

Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt?

RAPPORT

Upprättad av
Ulf Bjällås och Magnus Fröberg

29 mars 2013

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 5 |
| 2 | Inledning | 10 |
| 2.1 | Uppdraget..... | 10 |
| 2.2 | Vad menas med att genomförandet ska vara juridisk korrekt? | 11 |
| 2.3 | Vad avses med att genomförandet ska vara funktionellt? | 14 |
| 3 | Aktuella bestämmelser | 16 |
| 3.1 | Relevanta EU-bestämmelser | 16 |
| 3.2 | Utredningsmaterial..... | 16 |
| 3.3 | I vilken lagstiftning har direktiven införlivats?..... | 19 |
| 4 | Hur har ramdirektivets mål för ekologisk status införlivats i svensk rätt? | 21 |
| 4.1 | Allmänt om ramdirektivet och dess mål | 21 |
| 4.2 | Miljömål om ekologisk status..... | 22 |
| 4.2.1 | Bestämmelser i ramdirektivet..... | 22 |
| 4.2.2 | Svenska regler..... | 31 |
| 4.2.3 | Är det juridiskt korrekt? | 34 |
| 4.2.4 | Är det funktionellt? | 35 |
| 4.3 | Undantag för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster..... | 43 |
| 4.3.1 | Bestämmelser i ramdirektivet..... | 43 |
| 4.3.2 | Svenska regler..... | 47 |
| 4.3.3 | Är det juridiskt korrekt? | 48 |
| 4.3.4 | Är det funktionellt? | 49 |
| 4.4 | Längre tid att nå målen | 53 |
| 4.4.1 | Bestämmelser i ramdirektivet..... | 53 |
| 4.4.2 | Svenska regler..... | 54 |
| 4.4.3 | Är det juridiskt korrekt? | 54 |
| 4.4.4 | Är det funktionellt? | 55 |
| 4.5 | Permanent lägre krav | 56 |
| 4.5.1 | Svenska regler..... | 57 |
| 4.5.2 | Är det juridiskt korrekt? | 57 |
| 4.5.1 | Är det funktionellt? | 57 |
| 4.6 | Undantag för nya verksamheter | 58 |
| 4.6.1 | Bestämmelser i ramdirektivet..... | 58 |
| 4.6.2 | Svenska regler..... | 59 |
| 4.6.3 | Är det juridiskt korrekt? | 60 |
| 4.6.4 | Är det funktionellt? | 60 |
| 4.7 | Hur ska målen nås enligt ramdirektivet? | 61 |
| 4.7.1 | Bestämmelser i ramdirektivet..... | 61 |
| 4.7.2 | Svenska regler..... | 63 |
| 4.7.3 | Är det juridiskt korrekt? | 64 |
| 4.7.4 | Är det funktionellt? | 67 |
| 5 | Hur har miljömålen i havsmiljödirektivet genomförts i svensk lagstiftning | 68 |
| 5.1 | Bestämmelser i havsmiljödirektivet | 68 |
| 5.2 | Svenska regler | 71 |
| 5.3 | Är det juridiskt korrekt?..... | 72 |
| 5.4 | Är det funktionellt? | 72 |
| 6 | Skillnader mellan ramdirektivet och havsmiljödirektivet | 76 |
| 7 | Hur har andra länder införlivat ramdirektivets mål? | 78 |
| 7.1 | Frågor som har ställts till andra länder | 78 |
| 7.2 | Miljömålets genomförande..... | 78 |
| 7.3 | Beslut om miljömål och deras överklagbarhet | 79 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7.4 | Hur miljömålen tillämpas vid enskilda prövningar | 81 |
| 7.5 | Åtgärdsprogrammen | 82 |
| 7.6 | Skillnader och likheter mellan Sverige och jämförda länder när det gäller genomförandet av miljömålen i ramdirektivet | 84 |
| 8 | Vilka förändringar bör övervägas?..... | 84 |
| 8.1 | Vad bör förändras i svensk lagstiftning? | 84 |
| 8.2 | Vilka förändringar av ramdirektivet bör Sverige verka för? | 89 |

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Miljömålsberedningen genomfört en utredning som analyserar EU-direktiv som rör vatten, dock företrädesvis ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet,¹ och dess bestämmelser om miljömål. Vi har utrett vilka skyldigheter som direktiven ålägger medlemsstaterna när det gäller att genomföra målbestämmelserna i nationell lagstiftning, samt har även utvärderat om de svenska reglerna kan anses uppfylla direktivens krav i detta hänseende. Vi har även analyserat om de svenska reglerna kan anses vara funktionella, d.v.s. om målbestämmelserna kan anses ha införlivats på ett ändamålsenligt och lämpligt sätt. Vår utredning visar följande:

- Ramdirektivets och havsmiljödirektivets miljömål får anses genomförda i svensk lagstiftning på ett i huvudsak *juridiskt korrekt* sätt. De frågetecken som kan finnas kring genomförandet hänger framförallt samman med oklarheter gällande direktivens innehåll och beror i mindre utsträckning på brister i det svenska genomförandet.
- En brist vid genomförandet av *ramdirektivet* är emellertid att oklarheter i ramdirektivet har förts in i nationell lagstiftning, vilket innebär att myndigheter, domstolar och allmänhet får svårt att tolka bestämmelserna. Lagstiftaren har inte i tillräcklig omfattning försökt förenkla och fylla ut regelverket så att det blir tillämpbart. Till viss del synes den svenska lagstiftaren ha närmast abdikerat, då komplexa bedömningsfrågor som borde ha reglerats i lag istället har överlämnats till tillämpande myndigheter. Det finns också ett flertal exempel på att det svenska genomförandet, framförallt i de myndighetsföreskrifter som har meddelats, i sig har ökat komplexiteten istället för att rätta ut de frågetecken som finns i ramdirektivet.
- Vi framför i rapporten flera invändningar avseende *funktionaliteten* hos det svenska genomförandet av ramdirektivet, men även i viss utsträckning havsmiljödirektivet. Enligt vår uppfattning är bestämmelserna i flera avseenden otydliga, svårtillämpade, oförutsebara, ineffektiva ur både miljösynpunkt och kostnadssynpunkt, samt uppvisar brister när det gäller ändamålsenligheten.
- Miljömålen i *havsmiljödirektivet* har en ekosystemansats. Med detta avses ett förhållningssätt till att bevara och hållbart nyttja land, vatten och naturresurser, inte minst levande resurser, som även betraktar människan och hennes behov som en del av ekosystemet. Detta får genomslag även när miljömålen för havsmiljön sätts enligt havsmiljödirektivet och innebär bl.a. att det finns utrymme att göra avvägningar mellan

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (2000/60/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område och direktiv (2008/56/EG) upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

olika miljömål och samhällsintressen. Det finns även möjligheter att göra undantag från miljömålen utifrån vissa förutsättningar.

- När det gäller sättande av miljömålen för vattenförekomster enligt *ramdirektivet* utgår bedömningen från vad som anses vara av människan opåverkade förhållanden. Det som därefter accepteras är inga eller endast mycket små av människor framkallade förändringar (hög ekologisk status) eller små eller lätta förändringar till följd av mänsklig verksamhet (god ekologisk status). Ramdirektivet ger däremot ett antal möjligheter att peka ut en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, med ekologiska krav som är anpassade till den modifierade vattenförekomsten, bestämma en längre tid för att uppnå miljömålen, eller att under vissa förutsättningar besluta om lägre satta miljömål.
- Ramdirektivet tar således väsentligt mindre hänsyn till mänsklig verksamhet och mänskliga behov vid sättande av miljömålen, än vad havsmiljödirektivet gör. Något förenklat kan sägas att havsmiljödirektivet, när miljömålen sätts upp, utgår från att människor är en del av ekosystemet, medan ramdirektivet i samma situation bortser från människan och utgår ifrån ett ”idealtillstånd”.
- I svensk miljölagstiftning har det genomgående gjorts en skälighets-/rimlighetsavvägning vid bestämmande av vilka miljökrav som ska uppställas för en verksamhet. Härvid har frågor om vad som är branschekonomiskt skäligt vägts mot vilken miljönytta som kraven medför. I denna bedömning har även antagna miljömål beaktats.
- Ramdirektivet förutsätter att det sker en skälighets-/rimlighetsavvägning i samband med att målen sätts och när det bestäms huruvida undantag från miljömålen ska medges, varvid även vissa samhällsekonomiska konsekvenser beaktas: Om det är ekonomiskt orimligt eller tekniskt omöjligt får medlemsstaten skjuta på tidpunkten för när målen för en viss vattenförekomst ska nås. Det är vidare möjligt att sätta permanent lägre krav om det bl.a. finns samhällsekonomiska behov. Vidare finns det möjligheter att peka ut vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade, vilket innebär att de mål som ska uppnås anpassas till de särskilda förutsättningar som föreligger med hänsyn till att vattenförekomsten är modifierad. Detta är enligt vår uppfattning frågor som kräver en politisk reglering, antingen utifrån närmare instruktioner från lagstiftaren hur myndigheten ska besluta, eller genom att besluten fattas av en politisk instans utifrån av lagstiftaren angivna kriterier.
- När väl målen har fastställts för en vattenförekomst (såvitt avser ekologisk eller kemisk status) är utrymmet för Sverige som medlemsstat att göra avvägningar mer begränsat.

Det kommer fortfarande finnas möjligheter att göra avvägningar inför antagandet av åtgärdsprogram, d.v.s. när det ska bestämmas hur miljömålen ska nås, men det går inte att kompromissa med miljömålet i sig (om det inte möjligen finns skäl att besluta om ett nytt undantag i senare förvaltningsplan).

- Miljömålen enligt ramdirektivet får en betydligt större tyngd rent samhällspolitiskt än exempelvis de miljö kvalitetsmål som riksdagen antar, eftersom Sverige har förbundit sig att anta åtgärdsprogram som syftar till att nå uppsatta miljömål. Miljömålen blir således i så måtto bindande för Sverige som medlemsstat. Kostnaden och möjligheterna att nå vissa miljömål och inom vilken tid det måste ske måste således utvärderas mycket noga vid bestämmande av miljömålen.
- Att miljömålen ska uppnås genom åtgärdsprogram är dock inte detsamma som att ramdirektivet skulle kräva att det ställs orimliga eller oproportionerliga krav mot enskilda verksamhetsutövare. Vid fastställande av åtgärdsprogrammen kan det inte heller bortses från grundläggande rättsprinciper om likabehandling, proportionalitet, förutsebarhet och rättsäkerhet. Ramdirektivet kan inte på något sätt användas som stöd för att påstå att Sverige skulle vara skyldigt att inte tillämpa dessa principer. Tvärtom kräver EU-rätten att dessa grundläggande principer beaktas vid antagandet av åtgärdsprogrammen. Avvägningar som ska göras inom ramen för ett åtgärdsprogram blir mycket viktiga och är av stort samhällspolitiskt intresse.
- Orealistiskt högt ställda miljömål enligt ramdirektivet kan vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visa sig mycket kostsamt för Sverige som land, eftersom det kan komma att innebära att kostnadskrävande försiktighetsmått måste finansieras av allmänna medel samtidigt som åtgärderna kan leda till mycket stora begränsningar för svenskt näringslivs utveckling och för samhällsutvecklingen generellt.
- Med hänsyn till hur samhällspolitiskt viktiga de miljömål, som fastställs enligt ramdirektivet och havsmiljödirektivet kan bli, bör det övervägas om det är funktionellt att låta besluten fattas av vattendelegationen hos vattenmyndigheterna respektive av Havs- och vattenmyndigheten. Det bör i vart fall inte ske utan att lagstiftaren ger närmare vägledning om vilka avväganden som ska göras politiskt.
- Även besluten om åtgärdsprogram, som också är av stor samhällspolitisk betydelse fattas i huvudsak av vattenmyndigheterna respektive Havs- och vattenmyndigheten. Det kan ifrågasättas om detta är lämpligt i avsaknad av närmare styrning från lagstiftaren. Det kan vidare ifrågasättas om det är tillräckligt att dessa myndigheter, eller vissa andra myndigheter och kommuner, endast har möjlighet att under vissa begränsade förutsättningar överlämna beslutet till regeringen för prövning.

- I Sverige har fokus kommit att läggas på miljömålen och deras rättsliga status vid prövning av enskilda verksamheter. Direktivens avsikt är inte att miljömålen ska uppnås genom prövningen av enskilda verksamheter (vid tillsyn eller tillståndsprövning); en sådan prövning har inte det bredare perspektiv som finns vid antagandet av ett åtgärdsprogram. Miljömålen måste först operationaliseras inom ramen för ett åtgärdsprogram, d.v.s. brytas ned till konkreta krav för olika verksamheter och det är detta som direktiven kräver.
- Ramdirektivet och havsmiljödirektivet förutsätter att medlemsstaterna har gemensamma utgångspunkter för bedömning av sina vatten. I ramdirektivet kallas dessa för *normativa definitioner* och i havsmiljödirektivet *deskriptorer*. Dessa bedömningsgrunder behöver emellertid enligt vår uppfattning inte fastställas i detaljerade och mycket omfattande nationella föreskrifter som har kommit att ske i Sverige. Det är tillräckligt att Havs- och vattenmyndigheten utfärdar vägledningsdokument avsedda för de myndigheter som ska fastställa miljömålen. Nuvarande föreskrifter om kvalitetskrav fyller ingen funktion, men skapar en osäkerhet ifråga hur de ska tillämpas.
- Frågan om klassificering och sättande av miljömål (benämnda miljökvalitetsnormer) har i Sverige i viss mån kommit att blandas ihop med skyldigheten att bedriva en *övervakning* av vattenstatusen och skyldigheten att interkalibrera (jämföra) sina övervakningsresultat med andra medlemsstater. Denna skyldighet innebär emellertid inte att medlemsstaterna måste säkerställa att de enskilda parametrarna i övervakningssystemet måste vara uppfyllda för att en god ekologisk status ska anses uppfylld i Sveriges 23 000 vattenförekomster, eller att en försämring av enskilda parametrar skulle innebära att miljömålet inte har uppnåtts. Övervakningssystemet ska istället hjälpa oss att, efter bästa förmåga, försöka fastställa vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån målsättningen att uppnå en god ekologisk status.
- Ytterligare en förklaring till att vi har fått en felaktig fokusering på miljömålens tillämpning i enskilda prövningar och dess rättsliga status är att vi har valt att använda begreppet *miljökvalitetsnormer* för det som inom ramdirektivet och havsmiljödirektivet benämns *miljömål*. I Sverige används dessutom begreppet miljökvalitetsnorm för en rad olika typer av bestämmelser om miljökvalitet. Detta bidrar till att det blir svårt att förstå att de svenska miljökvalitetsnormerna för *god ekologisk status* och *god miljöstatus för havsmiljön* inte ska vara bindande vid prövning av enskilda verksamheter. Miljömålen ska emellertid vara styrande (rättsligt bindande) vid antagande av åtgärdsprogram.

- Utformningen av 6 kap. 7 § 2 p. miljöbalken med kravet på att i miljökonsekvensbeskrivningen redovisa hur det ska undvikas att enskild verksamhet medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs medför också en felaktig fokusering på miljömålen vid enskilda prövningar.
- Medlemstaterna har stora möjligheter att definiera en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, t.ex. beträffande kraftverksdammar och regleringsdammar som behövs för vattenkraften. För dessa konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster räcker det med att det antas åtgärdsprogram i syfte att uppnå god ekologisk potential istället för god ekologisk status. Det innebär att den modifierade vattenförekomsten, i dess modifierade form, ska jämföras med den närmast jämförbara typen av vattenförekomst.
- För att nå en god ekologisk potential för konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster krävs inte att det vidtas åtgärder som påverkar de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, såvida det inte behövs för att uppnå god ekologisk potential för de *biologiska kvalitetsfaktorerna*. Förbättringen av *hydromorfologiska kvalitetsfaktorer* är således inte ett självständigt krav enligt ramdirektivet. Vattenmyndigheternas uppfattning att god ekologisk potential skulle föreligga först då alla lämpliga åtgärder har vidtagits, inklusive förbättringar av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, saknar stöd i ramdirektivets bestämmelser.
- Vattenmyndigheten "får" enligt svenska regler peka ut en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad. Det framgår dock inte närmare av lagstiftning eller lagmotiv vilka närmare avvägningar som vattenmyndigheten ska göra. Besluten kan få stora konsekvenser både för samhällsekonomin och för den enskilde verksamhetsutövaren. Det är inte funktionellt med en sådan ordning.
- Medlemsstaterna har enligt ramdirektivet vissa möjligheter att meddela tillstånd för nya modifieringar eller nya hållbara utvecklingsverksamheter som medför en försämrad ekologisk status i vattenförekomster. I Sverige ska detta prövas av vattenmyndigheten. Det finns inga närmare regler för hur det ska gå till, vilket beslutsunderlag som ska finnas och hur det förhåller sig till en prövning enligt 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken som kommer att ske samtidigt.
- I rapporten lämnas förslag till vilka ändringar i lagstiftningen som bör göras (avsnitt 8.1). Vidare lämnas förslag till frågor som bör initieras på EU-nivå (avsnitt 8.2). Dessa frågor bör utredas vidare.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Miljömålsberedningen har lämnat uppdrag åt Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB (advokatbyrån) att genomföra en utredning som ska utgöra underlag till Miljömålsberedningens arbete med en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenstrategi (direktiv 2012:95).

Uppdraget avser en kartläggning och analys av de viktigaste EU-reglerna för havs-, kust- och sötvattensområdena. I första hand tar utredningen sikte på Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet).

Huvudsyftet med uppdraget är att:

1. Belysa om genomförandet i svensk lagstiftning av ramdirektivets miljömål för *ekologisk status* är juridiskt korrekt. Med korrekt menas i detta sammanhang att samtliga skyldigheter enligt direktiven också följer av svensk lagstiftning. Sammanfattningsvis handlar det i denna del om att utvärdera och bedöma om EU-direktivens skyldigheter är juridiskt korrekt genomförda i svensk lagstiftning.
2. Utredda och analysera om ramdirektivets målbestämmelser kan anses vara genomförda på ett *funktionellt* sätt i svensk lagstiftning. Med funktionellt menas att bestämmelserna som genomför ramdirektivet gör det på ett sätt som är ändamålsenligt och lämpligt. Denna bedömning innefattar flera aspekter, såsom avvägningar mot andra samhälls- och miljömål.

Uppdraget ska innefatta en internationell utblick över hur Danmark, Finland, Österrike, Storbritannien och Norge har valt att implementera ramdirektivets miljömål. Rapporten ska belysa hur dessa länder har valt att införa direktivets mål om god ekologisk status (artikel 4) i sin nationella lagstiftning och på vilket sätt målet blir styrande i olika situationer.

I uppdraget ingår att belysa vilka problem (t.ex. eventuella målkonflikter) som det svenska genomförandet av ramdirektivet kan ge upphov till vid praktisk tillämpning.

Inom ramen för uppdraget ska det analyseras i vilken utsträckning det finns möjligheter att i Sverige göra avvägningar utifrån olika miljömål och samhällsintressen vid sättande av miljömålen enligt direktivet och vid tillämpning av undantagen från målen. Vidare ska rapporten jämföra om möjligheterna att göra sådana avvägningar är mindre i det svenska systemet än i förhållande till förutsättningarna i ramdirektivet. Detta ska baseras på frågor som ställs respektive land.

Advokatbyrån har också fått i uppdrag att generellt belysa om, och i så fall när i beslutsprocessen, det finns möjligheter att väga in andra miljö- och samhällspolitiska mål, dels enligt ramdirektivets regler och dels enligt svensk lagstiftning. I denna del ska i korthet belysas vilket utrymme som finns för att göra avvägningar i samband med fastställande av åtgärdsprogram respektive i samband med tillämpning av 2 kap. miljöbalken i ett enskilt ärende.

När så är relevant ska även kopplingen till andra direktiv belysas, detta gäller främst direktiv (2008/56/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet)², direktiv (91/271/EEG) om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (avloppsvattendirektivet) och direktiv (91/676/EEG) om skydd mot att vatten förorenas från jordbruket (nitratdirektivet).

Under arbetets gång har det hållits två avstämningsmöten med Miljömålsberedningens sekretariat för att diskutera arbetets inriktning och innehåll.

Rapporten gäller frågor som rör ytvatten. Frågorna som behandlar grundvatten behandlas i ramdirektivet på ett likartat sätt, men berörs inte annat än undantagsvis i denna rapport.

Rapporten har författats av Ulf Bjällås och Magnus Fröberg.

Ulf Bjällås var generaldirektör och chef för koncessionsnämnden fram till 1998 då nämnden lades ner. Därefter var han hovrättslagman vid Svea hovrätt och chef för Miljööverdomstolen. Han var ordförande i miljöbalkskommittén under sex år.

Magnus Fröberg är advokat och har arbetat med tillämpningen av svensk miljö rätt och EU:s miljö rätt under 20 år. Han deltog i förhandlingsarbetet i EU-kommissionens expertgrupper när förslaget till ramdirektiv skulle förhandlas och även i detta arbete vid COREPER (ministerrådets arbetsgrupp).

Denna rapport utgör redovisning av uppdraget.

2.2 Vad menas med att genomförandet ska vara juridisk korrekt?

EU-direktiv riktar sig till medlemsstaterna i EU och inte till enskilda. Medlemsstaterna ska genomföra direktivets bestämmelser i sina nationella rättsordningar. I artikel 288 i fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) anges att ett ”direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.” Be-

² Direktiv benämns inom EU för ramdirektivet om en marin strategi. Vi har valt att i denna rapport använda benämningen ”havsmiljödirektivet”, eftersom detta även används av Havs- och vattenmyndigheten och direktivet i huvudsak är genomfört genom havsmiljöförordningen (2011:1341).

stämmelsen i fördraget kan ge intryck att det skulle finnas ett relativt stort mått av frihet för medlemsstaterna vid genomförandet av direktivets bestämmelser. Ramdirektiv lägger normalt fast principer som ger medlemsstaterna ett stort utrymme för såväl genomförandet av direktivbestämmelserna som att på samma område ha ”rena” nationella bestämmelser. Att det aktuella direktivet (2000/60/EG) är ett s.k. ramdirektiv talar således för att det skulle finnas ett nationellt utrymme för att välja olika lösningar.³

Å andra sidan är vissa bestämmelser i ramdirektivet så detaljerade att de lämnar medlemsstaterna begränsad valfrihet vid genomförandet.

Vid genomförandet av direktiv i nationell rätt måste även vissa grundläggande krav som följer av den s.k. principen om god förvaltning beaktas. Principen har av EU-domstolen erkänts som en allmän rättsprincip och rätten till god förvaltning har också fastställts i EU-stadgan.⁴

Till de materiella principerna om god förvaltning räknas legalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen. *Legalitetsprincipen* innebär att det måste finnas stöd i lagstiftning för ingripanden mot enskilda. Detta kan bl.a. innebära att retroaktiva effekter av åtgärder är förbjudna, att berättigade förväntningar ska skyddas och att förvärvade rättigheter ska skyddas. *Likabehandlingsprincipen* innebär att lika fall ska behandlas lika och att lika situationer inte ska behandlas olika om det inte finns objektiva skäl för detta.⁵ *Proportionalitetsprincipen* ger uttryck för att det vid förpliktande eller betungande beslut är av vikt att nackdelarna för den enskilde står i rimligt förhållande till den nytta för det allmänna som åtgärden syftar till och sålunda inte medför större uppoffringar för den enskilde än som motiveras av ett starkt allmänintresse.⁶ Principen tillämpas vid granskning av EU:s lagstiftning och även i förhållande till medlemsstater om de inför regler som begränsar den inre marknaden.⁷ Proportionalitetsprincipen anses vara en del av svensk rätt⁸ och har bl.a. kommit till uttryck genom bestämmelserna i 2 kap. 7 § miljöbalken och 7 kap. 25 § miljöbalken.

Proportionalitetsprincipen anses även vara en del av Europakonventionen om mänskliga rättigheter.⁹

³ Jfr även EU-domstolens dom den 30 november 2006 i mål C-32/05 p. 36-31.

⁴ Artikel 41 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁵ Likabehandlingsprincipen är också en del av svensk rätt genom 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152)

⁶ Skälet till att vi här belyser proportionalitetsprincipen är att det i debatten har lyfts fram att Sverige till följd av ramdirektivet skulle vara skyldigt att ställa mycket långtgående krav på verksamhetsutövare och att kraven till och med skulle kunna gå utöver vad som normalt kan anses rimligt/proportionellt. Detta bygger dock i viss mån på en missuppfattning om vad ramdirektivet kräver och det har inte heller beaktats att EU-rätten i sig fastställer att krav ska vara proportionella.

⁷ Se vidare Jörgen Hettne, Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol.

⁸ Jfr RÅ 1996 ref 40, 44, 50 och 57.

⁹ Artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

EU-domstolen brukar vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen göra en trestegs-bedömning. En åtgärd anses proportionell om den är adekvat (d.v.s. den behövs för att uppnå ändamålet), om den är nödvändig för att uppnå ändamålet (d.v.s. det finns inget mindre ingripande alternativ) och om fördelen står i proportion till den nackdel som åtgärden kan orsaka.

Det är normalt sett inte tillräckligt att åberopa att en viss myndighetspraxis eller domstolspraxis som reflekterar regleringen i direktivet gäller för att bestämmelserna ska anses genomförda i nationell rätt, utan kraven ska återfinnas i nationella regler. Därmed inte sagt att alla regler som Sverige har antagit till följd av ramdirektivet verkligen måste anges i form av lagar, förordningar och föreskrifter.

Det är således inte nödvändigt att alltid återge ett direktivs föreskrifter i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse, exempelvis har det godtagits att vissa bestämmelser eller krav som följer av ett direktiv framgår av förarbeten.¹⁰

Utöver kravet på att anta bestämmelser som genomför direktivet i nationell rätt måste medlemsstaten även säkerställa att direktivet faktiskt kommer att tillämpas fullt ut. Detta brukar benämnas som fullständighetskravet. Den rättsliga situation som följer av dessa bestämmelser måste vara tillräckligt klar och precis (klarhets- och preciseringskravet). I de fall direktivet tillskapar rättigheter för enskilda måste de enskilda också ges möjlighet att åberopa dessa rättigheter vid nationella domstolar.¹¹

De aktuella direktiven, ramdirektivet och havsmiljödirektivet, är s.k. minimidirektiv.¹² Detta innebär att medlemsstaterna har rätt att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Notera att det i princip måste vara fråga om samma typ av åtgärder, fast strängare, dvs. inte andra typer av åtgärder som i sig kan betraktas som strängare. Medlemsstaterna måste i dessa fall också iaktta fördraget. Det innebär att bestämmelser som går längre inte får strida mot FEUF i övrigt. Åtgärderna får således exempelvis inte, såsom angetts ovan, leda till att handeln mellan länderna inskränks på ett oproportionellt sätt, eller vara godtyckligt diskriminerande.¹³

¹⁰ Se bland EU-domstolens dom av den 7 maj 2002 i mål C-478/99, kommissionen mot Sverige, där det ansågs att lagförarbeten enligt svensk rättstradition utgjorde ett sådant viktigt instrument för lagtolkningen och var så lättillgängliga att det godtogs att vissa bestämmelser angavs där. Se även EU-domstolens dom i mål C-32/05 p.34 som rörde ramdirektivets genomförande, där domstolen konstaterade att det kan vara tillräckligt med en allmän rättslig ram för att införliva ett ramdirektiv på ett korrekt sätt.

¹¹ Se EU-domstolens domar av den 8 juni 1994 i mål C-382/92 respektive den 24 januari 2002 i mål C-372/99

¹² Direktiven har antagits med stöd av bestämmelserna i artikel 175.1 i EG-fördraget (numera artikel 192 FEUF).

¹³ Jfr artikel 34 FEUF.

I denna utredning har vi, utifrån de kriterier som angetts ovan, försökt göra en bedömning av om genomförandet är juridiskt korrekt. Bedömningen av om genomförandet av ett direktiv har skett på ett juridiskt korrekt sätt innefattar också den faktiska tillämpningen av bestämmelserna av myndigheter och i domstol. Det ska i detta sammanhang noteras att det hittills inte har utvecklats någon mer omfattande rättspraxis avseende den vattenförvaltning som följer av ramdirektivet.¹⁴ Föreliggande utredning lägger fokus på normgivningen och belyser frågan om normgivningens tillämpning i praxis eller när en bristfällig eller felaktig tillämpning kan förutses som en följd av hur direktiven har genomförts i Sverige.

2.3 Vad avses med att genomförandet ska vara funktionellt?

De aktuella direktiven ger utrymme för att fastställa ytterligare åtgärder, eftersom direktivet är både ett ramdirektiv och ett minimidirektiv. Att ställa strängare åtgärder i Sverige kan ur politisk synvinkel anses vara önskvärt. Det kan gälla i fråga om att fastställa miljömål med högre ambitionsnivå än som följer av direktivet¹⁵ eller att ställa strängare krav¹⁶ vid genomförandet än vad som föreskrivs i ramdirektivet.¹⁷ Sverige skulle även av andra skäl kunna vilja införa kompletterande bestämmelser som inte följer av ramdirektivet.

I denna rapport kommer det att utvärderas vilka bestämmelser som har införts i Sverige som inte direkt följer av en skyldighet enligt ramdirektivet och om dessa bestämmelser kan anses funktionella ur strikt nationell synvinkel. Med *funktionella* menas i denna rapport om bestämmelserna kan anses ändamålsenliga och lämpliga. Denna bedömning innefattar flera aspekter, såsom om det svenska bestämmelserna tillåter att det görs avvägningar mot andra samhälls- och miljömål, eller om Sverige har valt att införa reglerna på ett sätt som begränsar våra möjligheter att göra sådana avvägningar.

I bedömningen av om bestämmelserna är funktionella kan det också vara värt att analysera om Sveriges genomförande av målen i direktiven kan anses praktiskt och effektivt. Vi har haft som

¹⁴ Se rättsfallssammanställning av Länsstyrelsen i Västra Götaland, Domar och beslut som behandlar miljö kvalitetsnormer för vatten, sammanställning daterad 5 juli 2012.

¹⁵ Det ska framhållas att ramdirektivet i sig har en mycket hög ambitionsnivå för miljömålen, då direktivet utgår från vad som anses vara opåverkade vatten. Till skillnad från havsmiljödirektivet, där utgångspunkten istället är att målen ska vara ekosystembaserade.

¹⁶ T.ex. att låta kravet på kombinerat tillvägagångssätt för genomförande av miljö kvalitetsnormer för kemisk status i artikel 11 gälla generellt (såsom följer av 2 kap. 7 § miljöbalken) och inte bara för de verksamheter som uttryckligen omfattas av artikeln.

¹⁷ Detta utrymme är emellertid inte obegränsat i förhållande till förutsättningarna i 193 FEUF. Miljömål som skulle innebära att vissa kemiska bekämpningsmedel i praktiken förbjuds skulle av en utländsk tillverkare kunna ifrågasättas utifrån artikel 34 FEUF om miljömålet (miljö kvalitetsnormen) skulle sättas till en nivå som i princip skulle omöjliggöra försäljning av produkten i Sverige. Det skulle kunna betraktas som en åtgärd med en verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion och ett sådant miljömål skulle i så fall behöva motiveras av Sverige. Det skulle då dels behöva visas att det finns skäl att just i Sverige sätta upp sådana miljömål och dels att miljömålen är proportionella (d.v.s. att de inte är strängare än vad som behövs ur miljösynpunkt).

ambition att belysa det utifrån ett myndighetsperspektiv, utifrån en domstols perspektiv som ska tillämpa målen, utifrån miljösynpunkt och utifrån konkurrenssynpunkt m.m. Vi har också försökt göra en övergripande analys av om genomförandet av målen blir transparent och rättssäkert (i så måtto att målen är tydliga och innebörden klar, att det vid tillämpningen går att förutse kraven, och att lika fall behandlas lika). I viss utsträckning kan det bli en gränsdragningsfråga om det är en fråga om genomförandet är juridiskt korrekt i sig eller om det möjligen är juridiskt korrekt men inte funktionellt.

En analys av dessa frågor kan inte bli heltäckande. Vi kommer inte att kunna fullständigt svara på frågan om genomförandet kan anses funktionellt, eftersom det i hög utsträckning får anses vara en bedömningsfråga. Istället pekar vi på de oklarheter som kan finnas i de svenska bestämmelser som går utöver vad ramdirektivet anger och vilka konsekvenser som sådana bestämmelser kan få.

Ett problem som blir särskilt tydligt i samband med genomförandet av ramdirektivet är frågan om hur oklarheter och tolkningssvårigheter i ramdirektivet ska behandlas vid genomförandet i svenska regler. Det är få direktiv som uppvisar så många tolkningsproblem som ramdirektivet gör och vissa bestämmelser förefaller till och med direkt motsägelsefulla. Ett alternativ är att föra över oklarheterna i direktivet till den nationella lagstiftningen genom att behålla de tvetydigheter eller motsägelser som finns. Ett annat alternativ är att lagstiftaren efter bästa förmåga försöker tolka direktivet och införa utfyllande eller klargörande bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Risken med det senare alternativet är att lagstiftaren skulle kunna göra en felaktig tolkning och att det senare visar sig att det nationella ”klargörandet” kom att strida mot EU-rätten. Denna risk har medfört att direktiv ofta överförs i sin direkta ordalydelse till nationell lagstiftning eller att genomförandet består av direkta hänvisningar i nationell lagstiftning till direktivtexten.

Lagrådet har i flera lagstiftningsärenden ansett att det är högst otillfredsställande att föra vidare tolkningsproblem till den nationella lagstiftningen och därmed till alla dem som ska tillämpa bestämmelserna.¹⁸ Lagrådet anförde i ett lagstiftningsärende att resultatet blir en för både samhället och tillämparna resurskrävande och ineffektiv lagstiftning. En sådan lagstiftningsteknik kunde därför, enligt lagrådets mening, inte generellt godtas, utan måste modifieras för att tillgodose också andra syften, t.ex. att göra bestämmelserna begripliga och tydliga för dem som ska tillämpa lagstiftningen.

¹⁸ Se bl.a. lagrådets yttrande över förslag till lag om offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, m.m. Utdrag ur protokoll vid lagrådets sammanträde 2007-02-07. Se även lagrådets yttrande över lag om ändring i kommunallagen (1991:900) och lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling m.m. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-02-29.

Lagrådet har således förespråkat att lagstiftaren ska sträva efter att göra bestämmelserna mer begripliga och tydliga vid genomförandet i den nationella lagstiftningen. I vilken utsträckning och hur våra svenska bestämmelser har klargjort tolkningsfrågorna, kommer också att belysas i denna rapport.

3 Aktuella bestämmelser

3.1 Relevanta EU-bestämmelser

Som underlag för vår genomgång ligger ramdirektivet. Vi har även studerat de övriga direktiv som är kopplade till ramdirektivet:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG 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.

Därutöver har vi i ett särskilt avsnitt även analyserat relevanta bestämmelser i havsmiljödirektivet.

Det är bara i de delar som de ovan angivna direktivsbestämmelserna berör miljömålen eller möjligheterna att göra avvägningar som de kommer att behandlas i denna rapport. I vissa avseenden är det för förståelsen av miljömålen nödvändigt för att analysera andra bestämmelser som har betydelse för bedömning av målen eller möjligheterna att göra avvägningar.

Denna rapport syftar inte till att ge någon överblick av ramdirektivets struktur eller innehåll, eller dess fullständiga genomförande i svensk rätt. För en närmare genomgång av direktivet och hur det har genomförts hänvisas till de offentliga utredningar som har behandlat ämnet (se avsnitt 3.2).¹⁹

3.2 Utredningsmaterial

I vår granskning av hur de aktuella direktiven har genomförts i svensk rätt har vi analyserat hur frågorna har behandlats i offentligt tryck.

¹⁹ I SOU 2002:107, avsnitt 5-14, lämnas en utförlig redovisning av ramdirektivets krav.

Frågor om hur bestämmelserna i ramdirektivet ska införlivas eller har införlivats i svensk rätt har behandlats i följande offentliga utredningar:

| | |
|--------------|---|
| SOU 1997:99 | En ny vattenadministration (Utredningen om avrinningsområden) |
| SOU 1997:155 | Miljösamverkan i vattenvården (Utredningen om avrinningsområden) |
| SOU 2002:105 | Klart som vatten (Utredningen svensk vattenadministration) |
| SOU 2002:107 | Bestämmelser om miljö kvalitet (Miljöbalkskommittén) |
| SOU 2005:59 | Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (Miljöbalkskommittén) |
| SOU 2005:113 | Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (Utredningen om åtgärdsprogram) |
| SOU 2006:112 | Ett svenskt havsmiljöinstitut (Havsmiljöutredningen) |
| SOU 2008:48 | En utvecklad havsmiljöförvaltning (Havsmiljöutredningen) |
| SOU 2009:42 | Vattenverksamhet |
| SOU 2010:8 | En myndighet för havs- och vattenmiljö (Myndighetsutredningen) |
| SOU 2010:17 | Prissatt vatten? |
| SOU 2010:91 | Planering på djupet – fysisk planering av havet (Havsplaneringsutredningen) |
| SOU 2011:56 | Kunskap på djupet – kunskapsunderlag för havsplanering (Havsplaneringutredningen) |

Ett flertal av de offentliga utredningarna har resulterat i propositioner där frågan om de aktuella direktivens genomförande i svensk rätt behandlas eller har betydelse för förståelsen av hur reglerna har införlivats i svensk rätt. Dessa propositioner är:

| | |
|-------------------|---|
| Prop. 1997/98:45 | Miljöbalk |
| Prop. 2001/02:65 | Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken |
| Prop. 2003/04:2 | Förvaltning av kvaliteten på vatten |
| Prop. 2003/04:57 | Vattendistrikt och vattenförvaltning |
| Prop. 2008/09:170 | En sammanhållen svensk vattenpolitik |

| | |
|-------------------|--|
| Prop. 2009/10:184 | Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer |
|-------------------|--|

Regeringen har även lämnat ett antal skrivelser som kan sägas beröra genomförandet.

| | |
|--------------------------------------|---|
| Regeringens skrivelse 2009/10:213 | Åtgärder för levande hav |
| Regeringens skrivelse 2010/11:163 | Insatser för vandrade fiskar i sjöar och vattendrag |

Därutöver finns det även promemorior som har upprättats av miljödepartementet och som berör de frågor som är aktuella.

| | |
|-------------------|--|
| M-dep 2009-03-05 | PM: En sammanhållen svensk havspolitik |
| M-dep 2010/11:163 | PM: Att genomföra EU:s marina direktiv |

Naturvårdsverket har utfärdat allmänna råd, handböcker och annat material som ger en bild av hur ramdirektivet har införlivats i svensk lagstiftning.

| Allmänna råd | Titel |
|-------------------------|---|
| NFS 2007:4 | NV:s allmänna råd om åtgärdsprogram för ytvatten enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön |
| NFS 2008:1 | NV:s allmänna råd om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten |
| NV:s Handbok | Titel |
| Handbok 2006:1 | Samverkan om vattenförvaltningen – information, kommunikation och samråd |
| Handbok 2007:3 | Kartläggning och analys av ytvatten |
| Handbok 2007:4 | Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon |
| Handbok 2008:2 | Övervakning av ytvatten |
| NV:s utredningar | Titel |
| Rapport 5489 | En bok om svensk vattenförvaltning |
| Rapport 5799 | Förslag till gränsvärden för särskilda förorenande ämnen. Stöd till vattenmyndigheterna vid statusklassificering och fastställande av MKN |
| Rapport 5801 | Övervakning av prioriterade miljöfarliga ämnen listade |

| | |
|-----------|--|
| | i Ramdirektivet för vatten |
| Faktablad | Skyddade områden enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön |

Common Implementation Strategy (CIS)

Kommissionen har tagit initiativ till ett samarbete mellan medlemsstaterna kring en gemensam strategi för direktivets genomförande, kallad Common Implementation Strategy (CIS). Det högsta organet inom CIS är Vattendirektörsrådet, som är ett informellt forum för vattendirektörer från alla medlemsstater, samt från Schweiz, Island och Norge. Miljödepartementet representerar Sverige på Vattendirektörsrådet.

Inom ramen för CIS har medlemsstaterna kommit överens om att utarbeta icke bindande vägledningar med förslag till hur direktivet kan genomföras i medlemsstaterna. I detta arbete har bl.a. tjänstemän från Naturvårdsverket, tillsammans med tjänstemän från motsvarande myndigheter i andra medlemsstater, deltagit i olika arbetsgrupper. Hittills har 28 vägledningsdokument utarbetats och finns tillgängliga på CIS hemsida.²⁰

Vägledningsdokument har inte status av rättsakter från EU, utan ger endast ett uttryck för hur de olika vattendirektörerna, eller tjänstemännen i medlemsstaterna som har varit involverade i arbetet med ramdirektivet, anser att direktivet kan eller bör genomföras i medlemsstaterna.

3.3 I vilken lagstiftning har direktiven införlivats?

Vi har i vår utredning utgått ifrån den officiella anmälan av införlivandelagstiftning som Sverige har gjort²¹ och de övriga regler som har identifierats.

- Miljöbalk (1998:808)
- Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Förordning om ändring i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion
- Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- Badvattenförordningen (2008:218)
- Havsmiljöförordningen (2010:1341)
- Naturvårdsverkets föreskrifter (2006:1) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- Naturvårdsverkets föreskrifter (2006:11) om övervakning av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

²⁰ <http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/home>

²¹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72000L0060:SV:NOT#FIELD_SE. Ett relativt stort antal förordningar och föreskrifter synes inte ha notifierats: på tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida redovisas en mycket längre lista över lagstiftning som införlivar ramdirektivet än vad som framgår av den officiella anmälan som Sverige har gjort.

- Naturvårdsverkets föreskrifter (2007:4) om åtgärdsprogram för ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- Naturvårdsverkets föreskrifter (2008:1) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten
- SGU:s föreskrifter (2006:1) om kartläggning och analys av grundvatten enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- SGU:s föreskrifter (2006:2) om övervakning av grundvatten enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- SGU:s föreskrifter (2008:1) om redovisning av åtgärdsprogram för grundvatten
- SGU:s föreskrifter (2008:2) om statusklassificering och miljö kvalitetsnormer för grundvatten
- SGU:s föreskrifter (2008:3) om redovisning av förvaltningsplan för grundvatten
- Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön

Sveriges officiella anmälan av införlivandelagstiftning omfattar inte de föreskrifter om miljö kvalitetsnormer som respektive vattenmyndighet har utfärdat med stöd av förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.²²

- Länsstyrelsen i Norrbottens län (Vattenmyndigheten i Bottenviken) föreskrifter (2009:176) om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län (Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt) föreskrifter (2009:59) om kvalitetskrav för vattenförekomster i Bottenhavets vattendistrikt.
- Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikts (Länsstyrelsen Västmanlands län) föreskrifter (dnr 537-10295-09) om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet.
- Länsstyrelsen i Kalmar län (Vattenmyndigheten i Södra Östersjön vattendistrikt) föreskrifter (2009:81) om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Vattenmyndigheten Västerhavet) föreskrifter (2009:533) om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet.

Därutöver har varje vattenmyndighet för respektive vattendistrikt antagit åtgärdsprogram som gäller mellan år 2009 och 2015. Dessa åtgärdsprogram har till skillnad från miljö kvalitetsnormerna inte antagits i form av föreskrifter utan i form av beslut från respektive vattenmyndighet.

²² Dessa föreskrifter omfattar 154-878 sidor beroende på vilket distrikt det gäller. Totalt har det föreskrivits kvalitetskrav för ca 23 000 ytvattenförekomster (SMHI 2011-03-10). En sammanräkning av ytvattenförekomster angivna i vattendistriktens förvaltningsplaner ger en uppgift om ca 22 000, men det kan ha tillkommit vattenförekomster efter det att förvaltningsplanerna upprättades.

Även Havs- och vattenmyndighetens dokument God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön (Del 1: Inledande bedömning och socioekonomisk analys och Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer) bör kunna betraktas som en del av genomförandet av havsmiljödirektivet.

I beskrivningen av hur direktiven har genomförts beaktar vi all den lagstiftning, de regler och beslut som har angetts ovan, dvs. även lagstiftning som inte förefaller anmäld till kommissionen, i de delar som lagstiftningen är relevant för uppdraget.

4 Hur har ramdirektivets mål för ekologisk status införlivats i svensk rätt?

4.1 Allmänt om ramdirektivet och dess mål

Ramdirektivet för vatten innehåller krav på medlemsstaterna att ta ett samlat grepp om vattenfrågorna. Enligt ramdirektivet ska vattenfrågorna behandlas ur ett avrinningsområdesperspektiv eftersom det som sker uppströms i ett vattendrag påverkar vattnets status nedströms. Vattenområdena i varje land ska delas in i vattendistrikt. Inom varje vattendistrikt ska medlemsstaterna se till att direktivets krav för att uppnå miljömålen samordnas för hela avrinningsdistriktet. I Sverige har vi valt att dela in landets ca 23 000 vattenförekomster i fem vattendistrikt. Inom varje vattendistrikt ska statusen på grund- och ytvatten i de olika vattenområdena undersökas och mål ska ställas upp, åtgärdsprogram ska antas för att nå målen och övervakning ska ske för att kontrollera att målen uppnås. Genom ramdirektivet för vatten utökas också systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten (för kemiska ämnen).

Denna utredning omfattar miljömålen som rör god ekologisk status, men i viss omfattning kommer även miljömålet för god kemisk status och skyddade områden att beröras i syfte att illustrera skillnaden mellan olika miljömål enligt ramdirektivet.

I avsnitt 4.2-4.6 går vi igenom de skyldigheter för medlemsstaterna som är kopplade till bestämmelsen om miljömål i ramdirektivet (artikel 4). Genomgången behandlar framförallt olika delar av artikel 4, men även andra artiklar och bilagor som har betydelse för förståelsen.

I avsnitt 4.2 behandlas skyldigheter som medlemsstaterna har när det gäller miljömål om god ekologisk status, hur målen bestäms och vilken rättslig status som miljömålen har enligt ramdirektivet.

Avsnitt 4.3 tar upp bestämmelserna i ramdirektivet som gäller konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster, d.v.s. förutsättningarna för medlemsstaterna att peka ut en vattenförekomst, vilken rättslig betydelse det får om vattenförekomsten pekas ut och vilken betydelse det får om den inte pekas ut trots att det borde ha skett.

Avsnitt 4.4 analyserar möjligheterna för en medlemsstat att bestämma längre tid för att nå målen (tidsundantag), under vilka förutsättningar det kan ske och vilken betydelse det får enligt ramdirektivet.

Avsnitt 4.5 behandlar möjligheterna för en medlemsstat att sätta permanent lägre krav för en vattenförekomst, under vilka förutsättningar det kan ske och vilken betydelse det får enligt ramdirektivet.

Avsnitt 4.6 utreder möjligheterna för en medlemsstat att ge undantag för nya verksamheter som försämrar vattnets status, under vilka förutsättningar det kan ske och vilken betydelse det får.

För att ge en fullständig bild när det gäller målen för ekologisk status och vilken rättslig innebörd de har enligt ramdirektivet är det också av vikt att gå igenom bestämmelserna i ramdirektivet som gäller skyldigheten att anta åtgärdsprogram och skyldigheten för medlemsstaterna att i vissa fall tillämpa ett s.k. kombinerat tillvägagångssätt (avsnitt 4.7).

I varje avsnitt redovisas hur de berörda bestämmelserna har genomförts i svensk lagstiftning, d.v.s. vilka regler som har införts i svensk lagstiftning för att genomföra ramdirektivet, respektive vilka regler i svensk miljölagstiftning som anses motsvara ramdirektivets bestämmelser. I anslutning till dessa redovisningar analyseras också om genomförandet kan anses juridiskt korrekt och om det kan anses funktionellt.

4.2 Miljömål om ekologisk status

4.2.1 Bestämmelser i ramdirektivet

Detta avsnitt innehåller underrubriker för att underlätta läsningen.

Miljömålets syfte och innehåll enligt ramdirektivet

Medlemsstaterna ska vid genomförande av åtgärdsprogram:²³

- genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av ytvattenförekomsternas ekologiska status (icke-försämringskrav), om inte undantag har beslutats enligt direktivet.
- skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk ytvattenstatus senast år 2015 i enlighet med bestämmelserna i bilaga V till ramdirektivet, om inte undantag har beslutats enligt direktivet.²⁴

²³ Art. 4 i) och ii) samt art. 11 i ramdirektivet.

²⁴ När det gäller vattenförekomster som används för dricksvatten ska medlemsstaterna se till att uppfylla målen i artikel 4, d.v.s. här räcker det inte med ”i syfte att uppnå” (jfr artikel 7.2). Vatten som inte uppfyller målen om ekologisk status får inte användas för uttag av dricksvatten. På samma sätt får inte vatten användas som badvatten om de inte uppfyller miljökvalitetsnormerna för badvatten enligt direktiv (76/160/EEG) om kvaliteten på badvatten.

I bilaga II till ramdirektivet anges hur vattenförekomsterna ska karakteriseras och i bilaga V till ramdirektivet lämnas anvisningar (s.k. *normativa definitioner*) för hur medlemsstaterna ska klassificera sina vattenförekomsters ekologiska status samt sätta upp miljömål för dessa.

Artikel 2.22 definierar god ekologisk status som statusen hos en ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V.

Ramdirektivet anger inte några EU-gemensamma värden för vad som utgör god ekologisk status, utan avsikten är att detta ska bedömas av respektive medlemsstat. För att förhindra att det uppstår för stora skillnader i de nationella bedömningarna som inte skulle kunna förklaras utifrån geografiska, klimatmässiga och naturliga skillnader, har EU genom bilaga V lagt fast gemensamma utgångspunkter (normativa definitioner). I bilaga V anges vilka kvalitetsfaktorer som ska bedömas:

- **Biologiska faktorer**
 - Sammansättning, förekomst och biomassa hos fytoplankton
 - Sammansättning och förekomst av andra vattenväxter
 - Sammansättning och förekomst av bentiska evertebrater
 - Sammansättning, förekomst och åldersstruktur hos fiskfaunan
- **Hydromorfologiska faktorer som stöd för de biologiska faktorerna**
 - Hydrologisk regim
 - vattenflödesvolym och vattenflödesdynamik
 - uppehållstid
 - förbindelser med grundvattenförekomster
 - Morfologiska förhållanden
 - variation i sjövattendjup
 - sjöbäddens volym, struktur och substrat
 - sjöstrandens struktur
- **Kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer som stöd för de biologiska faktorerna**
 - Allmänt
 - Siktdjup
 - Vattentemperatur
 - Syreförhållanden
 - Salthalt
 - Försurningsstatus
 - Näringsförhållanden
 - Särskilda förorenande ämnen
 - Förorening från alla de prioriterade ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i vattenförekomsten.
 - Förorening från andra ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i betydande mängder i vattenförekomsten

Därefter beskrivs i bilaga V i löpande text vad som avses med hög, god och måttlig status för de olika faktorerna. Exempelvis anges bl.a. följande gällande en god ekologisk status:

Värdena för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer uppvisar små av mänsklig verksamhet framkallade störningar, men avviker endast i liten

omfattning från de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden.

Medlemsstaterna måste alltså utgå från dessa bedömningsgrunder vid bedömningen av vad som är god status.

Är uppfyllandet av miljömålen en resultat- eller ansträngningsförpliktelse?

Miljömålsbestämmelserna är centrala i ramdirektivet och samtidigt sannolikt de mest svårtolkade. Ett exempel på detta är frågan om medlemsstaterna har en skyldighet att uppnå miljömålen för ekologisk status (resultatförpliktelse) eller om medlemsstaten endast har en skyldighet att anta åtgärdsprogram som på objektiva grunder säkerställer att miljömålet för god ekologisk status uppfylls inom den angivna tidsfristen (ansträngningsförpliktelse).²⁵

Vår uppfattning är att medlemsstaterna har en skyldighet att anta och genomföra sådana åtgärdsprogram som utifrån *objektiva grunder* är tillräckliga för att nå de mål som medlemsstaten inom ramdirektivets ramar har satt upp för den berörda vattenförekomsten. Det skulle således vara fråga om en ansträngningsförpliktelse. De objektiva grunderna får anses vara den karakterisering och klassificering som medlemsstaterna är skyldiga att göra i enlighet med ramdirektivet. Det innefattar bl.a. en bedömning av ytvattenförekomsternas nuvarande ekologiska status²⁶ och de miljömål som medlemsstaten har satt upp enligt artikel 4 (med tillämpning av de undantag som medlemsstaten har beslutat om). På avrinningsdistriktsnivå kommer bedömningen medföra att den nuvarande statusen blir känd och vilken målsättningen är. Det finns utifrån denna information förutsättningar att ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras inom ramen för ett åtgärdsprogram. Denna bedömning blir med nödvändighet relativt grov eftersom det handlar om att fastställa god ekologisk status. Till skillnad från miljökvalitetsnormer för kemiska ämnen som begränsar hur höga halter av ett visst ämne som får finnas i recipienten, handlar i detta fall om att fastställa vad som är en önskvärd nivå av biologiskt liv i en vattenförekomst. Det går på sikt att säkerställa uppfyllandet av en miljökvalitetsnorm för kemiska ämnen genom att begränsa eller förbjuda tillförseln av ämnet. När det gäller ekologisk status går det inte att säkerställa uppfyllandet på samma sätt, eftersom det inte går att garantera att det finns biologiskt liv i viss omfattning. Det gäller särskilt om det är oklart varför det inte föreligger en god status eller detta inte beror på mänsklig påverkan.²⁷ Detta talar med styrka för att skyldigheten att uppnå miljömålet för god ekologisk status inte skulle vara en resultatförpliktelse, utan endast en ansträngningsförpliktelse.

²⁵ Se konferens på Handelshögskolan på Göteborgs universitet den 13 april 2011 "Legal Issues in relation to the Implementation of the Water Framework Directive". Se vidare på havsmiljöinstitutets hemsida <http://www.havsmiljoinstitutet.se/seminarier/vattendirektivet/>

²⁶ Art 5 ramdirektivet jfr med bilagorna II och V till ramdirektivet.

²⁷ Henrik Josefsson, *Achieving Ecological Objectives*, Laws 2012, s. 41 f.

Det finns emellertid inte någon närmare praxis från EU-domstolen avseende denna fråga och det går därför inte att med bestämdhet säga hur miljömålsbestämmelserna ska tolkas i detta avseende. Det finns bestämmelser i direktivet som talar för att det skulle vara en ansträngningsförpliktelse och det finns bestämmelser som talar för att det är fråga om en resultatförpliktelse. Ordalydelsen i artikel 4.1 och artikel 11 talar för att det är frågan om en ansträngningsförpliktelse, liksom karaktären av miljömålet god ekologisk status, och det faktum att miljömålet är en bedömning utifrån ett antal kriterier baserade på antaganden om vad som är en god status.²⁸ Om det skulle vara fråga om en resultatförpliktelse kan det emellertid också ifrågasättas vad som ska uppnås. Är det samtliga enskilda kvalitetsfaktorer som ska uppnås eller är det god status i sig och vem avgör i så fall om god status har uppnåtts eller inte? Att det inte kan vara fråga om att uppfylla enskilda kvalitetsfaktorer är uppenbart, eftersom detta sannolikt inte är möjligt någonstans och det dessutom skulle kräva en verifiering av faktorer som aldrig är möjlig att genomföra för samtliga vattenförekomster.

De som hävdar att det är fråga om en resultatförpliktelse brukar hänvisa till ordalydelsen i artikel 4.6, där det anges att en tillfällig försämring av vattenförekomsterna inte utgör någon överträdelse av direktivet om försämringen är ett resultat av omständigheter som orsakas av naturliga skäl eller force majeure och vissa villkor är uppfyllda. På samma sätt anges i artikel 4.7 att det inte är en överträdelse av direktivet om nya modifieringar leder till att god ekologisk status inte uppfylls eller att statusen försämras från hög till god och detta är en följd av nya hållbara utvecklingsverksamheter samt vissa villkor är uppfyllda. Möjligheterna till undantag i 4.6-4.7 skulle då utgöra bevis för att miljömålen som huvudregel ska uppnås.

Det går dock att tillämpa bestämmelserna i 4.6 och 4.7 även om miljömålen betraktas som en ansträngningsförpliktelse. Medlemsstaterna är skyldiga att anta åtgärdsprogram som objektivt sett är tillräckliga för att nå en god status, men de kan även åberopa att tillfälliga försämringar inte är ett brott mot direktivet, eller att nya modifieringar eller utvecklingsverksamheter som försämrar statusen kan vara tillåtna.²⁹ Därför kan inte dessa undantag anses ge stöd för att det måste vara en resultatförpliktelse.

Det som dock med viss styrka talar för att det kan vara att betrakta som resultatförpliktelse är utformningen av artikel 4.4 i ramdirektivet och möjligheten för medlemsstaterna att förlänga tidsfristen för när miljömålen ska vara uppnådda. Den bestämmelsen ger medlemsstaterna möjlighet att förlänga tidsfristen om det är tekniskt orimligt, oproportionerligt kostsamt eller om de naturliga förhållandena omöjliggör tillräckligt snabb förbättring av vattenförekomstens status (se vidare avsnitt 4.4). Förlängning kan ske över två förvaltningscykler, d.v.s. som längst

²⁸ Dessa antaganden kommer också att med ökad kunskap förändras och förfinas över tid.

²⁹ Se bl.a. kopplingen i artikel 11.5 sista stycket till artikel 4.6. Medlemsstaterna har således en skyldighet att vidta ytterligare åtgärder när övervakningsdata indikerar att det är osannolikt att målen uppnås, men kan slippa att vidta åtgärder om situationen orsakas av naturliga skäl eller force majeure.

fram till år 2027. Men, om målen inte kan nås inom denna period på grund av de naturliga förhållandena får tidsgränsen skjutas upp ytterligare. Medlemsstaterna får således en möjlighet att undanta sådana vattenförekomster där de naturliga förutsättningarna för att säkerställa att god ekologisk status uppnås ligger utanför statens kontroll. I fall med vattenförekomster som är gemensamma med andra länder eller när påverkan sker genom långväga föroreningar kommer det också att ligga utanför medlemsstatens kontroll att säkerställa ett visst miljömål och det är osäkert hur dessa fall ska betraktas. Det vore en märklig ordning om sådana fall skulle betraktas som fördragsbrott, vilket skulle bli fallet om det betraktas som resultatförpliktelse.

Ur miljösynpunkt är det en fördel att betrakta målen som en ansträngningsförpliktelse, eftersom det då går att fastställa om det föreligger en överträdelse av EU-rätten redan innan målen ska vara uppfyllda. Det relevanta blir då att avgöra om de åtgärder som har föreskrivits i åtgärdsprogrammet på objektiva grunder kan anses tillräckliga för att uppnå de miljömål som har fastställts.³⁰ I detta sammanhang bör det också noteras att det är frågan om ett ramdirektiv. Såväl ramdirektivet som havsmiljödirektivet lägger framförallt fast hur medlemsstaterna ska arbeta med vattenfrågor på ett strategiskt sätt när de karakteriserar vatten, sätter upp miljömål, antar åtgärdsprogram och övervakar vattnen. Det har inte funnits någon avsikt att i detalj reglera respektive medlemsstats vattenförvaltning.

För det fall uppfyllandet av miljömålen betraktas som en ansträngningsförpliktelse, där fokus ligger på skyldigheten att anta åtgärdsprogram som syftar till att uppnå miljömålen, kan kontrollen av genomförandet av bestämmelserna i hög grad överlämnas från EU-kommissionen till allmänhet och miljöorganisationer. Dessa ska sannolikt ha rätt att vid nationell domstol få föra talan om ett åtgärdsprogram är tillräckligt på objektiva grunder för att uppnå ett miljömål eller en miljö kvalitetsnorm, eller har i vart fall rätt att kräva att ett åtgärdsprogram antas.³¹

Det är inte heller uteslutet att miljömålen i ramdirektivet också ska betraktas som en resultatförpliktelse, d.v.s. att medlemsstaterna måste uppnå god status fram till senast år 2027 och att ursäkten som beror på att det har varit tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå miljömålen inte kommer att accepteras efter den tidpunkten. Med ett sådant resonemang får det ses som en ren ansträngningsförpliktelse fram till år 2027, eftersom medlemsstaterna själva bestämmer om de ytterligare ska skjuta på målen eller inte fram till dess och kan hänvisa till teknisk orimlighet eller att det anses ekonomiskt oskäligt.³² Efter år 2027 får miljömålen också funktionen av resultatförpliktelse, i så måtto att medlemsstaternas möjligheter att skjuta på

³⁰ En bedömning som när det gäller ekologisk status med nödvändighet kommer att bli relativt grov.

³¹ Jfr EU-domstolens dom den 25 juli 2008 i mål C-237/08 (Janacek) där det fastställdes att en enskild har rätt att inför nationell domstol kräva att det upprättas en handlingsplan så att luftkvaliteten förbättras successivt. Det finns inte heller någon möjlighet att kommissionen skulle ha möjlighet att kontrollera genomförandet på avrinningsdistriktsnivå när det bara i Sverige finns över 23 000 vattenförekomster.

³² Det är också osannolikt att kommissionen skulle ifrågasätta medlemsstatens egen bedömning när det gäller vad som är tekniskt omöjligt och framförallt vad som ska anses ekonomiskt oskäligt.

målen begränsas väsentligt och möjligheten att ursäktade bristande måluppfyllnad begränsas i enlighet härmed.

Klassificering av miljöstatus och dess betydelse enligt ramdirektivet

En annan viktig fråga, som har viss anknytning till frågan om målens rättsliga betydelse, är hur klassificeringen av vattenförekomsternas ekologiska status enligt bilaga V till ramdirektivet ska gå till och i vilka sammanhang den ska göras. Det gäller framförallt hur medlemsstaterna ska gå till väga när de tillämpar de normativa definitionerna för klassificeringen av ekologisk status, dels vid karakteriseringen av den nuvarande ekologiska statusen hos en vattenförekomst och dels vid fastställande av miljömål för ekologisk status.

Enligt vår uppfattning räcker det att medlemsstaterna *tillämpar* de normativa definitionerna i bilaga V vid karakteriseringen och när de sätter mål. Det är möjligt att de normativa definitionerna i bilaga V också kan behöva fastställas i nationella regler som riktar sig till den vattenmyndighet som ansvarar för bedömningarna, men det är inte självklart att det behövs.³³ Det finns däremot ingen skyldighet att i nationella regler utveckla dessa bedömningsgrunder ytterligare i föreskriftsform.³⁴ Istället kan det vara aktuellt att i handböcker eller vägledningsdokument från centrala myndigheter utarbeta anvisningar om hur bedömningen kan och bör göras.

Enligt vår uppfattning har frågan om klassificering och sättande av mål i Sverige i viss mån kommit att blandas ihop med skyldigheten att bedriva en *övervakning* av vattenstatusen enligt artikel 8 i ramdirektivet och bilaga V p. 1.3 samt de skyldigheter som medlemsstaterna har att interkalibrera³⁵ sina övervakningsresultat. Medlemsstaterna har en skyldighet att inrätta ett system att övervaka statusen för att försöka fastställa hur statusen ser ut efter bästa förmåga och detta system ska interkalibreras mellan medlemstaterna. Det är inte detsamma som att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att de enskilda parametrarna i det systemet måste vara uppfyllda för att en god ekologisk status ska anses uppfylld, eller att en försämring av enskilda parametrar skulle innebära att miljömålet inte har uppnåtts. Miljömålet god ekologisk status kommer enligt vår uppfattning aldrig att vara så perfekt och så väl definierat. Kunskapen om vilka åtgärder som behöver vidtas kommer aldrig vara så exakt att det kommer att vara möjligt att säkerställa att den ekologiska statusen blir som den preciserats i en föreskrift. Trots detta finns det skäl för att försöka utvärdera vilken ekologisk status som vattenförekomster har vid en given tidpunkt och vilken status vattenförekomster får i framtiden

³³ Jfr EU-domstolens dom den 30 november 2006 i mål C-32/05 särskilt p. 35 (Kommissionen ./ Luxemburg).

³⁴ På sätt som har skett genom Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1. Se även diskussionen i avsnitt 4.2.4.

³⁵ Fastställa system med ekologiska kvalitetskvoter för att säkerställa att övervakningssystemen är jämförbara medlemsstaterna emellan.

efter att åtgärder har vidtagits. Det blir ett underlag för att bestämma vilka åtgärder som objektivt sett är nödvändiga, men Sverige får inte fastna i tron att de enskilda parametrarna är en sanning. Övervakningssystemet ska istället hjälpa oss att, efter bästa förmåga, försöka fastställa vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån en målsättning att uppnå en god ekologisk status.

Vad är miljö kvalitetsnormer enligt ramdirektivet och vilken rättslig status har de?

Miljömål för ekologisk status är, till skillnad från god kemisk status, inte miljö kvalitetsnormer enligt ramdirektivet. Detta framgår av legaldefinitionen av miljö kvalitetsnormer i artikel 2.35, som anger att miljö kvalitetsnormer är en koncentration av visst förorenande ämne eller viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som för att skydda människors hälsa och miljön inte bör överskridas. God ekologisk status anger inte koncentration av förorenande ämnen, utan är en bedömning av den biologiska kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem klassificerad enligt bilaga V. Ett undantag gäller de miljö kvalitetsnormer som medlemsstaterna ska sätta upp för de förorenande ämnen som anges i punkterna 1-9 bilaga VIII till ramdirektivet till skydd för vattenlevande biota. Sådana nationella miljö kvalitetsnormer ska sättas upp för de vattenförekomster där ämnena i bilaga VIII släpps ut i betydande mängder i de aktuella vattenförekomsterna. Sådana miljö kvalitetsnormer är ett medel att nå en god ekologisk status.³⁶

Det har diskuterats³⁷ vilken rättslig status som ramdirektivets miljö kvalitetsnormer har enligt ramdirektivet respektive vilken rättslig status de kan få enligt andra direktiv.

Vi har konstaterat att miljömålet god ekologisk status inte är en miljö kvalitetsnorm enligt ramdirektivet, men att det, som ett medel för att nå god ekologisk status, förutsätts att medlemsstaterna sätter upp miljö kvalitetsnormer för vissa särskilda förorenande ämnen som släpps ut i betydande mån.

Det finns dock andra miljö kvalitetsnormer i ramdirektivet: God kemisk status är den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst i vilken koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljö kvalitetsnormer som fastställs i bilaga IX till ramdirektivet och enligt artikel 16.7 i direktivet.³⁸ I bilaga IX återfinns ett antal äldre, numera upphävda vattendirektiv, som innehöll gränsvärden och kvalitetsmål för vatten och som genom ramdirektivet ska betraktas som miljö kvalitetsnormer. Artikel 16.7 ger EU möjlighet att besluta om miljö kvalitets-

³⁶ Jfr artikel 11.5 fjärde strecksatsen där det framgår att strängare miljö kvalitetsnormer enligt bilaga V ska fastställas om det är osannolikt att målet (god ekologisk status) kommer att nås. Miljö kvalitetsnormerna för särskilda förorenande ämnen är således här inte målet i sig, utan ett medel för att uppnå god ekologisk status.

³⁷ Se bl.a. SOU 2005:59, avsnitt 2 och SOU 2005:113 avsnitt 3.

³⁸ Artikel 2.24.

normer för utsläpp av prioriterade ämnen. EU har utifrån detta beslutat om miljö-kvalitetsnormer för 33 ämnen.³⁹ Uppfyllandet av dessa angivna miljö-kvalitetsnormer är således detsamma som *miljömålet* för god kemisk status.

Ordalydelsen i artikel 2.35, där begreppet miljö-kvalitetsnorm definieras, anger att det är kon-centrationer som inte *bör* överskridas.⁴⁰ Detta skulle tala för att miljö-kvalitetsnormerna inte har någon självständig rättsverkan.

Artikel 10 föreskriver dock att miljö-kvalitetsnormerna för förorenande ämnen ska ha en viss angiven rättsverkan och att de i vissa fall ska kunna medföra att strängare utsläppsregleringar fastställs (se vidare avsnitt 4.7).⁴¹ I artikel 10 används emellertid inte begreppet miljö-kvalitets-normer, utan istället hänvisas till ”kvalitetsmål” och ”kvalitetsnormer”. Det har utifrån detta från vissa håll hävdats att ramdirektivet skulle ge stöd för att också miljömålen i artikel 4 skulle kräva att strängare utsläppsregleringar fastställs om det behövs för att uppnå miljömålet för god ekologisk status, d.v.s. att miljömål skulle vara ”kvalitetsmål” enligt direktivet. Vi delar inte den uppfattningen.

Artikel 10.3 hänvisar till kvalitetsmål eller kvalitetsnormer enligt bl.a. de direktiv som anges i bilaga IX och det är i dessa direktiv som det aktuella begreppet *kvalitetsmål* används. Det framgår också uttryckligen av bilaga IX att kvalitetsmålen i de angivna direktiven ska betraktas som miljö-kvalitetsnormer enligt ramdirektivet. Det framstår i ljuset av detta som uppenbart att begreppet kvalitetsmål inte avser begreppet miljömål enligt artikel 4 och att sådana miljömål inte heller ska betraktas som en miljö-kvalitetsnorm enligt ramdirektivet.⁴² Det finns inget stöd för att ett ramdirektiv ska tolkas extensivt i dessa delar.⁴³

³⁹ Direktiv (2008/105/EG) av den 16 december 2008 om miljö-kvalitetsnormer 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.

⁴⁰ Olika språkversioner använder betydelsen *bör* eller *ska*. Jfr engelska språkversionen som anger ”should not be exceed”, den franska språkversionen som anger ”ne doit pas être dépassée” och den danska som anger ”ikke bør overskrides”.

⁴¹ Artikel 10.3

⁴² Jfr artikel 2.34 som anger att miljö-kvalitetsnormer avser ämnen och inte ekologi.

⁴³ Frågan om det ändå skulle anses funktionellt att göra det behandlas i avsnitt 4.2.4. I artikel 22.4 finns en övergångsbestämmelse som är mycket otydlig och svårläst. Det görs en hänvisning till miljömålen i artikel 4 men går inte att utläsa om referensen till miljömålen endast avser att miljö-kvalitetsnormer som fastställs i bilaga IX, artikel 16.7 och artikel 16.8 ska betraktas som miljö-kvalitetsnormer, eller om denna bestämmelse ska ge miljömålen en generell självständig betydelse som miljö-kvalitetsnormer vid tillämpningen av artikel 2.7 och artikel 10 i IPPC-direktivet (artikel 18 i nuvarande IED-direktiv). Då det uttryckligen är en övergångsbestämmelse vore det mycket märkligt om en sådan bestämmelse ska vara mer långtgående än ramdirektivet i övrigt. Vår tolkning är att bestämmelsen endast avser de miljö-kvalitetsnormer som framgår av angivna bestämmelser.

Ytterligare en betydelsefull fråga är om de nationella stödjande miljö kvalitetsnormerna, som ska fastställas för de vattenförekomster där särskilt förorenade ämnen släpps ut i betydande mängd, ska medföra att det måste ställas strängare krav enligt artikel 10. Ordalydelsen i artikel 10 ger stöd för en sådan uppfattning, samtidigt som ordalydelsen i artikel 2.35 anger att miljö kvalitetsnormer inte *bör* överskridas.

Det kan dock synas märkligt om dessa miljö kvalitetsnormer ska ha högre status än de mål som de ska bidra till att förverkliga.

I artikel 3.6 i direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp (IED-direktivet) definieras miljö kvalitetsnorm som ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i unionslagstiftningen.⁴⁴ Det har då framförts att miljö målen för god status skulle vara en miljö kvalitetsnorm enligt artikel 3.6. Detta är enligt vår uppfattning inte riktigt. Avsikten med IED-direktivet var inte att utveckla begreppet miljö kvalitetsnorm så att sådant som utgör mål enligt andra direktiv ska betraktas som miljö kvalitetsnormer vid tillämpningen av IED-direktivet. Avsikten är istället att ge miljö kvalitetsnormer en viss rättslig betydelse vid prövning av vissa industri anläggningar enligt artikel 18 i IED-direktivet.⁴⁵

Icke-försämringskravet i ramdirektivet

En annan omdiskuterad fråga är huruvida miljö målet om icke-försämring av den ekologiska statusen ska ses som ett självständigt mål.⁴⁶ Det har även diskuterats om det i så fall endast är försämringar från en statusklass till en lägre som omfattas, eller om även försämring inom statusklassen skulle beaktas. Om det endast är försämringar från en klass till en annan som omfattas av miljö målet om icke-försämring (och så har det tolkats vid det svenska genomförandet) så får det bara betydelse när det gäller vattenförekomster som har statusen ”hög status” och där målet således inte får sättas till lägre än ”hög”. För övriga vattenförekomster ska målet sättas till ”god” och redan därigenom tillåts inte försämringar. Rättsläget är i viss mån oklart och kan endast klargöras av EU-domstolen, men det vore mycket märkligt om det skulle vara fråga om försämringar inom en och samma statusklass med tanke på hur sammansatt bedömningen är av vad som är god ekologisk status.

Ytterligare en fråga som rör tolkningen av icke-försämringskravet är frågan om vilken tidpunkt det bör gälla: Innebär kravet på icke-försämring att försämringar i förhållande till en viss status (karaktiseringstidpunkt eller liknande) aldrig godtas eller innebär det att jämförelsen görs mot

⁴⁴ IED-direktivet ersatte direktiv (2008/1/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, där motsvarande frågor reglerades av artikel 2.7 och artikel 10.

⁴⁵ Det framgår även av ingressen till IED-direktivet p. 20.

⁴⁶ Jfr Östersunds tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, mål M 312-12, underrättelse 2003-03-13. Ekelund-Entson & Gipperth, Mot samma mål, s. 32.

en viss tidpunkt då miljömålen ska vara uppfyllt (exempelvis år 2015, år 2021 eller år 2027)? Denna fråga hänger starkt samman med om man betraktar miljömålen som en ansträngningsförpliktelse eller en resultatförpliktelse. För det fall det betraktas som en resultatförpliktelse så är det svårt att påstå att miljömålen behöver vara uppfyllda förrän vid det datum som anges att de ska vara uppfyllda. För det fall det istället ses som ansträngningsförpliktelse kan det tänkas att det redan nu får anses finnas en skyldighet att förhindra försämringar (se vidare ovan under rubriken Är uppfyllandet av miljömålen en ansträngningsförpliktelse eller resultatförpliktelse?). Det måste också i detta sammanhang beaktas att försämringen aldrig kan bedömas utifrån enskilda parametrar (se vidare ovan under rubriken Klassificering av miljöstatus och dess rättsliga betydelse)

4.2.2 Svenska regler

Sverige har valt att införliva ramdirektivets miljömål om ekologisk status med termen miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnorm används som ett samlande begrepp för en rad olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet, som sinsemellan kan ha olika rättslig innebörd. Svenska miljö kvalitetsnormer kan enligt 5 kap. 2 § 1-4 p. miljö balken innefatta;⁴⁷

1. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som *inte får* överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,
2. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som *inte bör* överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,
3. högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan *tjäna till ledning* för bedömning av tillståndet i miljön,
4. de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om miljö kvalitetsnormer.⁴⁸

⁴⁷ Miljö kvalitetsnormerna har olika rättsverkan utifrån vad som framgår av bestämmelsen i sig, där de anges att de ”inte får” eller ”inte bör” överskridas eller underskridas, ska ”tjäna till ledning” eller vara ”krav i övrigt”. De har också olika rättslig betydelse utifrån innehållet i andra bestämmelser, såsom 2 kap. 7 § 2 och 3 st. miljö balken som anger att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § 1 p. är av särskild betydelse (se vidare avsnitt 4.2.4).

⁴⁸ 5 kap. 1 § miljö balken

Regeringen har i 4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (VFF) föreskrivit att varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster. Dessa kvalitetskrav ska fastställas så att tillståndet i ytvattnet inte försämras och, om inget undantag har tillämpats, att vattenförekomsterna uppnår god status enligt bestämmelserna i bilaga V till ramdirektivet senast den 22 december 2015.

Havs- och vattenmyndigheten (tidigare Naturvårdverket) får meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för god ekologisk status ska bestämmas enligt vattenförvaltningsförordningen och bilaga V till ramdirektivet.⁴⁹ Sådana föreskrifter har meddelats genom Naturvårdsverkets föreskrifter (2008:1) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Enligt 3 kap. 2 § NFS 2008:1 ska miljö kvalitetsnormen fastställas till hög status om den ekologiska statusen har klassificerats till hög⁵⁰. Samma bestämmelse i NFS 2008:1 anger också att om den ekologiska statusen har klassificerats till god, måttlig, otillfredsställande eller dålig ska miljö kvalitetsnormen fastställas till god ekologisk status, om inte något av undantagen i 4 kap. VFF har tillämpats.

Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1 ska tillämpas då vattenmyndigheten klassificerar ekologisk status och fastställer miljö kvalitetsnormer för dessa enligt 4 kap. VFF.⁵¹ Vid klassificering av ekologisk status ska bedömningsgrunderna i bilaga 1-5 till föreskrifterna som huvudregel tillämpas.⁵² Bilagorna omfattar fem olika typer av bedömningsgrunder som anger vad som är god ekologisk status:

1. För biologiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag
2. För fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag
3. För hydromorfologiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag
4. För biologiska kvalitetsfaktorer i kustvatten och vatten i övergångszon.
5. För fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer i kustvatten och vatten i övergångszon.

De olika bedömningsgrunderna innehåller i sin tur olika kvalitetsfaktorer som ska bedömas. Kvalitetsfaktorerna innehåller i sin tur en eller flera parametrar som ska bedömas. För varje parameter anges ett referensvärde som i princip ska motsvara ett av människor opåverkat tillstånd. Detta referensvärde, eller värden nära referensvärdet, motsvarar hög status. För varje

⁴⁹ 4 kap. 8 § VFF

⁵⁰ Därmed kommer icke-försämringskravet i tillämpning, om man nu betraktar det som att kravet innebär att det får ske försämringar inom ramen för samma statusklass.

⁵¹ 1 kap. 1 § NFS 2008:1

⁵² 2 kap. 3 § NFS, om inte annat medges enligt 8-12 §§ i kapitel 2, vilket innebär att det finns möjlighet att göra en expertbedömning om bedömningsgrund eller underlagsdata saknas, eller om resultatet av klassificeringen inte är rimligt. Det är även möjligt att bortse från enskild parameter om resultatet av den parametern är orimligt, eller justera bedömningen utifrån om det är naturlig sura förhållanden eller naturligt näringsrika förhållanden. Det finns även möjlighet att i vissa fall justera klassgränserna.

parameter har dessutom fastställts klassgränser för hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig status, angivna som ett numeriskt värde mellan 0 och 1, där hög ekologisk status motsvaras av värden nära ett och dålig status motsvaras av värden nära noll. Denna klassindelning mellan 0 och 1 kallas för ekologisk kvalitetskvot. Av föreskrifterna följer således vad som är god status för ett mycket stort antal kvalitetsfaktorer och enskilda parametrar.

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter ska de biologiska kvalitetsfaktorerna vägas samman vid bedömningen. Om denna bedömning ger resultatet hög eller god status ska därefter även de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna vägas samman. Om de ger ett sämre resultat görs däremot inga ytterligare bedömningar. De fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna kan endast sänka statusen från hög till god och från god till måttlig. Om vattenförekomsten efter sammanvägningen har hög status ska därutöver de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna vägas samman. De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan även de endast sänka den ekologiska statusen, i detta fall från hög till god. Vid sammanvägningen är det alltid den kvalitetsfaktor som är sämst som är utslagsgivande för den totala bedömningen.

Den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn kan även innehålla en bedömning av särskilda förorenande ämnen (de förorenande ämnen som anges i punkterna 1-9 i bilaga VIII) som släpps ut i betydande mängd. Vattenmyndigheten ska, under förutsättning att ämnena släpps ut i betydande mängd, ta fram miljökvalitetsnormer för dessa förorenande ämnen i enlighet med vissa regler.⁵³

Naturvårdsverket har således utvecklat de normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet och lagt fast dem i föreskriftsform.

Varje vattenmyndighet har därefter med stöd av bemyndigandet i VFF i december 2009 fastställt kvalitetskrav för respektive vattenförekomst i enlighet med dessa regler. Beslutet har fattats i form av föreskrifter från vattenmyndigheten. Dessa föreskrifter är av mycket omfattande slag.⁵⁴ I samtliga föreskrifter har det angetts att *"kvalitetskraven för ytvattenförekomster syftar till att samtliga ytvattenförekomster ska uppnå hög eller god ekologisk status(...) senast den 22 december 2015 om de inte omfattas av bestämmelserna om konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster..."*

I lagmotiven⁵⁵ anges att miljömålen om ekologisk status är den typ av miljökvalitetsnorm som anges i 5 kap. 2 § p. 4 miljöbalken. Detta framgår inte uttryckligen av VFF, men av 4 kap. 8 b § VFF följer att miljökvalitetsnormen för kemisk status är en miljökvalitetsnorm enligt 5

⁵³ Föreskriften är på över 100 sidor och mycket detaljerad.

⁵⁴ Föreskrifternas omfattning varierar beroende på vilken vattenmyndighet det är frågan om, men är mellan 178 och 823 sidor.

⁵⁵ Prop. 2009/10:184 s. 42.

kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken (gränsvärdesnorm). Motsatsvis får anses framgå att de svenska miljö kvalitetsnormerna för god ekologisk status inte är gränsvärdesnormer.

Enligt 5 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken ska åtgärdsprogram upprättas och fastställas om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm, d.v.s. alla typer av miljö kvalitetsnormer. Vidare följer av 5 kap. 6 § miljöbalken att åtgärdsprogrammen bl.a. ska innehålla uppgifter om de åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna ska följas och uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra samt hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs. Vidare anges i 6 kap. 1 § VFF att åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna som avses i 4 kap. VFF ska kunna uppfyllas.

Varje myndighet ska se till att beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner enligt 5 kap. miljöbalken finns tillgängliga i ett mål eller ärende där miljöbalken ska tillämpas.⁵⁶ Vidare finns i 5 kap. 3 § miljöbalken en bestämmelse som anger att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormen följs.

4.2.3 Är det juridiskt korrekt?

Det svenska genomförandet av ramdirektivets miljömål sker genom antagande av miljö kvalitetsnormer. Den svenska termen miljö kvalitetsnorm innefattar dessutom olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet med olika innebörd och med olika rättsverkningar⁵⁷. Detta innebär en sammanblandning av begreppen *miljömål* och *miljö kvalitetsnormer*, begrepp som enligt ramdirektivet och andra direktiv⁵⁸ inte har samma rättsliga innebörd. De preciseringar som sedan sker i den svenska lagstiftningen genom bestämmelsen i 2 kap. 7 § första och andra stycket miljöbalken innebär att de miljö kvalitetsnormer som ska motsvara ramdirektivets miljömål om ekologisk status i princip får samma rättsverkan som dessa miljömål har enligt direktivet: De blir styrande för antagande av åtgärdsprogram, men ska inte påverka skälighetsbedömningen vid enskilda prövningar.⁵⁹

Det kan möjligen i viss utsträckning ifrågasättas om det tillräckligt tydligt framgår av svenska regler att vattenmyndigheterna har en skyldighet att anta åtgärdsprogram som är tillräckliga för att på objektiva grunder nå god ekologisk status till den tidpunkt som har bestämts. Vidare kan det möjligen ifrågasättas om det framgår att vattenmyndigheterna dessutom har en skyldighet att, om någon av de beslutande åtgärderna i åtgärdsprogrammet inte vidtas, anta komplette-

⁵⁶ 6 kap. 19 § miljöbalken

⁵⁷ Det svenska miljö kvalitetsnormsbegreppet omfattar begreppen miljömål, kvalitetsmål, kvalitetsnormer, kvalitetskrav, indikatorer, bedömningsgrunder, kvalitetsfaktorer, deskriptorer, normativa definitioner och givetvis även miljö kvalitetsnormer.

⁵⁸ Exempelvis IED-direktivet.

⁵⁹ Jfr bl.a. 6 kap. 1 § VFF.

rande åtgärder för att säkerställa att miljömålen ändå uppfylls, eller att visa att miljömålen i alla fall kommer att uppnås eller att det finns förutsättningar att tillämpa de undantag som ramdirektivet anger och att ytterligare åtgärder därför inte behöver vidtas.⁶⁰

I vattenmyndigheternas beslut om miljömål för ekologisk status anges att ”kvalitetskraven syftar till att samtliga ytvattenförekomster ska uppnå hög eller god ekologisk status senast den 22 december 2015”. Det kan ifrågasättas om detta är riktigt; hög eller god ekologisk status är nämligen i ramdirektivets mening detsamma som kvalitetskrav och beslutet innebär således att ”målen ska syfta till att nå målen”. Det är enligt ramdirektivet *åtgärdsprogrammen* som syftar till att uppnå miljömålen om ekologisk status. Rätteligen borde det framgå att åtgärdsprogrammen genomförs i syfte att uppnå hög eller god ekologisk status senast den 22 december 2015.⁶¹

Miljökvalitetsnormerna för kemisk status blir genom precisering i 4 kap. 8 a § VFF gränsvärdesnormer och får i princip, tillsammans med bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket miljöbalken, samma rättsverkan som miljömålet för kemisk status har enligt artikel 11 i ramdirektivet. Det faktum att Sverige använder begreppet miljökvalitetsnormer för att täcka både sådant som i direktivet benämns miljömål och sådan som enligt direktivet benämns miljökvalitetsnormer skapar framförallt en osäkerhet vid tillämpningen (se vidare avsnitt 4.2.4).⁶² Vid närmare analys måste emellertid de svenska reglerna anses uppfylla motsvarande krav i ramdirektivet.

4.2.4 Är det funktionellt?

I detta avsnitt används underrubriker för att underlätta läsningen.

Terminologin i svensk miljölagstiftning

Att Sverige använder termen miljökvalitetsnorm som samlande begrepp för en rad olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet gör det svårare för dem som ska tillämpa de svenska reglerna att förstå att skillnaderna i rättsverkningarna mellan olika typer av miljökvalitetsnormer. Det blir exempelvis svårt att förstå att de svenska miljökvalitetsnormerna för god ekologisk status faktiskt är miljömål som inte är bindande vid prövning av enskilda verksamheter, men som ska vara styrande vid antagande av åtgärdsprogram. Om regelverket blir alltför komplext finns en risk för att denna viktiga distinktion går förlorad. Det finns också en uppenbar risk att de miljökvalitetsnormer som ska ha en viss rättslig betydelse enligt EU-rätten inte får den betydelsen på grund av att regelverket är otydligt.⁶³

⁶⁰ Artikel 4 och artikel 11 p. 5 sista stycket i ramdirektivet.

⁶¹ Jfr ordalydelsen i art 4 i ramdirektivet.

⁶² Jfr även Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 oktober 2012 i mål M 10039-11.

⁶³ Exempelvis att det ska ställas krav på strängare utsläppsregleringar när miljökvalitetsnormerna för god kemisk status kräver det vid prövning av IED-anläggningar (jfr artikel 10 ramdirektivet).

Att utveckla de normativa definitionerna i föreskriftsform

Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1 ger mycket detaljerade anvisningar för hur den ekologiska statusen ska bedömas. Dessa anvisningar är en utveckling av de normativa definitioner som ges i bilaga V till ramdirektivet och det kan behövas vägledning från centralt håll när vattenmyndigheterna ska bedöma sina vattenförekomster i enlighet med instruktionerna i bilaga V. Som anförs ovan finns det inget stöd i ramdirektivet för att instruktionerna skulle behöva läggas fast i en generell föreskrift som exakt beskriver hur bedömningen ska göras för att fastställa vad som är hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig status för samtliga vattenförekomster. Det finns däremot ett krav på medlemsstaterna att se till att det upprättas program för övervakning av vattenstatusen för att upprätthålla en sammanhållen och heltäckande översikt av vattenstatusen inom varje vattendistrikt.⁶⁴ Denna miljöövervakning ska ske enligt bestämmelserna i bilaga V till ramdirektivet och innebär bl.a. att det ska etableras ett övervakningsnät som ger en sammanhängande och heltäckande översikt över den ekologiska statusen inom varje avrinningsområde. Ramdirektivet kräver inte att denna övervakning sker inom samtliga vattenförekomster, men väl att *kontrollerande övervakning* ska ske inom ett så stort antal ytvattenförekomster att en bedömning kan göras av den allmänna ytvattenstatusen i varje avrinningsområde. I vattenförekomster som ligger i riskzonen för att inte uppfylla miljömålen ska det dessutom ske en *operativ övervakning*. Vidare ska det ske en *undersökande övervakning* i vattenförekomster när orsaken till överskridanden är okänd, när kontrollerande övervakning visar att målen troligtvis inte kommer att uppnås och när omfattningen och konsekvenser av oavsiktliga föroreningsincidenter behöver fastställas. Medlemsstaterna ska övervaka parametrar som indikerar statusen för varje relevant kvalitetsfaktor. I valet av parametrar för biologiska kvalitetsfaktorer ska medlemsstaterna fastställa den lämpliga nivån för artsammansättningar som krävs för att uppnå adekvat tillförlitlighet och noggrannhet i klassificeringen.⁶⁵ För att övervakningsresultaten ska vara något så när jämförbara mellan de olika medlemsstaterna ska resultaten av övervakningen redovisas i form av ekologiska kvalitetskvoter för klassificering av ekologisk status. Sedan är tanken att olika medlemsstaters övervakningssystem ska ”interkalibreras” mellan medlemsstaterna för att öka jämförbarheten.

I Sverige har dock system för att *övervaka* statusen istället kommit att uppfattas som att de enskilda parametrarna är miljömålet. Vår uppfattning är att Sverige har utvecklat de normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet på ett sätt som inte krävs enligt direktivet och där efter har fastställt dem i en föreskrift som inte heller krävs enligt direktivet (jfr avsnitt 4.2.1 under rubriken Klassificering av miljöstatus och dess betydelse enligt ramdirektivet).

⁶⁴ Art 8 ramdirektivet.

⁶⁵ Bilaga V, 1.3.1.

Effekter av att utveckla bedömningsgrunderna i föreskriftsform

Vad blir då effekterna när bedömningsgrunderna utvecklas på det sätt som har skett och fastställs i föreskrifter?⁶⁶

Enligt vår uppfattning skapar detta en osäkerhet kring vilken status föreskriften har, vem den riktar sig till och hur den ska tillämpas i olika situationer. Exempelvis anges i 6 kap. 7 § andra stycket 2 p. miljöbalken att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en beskrivning av ”hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs”. Frågan blir då hur NFS 2008:1 ska behandlas vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningen. Att sätta en enskild verksamhet i relation till kvalitetsfaktorer som sträcker sig över 100 sidor är inte enkelt. Det skapar också en osäkerhet hos remissinstanser om vilka krav som ska ställas på verksamheten i dessa avseenden och hos de tillståndsprövande myndigheter som ska hantera både denna fråga samt även frågan vilken betydelse föreskriften har vid prövningen av de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken. Att verksamhetsutövaren ska beskriva påverkan på miljön och vattnets status i en miljökonsekvensbeskrivning är självklart och följer av andra bestämmelser i miljöbalken.⁶⁷ Det kan också noteras att det inom EU-rätten inte finns något motsvarande krav på att verksamhetsutövaren ska redovisa påverkan på miljömålen eller miljö kvalitetsnormerna i en miljökonsekvensbeskrivning.⁶⁸

Denna fråga, om tillämpningen av 6 kap. 7 § andra stycket 2 p. miljöbalken var också uppe i ett mål som gällde anläggandet av ett nytt vattenkraftverk i Ladvattenån.⁶⁹ Sökanden upprättade en miljökonsekvensbeskrivning som innefattade en bedömning av miljökonsekvenserna, men redovisade inte specifikt hur den ekologiska statusen och miljö kvalitetsnormerna för ekologisk status skulle komma att påverkas av verksamheten. Mark- och miljödomstolen fann att miljökonsekvensbeskrivningen kunde godkännas och att de föreskrivna skyddsåtgärderna skulle begränsa den planerade verksamhetens påverkan på miljön i sådan utsträckning att någon ytterligare ekologisk försämring av den redan av årsreglering påverkade strömsträckan inte skulle äga rum. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen av Kammarkollegiet och Älvräddarnas samorganisation.

Kammarkollegiet gjorde bl.a. gällande att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehöll det underlag som krävs enligt 6 kap. 7 § andra stycket 2 p. miljöbalken om verksamhetens påver-

⁶⁶ Jfr Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1 som innehåller över 110 sidor. För närvarande remissbehandlas ett nytt förslag till nya reviderade föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten och där förslaget till föreskrifter är på över 180 sidor.

⁶⁷ Se bl.a. 6 kap. 3 § och 6 kap. 7 § andra stycket 3 p. miljöbalken.

⁶⁸ Det finns inte ett sådant krav i direktiv (85/337/EEG) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) eller i direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp (IED-direktivet).

⁶⁹ Mark- och miljööverdomstolens beslut 2012-01-24 i mål M 568-11.

kan på den ekologiska statusen och miljö kvalitetsnormerna i Ladvattenån, trots att bolaget uppmärksammats om detta. Vidare gjordes det gällande att verksamheten skulle komma att strida mot icke-försämringskravet eftersom Kammarkollegiets utredning visade att verksamheten skulle komma att medföra att god ekologisk status inte skulle kunna uppnås till år 2021.

Mark- och miljööverdomstolen fann att det är 2 kap. 7 § första stycket som ska tillämpas när det är fråga om en vattenförekomst ekologiska status men inte paragrafens andra och tredje stycke, som innehåller särskilda bestämmelser för gränsvärdesnormer.

Mark- och miljööverdomstolen angav vidare att normerna om ekologisk status ska tillämpas i bl.a. tillståndsärenden. För tillståndsprövningen i ett fall som detta innebär bestämmelserna att myndigheter och kommuner har ansvaret för att en miljö kvalitetsnorm för vatten följs och att krav därför kan ställas på skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att normerna ska uppnås vid den angivna tidpunkten. Direktivet är inte begränsat till att gälla enbart vattenföroreningsfrågor. Vidare är medlemsstaterna bundna av direktivets bestämmelser om icke-försämring och om att målen ska uppnås.

Nästa fråga som domstolen tog ställning till var om bolagets ansökan innehöll det underlag som behövs för att bedöma tillåtligheten av ett vattenkraftverk i Ladvattenån bl.a. mot bakgrund av gällande bestämmelser om miljö kvalitetsnormer för vatten. Domstolen betonade att ansvaret för att underlaget för prövningen är tillräckligt åvilar verksamhetsutövaren och att det till ansökan ska fogas en miljökonsekvensbeskrivning. Den har till syfte att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra för bl.a. miljön samt möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljö. Mark- och miljööverdomstolen hänvisade till 6 kap. 7 § andra stycket 2 p. miljöbalken och kravet på att en miljökonsekvensbeskrivning, när det är fråga om verksamhet som medför betydande miljöpåverkan, alltid ska innehålla bl.a. en beskrivning av hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att miljökonsekvensbeskrivningen för den ansökta verksamheten saknade en redovisning av hur ett nytt kraftverk i Ladvattenån skulle komma att påverka den ekologiska statusen och miljö kvalitetsnormen för ån. Mot denna bakgrund avvisades ansökan.

Enligt vår uppfattning riskerar de svenska bestämmelserna i 6 kap. 7 § andra stycket p. 2 och det faktum att bedömningsgrunderna är fastställda i form av omfattande föreskrifter att ge en felaktig fokusering. Vid t.ex. en ansökan om tillstånd till enskilda verksamheter kommer prövningen att inriktas på att bedöma vilken påverkan som en viss verksamhet får på miljö kvalitetsnormerna såsom de har fastställts i NFS 2008:1 istället för att lägga tyngdpunkten på vilka åtgärder som kan vara tekniskt möjliga och ekonomiskt skäliga att vidta med stöd av 2 kap. miljöbalken för att begränsa påverkan. Vi riskerar således att hamna i en prövning om tolkning

av miljömålen istället för prövning av krav. Målen bör istället, på det sätt som ramdirektivet föreskriver, hanteras inom ramen för antagandet av åtgärdsprogram och förvaltningsplan och utvärderas inom ramen för de övervakningsprogram som ska fastställas.⁷⁰

Det finns fler skäl till att det är olämpligt att lägga så stort fokus på målen formulerade som kvalitetsfaktorer i NFS 2008:1 vid den enskilda prövningen.

Huruvida ett miljömål (miljökvalitetsnormer) för ekologiskt god status kommer att kunna nås beror endast i yttersta undantagsfall på en enskild verksamhet. Miljökvalitetsnormer har tillskapats som ett medel för att komma tillrätta med störningar som härrör från många utsläppskällor och från diffusa utsläpp, när tillämpningen av bästa tillgängliga teknik på respektive utsläppskälla inte är tillräcklig för att förebygga en oacceptabel förorening i miljön eller för att uppnå ett, som i ramdirektivet, önskvärt tillstånd i miljön. Miljömål/miljökvalitetsnormer för ekologisk status måste således operationaliseras, d.v.s. omvandlas till konkreta åtgärder, för att kunna tillämpas på en enskild verksamhet.⁷¹ Detta kan göras inom ramen för ett åtgärdsprogram, men svårigen inom ramen för en tillståndsprövning eller vid tillsyn av en enskild verksamhet. Vid upprättandet av ett åtgärdsprogram kan analyseras vilka åtgärder som är nödvändiga, hur dessa åtgärder ska finansieras och hur bördorna att vidta åtgärder för att nå uppsatta miljömål/miljökvalitetsnormer ska fördelas, samt vilka övriga intressen som måste beaktas. I ett åtgärdsprogram kan behovet att vidta åtgärder för en grupp av enskilda utsläppskällor identifieras och detta borde få betydelse för senare prövning. Då är det emellertid inte miljökvalitetsnormen i sig, utan åtgärdsprogrammet som får genomslag. I prop. 2009/10:184 klargörs åtgärdsprogrammets funktion i detta avseende. Detta borde utvecklas tydligare i lagstiftningen. Det finns också, till skillnad från vad som gäller vid prövning av en enskild verksamhet, möjligheter att göra politiska ställningstaganden, beakta andra politiska mål och se till att grundläggande rättsprinciper iakttas.⁷²

Den typ av kvalitetsfaktorer som anges i NFS 2008:1 ska enligt ramdirektivet användas för att utvärdera statusen och som sådana fyller de en viktig funktion.⁷³ Kvalitetsfaktorerna kommer med stor sannolikhet att ändras, utvecklas och förfinas över tid, i takt med att vi får bättre kunskap om biologiska samband i naturen. Att övervaka en viss ekologisk status utifrån vissa fastlagda bedömningsgrunder är möjligt, även om det inte är säkert att utvärderingen ger ett rättvisande resultat.⁷⁴

⁷⁰ Jfr artikel 4 och 11 och ingressen p. 26 till ramdirektivet.

⁷¹ I vart fall om andra miljömål, samhällsmål och grundläggande rättsprinciper ska kunna beaktas. Se Lena Gipperth, Miljökvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål, s. 45.

⁷² Jfr prop. 1997/98:45 del. 1 s. 260 f, SOU 2002:107 s. 143 ff och prop. 2009/10:184 s. 50 ff.

⁷³ Även om det inte behöver läggas fast i en föreskrift.

⁷⁴ Jfr Naturvårdsverkets PM 2010-03-17, En sammanställning av enkätundersökningen angående bedömningsgrunder för sjöar, vattendrag, kustvatten och hydromorfologi. Länsstyrelsernas

Det pågår för närvarande ett mål i svensk domstol som visar svårigheten med att bedöma vad som är försämringar av ekologisk status och vilken betydelse detta ska få vid en enskild prövning. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt har meddelat att de överväger att begära in ett förhandsavgörande enligt lag (2006:502) om vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol för att få en vägledande tolkning av EU-domstolen.⁷⁵

Bland annat har domstolen formulerat följande två frågor (frågorna återges först i sin helhet och därefter sammanfattas frågorna nedan):

- Syftet med direktiv [2000/60/EG] är enligt art. 1 a) bl.a. att hindra ytterligare försämringar och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem (se även punkterna 1, 19 och 25 i preambeln [2000/60/EG]). Ska direktivet, mot bakgrund av detta syfte, läst tillsammans med kraven i art. 4.1 a) i) [2000/60/EG] och med redovisningen i art. 4.7 första strecksatsen [2000/60/EG] (se även punkten 32 i preambeln [2000/60/EG]), tolkas så att det inte är förenligt med direktivets bestämmelser att med stöd av nationell lagstiftning meddela tillstånd till en ny vattenverksamhet (en modifiering av ytvattenförekomstens fysiska karakteristika genom en permanent förändring av den hydrologiska regimen avseende vattenflödets kvantitet och dynamik) som medför att vattenförekomstens nuvarande ytvattenstatus försämras - utan att först konstatera att samtliga förutsättningar för att meddela undantag från kravet att inte försämra statusen i vattenförekomsten enligt art. 4.7 a) - d) [2000/60/EG] är uppfyllda?
- Om svaret [...] är ja, ska då direktivets krav att inte försämra statusen hos en vattenförekomst tolkas som ett förbud mot all försämring av statusen, oavsett om försämringen sker inom ramen för en normativ klassificering (enligt bilaga V 1.2 eller 1.2.1 [2000/60/EG]) eller om det är fråga om en försämring från en klassificeringsgrad till en lägre klassificeringsgrad?

Sammanfattningsvis vill mark- och miljödomstolen således få svar på följande:

- Är det förenligt med ramdirektivet att meddela tillstånd till en modifiering som medför att en vattenförekomst's ytvattenstatus försämras - utan att först konstatera att förutsättningarna för att meddela undantag enligt artikel 4.7 a) är uppfyllda.
- Ska direktivets krav i så fall tolkas som ett förbud mot all försämring av enskilda kvalitetsfaktorer eller ska det endast vara frågan om försämring från en klassificeringsgrad till en lägre klassificeringsgrad (exempelvis hög till god eller god till måttlig)?

Domstolens första frågor rör tillämpningen av miljömålen vid en enskild prövning och den andra frågan rör hur försämringar av den ekologiska statusen ska definieras.

beredningssekretariat för vattenförvaltning gavs möjlighet att kommentera bedömningsgrunderna i NFS 2008:1. Generellt sett visade enkätundersökningen att bedömningsgrunderna i föreskrifterna gav ett osäkert underlag för att bedöma den ekologiska statusen. Undersökningen av enskilda parametrar gav ofta ett missvisande utslag, d.v.s. bedömningen utifrån föreskriften stämde inte med den bedömning som länsstyrelsen gjorde av statusen.

⁷⁵ Östersunds tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, mål M 312-12, underrättelse 2013-03-13.

Enligt vår uppfattning ska emellertid miljömålen inte tillämpas på ett sådant sätt att det måste konstateras att inte någon enskild kvalitetsfaktor försämras. Domstolens frågeställningar kan också i sig anses illustrera de svårigheter som uppkommer om ramdirektivets miljömål ska bedömas i varje enskild prövning på det sättet. I det aktuella fallet är domstolens frågeställningar relativt konkreta då det rör en tydlig fysisk påverkan i form av om- och utbyggnad ett vattenkraftverk. I den stora majoriteten av fallen kommer emellertid sambandet mellan påverkan och betydelse för ramdirektivets miljömål vara mycket mer diffus och svårbedömd eftersom det rör verksamheter som tillsammans med andra verksamheter kan ha en viss påverkan på den enskilda vattenförekomstens ekologiska status. Det kommer överhuvudtaget att vara mycket svårt att dra några slutsatser om en enskild verksamhets betydelse för ekologin i vattenförekomsten. Däremot kan miljömålet om god ekologisk status få en allmän betydelse för den avvägning som ska ske enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, på samma sätt som andra miljömål kan påverka den bedömning som ska göras, men den bedömningen blir av nödvändighet mycket grov och får inte innebära att kraven på den enskilde verksamhetsutövaren blir orimliga.

Det kan också synas märkligt att ha en ordning som skulle tillåta nya verksamheter medför en så stor påverkan att möjligheterna att nå uppställda miljömål för ekologisk status avsevärt försvåras.

Vårt förslag är att nuvarande undantagsregel för nya verksamheter eller åtgärder i 4 kap. 11 § VFF istället formuleras som en särskild tillåtlighetsregel (se vidare avsnitt 4.6.4 och avsnitt och 8.1).

Ytterligare ett argument för att miljökvalitetsnormerna för ekologisk status och de enskilda kvalitetsfaktorerna i NFS 2008:1 inte bör tillämpas direkt vid enskilda prövningar är att bedömningen av den ekologiska statusen i mycket hög grad bygger på så kallade expertbedömningar. Det finns flera varianter på expertbedömningar:⁷⁶

- Klassning av enskilda kvalitetsfaktorer som vattenmyndigheten har data för, men där en expert bedömer att tillämpningen ger en felaktig klass.
- Användning av data för parametrar som det inte finns bedömningsgrunder för, exempelvis stormussla och flodkräfta.
- Statusklassning när vattenmyndigheten har bristfälligt underlagsmaterial, i vissa fall endast påverkansanalys.

⁷⁶ Uppgifterna hämtade från Vattenmyndigheten Västerhavets förvaltningsplan (Rapport 2010:02) s. 69, Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt har själva uttryckt oro för att en tveksamt utförd expertbedömning skulle kunna få stor negativ betydelse, med exempelvis stora onödiga åtgärdskostnader som följd.⁷⁷ Det är dock inte nödvändigt att det skulle leda till stora åtgärds-kostnader, enligt vattenmyndigheten Västerhavet, för när en klassificering resulterar i att en vattenförekomst troligen har måttlig status leder detta till att vattenförekomsten ska övervakas operativt för att förstärka underlagsmaterialet och då kan den felaktiga klassningen rättas.

Det finns flera invändningar mot vattenmyndighetens resonemang. För det första innebär det endast att bedömningarna på sikt kommer att förbättras, någon fullständig sanning kommer aldrig att kunna uppnås. För det andra bortses det från att en vattenförekomst till följd av en tveksam expertbedömning även kan ha klassificerats till hög eller god ekologisk status. Även dessa klassificeringar kan få stor betydelse, om miljö kvalitetsnormen för ekologisk status ska tillämpas vid provning enligt 2 kap. miljöbalken i ett enskilt fall. Därutöver bör det också noteras att bedömningsgrunderna i sig är osäkra. De kommer att på sikt förfinas, ändras och utvecklas.

I Bottenhavets vattendistrikt har ca 85 procent av statusklassificeringen av kustvatten ansetts ha låg säkerhet. Motsvarande siffra för vattendrag är 95 procent och för sjöar föreligger låg säkerhet för ca 98 procent av statusklassificeringarna.⁷⁸

Ramdirektivets miljömål för ekologisk status bör, mot bakgrund av vad som anförts ovan, i normala fall inte ges direkt tillämpning vid provningar enligt 2 kap. miljöbalken av enskilda verksamheter och åtgärder. Det föreligger annars en stor risk med bestämmelsen i 6 kap. 7 § 2 p. miljöbalken och uppfattningen att miljömålen om ekologisk status är direkt bindande vid provningar enligt 2 kap. miljöbalken och att bedömningsgrunderna är fastställda i en föreskrift genom NFS 2008:1.⁷⁹ Dessa faktorer riskerar att leda till omfattande krav på undersökningar av vattenförekomsternas nuvarande status och bedömningar av hur den nuvarande statusen påverkas till följd av den verksamhet som är under provning.⁸⁰ Fokus i miljöprovningen riskerar att hamna fel. Resurserna bör istället läggas på att utreda konkreta skyddsåtgärder och ställa konkreta krav på att verksamheterna begränsar sina utsläpp och sin påverkan på vatten. Det är också uppenbart att sådana krav på utredningar och bedömningar av statusen och betydelsen av den tillkommande påverkan från verksamheten kommer att göra provningarna av enskilda

⁷⁷ Se fotnot ovan.

⁷⁸ Uppgifterna är hämtade från Vattenmyndigheten Bottenvikens förvaltningsplan, Rapport 2010/2, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

⁷⁹ Men även utifrån den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 3 § miljöbalken om att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs.

⁸⁰ Vilket i de allra flesta fall kommer att vara mycket begränsad art, eftersom det i de flesta fall handlar om att miljö kvalitetsnormerna för god ekologisk status inte uppnås till följd av ett stort antal punktkällor eller diffusa källor.

verksamheter mer tids- och resurskrävande.⁸¹ Detta kan i sig komma att hämma en hållbar utveckling av både svenska företag och samhället generellt. Eventuella utredningskrav synes mycket sällan också kunna motiveras ur miljösynpunkt.

4.3 Undantag för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster

4.3.1 Bestämmelser i ramdirektivet

Enligt ramdirektivet får medlemsstaterna definiera en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad när:⁸²

- a) de förändringar i förekomstens hydromorfologiska egenskaper som skulle vara nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status skulle få en betydande negativ inverkan på någon av följande mål:
 - i) miljön i stort,
 - ii) sjöfart, inklusive hamnanläggningar, eller rekreation,
 - iii) verksamheter för vilka vatten lagras, t.ex. dricksvattenförsörjning, kraftproduktion eller bevattning,
 - iv) vattenreglering, skydd mot översvämning, markdränering, eller
 - v) andra, lika viktiga, hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter,

och

- b) de nyttiga mål som ska uppnås genom de konstgjorda eller förändrade egenskaperna hos vattenförekomsten på grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader inte rimligen kan uppnås på något annat sätt som utgör ett bättre alternativ för miljön.

Ramdirektivet ger således ett antal möjligheter att föreskriva att en vattenförekomst utgör en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst. För sådana vattenförekomster ska den ekologiska statusen (potentialen) istället jämföras med den ytvattenkategori som mest liknar den konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsten.⁸³

⁸¹ Jfr även pågående mål gällande anläggande av ny storhamn i Norvik. Den ansökta verksamheten som har befunnits tillåtlig enligt Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2010 i mål M 10319-09 och där mark- och miljödomstolen nu ska meddela villkor, ifrågasätts fortfarande av ett antal remissinstanser på den grunden att påverkan på den ekologiska statusen inte skulle vara tillräckligt utredd och redovisad i miljökonsekvensbeskrivningen jämlikt 6 kap. 7 § 2 p. Det har nu gått över två år sedan Mark- och miljööverdomstolen meddelade att mark- och miljödomstolen skulle meddela tillstånd och villkor för verksamheten.

⁸² Artikel 4.3 i ramdirektivet.

⁸³ Inom CIS har det tagits fram ett vägledningsdokument nr 4, Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies (2004-01-30). Naturvårdsverket har översatt och sammanfattat delar av vägledningsdokumentet i "Att identifiera och förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord" (2008-02-08).

Miljömålen för dessa vattenförekomster sätts, istället för vad som har angetts under 4.2, till god ekologisk *potential*, men målet för kemisk status ska fortfarande vara god *status*.

För dessa vattenförekomster gäller således att medlemsstaterna vid genomförande av åtgärdsprogram ska:⁸⁴

- genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av ytvattenförekomsternas ekologiska status (icke-försämringskrav),
- skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential senast år 2015 i enlighet med bestämmelserna i bilaga V till ramdirektivet, om inte undantag har beslutats i enlighet med direktivet.

I bilaga V till ramdirektivet lämnas anvisningar (normativa definitioner) för klassificering av vattenförekomster som är konstgjorda och kraftigt modifierade. Som har angetts ovan (avsnitt 3.2.1) är frågan om hur klassificeringen enligt bilaga V ska gå till komplicerad. Detta gäller i särskilt hög grad klassificeringen av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster.

Det som har angetts generellt om miljömålen om ekologisk status under avsnitt 4.2 är också tillämpligt på målen om god ekologisk potential.

Ramdirektivets miljömål är att vid genomförande av åtgärdsprogram skydda konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att nå god ekologisk potential eller maximal ekologisk potential, om maximal ekologisk potential förelåg vid klassificeringen.

Frågan om hur begreppet *god ekologisk potential* definieras enligt ramdirektivet är viktig, och särskilt frågan om vad som ska gälla vid klassificeringen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, eftersom det sätter ambitionsnivån för miljömålen för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster.

Vid bedömningen av vad som är god ekologisk status för icke-modifierade vattenförekomster är utgångspunkten ett referensförhållande där det inte finns någon antropogen påverkan på den aktuella typen av vattenförekomst. Referensvattnen för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster är istället den närmast jämförbara typen av vattenförekomst, givet de fysikaliska förhållanden som beror på vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt förändrade karaktistika.⁸⁵

En fråga som har diskuterats i detta sammanhang är i vilken utsträckning som de normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet tillåter att det tas hänsyn till att det finns en hydro-

⁸⁴ Artikel 4 a) i) och iii) och artikel 11 i ramdirektivet.

⁸⁵ Bilaga V till ramdirektivet, avsnitt 1.2.5.

morfologisk påverkan på vattenförekomsten ifråga, eller om det vid bedömningen av vattenförekomstens status ska bortses från att den är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Enligt vår uppfattning är det uppenbart att utgångspunkten för bedömningen måste vara att vattnets hydromorfologi har förändrats. Detta kan utläsas av punkten 1.1.5 i bilaga V till ramdirektivet, där det anges att de kvalitetsfaktorer ska tillämpas som närmast liknar den konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsten ifråga.

Det följer också indirekt av att kvalitetsfaktorer för hydromorfologi, när det gäller konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster, bedöms utifrån vilken betydelse de har för de biologiska kvalitetsfaktorerna.⁸⁶ Det innebär enligt vår uppfattning att exempelvis ett dämt vattendrag, såsom en kraftverksdam, ska hänföras till den närmast jämförbara typen av vattenförekomst, i detta fall sannolikt en sjö. De biologiska kvalitetsfaktorerna för dammen ska då jämföras med de biologiska förhållandena för en sjö. Hydromorfologin får inte vara sådan att de biologiska kvalitetsfaktorerna som gäller för en sjö motverkas. Ramdirektivet ställer däremot inte något självständigt krav på att genomföra åtgärder för att förändra eller återställa hydromorfologiska kvalitetsfaktorer i sig, såsom att öka genomströmningen i vattendraget, om det inte behövs för att det dämde vattnet ska kunna likna en sjö såvitt avser de biologiska kvalitetsfaktorerna.⁸⁷

Ett dämt vattendrag kan, trots dämningen, klassificeras som att det har *maximal ekologisk potential*. Det innebär att alla lindrande åtgärder har vidtagits såvitt avser hydromorfologi så att det har säkerställts att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologisk oförändrat tillstånd, särskilt ifråga om migrerande fauna och lämpliga lek- och fortplantningsplatser.⁸⁸ I dessa fall får en medlemsstat, med hänsyn till icke-försämringskravet, inte vidta åtgärder som innebär att den konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsten får sämre status än maximal ekologisk potential, såvida det inte sker i enlighet med de undantag som ramdirektivet medger.

Den normativa definitionen av god ekologisk potential kan sammanfattningsvis inte anses ställa något krav på medlemsstaten att vidta särskilda åtgärder för att förändra de hydromorfologiska förhållandena, så länge de biologiska kvalitetsfaktorerna för vattenförekomsten, med dess förändrade egenskaper, kan uppfyllas.⁸⁹

⁸⁶ Bilaga V till ramdirektivet, avsnitt 1.2.5, under avsnitt Hydromorfologiska faktorer, kolumn God ekologisk potential.

⁸⁷ Efter vad vi har förstått är dock denna bedömning inte helt enkel att göra eftersom ett dämt vattendrag många gånger inte har egenskaper som liknar varken en sjö eller ett vattendrag. Det visar också på en brist i ramdirektivet.

⁸⁸ Bilaga V till ramdirektivet, avsnitt 1.2.5, under avsnitt Hydromorfologiska faktorer, kolumn Maximal ekologisk potential.

⁸⁹ Det finns således i denna del ingen skyldighet som syftar på förbättringar av hydromorfologin i sig.

Nästa fråga blir då att undersöka om det i ramdirektivet i övrigt ställs några särskilda krav på att vidta åtgärder för att förbättra de hydromorfologiska förhållandena vid själva utpekandet av en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad. Det är härvid bestämmelsen i artikel 4.3 b) i ramdirektivet som ska tolkas och tillämpas:

”de nyttiga mål som ska uppnås genom de konstgjorda eller förändrade egenskaperna hos vattenförekomsten på grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader inte rimligen kan uppnås på något annat sätt som utgör ett bättre alternativ för miljön.”⁹⁰

Frågan är om bestämmelsen innebär att det måste vidtas några särskilda åtgärder för att en vattenförekomst ska få utpekas som konstgjord eller kraftigt modifierad. Enligt vår uppfattning uppställer inte ramdirektivet något sådant krav. Förutsättningarna för att få peka ut en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad är att ändamålet med den konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsten (t.ex. dämningen) inte rimligen ska kunna uppnås på något annat sätt som är tekniskt eller ekonomiskt rimligt och som utgör ett bättre alternativ för miljön. Bestämmelsen ställer däremot inte något indirekt krav på medlemsstaterna att vidta alla åtgärder på dämningen som är tekniskt genomförbara och som inte medför oproportionerligt höga kostnader för att vattenförekomsten ska kunna pekas ut som konstgjord eller kraftigt modifierad. Om det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att exempelvis ersätta ett regleringsmagasin med en annan lösning som utgör ett bättre alternativ för miljön ska vattenförekomsten pekas ut som en kraftigt modifierade vattenförekomst.

Motsatsen har dock påståtts och denna fråga kan bara slutgiltigt besvaras av EU-domstolen. Det bör dock ännu en gång noteras att bestämmelsen hanterar själva förutsättningarna för att klassificera en vattenförekomst som en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst. En första förutsättning är att de hydromorfologiska förändringar som krävs för att uppnå en god hydromorfologisk status för exempelvis en kraftverksdamm i en dämning skulle få betydande negativ inverkan på vattenkraften genom att det skulle krävas en rivning av dammen för att klara detta. Om det då vid bedömningen av den andra förutsättningen krävdes att det skulle ha vidtagits alla åtgärder på dammen som är tekniskt och ekonomiskt sett proportionerliga så skulle det innebära att de vattenförekomster där det inte hade vidtagits sådana åtgärder inte heller skulle kunna klassificeras som konstgjorda eller kraftigt modifierade. En sådan ordning förefaller inte logisk, eftersom det därmed inte skulle kunna meddelas lägre krav för sådana vattenförekomster där det skulle vara som mest motiverat. En sådan tolkning stämmer inte heller med ramdirektivets systematik i övrigt.

⁹⁰ Det sker inte en jämförelse mot maximal potential när det gäller de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna när god ekologisk potential ska bedömas.

Vid tillämpningen av undantaget för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster ska medlemsstaten se till att tillämpningen inte permanent hindrar eller äventyrar att målen uppnås i andra vattenförekomster och att den är förenlig med unionens övriga miljölagstiftning.⁹¹

4.3.2 Svenska regler

Vattenmyndigheterna får enligt 4 kap. 3 § VFF förklara en ytvattenförekomst som har skapats genom mänsklig verksamhet eller som till följd av mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat sin fysiska karaktär som konstgjord respektive kraftigt modifierad. Det förutsätter att de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka:

- miljön i stort,
- sjöfart eller hamnanläggning,
- rekreationsintressen,
- kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet för vilken vatten lagras,
- verksamhet för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller
- annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

En ytvattenförekomst får förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad endast om den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad, av tekniska skäl eller med rimliga kostnader, inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre för miljön.

God ekologisk potential föreligger enligt lagstiftningen då tillståndet hos en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst är klassificerad som god i enlighet med bilaga V till ramdirektivet.⁹²

2 kap. 4 § första stycket NFS 2008:10 anger att de kvalitetsfaktorer som inte bedöms vara påverkade av en ytvattenförekomsts konstgjorda eller kraftigt modifierade karaktär ska klassificeras utifrån bedömningsgrunderna för ekologisk status. Samtidigt sägs i 2 kap. 4 § andra stycket NFS 2008:10 att vid klassificeringen ska bedömningsgrunder för den ytvattenkategori som bäst stämmer överens med den konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomsten tillämpas. Dessa två stycken synes motstridiga.

⁹¹ Artikel 4.8 i ramdirektivet

⁹² 1 kap. 5 § och 4 kap. 4 § VFF.

Vidare anges i 2 kap. 5 § NFS 2008:10 att vid klassificeringen ska de kvalitetsfaktorer som bedöms vara påverkade av en ytvattenförekomst konstgjorda eller modifierade karaktär klassificeras på följande sätt:

- Gränsen mellan maximal och god potential ska fastställas till de ekologiska förhållanden som bedöms följa efter det att alla mildrande hydromorfologiska åtgärder har vidtagits (dock inte åtgärder som på ett betydande sätt påverkar orsaken till ytvattenförekomstens konstgjorda eller modifierade karaktär).
- Gränsen mellan god och måttlig potential ska fastställas till de ekologiska förhållanden som endast uppvisar mindre förändringar jämfört med de som föreligger vid gränsen mellan maximal och god potential.

Samtliga vattenmyndigheter har antagit föreskrifter om miljökvalitetsnormer som utvecklar begreppet god ekologisk potential med följande lydelse:

god ekologisk potential: den ekologiska kvalitet i en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst som motsvarar det tillstånd då alla lämpliga åtgärder har vidtagits som behövs för att förbättra vattenförekomstens ekologiska status och som inte har en betydande negativ inverkan på miljön i stort eller på den verksamhet som ligger till grund för att vattenförekomsten har förklarats som konstgjord eller kraftigt modifierad.⁹³

I ett allmänt råd till denna bestämmelse anger Naturvårdverket att uppskattningen av de förhållanden som motsvarar gränsen mellan maximal och god potential respektive gränsen mellan god och måttlig potential bör göras utifrån EU-vägledning nr 4 (kapitel 7) samt bilaga 2 i CIS ECOSTAT: Alternative Methodology for Defining Good Ecological Potential (GEP) for Heavily Modified Water Bodies and Artificial Water Bodies.⁹⁴

4.3.3 Är det juridiskt korrekt?

De svenska reglerna i VFF och ramdirektivets bestämmelser överensstämmer i princip ordagrant i sin lydelse. Däremot skiljer sig Naturvårdsverkets och vattenmyndigheternas definition av vad som utgör god ekologisk potential i en konstgjord eller kraftigt modifierade vattenförekomst ifrån ramdirektivets.

Sverige går längre ifråga om mål som uppställs för god ekologisk potential för kraftigt modifierade vattenförekomster. Det ligger sannolikt inom ramen för den frihet som vi har att ställa

⁹³ Länsstyrelsen Västra Götalands län (Vattenmyndigheten Västerhavet) föreskrifter (2009:53) om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet.

⁹⁴ Angående denna metod och dess status hänvisas till avsnitt 4.3.4.

strängare krav. Under avsnitt 4.3.4 analyseras om genomförandet i denna del kan anses funktionellt.

Ur ett strikt nationellt perspektiv kan det emellertid ifrågasättas om Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna har gått utöver det bemyndigande som de har fått i VFF. Enligt 4 kap. 4 § VFF ska kvalitetskraven för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster fastställas enligt bestämmelserna i bilaga V till ramdirektivet. Det är alltså endast inom denna ram som Havs- och vattenmyndigheten (tidigare Naturvårdsverket) och vattenmyndigheterna får fastställa kvalitetskrav. I de relevanta bestämmelserna i bilaga V finns inte stöd för de kvalitetskrav som har föreskrivits av de svenska myndigheterna.⁹⁵ Vattenmyndigheterna har inte heller bemyndigande att anta en annan definition än den som följer av ramdirektivets bilaga V.⁹⁶

4.3.4 Är det funktionellt?

Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2008:1 och vattenmyndigheternas föreskrifter om miljökvalitetsnormer anger att god ekologisk potential motsvarar den ekologiska kvaliteten i en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst *då alla lämpliga åtgärder har vidtagits som behövs för att förbättra vattenförekomstens ekologiska status* och som inte har en betydande negativ inverkan på miljön i stort eller på den verksamhet som ligger till grund för att vattenförekomsten har förklarats som konstgjord eller kraftigt modifierad.

Vattenmyndigheternas ställningstagande i denna del bygger på anvisningarna i Naturvårdsverkets föreskrifter och de allmänna råd som Naturvårdsverket har meddelat.

Det har även framförts att alla vattenmyndigheter skulle ha en skyldighet att identifiera alla lindrande åtgärder som inte har en påtaglig effekt på de angivna intressena (vattenkraft osv.) och att det därefter bara skulle exkluderas sådana åtgärder som medför liten ekologisk förbättring. Resultatet därefter skulle betraktas som god ekologisk potential för den kraftigt modifierade vattenförekomsten.⁹⁷

Som vi har anfört i avsnitt 4.3.1 ställer ramdirektivets definition av begreppet god ekologisk potential enligt vår mening inte ett krav på medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för

⁹⁵ Jfr bilaga V till ramdirektivet, avsnitt 1.2.5.

⁹⁶ Se bemyndigande i 4 kap. 1 och 4 §§ VFF.

⁹⁷ Bildspel, Vattenmyndigheten Bottenviken (okänt datum). Bedömningen bygger på en alternativ metod som har presenterats inom ramen för arbete som av CIS och en teknisk rapport som har titeln Good practice in managing the ecological impacts of hydropower schemes; flood protection works; and works designed to facilitate navigation under the Water Framework Directive, 2006-11-30. I bilaga II till denna tekniska rapport presenteras en alternativ metod för fastställande av ekologisk status. Vi kan inte se att denna rapport har någon form av legal status och är inte heller att betrakta som något officiellt vägledningsdokument. Naturvårdsverkets allmänna råd till NFS 2008:1 hänvisar till denna underlagsrapport. De slutsatser som framförs om den alternativa metoden synes inte heller ha stöd i direktivet.

att förbättra den hydromorfologiska statusen för att en god ekologisk potential ska kunna uppnås, d.v.s. en förbättring av den hydromorfologiska statusen i sig är inte nödvändig för att god ekologisk potential ska kunna uppnås. Ramdirektivet definierar begreppet god ekologisk potential som statusen hos en konstgjord eller kraftigt modifierade vattenförekomst klassificerad i enlighet med de relevanta bestämmelserna i bilaga V till ramdirektivet.⁹⁸ Endast sådana förändringar av de hydromorfologiska förhållandena krävs som är av betydelse för möjligheterna att nå god biologisk potential. Den biologiskt goda potentialen är den biologi som ska uppnås givet de fysikaliska förhållanden som beror på vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt förändrade karakteristika (och lätta förändringar i förhållande till det).

Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna har sannolikt sammanblandat förutsättningarna för att utse en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad med frågan om hur den ekologiska statusen klassificeras för sådana vattenförekomster (god ekologisk potential). Förutsättningarna för att *utpeka* en vattenförekomst som kraftigt modifierad måste således skiljas från frågan om vilka *kvalitetskrav* som ska ställas på denna vattenförekomst. Om vattenförekomsten bedöms som kraftigt modifierad så krävs enligt ramdirektivet endast att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är sådana att de möjliggör god ekologisk potential såvitt avser de biologiska kvalitetsfaktorerna och att jämförelsen sker med närmast jämförbara typen av ytvattenförekomst givet de fysikaliska förhållanden som beror på vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt förändrade karakteristika.⁹⁹ Det *kan* således krävas förändringar enligt ramdirektivet, men det förutsätter en bedömning i det enskilda fallet och är inte generellt krav såsom görs gällande i NFS 2008:1 och i vattenmyndigheternas föreskrifter.

Vår tolkning har även stöd i bestämmelserna som gäller förutsättningarna i ramdirektivet för att medge *nya* konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster (se avsnitt 4.7). Vid utpekandet av nya konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster som medför att den ekologiska statusen försämras finns krav på att alla genomförbara åtgärder ska vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.¹⁰⁰ Något motsvarande krav finns inte i bestämmelsen som gäller för utpekandet av befintliga kraftigt modifierade vattenförekomster.¹⁰¹ Det kan förefalla naturligt att högre ambitionsnivåer när det gäller nya modifierade vattenförekomster i förhållande till äldre. Det finns således inte stöd för att ställa krav på självständiga förbättringar av hydromorfologin i bestämmelsen som gäller utpekandet av befintliga vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster. Det finns inte heller något sådant stöd i de normativa definitionerna.

⁹⁸ Artikel 2.23 ramdirektivet.

⁹⁹ Vattenmyndigheterna tycks bortse från det faktum att god ekologisk potential i bilaga V till ramdirektivet, punkt 1.2.5, inte hänvisar till maximal ekologisk potential när det gäller de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, utan till de biologiska.

¹⁰⁰ Artikel 4.7 a) i ramdirektivet.

¹⁰¹ Artikel 4.3 i ramdirektivet.

Det är därmed inte sagt att det inte skulle kunna anses vara funktionellt att ha högre miljömål för konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster. Det kan finnas skäl ur såväl miljösynpunkt som ur samhällsekonomisk synvinkel att öka kraven och höja ambitionsnivån. Det är dock felaktigt att säga att det skulle föreligga någon sådan generell skyldighet enligt ramdirektivet, vilket görs gällande i NFS 2008:1 och i vattenmyndigheternas föreskrifter.

Det som bör beaktas är att medlemsstaterna faktiskt är skyldiga att anta åtgärdsprogram i syfte att nå miljömål de själva ställt upp. Om vi ställer upp mål som förutsätter att alla förbättrande åtgärder ska vidtas vid alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i Sverige medför ramdirektivet att Sverige faktiskt också blir skyldigt att vidta sådana åtgärder inom den tid som det har bestämts att miljömålet/miljö kvalitetsnormen för ekologiskt god potential ska vara uppfylld.

Det kan ur politisk synvinkel vara riktigt att ställa upp sådana miljömål, men då bör konsekvenserna av detta först utvärderas: vilken nytta det ger ur miljösynpunkt och samhällssynpunkt, hur mycket förnyelsebar energi som förloras och hur det ska värderas i förhållande till annan miljönytta, vad åtgärderna kostar, hur det ska finansieras osv. Efter en sådan samhällsekonomisk analys kan samhällsekonomiskt riktiga beslut fattas. Det är emellertid inte så att ramdirektivet kräver att medlemsstaterna generellt vidtar åtgärder vid alla vattenförekomster där det har skett modifieringar, oavsett kostnader och oavsett nytta.

En annan fråga är på vilken nivå besluten att utpeka en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad ska ske. Av 4 kap. 3 § VFF framgår att *vattenmyndigheterna* ”får” förklara en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad under de förutsättningar som anges i bestämmelsen.¹⁰² Ramdirektivets bestämmelse ger medlemsstaterna möjlighet att bestämma i vilken utsträckning vattenförekomster ska utpekas som konstgjorda eller kraftigt modifierade, d.v.s. den valmöjlighet som ligger i uttrycket ”får” tillkommer medlemsstaterna generellt och inte den behöriga myndigheten som ska hantera frågorna i medlemsstaten.¹⁰³

Frågan är om det är funktionellt att överlämna beslutanderätten i denna del till vattenmyndigheterna. Frågan kan också formuleras på följande sätt: Får vattenmyndigheten låta bli att förklara att en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad om förutsättningarna i lagrummet är uppfyllda och i så fall på vilka bevekelsegrunder?

¹⁰² En bestämmelse som anger ”får” kommer kan betraktas som fakultativ, d.v.s. beslutsmyndigheten får tillämpa den, men någon skyldighet föreligger inte.

¹⁰³ Det är naturligt att ramdirektivet ger medlemsstaterna möjligheten, eftersom det måste vara upp till medlemsstaten att bestämma om ett undantag eller inte.

Besluten kan få stora konsekvenser. Om ett vattendrag som är modifierat inte pekas ut som ett sådant skulle det i praktiken kunna leda till krav på att modifieringen behöver rivas ut för att målet om god ekologisk status ska kunna uppnås. Om modifieringen består av ett vattenkraftverk som genererar energi kan det leda till sådana krav som resulterar i en minskad produktion av förnyelsebar energi och ökade kostnader. Om samma vattendrag istället pekas ut som en kraftigt modifierat vattenförekomst är det möjligt att inga krav behöver ställas på ändringar eller utrivning. Vattenmyndigheterna anser sig ha frihet att bestämma – frågan är om det är lämpligt och vilka bevekelsegrunder som styr vattenmyndigheten i det ställningstagandet. Frågan är också om inte den typen av beslut även måste kunna överprövas av domstol. Om beslutsrätten ska ligga kvar på vattenmyndigheten måste det närmare utvecklas i lagstiftning eller lagmotiv, vilka avvägningar som myndigheten ska göra, utöver de som följer av bestämmelsen. Alternativt att bestämmelsen istället föreskriver att modifierade vattenförekomster ska utpekats som sådana.

Antalet vattenförekomster som har utpekats som konstgjorda eller kraftigt modifierade varierar stort mellan de olika vattendistrikten och i ett EU-perspektiv förefaller antalet utpekade vattenförekomster i Sverige som mycket litet. Vattenmyndigheten Bottenviken har pekat ut drygt 160 vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster, Vattenmyndigheten Bottenhavet har pekat ut drygt 270, Vattenmyndigheten Norra östersjön 19, Vattenmyndigheten Södra Östersjön 20 och Vattenmyndigheten Västerhavet 49. Trots att Sverige, jämte Frankrike, är det EU-land som producerar mest el från vattenkraft har Sverige pekat ut minst procentuell andel av sina vattenförekomster som kraftigt modifierade (mindre än 3 procent). En slutsats som definitivt kan dras är att Sverige har använt möjligheten till utpekande i betydligt mindre utsträckning än övriga EU-länder.¹⁰⁴

En förklaring till detta är att vattenmyndigheterna i den första cykeln inte hann med att peka ut mindre vattenkraftverk och att de därför avsåg att återkomma till detta i nästa cykel. Dilemmat med detta förhållningssätt är att det finns en risk för att det ur EU-kommissionens perspektiv kan framstå som att Sverige då försöker tillämpa möjligheten att göra nya modifieringar och förutsättningarna för att göra det är betydligt mer begränsade än vad som gäller för att peka ut befintliga.

Svensk miljölagstiftning har traditionellt sett byggt på en skälighetsavvägning vid fastställande av krav på olika typer av verksamheter. När miljökraven för en verksamhet har formulerats har frågor om vad som är branschekonomiskt skäligt vägts in i bedömningen. Det har också beaktats vilka miljömål som ska uppnås och detta har kunnat leda till att kraven i viss mån har kunnat skärpas om det har behövts för att nå målen.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Common Implementation Strategy Workshop, Issue Paper, 2011-09-02

¹⁰⁵ Vid en enskild prövning kan miljömålen för ekologisk status ge en viss riktning för bedömningen.

Ramdirektivet har en annan utgångspunkt: Direktivet förutsätter att det ställs upp miljömål (som medlemsstaterna ges en relativt hög grad av frihet att definiera inom ramen för de normativa definitionerna i bilaga V). De mål som fastställs ska sedan nås genom åtgärder som specificeras i åtgärdsprogram. En möjlighet som ges till att göra skälighets- eller rimlighets-avvägningar, samt även att göra samhällsekonomiska bedömningar, är att vid fastställande av miljömålen tillämpa de olika undantagen, såsom att peka ut en vattenförekomst som konstgjord och kraftigt modifierad.

En viktig slutsats är att en rimlig tillämpning av ramdirektivet förutsätter att de vattenförekomster som är konstgjorda eller kraftigt modifierade också blir utpekade som sådana, liksom att övriga undantag tillämpas vid sättande av miljömål.

4.4 Längre tid att nå målen

4.4.1 Bestämmelser i ramdirektivet

Målen för god ekologisk status, god kemisk status och god ekologisk potential ska i normalfallet ha uppnåtts till år 2015. Ramdirektivet ger dock medlemsstaterna möjligheter att förlänga denna tidsfrist i syfte att stegvis uppnå målen.¹⁰⁶ Tiden kan förlängas till år 2021 och senare till år 2027. När de naturliga förhållandena är sådana att målen inte kan nås till år 2027 kan beslut om ytterligare förlängning meddelas. Förutsättningen är att alla nödvändiga förbättringar av den ekologiska och/eller den kemiska statusen inte rimligen kan åstadkommas inom tidsramen och åtminstone ett av följande skäl är uppfyllda;

- förbättringarna kan inte åstadkommas inom tidsramen av tekniska skäl,
- det skulle bli oproportionerligt kostsamt, eller
- naturliga förhållandena omöjliggör tillräckligt snabb förbättring av vattnets ekologiska och/eller kemiska status.

Förlängningen och skälen för denna ska anges i vattenmyndighetens förvaltningsplan. Vidare ska en sammanfattning av de åtgärder som krävs enligt åtgärdsprogrammet för att progressivt höja statusen inom den förlängda tidsfristen anges i förvaltningsplanen.

¹⁰⁶ Artikel 4.4 i ramdirektivet. Denna bestämmelse utgör en viktig komponent för att möjliggöra en rimlig/proportionell tillämpning av bestämmelserna. Genom att skjuta på den tidpunkt när målen ska vara uppfyllda så kan man stegvis se till att kraven uppfylls för att få till stånd en rimlig nivå på genomförandet av åtgärdsprogrammet.

Vid tillämpningen av undantaget från tidsfristen ska medlemsstaten se till att detta inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av målen i andra vattenförekomster och att det är förenligt med unionens övriga miljölagstiftning.¹⁰⁷

Sammanfattningsvis ges medlemsstaterna en stor frihet att bestämma tidpunkt för miljömålen.

4.4.2 Svenska regler

I VFF anges att vattenmyndigheterna *får* besluta att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt¹⁰⁸ (år 2021 eller år 2027), om

1. syftet är att vattenmiljön stegvis ska förbättras så att kvalitetskraven blir uppfyllda vid den senare tidpunkten,
2. det inte är möjligt av tekniska skäl eller med rimliga kostnader att åstadkomma de förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppfylla kvalitetskraven inom den tid som anges i 2-6 §§, och
3. vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

Av detta följer att ett beslut enligt första stycket får innebära att kvalitetskraven blir uppfyllda senare än den 22 december år 2027 endast om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan.

I föreskrifterna om miljökvalitetsnormer från de olika vattenmyndigheterna har det för vissa vattenförekomster och för vissa kvalitetsfaktorer beslutats om tidsfrist fram till år 2021 då kvalitetskraven för ytvattenstatus avses uppnås.¹⁰⁹ Besluten anges vara antagna med stöd av 4 kap. 9 § VFF.

4.4.3 Är det juridiskt korrekt?

De svenska reglerna och ramdirektivets bestämmelser överensstämmer i huvudsak.

Det har förekommit en diskussion¹¹⁰ om hur begreppet ”rimliga kostnader” ska tolkas för att undantag ska kunna meddelas. Då detta snarare får anses vara en tillämpningsfråga behandlas

¹⁰⁷ Artikel 4.8 i ramdirektivet. Det anges inte vilken miljölagstiftning som närmare åsyftas och det är svårt att se att det skulle finnas regler som inte har fångats upp av ramdirektivets bestämmelser i övrigt och som skulle kunna påverka tillämpningen i dessa delar.

¹⁰⁸ 4 kap. 9 § VFF.

¹⁰⁹ Ingen vattenmyndighet har i den första vattenförvaltningscykeln planerat för undantag längre än till år 2021, utan resonerar sannolikt att de senare får ta ställning till eventuella ytterligare tidsfrister och senare även eventuella permanenta undantag.

¹¹⁰ Se bl.a. Naturvårdsverkets förslag till vägledning från 2008, där det talades om att det skulle göras en samhällsekonomisk analys av både nyttor och kostnader. Det framgick dock inte närmare vilket stöd som fanns för att hävda att en samhällsekonomisk analys ska vara utgångspunkten och i så fall vilka aspekter den skulle beakta. Den samhällsekonomiska bedömningen kommer istället in i fråga om permanenta undantag med lägre krav, se avsnitt 4.7.

detta inte närmare i denna rapport. Vem som ska göra bedömningen av vad som är rimliga kostnader får emellertid anses vara en fråga som hänger ihop med om genomförandet kan anses funktionellt (se avsnitt 4.4.4 nedan).

4.4.4 Är det funktionellt?

Den i avsnitt 4.3.4 redovisade slutsatsen, att en tillämpning av undantaget i sig är en förutsättning för att få till en rimlig tillämpning av ramdirektivets regler, är viktig. En proportionell tillämpning förutsätter att tidpunkten för målen uppfyllande skjuts framåt när förutsättningarna är uppfyllda, d.v.s. när det är tekniskt orimligt eller ekonomiskt oskäligt att uppnå miljömålen till en viss tidpunkt.

Skälighetsavvägningar enligt ramdirektivet kan enligt vår uppfattning göras inom ramen för de undantag som får beslutas enligt ramdirektivet och inom ramen för antagandet av ett åtgärdsprogram. När miljömålen väl är bestämda ska emellertid medlemsstaten fastställa de åtgärder i ett åtgärdsprogram som krävs i syfte att nå de fastställda miljömålen.

På samma sätt som i fråga om utpekandet av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster är det vattenmyndigheterna som ”får” förlänga tidsfristen för målen, under de förutsättningar som anges i bestämmelsen. Ramdirektivet ger medlemsstaterna möjligheter att förlänga tiden och anger därför att medlemstaterna ”får” besluta om detta. Frågan är om det ur politisk synvinkel är lika naturligt att på samma sätt överlämna beslutanderätten till en vattenmyndighet – och om det kan anses funktionellt?

Det har framkommit att vattenmyndigheterna anser sig ha frihet att, inom ramen för förutsättningar som anges i bestämmelsen, besluta om tidsförlängningar av målen (miljökvalitetsnormerna). Till skillnad från när det gäller beslut om att peka ut vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade förefaller vattenmyndigheterna relativt frekvent ha tillämpat möjligheten att skjuta på tidpunkten.¹¹¹

Frågan är emellertid också om det är *lämpligt* att lägga dessa beslut på vattendelegationen hos en vattenmyndighet. Det är uppenbart att besluten om tidsfrister kan få stora samhällspolitiska konsekvenser. Besluten innefattar ställningstaganden till i vilken takt uppsatta mål ska nås, hur mycket det får kosta och hur viktigt det är i förhållande till andra miljömål och andra samhällsmål. Har vattenmyndigheterna i uppdrag, eller ens praktisk möjlighet, att göra de breda överväganden som kan behöva göras?

¹¹¹ För ett stort antal vattenförekomster där miljömålen (miljökvalitetsnormen) för god ekologisk status inte uppnås har det beslutats om undantag enligt vattenmyndigheternas föreskrifter.

Om det ska finnas en frihet att bestämma vilken tidpunkt som ska gälla bör besluten antingen fattas av en politisk instans eller att lagstiftaren ger närmare vägledning om hur avvägningarna ska göras. Det handlar om vilken ambitionsnivå som miljöpolitiken ska ha och vad som är realistiskt. Bedömningarna innefattar även avvägningar mot andra politiska mål. Det förefaller i vart fall märkligt att låta en myndighet göra samhällspolitiska avvägningar utan att ge närmare politisk styrning i författning eller närmare uttalanden i förarbeten om vilka avvägningar som bör göras.

Frågan är också om inte den typen av beslut om miljömål också måste kunna överprövas av domstol om det beslutas av myndighet, eftersom det indirekt kan få rättsverkningar för den enskilde vid det senare fastställandet av åtgärdsprogrammet, eller om i vart fall åtgärdsprogrammen måste vara möjliga att överpröva.¹¹² Eftersom miljömålen om ekologisk status enligt vår uppfattning inte ska ha någon direkt koppling till prövningen enligt 2 kapitlet miljöbalken kan det föra väl långt att hävda att det vid beslutande om dessa mål skulle krävas möjlighet till överprövning av beslut om miljömål. Även av detta skäl finns det dock behov av att tydliggöra att miljömålen för ekologisk status inte ska tillämpas i enskilda ärenden. Bestämmelsen i 6 kap. 7 § 2 p. miljöbalken kan dock ge intryck av att alla miljö kvalitetsnormer är av betydelse för prövningen av ett enskilt fall.

4.5 Permanent lägre krav

Detta avsnitt innehåller underrubriker för att underlätta läsningen.

Bestämmelser i ramdirektivet

Medlemsstaterna får enligt artikel 4.5 i ramdirektivet under vissa omständigheter inrikta sig på att uppnå mindre stränga miljömål för vattenförekomster och för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster.

Undantagen får beslutas för särskilda vattenförekomster när dessa är så påverkade av mänsklig verksamhet eller dess naturliga tillstånd är sådant att uppnående av målen skulle vara omöjligt eller orimligt dyrt och samtliga nedanstående villkor är uppfyllda:

- De miljömässiga och samhällsekonomiska behov som sådan mänsklig verksamhet fyller kan inte tillgodoses på något alternativt sätt som skulle vara bättre för miljön och som inte skulle medföra oproportionerliga kostnader.¹¹³

¹¹² Denna fråga diskuterades i SOU 2002:107 s. 217 ff. I prop. 1997/98:45 del. 1 s. 270 f. angavs att åtgärdsprogram inte skulle anses vara en sådan myndighetsutövning mot enskild som kräver rätt att överklaga.

¹¹³ Här finns således en skillnad i förhållande till vad som gäller vid förutsättningarna att förlänga tidsfristen och detta får anses ge uttryck för att det i detta fall ska göras en bredare samhällsekonomisk bedömning av om det är motiverat att nå målen till år 2027 eller om det ska sättas lägre krav.

- Medlemsstaten ser till att bästa möjliga ekologiska och kemiska status uppnås för ytvattenförekomsten med beaktande av de inverningar som inte rimligen kan undvikas på grund av den mänskliga verksamhetens eller föroreningens karaktär.
- Ingen fortsatt försämring inträffar.
- Det ställs upp mindre stränga miljömål och skälen till detta anges i förvaltningsplanen. Målen ska ses över var sjätte år.

Vid tillämpningen av detta undantag ska medlemsstaten se till att det inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av målen i andra vattenförekomster och är förenlig med unionens övriga miljölagstiftning.¹¹⁴

4.5.1 Svenska regler

Vattenmyndigheten får enligt 4 kap. 10 § VFF för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga kvalitetskrav om det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2, eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd, är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå kraven. Ett mindre strängt kvalitetskrav får beslutas endast om:

1. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett för miljön bättre sätt,
2. alla möjliga åtgärder vidtas för att, med beaktande av verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd, uppnå bästa möjliga ekologiska och kemiska status för ytvatten och bästa möjliga tillstånd för grundvatten, samt
3. vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

4.5.2 Är det juridiskt korrekt?

De svenska reglerna och ramdirektivets bestämmelser överensstämmer i huvudsak.

4.5.1 Är det funktionellt?

I besluten om miljökvalitetsnormer från de olika vattenmyndigheterna har det ännu inte i något fall beslutats om permanent lägre krav. Det beror sannolikt på att vattenmyndigheterna i första hand avser att tillämpa tidsfrister, vilket ligger i linje med de riktlinjer som har antagits inom ramen för CIS. Bestämmelsen utformning och föreslagna tillämpning åskådliggör också en aspekt av ramdirektivets inneboende brister: Om miljömål sätts upp utifrån ett tidsundantag och medlemsstaterna är skyldiga att uppnå dessa miljömål,¹¹⁵ hur kan då miljömålen anses bindande för ett åtgärdsprogram när målen kan flyttas fram genom ett senare beslut om nytt undantag? Det kan möjligen mot bakgrund av detta ifrågasättas om besluten om miljömål har

¹¹⁴ Artikel 4.8 i ramdirektivet.

¹¹⁵ Antingen i form av ansträngningsförpliktelse eller i form av resultatförpliktelse, eller möjligen både och.

någon bindande effekt överhuvudtaget före den tidpunkt då målet har passerats. Det är ju först då som det står klart att vattenmyndigheten inte kommer att besluta om ett nytt undantag.

Även i denna del måste det övervägas om det är riktigt att låta vattenmyndigheten fatta de beslut som uppenbarligen är av ”samhällsekonomisk betydelse”¹¹⁶ och om det i så fall inte måste lämnas närmare instruktioner av lagstiftaren hur bestämmelsen ska tillämpas.

4.6 Undantag för nya verksamheter

4.6.1 Bestämmelser i ramdirektivet

Enligt ramdirektivet¹¹⁷ är det inte en överträdelse av ramdirektivet om *nya* modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika leder till att god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås, eller om försämringen inte förebyggs, eller nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter leder till en försämring från hög till god status (ekologisk och kemisk status)¹¹⁸, under förutsättning att samtliga följande villkor är uppfyllda:

- Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.
- Skälen för ändringarna anges särskilt och förklaras i förvaltningsplanen och målen ses över vart sjätte år.
- Skälen för dessa modifieringar eller förändringar är ett allmänintresse av större vikt, eller fördelarna för samhället och miljön med att uppnå målen uppväger inte fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållande av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.
- De nyttiga mål som dessa modifieringar eller förändringar av vattenförekomsten ska medföra kan av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.

Vid tillämpningen av detta undantag ska medlemsstaten se till att tillämpningen inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av målen i andra vattenförekomster och att det är förenligt med unionens övriga miljölagstiftning.¹¹⁹

Det bör noteras att detta förefaller vara den enda möjligheten i ramdirektivet att ge tillåtelse till en ny verksamhet (modifiering) som försämrar statusen på en enskild vattenförekomst.¹²⁰

¹¹⁶ Jfr diskussionen i avsnitt 4.4.4.

¹¹⁷ Artikel 4.11 i ramdirektivet.

¹¹⁸ Även här framkommer bristen i ramdirektivets logik. Först talas om ekologisk status och god ekologisk potential. Därefter talas om god status, vilket innefattar god kemisk status och god ekologisk status. Det anges att denna status får förändras från hög till god, men det finns inget som heter hög kemisk status, så det kan även i denna del endast avse en försämring av den ekologiska statusen.

¹¹⁹ Artikel 4.8 i ramdirektivet.

¹²⁰ I vart fall när försämringen leder till en nedgradering av vattenförekomstens status.

4.6.2 Svenska regler

Vattenmyndigheterna får för en viss vattenförekomst besluta om undantag från kvalitetskraven, om en ny verksamhet eller åtgärd medför¹²¹

1. att god grundvattenstatus, god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås hos vattenförekomsten, eller att tillståndet hos en vattenförekomst försämras, och detta är en följd av verksamhetens eller åtgärdens inverkan på en ytvattenförekomsts karakteristika eller på nivån hos en grundvattenförekomst, eller
2. att tillståndet hos en ytvattenförekomst försämras från hög status till god status.

Ett undantag får beslutas endast om

1. tekniska skäl eller orimliga kostnader utesluter att de fördelar som den nya verksamheten eller åtgärden bedöms medföra kan uppnås på något annat sätt som skulle vara betydligt bättre för miljön,
2. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens kvalitet, och
3. skälen för den nya verksamheten eller åtgärden är ett allmänintresse av stor vikt eller de fördelar som ett uppfyllande av kvalitetskraven skulle medföra för miljön och samhället inte uppväger den nya verksamhetens eller åtgärdens fördelar för människors hälsa eller säkerhet eller för en hållbar utveckling.

Såvitt känt har inte någon vattenmyndighet beslutat om undantag för nya verksamheter enligt denna bestämmelse. Det finns inte heller någon närmare bestämmelse i lagstiftningen hur en sådan prövning ska gå till, vilket beslutsunderlag som ska finnas och hur denna prövning förhåller sig till den tillståndsprövning som samtidigt ska ske enligt 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken.

Tillämpningen av detta undantag får inte permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.¹²²

I miljöbalken föreskrivs ett allmänt krav att åtgärdsprogrammet ska innehålla de uppgifter i övrigt som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.¹²³ Det finns dock inte någon särskild bestämmelse som anger att åtgärdsprogrammen eller förvaltningsplanerna ska redovisa skälen för undantagen för nya verksamheter.¹²⁴

¹²¹ 4 kap. 11 § VFF

¹²² 4 kap. 13 § VFF

¹²³ 5 kap. 5 § 5 p. miljöbalken.

¹²⁴ Jfr 5 kap. 1 § och bilaga 1 till VFF.

4.6.3 *Är det juridiskt korrekt?*

Skillnaderna mellan bestämmelserna i ramdirektivet och de svenska reglerna när det gäller möjligheterna att göra undantag för nya verksamheter är begränsade och består framförallt i att förutsättningarna för att meddela undantag som har ställts upp i annan ordning i de svenska reglerna. Härutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Modifieringarna, d.v.s. undantag från kvalitetskravet som föranleds av en ny verksamhet eller åtgärd, kan enligt ramdirektivet motiveras av ett allmänintresse av ”större vikt”, medan det i de svenska reglerna talas om allmänintresse av ”stor vikt”. Det är svårt att säga om detta innebär någon skillnad. Möjligen kan EU:s bestämmelser anses ge uttryck för att det måste göras en vägning av olika intressen och det allmänna intresset måste vara större för att undantag ska kunna meddelas, medan det enligt den svenska regeln skulle räcka med ett stort allmänintresse för att meddela undantag. Uttrycket ”större vikt” skulle emellertid också kunna tolkas som att det inte kan vara fråga om ett endast obetydligt allmänintresse. Det skulle då innebära att de svenska bestämmelserna uppställer högre krav för att undantag ska medges än vad ramdirektivet kräver.

4.6.4 *Är det funktionellt?*

Den aktuella bestämmelsen förefaller vara den enda möjligheten i ramdirektivet att ge tillåtelse till en ny verksamhet (modifiering) som innebär att uppsatta miljömål inte kommer att uppnås och att statusen hos en enskild vattenförekomst kommer att försämrans.

I Sverige har vi över 23 000 vattenförekomster att ta hänsyn till. Det är därmed lätt att förstå att bestämmelsens blir mycket viktig när det gäller beslut om exempelvis större infrastrukturprojekt, beslut om nya eller förändrade industri- eller gruvprojekt, vid anläggandet av nya större bostadsområden eller annan bebyggelse m.m. Det finns en stor risk att ett stort antal projekt kan komma att medföra att statusen hos den enskilda vattenförekomsten kommer att försämrans, från hög till god ekologisk status, eller från god ekologisk status till måttlig.¹²⁵ I många fall kan det också i framtiden bli frågan om att ändra ett vattendrags sträckning, eller kanske fylla igen hela eller delar av en vattenförekomst och enligt bestämmelsens ordalydelse skulle det sannolikt krävas ett föregående beslut av vattenmyndigheten i dessa fall. Det kan ifrågasättas om det är funktionellt att lägga detta beslut på vattenmyndigheten. De invändningar som har framförts i avsnitt 4.4.4 ovan rörande det funktionella i att lägga beslutanderätten på vattenmyndigheten när det gäller beslut om tidpunkt när miljömålen ska vara uppfyllda respektive om permanent lägre krav gäller i än högre grad vid bestämmande om undantag för nya

¹²⁵ Det bör noteras att det skulle räcka med att projektet gör att statusen går från ”helt eller nästan helt opåverkad” (hög ekologisk status), till ”avviker endast i liten omfattning i förhållande opåverkad” (god ekologisk status), för att det skulle vara en statusförsämring. Eller att statusen går från ”avviker endast i liten omfattning i förhållande till opåverkad status” (god ekologisk status) till ”avviker i måttlig omfattning från opåverkad status” (måttlig status). Jfr vidare punkt 1.2 i bilaga V till ramdirektivet).

verksamheter. Det förefaller mycket naturligt att ett sådant beslut ska ligga på politisk beslutsnivå, alternativt att den myndighet som ska fatta beslutet får instruktioner av lagstiftaren hur den ska tillämpas. Det måste också ske en samordning med den prövning som sker enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.

Det kan också ifrågasättas om ramdirektivets målsättningar i denna del är realistiska - de riskerar i vart fall att bli väldigt samhällskonserverande - eftersom det kan bli mycket omständligt att få till ändringar i samhället utan att det påverkar enskilda vattenförekomsternas status. Till skillnad från havsmiljödirektivet, som har en ekosystembaserad utgångspunkt vid bedömningen av status och sättande av mål, utgår ramdirektivet från en bedömningsmodell som bygger på att det ska bortses från människans påverkan och de behov som människan kan ha.

Med hänsyn till innebörden av den aktuella bestämmelsen är det också uppenbart att bedömningen av vad som anses utgöra förändringar och försämringar av en vattenförekomst blir mycket betydelsefull. Hur en vattenförekomst avgränsas inom ramen för vattenförvaltningen kan få betydelse för om påverkan ska anses vara en försämring eller inte: Om ett vattendrag på 30 mil delas in som en vattenförekomst behöver en mindre modifiering som berör endast en mindre del av vattendraget inte bedömas som en försämring. Om samma vattendrag istället har delats in i ett stort antal mindre delsträckor som har blivit egna vattenförekomster ökar dock sannolikheten att det kan komma att betraktas som en försämring av den vattenförekomsten. Hur indelningen av vattenförekomster sker bör därför analyseras närmare, men det ligger inte inom vårt uppdrag att göra en sådan analys.

Det kan konstateras att det för närvarande föreligger stor osäkerhet avseende hur en verksamhet eller åtgärd som riskerar att medföra att den ekologiska statusen i en vattenförekomst försämras ska bedömas och hanteras i det enskilda tillståndsärendet.¹²⁶

Vi anser mot denna bakgrund att frågan om undantag för nya verksamheter bör föras in i miljöbalken som en särskild tillåtlighetsregel för sådana verksamheter som kan medföra att status för en vattenförekomst försämras och att det prövas i samband med tillståndsprövningen av verksamheten, se förslag i avsnitt 7.2.

4.7 Hur ska målen nås enligt ramdirektivet?

4.7.1 Bestämmelser i ramdirektivet

Enligt artikel 11 i ramdirektivet ska medlemsstaterna, utifrån en analys av vattenförekomsternas status, den påverkan som olika verksamheter har och en ekonomisk analys av

¹²⁶ Se vidare avsnitt 4.2.4 och mark- och miljödomstolens planerade frågor till EU-domstolen.

vattenanvändningen, anta åtgärdsprogram för att uppnå de mål som de har beslutat om, med hänsyn tagen till de undantag som har bestämts.

Enligt artikel 11.3 i ramdirektivet finns vissa grundläggande åtgärder som alltid ska finnas med i åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet kan exempelvis hänvisa till åtgärder som följer av lagstiftning som har antagits på nationell nivå. Vidare ska åtgärdsprogrammen innehålla de s.k. ”kompletterande åtgärder” som behövs för att nå de miljömål som ställs upp enligt artikel 4 i ramdirektivet.¹²⁷

Åtgärdsprogrammen är helt centrala i ramdirektivet och utgör den ram inom vilken medlemsstaterna ska arbeta för att nå de miljömål som de har ställt upp. EU-domstolen har också ansett att det är inom ramen för åtgärdsprogrammen som medlemsstaterna kan säkerställa en balans mellan miljömålet och olika relevanta allmänna och enskilda intressen.¹²⁸

I fråga om *kemisk* status finns, utöver kravet på att anta åtgärdsprogram, ett krav på medlemsstaterna att tillämpa ett s.k. *kombinerat tillvägagångssätt*¹²⁹ beträffande vissa punktkällor och diffusa källor på sätt som framgår av artikel 10 i ramdirektivet. Detta gäller således inte, i enlighet med vad som har anges under 4.7.3, miljömålen för ekologisk status.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 10 i ramdirektivet genomföra de krav som anges i:

- Direktiv (91/61/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar¹³⁰
- Direktiv (91/271/EEG) om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse
- Direktiv (91/676/EEG) om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket
- De direktiv som har antagits med stöd av artikel 16¹³¹
- De direktiv som har förtecknats i bilaga IX¹³²
- All annan relevant gemenskapslagstiftning

I enlighet med vad som anges i dessa direktiv ska det fastställas *utsläppsregleringar* som grundas på bästa möjliga teknik eller relevanta gränsvärden för utsläpp eller bästa miljöpraxis.

¹²⁷ Artikel 11.4 i ramdirektivet och bilaga VI till ramdirektivet.

¹²⁸ Se EU-domstolens domar den 29 april 1994 i mål C-293/97, p. 50-54 och den 25 juli 2008 i mål C-237/07 p. 33 och 45-47 (Janacek).

¹²⁹ Rubrik till artikel 10 i ramdirektivet.

¹³⁰ Ersätts framöver av direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Det nya direktivet medför inga ändringar i dessa delar.

¹³¹ Direktiv (2008/105/EG) om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område har antagits i enlighet med artikel 16 i ramdirektivet. Några krav på särskilda åtgärder för olika verksamheter eller för att minska utsläpp av prioriterade ämnen har dock ännu inte antagits.

¹³² Dotterdirektiv till direktiv (76/464/EEG) som ersätts genom miljö kvalitetsnormer enligt ramdirektivet.

Vidare anges att strängare utsläppsreglering ska fastställas om ett *kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm*, oavsett om den upprättats i enlighet med ramdirektivet eller i enlighet med de direktiv som förtecknats i bilaga IX eller i enlighet med någon annan gemenskapslagstiftning, uppställer strängare villkor än de som skulle bli resultatet av tillämpningen av direktiven ovan.

Det är alltså denna kombination av utsläppsregleringar och kvalitetsmål (kvalitetsnormer) som utgör det s.k. kombinerade tillvägagångssättet och som gäller för uppfyllandet av god kemisk status.

4.7.2 Svenska regler

Enligt 5 kap. 6 § miljöbalken får ett åtgärdsprogram omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna. Programmet ska vidare innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda.

Av 6 kap. 1 § VFF framgår att vattenmyndigheten vid upprättande av förslag till åtgärdsprogram ska beakta artikel 11.3-4 i ramdirektivet ("grundläggande åtgärder" och vid behov "kompletterande åtgärder"). Vattenmyndigheten ska ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag till åtgärdsprogram enligt 6 kap. 5 § VFF, om det rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt, Havs- och vattenmyndigheten eller SGU finner att det allvarligt avviker från VFF eller från ramdirektivet, eller annan myndighet eller kommun anser att det strider mot annan lag eller allvarligt avviker från VFF eller ramdirektivet.¹³³

Vidare räknas det i 6 kap. 5 § VFF upp ett antal åtgärder som åtgärdsprogrammet ska innehålla. Listan är inte uttömmande; åtgärdsprogrammen ska även innehålla sådana åtgärder som anges i artiklarna 11.3, 11.4 och 11.6 i ramdirektivet.

Vattenmyndigheterna har i december 2009 antagit åtgärdsprogram för respektive vattendistrikt.

Ramdirektivets krav på kombinerat tillvägagångssätt (art. 10) har genomförts genom 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken. 2 kap. 7 § miljöbalken har följande lydelse.

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller 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

¹³³ Naturvårdsverket (som tidigare hade Havs- och vattenmyndighetens roll) begärde att regeringen skulle pröva om vattendistriktens åtgärdsprogram stred mot ramdirektivet. Regeringen ansåg inte att det stred mot ramdirektivet.

åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,
2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller
3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

Av lagmotiven framgår att god *ekologisk* status inte är en sådan miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § 1 p.¹³⁴ Av 4 kap. 8 b § VFF framgår att kvalitetskrav för god *kemisk* status däremot är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § 1 p.¹³⁵

4.7.3 Är det juridiskt korrekt?

Vi vill inledningsvis erinra om att syftet med denna rapport inte är att utvärdera huruvida ramdirektivets samtliga delar kan anses korrekt genomförda i svensk lagstiftning. Det som analyseras i detta avsnitt är således endast om de bestämmelser som ska medföra att miljömålen nås är korrekt införlivade och om de är funktionella. Avsikten är framförallt att bedöma om miljömålen genom de svenska reglerna får samma rättsliga status som miljömålen enligt ramdirektivet.

¹³⁴ Prop. 2009/10:184 s. 42. Det framgår här att det istället ska hänföras till normer enligt 5 kap. 2 § 4 p. miljöbalken.

¹³⁵ Prop. 2009/10:184 s. 42 kan ge intryck av att stå i strid med 4 kap. 8 b § VFF, eftersom det anges att miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningsförordningen och de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheten har fastställt inte är formulerade som gränsvärdesnormer. Det bör dock noteras att 4 kap. 8 b § VFF tillkom genom SFS 2011:634, som antogs efter det att propositionen skrevs. Genom förordningsändringen blev miljökvalitetsnormer för *kemisk* status gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § 1 p., men statusen på miljökvalitetsnormer för *ekologisk* status har inte förändrats.

Bestämmelserna i svensk rätt som rör åtgärdsprogrammen ger miljömålen samma rättsliga status som följer av ramdirektivet: De ska vara styrande för antagandet av åtgärdsprogram. Det har emellertid framförts att det skulle finnas begränsningar i svensk lagstiftning som gör att *åtgärdsprogrammen* inte kan genomföras i tillräcklig omfattning för att säkerställa att miljö-kvalitetsnormerna för ekologisk status ska kunna nås. Detta skulle exempelvis gälla bestämmelsen i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken som innebär att det vid en omprövning av en verksamhet inte får ställas så ingripande krav att verksamheten inte längre kan bedrivas. Detta skulle då utgöra hinder även för åtgärder som bedömts behövliga och ingår i ett åtgärdsprogram. Det har även hävdats att rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket skulle vara ett hinder för att nå uppställda miljömål för god ekologisk status, eftersom möjligheten att föreskriva krav som går utöver vad som är rimligt i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket miljöbalken endast gäller miljö-kvalitetsnormer för god kemisk status.

Enligt vår uppfattning utgör inte bestämmelserna i 2 kap. 7 § första stycket och i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken hinder för att uppnå uppställda miljömål. Bestämmelserna är ett utflöde av grundläggande rättsäkerhetsprinciper, såsom principerna om proportionalitet och förutsebarhet. En verksamhetsutövare som har fått tillstånd och som till följd av detta har gjort investeringar ska kunna räkna med att kraven till följd av en omprövning inte plötsligt skärps på ett sådant sätt att verksamheten inte längre kan bedrivas. Detta innebär emellertid inte, enligt vår uppfattning, att vattenmyndigheten är förhindrad att i ett åtgärdsprogram anta åtgärder som innebär att det vid verksamheten vidtas åtgärder som är nödvändiga för att nå målen. Det innebär endast att kraven mot verksamhetsutövaren, till den del som de går utöver vad som kan vara rimligt enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, eller till den del som de innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas jämligt 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken, bör finansieras på annat sätt än genom att den enskilde verksamhetsutövaren ensam ska svara för hela bördan.¹³⁶ På så sätt blir nämnda bestämmelser en ram inom vilken miljö-kvalitetsnormerna ska uppnås. Det är uppenbart att EU-rätten förutser att antagandet av nationella åtgärdsprogram sker inom en sådan ram där grundläggande rättsprinciper beaktas. Uppfyllandet av miljömålen enligt ramdirektivet innebär inte att andra grundläggande rättsprinciper ska sättas åt sidan.

Det har också ifrågasatts om vattendomars rättskraft är ett hinder för uppnåendet av miljö-kvalitetsnormerna för god ekologisk status. Denna fråga hänger nära samman med frågan om vilka miljömål som egentligen behöver sättas för sådana vattenförekomster, se avsnitt 4.3.4. Frågan ligger i gränzonen för vårt uppdrag, men utreds för närvarande inom ramen för vattenverksamhetsutredningen. Den analyseras därför inte närmare här.¹³⁷

¹³⁶ Polluter Pays Principle (PPP) kan inte anse förhindra detta. Normalt sett är det inte frågan om att det är en enskild verksamhetsutövare som medverkar till att miljömålen inte nås och att då istället kräva finansiering av exempelvis kollektivet står inte i strid med PPP. Denna princip är inte heller den enda rättsprincip som ska beaktas. Principer om proportionalitet och förutsebarhet måste också beaktas.

¹³⁷ Se regeringens direktiv 2012:29 till vattenverksamhetsutredningen.

Som framgår av avsnitt 4.7.1 ska i fråga om miljömålet för god *kemisk* status också tillämpas det kombinerade tillvägagångssätt som framgår av artikel 10. Bestämmelserna innebär egentligen två skilda krav.

För det första måste vissa krav i andra direktiv införlivas i medlemsstaternas lagstiftning. Med detta avses framförallt reglering av utsläpp som innebär att s.k. IPPC-anläggningar ska tillämpa bästa tillgängliga teknik vid bestämmande av tillåtna utsläpp,¹³⁸ att reningsverk med utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse ska uppfylla vissa reningskrav,¹³⁹ och att jordbruksverksamheter ska vidta åtgärder för att minska nitralthalterna i vatten.¹⁴⁰ I denna del innebär ramdirektivet egentligen endast en påminnelse om att medlemsstaterna ska tillämpa de direktiv som redan finns och som reglerar utsläpp till vatten. Dessa direktiv har genomförts i olika regler i svensk lagstiftning, men eftersom de endast avser utsläpp, och inte miljömålen i sig, berörs de inte närmare i denna rapport.

För det andra föreskriver ramdirektivet i artikel 10 att medlemsstaterna ska ställa hårdare krav om ett *kvalitetsmål* eller en *kvalitetsnorm* ställer hårdare villkor än vad som följer av tillämpningen av bl.a. utsläppsreglering som grundas på bästa möjliga teknik. Som har redovisats i avsnitt 4.2.1 avser begreppen ”kvalitetsmål” och ”kvalitetsnorm” enligt vår uppfattning endast miljökvalitetsnormer för god *kemisk* status. Ramdirektivets krav på att ställa hårdare krav för verksamheter som leder till sådana utsläpp har införlivats genom bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken och får anses genomförda fullt ut.

Det finns däremot ingen skyldighet att tillämpa artikel 10 på verksamheter som medför att miljömålen för *ekologisk* status inte uppnås och detta utvecklas också under avsnitt 4.2.1.

De åtgärdsprogram som har antagits har inte varit detaljerade, utan har istället haft formen av allmänna redovisningar av vad som skulle kunna göras på avrinningsdistriktsnivå för att nå uppsatta miljökvalitetsnormer för ekologisk status. Naturvårdsverkets tidigare kritik av åtgärdsprogrammets innehåll får därmed anses befogad. Samtidigt bör det noteras att det svenska genomförandet blev försenat och vattenmyndigheterna fick en mycket snäv tidsram för att genomföra karakterisering, bestämma miljökvalitetsnormer och anta åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna har dessutom begränsade personella resurser.¹⁴¹ Utifrån dessa förutsättningar

¹³⁸ Artikel 3 och 9 i direktiv (2008/1/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version av direktiv 96/61/EEG), numera ersatt av IED-direktivet.

¹³⁹ Se bl.a. artikel 3 och 4 i direktiv (91/271/EEG) om rening av avloppsvatten för tätbebyggelse.

¹⁴⁰ Se bl.a. bilaga 3 till direktiv (91/676/EEG) om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

¹⁴¹ 8-9 personer som är direkt knutna till respektive vattenmyndighet.

måste vattenmyndigheterna anses ha gjort ett mycket gott arbete. Det kan dock ifrågasättas om de åtgärdsprogram som har antagits kan anses uppfylla de krav som ramdirektivet ställer.

4.7.4 Är det funktionellt?

Åtgärdsprogrammen utarbetas och antas av vattenmyndigheten och kan underställas regeringens prövning. Enligt vår uppfattning behöver åtgärdsprogrammen föregås av politiska ställningstaganden i fråga om vilka åtgärder som ska vidtas. Att en myndighet arbetar fram förslag till åtgärder kan vara riktigt, men det måste ske under politisk vägledning och antagandet måste också anses vara en politisk uppgift. I annat fall måste lagstiftaren utveckla mer detaljerade principer för hur bördor ska fördelas och hur åtgärdsprogrammen ska finansieras.

I Sverige har fokus kommit att läggas på miljökvalitetsnormernas rättsliga status vid prövning av enskilda verksamheter, medan det centrala för miljömålen i själva verket är åtgärdsprogrammen och hur de genomförs. Det finns stort utrymme att inom ramen för antagandet av åtgärdsprogram göra skälighets avvägningar, t.ex. bestämma hur bördorna att vidta utsläppsminskningar ska fördelas och hur åtgärder ska finansieras. I samband med antagande av miljömålen (miljökvalitetsnormerna) finns också stort utrymme att använda bestämmelserna om tidsförlängning, peka ut konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster och sätta permanent lägre krav som en integrerad del av vattenförvaltningsarbetet.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena omfattar inte miljökvalitetsnormer för *ekologisk* status. Detta krävs inte heller enligt direktivet och enligt vår uppfattning skulle det dessutom inte vara funktionellt att låta bestämmelserna omfatta miljökvalitetsnormen för god ekologisk status (se avsnitt 4.2.4).

I dag förekommer på många håll uppfattningen att miljökvalitetsnormerna för ekologisk status är direkt tillämpliga vid prövning enligt 2 kap. miljöbalken. Detta är sannolikt en följd av att det enligt miljöbalken föreligger en skyldighet att i en miljökonsekvensbeskrivning redovisa hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken följs, i kombination med att statusklassningen har lagts fast i en föreskrift. Sammantaget ger detta intryck av att myndigheter ska tillämpa föreskrifterna för statusklassning när de prövar enskilda ärenden. Av skäl som har anförts ovan och i avsnitt 4.2.4 är det inte funktionellt.

Det bör tydliggöras i lagstiftningen dels att åtgärdsprogrammen ska syfta till att genomföra åtgärder som säkerställer att miljökvalitetsnormerna för ekologisk status kan uppnås och följas, dels att miljökvalitetsnormerna för ekologisk status inte gäller direkt vid tillämpningen av enskilda verksamheter, förutom i det fallet att en enskild verksamhet ensam kommer att medföra att statusen försämras för berörd vattenförekomst.

I förarbetena diskuteras utförligt i vad mån åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet ska vara bindande för myndigheter och de enskilda som omfattas av dem.¹⁴² Det kan konstateras att ramdirektivet eller EU-rätten i sig inte ställer något sådant krav. Detta är upp till respektive medlemsstat att bestämma. En rimlig slutsats är således att *medlemsstaterna* har en skyldighet att anta åtgärdsprogram som syftar till att miljömålen uppfylls. I den mån en medlemsstat vill avvika från ett åtgärdsprogram skulle det i så fall föreligga en skyldighet för staten att vidta kompletterande åtgärder för att säkerställa att miljömålen uppfylls, att visa att miljömålen ändå kommer att uppnås eller att visa att det finns förutsättningar för att tillämpa de undantag som ramdirektivet anger. Detta bör också reflekteras i den nationella lagstiftningen.

5 Hur har miljömålen i havsmiljödirektivet genomförts i svensk lagstiftning

5.1 Bestämmelser i havsmiljödirektivet

Havsmiljödirektivet omfattar medlemsstaternas territorialvatten och kustvatten i den mån särskilda aspekter av kustvattnet inte redan behandlas i ramdirektivet (artikel 3.1).¹⁴³

Genomförandet av havsmiljödirektivet har framförallt skett i enlighet med en promemoria som upprättats av miljödepartementet¹⁴⁴ och som i viss mån bygger på en ”Genomföranderapport” från Naturvårdsverket.¹⁴⁵

Havsmiljödirektivet föreskriver att det ska upprättas ett administrativt system för förvaltning av havsmiljön. Medlemsstaterna ska för varje marin region (eller delregion) utse en eller flera ansvariga myndigheter och se till att marina strategier genomförs inom varje berörd marin region eller delregion. De marina strategierna består av en fas som benämns *förberedelse* och en fas som benämns *åtgärdsprogram*. Skyldigheterna i havsmiljödirektivet sammanfattas i nedanstående tabell:

| Skyldigheter: | Innehåll: | Tidpunkt: |
|---------------------|---|---|
| Förberedelse | | |
| Bedömning | Karakterisera grundläggande egenskaper, förhållanden och aktuellt miljötillstånd (innefattande fysikalisk-kemiska förhållanden, biologiska förhållanden och hydromorfologi) i de marina regionerna. | 15 juli 2012 Bedömningen ska därefter ses över vart sjätte år. |

¹⁴² Prop. 1997/98:45, del 1 s. 260 och 271, SOU 2002:107 avsnitt 2.3.2, SOU 2005:113 s. 75 f. och prop. 2009/10:184 avsnitt 5.

¹⁴³ Tillämpningsområdet för direktiven innebär således en viss överlappning, då båda direktiven gäller inom sträckan 1 nautisk mil ut från baslinjen. Ramdirektivet äger dock företräde när frågan omfattas av det direktivet.

¹⁴⁴ Miljödepartementets promemoria 2010-07-09/R, Ramdirektivet om en marin strategi.

¹⁴⁵ Naturvårdsverket 2009-04-29 (Dnr 209-192-09 Nh), Redovisning av regeringsuppdrag 14 i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2009 om Ramdirektivet om en marin strategi 2008/56/EC.

| | | |
|---|---|--|
| | <p>Analys av viktigaste faktorerna som påverkar miljötillståndet. Ekonomisk och social analys av nyttjandet av vattnen och de kostnader som förstöringen av den marina miljön medför. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att bedömningsmetoderna är enhetliga inom regionen och att gränsöverskridande inverkan och gränsöverskridande egenskaper beaktas.</p> | |
| Fastställa god miljöstatus | <p>Utifrån bedömningen ovan ska medlemsstaterna för varje marin region fastställa ett antal förhållanden som kännetecknar god miljöstatus i det marina vattnet på grundval av de kvalitativa deskriptorer som anges i bilaga 1 till direktivet. Vid fastställandet av vad som är god miljöstatus ska medlemsstaterna ta hänsyn till de vägledande faktorer som anges i tabell 1 i bilaga III till direktivet (särskilt fysikalisk-kemiska förhållanden, livsmiljöer, biologiska förhållanden och hydro-morfologi). Medlemsstaterna ska även ta hänsyn till belastning och påverkan till följd av mänsklig verksamhet i varje marin region enligt tabell 2 i bilaga III. Kommissionen kan föreskriva kriterier och metodstandarder som ska användas. Kommissionen har meddelat sådana kriterier och metodstandarder genom ett kommissionsbeslut.¹⁴⁶</p> | <p>15 juli 2012 Ska därefter ses över vart sjätte år.</p> |
| Fastställande av miljömål | <p>Medlemsstaterna ska fastställa en allsidig uppsättning miljömål och tillhörande indikatorer för sina marina vatten som vägledning för de framsteg som ska uppnås beträffande god miljöstatus i den marina miljön. Detta ska ske på grundval av bedömningen ovan och med beaktande av de vägledande förteckningar över belastning och påverkan som anges i tabell 2 i bilaga III till direktivet och över grundläggande förhållanden som anges i bilaga IV till direktivet.¹⁴⁷</p> | <p>15 juli 2012 God status ska uppnås till 2020. Ska därefter ses över vart sjätte år.</p> |
| Fastställa och genomföra övervakningsprogram | <p>Medlemsstaterna ska genomföra samordnade övervakningsprogram för löpande bedömning av sina vatten. Medlemsstater som delar marin region ska utarbeta övervakningsprogram där parterna försöker säkerställa att övervakningsmetoderna är enhetliga över hela regionen, samt att gränsöverskridande inverkan och egenskaper som är av betydelse tas i beaktande.</p> | <p>15 juli 2014 Ska därefter ses över vart sjätte år efter det har fastställts.</p> |

¹⁴⁶ Kommissionens beslut av den 1 september 2010 om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten.

¹⁴⁷ I bilaga IV till direktivet framgår att sociala och ekonomiska faktorer får beaktas vid fastställande av miljömålen.

| Åtgärdsprogram | | |
|-----------------------|---|---|
| Åtgärdsprogram | <p>Medlemsstaterna ska för varje marin region eller delregion identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus. Åtgärderna ska utformas utifrån bedömningen ovan och miljömålen ovan, samt med beaktande av åtgärdstyper i bilaga VI till direktivet.¹⁴⁸ Åtgärderna ska samlas i ett åtgärdsprogram med beaktande av de åtgärder som krävs enligt bl.a. ramdirektivet. Medlemsstaterna ska vid utarbetandet av åtgärdsprogrammen ta hänsyn till hållbar utveckling och särskilt till de planerade åtgärdernas sociala och ekonomiska effekter. Åtgärderna ska vara kostnadseffektiva och tekniskt genomförbara. Åtgärdsprogrammen ska även innefatta geografiska skyddsåtgärder för att skapa marina skyddsområden.</p> <p>Om havets tillstånd är kritiskt bör medlemsstater som gränsar till samma marina region tidigarelägga åtgärdsprogrammen samt eventuella införa striktare skyddsåtgärder.</p> | <p>Utarbetade till 2015, i kraft 2016 och operativa senast 2017.</p> <p>Ska därefter ses över vart sjätte år.</p> |
| Undantag | <p>En medlemsstat får identifiera fall inom sitt marina område där miljömålen eller god miljöstatus inte kan uppnås av medlemsstaten p.g.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Medlemsstaten ansvar inte för åtgärderna – Naturliga orsaker – Force majeure – Förändringar eller modifieringar av havsmiljön sker på grund av ett tvingande allmänintresse som uppväger den negativa miljöpåverkan <p>Medlemsstaten kan även besluta om längre tid när det är frågan om naturliga förhållanden som inte tillåter en snar förbättring av havsmiljöns tillstånd.</p> | |

Sammanfattningsvis ska medlemsstaterna när det gäller miljömålen tillämpning agera enligt följande:

1. Fastställa förhållanden som kännetecknar god miljöstatus (på sätt som anges enligt vägledande faktorer i direktivets bilagor och utifrån påverkan av mänsklig verksamhet, d.v.s. en ekosystemansats).
2. Fastställa miljömål med tillhörande indikatorer för sin havsmiljö utifrån punkten 1.

¹⁴⁸ I bilaga VI anges framförallt vilken typ av åtgärder som kan bli aktuella. Planering av havsområden kan mycket väl komma att rymmas inom ramen för de åtgärder som kan bli aktuella enligt bilagan.

3. Identifiera områden där god miljöstatus inte kan uppnås.
4. Identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus enligt punkten 2. Det ska samlas i ett åtgärdsprogram som tar hänsyn till hållbar utveckling, sociala och ekonomiska effekter. Åtgärdsprogrammet ska vara kostnads-effektivt och tekniskt genomförbart.

5.2 Svenska regler

Havsmiljödirektivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Sverige har delats in i två havsområden, Nordsjön och Östersjön, och dessa havsområden har därefter delats in i 12 havsbassänger (marina delområden). Havs- och vattenmyndigheten har utsetts att vara ansvarig för havsmiljöförvaltningen.

Havsmiljöförordningen följer relativt strikt ordalydelsen och skyldigheterna enligt havsmiljödirektivet och i många fall görs direkta hänvisningar till havsmiljödirektivets bilagor.

Havs- och vattenmyndigheten har genomfört den inledande bedömningen, som slår fast vad som kännetecknar en god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön och det är enligt bestämmelserna i förordningen Havs- och vattenmyndigheten som ställer upp miljömål (i svensk rätt benämnda miljö kvalitetsnormer) med indikatorer.¹⁴⁹ Det är även Havs- och vattenmyndigheten som ska fastställa ett övervakningsprogram för respektive havsområde. Havs- och vattenmyndigheten ska också upprätta förslag till åtgärdsprogram för havsområdena och ska under vissa förutsättningar ge regeringen möjlighet att pröva förslagen. Om inte regeringen prövar förslaget fastställs åtgärdsprogrammet av Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten beslutar även om undantag från bestämmelserna.

Havs- och vattenmyndigheten har genomfört en inledande bedömning enligt kraven i tabellen under avsnitt 5.1.¹⁵⁰ Myndigheten har även definierat vad som kännetecknar en god miljöstatus med indikatorer genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Föreskrifternas bilagor innehåller vissa värden för miljö kvalitetsnormerna eller indikatorerna.¹⁵¹

Havs- och vattenmyndigheten har även i en rapport utvecklat vad myndigheten anser vara god miljöstatus och miljö kvalitetsnormer för Nordsjön och Östersjön.¹⁵²

¹⁴⁹ Innan Havs- och vattenmyndigheten hade bildats åvilade ansvaret Naturvårdsverket.

¹⁵⁰ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19.

¹⁵¹ Jfr bilagorna till Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2008:1 som istället exakt i detalj definierar vad som avses med god status.

¹⁵² Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20

Havs- och vattenmyndigheten ska nu också ta fram övervakningsprogram och förslag till åtgärdsprogram.

5.3 Är det juridiskt korrekt?

Det är enkelt att konstatera att det svenska genomförandet av havsmiljödirektivet i havsmiljöförordningen följer direktivets ordalydelse i hög utsträckning. Direktivets skyldigheter när det gäller inledande bedömning av status och andra faktorer framgår också genom direkta hänvisningar i förordningen. På samma sätt föreskriver havsmiljöförordningen att havsmiljödirektivets krav och kommissionens beslut om kriterier och metodstandarder ska iakttas när Havs- och vattenmyndigheten fastställer vad som utgör god miljöstatus.¹⁵³

Vidare ska Havs- och vattenmyndigheten fastställa sådana mål med indikatorer som havsmiljödirektivet föreskriver och på det sätt som direktivet föreskriver. Även i detta avseende följer de svenska reglerna i princip direktivets ordalydelse och hänvisar även direkt till dess bilagor.

Det finns inte grund för att hävda att det svenska genomförandet inte skulle vara korrekt.

Det har hävdats att det svenska genomförandet av havsmiljödirektivets mål bör ske genom fastställande av miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § 1 p. miljöbalken (gränsvärdesnormer). Det skulle då särskilt avse de normer som avser koncentration av föroreningar i den marina miljön, främmande ämnen i fisk och skaldjur och undervattensbuller.¹⁵⁴ Notera även att begreppet ”gränsvärden” användes i Naturvårdsverkets genomföranderapport.¹⁵⁵ Det leder tanken till att målen skulle betraktas som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § 1 p. miljöbalken. Det finns enligt vår uppfattning inte stöd i havsmiljödirektivet för att målen skulle ha funktionen av gränsvärdesnormer. Miljömålen är ett kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträvade tillståndet god miljöstatus i havsmiljön, med tillhörande indikatorer som utgör vägledning för de framsteg som ska uppnås (jfr artikel 3.7 och artikel 10). Det finns inte heller stöd i kommissionens beslut av den 1 september 2010 om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten för att miljökvalitetsnormerna skulle utgöra sådana gränsvärdesnormer som anges i 5 kap. 2 § 1 p.; begreppet gränsvärden används inte i beslutet. Medlemsstaterna har dock en skyldighet att genom antagna åtgärdsprogram, som utifrån objektiva grunder är tillräckliga för att säkerställa att miljömålen nås (se även vidare under avsnitt 5.4).

5.4 Är det funktionellt?

Som har angetts ovan måste målen enligt havsmiljödirektivet anses juridiskt korrekt införlivade. I detta avsnitt analyseras om det är funktionellt.

¹⁵³ 18 § havsmiljöförordningen

¹⁵⁴ Naturskyddsföreningens yttrande över miljödepartementets förslag till genomförande av havsmiljödirektivet, 2010-09-20.

¹⁵⁵ Jfr Naturvårdsverket genomföranderapport 2009-04-29 s. 15.

Det har i havsmiljöförordningen föreskrivits att Havs- och vattenmyndigheten ska fastställa vad som kännetecknar en god miljöstatus och dessa krav följer havsmiljödirektivet.

Havs- och vattenmyndigheten har därefter meddelat föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus¹⁵⁶ och i samma föreskrifter meddelas bestämmelser om miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.¹⁵⁷

Utifrån kraven i havsmiljödirektivet kan detta förfarande synas lite märkligt. Skyldigheten för medlemsstaten är att först slå fast vad som kännetecknar god miljöstatus utifrån de anvisningar som havsmiljödirektivet lämnar. Därefter ska miljömål fastställas utifrån vad som kännetecknar god miljöstatus och utifrån anvisningar i direktivet. I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter görs allt på en gång och i samma dokument på ett sätt som kan förvilla. Bedömningsgrunderna och målen riskerar att blandas ihop. Direktivet innehåller inte något krav på att detta behöver uttryckas i en föreskrift och det finns inte heller något som talar för att det skulle finnas någon särskild fördel med en sådan ordning. Då Havs- och vattenmyndigheten inte bara fastställer vad som kännetecknar god miljöstatus utan även är den myndighet som sätter målen, kommer föreskriften endast att rikta sig till myndigheten själv. Myndigheten fastställer så att säga sina egna instruktioner om hur den ska sätta miljömål – *samtidigt* som den sätter målen genom att anta miljö kvalitetsnormer.

Det bör även noteras att havsmiljödirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska fastställa åtgärdsprogram utifrån de miljömål som har fastställts. I Sverige är det Havs- och vattenmyndigheten som har ansvaret för att utarbeta och fastställa sådana åtgärdsprogram, om de inte har underställts regeringens prövning enligt 28 § havsmiljöförordningen. Det innebär således att även miljömålen i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2012:18 faktiskt riktar sig till myndigheten själv även när den ska anta åtgärdsprogram (och möjligen till regeringen i de fall åtgärdsprogrammen ska prövas i den ordningen).

Att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram miljö kvalitetsnormer samt att det får ske i form av föreskrifter följer av havsmiljöförordningen.¹⁵⁸ Att varken miljö kvalitetsnormer eller föreskriftsformen är nödvändigt ur ett EU-rättsligt perspektiv har konstaterats ovan. Frågan är om de är funktionella ur ett svenskt perspektiv.

Enligt vår uppfattning kan funktionaliteten ifrågasättas.

¹⁵⁶ 4 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

¹⁵⁷ 5 § och bilaga 3 till HVMFS 2012:18

¹⁵⁸ 19 och 20 § HVMFS 2012:18

Risken är att det uppstår förvirring i fråga om vilken legal status föreskriften HVMFS 2012:18 har, att det uppkommer frågor om när föreskriften ska tillämpas och av vem. Det leder också till en oklarhet om vems ansvar det är att säkerställa att normen ska nås.

I bestämmelsen i 6 kap. 7 § 2 p. miljöbalken anges att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en beskrivning av hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Det innebär sannolikt att den som söker tillstånd för en verksamhet och som i samband med detta ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning ska göra en bedömning mot Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2012:18. Det är en övning som inte förefaller helt enkel och det synes högst osannolikt att denna bedömning skulle få någon konkret betydelse i det enskilda fallet. En enskild verksamhet kommer mycket sällan vara av sådan betydelse för att uppnå de miljökvalitetsnormer för havsmiljön som läggs fast i HVMFS 2012:18 att det i sig skulle kunna motivera försiktighetsmått.¹⁵⁹ Det innebär att vi i Sverige riskerar att lägga ned omfattande arbete vid enskilda tillståndsprövningar på att förstå vad föreskriften innebär och försöka att göra bedömningar enligt den – och detta helt i onödan. Vi riskerar också att få en felaktig fokusering på miljökvalitetsnormen istället för på frågan om vilka konkreta åtgärder som kan vidtas för att minska påverkan på omgivningen (och då inte begränsat till endast påverkan på vatten).

Havsmiljödirektivet innehåller inget krav på att påverkan på miljömålen ska utvärderas vid prövning av en enskild verksamhet eller att miljömålen i havsmiljödirektivet måste beaktas på detta sätt vid en enskild prövning. Det finns inte heller något inom EU-rätten i övrigt som medför att en sådan utvärdering måste ske inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning eller att miljömålen för havsmiljön måste beaktas generellt vid en enskild prövning.¹⁶⁰ Däremot kan det givetvis finnas skäl att låta miljömålen få en viss betydelse för den övergripande bedömningen, på det sätt som redan har kommit att gälla för riksdagens miljökvalitetsmål i övrigt.

Genom denna oklarhet flyttas också fokus från åtgärdsprogrammen, som enligt havsmiljödirektivet är det medel som ska garantera att miljömålen nås, till tillämpningen av 2 kap. miljöbalken vid enskilda prövningar, som felaktigt kommer att betraktas som det verktyg som ska medföra att miljökvalitetsnormerna kan nås och följas.

Det har, såsom angetts under avsnitt 5.3, hävdats att föreskrivandet av vissa miljökvalitetsnormer för havsmiljön borde ske genom fastställande av ”gränsvärdesnormer” enligt 5 kap. 2 §

¹⁵⁹ Att bedöma vilken påverkan en viss verksamhet får på siktdjupet i en havsbassäng i Östersjön (Bilaga A, punkten 5.2.6) eller vilken betydelse andelen stora individer i fisksamhället i en havsbassäng i Nordsjön kommer kan komma att kräva en hel del utredningsarbete.

¹⁶⁰ Motsvarande regler saknas i MKB-direktivet och IED-direktivet.

1 p. miljöbalken. Det anges också i havsmiljöförordningen att Havs- och vattenmyndigheten ska ange vilken typ av norm enligt 5 kap. 2 § miljöbalken det är fråga om.¹⁶¹

Havsmiljödirektivet föreskriver dock inte några miljökvalitetsnormer och det finns inte heller någon bestämmelse som föreskriver att kraven på olika verksamheter ska kunna skärpas till följd av behovet av att uppfylla miljömålen.¹⁶² Att havsmiljödirektivets mål skulle vara gränsvärdesnormer rimmar också illa med direktivets systematik i övrigt. Däremot är det relevant för medlemsstaterna att vid fastställande av miljömål för havsmiljön utvärdera vilka förorenande ämnen och särskilt prioriterade ämnen som förekommer (bl.a. ämnen som regleras i direktiv 2008/105/EG), samt att beakta dessa vid sättande av miljömål, som sedan kommer bli styrande för de åtgärdsprogram som medlemsstaterna ska anta.¹⁶³

Av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter framgår att fastställda miljökvalitetsnormer är normer enligt 5 kap. 2 § 4 p. miljöbalken, förutom miljökvalitetsnormen för B.1.¹⁶⁴ Detta är enligt vår uppfattning inte korrekt. Havs- och vattenmyndigheten får inte föreskriva andra typer av miljökvalitetsnormer än de som följer av havsmiljödirektivet och direktivet innehåller inga miljökvalitetsnormer med rättsverkan motsvarande 5 kap. 2 § 1 p. miljöbalken. Förutom att det sannolikt strider mot svensk rättsordning så är det inte heller relevant med sådana normer för att genomföra direktivet. Miljökvalitetsnormerna får vidare inte någon betydelse vid prövningar av enskilda verksamheter eftersom det inte kommer att gå att bedöma vilken påverkan en enskild verksamhet får för möjligheterna att uppfylla en sådan norm i havsmiljön.

Det är uppenbart att sättandet av miljömålen är politiskt viktiga. Det handlar om vilken havsmiljö vi vill ha för framtiden och hur miljömålen för vatten ska avvägas gentemot andra miljömål och gentemot andra samhällsintressen. Avvägningarna ska ske inom den ram som havsmiljödirektivet lägger fast, men den ramen är vid och ger stort utrymme för bedömningar. De invändningar som vi har framfört under avsnitt 4 mot att vattenmyndigheterna ska sätta målen gäller även när det gäller sättande av miljömålen enligt havsmiljödirektivet. Det är också i detta fall politiska mål och bör beslutas av en politisk instans. Det kan inte anses funktionellt att låta en myndighet att sätta sådana miljömål (miljökvalitetsnormer).

Det är också tveksamt om det kan anses funktionellt att överlämna till Havs- och vattenmyndigheten att fastställa åtgärdsprogram. Det kan inte anses tillfredsställande att dessa frågor endast ska kunna underställas regeringen efter framställan av Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁶¹ 20 § andra stycket HVMFS 2012:18

¹⁶² Jfr artikel 10 i ramdirektivet. Motsvarande bestämmelse finns inte i havsmiljödirektivet.

¹⁶³ Jfr Kommissionens beslut (2010/477/EU) om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten, bilaga B, deskriptor 8.

¹⁶⁴ Det avser de miljökvalitetsnormer för prioriterade ämnen som anges i direktiv (2008/105/EG) om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område m.m.

digheten, en annan myndighet eller en kommun.¹⁶⁵ Havs- och vattenmyndigheten kan enligt vår uppfattning inte anses lämpad att göra sådana samhällspolitiska överväganden och fatta sådana samhällsviktiga beslut som kan bli nödvändiga för antagandet av åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet får inte heller den tyngd som det sannolikt bör ha för att kunna genomföras. Det kan övervägas om det istället borde vara regeringens eller riksdagens roll att fastställa åtgärdsprogram för havsmiljön. I vart fall måste lagstiftaren ge närmare instruktioner för hur fastställandet av åtgärdsprogrammen ska gå till om det ska ligga på Havs- och vattenmyndigheten.

Det har under avsnitt 4.7.4 diskuterats om åtgärdsprogrammen måste vara bindande för myndigheter och enskilda enligt ramdirektivet. Vår uppfattning är att de inte behöver vara det och samma sak bör gälla för åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet.

En annan fråga är om enskilda ska kunna överklaga sättande av miljömål enligt havsmiljödirektivet eller antagandet av ett åtgärdsprogram. Enligt vår mening kan miljömål enligt havsmiljödirektivet inte direkt anses beröra någon enskild på ett sådant sätt att det skulle få en rätt att överpröva beslutet. Frågan om det ska finnas en lagstadgad rätt att överklaga beslut om åtgärdsprogram beror i hög grad på vem som kommer att fatta besluten och vilket innehåll de har. Om det är Havs- och vattenmyndigheten som ska fastställa beslut som innebär att vissa utpekade verksamheter ska vidta konkreta åtgärder så är det tämligen uppenbart att det måste finnas en rätt att överklaga. Om det däremot är regeringen eller riksdagen som inom ramen för ett åtgärdsprogram fastställer att vissa generella föreskrifter om försiktighetsmått ska antas i syfte reglera vissa utsläpp eller vissa verksamheter, eller att avgifter ska införas för att styra miljöpåverkan eller att vissa åtgärder ska finansieras på visst sätt, är det lika självklart att rätt att överklaga inte är motiverat.

6 Skillnader mellan ramdirektivet och havsmiljödirektivet

Det har under avsnitt 5 och 6 redovisats att det finns en viktig skillnad mellan ramdirektivet och havsmiljödirektivet när det gäller utgångspunkten för sättande av miljömål för god status.

Havsmiljödirektivet har en uttrycklig ekosystemansats. Människan är en del av ekosystemet och påverkar havsmiljön. Vid sättande av miljömål ska människans olika behov av havsmiljön vägas in i bedömningen så att vi får en hållbar utveckling. I havsmiljödirektivet anges att det samlade trycket från mänskliga aktiviteter ska hållas inom nivåer som är förenliga med uppnåendet av god miljöstatus och som innebär att de marina ekosystemens kapacitet att reagera på antropogena förändringar inte äventyras, samtidigt som ett hållbart utnyttjande av marina varor och tjänster möjliggörs för nuvarande och kommande generationer.¹⁶⁶ Behovet av att göra

¹⁶⁵ Jfr 27 § havsmiljöförordningen.

¹⁶⁶ Artikel 1.3 i havsmiljödirektivet.

undantag från miljömålen blir med denna utgångspunkt mindre, eftersom människans roll i ekosystemet har beaktats redan när målen sätts.

Ramdirektivet har en annan ansats vid sättande av miljömålen för god ekologisk status. Bedömningen av önskvärd miljöstatus utgår från ett opåverkat förhållande, d.v.s. den vattenmiljö som hade varit om vi människor inte hade funnits.¹⁶⁷ För hög ekologisk status gäller att statusen avspeglar de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden och ytvattenförekomsten uppvisar inga eller mycket små tecken på störningar. Vid god status uppvisar vattenförekomsten värden som tyder på små av mänsklig verksamhet framkallade störningar, men avviker endast i liten omfattning från de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden.¹⁶⁸ Då miljömålet ska sättas till hög status om det har den statusen vid klassificeringen och till god status i övriga fall, innebär det att miljömålet är att ingen ytvattenförekomst i Sverige får avvika mer än i liten omfattning från vad som är ett opåverkat förhållande. Detta sätt att bortse från människan som en del av ekosystemet vid sättande av miljömålen enligt ramdirektivet har kritiserats.¹⁶⁹ Det blir med ett sådant system helt nödvändigt att i större utsträckning tillämpa de undantag som tillåter befintliga modifieringar, ger möjlighet att skjuta på tidpunkten för miljömålen, sätter permanent lägre krav och ger undantag för nya verksamheter. I annat fall skulle miljömålen bli förlamande för samhället.

Havsmiljödirektivet är också tydligare när det gäller åtgärdsprogrammets roll¹⁷⁰ och de anvisningar som lämnas när det gäller avvägningar som måste göras inom ramen för ett åtgärdsprogram. Bland annat anges det att medlemsstaterna vid utarbetandet av åtgärdsprogrammen ska ta hänsyn till hållbar utveckling och särskilt till de planerade åtgärdernas sociala och ekonomiska effekter. Vidare finns ett krav på att åtgärdsprogrammen ska vara kostnadseffektiva och tekniskt genomförbara. Det ska även göras konsekvensanalyser och kostnads-nyttanalyser.¹⁷¹ Ramdirektivet är inte lika tydligt i dessa avseenden, även om det utifrån EU-rättslig praxis, grundläggande EU-rättsliga principer och svenska förvaltningsrättsliga principer är självklart att den typen av avvägningar måste ske inom ramen för ett åtgärdsprogram.¹⁷²

¹⁶⁷ Även om det av begripliga skäl kan vara svårt att ta reda på hur det i så fall hade sett ut. Det är uppenbart att ingen kan sägas sitta med facit i frågan.

¹⁶⁸ Jfr bilaga V, och allmänna definitionen under punkten 1.2 i tabell 1.2.

¹⁶⁹ Henrik Josefsson & Lasse Baaner, *The Water Framework Directive – A directive for the Twenty-First Century?* *Journal of Environmental Law* 23:3(2011), s. 463-486.

¹⁷⁰ Artikel 13.1 i havsmiljödirektivet som anger att medlemsstaterna ska identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus och artikel 13.7 som anger att det i åtgärdsprogrammen ska anges hur åtgärderna ska genomföras och hur de bidrar till att miljömålen uppnås.

¹⁷¹ Artikel 13.3 i havsmiljödirektivet.

¹⁷² Jfr avsnitt 2.2.

Vi anser att det finns skäl för Sverige att verka för en översyn av ramdirektivet så att det får en ökad stringens och tydlighet, se avsnitt 8.3.

7 Hur har andra länder införlivat ramdirektivets mål?

7.1 Frågor som har ställts till andra länder

Uppdraget har även omfattat en internationell utblick över hur Danmark, Finland, Österrike, Storbritannien och Norge har valt att implementera ramdirektivets miljömål om god ekologisk status i sin nationella lagstiftning och på vilket sätt målet styr i olika situationer i dessa länder.

Vi fick genom miljömålsberednings sekretariat ett antal kontaktpersoner i statsförvaltningen i respektive land. Vi formulerade ett antal frågor som stämdes av med miljömålsberedningens sekretariat, se [bilaga 1](#). Samtliga länder utom Storbritannien svarade. Våra frågor sammanfattas nedan i respektive avsnitt, med en sammanfattning av svaret från respektive land. I vissa fall har det, utifrån hur svaret har formulerats och våra kunskaper om den nationella lagstiftningen i respektive land, varit svårt att dra säkra slutsatser om hur vattenförvaltningen fungerar i de aktuella länderna. Vi har även försökt komplettera vår utredning genom att granska den lagstiftning som respektive land har hänvisats till.

7.2 Miljömålens genomförande

Frågorna som ställdes med avseende på miljömålens genomförande gällde om de normativa definitionerna hade införlivats i den nationella lagstiftningen och i så fall hur detta skett. Vidare om det fanns ett nationellt klassificeringssystem enligt de normativa definitionerna och om det i så fall hade antagits i något nationellt regelverk?

Danmark

De normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet har överförts i sin ordalydelse till nationell lagstiftning. Det finns även ett klassificeringssystem för vad som avses med miljömålet god ekologisk status. Det innehåller indikatorer enligt bilaga V till direktivet och läggs fast i en bilaga till föreskriften som omfattar fem sidor. Miljökvalitetskrav läggs sedan fast i gällande vattenplan för konkret vattenområde.

Norge

De normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet har överförts i sin ordalydelse till nationell lagstiftning. Interkalibrerade värden för indikatororganismer för vad som är god ekologisk status återfinns även i föreskriften (som ryms på ett par sidor). Därutöver finns det nationella riktlinjer som stöd för klassificeringen av vatten.

Finland

Finsk lagstiftning innehåller en hänvisning till ramdirektivet bilaga V och de viktigaste delarna av bilaga V har också införts som en bilaga till en lag.

Det finns ett nationellt rådgivningsdokument för klassificeringen av ekologisk status, som i detalj hanterar de praktiska aspekterna av klassificeringen, de biologiska kvalitetsfaktorerna och andra parametrar som ska bedömas. EU:s interkalibrering har inkluderats i detta.

I rådgivningsdokumentet läggs stödjande parametrar fast, såsom totalkväve, totalfosfor och pH. Andra kvalitetsfaktorer ska beaktas enligt det nationella rådgivningsdokumentet.

Österrike

De normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet har införts som en bilaga till den relevanta nationella lagstiftningen. Enligt lagen är det Livsministeriet som ska definiera referensförhållandena för god status och för god ekologisk potential för alla vattenförekomster baserat på den normativa definitionen. Detta har de gjort i en kvalitetsmålsförordning, som till vissa delar påminner om innehållet i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2008:1.¹⁷³

7.3 Beslut om miljömål och deras överklagbarhet

Vilken myndighet beslutar om miljömål, pekar ut konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster och beslutar om undantag? Kan en verksamhetsutövare överklaga dessa beslut och i så fall på vilka grunder?

Danmark

Det danska miljödepartementet är den behöriga myndigheten enligt direktivet. *By- og landskabsstyrelsen* fastställer miljömål för respektive vattenförekomst och undantag i ett förslag till förvaltningsplan. Utkastet till förvaltningsplan antas av regeringen.

Enskilda och miljöorganisationer kan överklaga planeringsprocessen, men inte innehållet i förvaltningsplanen, till *Natur- og Miljøklagenævnet*. En enskild som har ett särskilt intresse som berörs kan föra regeringens beslut till domstol rörande alla aspekter av förvaltningsplanen (sannolikt i form av rättsprövning).

Norge

Sättande av miljömål och undantag sker genom en planprocess, med sektorsintegrering och allmänhetens deltagande. Arbetet utgår från avrinningsdistriktet med en ”vattendistriktstyrelse” (*vannregionutvalg*) som består av kommuner och berörda län, samt leds av *vannregion-myndig-*

¹⁷³ Den är dock mindre detaljerad och mindre omfattande. Den innefattar bara bestämmande av måttlig, god och hög status.

heten som finns hos en *fylkeskommune* (länsstyrelse) i varje vattenregion. Arbetet involverar fler parter och arbetet resulterar i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Dessa antas av *fylkestinget* och godkänns av regeringen.

Uttekandet av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster och undantag från miljömålen sker på avrinningsområdesnivå (det finns 110 huvudavrinningsområden) och involverar alla berörda parter. Frågan om vandringshinder och habitat i vattendrag är miljömyndighetens ansvar och flödesregleringar är natur- och vattenhushållningsmyndighetens ansvar, vilket innebär att det krävs ett nära samarbete mellan dessa myndigheter när de ska komma överens om mål för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster.

Alla miljömål och åtgärder gällande vandringshinder som beslutas av berörd sektorsmyndighet vid tillståndsprövning kan överklagas.

Finland

Regionala ELY-centra (Närings-, trafik- och miljöcentraler) är ansvariga för att förbereda förvaltningsplanerna. Förvaltningsplanerna överlämnas därefter till miljödepartementet och godkänns av regeringen.

Regeringens beslut kan överklagas på den grunden att det skulle strida mot lagstiftningen (rättsprövning), av enskilda som berörs och av miljöorganisationer.

Planeringsprocessen baseras på breda samråd med de som är berörda, både på nationell och på regional nivå.

Österrike

Det är livsministeriet (*Lebensministerium*) som är behörig myndighet att genomföra ramdirektivet. Det finns en specifik procedur för att ta fram nationella förvaltningsplaner som innefattar tre steg.

- Ministeriet utvecklar ett första utkast baserat på data och tillgänglig information och skickar det till förbundsländernas guvernörer nio månader före slutförandet.
- Guvernörerna (administrationen i förbundsländerna) granskar utkastet, kompletterar med regionalt tillgänglig data och information, samt returnerar därefter till ministeriet.
- Ministeriet offentliggör ett slutligt utkast för publikt samråd.

Det färdiga förslaget representerar då den totala kunskapen som finns tillgänglig på federal nivå och i förbundsländerna.

Sättande av miljömål, utpekandet av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster eller mindre stränga miljömål görs inom den nationella förvaltningsplanen som innefattar åtgärdsprogram. Förvaltningsplanen sätts i kraft genom antagandet av en förordning.

7.4 Hur miljömålen tillämpas vid enskilda provningar

Hur tillämpas direktivets miljömål vid enskilda provningar? Finns det en skillnad i tillämpningen mellan god ekologisk status och god kemisk status?

Danmark

Miljömålen för ekologisk status och kemisk status är rättslig bindande vid provningar och måste beaktas av behöriga tillståndsmyndigheter. Detta förefaller ske i form av att det har antagits riktlinjer (*retningslinjer*) i respektive förvaltningsplan (*vandplan*) som tillståndsmyndigheten ska följa. Dessa riktlinjer förefaller vara innehålla konkreta hänsyn, som tillståndsmyndigheten ska beakta, och som har upprättats för att miljömålen ska uppnås. Det kan exempelvis gälla:

Al ny og forøget spildevandsudledning til stillestående vandområder skal så vidt muligt undgås.

Det förefaller således inte vara miljömålen i sig som är bindande utan de krav som i *vandplan* har formulerats för att miljömålen ska nås.

Norge

För alla nya eller ändrade tillstånd som utfärdas ska icke-försämring beaktas och artikel 4.7 i ramdirektivet (undantag för nya verksamheter) tillämpas när det är aktuellt.

När det gäller vattenförekomster som riskerar att inte nå miljömålen och när industrin m.m. står för en signifikant påverkan ska sektorsmyndigheterna föreslå lindrande åtgärder som efter det att de har antagits i åtgärdsprogrammet och granskats av sektorn ska tas in i tillstånden. På detta sätt blir miljömålen indirekt tillämpliga för tillstånden. Det gäller både för prioriterade ämnen kopplade till kemisk status och för ekologisk status.

Finland

Det görs en referens till förvaltningsplanerna i den finländska miljölagen som reglerar miljöskydd och även i vattenlagen gällande miljö tillstånd och "vattendomar". Dessa allmänna hänvisningsbestämmelser täcker alla miljömål i artikel 4 i ramdirektivet. Bestämmelserna uppställer en skyldighet att beakta miljömålen, men målen är inte rättslig bindande för tillståndsmyndigheterna. Det innebär att det alltid är möjligt att under tillståndsprovningen hänvisa till mer precis information om vattenförekomsterna status, om inte informationen som finns i

förvaltningsplanen är tillräcklig för tillståndsprocessens ändamål (vilket enligt det finländska svaret ofta kan vara fallet).

Miljökvalitetsnormerna för kemisk status är å andra sidan inkluderade i lagen och de är rättsligt bindande i tillståndsprocessen under den finländska miljölagen.

Österrike

Uppfyllandet och upprätthållandet av miljömålen som det anges i den nationella förvaltningsplanen är ett s.k. allmänt intresse. En förutsättning för att få tillstånd till en verksamhet är att det inte strider mot något allmän intresse.

Om ett projekt inte förenligt med miljömålen görs ett test mot en regel som motsvarar artikel 4.7 i ramdirektivet (undantag för nya verksamheter) för att klargöra om det är acceptabelt att avvika från miljömålen.

Det är normalt sett inte någon skillnad mellan god ekologisk status eller god kemisk status i tillståndsprocessen eftersom båda utgör s.k. allmänna intressen.

7.5 Åtgärdsprogrammen

Vilken myndighet antar åtgärdsprogram? Är dessa rättsligt bindande och i så fall för vem och hur? Kan enskilda (verksamhetsutövare eller berörda) överklaga dessa beslut och i så fall på vilka grunder?

Danmark

I Danmark är åtgärdsprogrammen en integrerad del av förvaltningsplanen och antas av regeringen. De blir bindande för de nationella tillståndsmyndigheterna som måste beakta riktlinjerna i *vandplanen*, se avsnitt 7.4. Enskilda kan ifrågasätta planprocessen enligt vad som angetts ovan och regeringens beslut om förvaltningsplanen kan överklagas av dem som är särskilt berörda.

Norge

I Norge tas åtgärdsprogrammet för varje avrinningsdistrikt fram av *vannregionutvalget* Vattendistriktstyrelsen”, som består av kommuner och *fylkeskommuner* och leds av *vannregionmyndigheten* vid en *fylkeskommun*. För varje åtgärd måste varje berörd myndighet delta för att säkerställa att åtgärden är skäligen (tekniskt och ekonomiskt) och att lagstiftning eller andra medel finns att tillgå. Åtgärdsprogrammet godkänns av *fylkestinget*.

Åtgärdsprogrammet är inte rättsligt bindande. Det slutliga och rättsligt bindande beslutet gällande varje åtgärd måste tas av rätt myndighet baserat på relevant lagstiftning. Den integrerade planeringsprocessen ska dock innebära att alla myndigheter som är involverade är ömsesidigt ansvariga för att nå det överenskomna miljömålet. Om en myndighet beslutar att avvika

från åtgärdsprogrammet måste det förklaras när förvaltningsplanen uppdateras och samma myndighet måste undersöka andra möjligheter att säkerställa att miljömålet uppfylls.

En god planprocess med ett brett allmänt deltagande och samråd möjliggör deltagandet för intressenter, verksamhetsutövare och allmänhet vid sättande av miljömålen. Ett sådant åtagande ökar trovärdigheten av förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammen på lokal nivå och minskar risken att någon ifrågasätter åtgärdsprogrammen. Då åtgärdsprogrammen inte är rättsligt bindande blir det inte aktuellt att ha en överprövning av dem.

Finland

Regionala ELY-centra förbereder åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna. Åtgärdsprogrammen accepteras eller godkänns inte separat utan sammanfattningar av programmen inkluderas i förvaltningsplanen, som sedan godkänns av regeringen.

Statliga och kommunala myndigheter måste beakta förvaltningsplanen när den är tillämplig.

Den enda möjligheten att ifrågasätta ett åtgärdsprogram är genom att överklaga regeringens beslut att godkänna förvaltningsplanen genom rättsprövning.

Österrike

Åtgärdsprogrammen är en del av den nationella förvaltningsplanen som antas av livsministeriet. Åtgärdsprogrammen är inte rättsligt bindande.

Ansvar för att vidta justeringar i fråga om redan tillståndsgivna verksamheter så att dessa möter de ekologiska kraven för att i rätt tid nå miljömålen i den nationella förvaltningsplanen ligger på myndigheterna i förbundsländerna. Detta kan ske genom föreskrifter som utfärdas av förbundsländerna (vilket används när många tillståndsgivna verksamheter berörs av samma fråga). Exempelvis skulle alla tillståndshavare i en klart definierad region (t.ex. i prioriterade vattendrag) kunna åläggas att redovisa förslag till restaureringsprojekt till beslutsmyndigheten och därefter genomföra det, i båda fallen inom bestämda tidsgränser. Undantag kan sedan beslutas av behörig myndighet i enlighet med bestämmelserna i ramdirektivet.

När det gäller ändring av tillståndsgivna verksamheter sker det genom initiering av individuella prövningar (baserade på prövning i det enskilda fallet).

Åtgärdsprogrammen är del av förvaltningsplanen som har karaktären av en förordning och är bindande för vattenadministrationen. Senare beslut av vattenadministrationen är överklagbara till nationell domstol.

7.6 Skillnader och likheter mellan Sverige och jämförda länder när det gäller genomförandet av miljömålen i ramdirektivet

Det är inom ramen för de begränsade frågor som har ställts och de svar som har lämnats svårt att dra några långtgående slutsatser av hur ramdirektivet har genomförts i andra länder. Vi måste också reservera oss för att den information som vi har fått kan vara bristfällig eller att vi kan ha missuppfattat någon viktig aspekt av respektive lands lagstiftning.

Några intressanta reflektioner kan dock göras.

Samtliga länder lägger fast de normativa definitionerna i sin nationella lagstiftning. Varken Danmark, Norge eller Finland lägger fast klassificeringssystemet i en föreskrift. Det görs dock av Österrike, men Österrike är en förbundsrepublik vilket gör att förståelsen och betydelsen av föreskriften och hur den fungerar försvåras.

Samtliga länder låter beslutet om miljömål ligga fattas av en politisk myndighet (i samtliga fall regeringen). Detta beslut går att överpröva i Danmark, Norge och Finland i form av rättsprövning. Det är oklart om det går att överpröva i Österrike.

När det gäller miljömålen tillämpning i Finland och Norge anges att miljömålen ska beaktas vid prövningen. I Danmark läggs ett tydligt fokus på innehållet i riktlinjerna i förvaltningsplanen, d.v.s. den bedömning som har gjorts på avrinningsområdesnivå av vilka krav som bör beaktas.¹⁷⁴ Finland, Norge och Österrike förefaller att ha gjort undantagsbestämmelsen i artikel 4.7 i ramdirektivet till en särskild tillåtlighetsregel, där undantag kan meddelas i samband med tillståndsprövningen. Österrike beaktar miljömålen eftersom de utgör ett s.k. allmänt intresse som ska beaktas. Det framstår dock som något oklart hur och på vilket sätt det beaktas i den prövning som sedan sker inom förbundsländerna (delstatsnivå).

Även åtgärdsprogrammen beslutas på politisk nivå (regering eller *fylkesting* i Norge). De går att pröva dessa beslut i Danmark och Finland, men inte i Norge då de inte anses rättsligt bindande. I Österrike är det endast senare beslut enligt förvaltningsplanen som är överklagbara.

8 Vilka förändringar bör övervägas?

8.1 Vad bör förändras i svensk lagstiftning?

I avsnitt 4-6 har vi analyserat om ramdirektivet och havsmiljödirektivet är juridiskt korrekt genomförda i svensk lagstiftning och om de har genomförts på ett funktionellt sätt. Utifrån de

¹⁷⁴ I Danmark förefaller det således som att det sker en operationalisering, och där fokus vid tillståndsprövning inte ligger på målen utan åtgärderna i åtgärdsprogrammet.

ifrågasättanden som vi har gjort lämnar vi nedan förslag till vad som enligt vår uppfattning bör övervägas för att göra genomförandet både juridiskt korrekt och mer funktionellt.

Ändra 5 kap. 2 § miljöbalken

I 5 kap. 2 § miljöbalken används begreppet miljökvalitetsnormer som ett generellt begrepp för olika typer av bestämmelser om miljökvalitet. Detta kan enligt vår uppfattning inte anses funktionellt. I lagstiftningen bör istället användas ett annat samlingsbegrepp för att beteckna olika typer av bestämmelser om miljökvalitet. Begreppet miljökvalitetsnormer bör förbehållas sådana normer som enligt EU-rätten betecknas som miljökvalitetsnormer.

Ändra 6 kap. 7 § 2 p. miljöbalken

Nuvarande utformning av 6 kap. 7 § 2 p. i miljöbalken skapar en onödig osäkerhet om vilken rättslig innebörd en miljökvalitetsnorm för god ekologisk status har vid prövningen av en enskild verksamhet. Det finns inte något motsvarande krav i EU-rätten och bestämmelsen kan, enligt vad som har redovisats i avsnitt 4 och 5, inte anses funktionell.

Bestämmelsen i 6 kap. 7 § 2 p. miljöbalken bör inte omfatta sådana miljökvalitetsnormer som anges i 5 kap. 2 § 2-4 p. miljöbalken. Kravet bör endast gälla sådant som är miljökvalitetsnormer enligt EU-rätten. Om bestämmelsen i 5 kap. 2 § ändras på det sätt som har föreslagits ovan blir dock den här föreslagna ändringen onödig.

Att miljömålen om ekologisk status ändå kommer att beaktas vid prövningar, på samma sätt som övriga miljömål, blir en följd bl.a. av att varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. miljöbalken och som har betydelse för prövningen ska finnas tillgängliga i målet eller ärendet.¹⁷⁵ En sådan ordning är också mer ändamålsenlig eftersom det är vid utarbetandet av ett åtgärdsprogram som frågor som är av betydelse för en enskild prövning kan ha behandlats. Det är genom åtgärdsprogrammet som miljömålen för ekologisk status kan få konkret betydelse för enskilda verksamheter. Sedan miljömålen för god ekologisk status och havsmiljön, liksom andra miljömål, vägas in i den bedömning som ska göras enligt 2 kap. miljöbalken. Det blir dock med nödvändighet en mycket grov bedömning som endast kan ge viss vägledning för att bedöma vilka utsläppsfrågor som är viktiga att prioritera vid prövningen.

Gör en översyn av behovet av Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2008:1

Det är inte funktionellt att i föreskrifter lämna detaljerade krav för hur statusklassificeringen av vattenförekomster ska ske och vad som ska avses med god ekologisk status. Det räcker med att föreskriva att den nationellt ansvariga myndigheten (för närvarande vattenmyndigheterna) ska göra bedömningar och fastställa miljömål i enlighet med ramdirektivets bilaga V. Därefter kan

¹⁷⁵ 6 kap. 19 § miljöbalken.

det i handböcker, allmänna råd eller liknande lämnas anvisningar som underlättar för vattenmyndigheterna i denna process. Att meddela omfattande föreskrifter i NFS 2008:1 om detta skapar bara en osäkerhet om vilken status föreskriften har i andra sammanhang.

Gör en översyn av behovet av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2012:18

I enlighet med vad vi har angett under avsnitt 5.4 är Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter endast riktade till Havs- och vattenmyndigheten själv, som ska tillämpa den vid uppställande av miljömål och antagande av åtgärdsprogram. Det bör dock vara tillräckligt att i havsmiljöförordningen föreskriva att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram kriterier för vad som kännetecknar en god miljöstatus för havsmiljön och att därefter rapportera detta till kommissionen. Därefter bör det i havsmiljöförordningen (eller miljöbalken) framgå att det är riksdagen (eller den myndighet som anses lämplig) som på förslag av Havs- och vattenmyndigheten fastställer miljömål som rapporteras till kommissionen. Slutligen ska riksdagen (eller den myndighet som anses lämplig) anta åtgärdsprogram, som rapporteras till kommissionen. Den nuvarande föreskriften skapar osäkerhet om vem den riktar sig till och i vilka situationer den ska tillämpas.

Gör 4 kap. 11 § VFF till en särskild prövningsregel

Det är inte funktionellt att överlämna till vattenmyndigheterna att fatta beslut om undantag enligt 4 kap. 11 § VFF för nya verksamheter eller åtgärder som medför att kvalitetskraven (miljökvalitetsnormen) för en ytvattenförekomst inte kan uppfyllas. Dessa frågor kommer att aktualiseras i samband med en tillståndsprövning enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. För närvarande finns ingen samordning mellan denna prövning och den prövning som vattenmyndigheterna ska göra. Det framgår inte heller hur prövningen enligt 4 kap. 11 § VFF ska gå till, vilket beslutsunderlag som ska finnas och hur vattenmyndigheterna ska handlägga en sådan ansökan eller om ärendet ska överlämnas från prövningsmyndigheten.

Det kan inte heller anses funktionellt att överlämna till vattenmyndigheterna att göra den bedömning som ska ske enligt regeln, eftersom det till stora delar kommer att krävas politiska överväganden. Vi föreslår att regeln istället utformas som en tillåtlighetsregel och att beslut om undantag fattas av regeringen efter det att tillståndsmyndigheten har berett frågan. För närvarande saknas helt närmare regler hur dessa frågor om undantag ska tillämpas.

Förtydliga vilka miljömål som gäller för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster

I Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2008:1 och vattenmyndigheternas föreskrifter om miljökvalitetsnormer anges att god ekologisk potential motsvarar den ekologiska kvaliteten i en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst *då alla lämpliga åtgärder har vidtagits som behövs för att förbättra vattenförekomstens ekologiska status* och som inte har en

betydande negativ inverkan på miljön i stort eller på den verksamhet som ligger till grund för att vattenförekomsten har förklarats som konstgjord eller kraftigt modifierad.

I Naturvårdsverkets allmänna råd till NFS 2008:1 anges vidare att uppskattningen av statusen för vad som utgör för god ekologisk potential, som är det miljömål som enligt ramdirektivet ska fastställas för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster, ska göras utifrån en alternativ metod som anges i bilaga 2 i en rapport från CIS ECOSTAT.¹⁷⁶ Denna metod sägs innebära att vattenmyndigheter skulle ha en skyldighet att identifiera alla lindrande åtgärder som inte har en påtaglig effekt på de angivna intressena (såsom vattenkraft m.m.) och att det därefter bara skulle exkluderas sådana åtgärder som medför liten ekologisk förbättring.

CIS tolkning kan enligt vår uppfattning ifrågasättas. Den stämmer inte med ordalydelsen i ramdirektivet och därför bör NFS 2008:1 eller kommande motsvarande föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten förtydligas så att ordalydelsen följer definitionen av god ekologisk potential i artikel 2.23 och punkten 1.2.5 i bilaga V till ramdirektivet. Det krävs därvid endast att de hydromorfologiska faktorerna är sådana att de värden som ska gälla för god biologisk status i den konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsten är uppfyllda.¹⁷⁷

Det bör istället utredas i vilka fall det ur samhällspolitisk synvinkel är önskvärt att genomföra lindrande åtgärder vid befintliga vattenförekomster som har modifierats. Då bör samtliga nyttor vägas mot samtliga kostnader och övriga aspekter som måste beaktas. Det ska dock betonas att det inte kan anses följa av ramdirektivet att alla lindrande åtgärder måste vidtas som inte har en påtaglig effekt på angivna intressen (vattenkraft m.m.) och att bara sådana skulle exkluderas som medför liten ekologisk förbättring.

Gör en översyn av vem som ska fastställa miljömål enligt ramdirektivet

Vi har ifrågasatt om det är funktionellt att låta vattenmyndigheterna fastställa kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) och beslut om undantag från dessa, eftersom det i hög utsträckning innebär att breda skälighetsavvägningar måste göras som kan få stora samhällskonsekvenser. Frågan om vilken instans som ska ansvara för sådana beslut bör utredas och det är viktigt att förstå att undantagen i ramdirektivet *måste* tillämpas för att det ska kunna hållas en rimlig ambitionsnivå när det gäller mål som rör vattenförvaltningen. När det gäller frågan om att peka ut vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade måste det ges tydligare instruktioner i lag (eller lagmotiv) om hur bedömningarna ska gå till och vilka avvägningar som ska

¹⁷⁶ Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit nya föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten som nyligen skickats på remiss. Dessa föreskrifter förändrar inte systematiken, men bedömningsgrunderna ökar i omfattning. Den föreslagna föreskriften är när denna rapport upprättas på remiss.

¹⁷⁷ Jämfört med den närmast jämförbara typen av ytvattenförekomst, givet de fysikaliska förhållanden som beror på vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt förändrade karakteristika.

göras när besluten fattas. Besluten måste också kunna överprövas. Att lämna över beslutanderätten till vattenmyndigheterna utan närmare instruktioner är inte acceptabelt.

Gör en översyn av vem som ska fastställa miljömål enligt havsmiljödirektivet

Vi har ifrågasatt om det är funktionellt att låta Havs- och vattenmyndigheten fastställa kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) för havsmiljön. Det är i hög utsträckning politiska ställningstaganden som ska göras och det finns klara fördelar med att förankra dessa miljömål på en så hög politisk nivå som möjligt.

Gör en översyn av vem som ska fastställa åtgärdsprogram enligt ramdirektivet

Vi har ifrågasatt om det är funktionellt att låta vattenmyndigheterna fastställa åtgärdsprogram. Besluten kräver i hög utsträckning politiska ställningstaganden. Om detta ansvarsområde fortsatt ska ligga hos vattenmyndigheterna måste närmare instruktioner om hur bedömningarna ska gå till och hur olika avvägningar ska göras fastställas i lag (eller tydliggöras i lagmotiv).

Gör en översyn av vem som ska fastställa åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet

Vi har ifrågasatt om det är funktionellt att låta Havs- och vattenmyndigheten ha huvudansvaret för beslut om åtgärdsprogram. Besluten kräver i hög utsträckning politiska ställningstaganden och det finns klara fördelar med att förankra dessa åtgärdsprogram på en så hög politisk nivå som möjligt (riksdagsbeslut).

Överväg en översyn av de svenska miljökvalitetsmål som rör vatten

Av de 16 svenska miljökvalitetsmål som har antagits av riksdagen innefattar åtminstone sex till någon del miljökvalitet i yt- och grundvatten eller havsmiljön.¹⁷⁸ Riksdagens miljökvalitetsmål har liksom havsmiljödirektivet en tydlig ekosystemansats.¹⁷⁹ Samma ansats har även det förslag till framtida svensk havsplanering som lämnats av Havsplaneringsutredningen.¹⁸⁰

Frågan är vilken betydelse de svenska miljökvalitetsmålen får när det samtidigt ska fastställas miljömål för yt- och grundvatten, kustvatten och havsmiljön, som måste anses vara heltäckande. I bästa fall är miljökvalitetsmålen och vattendirektivens miljömål samstämmiga, även om det kommer att uttryckas på olika sätt. I sämsta fall är miljökvalitetsmålen och vattendirektivens miljömål motsägelsefulla och/eller motstridiga. Det är i vart fall mycket svårt att se att de finns några svenska miljökvalitetsmål som gäller vatten som går längre än de miljömål som ska antas med stöd av ramdirektivet eller havsmiljödirektivet, eller att de på något sätt skulle kompletterat direktiven.

¹⁷⁸ De miljökvalitetsmål som berörs är Hav i balans samt Levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Giffri miljö, Myllrande våtmarker, Levande sjöar och vattendrag och Grundvatten av god kvalitet.

¹⁷⁹ Prop. 2009/10:155 s. 76 ff.

¹⁸⁰ SOU 2010:91, kapitel 7.

Nackdelen med att hantera frågor om miljö kvalitet för vatten i olika målprocesser är att det riskerar att minska betydelsen av de miljömål som ska antas enligt ramdirektivet och havsmiljödirektivet. Det blir för många olika typer av mål att hålla reda på och det faktum att målen enligt ramdirektivet och havsmiljödirektivet, till skillnad från vad som gäller svenska miljö kvalitetsmål, ska vara bindande för senare åtgärdsprogram riskerar att förbises. Det bör därför enligt vår uppfattning övervägas att endast reglera miljömål för vatten inom ramen för de miljömål som ska ställas upp enligt ramdirektivet och havsmiljödirektivet.

8.2 Vilka förändringar av ramdirektivet bör Sverige verka för?

Ramdirektivet för vatten behöver enligt vår uppfattning ses över. Ramdirektivet är otydligt, lagtekniskt rörigt och innehåller i vissa delar alltför detaljerade regler för att utgöra en effektiv ram för vattenförvaltningen inom medlemsstaterna. Direktivets regler är till och med i vissa delar motstridiga. Oklarheterna riskerar att leda till en ineffektiv vattenförvaltning inom medlemsstaterna och minskade möjligheter att nå uppsatta miljömål. Det finns också risk för att ramdirektivet leder till en förvaltning som ger ökad administration utan motsvarande miljönytta. Havsmiljödirektivet bör kunna tjäna som förebild vid en sådan översyn. I ett framtida ramdirektiv bör ekosystemansatsen utgöra utgångspunkt för bedömningarna vilka miljömål som ska fastställas inom medlemsstaterna.

Det bör också utvärderas om ramdirektivet för vatten har beaktat de svenska förutsättningarna, med ett mycket stort antal vattenförekomster, i tillräckligt hög grad. Sverige borde, tillsammans med Finland (och eventuellt Norge), analysera och överväga vilka förändringar som kan behövas när det gäller ramdirektivet och särskilt behovet av övervakning av vattenförekomster. Det bör i vart fall utvärderas vilka krav på övervakning som faktiskt ställs och hur de inom direktivets ramar kan anpassas till de svenska förhållandena.

Bilaga 1

Frågor som ställdes:

1. Ecological status (Annex V)

- Have the normative definitions in annex V for surface waters been implemented into national legislation? If so, in what way?
- Is there a national system for classification of ecological status with ecological quality ratios? If so, is this system implemented in national regulations setting fixed values for different biological parameters and for different bodies of waters?

2. Decisions regarding objectives and derogations (art 4)

- Which authority/authorities (please describe type of authority) sets the objectives for different bodies of surface waters, decides what surface waters should be considered as heavily modified, decides to extend deadlines or sets less stringent environmental objectives?
- May individuals (operators or concerned) question such decisions before a national court or in any other way? If so, on what grounds?

3. Permitting procedures and environmental objectives

- How are the environmental objectives (art 4) applied in a permit procedure? Is there a difference between objectives for good ecological status and good chemical status?

4. Programmes of measures

- Which authority/authorities (please describe type of authority) establish programmes of measures (art 11)?
- Do the programmes of measures become legally binding? For other authorities or for individuals? If so, in what way?
- May individuals (operators or concerned) question such programmes before a national court or in any other way? If so, on what grounds?