

Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet

Det är många som ska tillämpa reglerna om miljökvalitetsnormer för vatten. Vårt mål är en enhetlig och förutsägbar tillämpning av reglerna. Därför har vi valt att vägleda på området. Vår vägledning är en genomgång av bestämmelserna och hur vi anser att de ska tolkas. Den kommer att behöva kompletteras efter hand.

Åtgärdsprogrammets funktion är att vara ett övergripande planeringsdokument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande i arbetet med att följa miljökvalitetsnormerna. Tillsyn anges ofta som ett styrmedel bland flera i åtgärdsprogram enligt miljöbalken.

Miljökvalitetsnormer för vatten är visserligen en ny typ av miljökvalitetsnorm, men ändå inga egentliga nyheter. Normerna i sig är ett verktyg som har funnits med sedan miljöbalken kom och som ska användas för att följa balkens syften. Tillsynsmyndigheter har sedan länge bedömt hur verksamheter och åtgärder påverkar vattenkvaliteten. Skillnaden mot tidigare är att vattenkvaliteten nu är mer detaljerat beskriven och rättsligt normerande.

Innehåll

INNEHÅLL	2
1. SAMMANFATTNING	4
2. SYFTE OCH AVGRÄNSNING	6
3. LÄSANVISNING	8
4. RELEVANTA REGLER	9
4.1 Regler för arbetet med tillsyn	9
4.2 Regler om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram	9
4.3 Ändrade regler i 2 och 5 kap. miljöbalken	10
5. ÅTGÄRDSPROGRAMMENS ROLL OCH RÄTTVERKAN	12
5.1 Åtgärdsprogrammets funktion	12
5.2 Särskilt om åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen	13
5.3 Myndigheters och kommuners ansvar enligt åtgärdsprogrammen	13
6. MILJÖKVALITETSNORMERNAS ROLL OCH RÄTTVERKAN	15
6.1 Hur miljö kvalitetsnormer är tänkta att fungera	15
6.2 Allmänt om miljö kvalitetsnormernas rättsverkan och tillsynsmyndighetens ansvar i det enskilda tillsynsärendet	16
7. MILJÖKVALITETSNORMER FÖR VATTEN	18
7.1 Allmänt om det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten med dotterdirektiv	18
7.2 Miljö kvalitetsnormer för vatten och deras rättsverkan	19
7.2.1 Miljö kvalitetsnormer för ekologisk status och potential för ytvatten samt kemisk och kvantitativ status för grundvatten	20
7.2.2 Miljö kvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus gällande bl.a. prioriterade ämnen	21
7.2.3 Icke-försämringskravet	23
8. MILJÖKVALITETSNORMER OCH ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR VATTEN OCH TILLSYNSMYNDIGHETENS PRAKTISKA TILLÄMPNING AV DE ALLMÄNNA HÄN- SYNSREGLERNA I 2 KAP. MILJÖBALKEN	25
8.1 Nya miljö kvalitetsnormer – men inga större nyheter	25
8.2 Bevisbördan i samband med tillsynsmyndighetens bedömning av krav	26
8.3 Underlag för tillsynsmyndighetens bedömningar	26
8.3.1 Underlag genom åtgärdsprogrammen för vatten	27

8.3.2 Underlag som verksamhetsutövaren behöver ta fram	27
8.3.3 Underlag som tillsynsmyndigheten behöver ta fram	29
8.4 De allmänna hänsynsreglerna och avvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken	30
8.4.1 Närmare om kraven vid tillsyn av den enskilda verksamheten	31
8.4.2 Särskilt om krav enligt de allmänna hänsynsreglerna och avvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken	33
8.4.3 Särskilt om krav enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken	34
8.5 Slutavvägning enligt 2 kap. 9-10 §§ miljöbalken	35
8.6 Bördefördelning	36
8.7 Något om tidpunkt för tillämpning av normerna	37
8.8 Något om rättspraxis enligt 2 kap. 7 § miljöbalken i den äldre lydelsen	38

1. Sammanfattning

Den här vägledningen är tänkt att vara ett stöd för i första hand tillsynsmyndigheterna i deras arbete med tillsyn över verksamheter och åtgärder som kan ha en påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten. Tillsyn anges ofta som ett styrmedel bland flera i åtgärdsprogram enligt miljöbalken. Vägledningen handlar om styrmedlet tillsyn. Den är tänkt att vara ett inledande stöd för tillämpningen och bidra till en utveckling i form av enhetlig och förutsägbar tillämpning av reglerna. Den kommer att behöva kompletteras efter hand.

Åtgärdsprogrammets funktion är att vara ett övergripande planeringsdokument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande i arbetet med att följa miljökvalitetsnormerna. Ett annat syfte är att fördela förbättringskraven mellan olika typer av källor som bidrar till att normen inte följs. Det är myndigheter och kommuner som ska se till att åtgärdsprogrammen följs.

Miljökvalitetsnormer för vatten är visserligen en ny typ av miljökvalitetsnorm, men ändå inga egentliga nyheter. Normerna i sig är ett verktyg som har funnits med sedan miljöbalken kom och som ska användas för att följa balkens syften. Tillsynsmyndigheter har sedan länge bedömt hur verksamheter och åtgärder påverkar vattenkvaliteten. Skillnaden mot tidigare är att vattenkvaliteten nu är mer detaljerat beskriven och rättsligt normerande.

Ett av syftena med miljökvalitetsnormer är att komma till rätta med situationer där många olika källor bidrar till en oacceptabel situation och där kraven måste fördelas mellan flera. Miljökvalitetsnormerna gäller dock även när påverkan bara kommer från enstaka källor. Miljökvalitetsnormerna ger ingen styrning i sig för den enskilde. De får effekt för den enskilde först efter att de i flera steg omvandlas till olika former av krav.

Det är myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs. Dessa kan dock inte vid en tillämpning i varje enskilt fall *säkerställa* att normerna följs, bl.a. eftersom påverkan kan komma från flera olika källor. Men de behöver *använda* reglerna om miljökvalitetsnormer i varje enskilt fall och bl.a. ställa de krav som kan följa av en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och avvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Det har gjorts en nyansering i avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Miljökvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. Möjligheten att ställa längre gående krav för att följa en miljökvalitetsnorm ska bara gälla gränsvärdesnormer. Kraven kan i dessa fall tillåtas vara mycket långtgående i det enskilda fallet, om det behövs för att följa en norm. För andra normer gäller att kraven enligt de allmänna hänsynsreglerna ska följas i

den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. I princip alla miljö kvalitetsnormer för vatten ska ses som sådana s.k. andra normer, med undantag för ytvat-
tenstatus för prioriterade ämnen och vissa normer för fisk- och musselvatten, som
är formulerade som gränsvärdesnormer.

De allmänna hänsynsreglerna behöver tillämpas på ett korrekt sätt genom att kra-
ven följs så långt de bedöms som rimliga. Vid gränsvärdesnormer kan högre krav
ställas. Det kan gälla krav kring bästa möjliga teknik, produktval, försiktighetsmått
eller annat. Det kan finnas en rad olika försiktighetsmått och skyddsåtgärder som
kan vara relevanta i det enskilda fallet.

Det är viktigt för bedömningarna kring kravnivå, åtgärder, bördefördelningar etc.
att det finns ett bra underlag. Åtgärdsprogrammen ger övergripande underlag för
tillsynsmyndighetens bedömningar. Verksamhetsutövaren har ett ansvar att ta fram
underlag för sin verksamhet. Även tillsynsmyndigheten har ett ansvar att se till att
ha tillgång till annat underlag som har betydelse för bedömningarna av krav med
anledning av miljö kvalitetsnormer för vatten.

En miljö kvalitetsnorm ger inte någon rätt att förorena eller störa upp till den angiv-
na nivån. De föroreningar som miljö kvalitetsnormerna omfattar kan i varierande
grad påverka människors hälsa och miljön även vid utsläpp som i och för sig med-
för att miljö kvalitetsnormerna följs. Utgångspunkten vid tillsynen är därför att
verksamhetsutövaren ska vidta sådana åtgärder som behövs för att orsaka så lite
skada eller olägenhet som möjligt. Detta oavsett om det finns miljö kvalitetsnormer
för vatten eller inte.

Miljö kvalitetsnormerna ger viktigt underlag för en närmare bedömning av vad som
behövs för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön,
med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. De är en form av precise-
ring av vilka miljö aspekter som behöver beaktas i ett tillsynsärende när man bedö-
mer vilka krav som kan ställas. Även om normerna ska följas först vid en framtida
tidpunkt, är det nödvändigt att de används redan nu. En given utgångspunkt är att
en verksamhet ska konstrueras, byggas, planeras och bedrivs på ett sätt som är
långsiktigt förenligt med normerna.

2. Syfte och avgränsning

Denna vägledning syftar till att vara ett stöd för i första hand tillsynsmyndigheterna i arbetet med tillsyn över verksamheter och åtgärder som kan ha en påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten. Även domstolar, verksamhetsutövare, allmänhet och andra målgrupper kan ha nytta av vägledningen.

Vägledningen handlar alltså i första hand om de krav på åtgärder som i det enskilda fallet kan ställas inom ramen för tillsynen, som har till syfte att skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer följs. Vägledningen går inte närmare in på tillsynsplanering och prioritering bland tillsynsområden och tillsynsbehov.¹ Vägledningen går inte heller närmare in på reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i anmälningsärenden inom tillsynen.

Flera av de centrala reglerna kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som ska tillämpas i tillsynsarbetet är dock även relevanta vid tillståndsprövningar. Detta gäller t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, reglerna i 5 kap. 3 och 8 §§ miljöbalken om ansvar för att miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram följs samt vissa principiella frågor kring miljökvalitetsnormer, som t.ex. vilket genomslag olika typer av normer kan få i det enskilda fallet.

Åtgärdsprogram fyller en funktion vid s.k. diffus miljöpåverkan, ofta där många små källor bidrar till betydande mängder utsläpp, och om olika styrmedel och åtgärder därför behövs. Tillsyn är ett av flera styrmedel som ofta anges i åtgärdsprogram för att åtgärda ett miljöproblem.

Vid diffus miljöpåverkan kan det ibland även vara effektivt med generella krav i föreskrifter i stället för individuell tillsyn eller prövning. Det kan även vara lämpligt att använda sig av planeringsinstrumenten i plan- och bygglagen². Även t.ex. information eller att påverka vid internationella förhandlingar kan vara effektiva åtgärder. De olika styrmedlen är avsedda att komplettera varandra. Denna vägledning handlar om styrmedlet tillsyn.

¹ Se mer om tillsyn i bl.a. Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn 2001:4 (kap. 1 om tillsynsplanering) och Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen, NV rapport 5347.

² Plan- och bygglagen (1987:10). Från den 2 maj 2011 gäller en ny plan- och bygglag (2010:900). Se mer om miljökvalitetsnormer och fysisk planering i broschyr med vägledning publicerad av Länsstyrelsen i Jönköpings län 2011-03-10 "Miljökvalitetsnormerna för vatten och översiktsplaneringen". Vägledningen är en del i ett pilotprojekt initierat av Boverket och som drivs av länsstyrelserna i Jönköping, Värmland och Östergötland:

<http://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/Sv/nyheter/2011/Pages/miljokvalitetsnormerna-for-vatten-och-oversiktsplaneringen.aspx>

Det saknas än så länge etablerad vägledande praxis kring tillämpningen av miljö-kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten, men praxis är under utveckling. Den här vägledningen är tänkt att vara ett inledande stöd för tillämpningen och bidra till en utveckling av en enhetlig användning av reglerna. Vägledningen gör inte anspråk på att räta ut alla frågetecken och kommer att behöva uppdateras och kompletteras med konkreta exempel när mer erfarenhet och praxis växer fram.

3. Läsanvisning

Denna vägledning är uppbyggd på det sättet att vi, efter den inledande beskrivningen av syfte och avgränsning, ger en överblick över ett urval av relevanta regler för tillsynen på området (4 kap.).

Efter det kommer en mer allmän beskrivning av åtgärdsprogram och deras styrande verkan (5 kap.).

I kapitel 6 beskriver vi hur miljö kvalitetsnormerna ska fungera. Ett avsnitt handlar övergripande om deras rättsverkan samt tillsynsmyndighetens ansvar i det enskilda tillsyns ärendet.

I kapitel 7 beskriver vi särskilt miljö kvalitetsnormer för vatten. Kapitel 4-7 är tänkta att ge en plattform och förståelse kring frågor som behandlas i kapitel 8, som handlar om den praktiska tillämpningen av 2 kap. miljöbalken och miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten i det enskilda tillsyns fallet.

4. Relevanta regler

Nedan presenteras ett urval av regler som tillsynsmyndigheterna behöver ta hänsyn till vid tillämpningen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten.

4.1 Regler för arbetet med tillsyn³

- 26 kap. 1-2 §§ miljöbalken (MB); handlar om ett allmänt tillsynsansvar och övergripande grund för att bl.a. vidta åtgärder för att se till att miljö-kvalitetsnormer följs såsom att initiera omprövning, meddela förelägganden, bedriva informationsverksamhet m.m. En del i tillsynsmyndighetens ansvar är att regelbundet se över villkor i tillstånd och se till att de vid behov uppdateras.
- 26 kap. 9 § MB; handlar om grund för att meddela förelägganden eller förbud i ett enskilt fall, dock inte mer ingripande än vad som behövs. Hänsyn måste även tas till tillstånds rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB.
- 26 kap. 19 § MB; handlar om verksamhetsutövarens egenkontroll.
- 26 kap. 21 § MB; handlar om möjlighet att begära in uppgifter som behövs för tillsynen från verksamhetsutövaren.
- 26 kap. 22 § MB; handlar om verksamhetsutövarens undersökningsplikt kring verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

4.2 Regler om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram

- 5 kap. 3 § MB; handlar om myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormer följs.
- 5 kap. 8 § MB; handlar om myndigheters och kommuners ansvar att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram.

³ Se mer om dessa bestämmelser bl.a. i prop. 1997/98:45 del 2 s. 266 ff., prop. 2001/02:65 s. 85 (ändringar i 26 kap. MB bl.a. med anledning av IPPC-direktivet), prop. 2004/05:65 s. 136 (ändringar i 26 kap. MB med anledning av Århuskonventionen), Naturvårdsverkets handbok 2001:4 om operativ tillsyn, Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn samt Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:2) om egenkontroll.

- 2 kap. 7 § första stycket MB; handlar om att kraven på hänsyn enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.
- 2 kap. 7 § andra stycket MB; handlar om en särskild avvägningsregel som innebär att trots bestämmelsens första stycke, ska de krav ställas som behövs för att följa gränsvärdesnormer.
- 2 kap. 7 § tredje stycket MB; är ett slags stoppregel med särskilda undantagsmöjligheter för gränsvärdesnormer (jfr. tidigare 16 kap. 5 § MB) som gäller verksamheter och åtgärder som medför en ökad störning i förhållande till normen. Regeln gäller inte vid tillsyn.
- 6 kap. 19 § MB; handlar om att varje myndighet som ska tillämpa balken bl.a. ska se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i balkens 5 kap. och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet.
- 24 kap. 1 § MB; handlar om tillstånds rättskraft. Under vissa förutsättningar kan denna begränsa vilka krav, med stöd av de allmänna hänsynsreglerna, som man kan ställa i ett enskilt fall.
- 24 kap. 5 § första stycket 2 punkten MB; handlar om omprövning av tillstånd (t.ex. omfattning och villkor) när en verksamhet med någon betydelse bidrar till att en miljökvalitetsnorm inte följs. Kan bl.a. bli aktuell att tillämpa om en viss fråga redan fullt ut har prövats i ett tillstånd och ytterligare krav pga. rättskraften inte kan ställas enbart med stöd av reglerna om tillsyn.

4.3 Ändrade regler i 2 och 5 kap. miljöbalken

En ny lydelse gäller sedan den 1 september 2010 för 2 kap. 7 § och 5 kap. 3-4 och 6 §§ MB.⁴ Ändringarna innebär i korthet bl.a. att:

- Kraven på innehåll i åtgärdsprogrammen skärps och det ska bl.a. framgå hur kraven på förbättringar fördelas mellan olika typer av källor och åtgärder, hur stora förbättringar varje åtgärd innebär och hur åtgärderna är finansierade.

⁴ Se SFS 2010:882 och förarbeten i prop. 2009/10:184 "Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer" och SOU 2005:59 "Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (Miljöbalkskommitténs slutbetänkande).

- Miljökvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. Möjligheten att ställa längre gående krav för att följa en miljökvalitetsnorm genom 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska bara gälla gränsvärdesnormer. Kraven kan således i dessa fall tillåtas vara mycket långtgående i det enskilda fallet, om det behövs för att följa en norm. För andra normer gäller enligt bestämmelsens första stycke att kraven i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska följas i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem.
- Det tydliggörs att det är myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs. Ändringarna innebär att uttrycket att ”följa” miljökvalitetsnormer konsekvent används i lagstiftningen.⁵

⁵ SFS 2010:882 och prop. 2009/10:184 s. 37 ff.

5. Åtgärdsprogrammets roll och rättsverkan

Åtgärdsprogrammet är ett underlag i tillsynsarbetet. När tillsynsmyndigheten bedriver tillsyn i det enskilda fallet behövs en förståelse för åtgärdsprogrammets funktion och syfte och även för tillsynsmyndighetens ansvar enligt programmet. Dessa frågor utvecklas närmare nedan.

5.1 Åtgärdsprogrammets funktion

Åtgärdsprogrammet är ett övergripande planeringsdokument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpning av de olika styrmedel⁶ som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Åtgärdsprogrammen ger en bild av de områden där särskilda insatser krävs för att följa normerna. Ett viktigt styrmedel är ofta tillsynsarbetet. Rätt tillämpade leder åtgärdsprogrammen till effekter som innebär att ett antal samhällsaktörer bidrar till att normen följs.⁷

Styrmedlen för att nå åtgärderna kan generellt delas in i huvudgrupperna reglerande, ekonomiska och kommunikativa styrmedel. Reglerande styrmedel anges även som administrativa styrmedel.⁸ Ett exempel på reglerande/administrativt styrmedel är tillsyn med stöd av miljöbalken.

Ett annat syfte med åtgärdsprogrammet är att fördela förbättringskraven (bördorna) mellan olika typer av källor som bidrar till att normen inte följs. I åtgärdsprogrammen ska bl.a. också ingå uppgifter om de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas. De ska även innehålla analyser av hur dessa åtgärder är avsedda att finansieras. Sedan tidigare gäller att konsekvenser ur allmän och enskild synpunkt ska analyseras. Det nya kravet om att analysen även ska omfatta hur åtgärderna är avsedda att finansieras, dvs. hur de valda styrmedlen ska finansieras, rör myndigheters och kommuners kostnader.⁹ Åtgärdsprogrammets innehåll är närmare reglerat i 5 kap. 6 § miljöbalken.¹⁰

⁶ För att förtydliga arbetet med åtgärdsprogram är det lämpligt att skilja på åtgärder och styrmedel. Ordet åtgärd betyder generellt något som görs. Ett exempel på detta kan vara försiktighetsmått för en viss verksamhet som har påverkan på vatten. Styrmedel är olika "verktyg" som kan användas för att åtgärder ska genomföras. Exempel på styrmedel kan vara information, tillsyn eller ekonomiska incitament.

⁷ Prop. 2009/10:184 s. 52.

⁸ Se mer i Naturvårdsverkets handbok (2008:4) om samhällsekonomisk konsekvensanalys av miljöåtgärder (med särskild tillämpning på vattenmiljö) s. 50.

⁹ Prop. 2009/10:184 s. 75.

¹⁰ Prop. 2009/10:184 s. 50 ff.

Åtgärdsprogrammen ska vara vägledande vid kravställandet i det enskilda tillsyns-ärendet. Detta framgår direkt av lagtexten när det gäller gränsvärdesnormer (2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken). Åtgärdsprogrammen har en viktig roll även när det gäller behov av åtgärder, bördefördelning etc. även för övriga normer, vilket framgår tydligt av förarbetsuttalanden.¹¹ Detta utvecklas närmare i avsnitt 8 om tillsynsmyndighetens tillämpning av 2 kap. miljöbalken.

5.2 Särskilt om åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen

Inledningsvis kan noteras att de åtgärdsprogram som beslutades 2009 är beslutade före reglerna med skärpt krav på innehåll i åtgärdsprogram (enligt 5 kap. 6 § miljöbalken i dess lydelse från den 1 september 2010).¹² De kommer successivt att kunna kompletteras enligt de nya kraven genom de regelbundna omprövningar som ska göras enligt 5 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken, eller enligt delåtgärdsprogram enligt 6 kap. 3 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen).

Vad åtgärdsprogram för vatten närmare ska innehålla och hur de närmare ska tas fram och fastställas framgår bl.a. av 6 kap. vattenförvaltningsförordningen.¹³

Åtgärdsprogrammen för vatten är på en relativt övergripande nivå i den första förvaltningscykeln. De ger därmed viss men inte fullständig vägledning vid olika bedömningar. Därför behöver tillsynsmyndigheterna återkoppla till vattenmyndigheterna så att åtgärdsprogrammen kan förbättras som beslutsunderlag.¹⁴

Det är dock viktigt att redan nu använda åtgärdsprogram som vägledning i största möjliga utsträckning, t.ex. vid tillsynsplanering och vid bedömningar i det enskilda tillsynsfallet enligt bl.a. 2 kap. miljöbalken. Se mer i avsnitt 8.

5.3 Myndigheters och kommuners ansvar enligt åtgärdsprogrammen

Myndigheter och kommuner är enligt 5 kap. 8 § miljöbalken skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram.

¹¹ Prop. 2009/10:184 s. 48.

¹² I förarbetena anges när det gäller finansiering att dessa krav är ett tydliggörande av de överväganden som redan nu ligger till grund för programmets utformning. Det anges även att det i den delen ligger ett ansvar på de myndigheter och kommuner som omfattas av programmen att förse den som upprättar förslaget till åtgärdsprogram med relevant information om finansieringsförhållandena, se prop. 2009/10:184 s. 53.

¹³ Se närmare om detta t.ex. i Naturvårdsverkets handbok (2008:6) om åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen.

¹⁴ Se särskilt vad kommunerna kan göra i åtgärdsarbetet i Naturvårdsverkets handbok (2008:6) om åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen s. 38 f.

Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och var tänkt som ett förtydligande av de krav som redan vilade på myndigheter och kommuner att genomföra åtgärdsprogram. Avsikten var även att betona programmens betydelse för uppfyllandet av miljökvalitetsnormer.¹⁵

Lagtexten i 5 kap. 8 § miljöbalken anger uttryckligen att ansvaret för åtgärderna vilar på myndigheter och kommuner. Svensk förvaltning bygger på ett förtroende att myndigheter och kommuner gör det som de är skyldiga att göra. Systemet för framtagning av åtgärdsprogram enligt miljöbalken och tillhörande förordningar bygger i sin tur på en noggrann samrådsprocess.

Myndigheter och kommuner kan för att genomföra en åtgärd i ett åtgärdsprogram använda de verktyg som de redan förfogar över genom miljöbalken, eller andra lagar som hänvisar till miljöbalken. Det kan t.ex. handla om att utfärda föreskrifter eller att som tillsynsmyndighet intensifiera tillsynen i något angivet hänseende, ansöka om omprövning av villkor, eller fatta någon form av beslut enligt reglerna om tillsyn som räknas upp i avsnitt 4.1.

De åtgärder som kan bli följden av åtgärdsprogrammet för enskilda verksamhetsutövare, t.ex. en ny eller förbättrad reningsutrustning eller andra försiktighetsmått, måste bedömas enligt de regler som gäller för just bedömningar i det enskilda fallet, som t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Åtgärdsprogrammet drar alltså upp riktlinjerna för de efterföljande besluten, men kan inte i detalj binda tillsynsmyndigheten när det gäller hur den tillämpar valda styrmedel i det enskilda fallet.¹⁶

¹⁵ Prop. 2003/04:2 s. 24 och 34.

¹⁶ Se Regeringsformen 11 kap. 7 § och SOU 2005:59 s. 141. Se även en närmare rättslig analys i utredning 2009-12-18 av Ulla Björkman, Uppsala universitet, om åtgärdsprogramms styrande effekt med hänsyn till regeringsformen.

6. Miljökvalitetsnormernas roll och rättsverkan

Tillsynsmyndigheten behöver i sitt arbete med olika styrmedel inom tillsynen en förståelse för hur systemet med miljökvalitetsnormer är tänkt att fungera och vilken rättsverkan dessa kan få i det enskilda tillsynsärendet. Detta beskriver vi på en övergripande nivå i avsnitten nedan.

6.1 Hur miljökvalitetsnormer är tänkta att fungera

Som en allmän bakgrund kan först konstateras, att det i flera delar har varit oklart hur de bestämmelser om miljökvalitetsnormer som gällde före den 1 september 2010 skulle tolkas och tillämpas, särskilt i förhållande till diffus miljöpåverkan. Det har t.ex. hävdats att de kunde slå hårt och blint mot t.ex. enskilda verksamheter som bidrar med ”den sista droppen” och att det varit omöjligt för tillämpande myndigheter att ”säkerställa” att miljökvalitetsnormer uppfylls i varje enskilt fall.

2 kap. 7 § och 5 kap. 3 § miljöbalken med flera bestämmelser har sedan den 1 september 2010 en lydelse¹⁷ som är avsedd att hantera flera av de oklarheter som har funnits, vilket närmare utvecklas nedan i avsnitt 6.2.¹⁸

Miljökvalitetsnormerna ger ingen styrning i sig för den enskilde. Man kan därför säga att normerna i sig endast har en indirekt effekt. De får effekt för den enskilde först efter att de har omvandlas till någon form av krav¹⁹.

Miljökvalitetsnormen gäller vid all typ av påverkan, men är ett särskilt viktigt verktyg för att komma till rätta med situationer där många olika källor bidrar till en oacceptabel situation och där kraven måste fördelas mellan flera. När en miljökvalitetsnorm inte följs eller riskerar att inte följas behövs ett helhetsperspektiv som inbegriper de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta. Tanken är att åtgärdsprogrammet ska ge detta helhetsperspektiv, genom t.ex. analyser kring påverkanskällor, konsekvenser för miljön och samhället, bördefördelningar mellan olika källor och en analys av lämpliga styrmedel för att uppnå en viss effekt.

¹⁷ Se SFS 2010:882.

¹⁸ Se betänkandet ”Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter”, SOU 2005:59. Jämför även de parallella betänkandet ”Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer”, SOU 2005:113.

¹⁹ Se om s.k. rättslig operationalisering i SOU 2005:113 s. 54 och Naturvårdsverkets rapport (5138), Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument s. 60.

6.2 Allmänt om miljö kvalitetsnormernas rättsverkan och tillsynsmyndighetens ansvar i det enskilda tillsyns-ärendet

Det finns olika typer av miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken: *gränsvärdesnormer*, *målsättningsnormer*, *indikativa normer* och *andra normer* (5 kap. 2 § första stycket punkterna 1-4 miljöbalken).

Som beskrivits ovan i avsnitt 4.3 har en nyansering införts sedan den 1 september 2010, som innebär att miljö kvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. Man kan ställa strängare krav än vad som är rimligt vid en normal skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken enligt bestämmelsens andra stycke, om det behövs för att följa en gränsvärdesnorm.²⁰ Andra normer ska följas genom att kraven i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. tillämpas på ett korrekt sätt.²¹

Miljö kvalitetsnormerna ger även underlag för att bedöma vad som behövs för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.²² De är en form av precisering av vilka miljö aspekter som behöver beaktas i ett tillsynsärende när man t.ex. bedömer vilka försiktighetsmått eller skyddsåtgärder som kan krävas av en viss verksamhetsutövare. Tillsynsmyndigheten behöver ta hänsyn till miljö kvalitetsnormen när den bedömer dessa krav.

Det är myndigheter och kommuner som i sitt arbete med exempelvis tillsyn ansvarar för att miljö kvalitetsnormer följs, vilket följer av 5 kap. 3 § miljöbalken.

Syftet med 5 kap. 3 § miljöbalken är att ange vad man kan kalla miljö kvalitetsnormernas bindande karaktär, dvs. regeln slår fast att prövnings- och tillsynsmyndigheterna är normens direkta adressater.²³ Myndigheter och kommuner ska därmed beakta normer och i sitt arbete, dvs. inom sina ramar, ansvara för att normerna kan följas.²⁴

Däremot styr bestämmelsen *inte* myndigheten eller kommunen vid varje enskild bedömning på så sätt, att de vid varje enskilt beslut måste *säkerställa* att normerna följs, bl.a. eftersom det kan vara fråga om en komplex påverkansbild med påverkan från flera olika källor²⁵. Reglerna för att bedöma den närmare kravnivån i det enskilda fallet finns i första hand i 2 kap. miljöbalken. Åtgärdsprogram är tänkta att ha en vägledande funktion vid själva kravställandet.

²⁰ Prop. 2009/10:184 s. 45 f. och 73.

²¹ SOU 2005:59 s. 156 och prop. 2009/10:184 s. 48.

²² SOU 2005:59 s. 156.

²³ SOU 2005:59 s. 134.

²⁴ Prop. 2009/10:184 s. 38 f.

²⁵ Jfr. problem med den tidigare skrivningen i SOU 2005:59 s. 132 ff. och 148.

5 kap. 3 § miljöbalken innebär sammanfattningsvis att tillsynsmyndigheten behöver *använda* reglerna om miljö kvalitetsnormer i varje enskilt fall och bl.a. ställa de krav som kan följa av en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och avvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Miljö kvalitetsnormerna behöver därför beaktas även i det enskilda ärendet.²⁶ Däremot kan normalt inte tillsynen med den individuella prövningen pekas ut som *ensamt* styrmedel för att normen ska följas, t.ex. när det finns någon form av diffus miljö påverkan.²⁷

²⁶ Se prop. 2009/10:184 s. 43 ff.
²⁷ SOU 2005:59 s. 132.

7. Miljökvalitetsnormer för vatten

För att tillsynsmyndigheten ska kunna tillämpa reglerna om miljökvalitetsnormer för vatten i det enskilda fallet behövs bl.a. en förståelse för hur reglerna om dessa normer är genomförda i svensk rätt. Vilken typ av norm det handlar om (gränsvärdesnorm eller annan norm) får betydelse när myndigheter ställer krav med stöd av bl.a. 2 kap. 7 § miljöbalken. Nedan beskriver vi dessa frågor närmare.

7.1 Allmänt om det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten med dotterdirektiv

I ramdirektivet för vatten²⁸ används termen *miljömål* för de mål som medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att nå. Dessa miljömål ska inte blandas ihop med de svenska miljö(kvalitets)målen som är politiska målsättningar och som inte är juridiskt bindande. Sverige har valt att införliva direktivets bestämmelser om miljömål med det rättsliga verktyget *miljökvalitetsnorm*.

De grundläggande reglerna om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram finns i 5 kap. miljöbalken. Mer specifika regler om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten finns i 4 respektive 6 kap. vattenförvaltningsförordningen²⁹.

Ramdirektivets bestämmelser kompletteras av två dotterdirektiv som preciserar kraven för grundvatten³⁰ och föroreningar av s.k. prioriterade ämnen³¹.

Direktivens slutliga genomförande kan sägas ha skett genom de fem vattenmyndigheternas föreskrifter om miljökvalitetsnormer³² och beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Vattenmyndigheternas föreskrifter innehåller vissa allmänna bestämmelser tillsammans med omfattande tabeller med miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster respektive grundvattenförekomster³³.

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (RDV) (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060).

²⁹ Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (EUT L 372, 27.12.2006, s. 1, Celex 32006L0118).

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG (EUT L 348, 24.12.2008, s. 84, Celex 32008L0105)

³² Se 25 FS 2009:176, 22 FS 2009:59, 19 FS 2009:36, 08 FS 2009:81 och 14 FS 2009:533. Föreskrifterna finns i fulltext på respektive vattenmyndighets hemsida.

Miljökvalitetsnormerna ska enligt huvudregeln i 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras (det s.k. icke-försämringskravet) och så att den status som framgår av nedanstående tabell uppnås senast till den 22 december 2015.

Ytvattenförekomster	Kraftigt modifierade eller konstgjorda ytvattenförekomster	Grundvattenförekomster	Skyddade områden
God ytvattenstatus (dvs. god ekologisk ytvattenstatus och god kemisk ytvattenstatus)	God ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus	God grundvattenstatus (dvs. god kvantitativ status och god kemisk status)	Status enligt grundkraven till vänster i tabellen och enligt de regler som skyddar området, strängaste kravet styr

Den närmare innebörden av klassificering av s.k. kvalitetsfaktorer för vattenförekomster och statusbegreppen i tabellen ovan framgår av Naturvårdsverkets och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter.³⁴

Vattenmyndigheten kan frånga huvudregeln för status i tabellen ovan genom att besluta om undantag i form av tidsfrister eller mindre stränga krav.³⁵ Undantagen är därför en del av miljökvalitetsnormerna, dvs. den norm som gäller är den som fastställs efter tillämpning av ett eventuellt undantag.

7.2 Miljökvalitetsnormer för vatten och deras rättsverkan

Nedanstående tabell beskriver förhållandet mellan olika typer av miljökvalitetsnormer för vatten och deras rättsverkan i det enskilda fallet. Förhållandet utvecklas närmare i avsnittet nedan och i avsnitt 8.

³³ För närmare beskrivning av hur föreskrifterna med tabeller är uppbyggda, se Joakim Kruse, 5, "Rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljökvalitetsnormer för vatten – genomförande av ett uppdrag från Naturvårdsverket", Dnr 537-12758-09, s. 16-19.

³⁴ Se mer i Naturvårdsverkets handbok (2007:4) "Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon".

³⁵ Se 4 kap. 9-13 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

MKN för ekologisk status/potential för ytvatten och kemisk/kvantitativ status för grundvatten	S.k. övriga normer 5 kap. 2 § 1 st 4 p. MB = 2 kap. 7 § 1 st MB (rimliga krav)
MKN för kemisk status (dotterdirektivet om prioriterade ämnen resp. fisk- och musselvatten)	S.k. gränsvärdesnormer ³⁶ 5 kap. 2 § 1 st 1 p. MB = 2 kap. 7 § 1, 2 och 3 st MB (ev. ytterligare krav, eller stopp ³⁷).

7.2.1 Miljökvalitetsnormer för ekologisk status och potential för ytvatten samt kemisk och kvantitativ status för grundvatten

Av nedanstående framgår att miljökvalitetsnormer för ekologisk status och potential för ytvatten samt kemisk och kvantitativ status för grundvatten inte är att betrakta som gränsvärdesnormer. 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken om strängare krav för gränsvärdesnormer gäller därför inte för dessa normer.

Annat gäller för normer för *kemisk ytvattenstatus*, dvs. normer för prioriterade ämnen samt vissa normer för fisk- och musselvatten, som kan betraktas som gränsvärdesnormer och därmed medföra sådana strängare krav, se mer i avsnitt 7.2.2.

Det kan noteras att reglerna kring miljökvalitetsnormer för kemisk och kvantitativ grundvattenstatus är formulerade som riktvärden, dvs. målsättningsnormer³⁸. Reglerna i 2 kap. 7 § första stycket gäller dock oavsett om det är fråga om en sådan målsättningsnorm eller övrig norm.

Det har länge diskuterats vilken kategori miljökvalitetsnormer för vatten ska hänföras till. Regeringen har uttalat följande om detta:

”Miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningsförordningen och de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheterna har fastställt är inte formulerade som gränsvärdesnormer, även om bl.a. föroreningsnivåer kan visa att det föreligger en försämring eller att den eftersträvade statusen inte är uppnådd. De är inte heller formulerade som målsättningsnormer. Även om de bygger på en strävan i form av stegvisa förbättringar, så ska vissa resultat ha uppnåtts vid en viss eller vissa framtida tidpunkter. De nuvarande miljökvalitetsnormerna för vatten ska därför hänföras

³⁶ Se mer om frågan om kemisk ytvattenstatus och gränsvärdesnormer i avsnitt 7.2.2, särskilt s. 22.

³⁷ Reglerna i 2 kap. 7 § tredje stycket gäller dock inte enligt sin ordalydelse vid tillsyn. Jfr. första och andra stycket som gäller alla situationer som avses i 2 kap. 1 §, se prop. 2009/10:184 s. 73.

³⁸ Sveriges geologiska undersökning föreskrifter SGU-FS 2008:2.

*till normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken, dvs. sådana övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*³⁹

Regeringen skriver att eftersom miljö kvalitetsnormerna är i form av föreskrifter är de bindande inom sitt tillämpningsområde och för dem som de riktar sig mot. Det anges vidare, att om målen i ramdirektivet inte vore bindande för medlemsstaterna, skulle det inte finnas behov av bl.a. de undantag som anges i direktivets artikel 4, i fråga om tidsfrister som kan förlängas i syfte att stegvis nå målen samt om mindre stränga miljömål.⁴⁰

7.2.2 Miljö kvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus gällande bl.a. prioriterade ämnen

Det finns EU-gemensamma gränsvärdesnormer för kemisk status. Direktiv 2008/105/EG (det s.k. dotterdirektivet om prioriterade ämnen) reglerar de prioriterade ämnen inklusive åtta andra förorenande ämnen som inom vattenförvaltningen ska beaktas inom ramen för bedömning av kemisk ytvattenstatus. Vid den bedömningen ska även beaktas de ämnen som regleras i fisk- och musselvattenförordningen.⁴¹

När det gäller prioriterade ämnen bedömer man inte några kvalitetsfaktorer som för ekologisk status, utan här styr i stället ett antal angivna prioriterade ämnen och direkta gränsvärden som har preciserats på EU-nivå.⁴²

Det s.k. dotterdirektivet för prioriterade ämnen är genomfört genom bl.a. vattenförvaltningsförordningen⁴³, Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer⁴⁴ och vattenmyndigheternas föreskrifter⁴⁵. I dessa svenska regler görs direkta hänvisningar dels till bilaga X i ramdirektivet för vatten när det gäller vad som är ett prioriterat ämne⁴⁶, dels till bestämmelser och bilagor i dotterdirektivet. Dessa bestämmelser anger i sin tur vilka miljö kvalitetsnormer som ska tillämpas för aktuella ämnen. Dessa normer är formulerade som

³⁹ Prop. 2009/10:184 s. 42.

⁴⁰ Prop. 2009/10:184 s. 40-42.

⁴¹ SFS 2001:554 om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, prop. 2009/10:184 s. 42.

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område, 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), 2 kap. 7 § och 3 kap. 4 § NFS 2008:1. Se även vattenmyndigheternas definition av god kemisk ytvattenstatus: "den kemiska kvalitet i en ytvattenförekomst som överensstämmer med artikel 3.1 och 3.2 och bilaga 1 del A i direktiv 2008/105/EG, enligt vad som närmare anges i bilaga 1 del B i samma direktiv."

⁴³ 4 kap. 2 § VFF.

⁴⁴ 1 kap. 3 § (definition prioriterat ämne), 2 kap. 7 § och 3 kap. 4 § NFS 2008:1, senast ändrade genom NFS 2010:12.

⁴⁵ Se t.ex. 2 och 4 §§ Vattenmyndigheten i Bottenhavets föreskrifter 22 FS 2009:59.

⁴⁶ 1 kap. 3 § NFS 2008:10 senast ändrade genom NFS 2010:12.

gränsvärdesnormer genom maximal tillåten koncentration respektive årsmedelvärden som inte får överskridas.⁴⁷

Tanken i det fortsatta arbetet med att reglera miljö kvalitetsnormer är att det direkt i förordningar och andra föreskrifter som innehåller miljö kvalitetsnormer ska framgå vilka normer som är gränsvärdesnormer och vilka som inte är det. Det ska bli tydligare vad som gäller.⁴⁸

Regeringskansliet har i tillägg till uttalandet hösten 2010 om att miljö kvalitetsnormer för vatten är s.k. övriga normer⁴⁹ klargjort att miljö kvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus dock är att betrakta som gränsvärdesnormer⁵⁰. Regeringskansliet har för att tydliggöra detta förhållande föreslagit en förordningsändring i vattenförvaltningsförordningen, som anger att kvalitetskravet god ytvattenstatus i 4 kap. 2 § i fråga om kemisk status och kvalitetskravet god kemisk ytvattenstatus i 4 kap. 4 § är miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1. miljö balken, dvs. gränsvärdesnormer⁵¹.

Först när denna ändring träder i kraft blir det helt tydligt att kemisk ytvattenstatus är gränsvärdesnormer, även om detta redan nu borde kunna hävdas vid en s.k. direktivkonform tolkning av reglerna (dvs. en tolkning mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte, för att uppnå det syfte som direktivet avser).

Det kan kort nämnas att det även finns kopplingar mellan kemikalielagstiftningen (Reach) och möjligheterna att nå god kemisk status. Till exempel är vissa ämnen som är reglerade inom Reach identiska med de som räknas upp i dotterdirektivet om prioriterade ämnen. En minskad användning av ämnet kommer på sikt att kunna leda till ökade möjligheter att nå god kemisk ytvattenstatus. Den här vägledningen hanterar dock inte kopplingen mellan dessa två regelverk närmare.⁵²

SÄRSKILT OM BLANDNINGSZONER

Dotterdirektivets artikel 4 ger medlemsländerna möjlighet att ange blandningszoner nära utsläppspunkter. En sådan zon innebär kortfattat att koncentrationerna av ett eller flera ämnen förtecknade i del A i bilaga I till direktivet får överskridas under vissa omständigheter. Europeiska kommissionen har kommit ut med ett vägledningsdokument om blandningszoner⁵³. Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna

⁴⁷ Direktiv 2008/105 bilaga A samt B punkten 1 och 2.

⁴⁸ Prop. 2009/10:184 s. 43.

⁴⁹ Prop. 2009/10:184 s. 43.

⁵⁰ Se Promemoria 2010-12-14, M2010/4848/R s. 136.

⁵¹ Författningsändringen kan förväntas träda i kraft den 1 juli 2011.

⁵² Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har tillsammans tagit fram ett presentationsmaterial om dessa samband, se rubriken "Samband mellan Miljö balken, Reach och vattenförvaltningen", 2011-04-08, genom denna länk: <http://www.tofr.info/Radsarbetet/Aktuella-samsynsfragor/>

⁵³ Tekniska riktlinjer för identifiering av blandningszoner enligt artikel 4.4 i direktiv 2008/105/EG, dokument K (2010) 9369 slutgiltig. Se Naturvårdsverkets hemsida:

har inte gjort någon behovsanalys och tagit ställning till möjligheten att meddela föreskrifter om blandningszoner i svensk rätt⁵⁴.

7.2.3 Icke-försämringskravet

Enligt 4 kap. 2 och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen ska kvalitetskraven för ytvatten respektive grundvatten fastställas så att tillståndet inte försämras, det s.k. ”icke-försämringskravet”. Vattenmyndigheternas föreskrifter är idag formulerade på det sättet att icke-försämringskravet ingår som en integrerad del av normsättningen. Kravet har därmed inte formulerats som en fristående, självständig miljö-kvalitetsnorm.⁵⁵

Vattenmyndigheterna har bedömt att det inte har varit nödvändigt att fastställa en sådan självständig miljö-kvalitetsnorm, eftersom de framåtsyftande miljö-kvalitetsnormerna i samtliga fall innebär krav på att den nuvarande vattenkvaliteten bibehålls eller förbättras. Detta innebär att tillfälliga försämringar av yt- och grundvattnets kvalitet normalt kan accepteras om dessa inte försämrar vattnets status i sådan grad att normen inte kan följas. Det får däremot inte ske någon försämring i vattenförekomsterna som medför att miljö-kvalitetsnormen god status inte kan nås vid angiven tidpunkt.⁵⁶

Regeringen har uttalat att ”enligt vattenförvaltningsförordningen är de övergripande miljö-kvalitetsnormerna *ett generellt krav om att tillståndet inte får försämrats* (NV:s kurs.) och att ytvatten ska uppnå god ytvattenstatus, att konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska uppnå god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus samt att grundvatten ska uppnå god grundvattenstatus, allt senast 2015”.⁵⁷

Miljöbalkskommittén har även uttalat att kraven i vattenförvaltningsförordningen består både av ett krav på icke-försämring och av krav på viss status eller kvalitet som ska klaras samt att icke-försämringskravet är absolut och gäller direkt.⁵⁸

Rättsläget är inte klart när det gäller icke-försämringskravet. För tillsynsmyndigheterna är det dock en relevant slutsats att man med stöd av 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen behöver beakta även icke-försämringskravet vid bedömningar i

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Naturvard/Vattenforvaltning/Lagstiftning-och-vaegledning/Vaegledning/>

⁵⁴ Den 1 juli 2011 övergår rätten att meddela centrala föreskrifter och ansvaret för att vägleda vattenmyndigheterna till Havs- och vattenmyndigheten.

⁵⁵ Se dock t.ex. 10-11 §§ i Vattenmyndighetens för Västerhavets föreskrifter 2009:533 som indikerar att icke-försämringskravet kan ses som ett eget krav i vissa fall.

⁵⁶ Se mer om vattenmyndigheternas tolkning i Joakim Kruses PM, Rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljö-kvalitetsnormer för vatten – genomförande av ett uppdrag från Naturvårdsverket, s. 20-22.

⁵⁷ Prop. 2009/10:184 s. 42.

⁵⁸ SOU 2005:59 s. 84 f.

enskilda fall. Ofta medför arbetet med att följa övriga miljö kvalitetsnormer för vatten vid en viss tidpunkt, att det indirekt även blir uteslutet med en försämring, eftersom en försämring i sig ofta medför att normen inte kan följas.

Icke-försämringskravet gäller rimligen i förhållande till senast fastställd status för en viss vattenförekomst samt vid försämring ner till en sämre statusklass. Viss rörelse inom statusklasserna måste ses som ofrånkomlig. Det är dock viktigt att följa upp att ingen statusförsämrade tendens föreligger och då kan värdena inom intervallerna vara till hjälp. I det enskilda tillsynsfallet avgörs kravnivån alltid efter en bedömning enligt i första hand 2 kap. miljöbalken, enligt vad som närmare utvecklas i avsnitt 8.

8. Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten och tillsynsmyndighetens praktiska tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Tillsyn ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Inom det praktiska tillsynsarbetet behöver tillsynsmyndigheten ta hänsyn till bl.a. miljökvalitetsnormer för vatten. Tillsynsmyndigheten ska då bl.a. tillämpa reglerna i 2 och 5 kap. miljöbalken. Nedan beskriver vi närmare hur tillsynsmyndigheten kan förhålla sig till miljökvalitetsnormer i det enskilda tillsynsärendet.

8.1 Nya miljökvalitetsnormer – men inga större nyheter

Miljökvalitetsnormer för vatten enligt vattenförvaltningsförordningen är visserligen en ny typ av miljökvalitetsnorm. Miljökvalitetsnormerna i sig är dock ett verktyg som har funnits med sedan miljöbalkens tillkomst och som ska användas för att följa balkens syften, bl.a. genom användning av de regler som finns för att bedriva tillsyn.

Tillsynsmyndigheter har sedan länge bedömt hur verksamheter och åtgärder påverkar vattenkvaliteten. Arbetet med miljökvalitetsmålen inom vattenområdet har under en längre tid medfört ett behov av den typen av bedömningar. Miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten tillkom i början av 2000-talet.⁵⁹

Skillnaden mot tidigare är att vattenkvaliteten nu är mer detaljerat beskriven och rättsligt normerande, till skillnad mot miljökvalitetsmålen. Kortfattat uttryckt beskriver vattenmyndigheternas statusklassificering den befintliga vattenkvaliteten. Miljökvalitetsnormen beskriver den önskade vattenkvaliteten och tidpunkten för när normen senast ska följas. Skillnaden mellan statusklassificeringen och miljökvalitetsnormen kan sägas lägga grunden för bedömningen av vilka krav som tillsynsmyndigheten kan behöva ställa i det enskilda fallet, med vägledning av åtgärdsprogrammen.

⁵⁹ SFS 2001:554 om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

8.2 Bevisbördan i samband med tillsynsmyndighetens bedömning av krav

Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ska visa att kraven i 2 kap. miljöbalken uppfylls. En annan utgångspunkt är att det med stöd av kunskapskravet och reglerna om egenkontroll går att från verksamhetsutövaren begära in uppgifter om hur verksamheten påverkar en viss vattenförekomst. Denne ska även normalt visa att den vidtar alla försiktighetsmått och skyddsåtgärder som krävs, bl.a. för att se till att miljö kvalitetsnormer följs. Se mer i avsnitt 8.3.

När tillsynsmyndigheten med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket ställer *längre gående krav* för att en gränsvärdesnorm ska kunna följas, kan i stället tillsynsmyndigheten behöva visa att sådana krav behövs. En sådan s.k. omvänd bevisbörda framgår inte av lagtexten, men av förarbetsuttalanden. I förarbetena anges bl.a. att det normalt inte är möjligt för en enskild verksamhetsutövare att ha den överblick som krävs för att i ett helhetsperspektiv kunna avgöra vad som behövs för att följa en gränsvärdesnorm.⁶⁰

I vissa fall kan underlaget som ligger till grund för en viss statusklassificering av en vattenförekomst i form av mätdata och modelleringar vara osäkert i något avseende. Om det är så, kan man behöva överväga att lätta på bevisbördan för verksamhetsutövaren. Då kan den flyttas över till tillsynsmyndigheten i den delen där det ligger en osäkerhet.

8.3 Underlag för tillsynsmyndighetens bedömningar

Åtgärdsprogrammen ger övergripande underlag för tillsynsmyndighetens bedömningar. Verksamhetsutövaren har ett ansvar att ta fram underlag för sin verksamhet. Även tillsynsmyndigheten har ett ansvar att se till att ha tillgång till annat underlag som har betydelse för bedömningarna av krav med anledning av miljö kvalitetsnormer för vatten. Detta utvecklas nedan.

Allmänt kan sägas verksamhetsutövaren behöver visa att denne har tillgång till den kunskap som fordras enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken och följa vad lagstiftningen innebär i form av tekniska krav eller andra åtgärder för verksamheten. Skyldigheten att ingripa genom föreläggande eller på annat sätt inträder efter

⁶⁰ Prop. 2009/10:184 s. 46 och 73.

att tillsynsmyndigheten konstaterat att verksamheten inte följer lagstiftningens krav.⁶¹

8.3.1 Underlag genom åtgärdsprogrammen för vatten

Av 6 kap. 19 § miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten ska se till att sådana beslutade åtgärdsprogram som avses i balkens 5 kap. och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Befintliga åtgärdsprogram ska vara vägledande vid kravställandet och har alltid en viktig roll när det gäller behov av åtgärder, bördefördelning etc.⁶²

Tillsynsmyndigheten kan i första hand utgå från vad som sägs om tillsyn i åtgärdsprogrammet⁶³. Åtgärder i vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god status lyfts särskilt fram i åtgärdsprogrammen. Tillsynsmyndigheten behöver därför ha ett underlag för att bedöma vilka dessa vattenförekomster är och vilka kvalitetsfaktorer som är orsaken till att god status inte uppnås.

Vid tillsyn över verksamheter som åtgärdsprogrammet inte nämner behöver myndigheten ändå vara vaksam på om de kan påverka hur miljökvalitetsnormen följs.

8.3.2 Underlag som verksamhetsutövaren behöver ta fram

Verksamhetsutövaren ska ha den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. Ett grundläggande ansvar för kunskap och kontroll framgår även av bestämmelserna om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken⁶⁴. Med stöd av dessa regler behöver verksamhetsutövaren, i förekommande fall och i relevant omfattning, kunna redogöra för bl.a. följande:

- vilka miljökvalitetsnormer vattenförekomsten (recipienten) har inklusive när de senast ska följas,
- vilken inverkan verksamheten har på de olika för verksamheten relevanta kvalitetsfaktorerna/prioriterade ämnen som vattenförekomsten klassificeras utifrån,
- hur verksamheten påverkar möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna för vattenförekomsten samt eventuellt nedströms eller uppströms liggande vattenförekomster, samt

⁶¹ Se mer i Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn, 2001:4 s. 32.

⁶² Prop. 2009/10:184 s. 48.

⁶³ Länkar till åtgärdsprogrammen finns här <http://www.vattenmyndigheterna.se/vattenmyndigheten/>

⁶⁴ Jfr. även 6 kap. 7 § andra stycket, särskilt punkten 4, miljöbalken om krav på innehåll vad gäller miljökvalitetsnormer i miljökonsekvensbeskrivningar.

- vilka försiktighetsmått eller andra skyddsåtgärder verksamhetsutövaren avser att vidta pga. verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormen.

Verksamhetsutövaren ska kunna redogöra för hur verksamheten i sig eller de ämnen, produkter eller annat som hanteras inom verksamheten påverkar eller kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna.

Ansvar att lämna uppgifter gäller påverkan på miljön med koppling till verksamheten. Verksamhetsutövaren är således inte skyldig att *därutöver* komplettera med data som saknas i statusklassificeringarna. Det bör i linje med det noteras att ansvaret att t.ex. utreda olika halters påverkan på vattenförekomstens biologi och komponenterna i normen för ekologisk status i den specifika vattenförekomsten inte är obegränsat. En sådan utredning kan i vissa fall vara ett komplext arbete av forskningskaraktär. Undersökningsplikten enligt egenkontrollansvaret bör aldrig gå så långt att den får karaktären av forskning.⁶⁵

Om uppgifterna tas in genom föreläggande ska tillsynsmyndigheten avväga, motivera och precisera det i varje enskilt fall. Mer om detta finns att läsa i Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn.⁶⁶

Verksamhetsutövaren ska även kunna redogöra för hur underlaget har tagits fram. Kravet på underlag anpassas till storleken på verksamheten eller åtgärden och dess påverkan på miljön. En fastighetsägare med ett enskilt avlopp kan t.ex. förväntas känna till att verksamheten påverkar miljön och möjligen på ett allmänt plan på vilket sätt, exempelvis att avloppet kan bidra till övergödningen av en närbelägen vattenförekomst. Men det får betraktas som mindre meningsfullt och orimligt att en enskild fastighetsägare ska ta och analysera prover i en vattenförekomst för att bedöma hur det egna avloppet påverkar miljökvalitetsnormen i vattenförekomsten⁶⁷.

Skyldigheten kan vara begränsad även när en verksamhet bedrivs yrkesmässigt. Exempelvis kan den vara liten, ha små utsläpp eller ha utsläpp vars miljöpåverkan uppenbart är liten.

Är det fråga om en större eller kraftigt miljöpåverkande verksamhet är kraven på att skaffa sig kunskaper genom kontroll i vattenförekomsten högt ställda. Då behöver man t.ex. ofta löpande ta och analysera prover.

När en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet utövas yrkesmässigt och dessutom är tillstånds- eller anmälningspliktig, ska utövaren fortlöpande och sys-

⁶⁵ Se Naturvårdsverkets allmänna råd om egenkontroll (NFS 2001:2), till 26 kap. 19 § miljöbalken, avsnittet "Att undersöka eller hålla sig underrättad om påverkan på miljön".

⁶⁶ Se Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn, 2001:4 och Naturvårdsverkets handbok om egenkontroll (2001:3).

⁶⁷ I Naturvårdsverkets allmänna råd (2006:7) och handbok (2008:3) om enskilda avlopp finns mer att läsa om övrig egenkontroll.

tematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt samt dokumentera detta. Det framgår av egenkontrollförordningen⁶⁸. För miljöfarlig verksamhet gäller därutöver föreskrifter med mer detaljerade krav som rör kontroll av vatten⁶⁹. Även den som orsakar diffusa utsläpp kan bedriva miljöfarlig verksamhet, exempelvis den som brukar skogs- eller jordbruksmark eller driver en golfbana. Även rörliga källor kan omfattas av kontrollkrav, exempelvis färjetrafik.⁷⁰

8.3.3 Underlag som tillsynsmyndigheten behöver ta fram

Tillsynsmyndigheten ska alltid se till att 2 kap. miljöbalken och andra regler eller villkor med krav på verksamhetsutövaren följs. Regler för att få tillgång till ett beslutsunderlag genom upplysningar och undersökningar, exempelvis om verksamhetens utsläpp till vatten, finns i 26 kap. 21-22 §§ miljöbalken.

Eftersom tillsynsmyndigheten har ett ansvar för att miljö kvalitetsnormer följs behöver den känna till grunderna för besluten om miljö kvalitetsnormer inklusive tillämpningen av eventuella undantag för den eller de vattenförekomster som verksamheten kan komma att påverka.

Tillsynsmyndigheten behöver ta reda på vilka kvalitetsfaktorer/prioriterade ämnen som är de dimensionerande parametrarna för vattenförekomstens klassificering, samt vilka av dessa som vid en försämring skulle riskera att miljö kvalitetsnormen inte följs.

För många vattenförekomster innebär normen att undantag har medgetts från att uppnå god status eller god potential till den 22 december 2015. Hur bedömningen har gått till och motiven till undantagen framgår bl.a. av vattenmyndighetens förvaltningsplan i kapitlet om miljö kvalitetsnormer. Tillsynsmyndigheten behöver känna till såväl undantagen som skälen till undantagen. Myndigheten behöver då även veta vilken eller vilka av parametrarna/ämnena som varit utslagsgivande för undantaget.

Tillsynsmyndigheten behöver även känna till vilka andra källor som påverkar vattenförekomsten för att kunna göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap 7 § miljöbalken. Observera att en källa till påverkan t.ex. kan förekomma i vattenförekomster uppströms eller nedströms. Det är då viktigt att även känna till situationen i dessa vattenförekomster.

⁶⁸ 6 § förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

⁶⁹ Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter samt Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1990:11) med föreskrifter om kontroll av vatten vid ackrediterade laboratorier m.m.

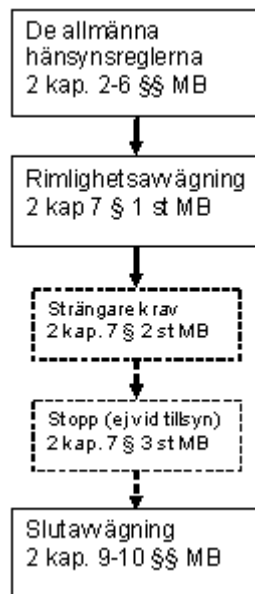
⁷⁰ Se mer i Naturvårdsverkets handbok om egenkontroll (2001:3).

Uppgifter om vattenförekomster, statusklassificering, miljö kvalitetsnormer inklusive undantag finns i databasen VISS. Databasen är öppen för alla och finns på <http://www.viss.lst.se>.

Vid de tillfällen då underlaget i VISS inte är tillräckligt kan myndigheten kontakta länsstyrelsens beredningssekreteriat. Vilket län vattenförekomsten tillhör anges i VISS. Beredningssekreteriaten kan hjälpa till med redogörelse för t.ex.:

- tillgängliga data, provtagningar m.m. för vattenförekomsten,
- en eventuell expertbedömning som ligger till grund för klassificeringen och underlaget för expertbedömningen,
- eventuella andra justeringar som har gjorts av klassgränser, samt
- vilka källor till påverkan som har identifierats för vattenförekomsten och vilken påverkan dessa källor medför, om det inte framgår av rapporten från VISS.

8.4 De allmänna hänsynsreglerna och avvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken



I flödesschemat ovan beskrivs schematiskt hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och avvägningen i 2 kap. 7 § ska tillämpas i förhållande till miljö kvalitetsnormer för vatten. Regelns första stycke tillämpas för samtliga normer, inklusive gränsvärdesnormer. För gränsvärdesnormer kan det dessutom bli aktuellt att tillämpa andra och tredje stycket (ej vid tillsyn när det gäller tredje stycket). Den yttre gränsen för vad som kan tillåtas sätts genom slutavvägningen enligt 2 kap. 9-10 §§ miljöbalken. Dessa frågor utvecklas närmare i avsnitten nedan.

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan påverka människors hälsa eller miljön är enligt 2 kap. 1 § miljöbalken skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. Det är tillsynsmyndigheten som vid tillämpning av miljöbalken bedömer vilka krav som kan ställas i det enskilda tillsynsärendet med stöd av avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken.

2 kap. miljöbalken innehåller krav som innebär att verksamhetsutövaren ska visa att denne:

- har tillräcklig kunskap för att bedriva verksamheten (2 §),
- vidtar de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs enligt försiktighetsprincipen samt tillämpar bästa möjliga teknik vid yrkesmässig verksamhet (3 §),
- tillämpar produktvalsprincipen (4 §),
- hushåller med råvaror och energi etc. enligt hushållnings- och kretsloppsprincipen (5 §), samt
- väljer en lämplig plats för verksamheten enligt den s.k. lokaliseringsregeln (6 §).⁷¹

Enligt 2 kap. 7 § första stycket ska krav ställas enligt 2 kap. 2-6 §§ ovan i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Man ska, enligt förarbetena, framför allt bedöma om kostnaden för en åtgärd är orimlig med hänsyn till den miljönytta som åstadkoms genom åtgärden. Vilken grad eller art av påverkan som verksamheten eller åtgärden riskerar att medföra får alltså betydelse.⁷²

Det är viktigt att komma ihåg att en miljökvalitetsnorm inte ger någon rätt att förorena eller störa upp till den angivna nivån. De föroreningar som miljökvalitetsnormerna omfattar kan i varierande grad påverka människors hälsa och miljön även vid utsläpp som inte påverkar miljökvalitetsnormerna. Utgångspunkten vid tillsynen är därför att verksamhetsutövaren ska vidta sådana åtgärder som behövs för att orsaka så lite skada eller olägenhet som möjligt. Detta oavsett om det finns miljökvalitetsnormer för vatten eller inte.

8.4.1 Närmare om kraven vid tillsyn av den enskilda verksamheten

Oavsett vilken typ av miljökvalitetsnorm det är fråga om i ett enskilt fall (gränsvärdesnorm eller annan norm) behöver tillsynsmyndigheten, med stöd av det underlag verksamhetsutövaren har skaffat fram, granska hur den aktuella verksamheten påverkar möjligheten att följa miljökvalitetsnormen när den ställer krav på

⁷¹ Se närmare om de allmänna hänsynsreglerna och dessa rättsligt bindande principer i prop. 1997/98:45 del 1 s. 201-230 samt författningskommentaren i del 2 s. 12-24.

⁷² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 231 ff.

försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Bedömningen behöver utgå från den aktuella statusen i vattenförekomsten samt vilka kvalitetsfaktorer (parametrar i dessa) som medför lägre status än den beslutade miljö kvalitetsnormen och vilka miljöproblemen i vattenförekomsten är.

Omfattas en verksamhet av generella föreskrifter om skyddsåtgärder så kontrollerar tillsynsmyndigheten om dessa följs. Sådana föreskrifter kan helt eller delvis konkretisera de allmänna hänsynsreglerna. Ytterligare krav ställs bara om de kan motiveras av omständigheterna i det enskilda fallet, exempelvis för att miljö kvalitetsnormen för en viss vattenförekomst ska kunna följas.

Som ett konkret tillsynsexempel kan nämnas tillsyn av att en utövare av ett avloppsreningsverk iakttar Naturvårdsverkets föreskrifter för att minska kväveutsläpp⁷³, och insatser för att bl.a. följa normen god status i en vattenförekomst. Tillsynsmyndigheten får genom löpande kontakt med verksamhetsutövaren information om läget och om vilka åtgärder som vidtas. Tillsynsmyndigheten kan sedan förelägga verksamhetsutövaren att vidta undersökningar och redovisa förslag på åtgärder för att klara kvävekraven. En inspektion kan utföras med inriktning på egenkontrollen. Verksamhetsutövaren kan behöva vidta ett antal åtgärder som t.ex. förbättrade rutiner vid höga flöden, rutiner för att snabbt få igång kvävereningen om den skulle slås ut samt för tätare mätning av indikatorparametrar för driften av verksamheten.

Bedömningen av den aktuella verksamhetens påverkan bör inte begränsas till enbart de för tillfället sämsta parametrarna. Den bör även kunna omfatta de kvalitetsfaktorer som ingår i bestämningen av status för den aktuella typen av vattenförekomst. I bedömningen behöver ingå bl.a. effekten av de försiktighetsmått som föreslås och om det är en yrkesmässig verksamhet behöver även bl.a. en bedömning av vad som uppnås med bästa möjliga teknik ingå.

Avgörande för om en miljö kvalitetsnorm kommer att följas i vattenförekomsten kommer också att vara övriga påverkanskällor och deras möjligheter till åtgärder. Någon form av bördefördelning kommer vid dessa tillfällen att behövas. Åtgärdsprogrammet är ett vägledande dokument vid kravställandet inom tillsynen, bl.a. vid analysen av vilka övriga påverkanskällor som bidrar till ett visst miljöproblem.

En begränsning i kravnivån kan vara tillstånds rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Om en fråga har prövats genom tillståndet kan i princip inte ytterligare krav ställas på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.⁷⁴ Tillsynsmyndigheten kan då i vissa fall vara hänvisad till att i stället t.ex.

⁷³ SNFS 1994:7, senast ändrade genom NFS 2006:13.

⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 272. Se mer om detta i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn.

begära omprövning av tillståndet gällande t.ex. omfattningen, eller av villkoren om dessa behöver ändras på grund av en miljökvalitetsnorm.

Det kan dock ofta finnas möjligheter för tillsynsmyndigheten att ingripa med stöd av de allmänna hänsynsreglerna även för en verksamhet som har tillstånd. Tillståndet, och därmed rättskraften, omfattar kanske inte en prövning av aktuella vattenfrågor och det kan saknas villkor för utsläpp till vatten. Det kan även vara fråga om andra ämnen eller utsläpp som inte har utretts tidigare.

8.4.2 Särskilt om krav enligt de allmänna hänsynsreglerna och avvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken

Enligt beskrivningen i avsnitt 7.2.1 blir det relevant för tillsynsmyndigheten att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna och avvägningsregeln i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken för samtliga normer. För gränsvärdesnormer kan det dessutom vara aktuellt att tillämpa 2 kap. 7 § andra och tredje stycket (se avsnitt 7.2.2).

Miljökvalitetsnormer för vatten är en viktig del i beslutsunderlaget för den bedömning som ska göras enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och avvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.⁷⁵ Tidigare förarbeten och rättspraxis kring den typ av kostnads- och nyttoavvägning som ska göras enligt bestämmelsen är fortsatt relevanta. Det är verksamhetsutövarens uppgift att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller är orimligt betungande.⁷⁶

Ansvar för normernas genomslag i praktiken vilar bl.a. på tillsynsmyndigheterna vid deras tillämpning av miljöbalken i det enskilda fallet. Detta ansvar följer av bl.a. 5 kap. 3 och 8 §§ miljöbalken (se ovan avsnitt 5.3 och 6.2). De allmänna hänsynsreglerna behöver tillämpas på ett korrekt sätt genom att kraven i 2 kap. följs så långt man bedömer dem som rimliga.

Relativt långtgående försiktighetsmått och skyddsåtgärder bör även kunna vara relevanta och rimliga i det enskilda tillsynsfallet så länge nyttan överstiger kostnaden. Detta kan således gälla bästa möjliga teknik, produktval, försiktighetsmått eller annat enligt de allmänna hänsynsreglerna. Det kan finnas en rad olika försiktighetsmått och skyddsåtgärder av alla de slag som kan vara relevanta i det enskilda fallet. För yrkesmässig verksamhet gäller vad som är ekonomiskt rimligt utifrån *branschförhållanden* när man bedömer vilka försiktighetsåtgärder eller andra åtgärder som kan vara rimliga⁷⁷.

⁷⁵ SOU 2005:59 s. 156.

⁷⁶ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 231-233 och del 2 s. 24-25 och t.ex. MÖD 2006:11, 2006:31, 2005:24.

⁷⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 232.

Uppgift behöver finnas kring kostnader för t.ex. bästa möjliga teknik. En skälighetsavvägning ska göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar⁷⁸.

Om underlaget ger tillräckligt stöd kan det t.ex. vara relevant att kräva att en ny anmälningspliktig verksamhet som tillsynsmyndigheten ska bedöma lokaliseras på en annan plats, utan att det ses som orimligt.

Avgörandet av kraven i varje enskilt fall beror på de individuella förutsättningarna och underlaget för bedömningarna. Det kan t.ex. handla om relevanta påverkanskällor, åtgärdsplaner, källfördelningsanalyser, underlag som visar vad aktuell statusklassificering grundar sig på samt hur den planerade verksamheten eller åtgärden påverkar just de vattenkvalitetsfaktorer som statusen i den aktuella vattenförekomsten bedöms utifrån.

8.4.3 Särskilt om krav enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken

Enligt beskrivningen i avsnitt 7.2.2 är det relevant för tillsynsmyndigheten att vid miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus avseende prioriterade ämnen tillämpa den kravnivå som gäller för gränsvärdesnormer, dvs. 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken⁷⁹. Samma sak gäller för vissa normer för fisk- och musselvatten. Se nämnda avsnitt.

Kraven gäller redan när risk finns för att normen inte kommer att följas. Bestämelsen gäller alla de situationer som anges i 2 kap. 1 § miljöbalken, dvs. när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när vissa villkor prövas samt vid tillsyn.⁸⁰

Andra styckets formulering ”som behövs” innebär att tillsynsmyndigheter m.fl. ska pröva om den aktuella verksamheten eller åtgärden är av sådant slag att myndigheten bör ställa längre gående krav än enligt första stycket. Det kan således vara befogat med längre gående krav än vad som följer av en normal rimlighetsavvägning.

För att i det enskilda fallet avgöra sådana frågor krävs normalt att åtgärdsprogrammet beskriver vilka typer av källor som behöver åtgärdas, hur förbättringskraven ska fördelas och hur mycket de olika typerna av källor behöver begränsas.⁸¹

Utrymmet för tillsynsmyndigheten att ställa längre gående krav är i regel litet innan det finns ett fastställt åtgärdsprogram. Motsvarande bör gälla då åtgärdsprogram-

⁷⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 24.

⁷⁹ Se särskilt s. 22 och om förslaget förtydligande i vattenförvaltningsförordningen.

⁸⁰ Prop. 2009/10:184 s. 73.

⁸¹ Prop. 2009/10:184 s. 46.

met inte ger tillräcklig ledning. Längre gående krav bör baseras på den typ av kartläggning av problemet och inventering av möjliga åtgärder som ett åtgärdsprogram ska innehålla. Men vissa situationer kan avvika från detta. Om det t.ex. står klart att normen inte kan följas och att det till övervägande del beror på en enda verksamhet, kan det bli aktuellt att ändå ställa längre gående krav utan ledning i ett åtgärdsprogram.⁸² Se ovan i avsnitt 8.2 om bevisbördan i dessa fall.

2 kap. 7 § tredje stycket gäller inte vid tillsyn. För det fall tillsynsmyndigheten behöver stöd vid sådana bedömningar, t.ex. vid anmälan av en verksamhet som bedöms påverka en gränsvärdesnorm, finns viss vägledning om denna regel i Naturvårdsverkets luftguide om miljökvalitetsnormer för luft⁸³. Valda delar av luftguiden kan vara relevanta i sammanhanget.

8.5 Slutavvägning enligt 2 kap. 9-10 §§ miljöbalken

Tillsynsmyndigheten behöver beakta att det i 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken finns bestämmelser om slutavvägningar.

2 kap. 9 § miljöbalken brukar kallas ”stoppregeln”. Om en verksamhet eller åtgärd kan befaras leda till skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, trots att man vidtar de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan krävas med stöd av miljöbalken, får den bara bedrivas eller vidtas om regeringen anser att det finns särskilda skäl för det. Om det finns risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade, eller miljön försämras avsevärt, får verksamheten eller åtgärden enligt bestämmelsen inte komma till stånd. Regeringen kan ändå tillåta verksamheten om förutsättningarna i 10 § är uppfyllda.

Det framgår av Miljöbalkskommitténs slutbetänkande att denna slutavvägning ska kunna vara aktuell även för andra normer än gränsvärdesnormer.⁸⁴ Ytterst borde därför en verksamhet som bidrar till att en miljökvalitetsnorm för vatten inte följs kunna stoppas med stöd av denna bestämmelse, men det är förmodligen ovanligt att förutsättningarna för detta är uppfyllda. Bestämmelsen har hittills såvitt känt inte tillämpats i förhållande till miljökvalitetsnormer.

Även när det gäller gränsvärdesnormer är det 2 kap. 9 och 10 §§ som sätter en yttre gräns för vad som kan tillåtas.⁸⁵

⁸² Prop. 2009/10:184 s. 73.

⁸³ Se Naturvårdsverkets handbok (2011:1) "Luftguiden" s. 49 f.

⁸⁴ SOU 2005:59 s. 156. Se även schematisk bild s. 157.

⁸⁵ Prop. 2009/10:184 s. 74.

För vattenverksamhet gäller även särskilda förutsättningar i bl.a. 11 kap. 6 § miljöbalken. Den intresseavvägning som anges i den regeln måste göras för att bedöma om verksamheten är tillåtlig.

8.6 Bördefördelning

I avsnitt 5 och 6 beskrivs åtgärdsprogrammets och miljö kvalitetsnormernas roll. Här anges bl.a. att miljö kvalitetsnormer gäller vid all typ av påverkan, men att de är ett särskilt viktigt verktyg för att komma till rätta med situationer där många olika källor bidrar till en oacceptabel situation och där kraven måste fördelas mellan flera. En av grundtankarna med systemet med miljö kvalitetsnormer är med andra ord att särskilt vid en komplex påverkansbild hitta en lämplig fördelning av kravbördan för att normerna ska kunna följas. Ju färre verksamheter som påverkar möjligheterna att följa normerna, desto mindre komplicerat blir det att fördela kravbördan.

När en miljö kvalitetsnorm inte följs eller riskerar att inte följas behövs ett helhetsperspektiv som inbegriper de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta. Tanken är att åtgärdsprogrammet ska ge detta helhetsperspektiv, genom t.ex. analyser kring påverkanskällor och bördefördelningar mellan olika källor och en analys av lämpliga styrmedel för att uppnå en viss effekt.

Det finns få rättsfall eller beslut med resonemang kring bördefördelningar⁸⁶. Ofta har det saknats beslutsunderlag om sådana. Även om tydliga bördefördelningar inte finns i åtgärdsprogrammen, bygger tillämpningen i de enskilda fallen på en fördelning av bördorna.

Tillsynsmyndigheten behöver föra resonemang om en rimlig bördefördelning när den motiverar sina beslut i enskilda fall. Sådana resonemang blir rimligen lättare ju större konkretiseringsgrad åtgärdsprogram har. Åtgärdsprogrammen kommer därför att spela en stor roll i takt med att de utvecklas.

När det saknas ett tillräckligt detaljerat åtgärdsprogram som fördelar bördorna, behöver tillsynsmyndigheten se till att få ett tillräckligt underlag för att komma fram till rätt kravnivå i förhållande till miljö kvalitetsnormen för den enskilde verksamhetsutövaren. Detta görs genom en avvägning mellan nytta och kostnad med

⁸⁶ Det finns något enstaka undantagsfall där frågan har berörts, se t.ex. Se t.ex. MÖD 2006:53 med en slags förtida bördefördelning. Frågan gällde tillstånd att anlägga ett enskilt avlopp. Domstolen slog fast bl.a. att prövningen skulle ske utifrån principen att lika fall ska behandlas lika, och att det innebar att man måste ta hänsyn till vad som skulle bli resultatet av en generell tillståndsgivning till liknande avloppsanläggningar med utsläpp till Östersjön. Enligt domstolen skulle prövningen utgå från de tänkta sammanlagda utsläppen från samtliga fastigheter som då skulle bli aktuella. Mot den bakgrunden, och med hänvisning till att det fanns brister i den valda typen av avloppsanläggning, bedömde domstolen att tillstånd inte skulle lämnas. Domstolen hänvisade bl.a. till att detta skulle försvåra möjligheten att nå det nationella miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning.

stöd av 2 kap. 7 § miljöbalken. Detta bör bedömas i relation till hur aktuell verksamhetsutövare respektive andra eventuella verksamhetsutövare påverkar möjligheten att följa normen.

Åtgärdsprogrammet ska alltså beskriva helheten. Det är dock viktigt att genom tillsyn och tillståndsprövning åtgärda de enskilda verksamheter som tillsammans utgör de stora påverkansfaktorerna. Det går därför inte att i varje enskilt fall hävda att just det fallet är försumbart i det stora sammanhanget. Tillsynsmyndigheten behöver därför utreda varje fall för sig.

Tillsynsmyndigheten kan inte förvänta sig åtgärdsprogram som är så konkreta att de anger specifika tekniska eller andra skyddsåtgärder hos enskilda verksamhetsutövare eller grupper av verksamhetsutövare. Det beror på att programmen är riktade mot myndigheter och kommuner och inte mot enskilda. Tillsynsmyndigheten ska i varje enskilt fall självständigt bedöma vilka faktiska skyddsåtgärder som är relevanta. Se mer i avsnitt 5.3.

Enligt 5 kap. 6 § andra stycket 3 punkten miljöbalken ska åtgärdsprogram innehålla uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta.

Här återspeglas alltså en central uppgift för åtgärdsprogrammen, nämligen att ange hur kraven på förbättringar ska fördelas. I programmet ska därför anges både vilka typer av källor som kraven ska riktas mot och vilka styrmedel som i så fall ska användas. Med typer av källor avses enligt förarbetena såväl en enstaka källa som en grupp av källor till en viss förorening eller störning. För gränsvärdesnormer krävs enligt 4 punkten nämnda regel att åtgärdsprogrammet även redovisar uppgifter om den förbättring som *var och en* av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs. Den här typen av uppgifter kan ge stort stöd vid fördelningen av förbättrings krav.⁸⁷

8.7 Något om tidpunkt för tillämpning av normerna

Trots att normerna ska följas vid en framtida tidpunkt är det till att börja med viktigt att komma ihåg att de allmänna hänsynsreglerna i sig alltid kan innebära t.ex. krav kring utsläpp till vatten. Som nämnts i avsnitt 8.4 är utgångspunkten alltid att verksamhetsutövaren ska vidta de rimliga åtgärder som behövs för att orsaka så lite skada eller olägenhet som möjligt. Detta oavsett miljökvalitetsnormer. Det normerna gör är att närmare precisera underlaget för kravställandet.

⁸⁷ Se prop. 2009/10:184 bl.a. s. 75.

En annan utgångspunkt är att verksamhetsutövaren bedriver sin verksamhet så att normerna kan följas redan nu, även om de har en framåtsyftande karaktär. Förutsättningarna för en verksamhet förändras inte lite varje dag, dvs. en verksamhet ska konstrueras, byggas, planeras och bedrivs på ett sätt som är långsiktigt förenligt med normen. Däremot kan tillsynsmyndigheterna i sina prioriteringar välja att börja med att vända sig till vissa verksamhetsutövare som på ett tydligt sätt påverkar möjligheten att följa normerna.

Det är även viktigt att i sammanhanget väga in omställningstiden för miljön och att åtgärder enligt åtgärdsprogrammen ska vara vidtagna senast tre år innan det datum då aktuell norm ska följas (dvs. enligt huvudregeln år 2012 respektive 2015 i första förvaltningscykeln). Mot bakgrund av det kan tillsynsmyndigheten inte börja arbeta med normerna först när den tidpunkt då de senast ska följas redan har inträffat. Arbetet måste således bedrivs redan nu.

När det gäller gränsvärdesnormer är 2 kap. 7 § miljöbalken nu formulerad så att den även täcker fall då det finns en *risk* för att miljökvalitetsnormen överskrids.⁸⁸ Det är inte helt klart hur bestämmelsen ska tolkas när det gäller övriga normer, men bestämmelsens första stycke ger utrymme för att beakta olika omständigheter som medför att de allmänna hänsynsreglerna behöver tillämpas. En sådan omständighet kan vara att miljökvalitetsnormer *riskerar* att inte följas. Slutsatsen av detta blir att 2 kap. 7 § miljöbalken gäller även när det finns risk för att en norm inte följs, oavsett vad det är för typ av norm. Det är med andra ord viktigt att arbeta förebyggande.

Sammanfattningsvis finns redan idag förutsättningar för bl.a. tillsynsmyndigheten att ställa krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått kring verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormer riskerar att inte kunna följas. Detta genom att miljökvalitetsnormerna blir en viktig del av beslutsunderlaget enligt vad som närmare utvecklats ovan.

8.8 Något om rättspraxis enligt 2 kap. 7 § miljöbalken i den äldre lydelsen

Det finns av naturliga skäl begränsat med rättspraxis när det gäller miljökvalitetsnormer för vatten, eftersom de beslutades först i december 2009. Även för t.ex. miljökvalitetsnormer för luft finns hittills begränsad erfarenhet av den typ av avvägningar som ska göras.⁸⁹

⁸⁸ Prop. 2009/10:184 s. 73.

⁸⁹ Se utförlig beskrivning och analys av rättspraxis i Joakim Kruses rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljökvalitetsnormer för vatten – genomförande av ett uppdrag för Naturvårdsverket, s. 29-36.

När det gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna, lokaliseringsregeln och avvägningsregeln i tidigare lydelsen av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken finns några vägledande avgöranden.⁹⁰ Nämnda stycke har då tillämpats i dess tidigare lydelse, dvs. liknande en stoppregel. Men bestämmelsen har dock inte i något (känt) fall lett till att en verksamhet har förbjudits, trots att normen inte har kunnat följas genom de villkor och begränsningar som har beslutats i målet. Verksamheternas bidrag till överskridandet har ofta bedömts vara för små för att möjliggöra sådana krav.

Värdet av tidigare rättspraxis är begränsat med hänsyn till de ändringar i 2 och 5 kap. miljöbalken som trädde i kraft den 1 september 2010.

En allmän slutsats som kan dras av tidigare rättspraxis är att domstolen i flera fall har valt att göra bedömningar av vad som är rimligt att kräva av verksamhetsutövarna i förhållande till deras bidrag till överskridandet.

Ju större förhållandet är mellan överskridandet av miljökvalitetsnormen och verksamhetens eller åtgärdens bidrag till detta, desto större anledning har det ansetts finnas att ställa krav på verksamheten med anledning av miljökvalitetsnormen och vice versa. Detta synsätt är i och för sig tillämpligt även mot bakgrund av de nya reglerna. Tillsynsmyndigheten behöver bedöma i vilken omfattning en verksamhet påverkar möjligheterna att följa en norm. Detta inte minst för att bedöma vilken miljönytta en viss åtgärd enligt 2 kap. miljöbalken kan medföra och i vad mån den nyttan är rimlig att kräva vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

Rättspraxis enligt de regler som gäller från den 1 september 2010 är under utveckling. Det är dock för tidigt att nu dra några generella slutsatser av denna.

⁹⁰ Se t.ex. Miljööverdomstolens domar i Mål nr M 4416-07, dom den 22 maj 2008 (Rosenlundsverken i Göteborg), MÖD 2007:5 (Renova, Göteborg), MÖD 2006:28 (Helsingborgs hamn), MÖD 2006:53 (enskilt avlopp Värmdö kommun).