattnet.

Avloppsvattendirektivet avser inte utsläpp av något specifikt ämne och skulle med hänsyn till detta kanske främst kunna hänföras till kvalitetsdirektiven. Samtidigt gäller inte avloppsvattendirektivet kvaliteten på något särskilt mottagande vatten utan kvaliteten på det vatten som släpps ut. Genom olika slag av rening skall avloppsvattnet uppnå en viss kvalitet. Avloppsvattendirektivet intar således en särställning i sin regleringsmetodik i jämförelse med de övriga direktiven.

IPPC-direktivet tyder på att en ny syn på miljöskyddet håller på att växa fram. Genom IPPC-direktivet införs ett steg mot ett helhetsperspektiv på miljön. Skilda tillvägagångssätt för att begränsa utsläppen till luft, vatten eller mark skyddar erfarenhetsmässigt inte alltid miljön som helhet. En gemensam, samordnande, reglering för de olika elementen införs.

IPPC-direktivet är ett utsläppsdirektiv. När IPPC-direktivet är tillämpligt på en anläggning försvinner möjligheten till undantag enligt

vattenföroreningsdirektivet. Genom regleringen finns inte möjligheten att tillämpa kvalitetsmål istället för strängare utsläppsgränsvärde, vilket är positivt ur en miljöskyddssynvinkel.

Såväl avlopps- som IPPC-direktivet kommer att fortsätta att verka parallellt med ramdirektivet för vatten.

4.1.4 Hur har vattendirektiven följts?

Trots att bestämmelserna i samtliga direktiv primärt är rättsligt bindande har medlemsstaterna många gånger inte lyckats följa direktivens krav. Efter att ha studerat rapporter från kommissionen (på kommissionens hemsida) är min slutsats att det främsta problemet för medlemsstaterna har varit att följa tidsplanerna i direktiven. Ofta är det samma stater som har misslyckats med direktivens krav i tid (här ligger Italien och Spanien högt på listan).

Badvattendirektivet utgör ett bra exempel på att ett direktiv följs på lång sikt. Det verkar dessutom som om att senare tillkomna direktiv följs inom ett kortare tidsperspektiv än de första direktiven. Regleringarna i senare direktiv är bättre än i de tidigare genom att dessa ofta beskriver vilka åtgärder som medlemsstaterna skall vidta om de inte lyckas följa bestämmelserna. Övervakningen av att direktiven följs har också blivit betydligt bättre än vad den var från början, då den i princip var obefintlig.

Att direktiven inte alla gånger har följts på ett tillfredsställande sätt är givetvis mycket allvarligt för miljöskyddet. De förväntade positiva effekterna för miljön står i direkt förhållande till att direktiven följs.

4.2 Utvecklingen som ledde fram till antagandet av ramdirektivet för vatten

Vattenregleringen på gemenskapsnivån för miljöskyddet har inte varit tillräcklig för att uppnå en bättre vattenmiljö. En försämring har skett av vattenmiljön som helhet. Den negativa utvecklingen på vattenmiljöområdet beror säkerligen på flera, och många gånger samverkande, faktorer. Regleringen i kvalitetsdirektiven har varit alltför målinriktade på olika sorters vatten till bekostnad av den generella vattenmiljön. Den generella vattenmiljön har inte omfattats av något rättsligt skydd genom kvalitetsdirektiven. Direktiven som reglerar utsläpp av farliga ämnen är av en generell karaktär i den mening att de omfattat i princip allt vatten inom medlemsstaternas territorier, direktiven är emellertid främst inriktade på utsläpp från industrin vilket inskränker det totala vattenmiljöskyddet. Kanske har kvalitetsmålen, kvalitetsnormerna och utsläppsgränsvärdena inte varit tillräckligt hårda och omfattat för få ämnen, för att medföra ett fullgott

rättsligt skydd för vattenmiljön⁸³. Det faktum att direktiven många gånger inte följts på ett tillfredställande sätt har resulterat i att direktiven inte fått maximal effekt på vattenmiljön. Kanske måste regleringsteknikerna samverka för att effekterna i vattenmiljön skall bli maximala.

För att komma till rätta med den negativa utvecklingen på vattenmiljöområdet antogs ramdirektivet för vatten år 2000. Direktivet är verktyget som på sikt skall leda till en förbättring av vattenmiljön.

4.3 Ramdirektivet för vatten

4.3.1 Målsättningar, syften och miljömål

Det slutgiltiga målet med ramdirektivet för vatten är dels att uppnå att all förorening av prioriterade farliga ämnen upphör fullständigt, dels att bidra till att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära ett naturligt tillstånd av förekommande ämnen. Det slutgiltiga målet skulle i princip inte kunna sättas högre, ambitionsnivån är således mycket hög om än visionär.

Ur ett miljöskyddsperspektiv är det väldigt positivt med en hög ambitionsnivå. Det är emellertid viktigt att regleringen i direktivet pareras med målsättningen på så sätt att de materiella bestämmelserna i teorin är tillräckliga för att uppnå målsättningen.

Inte i något av de tidigare vattendirektiven har målsättningen varit i närheten av ett så långtgående skydd för den generella vattenmiljön som den målsättning som ramdirektivet för vatten sätter upp.

Ramdirektivet för vatten har flera syften. Ur ett miljöperspektiv är främst följande av intresse: Direktivet upprättar en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten i syfte att hindra ytterligare försämring och i syfte att skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem. Syftet är också att eftersträva ett ökat skydd för och förbättring av vattenmiljön bland annat genom särskilda åtgärder för en gradvis minskning av utsläpp och spill av prioriterade ämnen samt genom utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen upphör eller stegvis elimineras. De syften som uttrycks i direktivets materiella reglering är betydligt mindre miljövänliga än vad den slutgiltiga målsättningen i ingressen ger sken av att de skulle vara.

För att få en fullständig bild av syftena bör dessa emellertid läsas tillsammans med miljömålen som regleras i artikel 4. I artikeln regleras

⁸³ Det är svårt att, i egenskap av icke sakkunnig på det naturvetenskapliga området, ha någon bestämd uppfattning i frågan.

miljömål för ytvatten och grundvatten. När det gäller miljömålen för ytvatten är regleringen för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster mindre långtgående än för ytvatten generellt. Regleringen medför att det finns en risk för att medlemsstaterna kommer att klassificera ytvattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade i syfte att kringgå den strängare regleringen för ytvatten. En säkerhetsventil på sikt ligger dock i att en sådan klassificering samt skälen för den särskilt skall omnämnas i de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som krävs enligt art 13 samt ses över vart sjätte år (artikel 4.3b st. 2).

Medlemsstaterna **skall** primärt genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla vattenförekomster som omfattas av direktivet. Det primära syftet med direktivet är att förhindra ytterligare försämring av vattenmiljön. Ur ett miljöskyddsperspektiv kan det inte anses tillfredsställande med en reglering som inte också skall leda till förbättringar av en vattenmiljö som är förorenad. Samtidigt krävs det väldigt mycket från medlemsstaterna för att förhindra en negativ vattenutveckling som pågått väldigt länge.

Ett generellt miljömål som ramdirektivet för vatten ställer upp är emellertid att vatten skall skyddas, förbättras och återställas **i syfte att uppnå** en god vattenstatus i enlighet med bestämmelserna i bilaga 5 senast 2015. Regleringen tar direkt sikte på en förbättring av vattenmiljön men formuleringen är vag. Relevant i sammanhanget är om det skall räcka för en medlemsstat att sträva efter att uppnå en god vattenstatus, något som onekligen inskränker regleringens miljöskydd markant. Relevant är också vad en god vattenstatus konkret innebär.

God vattenstatus innebär generellt att både vattnets ekologiska status och dess kemiska status är åtminstone god. Vad god ekologisk status innebär finns det en mängd bestämmelser för om i bilaga 5. Systemet är invecklat men förenklat kan en ekologisk status sägas innebära att kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem skall ligga nära den naturliga kvaliteten för vatten. Regleringen som tar sikte på en god ekologisk vattenstatus är en nyhet i vattenlagstiftningen. Det måste ses som mycket positivt för miljöskyddet att regleringen utgår ifrån det naturliga tillståndet i vattnet.

Miljömålen är emellertid inte absoluta, det finns en rad situationer då undantag från att uppnå miljömålen är tillåtet. Ur ett miljöskyddsperspektiv är det givetvis negativt att miljömålen inte är definitiva. Samtidigt kan det ifrågasättas om det skulle vara rimligt att kräva att dessa alla gånger skulle uppnås av medlemsstaterna. Hur långtgående skyddet i ramdirektivet för vatten kommer att bli för vattenmiljön är i hög grad beroende av i vilken utsträckning som undantagen kommer att tillämpas.

4.3.2 Miljömålen och frågan om miljömålen rättsliga status

Räcker det att en medlemsstat strävar efter att uppnå god vattenstatus. Ett misslyckande med att uppnå statusen anses i så fall inte som ett fördragsbrott. Frågan är komplicerad eftersom att formuleringen i artikel 4 inte är bindande men direktivet sin helhet ger intrycket av att en god vattenstatus skall uppnås.

Regleringen i ramdirektivet för vatten tar sin utgångspunkt i vattenstatusen. En karakterisering skall utföras av alla vattenförekomster för att se vilken vattenstatus de har. Därefter skall det bedömas hur långt ifrån en god vattenstatus vattenförekomsten ligger. Slutligen skall de åtgärder vidtas som krävs för att uppnå en god vattenstatus senast år 2015.

För att miljömålen skall kunna uppnås samverkar regleringsteknikerna utsläppsgränsvärden och miljökvalitetsnormer. Om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm uppställer strängare villkor än det som blir resultatet vid tillämpning av utsläppsgränsvärden skall strängare utsläppsregleringar fastställas. I de tidigare direktiven har metoderna inte kombinerats på detta sätt. Det är positivt för vattenmiljön att kvalitetsmål och miljökvalitetsnormer kan ligga till grund för att en strängare utsläppsregleringar fastställs på det sätt som direktivet föreskriver. Undantagsmöjligheten i vattenföroreningsdirektivet till att tillämpa kvalitetsmål som leder till högre utsläpp än de som gränsvärdena föreskriver försvinner. Regleringen i ramdirektivet för vatten innebär att utsläppsgränsvärden skall följas men om miljömål och miljökvalitetsnormer inte uppnås måste strängare utsläppsgränsvärden fastställas. Artikel 10.3 stadgar:

”om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm,[.....], uppställer strängare villkor än de som skulle bli resultatet vid tillämpning av punkt 2⁸⁴, skall strängare utsläppsregleringar fastställas”.

Rubriken till artikel 4 är emellertid miljömål. Kan begreppet miljömål likställas med något av begreppen kvalitetsmål och kvalitetsnorm? Begreppet miljömål används i flera av de befintliga vattendirektiven och kan där, enligt Gipperth, jämföras med antingen bindande miljökvalitetsnormer eller riktvärden som medlemsstaterna är skyldiga att

⁸⁴ Punkt 2: Medlemsstaterna skall säkerställa upprättande och /eller genomförande av

- a) utsläppsregleringar som grundas på bästa tillgängliga teknik eller
- b) relevanta gränsvärden för utsläpp eller,
- c) i fall av diffusa konsekvenser, regleringarna inklusive, när det är lämpligt bästa möjliga miljöpraxis,

enligt

dir 96/61, dir 91/27, dir 91/676, direktiv som antagits i enlighet med artikel 16 i detta direktiv, de direktiv som förtecknas i bilaga 9, all annan relevant gemenskapslagstiftning senast tolv år efter tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande, om inte annat anges i den berörda lagstiftningen.

sträva efter att uppnå. Det är därför inte helt klart vad som avses med begreppet kvalitetsmål i artikel 10.3.

Gipperth menar mot bakgrund av ordalydelsen att det är rimligt att hävda att åtminstone de värden för biologiska kvalitetsfaktorer som medlemsstaterna skall fastställa för att uppnå målet om en god ekologisk status i bilaga 5 motsvarar vad som här betecknas som kvalitetsmål i artikel 10.3. Jag delar Gipperths uppfattning. De värden som skall fastställas utifrån tabellerna i bilaga 5 skall innebära att en god ekologisk status/kvalitet på vattnet uppnås. Om ett värde på vattenstatusen fastställs och gällande utsläppsregleringar medför att detta värde överskrids så måste följaktligen enligt artikel 10.3 strängare utsläppsvärden fastställas. Kanske utgör de värden som fastställs utifrån bilaga 5 kvalitetsnormer. Bilagan ger nämligen en definition av ekologisk kvalitet.

Hur bundna är medlemsstaterna av målsättningarna i artikel 4? Kraven på medlemsstaterna i artikel 4 uttrycks på olika sätt för de olika miljömålen. Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen av yt- och grundvatten, liksom för att förebygga eller begränsa förorening av grundvatten (artikel 4 ai och bi). De är även skyldiga att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster, som inte är undantagna, i syfte att uppnå målsättningen om en god vattenstatus senast år 2015.

Lena Gipperth menar att det inte är tillräckligt för en medlemsstat att enbart generellt sträva efter att uppnå miljömålen i artikel 4. Gipperth studerar direktivet i sin helhet och konstaterar att medlemsstaterna genom direktivet är skyldiga att på olika sätt reglera utsläpp från punktkällor och diffusa källor.

Gipperth hänvisar även till artikel 22.4 där det stadgas:

”Miljömålen i artikel 4[...] skall betraktas som miljökvalitetsnormer med avseende på artikel 2.7 och artikel 10 i direktiv 96/61/EG” (IPPC-direktivet).

Artikel 10 i IPPC-direktivet föreskriver:

”Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att det påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna”.

Gipperth menar att det inte vore ändamålsenligt att skilja på tillämpningen av miljömålen rättsliga status i IPPC-direktivet och i ramdirektivet för vatten. Är utsläppsregleringen i en medlemsstat otillräcklig för att miljömålen i artikel 4 skall kunna uppnås, är den staten således skyldig att skärpa regleringen och vidta ytterligare åtgärder till dess miljömålen i artikel 4 uppnåtts, enligt Gipperths resonemang.

Miljömålen om en god vattenstatus är enligt min uppfattning inte bindande direkt igenom artikel 4. Ordalydelsen ger inte stöd för att en medlemsstat skall anses ha begått ett fördragsbrott om en god vattenstatus under förutsättning att en god vattenstatus eftersträvats. Om en medlemsstat utifrån direktivets reglering vidtagit de åtgärder som staten ansett varit tillräckligt långtgående för att uppnå en god vattenstatus men den önskvärda vattenstatusen trots dessa åtgärder inte blivit god, kan det ifrågasättas om det handlar om ett fördragsbrott. Medlemsstaten har ju faktiskt strävat efter att uppnå en god vattenstatus.

Direktivet är emellertid uppbyggt på ett sätt som innebär att regleringar av utsläpp m.m. skall leda till att en god vattenstatus uppnås. Om en medlemsstat inte vidtar åtgärder som medför att en god vattenstatus uppnås borde staten anses bryta mot direktivets övriga reglering (inte mot artikel 4), vilket utgör fördragsbrott. Det kommer troligtvis att vara svårt för medlemsstaterna att avgöra vilka åtgärder som måste vidtas för att uppnå en god vattenstatus.

4.3.3 Problemet med miljö kvalitetsnormer

Det är ett problem att miljö kvalitetsnormer inte har samma bindande definition i ramdirektivet för vatten som de tidigare haft. Miljö kvalitetsnormer definieras som koncentration av visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämne[.....]som inte *bör*⁸⁵ överskridas. En miljö kvalitetsnorm kan alltså enligt definitionen överskridas utan att det skall anses som ett fördragsbrott. Definitionen ger emellertid uttryck för att miljö kvalitetsnormer generellt bör följas.

Gipperth menar att det inte finns något i direktivets reglering som tyder på ett lägre krav på att genomföra miljö kvalitetsnormerna. Jag delar denna uppfattning. Gipperth menar vidare att det kan fortfarande ses som ett fördragsbrott att efter angiven tidpunkt överskrida miljö kvalitetsnormer. Jag är inte lika säker som Gipperth på att det kommer att anses som ett fördragsbrott att inte genomföra miljö kvalitetsnormerna i tid.

Om en miljö kvalitetsnorm eller ett miljömål inte uppfylls måste emellertid strängare utsläppsregleringar fastställas. Utsläppsgränsvärden är bindande. Bakvägen blir således effekterna av miljö kvalitetsnormerna för vattenmiljön bindande, genom de strängare utsläppsgränsvärdena.

4.3.4 Vattenplaneringen

Vattenplaneringen har inte reglerats på gemenskapsnivå tidigare. Medlemsstaterna skall identifiera de enskilda avrinningsområden som ligger

⁸⁵ Min kursiv och fetstil.

inom deras nationella territorier och skall därefter hänföra avrinningsområdena till enskilda distrikt. Distrikten utgör bl.a. utgångspunkt för karakterisering av vattenförekomster och övervakning av vattenstatusen. Att framtidens vattenplanering skall utgå från naturens egna gränser och inte ifrån administrativa, är positivt.

4.4 Koppling till de tidigare vattendirektiven

Många av de vattendirektiv som behandlats i kapitel 2 kommer på sikt att upphävas. Det är viktigt att ramdirektivet för vatten säkerställer åtminstone samma skyddsnivå för miljöskyddet av dessa vatten som de tidigare direktiven gjort. Ramdirektivet för vatten gör detta generellt genom att föreskriva att åtgärder måste vidtas av medlemsstaterna för att säkerställa åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen (artikel 4.9). Det blir viktigt att medlemsstaterna säkerställer denna skyddsnivå innan de tidigare direktiven upphävs. När direktiven inte längre har någon verkan kan det ju onekligen ifrågasättas om dessa skall anses som befintliga.

Vattenföreningdirektivet (artikel 7 upphävdes redan den 22 december 2000) och grundvattendirektivet upphävs på sikt och regleringen i ramdirektivet för vatten tar över skyddet för vattenmiljön som ställs upp i direktiven. Skyddet för grundvatten i grundvattendirektivet är mer långtgående än skyddet för övriga vatten i vattenföreningdirektivet. Utgångspunkten i vattenföreningdirektivet är att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att förhindra att de vatten som anges i artikel 1 förorenas av farliga ämnen i förteckning 1 (svarta listan) i bilagan. Medlemsstaterna skall även vidta lämpliga åtgärder för att minska föroreningen av dessa vatten av ämnena i förteckning 2 i bilagan. För grundvatten skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra direkt tillförsel till grundvatten av de ämnen som upptas i förteckning 1. Förorening av andra ämnen kan dock ske i undantagsfall. Hur motsvaras denna reglering av regleringen i ramdirektivet för vatten?

Miljömålen i artikel 4 utgår precis som grundvattendirektivet från att grundvatten behöver ett starkare rättsligt skydd än övriga vatten. Medlemsstaterna skall genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet. En försämring av statusen i alla grundvattenförekomster skall förebyggas. Utgångspunkten är följaktligen att grundvatten inte bör förorenas överhuvudtaget. Regleringen är mer långtgående än i grundvattendirektivet eftersom att ingen förorening av något ämne till grundvatten bör ske. Å andra sidan är innebörden av ordet bör inte lika långtgående som innebörden av skall.

Vad gäller ytvatten⁸⁶ anger miljömålen i ramdirektivet för vatten att åtgärder skall genomföras för att förebygga en försämring av statusen i dessa vatten och nödvändiga åtgärder skall vidtas för att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen skall upphöra eller stegvis elimineras. Här finns motsvarigheten till regleringen i vattenföroreningsdirektivet (gråa och svarta listan) med 2 listor över olika ämnen, grupperade och reglerade efter ämnenas skadliga inverknings på vattenmiljön.

Att artikel 7 upphävdes i samband med antagandet av ramdirektivet är positivt för miljöskyddet. Möjligheten till att lagenligt kringgå stränga utsläppsgränsvärden försvann i och med upphävandet.

Vad gäller de kvalitetsdirektiv som kommer att upphävas skall åtminstone den kvalitet som uppställs i dessa gälla enligt ramdirektivet för vatten. Att miljökvalitetsnormer gets en ny definition i ramdirektivet för vatten borde således inte få någon betydelse eftersom att den skyddsnivån som föreskrivs i de gamla direktiven skall uppnås. Regleringen av den ekologiska vattenstatusen i ramdirektivet för vatten kommer förhoppningsvis att medföra ett ännu bättre miljöskydd än det som kvalitetsdirektiven uppställer.

Regleringen i ramdirektivet för vatten ställer sammantaget upp en skyddsnivå som motsvarar och i vissa fall troligtvis går längre än regleringen för vattenmiljön i de direktiv som kommer att upphävas.

Många vattendirektiv kommer att fortsätta att verka parallellt med ramdirektivet för vatten. Badvattendirektivet, dotterdirektiven till vattenföroreningsdirektivet, avloppsvattendirektivet och IPPC-direktivet är några exempel på direktiv som kommer att verka vid sidan av ramdirektivet för vatten. De gränsvärden och kvalitetsmål som fastställts enligt dotterdirektiven skall betraktas som gränsvärden för utsläpp och miljökvalitetsnormer i ramdirektivet för vatten. Badvattendirektivet kommer att omarbetas för att anpassas till kraven i ramdirektivet för vatten. De vattendirektiv som fortsätter att vara giltiga bör ses över för att eventuellt, i likhet med badvattendirektivet, anpassas till regleringen i ramdirektivet för vatten.

4.5 Slutsats

Det återstår mycket arbete för att ramdirektivets målsättningar skall kunna genomföras. Genom ramdirektivet för vatten introduceras ett

⁸⁶ Ytvatten definieras i ramdirektivet för vatten som inlandsvatten utom grundvatten; vatten i övergångszon och kustvatten och när det gäller kemisk status inbegriper det också territorialvatten. Definitionen är viktigt i sammanhanget eftersom att vattenföroreningsdirektivet omfattar inlandsytvatten, territorialvatten, och inre kustvatten. Miljöskyddet i direktiven skall ju helst ha samma räckvidd.

svåröverskådligt regelverk med bestämmelser som i vissa fall är oklara. De negativa aspekterna som direktivet för med sig uppvägs emellertid av de fördelar som regleringen faktiskt innebär för vattenmiljön.

Regleringen i direktivet föreskriver att åtminstone den skyddsnivå som uppställs i den befintliga gemenskapslagstiftningen skall säkerställas. Ambitionsnivån är mycket hög och syftet är dels att förhindra ytterligare försämring av vattenstatusen och dels, att generellt uppnå en god vattenstatus år 2015. Genom regleringen införs bestämmelser för den ekologiska vattenstatusen vilket är en nyhet. Alla de vatten som tidigare stått utanför kvalitetsregleringen omfattas nu av ett generellt skydd. För att uppnå en god vattenstatus kombineras utsläppskrav och miljömål/miljökvalitetsnormer för att stärka skyddet för miljön.

Regleringen i ramdirektivet för vatten måste i en jämförelse med regleringar i tidigare vattenskyddsdirektiv anses innebära framsteg för skyddet av unionens vattenresurser.

Käll- och litteraturförteckning

Direktiv

*Direktiv 75/440/EEG om den kvalitet som krävs på ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna, EGT nr L 194, 25/07/1975.

*Direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten, EGT nr L 31/1, 05/02/1976.

*Direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö, EGT nr

*Direktiv 78/659/EEG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskebestånden, EGT nr L 222/1, 14.08.1978.

*Direktiv 79/923/EEG om kvalitetskrav för skaldjursvatten, EGT nr L 281/47, 10.11.1979.

*Direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen, EGT nr L 20/43, 26/01/1980.

*Direktiv 82/176/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från klor-alkaliindustrin, EGT nr L 81/29, 27/03/1982.

*Direktiv 84/156/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin, EGT nr L 74/49, 17/03/1984.

*Direktiv 85/513/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp, EGT nr L 291/1, 24/10/1983.

*Direktiv 84/491/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan, EGT nr L 274/11, 17/10/1984.

*Direktiv 86/280/EEG om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.

*Direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, EGT nr L 257, 10/10/1996.

*Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EGT nr L 257, 10/10/1996.

*Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT nr L 327/1, 22.12.2000.

Statens offentliga utredningar

*SOU 2002:105, Utredningen svensk vattenadministrations betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten.

*SOU 2002:107, Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige.

Internet

*<http://www.naturvardsverket.se>, den 6 maj 2003 kl. 10:30.

*http://www.europa.eu.int/environment/water/water-framework/index_en.html, den 6 maj 2003 kl. 11:30.

*<http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/overview.html>, den 6 maj 2003 kl.13:00.

*<http://www.watermunc.com/gb/dgllen01.htm>, den 12 maj 2003 kl. 13:15.

*[http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc=31998Y0618\(05\)&model=guichett](http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc=31998Y0618(05)&model=guichett), den 6 maj 2003 kl. 12:00
(*särskild rapport om kommissionens genomförande av EU:s vattenpolitik och åtgärder på vattenpolitikens område samt kommissionens svar*).

Rättsfall

*Case 228/87 Pretura unificata di Torino v X (1988) ECR 5099.

*Case C-225/96 Commission v Italy (1997) ECR 6887.

*Case 237/90 Commission v. Belgium (1992) ECR 1-5973.

* Mål 58/59, europeiska domstolens rättsfallssamling 1991:1.

* COM (94) final, OJ C 154/1, 6 juni 1994, sektion 2.2

Litteratur

* Backer Inge Lorange, Basse Ellen Margerathe, Gipperth Lena m.fl., *Fågelperspektiv på rättsordningen, vänbok till Staffan Westerlund*, Iustus förlag, Göteborg 2002.

*Corcelle Guy, Johnson Stanley P, *The Environmental Policy Of The European Communities*, 2:a upplagan, International Environmental Law & Policy Series, London 1995.

*Mahmoudi Said, *EU:s miljö rätt*, Norstedts juridik, Stockholm 1995.

*Haigh Nigel, *EEC environmental policy & Britain*, 2:a upplagan, longman, Harlow 1990.

*Westerlund Staffan, *EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv*, 2:a upplagan, Naturskyddsföreningen, Stockholm 1993.

Övrigt

*Första miljöhandlingsprogrammet för miljön (1973-1976), OJ 1973 C112/1.

*Report on the Application of Community law on the environment 1992, COM(93) 320/2.

*Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på badvatten. KOM(2002)581/slutlig, 2002/0254(COD). Bryssel den 24/10/2002.

*Naturvårdsverket informerar, ramdirektivet för vatten del 1.