

# Panta rei

– om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer



CHRISTINA OLSEN LUNDH

# Panta rei

– om miljökrav och miljökravnormer

---

CHRISTINA OLSEN LUNDH



*Till Lukas, Lovisa, Hampus och Truls*

Denna publikation har framställts inom forskningsprogrammet SPEQS, A Systems Perspective on Environmental Quality Standards. Programmet har finansierats av Miljöförvaltningsanslaget Naturvårdsverket och kordinerats av Havsmiljöinstitutet.

© Christina Olsen Lundh och Havsmiljöinstitutet

Omslagsfoto: David Olsson

ISBN: 978-91-982291-1-0

Tryck: Exakta, Malmö, 2016

[www.havsmiljoinstitutet.se](http://www.havsmiljoinstitutet.se)

[www.speqs.se](http://www.speqs.se)

# ÖVERSIKT

Förord

Del I: Allmänt om den EU-rättsliga kontexten samt om att reglera miljö kvalitet såväl på EU-rättslig nivå som på svensk nivå

Kapitel 1-5

Del II: Krav på luftkvalitet

Kapitel 6-9

Del III: Ramvattendirektivet

Kapitel 10-13

Del IV: Marina vatten

Kapitel 14-16

Del V: Buller

Kapitel 17-19

Del VI: Sammanfattande diskussion

Kapitel 20-24

Referenser

Rättsfallsregister

# FÖRORD

Man kan inte två gånger stiga ned i samma flod, i samma vatten stiger vi och stiger vi icke, det är vi och det är icke vi.<sup>1</sup>

Den här boken är resultatet av ett delprojekt inom forskningsprogrammet SPEQS (a Systems Perspective on Environmental Quality Standards), som syftar till att undersöka hur systemet för miljö kvalitetsnormer är uppbyggt och hur det uppfattas av olika intressenter. Programmet har koordinerats av Havsmiljöinstitutet och finansierats av Naturvårdsverket. Tack till alla inom SPEQS och på Havsmiljöinstitutet som på olika sätt stöttat i arbetet. Tack till de olika projektgrupperna och tack till referensgruppen för intressanta möten och seminarier – dessa diskussioner har gett många, för arbetet värdefulla, intryck. För inspirerande samtal och kloka tankar är jag även kollegorna på mark- och miljödomstolen i Vänersborg ett stort tack skyldig. Tack också till Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) där mitt arbete rörande havsmiljödirektivet och miljö kvalitetsnormer för vatten en gång tog sin början, då som ett postdokprojekt inom ramen för forskningsområdet ”Europa och dess gränser”. Ett särskilt innerligt tack till professor Håkan Gustafsson för outtröttligt mentalt, rättsvetenskapligt, filosofiskt, omsorgsfullt och praktiskt stöd under hela arbetet med boken. Utan dig hade allt flutit iväg.

Vänersborg den 14 september 2015

Christina Olsen Lundh

---

1 Citatet brukar tillskrivas Herakleitos men härrör sannolikt inte från honom, utan från Platon i dialogen Kratylos, där Sokrates, i dialog med Hermogenes, uppger att Herakleitos liknar de varande tingen vid en rinnande flod.

# INNEHÅLL

	<b>DEL I</b>	<b>XI</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>EU-rätt med fokus på miljöreglering</b>	<b>24</b>
2.1	Kortfattad EU-historik med fokus på miljöfrågan	24
2.2	Allmänt om EU-rätt	25
2.2.1	Direkt effekt	26
2.2.2	Principen om unionsrättens företräde	28
2.2.3	Allmänna rättsprinciper	29
2.2.4	Medlemsstaternas handlingsutrymme	31
2.2.5	Allmänna tolkningsprinciper	33
<b>3</b>	<b>Implementering av direktiv</b>	<b>36</b>
3.1	Allmänt om direktiv	36
3.1.1	Överföring av direktiv till nationell rätt	36
3.1.1.1	Skyldigheter som måste överföras	41
3.1.1.2	Obestridligt bindande verkan	44
3.1.1.3	Betydelsen av ordalydelse och syfte	48
3.2	När direktiv inte implementeras	49
3.2.1	Impossibilium nulla obligatio est – den lägsta gränsen	51
3.2.2	Inom vad fördragen tillåter – den övre gränsen	53
3.2.3	Effekter för nationell rättstillämpning	54
3.2.3.1	Direktivskonform tolkning	55
3.2.3.2	Att inte vidta vissa åtgärder	55
<b>4</b>	<b>Generellt om att reglera miljökvalitet i Sverige</b>	<b>57</b>
4.1	De två utgångspunkterna: aktören och reaktören	57
4.1.1	Miljömål	58
4.1.2	Miljöbalkens mål	59
4.1.3	Utmaningen	60
<b>5</b>	<b>Miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken</b>	<b>61</b>
5.1	Allmänt om miljöbalkens miljökvalitetsnormer	61
5.1.1	Miljöbalkens fyra typer av miljökvalitetsnormer	62
5.2	Allmänt om genomförande av miljökvalitetsnormer	63



5.3	Ansvar enligt 5 kap. 3 § miljöbalken	65
5.3.1	Tillstånd och tillsyn	66
5.3.1.1	Tillståndets begränsning i tiden	66
5.3.1.2	Prövningens omfattning vid ändring	67
5.3.1.3	Särskilt om tillsyn av tillståndspliktig verksamhet	70
5.3.2	De allmänna hänsynsreglerna	70
5.3.2.1	Bevisbörda, kunskapskrav och miljökonsekvensbeskrivning	72
5.3.2.2	Skälighetsbedömningen	74
5.3.2.3	Strängare krav än bästa möjliga teknik	75
5.3.2.4	Andra normer meddelade enligt 5 kap. 2 § punkterna 2-4	78
5.3.2.5	Förbud	79
5.4	Ansvar enligt miljöbalken i övrigt	80
5.4.1	Gemensamt beslut med gemensamma villkor	80
5.4.2	Återkalla, ompröva, upphäva eller ändra	81
5.4.3	Miljöskyddsområde enligt 7 kap. 19 § miljöbalken	83
5.5	Ansvar enligt annan lagstiftning	84
5.5.1	Planläggning	85
5.5.1.1	Särskilt om översiktsplaner	86
5.5.1.2	Särskilt om detaljplaner	89
5.5.1.3	Kunskapsunderlaget vid detaljpanelläggning	91
5.5.1.4	Bygglov	92
5.5.2	Väglagen, järnvägslagen och andra lagar	93
5.6	Åtgärdsprogram	95
5.6.1	Upprättande av åtgärdsprogram	96
5.6.2	Hur ett åtgärdsprogram styr	100
5.6.2.1	Åtgärdsprogram och prövning eller tillsyn enligt miljöbalken	100
5.6.2.2	Åtgärdsprogram vid planläggning	102
5.6.2.3	Åtgärdsprogrammets tänkta effekter	104
	<b>DEL II</b>	<b>106</b>
<b>6</b>	<b>Luftkvalitet i Europa</b>	<b>107</b>
6.1	Luftföreningar i Europa	107
<b>7</b>	<b>Takdirektivet</b>	<b>111</b>
7.1	Takdirektivets tillämpningsområde	112
7.2	Medlemsstaternas skyldigheter enligt takdirektivet	112

7.3	Krav på genomförande	113
7.4	Utsläpp till luft från stora förbränningsanläggningar	115
7.5	Avfallsförbränningsdirektivet	117
7.6	IPPC-direktivet	118
7.6.1	Genomförande av IPPC-direktivet	120
7.6.2	Industriutsläppsdirektivet	120
7.6.3	Sveriges genomförande av IPPC-direktivet och industriutsläppsdirektivet i motsvarande del	122
7.6.4	Sveriges bristande genomförande av IPPC-direktivet	124
<b>8</b>	<b>Direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa</b>	<b>127</b>
8.1	Direktivets krav på medlemsstaterna	128
8.1.1	Utvärdering och utvärderingströsklar gällande svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider; partiklar, bly, bensen och kolmonoxid	129
8.1.1.1	Fastställande av zoner och tätbebyggelse	129
8.1.1.2	Val av provtagningspunkter	130
8.1.1.3	Placering av provtagningsutrustning	131
8.1.2	Säkerställande av luftkvaliteten	131
8.1.2.1	Ofullständigt försämringsförbud i artikel 12	131
8.1.2.2	Gränsvärden till skydd för människors hälsa	132
8.1.2.3	Kritiska nivåer till skydd för växtligheten	132
8.1.2.4	Nationella exponeringsminskningsmål, målvärden och gränsvärden för PM <sub>2,5</sub> till skydd för människors hälsa	133
8.1.2.5	Långsiktiga mål för ozon	133
8.1.3	Tröskelvärden för larm och för information	133
8.1.4	Bidrag från naturliga källor	134
8.1.5	Möjligheter till förlängning av tidsfristen samt undantag	134
8.1.6	Luftkvalitetsplaner	135
8.1.7	Dotterdirektivet om arsenik, kadmium, kvicksilver; nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften	136
8.2	Genomförande av luftkvalitetsdirektivet	137
8.2.1	Nationella skillnader i genomförande	138
8.2.1.1	Resultatet ska nås och värdena ska hållas	138
8.2.1.2	Rättsligt bindande reglers omfattning	139
8.2.1.3	Om möjligheten att kräva åtgärdsplan	141
8.2.1.4	Skillnader i nationellt genomförande i ljuset av EU-domstolens praxis	142

8.2.2	Miljökvalitetsnormer i luftkvalitetsdirektivet	143
<b>9</b>	<b>Luftkvalitetsdirektivets genomförande i Sverige</b>	<b>147</b>
9.1	Luftsituationen och belastningar	148
9.2	De olika ämnena	148
9.2.1	Svaveldioxid	148
9.2.1.1	Gränsvärde till skydd för människors hälsa	149
9.2.1.2	Kritisk nivå till skydd för växtligheten	149
9.2.2	Kvävedioxid och kväveoxider	150
9.2.2.1	Gränsvärde för kvävedioxid till skydd för människors hälsa	150
9.2.2.2	Kritisk nivå för kväveoxider till skydd för växtligheten	151
9.2.2.3	Svårigheter att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid	151
9.2.3	Kolmonoxid	153
9.2.4	Ozon	154
9.2.4.1	Målvärden för ozon till skydd för människors hälsa	154
9.2.4.2	Målvärden för ozon till skydd för växtligheten	155
9.2.5	Bensen	156
9.2.6	Partiklar	156
9.2.6.1	Målvärden och gränsvärden för PM <sub>2,5</sub> till skydd för människors hälsa	158
9.2.6.2	Nationellt exponeringsmål för PM <sub>2,5</sub>	158
9.2.6.3	Nationell exponeringskoncentrationsskyldighet	160
9.2.6.4	Gränsvärden för PM <sub>10</sub> till skydd för människors hälsa	160
9.2.6.5	Svårigheter att klara gränsvärdet	160
9.2.7	Bly	163
9.2.8	Arsenik, kadmium och nickel samt bens(a)pyren	164
9.2.9	Sveriges implementering i ljuset av industriutsläppsdirektivet	165
9.2.10	Utvärderingströsklar	166
9.2.11	Kommuner och Naturvårdsverket ansvarar för kontrollen	167
9.2.12	Tröskelvärde för larm	167
9.2.13	Information	169
9.3	Ansaret enligt 5 kap. 3 § miljöbalken	170
9.3.1	Tillsyn och provning	170
9.3.1.1	Avvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken	171
9.3.1.2	Tillämpningen av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken	173
9.3.2	Planläggning	173
9.3.2.1	Miljökvalitetsnormer vid antagandet av detaljplan	174

9.3.2.2	Miljö kvalitetsnormer vid bygglovsprövning	175
9.4	Åtgärdsprogram för luft	176
9.4.1	Upprättande av åtgärdsprogram	178
9.4.1.1	Samråd och deltagande	179
9.4.1.2	Åtgärdsprogrammets utformning och innehåll	179
9.4.1.3	Åtgärdsprogrammets fastställande	183
9.4.1.4	Åtgärdsprogrammets styrning	184

**DEL III 187**

**10 Vattenkvalitet i Unionen 188**

**11 Allmänt om Ramvattendirektivet 189**

11.1	Direktivets övergripande syfte och allmänt om vad som måste göras	190
------	---	-----

**12 Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten 192**

12.1	Allmän beskrivning av avrinningsdistriktet	194
12.2	Påverkan och effekter till följd av mänskligt handlande samt ekonomi	195
12.3	Sammanfattning av registret över skyddade områden	196
12.3.1	Områden enligt artikel 7	197
12.3.2	Områden som har fastställts för skydd av ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter	197
12.3.3	Badvattendirektivet	198
12.3.4	Sårbara områden enligt nitratdirektivet	201
12.3.5	Avloppsvattendirektivet 91/271/EEG	201
12.3.6	Natura 2000-områden	203
12.4	Klassificering enligt ramvattendirektivet	204
12.4.1	God ytvattenstatus	205
12.4.2	Ekologisk ytvattenstatus	205
12.4.3	Kemisk ytvattenstatus	209
12.4.3.1	Prioriterade farliga ämnen	211
12.4.3.2	Övergångsregler i artikel 22	212
12.4.4	Konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster	213
12.4.5	Grundvattenstatus	214
12.4.5.1	Direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring	215
12.4.6	Begreppet miljö kvalitetsnormer i ramvattendirektivet	216
12.5	Miljömålen – miljö kvalitetskraven	218

12.5.1	Förbättra, skydda och återställa	219
12.5.2	Undantag	220
12.5.3	Försämringsförbudet – preventionskravet	221
12.5.3.1	Försämringsförbudet – ett självständigt krav	223
12.5.3.2	Hur mycket försämring som är en försämring	226
12.5.3.3	Långvarigheten hos en försämring	230
12.5.3.4	Kravet gäller ekologisk, kemisk och kvantitativ status	231
12.5.3.5	När inte alla nödvändiga åtgärder måste vidtas	231
12.5.4	Nödvändiga åtgärder men inte nödvändigtvis alla	238
12.5.4.1	God kemisk ytvattenstatus	239
12.5.4.2	God ekologisk status	242
12.5.4.3	God grundvattenstatus	244
12.5.4.4	Skyddade områden	245
12.6	Åtgärderna i åtgärdsprogrammet	246
12.6.1	Grundläggande åtgärder: genomföra vissa direktiv	247
12.6.2	Grundläggande åtgärder: kombinerat tillvägagångssätt	247
12.6.2.1	Gränsvärden för utsläpp	248
12.6.2.2	Bästa tillgängliga teknik och krav därutöver	248
12.6.3	Grundläggande åtgärder: täckning av kostnaderna för vattentjänster	252
12.6.3.1	Ekonomisk analys	253
12.6.3.2	Totalkostnader, externaliteter och konkurrerande användningsområden	254
12.6.3.3	Bristande prissättning, en miljöskadlig subvention	254
12.6.3.4	En vidare tolkning av begreppet vattentjänster	255
12.6.3.5	Vattenräkenskaper; vatteneffektivitetsmål och vattenhandel	256
12.6.4	Grundläggande åtgärder: hållbar vattenanvändning	257
12.6.5	Grundläggande åtgärder: dricksvatten	259
12.6.5.1	Skyddszoner	259
12.6.5.2	Dricksvattendirektivet	260
12.6.6	Grundläggande åtgärder: vattenuttag och uppdämning	260
12.6.7	Grundläggande åtgärder: grundvatten	261
12.6.8	Grundläggande åtgärder: oavsiktliga incidenter	261
12.6.9	Kompletterande åtgärder	261
12.6.10	Genomförande av åtgärdsprogram	262
12.6.10.1	Behov av lämpliga förvaltningsstrukturer	262
12.6.10.2	Operativ övervakning	263

12.6.10.3	Mer målinriktade insatser krävs	264
12.7	Mål i EU-domstolen rörande ramvattendirektivet	266
12.8	Direktivets miljökvalitetskrav och krav på normer som kan höja BAT	271
12.8.1	Miljökvalitetskrav enligt ramvattendirektivet	271
12.8.2	Ramvattendirektivets miljökvalitetsnormer enligt industriutsläppdirektivet	279
<b>13</b>	<b>Det svenska genomförandet av ramvattendirektivet: lagstiftning</b>	<b>281</b>
13.1	Hur Sverige organiserat förvaltningen	281
13.1.1	Vattenförvaltningens arbetscykel	282
13.1.2	Förvaltningsplaner	284
13.2	Kartläggning och analys	285
13.2.1	Karaktärisering	285
13.3	Statusklassificering för ytvattenförekomster	286
13.3.1	Konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten	287
13.3.1.1	Ekologisk potential	291
13.3.2	Ekologisk status	294
13.3.2.1	Biologiska kvalitetsfaktorer	296
	Biologiska kvalitetsfaktorer: växtplankton i sjöar	296
	Biologiska kvalitetsfaktorer: vattenvegetation (makrofyter)	299
	Biologiska kvalitetsfaktorer: kiselalger i vattendrag	300
	Biologiska kvalitetsfaktorer: bottenfauna i sjöar	302
	Biologiska kvalitetsfaktorer: bottenfauna i vattendrag	304
	Biologiska kvalitetsfaktorer: fisk i sjöar	304
	Biologiska kvalitetsfaktorer: fisk i vattendrag	306
13.3.2.2	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer	308
	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: näringsämnen i sjöar	308
	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: näringsämnen i vattendrag	309
	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: siktdjup i sjöar	309
	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: syrgas i sjöar	309
	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: försurning i sjöar	310
	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: försurning i vattendrag	310
	Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: särskilda förorenande ämnen i sjöar och vattendrag	310
13.3.2.3	Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer	313
	Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: kontinuitet i sjöar	313
	Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: kontinuitet i vattendrag	313

	Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: hydrologisk regim i sjöar	314
	Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: hydrologisk regim i vattendrag	315
	Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: morfologi i sjöar	315
	Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: morfologi i vattendrag	316
13.3.2.4	Fastställandet av ekologisk status	316
13.3.3	Kemisk status	318
13.3.4	Statusklassificering för grundvattenförekomster	319
13.3.4.1	Kvantitativ grundvattenstatus	319
13.3.4.2	Kemisk grundvattenstatus	320
13.4	Kvalitetskrav	321
13.4.1	Vattendelegationens beslut om miljökvalitetskrav	322
13.4.2	Försämringsförbudet	323
13.4.3	Undantagen	325
13.4.3.1	Tiden för när kvalitetskraven ska vara uppfyllda	325
13.4.3.2	Status som inte kan uppnås och vissa försämringar	325
13.4.4	Skyddade områden – strängaste kravet	327
13.5	De beslutade normerna	329
13.5.1	Miljökvalitetsnormer för grundvatten	332
13.5.1.1	Vattenmyndighetens beslutade normer	332
13.5.2	Miljökvalitetskraven i ljuset av EU-rättens krav på rättsligt införlivande	332
13.5.2.1	Miljökvalitetskraven enligt punkten 4	333
13.5.2.2	EU-rättsligt krav: klara och precisa rättsligt bindande regler	336
13.5.2.3	EU-rättsligt krav: möjligheten att höja kraven över BAT	338
13.5.2.4	Miljöbalken: miljökvalitetsnormerna måste följa av direktivet	339
13.6	Ansvaret enligt 5 kap. 3 § miljöbalken	342
13.6.1	Tillsyn och prövning	342
13.6.1.1	Ansökans omfattning: Edensforsen och Långgölsmåla	345
13.6.1.2	Tidpunkten för att uppnå kraven: Hamn vid Norvikudden	347
13.6.1.3	Alla slags miljökvalitetsnormer ska beaktas: Ladvattenån, Rundbacken och Gamleby	348
13.6.2	Kunskapskrav och MKB	349
13.6.2.1	Godkänd MKB är en processförutsättning	349
13.6.2.2	Bristfällig MKB är ett rättegångshinder	350
13.6.2.3	MKB och ansökans avgränsning	351
13.6.2.4	Brister i utredningen	353

13.6.2.5	Utredningsansvarets omfattning	354
13.6.2.6	Myndigheternas kunskapsansvar	363
13.6.2.7	Att hitta kunskap – VISS	364
13.6.3	Platsval	365
13.6.4	Tillräckliga skyddsåtgärder för att följa normen	366
13.6.5	Föreläggande om åtgärder	367
13.6.6	Tillståndsbegränsning i tiden	368
13.6.7	Omrövning	369
13.6.7.1	Begränsningen i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken	371
13.6.7.2	Gamla vattenanläggningar som saknar tillstånd	372
13.6.7.3	Gamla anläggningar med tillstånd	373
13.6.7.4	Ny prövning	376
13.6.8	Diffusa källor	378
13.7	Åtgärdsprogram	378
13.7.1	Upprättande och fastställande av åtgärdsprogram	379
13.7.2	Krav på innehåll	379
13.7.2.1	Åtgärder i åtgärdsprogram och åtgärder i lag	380
13.7.3	Åtgärdsprogrammen som antagits	384
13.7.3.1	Bemyndigande att meddela föreskrifter	387
13.8	Övervakningsprogram	388
	<b>DEL IV</b>	<b>389</b>
<b>14</b>	<b>Havsmiljödirektivet</b>	<b>390</b>
14.1	Bakgrund	390
14.2	Havsmiljödirektivets syfte	390
<b>15</b>	<b>Havsmiljödirektivets krav på medlemsstaterna</b>	<b>392</b>
15.1	God miljöstatus i den marina miljön: adaptiv förvaltning baserad på ekosystemansatsen	393
15.1.1	Steg 1: inledande bedömning	395
15.1.1.1	Analys av grundläggande egenskaper och förhållanden	396
15.1.1.2	Analys av de viktigaste faktorerna som påverkar miljötillståndet	398
15.1.1.3	Inledande bedömning: ekonomisk och social analys	400
15.1.1.4	Den inledande bedömningen i olika medlemsländer	401
15.1.2	Steg 2: fastställa god miljöstatus med stöd av elva deskriptorer	401
15.1.2.1	Kommissionens kriterier och indikatorer	403



15.1.2.2	God miljöstatus i relation till tillstånd, påverkan och belastning	405
15.1.3	Steg 3: fastställa miljömål	406
15.1.3.1	Befintliga miljömål	407
15.1.3.2	Hur indikatorerna ska vägas samman	408
15.1.4	Steg 4: fastställa och genomföra övervakningsprogram	408
15.1.5	Steg 5: utarbeta åtgärdsprogram	409
15.1.5.1	Om havets tillstånd är kritiskt: åtgärdsplan	410
15.1.6	God miljöstatus i den marina miljön: miljötillståndet	410
15.1.6.1	Undantag	411
15.1.6.2	Försämringsförbud	412
15.2	God miljöstatus i den marina miljön: utnyttjande och användning	412
15.3	Direktivets krav i korthet	413
15.3.1	Miljökvalitetsnormer i IPPC/industriutsläppsdirektivets mening	415
<b>16</b>	<b>Sveriges implementering</b>	<b>417</b>
16.1	Marin strategi	417
16.1.1	Steg 1: inledande bedömning	418
16.1.1.1	Grundläggande förhållanden	418
16.1.1.2	Aktiviteter som behöver och värderar havet men belastar det	419
16.1.1.3	Ekosystemtjänster som speglar belastningarnas effekter	421
16.1.1.4	Drivkrafter och styrmedel	425
16.1.1.5	Bristanalys	427
16.1.2	Steg 2: fastställa vad som avses med god miljöstatus	428
16.1.2.1	God miljöstatus	428
16.1.2.2	Hänsyn till fortsatt tillämpning av befintliga miljömål	429
16.1.2.3	Geografisk överlappning och indelning i statusklasser	429
16.1.2.4	God miljöstatus för var och en av deskriptorena	432
16.1.2.4.1	Deskriptor 1: biologisk mångfald.	432
16.1.2.5	Miljökvalitetsnormen "god miljöstatus"	437
16.1.2.5.1	Indikatorer för att bedöma om tillståndet uppnåtts	440
16.1.2.6	Undantag	442
16.1.3	Steg 3: fastställa miljökvalitetsnormer	443
16.1.3.1	Normerna	444
16.1.3.1.1	Tillförsel av näringsämnen och organiskt material	444
16.1.3.2	Synpunkter på normerna	447
16.1.4	Steg 4: fastställa och genomföra övervakningsprogram	449

16.1.5	Steg 5: utarbeta åtgärdsprogram	450
16.2	Miljö kvalitetsnormerna i ljuset av EU-rättens krav på rättsligt införlivande	451
16.2.1	Övergripande norm	451
16.2.1.1	Implementera med klara och precisa regler	452
16.2.1.2	Strängare krav än BAT	453
16.3	Ansvar enligt 5 kap. 3 § miljöbalken	453
	<b>DEL V</b>	<b>455</b>
<b>17</b>	<b>Buller</b>	<b>456</b>
<b>18</b>	<b>EU:s bullerreglering</b>	<b>458</b>
18.1	Direktivet om bedömning och hantering av omgivningsbuller	459
18.1.1	Bullermått	459
18.1.2	Bullerberäkningsmetoder	460
18.1.2.1	Medlemsstaternas bullermått	461
18.1.3	Strategiska bullerkartor	461
18.1.4	Handlingsplaner	462
18.1.4.1	Tysta områden	462
18.1.5	Information till allmänheten	463
18.1.6	Rapportering	463
18.1.7	Implementering av bullerdirektivet	463
18.1.8	Sammanfattande synpunkter på bullerdirektivets konkreta krav	465
18.2	Andra direktiv som hanterar buller	465
<b>19</b>	<b>Sveriges reglering av utomhusbuller</b>	<b>468</b>
19.1	Bullerkartläggning	469
19.2	Miljö kvalitetskrav för buller	470
19.2.1	Preciseringar av bullernormen	472
19.3	Buller i planeringen	473
19.3.1	Bostäder vid vägar och järnvägar	474
19.3.2	Bostäder utsatta för flygbuller	475
19.3.3	Buller och PBL	476
19.3.3.1	PBL:s krav på att förebygga buller	477
19.3.3.2	Lov som i detaljplan villkoras av bulleråtgärd	478
19.3.3.3	Redovisning av bullervärden vid detaljplaneläggning	479
19.3.3.4	Redovisning av bullervärden vid bygglov utanför detaljplan	480

19.3.3.5	Tysta områden	481
19.4	Omgivningsbuller vid prövning och tillsyn	483
19.4.1	Bedömningen	485
19.4.2	MKB	486
19.4.3	Normer vid prövning och tillsyn	487
19.4.3.1	Buller från trafik, spårtrafik och flygplatser	487
19.4.3.2	Begränsningar av flygtrafikbuller	488
19.4.3.3	Buller från byggplatser	490
19.4.3.4	Buller från industrier och hamnar	491
19.4.3.5	Buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon	494
19.4.3.6	Buller från skjutbanor och skjutfält	494
19.4.3.7	Buller från vindkraft	496
	<b>DEL VI</b>	<b>498</b>
<b>20</b>	<b>Introduktion till sammanfattande diskussion</b>	<b>499</b>
20.1	Att implementera direktiv	499
20.2	Miljökvalitetsnormer enligt unionsrätten	500
20.3	Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken	501
<b>21</b>	<b>Unionsrättsliga miljökrav</b>	<b>506</b>
21.1	Luftkvalitetsdirektivet	506
21.2	Ramvattendirektivet	507
21.2.1	Försämringsförbudet	508
21.2.2	Ramvattendirektivets krav på åtgärder över BAT-nivån	508
21.3	Havsmiljödirektivet	509
21.3.1	Försämringsförbudet	509
21.4	Bullerdirektivet	509
21.5	IPPC/Industriutsläppsdirektivet	510
21.5.1	Miljökvalitetsnormer enligt IPPC/IED i luftkvalitetsdirektivet	510
21.5.2	Miljökvalitetsnormer enligt IPPC/IED i ramvattendirektivet	511
21.5.3	Miljökvalitetsnormer enligt IPPC/IED i havsmiljödirektivet	512
21.5.4	Miljökvalitetsnormer enligt IPPC/IED i bullerdirektivet	512
21.6	Andra skäl att ställa krav utöver BAT	512
<b>22</b>	<b>Direktivens implementering i Sverige</b>	<b>514</b>
22.1	Luftkvalitet	514

22.2	Vatten	514
22.2.1	Försämringsförbudet: varken självständigt eller tydligt	516
22.2.2	Kommissionens motiverade yttrande	517
22.3	Havsmiljö	518
22.4	Buller	518
22.5	IPPC/Industriutsläppsdirektivet	520
22.6	Uppdelningen enligt 5 kap. 2 § miljöbalken	520
<b>23</b>	<b>Miljö kvalitetsnormers genomförande i Sverige</b>	<b>523</b>
23.1	Tillsyn och prövning	524
23.2	Åtgärdsprogram	527
23.2.1	Åtgärdsprogram för luft, vatten och buller	527
23.2.1.1	Luft	527
23.2.1.2	Vatten	528
23.2.1.3	Buller	528
23.2.2	Relationen åtgärdsprogram och planer	529
<b>24</b>	<b>Enskildas möjligheter att agera</b>	<b>530</b>
24.1	Klagomål på miljö kvaliteten	530
24.2	Ställa krav på behöriga myndigheter att agera	532
	<b>Referenser</b>	<b>533</b>
	<b>Rättsfallsregister</b>	<b>544</b>

# DEL I

ALLMÄNT OM DEN EU-RÄTTSLIGA KONTEXTEN  
SAMT OM ATT REGLERA MILJÖKVALITET SÅVÄL PÅ  
EU-RÄTTSLIG NIVÅ SOM PÅ SVENSK NIVÅ.

# I. INLEDNING

Det här arbetet handlar om de krav rätten ställer på viss miljö kvalitet. Det som mer specifikt ska analyseras är de svenska miljö kvalitetsnormerna. Det övergripande syftet är att göra *en samlad rättslig analys av systemet för miljö kvalitetsnormer i Sverige*; från själva sättandet av normer till dess att de genomförs. Den ledande tanken med arbetet är alltså att ge en översiktlig och samlad bild av miljö kvalitetsnormerna som vi har att förhålla oss till i svensk rätt samt, i viss mån, vad det innebär att förhålla sig till dem och hur vi kan förhålla oss till dem.

Redan här ska en terminologisk fråga understrykas; nämligen att begreppet ”miljö kvalitetsnorm” i arbetet används synonymt med ”bestämmelse om miljö kvalitet.” Detta är i enlighet med vad regeringen uttryckte i prop. 2003/04:2 i samband med den förändring av lydelsen i 5 kap. 2 § miljö balken som sedermera gjordes. Miljö balkskommittén hade föreslagit att termen ”miljö kvalitetsnorm” skulle reserveras för bindande gränsvärden eftersom kommittén menade att ordet ”miljö kvalitetsnorm” kommit att få en vedertagen betydelse i svensk rätt, nämligen ett bindande gränsvärde. Regeringen påpekade emellertid att en sådan begränsning varken skulle innebära en kodifiering av ett inarbetat begrepp eller bidra till ökad tydlighet. Regeringen uttryckte som sin mening att termen ”miljö kvalitetsnorm” är lämplig i en samlande funktion eftersom den är lättanvänd och väl beskriver sin innebörd då ”miljö kvalitetsnorm”, enligt regeringen, är synonymt med just ”bestämmelse om miljö kvalitet”<sup>2</sup>.

I den mån jag använder begreppet miljö kvalitetsnorm i ett visst sammanhang så anges det i framställningen, t.ex. ”miljö kvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening” eller ”miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljö balken.” Ofta använder jag något av begreppen ”miljö kvalitetskrav” eller ”miljö krav” – särskilt i den mån kraven på viss miljö kvalitet härrör från EU. Anledningen är att de krav som unionen ställer är just miljö kvalitetskrav. Dessa miljö kvalitetskrav ska införlivas rättsligt i medlemsstaterna och föreskrivna krav på miljö kvalitet ska faktiskt nås. Begreppet ”miljö kvalitetsnorm” är sparsamt förekommande i EU-rättsliga dokument och fyller ingen allmänbeskrivande funktion utanför tillämpningsområdet för vart och ett av de direktiv som det förekommer i.

Att det i Sverige meddelas miljö kvalitetsnormer har oftast sin grund i att en rättsakt från EU ställer krav på just bestämmelser om miljö kvalitet. Utfärdandet av miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljö balken bygger i mycket stor utsträckning på unionsrättsliga skyldigheter och i sådana fall utgår analysen från de krav som EU-rätten ställer på sina medlemsstater.<sup>3</sup> Detta eftersom fördragets bestämmelser om genomförande av direktiv och principen om EU-rättens företrädare, i kombination med den unionsrättsliga principen om lojalt samarbete, innebär att de är förpliktigade att såväl rättsligt implementera som att nå de resultat som direktivet föreskriver. Analysen av det svenska systemet med miljö kvalitetsnormer utgår därför från de rättsligt bindande krav som unionsrätten ställer.

---

2 Prop. 2003/04:2, s. 22.

3 Bindande miljö kvalitetsnormer föreskrevs inte i Sverige förrän Sverige, genom EES-avtalet och senare genom medlemskapet i EU, ålades att genomföra miljö kvalitetsdirektiven. För en kort historisk bakgrund om miljö kvalitetsnormer i Sverige, se SOU 2005:113, s. 59 f.

När det gäller *vilka* unionsrättsliga miljö kvalitetskrav som analyseras i arbetet begränsas dessa till dem som i och med genomförandet i det svenska rättssystemet har införlivats genom sådana miljö kvalitetsnormer som hanteras i 5 kap. miljöbalken. Av den anledningen har jag t.ex. avgränsat bort Natura 2000-bestämmelserna. Ur ett EU-rättsligt perspektiv, med utgångspunkt från att direktiv ställer krav på viss miljö kvalitet utifrån angiven begreppsdefinition, så ställer t.ex. habitatdirektivet sådana krav som därmed utgör miljö kvalitetsnormer i vid bemärkelse.<sup>4</sup> Emellertid har dessa bestämmelser inte implementerats i Sverige med stöd av 5 kap. miljöbalken utan tillståndsprövningen regleras för sig i 7 kap. miljöbalken. Jag börjar alltså med att se till vilka miljö kvalitetsnormer som finns i den svenska regleringen (dvs. bestämmelser som antagits med stöd av 5 kap. miljöbalken). Därefter tas steget till den unionsrättsliga nivån och de direktiv som ställer de miljö kvalitetskrav som resulterat i de svenska reglerna och utgår från denna. Analysen tar sedan sin början på europarättslig nivå.

Miljö kvalitetsnormer utfärdade enligt bemyndigandet i 5 kap. miljöbalken finns idag<sup>5</sup> i följande förordningar, här angivna i kronologisk ordning med avseende på när de utfärdats:

- Förordning (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Dessa har sin EU-rättsliga grund i och implementerar *rådets direktiv 78/659/EEG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden*, senast ändrat genom rådets förordning (EG) nr 807/2003 och rådets direktiv 79/923/EEG om kvalitetskrav för skaldjursvatten, ändrat genom rådets direktiv 91/692/EEG. Med verkan den 23 oktober 2013 har direktiv 78/659/EEG upphävts att gälla av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG (ramvattendirektivet).
- Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Dessa har sin EU-rättsliga bakgrund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG).
- Förordning (2004:675) om omgivningsbuller. Dessa har sin EU-rättsliga bakgrund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller.
- Luftkvalitetsförordning (2010:477). Dessa har sin EU-rättsliga bakgrund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa.
- Havsmiljöförordning (2010:1341). Dessa har sin EU-rättsliga bakgrund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljö politikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

Miljö kvalitetsnormerna som meddelats i enlighet med 5 kap. miljöbalken hanteras nedan med utgångspunkt i områdena ”luft”, ”vatten” och ”omgivningsbuller”. För varje område behandlas först de EU-rättsliga aspekterna följt av Sveriges implementering. I analysen av

4 Se t.ex. Backes och van Rijswijk (2013), s. 19.

5 Maj 2015. Ytterligare miljö kvalitetsnormer har utfärdats i form av föreskrifter.

Sveriges implementering ligger fokus på vad som kan benämnas som vald implementeringsstrategi. Syftet är, som angavs inledningsvis, att göra en samlad rättslig analys av det svenska systemet. Eftersom normerna i stor utsträckning vilar på EU-rättslig grund är de unionsrättsliga implementeringskraven en viktig del av analysen.

Det innebär att mycket handlar om att identifiera hur stort eller litet handlingsutrymme som medlemsstaterna har när de implementerar direktivet i fråga.

Arbetets disposition följer i princip ovanstående upplägg. Den första delen omfattar, förutom denna inledning, en översiktlig genomgång av grundläggande EU-rätt med bäring på reglering av miljökvalitet. Eftersom de unionsrättsakter som ligger till grund för de svenska miljökvalitetsnormerna samtliga är direktiv läggs särskild vikt vid denna typ av unionslagstiftning samt vilka krav fördraget ställer på nationell implementering av densamma.

Arbetets följande delar behandlar luft, vatten och buller. Delarna är upplagda på samma sätt. Först analyseras vilka krav ett direktiv ställer, därefter hur Sverige implementerat det. Såväl till antal sidor som till utförlighet i deskriptionen och ambitionen i analysen föreligger slagsida mot den del som hanterar vatten. Anledningen till detta är att den rättsliga diskussionen (såväl bland praktiskt verksamma jurister som inom akademien) just nu är livligast gällande de nationellrättsliga implikationerna av de miljökvalitetskrav som EU-rätten ställer ifråga om vattenmiljön.

I arbetets sista del sammanfattas och diskuteras slutligen de tidigare behandlade miljökvalitetsnormerna utifrån de slutsatser som dragits i arbetets tidigare delar. Ambitionen är att i denna del vidga analysen till att omfatta helheten.

Allt flyter och det flyter snabbt. Det ständiga inflödet av nya regler och rättsfall på området har gjort det nödvändigt med en tidsmässig avgränsning. Regler och rättsfall är analyserade fram till januari 2015. En dom angående ramvattendirektivets försämringsförbud som meddelades av EU-domstolen i juli 2015 har ändå lyckats flyta in i boken – slutsatserna från domen har i möjligaste mån inarbetats i manus trots att det redan då befann sig på korrekturstadium.

Viktigt att framhålla är att min vetenskapliga hemvist är rättsvetenskap och inte naturvetenskap. Miljö rätt innebär med nödvändighet att naturvetenskapliga frågor beskrivs och behandlas på olika sätt – jag har dock inte stått för någon som helst analys beträffande de naturvetenskapliga förklaringarna utan all sådan information har hämtats från andra källor. Förhoppningsvis har jag läst och tolkat dem på ett rimligt sätt.



# 2. EU-RÄTT MED FOKUS PÅ MILJÖREGLERING

## 2.1 Kortfattad EU-historik med fokus på miljöfrågan

Vad som nu kallas för EU, dvs. den europeiska unionen, är sprungen ur tre olika gemenskaper. Den europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) från 1951 (som ingicks på en begränsad tid om 50 år och som därför upphörde att existera i juli 2002), den europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) från 1957 samt den europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), också från 1957. Den slutliga versionen av EEG-fördraget antogs i Rom varför fördraget ofta går under namnet Romfördraget. Skydd av miljön nämns inte över huvud taget i Romfördraget – det var på 50-talet inte någon viktig politisk fråga och inte heller på nationell nivå fanns särskilt många lagar som syftade till miljöskydd.<sup>6</sup>

Oron för miljön växte under 1960-talet. Vid Stockholmskonferensen 1972 upplevde deltagande EG-länder (de sex ursprungliga) att de inte fick något gehör för sina krav på internationella miljöåtgärder varpå EG:s regeringschefer höll ett möte i Paris i oktober 1972. Mötet deklarerade att ekonomisk expansion inte är ett mål i sig utan att det ska resultera bland annat i ökad levnadsstandard och ökad livskvalitet samt att särskild uppmärksamhet ska ges till icke-materiella värden som skyddet av miljön. Det beslutades också att ett miljöhandlingsprogram skulle antas.<sup>7</sup> Gemenskapens första handlingsprogram för miljöskydd antogs sedermera år 1973. Sedan dess har ytterligare sex miljöhandlingsprogram antagits. Dessa är tänkta att ge en övergripande vägledning för EU:s miljö- och klimatpolitik och det senaste, det sjunde, gäller för tiden 2014-2020.

Fördragen genomgick sedan ett antal förändringar. Den europeiska enhetsakten antogs år 1986 (i kraft 1987) och syftade till att fullborda den *inre marknaden* (som skulle ersätta den *gemensamma* marknaden) per den 1 januari 1993. Enhetsakten innebar ett stort antal förändringar av de ursprungliga fördragen och formaliserade gemenskapens lagstiftningskompetens inom ett antal nya områden, bland annat miljöskyddsområdet. Genom enhetsakten infördes en avdelning VII om ”miljö” som bestod av artiklarna 130r, 130s och 130t i EEG-fördraget (motsvaras idag av artiklarna 191-193 Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, FEUF). Beslut om åtgärder till skydd för miljön måste vid denna tid antas enhälligt, till skillnad från beslut som rörde inre marknaden, vilka kunde antas med majoritetsröster (nuvarande artikel 114). Detta ledde till omfattande diskussioner rörande vilken artikel som skulle utgöra rättslig grund för åtgärder på miljöområdet; kommissionen och parlamentet argumenterade oftast för artikel 114

---

6 Jans och Vedder (2011), s. 3 kallar denna period för *den första fasen*. *Den andra fasen* anger författarna till 1972 – 1987; *den tredje fasen* 1 juli 1987 till 1993; *den fjärde fasen* den 1 november 1993 till 1997; *den femte fasen* 1997-2009 (den så kallade post Amsterdam- och post Nice-fasen) samt *den sjätte fasen* 2009- (post Lissabon-fasen).

7 Bullentin EC 1972, No 10, såsom denna återgetts i Jans och Vedder (2011), s. 3. Se även Krämer (2011), s. 4 samt Langlet och Mahmoudi (2011), s. 51.

(majoritetsbeslut) medan medlemsstaterna (genom rådet) föredrog artikel 192 (enhålliga beslut).<sup>8</sup>

Fördraget om Europeiska unionen antogs år 1992 i Maastricht. Samtidigt ändrades namnet på den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG) till Europeiska Gemenskapen (EG) för att återspegla att gemenskapen omfattade mycket mer än ekonomiska frågor.<sup>9</sup> Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993 och innebar alltså en formell uppdelning mellan EU och EG. I stora, något förenklade, drag omfattade EG det till stora delar överstatliga samarbetet kring den inre marknaden medan EU även innefattade det mellanstatliga samarbetet kring bland annat utrikespolitik. Genom Maastrichtfördraget infördes majoritetsbeslut även för miljöområdet.

Fördragen kom att ändras ytterligare, bland annat genom Amsterdamfördraget<sup>10</sup> som trädde i kraft i oktober 1999 och genom Nicefördraget<sup>11</sup> som trädde i kraft i februari 2003. Genom Amsterdamfördraget infördes medbeslutandeförfarandet för miljöfrågor (nuvarande FEUF artikel 192(1)) även om majoritetsbeslutet fanns kvar för vissa frågor (artikel 192(2)).

Den 1 december 2009 trädde Lissabonfördraget<sup>12</sup> i kraft. Lissabonfördraget ersatte förvisso inte EU-fördraget och EG-fördraget men genomförde en lång rad förändringar i dem samt ändrade namn på EG-fördraget. Det heter numer Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF) vilket återspeglar att EG upphört att existera som ett separat rättssubjekt. Euratom finns emellertid kvar som egen juridisk person. Den mest betydelsefulla förändringen inom miljöpolitikens område som Lissabonfördraget medförde var att en separat rättsgrund för energiområdet infördes samt att klimatfrågan lades till som en prioriterad fråga för EU (FEUF artikel 191). Lissabonfördraget innebar också ett förtydligande av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Av störst betydelse för miljöområdet, med avseende på detta arbete, är att EU har exklusiv kompetens att lagstifta inom områden som rör den gemensamma handelspolitiken samt avseende bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskepolitiken. I övrigt är den inre marknaden, miljö, transporter och energi, områden där lagstiftningskompetensen är delad mellan unionen och medlemsstaterna.<sup>13</sup>

## 2.2 Allmänt om EU-rätt

Unionsrätten har en självständig ställning, såväl i förhållande till medlemsstaternas rättsordningar som till folkrätten; ett förhållande som konsekvent understrukits av EU-domstolen.<sup>14</sup> Även om stater ingår internationella avtal som är rättsligt bindande så bibehåller de avtalslutande staterna sin suveränitet. Dock måste suveräniteten utövas i enlighet med

8 Krämer (2011), s. 5.

9 Maastrichtfördraget, artikel G.A (1).

10 EGT C 340, 1997, s. 145-308.

11 EGT C 80, 2001, s. 1-87.

12 EGT C 306, 2007, s. 1-202.

13 För en utförligare redogörelse av den europeiska unionens uppbyggnad, historia, principer och kompetensfördelning samt betydelsen av detta för miljöpolitiken, se t.ex. Langlet och Mahmoudi (2011), kap. 1-4; Jans och Vedder (2011), kap. 1-3, s. 139 ff.

14 Detta har i sig gett upphov till en divergerande syn på samarbetet som grupperats efter två huvudlinjer; de som hävdar att EU:s befogenheter och legitimitet aldrig kan jämföras med en stats eftersom EU inte är någon stat och endast stater kan ha konstitutioner och de som hävdar att EU, som är försett med ett avancerat institutionellt ramverk där institutionerna har befogenhet att utfärda bindande rättsregler för såväl stater som enskilda, redan har en konstitution; se Zetterquist (2004).

de skyldigheter som åligger dem enligt avtalet ifråga jämte övrig internationell rätt. I detta avseende är avtalen som ligger till grund för EU-samarbetet speciella; fördragen reglerar nämligen inte endast relationen mellan parterna till fördraget utan kan sägas utgöra en ny rättsordning inom folkkrätten. *En särskild rättsordning* har införts genom fördragen; en rättsordning som införlivats i medlemsstaternas rättssystem genom att fördragen trätt i kraft. Därigenom har staterna, inom begränsade områden, inskränkt sina suveräna rättigheter och skapat ett regelverk som inte endast medlemsstaterna lyder under, utan även deras medborgare och domstolar.<sup>15</sup>

Inskränkningen av staternas suveräna rättigheter innebär alltså en kompetensbegränsning för staternas del. Detta innebär i sin tur att det är omöjligt för medlemsstaterna att senare göra gällande en ensidig åtgärd som kan strida mot denna rättsordning. Den makt som utövas genom gemenskapsrätten kan inte variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning. Det skulle äventyra förverkligandet av fördragsmålen och leda till en förbjuden diskriminering.<sup>16</sup> Att det handlar om en inskränkning av suveräniteten återspeglas även i principen om tilldelade befogenheter som innebär att EU endast kan vidta åtgärder på områden där medlemsstaterna har tilldelat unionen befogenheter genom fördragen för att nå de mål som fastställs där (EUF artikel 5 (2)).

Ur ovanstående kan *principen om EU-rättens direkta effekt* i nationella rättsordningar<sup>17</sup> samt *principen om EU-rättens företräde* framför nationell rätt härledas.

### 2.2.1 Direkt effekt

Med *direkt effekt* avses att en unionsrättslig regel kan åberopas direkt vid en nationell domstol; det fordras alltså inte att det finns en regel i nationell lagstiftning som motsvarar den unionsrättsliga regeln. Allt innehåll i unionens rättsakter har inte direkt effekt och eftersom EU-domstolen har exklusiv kompetens att tolka unionsrätten så är det upp till den att avgöra vilka regler som har direkt effekt. Generellt anses en bestämmelse ha direkt effekt om den är tillräckligt *klar och preciserad*<sup>18</sup> samt om den uppfyller ställda krav på *ovillkorlighet*.<sup>19</sup> Vad gäller primärrätten så har klara, precisa och ovillkorliga regler direkt effekt i såväl förhållandet enskild-offentlig myndighet (vertikal direkt effekt)<sup>20</sup> som i förhål-

15 Mål 26/62 *van Gend en Loos* samt Mål 6/64 *Costa mot ENEL*.

16 Mål 6/64 *Costa mot ENEL* och mål 106/77 *The Italian Finance Administration mot Simmenthal*.

17 I mål 26/62 *van Gend en Loos* prövade domstolen huruvida en fördragsartikel kunde ha direkt effekt i nationell rätt på så sätt att medborgare i medlemslandet kunde tillerkännas rättigheter som en nationell domstol måste skydda och konstaterade härvid att:

To ascertain whether the provisions of an international treaty extend so far in their effects it is necessary to consider the spirit, the general scheme and the wording of those provisions.

Domstolen ansåg också att direkt effekt följde av ”the spirit, the general scheme and the wording” i fördragsartikeln.

18 Den får inte vara alltför allmänt hållen utan måste vara tillräckligt precis för att kunna tillämpas i ett enskilt fall. Att den behöver tolkas innebär inte ett hinder för direkt effekt.

19 Ev. övergångsperioder ska ha löpt ut och den ska ej vara beroende av en implementeringsåtgärd. Om det föreligger en skyldighet att implementera (som det gör för t.ex. direktiv) så anses kravet på ovillkorlighet uppfyllt när implementeringstiden löpt ut.

20 Mål 26/62 *van Gend en Loos*.

landet mellan privata rättssubjekt (horisontell direkt effekt).<sup>21</sup> Beträffande sekundärrättsliga rättsakter tillämpas principen analogt.<sup>22</sup>

*Förordningar* äger, enligt FEUF artikel 288, allmän giltighet och är till alla delar bindande och *direkt tillämpliga* i varje medlemsstat. Det innebär att de ska tillämpas som direkt gällande rätt i domstolar och av myndigheter samt att de kan åberopas av enskilda. Ett medlemsland behöver därmed inte och *får inte heller* (såvida det inte är särskilt stadgat i förordningen) transformera eller inkorporera en förordning i nationell rätt. Domstolen har uttalat att:

En förordning har (...), på grund av sin rättsliga karaktär och sin funktion i det gemenskapsrättsliga systemet av rättskällor, omedelbara verkningar och kan därför ge upphov till rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna är skyldiga att skydda.<sup>23</sup>

Samt vidare att:

En förordnings direkta tillämplighet kräver att den träder i kraft och tillämpas för eller emot rättssubjekten utan någon åtgärd varigenom den införlivas i nationell rätt. (...) Medlemsstaterna är i synnerhet förpliktade att inte vidta någon åtgärd som kan påverka domstolens behörighet att uttala sig om alla frågor som rör tolkningen av gemenskapsrätten (...) vilket innebär att varje förfarande varigenom en rättsregels gemenskapskaraktär döljs för dem som är underkastade regeln, är otillåtet.<sup>24</sup>

Principen om unionsrättens företräde gör alltså att existensen av en förordning på ett visst område vanligtvis markerar att medlemsstaterna ska undvika nationell lagstiftning inom det området.

*Direktiv* riktar sig till medlemsstaterna och inte till enskilda. De är bindande för varje medlemsstat med avseende på det *resultat* som ska uppnås - men det är upp till medlemsstaternas nationella myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.<sup>25</sup> Till skillnad från förordningarna måste alltså direktiven implementeras i nationell lagstiftning.<sup>26</sup> Till ett direktiv kopplas vanligen ett beslut om en tidsgräns, en implementeringstid, inom vilken direktivet ska vara helt genomfört i medlemsstaterna. De grundläggande villkoren för att ett direktiv ska ha direkt effekt gäller; reglerna ska vara klara, precisa och ovillkorliga.<sup>27</sup> För att uppfylla kravet på ovillkorlighet måste im-

21 Mål 43/75 *Defrenne*.

22 Unionens rättskällor delas vanligen upp i två grupper: primärrätt och sekundärrätt. *Primärrätten* omfattar de mellanstatliga avtalen; fördragen samt de dokument (protokoll och förklaringar) som hör till dem. Varje förändring i primärrätten görs genom ett nytt fördrag som måste ratificeras av samtliga medlemsstater. *Sekundärrätten* är de rättsakter som antagits med primärrätten som rättslig grund. Sekundärrättens giltighet härleds på så sätt ur primärrätten. Sekundärrätten antas av EU:s institutioner, främst rådet och parlamentet, och utgörs bland annat av förordningar, direktiv och beslut.

23 Mål C-34/73 *Variola*, punkten 8.

24 Mål C-34/73 *Variola*, punkterna 10 och 11.

25 FEUF artikel 288.

26 Efterlevnaden av skyldigheter som uppkommer genom unionsrätten, särskilt beträffande direktiv, benämns ofta som "implementering", se t.ex. Jans och Vedder (2011), s. 139.

27 Att domstolen under vissa villkor ansett att direktiv har direkt effekt har dock kritiserats. För en redogörelse av kritiken, se Chalmers et al. (2006), s. 371 ff.

plementeringstiden ha löpt ut.<sup>28</sup> Den direkta effekten är dock begränsad till det vertikala perspektivet och då endast mot staten.<sup>29</sup> Grundtanken är att en medlemsstat inte ska kunna neka den enskilde medborgaren gemenskapsrättsligt grundande rättigheter genom sin oförmåga eller bristande vilja att genomföra direktivet.<sup>30</sup> Direktiv och implementeringen av direktiv, särskilt sådana som innefattar miljö kvalitetskrav, behandlas utförligt i ett eget delkapitel längre fram.

### 2.2.2 Principen om unionsrättens företräde

*Principen om unionsrättens företräde* utgör ett logiskt och nödvändigt komplement till principen om direkt effekt. I målet *Costa mot ENEL* slogs de grundläggande principerna för unionsrättens företräde fast. Dessa utgår från att om den makt som utövas genom unionsrätten skulle variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning, så skulle det äventyra förverkligandet av fördragsmålen. Därför måste det vara omöjligt för medlemsstaterna att senare göra gällande en ensidig åtgärd som kan strida mot unionsrätten. Företrädesprincipen gäller oavsett digniteten på den konkurrerande

28 Se mål 41/74 *Van Duyn*, punkten 12 där det också påpekas att det är nödvändigt att i varje enskilt fall undersöka huruvida en regel kan ha direkt effekt i relationen mellan medlemsstaten och individer.

29 Begränsningen kommer av att direktiv riktar sig till medlemsstater. Att utsträcka denna rättspraxis till att även omfatta förhållanden mellan enskilda skulle, enligt domstolen, innebära att unionen gavs rätt att ålägga enskilda skyldigheter med omedelbar verkan, trots att den endast givits sådan behörighet i de fall där den har fått rätt att anta förordningar (mål C-91/92 *Paola* punkten 24). I mål 152/84 *Marshall* (punkterna 48-49) konstaterar domstolen:

När det gäller argumentet att ett direktiv inte kan åberopas gentemot en enskild skall framhållas att ett direktiv enligt artikel 189 i fördraget endast har bindande karaktär - vilket är en förutsättning för att det skall kunna åberopas vid nationell domstol - i förhållande till "varje medlemsstat till vilken det är riktat." Härav följer att ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild och att en bestämmelse i ett direktiv inte som sådan kan åberopas gentemot denne. Det bör därför undersökas om motparten i det här fallet skall anses ha agerat i egenskap av enskild. I detta avseende skall anmärkas att när enskilda rättssubjekt har möjlighet att stödja sig på ett direktiv i en talan gentemot staten, kan de göra detta oavsett om denna agerar i egenskap av arbetsgivare eller offentlig myndighet. I båda fallen är det angeläget att staten hindras från att dra nytta av sin underlåtenhet att följa gemenskapsrätten.

Situationen har gett upphov till gränsdragningsproblem och har kritiserats i såväl doktrin som av generaladvokater. För en diskussion kring kritiken, se Cramér (1998), s. 421. Cramér påpekar även förekomsten av en *indirekt effekt*; den skyldighet som enligt EU-domstolen (vilken dock ej använt termen ifråga) åvilar nationella domstolar att tolka regler i nationell rätt i överensstämmelse med relevant unionsrätt. Principen om direktivskonform tolkning av nationell rätt innebär att nationella domstolar, så långt möjligt, är förpliktade att tolka tillämplig nationell rätt i ljuset av materiellt relevanta unionsrättsliga direktiv med målsättningen att förverkliga dess syften. Denna förpliktelse inträder efter implementeringstidens utgång men omfattar all nationell rätt, oavsett om den tillkommit före eller efter direktivet. Av detta följer att regler i ett direktiv som implementerats bristfälligt *kan* få betydelse vid en nationell domstol även då de inte uppfyller kriterierna för direkt effekt, Cramér (1998), s. 422 f.

30 Se mål 148/78 *Tullio Ratti*: Den medlemsstat som inte inom föreskriven tid har vidtagit de i direktivet föreskrivna åtgärderna för genomförandet av detta, kan följaktligen inte gentemot de enskilda åberopa sin egen underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som direktivet innehåller (punkten 22).

nationella rättskällan. Principen om unionsrättens företräde gäller även om den nationella rättskällan har konstitutionell status.<sup>31</sup> Principerna om unionsrättens direkta effekt och om unionsrättens företräde har sedan kommit att ligga till grund för *principen om pre-emption*, spärrverkan, se nedan om medlemsstaternas handlingsutrymme.

### 2.2.3 Allmänna rättsprinciper

Allmänna rättsprinciper har en stark ställning som rättskälla inom EU-rätten på så sätt att vissa allmänna rättsprinciper fått komplettera primärrätten och format rättens innehåll. Störst betydelse har rättsprinciper fått i svåra fall där avsaknaden av tydliga regler gör att domstolen är tvungen att stödja sitt resonemang på moraliska eller politiska värderingar vilka dock uttrycks i juridisk språkdräkt. Rättsprinciperna anses stå för mer grundläggande och bestående värden än regler men är samtidigt vagare och anger sällan någon automatisk rättsföljd.<sup>32</sup> En regel kan dock många gånger vara ett konkret uttryck för en allmän rättsprincip och bör då tolkas mot bakgrund av denna.<sup>33</sup>

31 Mål 6/64 *Costa mot ENEL*. I mål 106/77 *The Italian Finance Administration mot Simmenthal* ställdes frågan om en nationell domares förpliktelse enligt unionsrätten, att inte tillämpa en nationell bestämmelse som befunnits strida mot unionsrätten, gäller över en nationell konstitutionell förpliktelse att hänvisa alla mål som rör problem med kompatibilitet till den nationella konstitutionsdomstolen. Frågan besvarades jakande.

32 I sammanhanget värd att nämna (kortfattat) är Ronald Dworkin (1978), s. 24 f., och dennes distinktion mellan principer och regler:

Rules are applicable in an all-or-nothing fashion. If the facts a rule stipulates are given, then either the rule is valid, in which case the answer it supplies must be accepted, or it is not, in which case it contributes nothing to the decision. (...) Even those [principles] which look most like rules do not set out legal consequences that follow automatically when the conditions provided are met (...) Principles have a dimension that rules do not - the dimension of weight or importance. When principles intersect (...) one who must resolve the conflict has to take into account the relative weight of each (...) Rules do not have this dimension.

Se även de Sadeleer som diskuterar Dworkin i ljuset av den kritik som framförts mot Dworkins distinktion. de Sadeleer (2002), s. 307 drar slutsatsen att det krävs en nyansering i den distinktion som hos Dworkin framträder som så skarp. Bengoetxea menar att en trend är att ju mer allmän en princip är, desto mer skiljer den sig från en rättsregel. Han noterar att *From the study of legal principles by these disciplines* [civil law, public international law, constitutional law, community law] *one can conclude that these principles maintain some kind of link with the explicit norms of the different branches of positive law, that they are versatile, and that they make reference to elements of different nature and scope*, Bengoetxea (1993), s. 72. Sands (1995), s. 184 f. föreslår att positivrättsliga regler ska ses som en praktisk formulering av principer och att tillämpningen av principer i de oändligt varierande situationer som kan uppstå i verkliga livet syftar till att få till stånd rättvisa (*justice*) i alla rättsaker. Se även Bosselmann (2008), s. 43 ff. som diskuterar vad som gör en princip till en rättslig princip.

33 Detta uttrycks t.ex. av EU-domstolen i Förenade målen 201/85 och 202/85 *Marthe Klensch m. fl. mot statssekreteraren för jordbruk och vinodling*, punkten 9:

...förbudet mot diskriminering i artikel 40.3 i fördraget (...) [är]endast (...) ett specifikt uttryck för den allmänna princip om likabehandling som är en av de grundläggande principerna i gemenskapsrätten. Enligt denna princip får jämförbara situationer inte behandlas på olika sätt, om detta inte är objektivt motiverat.

Det är EU-domstolen som, suveränt och i sista hand, avgör hur unionsrätten ska tolkas och härvid utvecklas de allmänna rättsprinciperna. Några av principerna härrör från den allmänna folkcrätten som har haft inflytande på EU-rätten. Andra principer har utvecklats från bestämmelserna i fördraget och i vissa fall har EU-domstolen inspirerats av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och av medlemsstaterna ingångna internationella avtal rörande skyddet av de mänskliga rättigheterna samt allmänna tendenser i medlemsländernas rättsordningar.<sup>34</sup>

Exempel på principer som har särskild betydelse för miljöskyddet, oavsett vad rättsakten ifråga handlar om, är principen om hög skyddsnivå och integrationsprincipen. Dessa principer riktar sig främst till institutionerna men kan få betydelse även i andra sammanhang.<sup>35</sup>

Enligt FEUF artikel 3, ska unionen som ett av sina mål verka för *en hög skyddsnivå* för miljön. Principen infördes i fördraget genom enhetsakten 1987, i vad som idag är FEUF artikel 114 (3); alltså gällande åtgärder vilkas huvudsyfte är förverkligandet av den inre marknaden. Genom Maastrichtfördraget skrevs den även in i kapitlet om miljöpolitiken, i nuvarande FEUF artikel 191 (2). Formuleringarna i de båda artiklarna skiljer sig. Enligt artikel 114 (3) ska kommissionen utgå från en hög skyddsnivå för hälsa, säkerhet, miljö- och konsumentskydd när den utarbetar förslag som syftar till att upprätta den inre marknaden. Inom ramen för sina respektive befogenheter ska parlamentet och rådet *sträva efter* att nå detta mål. Hög skyddsnivå ska alltså beaktas i själva lagstiftningsförslaget men behöver endast *eftersträvas* när lagstiftningen antas.<sup>36</sup> Enligt artikel 191 (2) ska unionens miljöpolitik syfta till en hög skyddsnivå. Någon klar definition av ”hög skyddsnivå” saknas. Det är emellertid klart att det inte är detsamma som den tekniskt sett högsta möjliga skyddsnivån. I frånvaro av en tydlig standard är det antagligen rimligt med en relativ bedömning; den nivå som de miljömässigt mer progressiva medlemsstaterna tillämpar bör då vara utgångspunkten.<sup>37</sup> Så länge det handlar om rättsakter antagna genom unionens miljökompetens är det också möjligt för de enskilda medlemsstaterna att anta egna rättsakter för att uppnå en högre skyddsnivå. Om rättsakten syftar till att harmonisera den inre marknaden ser emellertid situationen annorlunda ut (se nedan om medlemsstaternas handlingsutrymme).

*Integrationsprincipen* kan utläsas i FEUF artikel 11, av vilken framgår att framgår att:

Miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

Se även mål C-13/94 *P mot S och Cornwall County Council*, punkten 18

34 Hettne och Orken Eriksson (2005), s. 24 f. samt s. 44.

35 Se t.ex. mål C-513/99 *Concordia*, där EU-domstolen menar att det med beaktande av fördragets artikel 6 (nu FEUF art. 11) inte är uteslutet att en upphandlande myndigheten (vid offentlig upphandling) kan tillämpa miljöskyddskriterier vid bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (punkten 57).

36 Langlet och Mahmoudi (2011), s. 72.

37 Langlet och Mahmoudi (2011), s. 73. Se t.ex. mål C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl*, punkten 49:

Även om det ostridigt är så att gemenskapens miljöpolitik (...) skall syfta till en hög skyddsnivå, behöver inte denna skyddsnivå nödvändigtvis vara den tekniskt sett högsta möjliga för att vara förenlig med denna bestämmelse. Såsom angetts ovan under punkt 43 tillåts nämligen medlemsstaterna (...) att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder.

Innebörden är att för alla beslut inom viktiga verksamhetsområden ska beslutets inverkan på miljön beaktas. Den allmänna formuleringen gör klart att integrationsprincipen omfattar hela fördraget.<sup>38</sup>

Frågan om behovet av att integrera miljöfrågorna i den övriga gemenskapspolitiken uppmärksammades först i det tredje miljöhandlingsprogrammet. Orsaken var att man kunnat konstatera att gemenskapens jordbruks-, transport-, och regionalpolitik hade avsevärda effekter på miljön. Miljöskyddets införlivande med all sektoriell politik har lyfts till en av gemenskapens huvudprinciper, och den har generell tillämplighet på alla gemenskapens beslut. Integrationsprincipen anses därmed vara en av de viktigaste principerna inom gemenskapen med relevans för miljön.

En viktig fråga som återstår är vad det är, mer exakt, som ska integreras. Fördraget anger ”miljöskyddskraven” – men vad innebär dessa? Fördragen saknar en tydlig definition av vad som avses; i vilken utsträckning och hur ska miljöhänsyn integreras? Frågan är också huruvida integrationsprincipen verkligen indikerar att miljöskyddskraven ska prioriteras. Jans påpekar att en bred tolkning av integrationsprincipen (att låta miljöskyddskraven som ska integreras omfatta de mål som anges i alla fall i artikel 191 (1) och (2), samt beakta artikel 191 (3)) innebär en allmän skyldighet för unionens institutioner att göra en integrerad och balanserad prövning av alla relevanta miljöaspekter när någon (annan) policy ska antas. Däremot, menar Jans, innebär integrationsprincipen antagligen inte att miljöfrågorna har prioritet, såtillvida att man i händelse av konflikt med andra policyområden kan tillmäta miljöfrågorna någon form av extra värde, rättsligt sett.<sup>39</sup>

Att en hög skyddsnivå för miljön måste vara utgångspunkten i kommissionens förslag även när syftet med förslaget är att harmonisera marknaden kan ses som ett utslag av integrationsprincipen.<sup>40</sup>

### 2.2.4 Medlemsstaternas handlingsutrymme

Som nämndes ovan följer principen om *pre-emption* bland annat av principen om EU-rättens företräde. Spärrverkan innebär kortfattat att medlemsstaternas lagstiftning inte får stå i strid med unionsrätten. Varje föreskrift i befintlig nationell lagstiftning som står i strid med en unionsbestämmelse blir otillämplig i och med att gemenskapsreglerna träder i kraft. Därtill kommer att fördragsbestämmelserna och direkt tillämpliga rättsakter *hindrar att nya nationella lagstiftningsakter antas med giltig verkan till den del de är oförenliga med gemenskapsreglerna*.<sup>41</sup> Omfattningen av spärrverkan varierar med tre huvudtyper av situationer: exklusiv kompetens, delad kompetens och kompetensen att vidta stödjande eller koordinerande aktiviteter. Kortfattat innebär huvudtyperna följande.

I de fall unionen har *exklusiv kompetens* är blotta existensen av kompetensen nog för att

38 Jans och Vedder (2008), s. 17. Se även Krämer (2011), s. 20.

39 Jans och Vedder (2008), s. 17. För en analys av integrationsprincipen och då särskilt av i vilken utsträckning gemenskapens övriga politikområden verkligen anpassats för att bli mer kompatibla med gemenskapens miljöpolicy, se t.ex. Dhondt (2003).

40 Se Langlet och Mahmoudis diskussion kring att principen om hög skyddsnivå är det tydligaste uttrycket för kravet på att miljöskydd ska integreras, Langlet och Mahmoudi (2011), s. 84 f.

41 Domstolen har preciserat principen om spärrverkan och uttryckligen angett tre situationer då spärrverkan ska anses föreligga (Mål 218/85 *CERAFEL*, punkten 13): 1) Då unionsrätten uttömmande reglerat ett område. 2) Då nationella regler står i direkt konflikt med unionsrättens. 3) Då nationella regler stör den gemensamma marknads funktion. Se även mål C-106/77 *Simmenthal*, punkten 17.



hindra nationell lagstiftning. Medlemsstaterna har alltså helt överfört lagstiftningskompetensen till EU.<sup>42</sup> Inom vilka områden så är fallet framgår av FEUF artikel 3. Bland annat gäller det för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Om *kompetensen är delad så måste unionen faktiskt ha ianspråktagit kompetensen* för att spärrverkan ska inträda. Det innebär att medlemsstaterna endast får utöva sin befogenhet så länge och i den mån som unionen inte har utövat sin.<sup>43</sup> Områden där delad kompetens föreligger är bland annat miljö, energi, jordbruk och fiskeri, med undantag för bevarandet av havets biologiska resurser, samt den inre marknaden.<sup>44</sup> Inom vissa områden har EU befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas egna åtgärder. EU får inte harmonisera inom dessa områden.<sup>45</sup> Det gäller t.ex. industri, utbildning och turism.<sup>46</sup> Om medlemsstaterna inte har överfört någon kompetens till EU så saknar EU rätt att reglera inom området ifråga.

Unionens miljömål är bland annat att bevara och skydda miljön, skydda människors hälsa och att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt. Ungefär samma mål har medlemsstaterna med sin miljöpolitik. Om unionen inte vidtar åtgärder inom ett område har medlemsstaterna kvar kompetensen att göra så, förutsatt att åtgärderna är förenliga med gemenskapsrätten i övrigt. Om unionen agerar hindrar inte det medlemsstaterna från att vidta åtgärder inom miljöområdet i stort; spärrverkan inträder endast beträffande det som reglerats av gemenskapen och i den utsträckning som det har reglerats.<sup>47</sup>

I diskussionerna inför Sveriges eventuella anslutning till EU befrades att medlemskapet skulle begränsa Sveriges möjligheter att bedriva en egen, ambitiös, miljöpolitik. Sedan Sverige blev medlem har emellertid EU vidtagit ett flertal miljöpolitiska åtgärder som i flera fall kan anses ha en högre ambitionsnivå än Sverige traditionellt har haft inom samma områden. Det innebär att EU inte längre betraktas som ett miljöpolitiskt problem på samma sätt som under 1990-talet.<sup>48</sup> Frågan om medlemsstaternas utrymme för egna åtgärder parallellt med EU:s åtgärder har emellertid inte förlorat sin betydelse.

Eftersom EU:s miljö kvalitetskrav främst återfinns i sekundärrättsliga akter grundade på FEUF artikel 192 kommer medlemsstaternas handlingsutrymme då sekundärrättslig lagstiftning saknas att behandlas mycket översiktligt, liksom handlingsutrymmet när den sekundärrättsliga akten grundas på FEUF artikel 114.<sup>49</sup> Beträffande direktiv antagna på FEUF artikel 192 diskuteras handlingsutrymmet mer utförligt under kapitlet om implementering av direktiv, nedan.

Kortfattat kan, om möjligheten att införa miljöskyddande bestämmelser *när sekundärrättslig reglering saknas*, sägas att ett medlemsland förvisso har möjlighet att sätta sitt miljöskydd högt, även om det innebär diskriminerande åtgärder och begränsningar i handeln. Medlemslandet måste i sådana fall visa att det verkligen är nödvändigt och rimligt att vidta

42 FEUF artikel 2 (1).

43 FEUF artikel 2 (2).

44 FEUF artikel 4.

45 FEUF artikel 2 (5).

46 FEUF artikel 6.

47 För analys av spärrverkanprincipens utveckling och på vilka olika sett den definierats, se t.ex. Cross (1992).

48 Langlet och Mahmoudi (2011), s. 95.

49 För en utförligare beskrivning, se t.ex. Langlet och Mahmoudi (2011), kap. 3 och Krämer (2011), kapitel 3.

åtgärden för att skydda miljön. Åtgärden måste därtill vara proportionell.<sup>50</sup> Prövningen av medlemslandets åtgärder görs då mot relevanta artiklar i FEUF, t.ex. artikel 34 som innebär ett generellt förbud mot kvantitativa handelshinder och åtgärder med motsvarande verkan vid import.<sup>51</sup> ”Åtgärder med motsvarande verkan” är alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna.<sup>52</sup> Artikel 34 kan sägas ge uttryck för en skyldighet för medlemsstaterna att iaktta icke-diskrimineringsprincipen och principen om ömsesidigt erkännande avseende varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater.<sup>53</sup> FEUF artikel 36 medger undantag enligt vissa förutsättningar.

Om sekundärrättslig reglering finns är medlemsstaternas utrymme för strängare miljöreglering beroende av vilken artikel som utgör rättslig grund för unionens reglering. Vanligtvis handlar det, när det gäller miljöområdet, om FEUF artikel 192 eller artikel 114.

Åtgärder som beslutats med stöd av artikel 192 är av minimikaraktär. De utgör en minsta standard för miljöskyddet. Åtgärderna som antagits enligt artikel 192 ska heller inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Införandet är dock villkorat av att reglerna måste vara förenliga med fördraget (d.v.s får t.ex. inte innebära ”åtgärder med motsvarande verkan”) och de måste anmälas till kommissionen. Artikel 192 medger endast *strängare* skyddsåtgärder; inte *andra* åtgärder än de som avses i den sekundärrättsliga akten. Rättsakter som antagits med artikel 192 som grund har alltså antagits till *skydd för miljön* och alla medlemsstater måste implementera ett miljöskydd som når upp till minst denna nivå. Direktiv som antas med artikel 192 som grund benämns ofta som *miljöskyddsdirektiv* eller *minimidirektiv*.

Om en åtgärd antagits med artikel 114 som grund är det primära syftet inte att skydda miljön, även om kommissionen när den utformar ett förslag måste utgå från en hög skyddsnivå. Syftet med artikel 114 är att *harmonisera marknaden*, varför medlemsstaterna som huvudregel måste implementera reglerna så som de ser ut. Direktiv som antas med artikel 114 som grund benämns ofta som *harmoniseringsdirektiv*. Utrymmet för en medlemsstat att anta avvikande nationella regler är mycket begränsat – just eftersom åtgärder grundade på artikel 114 syftar till att harmonisera marknaden. Visst utrymme finns (t.ex. genom den så kallade miljögarantin) att tillämpa strängare nationella regler, men det ska till väldigt speciella situationer. Att hävda ett längre gående miljöskydd är tämligen svårt eftersom kommissionen ska ha beaktat en hög skyddsnivå för miljön redan vid antagandet av direktivet.

### 2.2.5 Allmänna tolkningsprinciper

Ansvar för den praktiska tillämpningen av unionsrätten vilar i första hand på medlemsstaternas nationella domstolar och myndigheter men det är EU-domstolen som har exklusiv kompetens att tolka unionsrätten.<sup>54</sup> Den har, jämte förstainstansrätten, uppgiften att säker-

50 Artiklarna 34-36 FEUF samt EU-domstolens domar i *Danska Flaskmålet* (C-302/86), *Toolex-målet* (C- 473/98) samt *Vallonska avfallsmålet* (C-2/90).

51 Samma förbud gäller vid export enligt artikel 35. Förbudet mot kvantitativa handelshinder och åtgärder med motsvarande verkan har direkt effekt och ska tillämpas direkt i medlemsstaternas domstolar. Se domstolens dom i mål 26/62 *van Gend en Loos*. Även andra artiklar i fördraget kan aktualiseras, t.ex. sådana som rör jordbruket – fast då har man hamnat inom gemenskapens exklusiva kompetens vilket innebär att åtgärder *inte får* vidtas.

52 Mål 8/74 *Dassonville* punkten 5.

53 Langlet och Mahmoudi (2011), s. 98.

54 Se mål 26/62 *Van Gend en Loos*.

ställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget.<sup>55</sup> För att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten på nationell nivå har de nationella domstolarna getts en rättighet (om det är högsta instans i aktuell fråga och det föreligger osäkerhet; en skyldighet<sup>56</sup>) att vid tveksamhet ställa frågor om tolkningen till EU-domstolen.<sup>57</sup>

Tre tolkningsprinciper kan särskilt urskiljas inom EU-rätten (eller snarare, i hur EU-domstolen vanligtvis tolkar EU-rätt); *lingvistisk tolkning*, det vill säga texttrogen tolkning utifrån bestämmelsens ordalydelse, *systematisk tolkning*, det vill säga tolkning mot bakgrund av logiken i bestämmelsens utformning, bestämmelsens systematiska placering i rättsakten och de använda begreppen samt *funktionell eller teleologisk tolkning* (mot bakgrund av bestämmelsens grundläggande syften, funktion eller effekter inom det unionsrättsliga regelverket). Vid den lingvistiska tolkningen måste EU-domstolen förhålla sig till lika många språkversioner som det finns officiella språk i medlemsstaterna; alla språkversioner är lika autentiska. Om det finns viktiga nyanskillnader mellan de olika språkversionerna äger samtliga fortfarande giltighet men den texttroga tolkningen måste kompletteras med andra tolkningsmetoder.<sup>58</sup>

Unionsrätten ska tolkas autonomt i förhållande till medlemsstaternas nationella rättsordningar.<sup>59</sup> Innebörden av det är att även om ett visst begrepp används i ett direktiv på svenska så är det inte säkert att det har samma innebörd som motsvarande svenska begrepp i svensk nationell rätt. EU-domstolen betraktar EU-rätten som ett sammanhängande normsystem där nytillkomna texter förutsätts bygga på det redan etablerade regelverket och passa in i detta.<sup>60</sup> Det måste till såväl en subjektiv metod för att utröna *the common intention of the high contracting parties*, parternas vilja<sup>61</sup>, som en mer objektiv, relativt det unionsrättsliga systemet, funktionell metod.<sup>62</sup> Oftast innebär domstolens tolkning

55 FEUF, artikel 220.

56 Se mål 283/81 CILFIT, punkterna 13-16.

57 Fördragets artikel 234. Eftersom en nationell myndighet saknar kompetens att utföra en sådan prövning (se mål 314/85 *Foto-Frost*, punkterna 11-15) föreligger det en skyldighet för alla nationella domstolar att i relevanta fall ställa en sådan fråga. Om hur EU-domstolen tolkar rätten, rättfärdigar (*justify*) sina beslut och till en del utgör en politisk kraft inom gemenskapen, se Bengoetxea (1993).

58 Se mål T-374/04, *Tyskland mot kommissionen*, punkten 96, 97 och 100 samt förenade målen C-6/90 och C-9/90 *Andrea Francovich och Danila Bonifaci m. fl. mot Italienska republiken*.

59 I målet CILFIT framhöll domstolen att de olika språkversionerna alla är lika autentiska och att tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse innefattar en jämförelse mellan språkversionerna men också att unionsrätten använder en egen terminologi och att juridiska begrepp inte nödvändigtvis har samma betydelse inom unionsrätten som i en nationell rättsordning. (Mål 283/81 *Srl CILFIT* punkterna 18 och 19). Om utvecklingen av konceptet (att unionsrätten är autonom) i rättspraxis m.m., se Barents (2004), s. 240 ff.

60 Något som lett till att jurister från medlemsstater med *common law*-system kritiserat domstolen för att inte i tillräcklig utsträckning rätta sig efter texten som den ska tolka, Due (1999), s. 76.

61 Parternas vilja är inte alltid helt lätt att finna; ett sätt är att vända sig till förarbeten (om detta, se t.ex. Öberg (2000)) göra en så kallad historisk tolkning, studera ingresser eller preambler eller studera en rättsakts förändring mellan olika läsningar (se t.ex. generaladvokat Jääskinen's förslag till avgörande i C-461/13).

62 I mål 6/60 *Humblet* uttalade domstolen att:

Domstolen kan emellertid inte nöja sig med den bokstavliga tolkningen, och den anser det nödvändigt att kontrollera om denna tolkning bekräftas av andra kriterier, särskilt beträffande de höga fördragslutande parternas gemensamma vilja och lagens syfte.

Den uppfattning som uttrycks av EU-domstolen är att det inte är tillräckligt med en ren

att den analyserar bestämmelsen i sin kontext och baserar argumentationen på denna så som dess syfte uttrycks i preambeln eller i den fördragsartikel som gett kompetensen att anta rättsakten ifråga.<sup>63</sup>

---

textanalys, en rent lingvistisk tolkning, utan att det måste till något mer. Vid en funktionell tolkning utgår man från att bestämmelserna är avsedda att fylla en nyttig och effektiv funktion inom ramen för det unionsrättsliga systemet, Bernitz (2006), s. 66. Det innebär att normen sätts in i det system som, enligt EU-domstolens uppfattning, bildar EU och EU-rätten. Med andra ord finns en föreställning om att ett system existerar och att tolkningen av en norm måste anpassas till detta; normen måste ges den nödvändiga effekt som följer av det system som normen existerar i. Se även Bengoetxea (1993).

63 Due (1999), s. 77.

# 3. IMPLEMENTERING AV DIREKTIV

Inledningsvis görs en genomgång av allmänna implementeringskrav beträffande direktiv, härafter hanteras särskilda implementeringskrav på direktiv som innefattar miljö kvalitetskrav.

## 3.1 Allmänt om direktiv

Nedan görs en kortfattad genomgång av vilka krav som i allmänhet ställs på medlemsstaterna vid implementeringen av direktiv. I teorin kan två eller fyra faser urskiljas i implementeringsprocessen:<sup>64</sup>

1. *Överföring* av direktiv till nationell rätt.
2. *Operationalisering*; t.ex. utpekande av ansvariga och behöriga myndigheter.

De två första faserna är nära sammanhängande och behandlas ofta tillsammans i litteraturen.

3. *Tillämpning* av de regler som utfärdats på grundval av direktivet.
4. *Genomdrivande*. Det måste finnas system för övervakning beträffande att de nationella reglerna följs samt, om nödvändigt, sanktioner om så inte är fallet.

Även fas tre och fyra behandlas ofta tillsammans då de främst är intressanta att se till sedan implementeringstiden gått ut.

### 3.1.1 Överföring av direktiv till nationell rätt

Enligt fördraget ska ett direktiv 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.<sup>65</sup> Av fördragets ordalydelse följer alltså att det för medlemsstaterna bindande elementet handlar om *resultatet*. Medlemsstaterna är förpliktade att faktiskt uppnå resultat som formulerats klart och tydligt.<sup>66</sup> Därav följer att direktiv kan beskrivas som ”indirekt lagstiftning” där meningen är att länderna ska nå det avsedda *resultatet* på det sätt som bäst överensstämmer med deras egna rättstraditioner.<sup>67</sup> Vanligen formuleras direktivets skyldigheter som instruktioner till medlemsstaterna. Staterna ska kanske förbjuda något eller vidta åtgärder för att uppnå något.

I direktiven anges det sista datum innan vilket medlemsländerna måste ha införlivat de lagar och administrativa åtgärder som behövs för att efterleva direktivet. Det är emellertid

64 För en beskrivning av faserna, se t.ex. Jans och Vedder (2011), s. 139 ff.

65 FEUF artikel 288 (3).

66 Mål C-494/01 *kommissionen mot Irland*.

67 Schütze (2012), s. 323.

viktigt att notera att även om medlemsstaterna inte är skyldiga att *besluta* om åtgärder före implementeringstidens utgång så måste medlemsstaterna avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.<sup>68</sup>

Fördragets ordalydelse ger alltså medlemsländerna en viss frihet vid implementeringen. Medlemsstaternas frihet har emellertid begränsats av EU-domstolens praxis i kombination med *principen om lojalt samarbete*. Principen framgår av FEU artikel 4 och innebär att medlemsstaterna är förpliktade att:

vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs.<sup>69</sup>

Det åligger, enligt domstolen, medlemsstaterna att säkerställa att reglerna som inrättats verkligen tillämpas och följs.<sup>70</sup> Vidare har domstolen uttalat att skyldigheten att samarbeta lojalt åvilar alla statliga organ, oavsett om dessa är lagstiftande, verkställande eller dömande och på alla nivåer.<sup>71</sup> Därigenom omfattas även enskilda till vilka staten delegerat myndighetsutövning. Handlande i strid med lojalitetsprincipen kan utgöra ett självständigt fördragsbrott då medlemsstaterna är skyldiga att underlätta institutionernas verksamhet.<sup>72</sup> Lojalitetsprincipen har fått stor betydelse genom att domstolen tillämpar den som självständig grund för medlemsstaternas skyldigheter inom gemenskapen. Ibland tillämpas den också i förening med explicita regler som uttrycker skyldigheter. Vid överträdelse av lojalitetsförpliktelsen kan kommissionen väcka talan mot staten.<sup>73</sup>

68 Se t.ex. mål C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL (Wallonska avfallsmålet)*, punkten 45 och Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl* punkten 60.

69 Se t.ex. mål C-165/91 *van Munster* där domstolen konstaterade att principen om lojalt samarbete innebär ett krav på de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att använda alla medel som står till deras förfogande för att uppnå fördragets syften (punkterna 32 och 33).

70 Mål C-494/01 *kommissionen mot Irland*, punkterna 116-117

71 Se t.ex. mål C-224/01 *Gerhard Köbler*, punkten 32, där domstolen konstaterar att:

En stat vars ansvar görs gällande på grund av åsidosättande av en internationell förpliktelse skall enligt internationell rätt betraktas som en enhet, oavsett om den överträdelse som är orsak till skadan kan tillskrivas den lagstiftande, den dömande eller den verkställande makten. Det måste i än högre grad förhålla sig på detta sätt i gemenskapens rättsordning, eftersom det åligger alla statens organ, inklusive den lagstiftande makten, att vid fullgörandet av sina uppgifter följa de normer som föreskrivs i gemenskapsrätten och i vilka enskildas förhållanden direkt kan regleras.

Härvid hänvisar domstolen till domen i de förenade målen C-46/93 och C-48/93 *Brasserie du pêcheur* och *Factortame*, punkten 34.

72 Såsom framhålls av Cramér (1998), s. 431, är själva effektiviteten i unionsrätten i mycket stora delar avhängigt att nationella myndigheter och domstolar i medlemsstaterna lojalt samarbetar med de gemensamma institutionerna. EU-domstolen har också betonat vikten av ömsesidigt samarbete med de nationella domstolarna, se t.ex. mål 16/65, *Schwarze* samt de förenade målen C-297/88 och C-197/89 *Massam Dzodzi*.

73 Se t.ex. mål C-374/89 *Belgien* där domstolen (domskälen punkten 17) konstaterade att Belgien:

by repeatedly failing to forward to the Commission within the prescribed time-limits all the required information (...), the Kingdom of Belgium has failed to fulfil its obligations arising both under Council Directive 76/491/EEC of 4 May 1976 regarding a Community procedure for information and consultation

Den frihet medlemsstaterna har beträffande implementering handlar alltså om att välja form och metod för att nå ett visst resultat. Domstolen konstaterade tidigt att medlemsstaterna är *skyldiga* att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan med hänsyn till deras syfte.<sup>74</sup> Friheten omtalas alltså som en skyldighet. Domstolen förtydligar detta genom att konstatera att medlemsstaternas *frihet* att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv inte påverkar deras *förpliktelse* att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan.<sup>75</sup> Detta innebär å andra sidan inte att kommissionen kan tvinga en medlemsstat att vidta den typ av åtgärder som kommissionen anser bäst; det enda kommissionen kan göra är att kontrollera att medlemsstatens nationella lagstiftning överensstämmer med det mål som unionsakten fordrar ska uppnås.<sup>76</sup> I målet C-32/05 *kommissionen mot Luxemborg*<sup>77</sup>, hade domstolen att hantera frågan huruvida ramvattendirektivet förpliktigar medlemsstaterna att anta ramlagstiftning för att implementera direktivets krav i nationell rätt. Domstolen inledde med att konstatera att det inte följer av någon bestämmelse i direktivet att medlemsstaterna ska anta en sådan ramlagstiftning för att införliva direktivets bestämmelser korrekt. Härefter noterade den att antagande av en ramlagstiftning kan vara ett lämpligt, och enklare, sätt att införliva direktivet, eftersom en sådan lagstiftning kan ge behöriga myndigheter en tydlig rättslig grund i ett enda dokument för att vidta de olika åtgärder på vattenområdet som anges i direktivet och som ska genomföras över längre tid samt att det underlättar kommissionens arbete att övervaka att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt direktivet. Dock, påpekar domstolen, är antagandet av en ramlagstiftning inte det *enda* sätt på vilket medlemsstaterna kan säkerställa att direktivet tillämpas fullt ut och inrätta ett system för att uppfylla de målsättningar som anges i direktivet. Domstolen poängterar vidare att om gemenskapslagstiftern hade avsett att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att anta en ramlagstiftning i sina nationella rättsordningar för att införliva direktivet, hade gemenskapslagstiftern kunnat införa en bestämmelse med denna innebörd i direktivet.<sup>78</sup> Domstolen markerar sålunda medlemsstaternas utrymme och frihet som förskrivs i FEUF artikel 288. Medlemsstaterna har frihet och kompetens att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade så länge direktivets ändamålsenliga verkan med hänsyn till dess syfte uppnås.<sup>79</sup>

---

on the prices of crude oil and petroleum products in the Community and under Article 5 of the Treaty.

Vid tiden för domen återfanns lojalitetsförpliktelsen i fördragets artikel 5.

74 Mål C-48/75 *Royer*, punkten 73.

75 Mål C-48/75 *Royer*, punkten 75.

76 Se t.ex. mål C-392/99, *kommissionen mot Portugal*, punkten 95 (uttalades här inte av domstolen utan framfördes som argument från Portugals sida).

77 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemborg*.

78 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemborg*, punkterna 46-49.

79 Se även mål C-6/04 *kommissionen mot Storbritannien*, där kommissionen gjorde gällande att Storbritannien inte införlivat livsmiljödirektivet på ett tillfredsställande sätt i den nationella rättsordningen. Kommissionen menade att det varit fel att införa en generalklausul för att komplettera eventuella brister i de särskilda bestämmelser som antagits för att säkerställa implementeringen. Storbritannien gjorde å sin sida gällande att livsmiljödirektivet införlivats på ett korrekt sätt genom att en lagstiftning, som inte endast innehåller särskilda krav utan även allmänna skyldigheter och administrativa förfaranden, antagits. Enligt Storbritannien skulle dessa allmänna skyldigheter läsas i samband med de särskilda kraven i denna lagstiftning, som ett komplement, vilket skulle säkerställa att direktivet genomfördes på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. (Domen, punkterna 15 och 16). Domstolen inleder med att

Varje medlemsstat ska i sin nationella rättsordning vidta *alla nödvändiga åtgärder* (ett högt krav!) för att säkerställa direktivets fulla verkan i enlighet med det mål som eftersträvas med direktivet.<sup>80</sup> Detta kräver inte nödvändigtvis att direktivets bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lagregel. Det *kan* vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram.<sup>81</sup> Direktiven måste emellertid genomföras med den precision och klarhet som krävs för att helt tillgodose kravet på rättssäkerhet; en precis rättslig ram inom det berörda området måste säkerställa att direktivet tillämpas fullt ut.<sup>82</sup>

I flera mål har domstolen lyft fram vikten av att åtgärderna som vidtas ska tillämpas med samma effektivitet som nationell rätt. Beträffande fågel- och habitatdirektiven har domstolen också fordrat att precisionen när ett direktiv införlivas i nationell lagstiftning är av särskild vikt, se t.ex. mål C-252/85 *kommissionen mot Frankrike* där domstolen förklarade att:

...it must be observed that the transposition of Community legislation into national law does not necessarily require the relevant provisions to be enacted in precisely the same words in a specific express legal provision; a general legal context may be sufficient if it actually ensures the full application of the directive in a sufficiently clear and precise manner. However, a faithful transposition becomes particularly important in a case such as this in which the management of the common heritage is entrusted to the Member States in their respective territories.<sup>83</sup>

När det gäller fågel- och habitatdirektiven har alltså domstolen intagit en mycket strikt hållning med avseende på hur bestämmelserna implementerats i nationell lagstiftning. Jans och

---

konstatera att genomföra livsmiljödirektivet genom att tilldela naturskyddsorganen en särskild behörighet och ålägga dessa en allmän skyldighet att utöva sin verksamhet på ett sätt som säkerställer att direktivets krav uppfylls, inte kan godtas. Den motiverar sitt ställningstagande med i huvudsak följande. För det första blir införlivande genom särskilda lagar och andra författningsåtgärder överflödigt endast när redan befintliga nationella bestämmelser verkligen säkerställer att direktivet tillämpas fullt ut av nationella myndigheter. För det andra framgår det av fjärde och elfte skälen i nämnda direktiv att de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och att hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, vilket innebär att det, i form av ett gemensamt ansvar, åligger alla medlemsstaterna att vidta åtgärder för att bevara dem. Följaktligen är det särskilt viktigt att införlivandet sker på ett noggrant sätt i ett fall som detta, då det har anförtrots åt respektive medlemsstat att förvalta det gemensamma arvet inom sitt territorium. Av detta följer att medlemsstaterna, inom ramen för livsmiljödirektivet, särskilt är skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva detta direktiv är tydlig och precis. Storbritanniens lagstiftning är emellertid så allmängiltig att livsmiljödirektivets bestämmelser inte kan anses ha genomförts med den precision och klarhet som krävs för att helt tillgodose kravet på rättssäkerhet och att Storbritannien inte heller har inrättat en precis rättslig ram inom det berörda området, som säkerställer att detta direktiv tillämpas fullt ut (punkterna 23-27).

80 Se bland annat mål C-478/99 *kommissionen mot Sverige*, punkten 15; mål C-233/00 *kommissionen mot Frankrike*, punkt 75 och C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 32 (där domstolen konstaterade att varje medlemsstat, som ett direktiv är riktat till, i sin nationella rättsordning måste vidta *alla nödvändiga* åtgärder för att säkerställa direktivets fulla verkan i enlighet med det mål som eftersträvas med direktivet).

81 Se t.ex. C-339/87 *kommissionen mot Nederländerna* och C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*.

82 Mål C-6/04 *kommissionen mot Storbritannien*, punkten 27.

83 Mål C-252/85 *kommissionen mot Frankrike*, punkten 5. Se även mål C-262/85 *kommissionen mot Italien*, punkten 6; mål C-6/04 *kommissionen mot Storbritannien*, punkten 25 och mål C-418/04 *kommissionen mot Irland*, punkterna 37-39.



Vedder menar att dessa domar antagligen är viktiga för implementeringen av andra direktiv som innefattar bestämmelser som skyddar gränsöverskridande värden.<sup>84</sup>

Domstolen har vid flera tillfällen påpekat att särskilt förekomsten av allmänna principer i statsrätt eller förvaltningsrätt kan göra att ett införlivande genom särskilda lagstiftningsåtgärder är överflödigt. Att en rättslig ram är tillräcklig gäller dock under förutsättning att det därigenom på ett effektivt sätt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. Aktuella principer måste utgöra en effektiv garanti för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut.<sup>85</sup> Därtill måste den rättsliga situationen som följer av dessa principer vara tillräckligt klar och precis så att kravet på rättssäkerhet uppfylls. Det innebär, enligt domstolen, att om ett direktiv syftar till att skapa rättigheter för enskilda, så ska de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om den fulla vidden av sina rättigheter. Möjlighet att göra dessa rättigheter gällande genom effektiva rättsmedel måste också finnas.<sup>86</sup>

I fördragets svenska version är kravet på effektiva rättsmedel utformat som att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom unionsrättens område.<sup>87</sup> Som påpekats av Hettne och Bergström är formuleringen ”möjligheter till överklagande” inte helt rättvisande om man jämför med engelskans *provide remedies sufficient to ensure effective legal protection* och franskans *voies des recours*. Det handlar snarare om just tillgången till effektiva rättsmedel.<sup>88</sup> Unionsrätten ställer således vissa krav på medlemsstaternas processrättsliga bestämmelser,<sup>89</sup> trots att unionen inte har någon generell lagstiftningskompetens på området.<sup>90</sup> Det kommer sig av att den processuella autonomi som tillkommer medlemsstaterna blir problematisk om unionsrättens enhetliga genomslag ska garanteras i samtliga nationella rättsordningar.<sup>91</sup> Om enskilda inte kan göra EU-rättsliga anspråk gällande inför nationella domstolar och myndigheter så faller rättigheterna bort. Eftersom det inte finns någon övergripande unionsrättslig ordning för att säkerställa tillgång till rättslig prövning ankommer det i princip på varje medlemsstat att se till att den enskildes rätt inte bortfaller. I den mån en enskild har en *rättighet* som skyddas av unionsrätten fordrar därför unionsrätten att det finns ett effektivt rättsmedel i den nationella rätten som tillgodoser rättigheten.<sup>92</sup> Enskildas rätt till domstolsprövning är emellertid begränsad i Sverige. T.ex. saknas möjlighet att föra fastställsetalan om huruvida en bestämmelse är grundlagsenlig eller förenlig med bestämmelse av högre rang. Det är alltså inte möjligt

84 Jans och Vedder (2011), s. 142.

85 Se t.ex. C-392/99 *kommissionen mot Portugal*, punkten 80. Se även mål C-197/96 *kommissionen mot Frankrike* punkten 15 och mål C-49/00 *kommissionen mot Italien*, punkt 21.

86 Se, bland annat mål 29/84, *kommissionen mot Tyskland* punkterna 22 och 23; mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (T/A-luft) punkterna 15 och 24; mål C-197/96, *kommissionen mot Frankrike* punkten 15; mål C-217/97 *kommissionen mot Tyskland*, punkterna 31 och 32, C-392/99 *kommissionen mot Portugal*, punkten 80; C-233/00 *kommissionen mot Frankrike*, punkt 76 samt C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 34.

87 FEU artikel 19.1 andra stycket.

88 Bergström och Hettne (2014), s. 352 och s. 425 ff.

89 Se mål C-201/02 *Delena Wells mot Secretary of State for Transport*, punkten 67 och C-583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami m. fl. mot Europaparlamentet och rådet*, punkterna 89-107.

90 Se t.ex. Hettne och Orken Eriksson (2011), s. 194.

91 Se t.ex. Darpo (2012) NMT 2012:2.

92 Artikel 47 i EU:s rättighetsstadga, artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, artikel 19 FEU samt rättspraxis, t.ex. C- 222/84 *Johnston*.

att på det sättet få till stånd en prövning av om en rättsakt är förenlig med unionsrätten.<sup>93</sup>

En medlemsstat har alltså frihet att anpassa ett direktivs genomförande till sin egen lagstiftningstradition, sin egen terminologi och sitt eget rättssystem. Medlemsstaten får också välja åtgärder (om inte direktivet föreskriver vissa åtgärder) så länge direktivet implementeras fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt som möjliggör för enskilda att tillvarata sina rättigheter och med iakttagande av alla tidsbegränsningar. Frågan om rätten till domstolsprövning har aktualiserats på senare tid bl.a. när det gäller frågan om svensk vargjakt. I dom av den 7 februari 2013 (målen 4390-12 och 4396-12) konstaterade Kammarrätten i Stockholm att svensk lagstiftning hittills tillämpats så att det i praktiken saknats möjlighet till domstolsprövning av ett beslut att tillåta skydds jakt på varg eftersom inte någon ansetts ha rätt att klaga på ett sådant beslut (framför allt p.g.a. forumbegränsningen i 58 § jaktförordningen). Kammarrätten ansåg att ett beslut om jakt medförde en sådan betydande påverkan på miljön som avsågs i Århuskonventionen, att beslutet berörde en fråga som regleras i unionsrätten. I och med att det fanns dels en förpliktelse enligt Århuskonventionen, dels en materiell EU-rättslig förpliktelse vars effektiva domstolsskydd ska säkerställas fann kammarrätten att föreningen som klagade hade åberopat ett intresse som det var möjligt att beakta och att föreningen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheter enligt unionsrätten, därför borde tillerkänts en rätt att överklaga. Som påpekas av Darpö har rättsutvecklingen gått snabbt från slutet av 2011 och de svenska domstolarna har diskuterat talerätsfrågorna med direkt hänvisning till Sveriges unionsrättsliga och internationella åtaganden.<sup>94</sup>

### 3.1.1.1 Skyldigheter som måste överföras

Det finns stora skillnader direktiven emellan gällande vilka medlemsstaternas skyldigheter är, av vilka slag skyldigheterna är och därmed också gällande vilka *resultat* som ska uppnås.<sup>95</sup> Det måste alltså bedömas från fall till fall vilken karaktär som bestämmelserna i ett direktiv har för att det ska vara möjligt att avgöra hur långtgående medlemsstaternas skyldighet att införliva direktivet är.<sup>96</sup>

Enligt vissa direktiv krävs det att lagstiftningsåtgärder vidtas på nationell nivå och att iakttagandet av dem kan bli föremål för kontroll av domstol eller förvaltningsmyndighet.<sup>97</sup> Andra direktiv föreskriver att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att vissa allmänt angivna och icke kvantifierbara mål uppnås, samtidigt som medlemsstaterna ges ett visst utrymme för egen bedömning i fråga om vilka åtgärder som ska vidtas.<sup>98</sup> Ytterligare andra direktiv kräver att medlemsstaterna ska uppnå mycket

93 Se t.ex. Bernitz (2008), s. 81 ff.

94 Darpö (2013), s. 217 samt Darpö (2014).

95 Se t.ex. mål C-60/01 *kommissionen mot Frankrike*, punkten 25 och mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkterna 36 och 37.

96 För en analys av olika aspekter av implementeringens överföringsfas, se t.ex. Jans och Vedder (2011), s. 143 f. Se även Mål C-60/01 *kommissionen mot Frankrike*, punkt 25 och mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 36.

97 Mål C-60/01 *kommissionen mot Frankrike*, punkten 26 som exemplifierar med bestämmelserna i artikel 4 och artikel 8 i förening i rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam, samt hänvisar till mål C-360/88 *kommissionen mot Belgien* och mål C-329/88, *kommissionen mot Grekland*.

98 Mål C-60/01 *kommissionen mot Frankrike*, punkt 27 som exemplifierar med rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG

noggrant och konkret angivna resultat efter utgången av en viss frist.<sup>99</sup> Frågan är då hur noggranna medlemsstaterna måste vara och vilken typ av bestämmelser som fordrar en noggrann överföring och vilka som inte gör det.

Till att börja med kan det konstateras att vissa bestämmelser i direktiv inte ens riktar sig till medlemsstaterna utan t.ex. till kommissionen.<sup>100</sup> Eftersom de inte är riktade till medlemsstaterna ska dessa bestämmelser heller inte implementeras av medlemsstaterna. Det finns också bestämmelser som handlar om relationen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner; bestämmelser som t.ex. innebär att medlemsstaterna ska rapportera eller informera kommissionen. Sådana bestämmelser handlar inte om rättigheter eller skyldigheter för enskilda och behöver *i princip* inte överföras till nationell rätt.<sup>101</sup> Eftersom medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att gemenskapsrätten iakttas till fullo, *kan* emellertid kommissionen visa att det för att iakttas en dylik bestämmelse i ett direktiv är nödvändigt att vidta särskilda införlivandeåtgärder i den nationella rättsordningen, även om det endast rör relationen mellan medlemsstaterna och institutionerna.<sup>102</sup> För att vara på den säkra sidan bör alltså sådana bestämmelser implementeras.

Inget av ovanstående berör direktivens kärna. Ett direktivs kärna utgörs av de konkreta bestämmelserna som följer av direktivets syfte. När det gäller miljöskyddsdirektiv handlar det om att reglera hur miljön ska skyddas eller bevaras; något ska uppnås, något ska förhindras, något ska bevaras eller skyddas. Sådana bestämmelser är i allmänhet avsedda att reglera förhållandet mellan det allmänna och individer eller mellan individer. Bestämmelserna är i allmänhet avsedda att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda. Rättigheter ges till dem som annars utsätts för störningarnas effekter. Skyldigheter läggs på dem som orsakar störningarna. Sådana bestämmelser måste genomföras inte endast så att resultatet uppnås utan även genom lagstiftning; den föreskrivna situationen måste få ett rättsligt skydd i nationell rätt. Det finns i praktiken endast en godtagbar anledning till att inte anta ny lagstiftning till följd av ett direktiv som skapar rättigheter och skyldigheter för individer och det är när nationell rätt redan, till fullo, uppfyller kraven som direktivet ställer. I alla avseenden.<sup>103</sup>

En del direktivbestämmelser anger därtill att medlemsstaterna ska vidta *vissa åtgärder* för att säkerställa att vissa formulerade mål eller resultat nås. I andra bestämmelser anges att medlemsstaterna ska vidta *alla* åtgärder för att nå vissa resultat. Dessa resultat kan mycket väl vara formulerade i relativt allmänna eller icke kvantifierbara termer.<sup>104</sup> Medlemsstaternas utrymme när det gäller vilka åtgärder som kan vidtas måste bedömas från fall till fall utifrån

---

av den 18 mars 1991 samt hänvisar till mål C-3 65/97 *kommissionen mot Italien*, (*San Rocco*), punkterna 61 och 68).

99 Mål C-60/01 *kommissionen mot Frankrike*, punkt 28 som exemplifierar med artikel 4.1 i rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten samt hänvisar till mål C-56/90 *kommissionen mot Förenade kungariket*, punkterna 42-44, mål C-198/97; *kommissionen mot Tyskland*, punkt 35; mål C-307/98 *kommissionen mot Belgien*, punkten 51, och mål C-268/00 *kommissionen mot Nederländerna*, punkterna 12-14.

100 Se t.ex. direktiv 2006/44/EG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden, artikel 15, som anger att *kommissionen skall senast nio månader efter mottagandet av medlemsstaternas rapporter offentliggöra en gemenskapsrapport om genomförandet av detta direktiv*.

101 Jans och Vedder (2011), s. 144.

102 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg* punkten 35.

103 Jans och Vedder (2011), s. 145.

104 Jans och Vedder (2011), s. 146.

vilken karaktär som bestämmelsen har.<sup>105</sup> Detta påverkar inte medlemsstaternas bundenhet av direktivens resultat. I mål C-365/97 *kommissionen mot Italien*, uttalade domstolen att även om en bestämmelse om att säkerställa ett visst resultat inte anger det konkreta innehållet i åtgärderna som ska vidtas, så binder den inte desto mindre medlemsstaten vid den målsättning som ska uppnås samtidigt som den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid bestämningen av huruvida åtgärder är nödvändiga eller inte.<sup>106</sup> I mål C-32/05, som nämnts ovan, pekade domstolen på att bestämmelser kan ange att medlemsstaterna är skyldiga att vidta *nödvändiga åtgärder* för att nå vissa målsättningar men att de då har ett utrymme för skönsmässig bedömning i frågan om *vilka åtgärder* de ska vidta.<sup>107</sup>

I sammanhanget bör även det så kallade Blackpoolmålet<sup>108</sup> nämnas. Storbritannien medgav i det att badvattenkvaliteten i Blackpool inte överensstämde med badvattendirektivets<sup>109</sup> krav men hävdade att det i sig inte innebar att Storbritannien inte uppfyllde sina förpliktelser. Storbritannien menade att direktivet inte innebär en skyldighet att nå ett visst resultat utan endast en skyldighet för medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att nå föreskriven standard – och det hade Storbritannien gjort.<sup>110</sup> Domstolen konstaterade först att det tydligt framgår av badvattendirektivets artikel 4 (1) att medlemsstaterna ska vidta *alla nödvändiga åtgärder* för att säkerställa att badvattenkvaliteten överensstämmer med i direktivet angivna gränsvärden. Därefter noterade domstolen att de enda möjliga undantagen från skyldigheten att åstadkomma en badvattenkvalitet som överensstämmer med angivna värden anges i artiklarna 4(3), 5(2) och 8. Detta innebär, menade domstolen, att direktivet fordrar av medlemsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att resultatet nås och, bortsett från de angivna undantagsfallen, kan medlemsstaterna inte ursäktas sig med att särskilda omständigheter förelegat som gjort att de misslyckats med att nå resultatet. Domstolens slutsats blev att Storbritanniens argument, att man gjort allt som var praktiskt möjligt, inte kan utgöra en ytterligare grund, utöver angivna undantag, för att ursäktas att resultatet inte nås.<sup>111</sup>

Tydliga krav på att vidta åtgärder föreligger alltså när medlemsstaterna ska införa kvan-

105 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 36.

106 Mål C-365/97 *kommissionen mot Italien*, punkterna 66 och 67.

107 Domstolen noterade att syftet med direktivet *inte* är att fullständigt harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om vatten. Efter att ha undersökt direktivet kom domstolen fram till att det innehåller bestämmelser av olika slag och att medlemsstaterna åläggs skyldigheter enligt dessa bestämmelser. Domstolen använde artikel 4 som exempel och konstaterade att artikeln bland annat ålägger medlemsstaterna att genomföra alla nödvändiga åtgärder för att förebygga en försämring av statusen i alla yt- och grundvattenförekomster. Vidare, noterade domstolen, ålägger direktivet medlemsstaterna skyldigheter mot kommissionen och gemenskapen (exempelvis artikel 24.2 om skyldigheten att underrätta kommissionen om införlivandeåtgärder) samtidigt som även institutionerna åläggs skyldigheter (exempelvis artiklarna 16 och 17 i direktivet i vilka det föreskrivs att unionsinstitutionerna ska vidta unionsåtgärder mot förorening av vatten och grundvatten). Domstolen kom fram till att de flesta av direktivets bestämmelser anger att medlemsstaterna är skyldiga att vidta *nödvändiga* åtgärder för att säkerställa att vissa målsättningar uppnås men att medlemsstaterna samtidigt har ett utrymme för skönsmässig bedömning i frågan om *vilka* åtgärder de ska vidta. Emellertid, påpekade domstolen, innehåller direktivet även bestämmelser sådana som artikel 1, i vilken det endast anges vilka särskilda målsättningar som ska uppnås med direktivet och som alltså inte behöver införlivas (mål C-32/05, *kommissionen mot Luxemburg*, punkterna 34, 35, 40-46).

108 Mål C-56/90 *kommissionen mot Storbritannien*.

109 Direktiv 76/160/EEC.

110 Mål C-56/90 *kommissionen mot Storbritannien*, punkten 28.

111 Mål C-56/90 *kommissionen mot Storbritannien*, punkterna 42-44.

tifierbara krav som anger vissa gränser (t.ex. gränsvärden eller tröskelvärden) och som inte lämnar något större utrymme för avvikelser.<sup>112</sup> Dock menar Boeve och van den Broek, att en större flexibilitet medges för medlemsstaterna när gränsvärden inte anges direkt i direktivet utan det överläts till medlemsstaterna att sätta standarden.<sup>113</sup>

Vikten av att i varje enskilt fall se till typen av bestämmelse för att bedöma omfattningen av medlemsstaternas skyldighet illustreras även i målet *Janecek*.<sup>114</sup> Frågan gällde huruvida nationella myndigheter har en skyldighet att vidta åtgärder som innebär att, av direktivet satta gränsvärden uppnås på kort sikt eller om de får begränsa sig till att vidta sådana åtgärder som medför att överskridandet minskas och att dess varaktighet begränsas; åtgärder som följaktligen tillåter att situationen förbättras stegvis. Domstolen granskade i målet ordalydelsen i aktuellt direktiv (96/62) och noterade att artikel 7.3 anger att det i handlingsplanerna ska:

anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller [sic!] tröskelvärden överskrids, så att *riskan för ett överskridande minskas* [min kursivering] och varaktigheten för detta begränsas.

Domstolen drog därav slutsatsen att medlemsstaterna inte är skyldiga att ange åtgärder för att säkerställa att dessa värden *aldrig* överskrids, men att det ankommer på medlemsstaterna att vidta åtgärder som är lämpliga för att *minimera risken* för att värdena överskrids och att minimera överträdelsens varaktighet med hänsyn till samtliga omständigheter och samtliga relevanta intressen. Domstolen konstaterade vidare att medlemsstaterna endast har en skyldighet (som är föremål för kontroll genom de nationella domstolarna) att genom en kortsiktig handlingsplan vidta de åtgärder som är lämpliga för att reducera risken för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids till ett minimum och att stegvis uppnå en nivå som ligger under dessa gränsvärden eller tröskelvärden, med hänsyn tagen till de faktiska omständigheterna och samtliga relevanta intressen.<sup>115</sup>

### 3.1.1.2 Obestridligt bindande verkan

Som framhållits ovan är det viktigt att nå det resultat som förskrivs i ett direktiv, men det räcker inte att faktiskt göra det – direktivet måste även införlivas rättsligt.<sup>116</sup> Domstolen

112 Boeve och van den Broek (2012), s. 75 f.

113 Boeve och van den Broek (2012), s. 75 f.

114 C-237/07 *Janecek*.

115 C-237/07 *Janecek*, punkterna 43-47.

116 Mål C-83/97 *kommissionen mot Tyskland*. Kommission väckte talan mot Tyskland för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom implementeringstiden anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG). Enligt artikel 23 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga samt genast underrätta kommissionen om detta. Kommissionen hade inte fått någon sådan underrättelse. Den tyska regeringen menade att de tyska myndigheterna förberett de bestämmelser som var nödvändiga för att följa direktivet och att direktivet i avvaktan på att dessa bestämmelser antogs skulle tillämpas inom ramen för gällande bestämmelser. Enligt förbundsregeringen var bestämmelserna i direktivet om bevarande av livsmiljöer ännu inte relevanta för områdena av gemenskapsintresse och bestämmelserna om skydd för arter redan till stora delar redan införlivade genom den gällande förbunds lagen om naturskydd. Därtill menade förbundsregeringen att direktivet på ett allmänt sätt innehöll vissa oklarheter som komplicerade införlivandet. Förbundsreger-

har vid flera tillfällen, ifråga om medlemsstaternas skyldigheter vid införlivande av direktiv, uttalat att det är fast rättspraxis att:

- Bestämmelser i ett direktiv ska införlivas med *obestriddigt bindande verkan* samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.
- Enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, kan inte anses som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget.<sup>117</sup>

Domstolen upprepade detta i C-32/05 *Kommissionen mot Luxembourg* då den konstaterade att det förutsätts en *effektiv garanti* för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut samt, då bestämmelsen syftar till att skapa rättigheter för enskilda, att den rättsliga situation som följer är tillräckligt klar och precis. I förekommande fall måste berörda också ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna.<sup>118</sup> Domstolen har också uttalat att enligt rättssäkerhetsprincipen så krävs att de nationella åtgärder som vidtagits ska *offentliggöras* i sådan tillräcklig utsträckning att de rättssubjekt som berörs av åtgärderna har möjlighet att få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter.<sup>119</sup> Det är inte uteslutet att ett offentliggörande i den nationella pressen uppfyller detta villkor.<sup>120</sup>

Lagstiftning är ett sätt att åstadkomma *obestriddigt bindande verkan*, i alla fall om den offentliggörs, är av allmän karaktär och förmår skapa rättigheter och skyldigheter för individer.<sup>121</sup> Lagstiftningsförslag är inte tillräckligt,<sup>122</sup> inte heller vägledningsdokument.<sup>123</sup> De nationella

---

ingen bestred förvisso inte att den inte hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att genomföra direktivet men framhöll att direktivet, sedan implementeringstiden gått ut, hade tillämpats direkt av de behöriga myndigheterna samt att de befintliga nationella bestämmelserna tolkas i överensstämmelse med unionsrätten. EU-domstolen konstaterade att det framgår av fast rättspraxis att vanlig administrativ praxis (som genom sin natur fritt kan ändras av förvaltningen och som inte kungörs på ett fullgott sätt) inte kan anses som ett giltigt fullgörande av den skyldighet som EG-fördraget åligger de medlemsstater till vilka ett direktiv är riktat.

117 C-159/99 *kommissionen mot Italien*, punkten 32 samt C-415/01 *kommissionen mot Belgien* punkten 21.

118 C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg*, punkten 34.

119 Mål C-313/99 *Mulligan m. fl.*, punkten 52 samt C-415/01 *kommissionen mot Belgien*, punkten 21.

120 Mål C-313/99 *Mulligan m. fl.*, punkterna 51 och 53.

121 Domstolen konstaterad i mål C-339/87 *kommissionen mot Nederländerna* att reglerna som var *published in the Nederlandse Staatscourant (Dutch official gazette), are of a general nature and capable of creating rights and obligations for individuals* (punkten 7).

122 Mål C-65/00 *kommissionen mot Italien*. Kommissionen hade i ett motiverat yttrande uppmanat Italien att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter varefter de italienska myndigheterna skickat ett *förslag* till ett ministerdekrret till kommissionen – som sedan beslutat att väcka talan. Domstolen konstaterade att Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

123 Se t.ex. C-96/81 *kommissionen mot Nederländerna* där domstolen konstaterade att:

the prospective multiennial programme to which the Netherlands Government referred in its correspondence with the Commission prior to the commencement of these proceedings, affirming that that programme adopted the rules contained in the directive, constituted, at that time, nothing more than a set of guidelines for those responsible for the supervision of water quality and had no legally binding force. That programme could not therefore be considered as

åtgärderna måste därtill garantera fullständig implementering. I de så kallade *TA luftmålen*<sup>124</sup> klargjorde EU-domstolen att implementeringen av miljökvalitetskrav inte kan begränsas till vissa källor eller åtgärder. Tyskland hade begränsat sina reglers tillämplighet till tillståndspliktiga anläggningar men även andra aktiviteter som orsakar luftföroreningar måste, enligt domstolen, länkas till miljökvalitetskraven (som i det här fallet uttrycktes som gränsvärden):<sup>125</sup>

The general nature of the directive cannot be satisfied by a transposition confined to certain sources of the exceeding of the limit values which it lays down and to certain measures to be adopted by the administrative authorities.<sup>126</sup>

Detsamma gäller, enligt Jans och Vedder, för implementeringen av utsläppsgränsvärden; även förorenare som inte är tillståndspliktiga måste på något sätt förpliktigas att följa unionsrättslig standard. Full implementering måste garanteras.<sup>127</sup>

Enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndighet och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, kan inte anses vara ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget.<sup>128</sup> I *TA luftmålen* ifrågasatte kommissionen att Tyskland använde föreskrifter vars bindande karaktär kunde diskuteras<sup>129</sup> för att genomföra miljökrav som följde av direktiv. Domstolen kom fram till att detta inte är tillräckligt när direktivet anger miljökvalitetskrav som syftar till att skydda människors hälsa. Domstolen påpekade att:

the obligation imposed on the Member States to prescribe limit values not to be exceeded within specified periods and in specified circumstances, laid down in Article 2 of the directive, is imposed “in order to protect human health in particular.” It implies, therefore, that whenever the exceeding of the limit values could endanger human health, the

---

sufficient for the purpose of implementation of the directive (punkten 13).

124 C-361/88 *TA Luft I* och C-59/89 *TA Luft II*.

125 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (T/A-luft), punkten 19. Se diskussion om detta i t.ex. Jans och Vedder (2011), s. 149 f.,

126 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (T/A-luft), punkten 19.

127 Jans och Vedder (2011), s. 150.

128 Mål C-75/01 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 28. Domstolen hänvisade till mål C-15 9/99 *kommissionen mot Italien*, punkten 32 samt mål C-394/00 *kommissionen mot Irland*, punkten 11.

129 Tysklands *Bundesimmissionsschutzgesetz* (BimSchG) syftar till att skydda människors hälsa, flora och fauna, marken, vattnet och luften mot skadliga effekter. I § 4 BimSchG påbjuds tillståndsplikt för olika anläggningar. De grundläggande kravreglerna finns i § 5(1) BimSchG. Kravreglerna i § 5 kompletteras med en allmän skrivning om att verksamheten måste vara förenlig med annan lagstiftning till skydd för allmänna intressen, hälsa och säkerhet (§ 6 BimSchG). Den preciseras också av en rad förordningar och föreskrifter (§ 7 BimSchG). De tekniska föreskrifterna för utsläpp spelar en avgörande roll enligt den tyska traditionen; viktigast är *Technische Anleitung Luft* (TA Luft) och *Technische Anleitung Lärm* (TA Lärm) för luftföroreningar resp. buller. TA Luft från 2002 är ett omfattande regelverk på drygt 230 sidor. Det innehåller utsläppsvärden för att stort antal ämnen samt miljökvalitetsnormer för omgivningsluft med avseende på olika föroreningar. I de fall som normerna är EU-rättsliga, återges de istället i en särskild förordning. En stor del av föreskrifterna preciserar kraven på mätning, kontrollprogram och liknande övervakningsbestämmelser. TA Luft ska användas vid all tillståndsgivning, vid ändring av tillstånd och för att meddela så kallade efterföljande förelägganden (nedan) mot tillståndsgiven verksamhet. Föreskrifterna kan också användas som grund för krav mot verksamheter utan tillstånd, Darpö (2010), s. 78 f.

persons concerned must be in a position to rely on mandatory rules in order to be able to assert their rights. Furthermore, the fixing of limit values in a provision whose binding nature is undeniable is also necessary in order that all those whose activities are liable to give rise to nuisances may ascertain precisely the obligations to which they are subject.<sup>130</sup>

Miljökvalitetskrav som är ägnade att skydda människors hälsa är, enligt domstolen, alltså avsedda att också skapa rättigheter för individen; de är därför nödvändiga att implementera genom bindande bestämmelser.<sup>131</sup>

Vad gäller lagstiftning som inte är tillräckligt precis har domstolen uttalat att om nationell lagstiftning lämnar nationella myndigheter ett alltför stort utrymme för godtyckliga beslut rörande de skyldigheter som förskrivs i direktivet så har bestämmelserna inte implementerats tillräckligt. I målet C-291/84 *Kommissionen mot Nederländerna* som rörde implementeringen av grundvattendirektivet gällde det bland annat implementeringen av direktivets artikel 6, enligt vilken en viss aktivitet skulle vara tillståndspliktig och tillståndet skulle villkoras av att det inte fanns någon risk för förorening av grundvattnet. Nederländernas lagstiftning angav att tillstånd skulle ges förutsatt att en god förvaltning av grundvattnet kunde försäkras. Enligt Nederländerna tillämpades lagstiftningen på så sätt att om det fanns risk för förorening så gavs det inte något tillstånd. Domstolen konstaterade att:

the possibility under the Netherlands legislation of making authorization conditional on proper groundwater management cannot be held to satisfy the requirement that the risk of groundwater pollution must be examined when an authorization is issued under Article 6 of the directive. Article 6 of Directive 80/68/EEC has therefore not been transposed into national law with sufficient precision.<sup>132</sup>

Med andra ord; det är inte tillräckligt att en aktivitet som är förbjuden i direktivet faktiskt inte äger rum – den måste vara rättsligt förbjuden. Det handlar, enligt Jans och Vedder, inte om juridisk formalism, det handlar om rättssäkerhet. Om domstolen inte intog en så pass strikt inställning så skulle det bli mer eller mindre omöjligt för kommissionen att utöva någon effektiv kontroll över huruvida direktiv implementeras eller inte.<sup>133</sup>

När det gäller att implementera direktiv genom att ingå miljöavtal, myndigheter och industri emellan, så finns det i princip ingen praxis från EU-domstolen att använda som vägledning. Jans och Vedder ifrågasätter huruvida det är möjligt att konstruera sådana avtal så att de får en *obestridligt bindande verkan* men ser en möjlighet till det förutsatt att kommissionens rekommendation om miljöavtal som genomför gemenskapsdirektiv<sup>134</sup> iaktas.<sup>135</sup> Kommissionen har antagit dessa rekommendationer i syfte att främja användningen av miljöavtal och menar att när miljöavtal används som ett medel för att genomföra vissa

130 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (T/A-luft), punkten 16.

131 Intressant att notera i sammanhanget är en anmärkning av Jan Darpö som, vid intervjuer, noterat att de tyska rättsvetarnas hållning till EU-domstolens slutsatser i målen stundtals var skeptisk. Han uppger att en vanlig kommentar var att ”TA Luft betraktas som bindande av alla, utom EU-domstolen,” Darpö (2010), not 276.

132 C-291/84 *kommissionen mot Nederländerna*, punkten 18.

133 Jans och Vedder (2011), s. 156 f.

134 96/733/EG kommissionens rekommendation av den 9 december 1996 om miljöavtal som genomför gemenskapsdirektiv.

135 Jans och Vedder (2011), s. 153.



bestämmelser i direktiv så kan de under vissa förhållanden komplettera lagstiftning eller ersätta lagstiftning som annars hade behövt vara mer detaljerad. Kommissionen menar att miljöavtal som genomför vissa bestämmelser i direktiven bör vara bindande till sin form samt att det i direktiven uttryckligen bör anges vilka bestämmelser som kan genomföras genom ett miljöavtal.<sup>136</sup>

Om alla kriterier följs kommer skillnaden mellan vanlig lagstiftning och miljöavtal inte att vara så stor. Det kan den heller inte vara förutsatt att ovan nämnda krav på möjlighet för individer att tillvarata sina rättigheter samt domstolens krav på *obestriddigt bindande verkan* ska beaktas. Jans och Vedder poängterar dock att till rekommendationens uppräknade krav kommer att avtalet, för att kunna accepteras, måste vara möjligt att genomdriva vid nationella domstolar, vara tillämpligt på hela den sektor som det riktar sig mot (och inkludera nya verksamheter), ingås för en obegränsad framtid och inte vara möjligt att säga upp ensidigt, från industrins sida. Vidare, påpekar författarna, måste avtalet garantera tredje man ett skydd, i alla fall om direktivet skapat rättigheter för enskilda. Dessutom måste det finnas utrymme i direktivet att implementera det genom ett miljöavtal.<sup>137</sup>

### 3.1.1.3 Betydelsen av ordalydelse och syfte

Ovan konstaterades det att det inte nödvändigtvis krävs att direktivets bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lagregel. En annan aspekt på ordens betydelse är att ord och termer kan skilja sig i innebörd, dels mellan olika medlemsstater, dels mellan olika direktiv.

Att innebörden i begrepp och termer skiljer sig åt, direktiv och nationell lagstiftning emellan, är en anledning till varför medlemsstater väljer att inte använda ett direktivs ordalydelse. Att använda samma begrepp skulle i sådana fall skapa förvirring. En annorlunda ordalydelse i nationell lagstiftning kan dock innebära att det faktiskt blir en skillnad i betydelse gentemot direktivet. Det finns då en risk för att direktivet inte anses fullständigt implementerat. Ytterligare en dimension ligger i hur direktivet översätts, särskilt eftersom alla språkversioner äger samma rättsliga giltighet. Det innebär att det är svårt att hitta generella uttalanden från domstolen gällande *varför* vissa bestämmelser ska överföras mer eller mindre ordagrant, direkt till nationell lagstiftning och andra inte.<sup>138</sup> Domstolen avgör i varje enskilt fall vilken typ av bestämmelse som avses i en talan om fördragsbrott, för att sedan bedöma omfattningen av medlemsstaternas skyldighet att införliva denna.<sup>139</sup>

Användningen av begrepp och termer kan också skilja sig åt, direktiven emellan. Boeve och van den Broek påpekar t.ex. att den rättsliga innebörden av miljökvalitetskrav skiljer sig åt, direktiven emellan, även om en och samma benämning ibland återkommer.<sup>140</sup> Som exempel visar de på begreppet ”gränsvärde”. Enligt definitionen i Luftkvalitetsdirektivet<sup>141</sup> innebär gränsvärde:

136 Kommissionens rekommendation 96/733/EG, ingressen.

137 Jans och Vedder (2011), s. 154.

138 Jans och Vedder (2011), s. 157.

139 C-233/00 *kommissionen mot Frankrike*, punkten 77. För en analys med inriktning på Sverige, se t.ex. Hettne och Reichel (2012).

140 Boeve och van den Broek (2012).

141 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

en nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller [sic!] på miljön som helhet, som ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas.<sup>142</sup>

Medan bullerdirektivet<sup>143</sup> definierar gränsvärden som ett:

av medlemsstaten fastställt värde (...) som om det överskrids föranleder de behöriga myndigheterna att överväga eller vidta åtgärder för bullerdämpning...<sup>144</sup>

För att kunna utröna den rättsliga innebörden av ett specifikt miljökvalitetskrav måste man alltså se till hur det definierats i relevant direktiv oberoende av vad det kallas.

*Direktivets bakgrund och syfte* är av betydelse för hur kraven på implementering ska tolkas. Som exempel kan TA luftmålen<sup>145</sup> nämnas där domstolen motiverade vikten av att individer ska kunna åberopa sina rättigheter i nationella domstolar, med att gränsvärdena införts i syfte att skydda människors hälsa i synnerhet.<sup>146</sup>

### 3.2 När direktiv inte implementeras

Om en medlemsstat inte fullgör de skyldigheter som följer av EU-rätten kan det leda till att kommissionen vidtar åtgärder. Inom miljöområdet handlar det huvudsakligen om tre slags överträdelser: *non-communication infringements* (medlemsstaten har underlåtit att meddela kommissionen den lagstiftning som införlivar ett särskilt direktiv innan tidsfristen som anges i aktuellt direktiv har löpt ut)<sup>147</sup>; *non-conformity infringements* (det finns brister i införlivandet av ett visst direktiv) och *bad application infringements* (det finns brister i medlemsstatens tillämpning av de, till följd av ett direktiv, införlivade bestämmelserna).<sup>148</sup> År 2012 stod miljööverträdelser för 29 procent av alla överträdelseförfaranden som gällde Sverige (en ökning från 15 procent år 2011).<sup>149</sup>

I praktiken inleds ett överträdelseförfarande med en dialog mellan kommissionen och berörd medlemsstat.<sup>150</sup> Tanken är att kunna nå samförstånd utan att behöva väcka talan vid EU-domstolen. Ett förfarande inleds därför oftast med en informell kontakt eller genom

142 Luftkvalitetsdirektivet, artikel 1 (5).

143 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller.

144 Bullerdirektivet, artikel 3 (s).

145 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (T/A-luft).

146 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (T/A-luft), punkten 16.

147 *Non-communication* anses vara den allvarligaste formen av överträdelse eftersom det ofta innebär att medlemsstaten inte har gjort något alls för att implementera direktivet. I alla direktiv finns nämligen en standardformulering som anger att medlemsstaterna är skyldiga att meddela sina implementeringsåtgärder till kommissionen. Det spelar ingen roll om ett medlemsland anser att dess lagstiftning redan lever upp till direktivets krav; de regler som genomförs för ett direktiv ska rapporteras oavsett om de trätt ikraft före eller efter det att ett direktiv antogs (Hedemann-Robinson (2007), s. 41). Se även Mål C-96/81 *kommissionen mot Nederländerna*, punkten 8.

148 Denna indelning används av DG Miljö i statistiken gällande överträdelseförfaranden (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>, senast besökt den 8 februari 2013). Se även Hadroušek (2012), s. 235–256, not 27.

149 Pressmeddelande från kommissionen, IP/13/145, den 21 februari 2013.

150 FEUF artiklarna 258 och 260.

att hanteras inom ramen för det så kallade Pilotprojektet som startade i april 2008.<sup>151</sup> Om de informella kontakterna blir fruktlösa kan kommissionen, om den anser att det är lämpligt, överlämna en *formell underrättelse* och inleder därmed ett formellt förfarande. En sådan underrättelse innehåller oftast en förklaring att kommissionen anser att viss nationell reglering eller praxis framstår som oförenlig med unionsrätten. Syftet är att klargöra situationen. Den formella underrättelsen är på så sätt en fortsättning på dialogen även om den samtidigt öppnar mot ett förfarande i domstolen.

Medlemsstaten har normalt två månader på sig att besvara den formella underrättelsen. Om kommissionen, efter att ha tagit del av svaret, ännu anser att medlemsstaten underlåter att uppfylla sina skyldigheter ska kommissionen, enligt FEUF artikel 258, avge ett motiverat yttrande i ärendet. I det motiverade yttrandet måste kommissionen precisera återstående punkter som den klagar på samt bemöta medlemsstatens eventuella argument som framförs i svaret på den formella underrättelsen. Det motiverade yttrandet utgör sedan ramen för en eventuell talan vid EU-domstolen och utgör en sorts garanti för medlemsstatens rätt till försvar.<sup>152</sup> Även det motiverade yttrandet ska normalt besvaras inom två månader.

Om kommissionen inte är nöjd med den information som ges eller de argument som framförs kan den besluta att väcka talan mot medlemsstaten vid EU-domstolen enligt FEUF artikel 258. För att kommissionen ska avbryta överträdelseförfarandet krävs att medlemsstaten visar att kommissionen har fel i sin bedömning eller att den inte haft tillgång till alla fakta eller att medlemsstaten ändrar sin lagstiftning eller redovisar ett förslag till ny eller ändrad nationell reglering samt anger ett tidschema för utarbetande, antagande och ikraftträdande av förslaget. Talan vid domstolen kan omfatta allt som förelåg vid den tidpunkt då medlemsstaten erhöll det motiverade yttrandet. Kommissionen kan fortsätta att driva talan i EU-domstolen, även om de nationella reglerna senare har anpassats till EU-rätten. Ofta drar dock kommissionen tillbaka sin talan i dessa fall. Om kommissionen vill få ett vägledande avgörande från EU-domstolen eller anser att ett tydligt avgörande krävs för att garantera enskilda medborgare i medlemsstaterna möjligheten att bevaka sin rätt kan den driva fallet ändå.<sup>153</sup>

Nedan redogörs kortfattat för hur EU-domstolen hanterat situationer när medlemsstater inte levt upp till de krav som ställs i direktiv. Det bör poängteras att det här inte handlar om krav på implementering utan om myntets andra sida; vad som godtagits som *orsaker* för bristande implementering respektive (när det rör sig om minimikrav) hur mycket strängare en medlemsstat får vara i sin implementering utan att anses bryta mot sina unionsrättsliga förpliktelser. Inledningsvis bör påpekas att stater inte har haft framgång med argumentet att nationella åtgärder är bättre lämpade än unionsrättsliga åtgärder för att skydda miljön. Den frågan är redan hanterad i och med att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas redan på förslag till unionsreglering. Det bör också hållas i minnet att domstolen generellt sett är mycket motvillig till att acceptera medlemsstaternas orsaker för att inte följa sina unionsrättsliga förpliktelser.<sup>154</sup>

151 Om EU Pilot, se kommissionens hemsida: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/application\\_monitoring\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_sv.htm)

152 SOU 2010:46 *Utländsk näringsverksamhet i Sverige*, s. 116. Se även kommissionens hemsida; <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/procedure.htm> med länkar till överträdelseförfarandets olika steg.

153 SOU 2010:46 *Utländsk näringsverksamhet i Sverige*, s. 117.

154 Jans och Vedder (2011), s. 142.

### 3.2.1 *Impossibilium nulla obligatio est* – den lägsta gränsen

Det stora flertalet EU-rättsliga krav på miljö kvalitet handlar om skyldigheten att faktiskt nå ett visst resultat.<sup>155</sup> Det händer att en medlemsstat som påstås ha brustit i fråga om genomförandet gör gällande att det varit *omöjligt* för den att nå resultatet.<sup>156</sup> Domstolen har då diskuterat huruvida en brist i implementeringen kan ursäktas av den anledningen.<sup>157</sup> I teorin accepterar domstolen *force majeure* men argumentet "omöjligt" har sällan framgång.<sup>158</sup>

Absolut hinder som ursäkt för bristande genomförande åberopades i mål C-198/87 *kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland*. Målet handlade om badvattendirektivet och genomförandet av direktivets artikel 4.1, enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att deras vatten, inom tio år efter anmälan av direktivet, ska överensstämma med de mikrobiologiska, fysikaliska och kemiska värden som fastställts i direktivet. Beträffande ett antal platser (sex stycken) hade den tyska regeringen åberopat att det förelåg ett absolut hinder. Domstolen menade att det skulle göras åtskillnad mellan de fem badplatser som Förbundsrepubliken Tyskland hävdade har ett upprinningsområde som sträcker sig utöver de tyska gränserna och den plats där den tyska regeringen åberopat sjöfåglar som den huvudsakliga orsaken till att överskridanden

155 Backes och van Rijswick (2013), s. 22.

156 Detta kan ses om ett utslag av den så kallade *Impossibilium nulla obligatio est*-doktrinen. Grunden för den finns att hämta hos den romerske juristen Celsus som uttryckte just *impossibilium nulla obligatio est* – det omöjliga kan inte vara någon förpliktelse (Tamm (1996), s. 136). Kortfattat kan sägas att i det här sammanhanget så innebär maximen att en medlemsstat som inte nått målet med en åtgärd kan ursäktas på den grunden att det varit omöjligt för den att nå målet, just eftersom det omöjliga inte kan vara en förpliktelse.

157 van Kempen (2012) diskuterar kraven i artikel 4 ur perspektivet *best effort* respektive *result*. Han menar att skillnaden mellan de båda typerna av krav ligger i vilka ursäkter en medlemsstat med framgång kan presentera om de inte skulle nå målet. Om det är en *result*-skyldighet så måste medlemsstaterna göra allt som är möjligt för att nå resultatet. Om det är en *best effort*-skyldighet så måste medlemsstaterna vidta rimliga åtgärder. van Kempen påpekar att domstolen i sin tolkning av direktiven första hand utgår från ordalydelsen och därefter gör en systematisk tolkning. I denna systematiska tolkning menar van Kempen att det avgörande är närvaron av vissa element i eller i närheten av bestämmelsen som ska tolkas. Därefter utvecklar van Kempen en kvalificeringsmetod, baserad på en analys av domstolens tolkningar i ett antal mål, enligt vilken man, åtminstone grovt, ska kunna särskilja om en viss skyldighet i ett direktiv (van Kempen understryker att det inte är möjligt att klassificera ett direktiv som helhet) är en *best effort*-skyldighet eller en *result*-skyldighet. Kvalificeringsmetoden består av ett antal steg:

1. Identifiera skyldigheten som ska kvalificeras.
2. Bestäm målet som skyldigheten syftar till att uppnå.
3. Avgör huruvida detta mål är formulerat klart och tydligt på ett sätt som indikerar att detaljerade och precisa resultat måste nås.
  - A. Om så är fallet så är det ett tecken på att det är ett resultat som avses.
  - B. Om så inte är fallet så är det ett tecken på att det handlar om *best effort*.
4. Avgör om det finns ett visst datum innan vilket målet ska uppnås.
  - A. Om så inte är fallet så är det tecken på att det handlar om *best effort*.
  - B. Om så är fallet så talar det inte i någon riktning.
5. Avgör om skyldigheten följs av ett antal undantag vilka ursäktar att en medlemsstat inte når resultatet.
  - A. Om så är fallet är det ett tecken på att det handlar om resultat.
  - B. Om så inte är fallet så talar det inte i någon riktning.
6. På basis av ovanstående tecken, avgör om det handlar om resultat eller *best effort*.

158 Jans och Vedder (2011), s. 142 f.

har skett.<sup>159</sup> Beträffande de fem platserna som sträckte sig utöver de tyska gränserna menade domstolen att Förbundsrepubliken Tyskland inte styrkt att det materiellt sett varit omöjligt att vidta fler och andra åtgärder än dem som vidtagits. Det hade t.ex., enligt domstolens mening, varit möjligt att samarbeta med andra stater. Inte heller beträffande badplatsen med sjöfåglar hade Tyskland bevisat att det var omöjligt att vidta ytterligare reningsåtgärder. Domstolen fann därmed att det fanns anledning att fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i direktivet genom att i de gamla delstaterna inte ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i enlighet med artikel 3 i direktivet.<sup>160</sup>

Viktigt att notera i sammanhanget är att domstolen betonade att det inte var tillräckligt att vidta *alla åtgärder som rimligen var möjliga* eftersom direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska vidta *de åtgärder som är nödvändiga* för att badvattnen, inom en viss tidsfrist, ska överensstämma med de gränsvärden som direktivet anger. Direktivet ålägger alltså medlemsstaterna att uppnå vissa resultat och utöver de undantag som direktivet föreskriver kan de inte åberopa några särskilda omständigheter för att motivera att de inte uppfyller skyldigheten i fråga.<sup>161</sup> Domstolens resonemang grundade sig alltså på formuleringen *de åtgärder som är nödvändiga*, inte på att det i målet rörde sig om ett så kallat gränsvärde. Stor vikt lades också vid att det fanns föreskrivna, specifika, undantag. Domstolen upprepade resonemanget i mål C-316/00 då den konstaterade att dricksvattendirektivet ålägger medlemsstaterna att se till att vissa *resultat* uppnås; att de lagar och andra författningar som är *nödvändiga* för att följa direktivet ifråga antas.

Vidare konstaterade domstolen att medlemsstaterna inte kan åberopa särskilda omständigheter, förutom *de föreskrivna undantagen*, för att ursäka sig för det fall skyldigheten inte fullgjorts. Domstolen underströk härvid att det faktum att en medlemsstat vidtagit alla åtgärder som *rimligtvis* kan vidtas *inte* ursäktar åsidosättandet av den avsedda skyldigheten.<sup>162</sup>

159 Mål C-198/87 *kommissionen mot Tyskland*, punkten 38.

160 Mål C-198/87 *kommissionen mot Tyskland*, punkterna 39, 40 och 43.

161 Mål C-198/97 *kommissionen mot Tyskland*, punkten 35.

162 Mål C-316/00 *kommissionen mot Irland*, punkten 38. I målet hade kommissionen väckt talan om fastställelse av att Irland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, enligt artiklarna 7.6, 18 och 19 i dricksvattendirektivet (80/778/EEG av den 15 juli 1980) och EG-fördraget, genom att inte säkerställa att de biologiska parametrarna 57 (totala koliformer) och 58 (fekala koliformer), som fastställs i direktivets bilaga I iaktas vad gäller vissa allmänna vattenanläggningar och för kooperativa vattenanläggningar som anges i de officiella rapporterna om vatten avsett att användas som dricksvatten och i korrespondensen rörande Ballycroy (Irland) samt att Irland inte i sin lagstiftning om genomförande av direktivet beaktat att kraven i direktivets bilaga I är av tvingande karaktär vad gäller kooperativa vattenanläggningar. Irland gjorde bland annat gällande att vad gäller de allmänna vattenanläggningarna är vattenkvalitetsnormerna som föreskrivs i direktiv 80/778 i allt väsentligt uppfyllda och att det inte är realistiskt av kommissionen att anse att anläggningarna till 100 procent måste uppfylla samtliga de parametrar för vattenkvalitet som föreskrivs i det nämnda direktivet (punkten 30). Domstolen anförde bland annat följande. Det är ostridigt att de allmänna vattenförsörjningskällor som uppräknas i kommissionens talan, vid implementeringstidens utgång (den 14 september 1999), inte överensstämde med de mikrobiologiska parametrarna 57 och 58 i bilaga I till direktiv 80/778. De uppgifter som Irland åberopat för att visa att överskridandena av de nämnda parametrarnas gränsvärden är relativt små bekräftar endast att dessa överskridandena förekommit (punkten 36). Oavsett vilka betydande försök Irland gjort för att förbättra kvaliteten på drickbart vatten följer det av direktivets artikel 7.6 inte bara en omsorgsplikt utan en skyldighet att uppnå resultat (punkten 37). Av artikel 7.6 i direktivet 80/778 följer

Av målet C-228/87 *Pretura unificata di Turin* framgår dessutom att undantag i direktiv ska tolkas restriktivt.<sup>163</sup>

### 3.2.2 Inom vad fördragen tillåter – den övre gränsen

Direktiven som anger miljö kvalitetskrav antas normalt med FEUF artikel 192 som rättslig grund. Det innebär att direktivet anger miniminivåer på miljöskyddet men att medlemsstaterna sedan är fria att sätta sitt miljöskydd så högt de vill, så länge de håller sig inom vad fördragen tillåter. Det ligger närmast till hands att tänka på bestämmelserna om fri rörlighet för varor,<sup>164</sup> men det är mycket möjligt att även andra regler, t.ex. statsstödsreglerna, skulle kunna aktualiseras, liksom andra politiska mål som uttrycks i fördraget.<sup>165</sup>

att medlemsstaterna ska *vidta de åtgärder som behövs* [min kursivering] för att säkerställa att dricksvattnet uppfyller åtminstone de krav som anges i bilaga I till nämnda direktiv. De enda undantagen från denna skyldighet är de som föreskrivs i artiklarna 9, 10 och 20 i direktivet. Enligt direktivet åläggs medlemsstaterna således att se till att vissa resultat uppnås och de kan inte, bortsett från de föreskrivna undantagen, åberopa särskilda omständigheter för att rättfärdiga att denna skyldighet inte fullgörs. Det faktum att en medlemsstat vidtagit alla åtgärder som rimligtvis kan vidtas kan inte rättfärdiga åsidosättandet av den avsedda skyldigheten (punkten 38). Se även dom i mål C-337/89 *kommissionen mot Storbritannien*, där domstolen slår fast att medlemsstaterna i enlighet med direktivet ska säkra att vissa resultat uppnås och att medlemsstaterna, bortsett från de i direktiven nämnda undantagen, inte kan hänvisa till särskilda omständigheter som grund för att inte uppfylla förpliktelsen (punkterna 21-25).

163 C-228/87 *Pretura unificata di Turin*, punkten 10

164 Se t.ex. mål C-28/09 *kommissionen mot Österrike*. Målet gällde vad som nu regleras i Luftkvalitetsdirektivet. Enligt då aktuellt direktiv skulle gränsvärdena för vissa föroreningar fastställas på unionsnivå. Direktivet föreskrev vidare att medlemsstaterna skulle vidta *de åtgärder som är nödvändiga* för att säkerställa att gränsvärdena respekteras. Den ifrågasatta förordningen förbjöd lastbilar över en viss vikt och som transporterade vissa varor (som enligt de österrikiska myndigheterna ”är lämpade för järnvägstransport”), att köra på en sträckning av motorvägen A12; alltså hindrades ett visst transportsätt för vissa varor i denna transalpina transitkorridor. Domstolen drog slutsatsen att det sektoriella körförbudet måste anses vara en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner och därför i princip oförenlig med fördraget, såvida åtgärden inte kan anses vara motiverad (punkten 117). Ett sådant motiv kan vara tvingande miljöskydds krav förutsatt att åtgärderna är ägnade att säkerställa att detta mål uppnås samt inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet. För att anses ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet måste regeln på ett konsekvent och systematiskt sätt motsvara strävan att uppnå detta mål (punkterna 125 och 126). Domstolen konstaterade att det sektoriella körförbudet var ägnat att säkerställa förverkligandet av målet att skydda miljön (punkten 138) men att de österrikiska myndigheterna, innan de antog en så långtgående bestämmelse, grundligt borde ha undersökt huruvida det var möjligt att anta bestämmelser med mindre restriktiv inverkan på den fria rörligheten (punkten 140). Kommissionen hade föreslagit ett antal alternativa åtgärder som var restriktiva för den fria rörligheten. Sedan domstolen konstaterat att det inte visats att dessa var olämpliga bifölls kommissionens talan (punkterna 150 och 151).

165 I mål C-2/10 *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sari och Eolica di Altamura Srl mot Regione Puglia* prövade domstolen om, och i så fall under vilka förhållanden, unionsrätten tillåter att en medlemsstat inför strängare nationella skyddsåtgärder än de som föreskrivs i livsmiljödirektivet, fågeldirektivet, direktiv 2001/77 och direktiv 2009/28 (punkterna 36, 37 och 47) när dessa kan anses stå i strid med det mål att utveckla nya och förnybara energikällor som anges för unionens politik i artikel 194.1 c FEUF. De nationella bestämmelserna i målet innebar ett förbud mot att uppföra nya vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden av unionsintresse och särskilda skyddsområden som ingår i nätet Natura 2000. Förbudet omfattade en buffertzon på 200 meter och innebar ett automatiskt hinder för alla planer eller projekt som avsåg uppförande av ett nytt vindkraftverk på ett av nämnda områdena, utan

### 3.2.3 Effekter för nationell rättstillämpning

Frågan är då hur myndigheter och domstolar ska hantera den egna medlemsstatens bristande implementering. Som beskrevs ovan kan direktiv, efter implementeringstidens utgång, få vertikal direkt effekt - dock inte horisontell direkt effekt. EU-domstolen har tolkat "staten" respektive "det offentliga" (dvs. de subjekt som enskilda kan åberopa sina rättigheter mot) tämligen vidsträckt.<sup>166</sup> Enskilda rättssubjekt som stödjer sig på ett direktiv i talan mot staten kan göra detta oavsett om staten agerar i egenskap av arbetsgivare eller offentlig myndighet. Vidare har domstolen slagit fast att varje organ som ... oavsett sin rättsliga form, i enlighet med en av staten antagen rättsakt har fått i uppdrag att utöva offentlig serviceverksamhet under statens tillsyn och som med anledning härav har särskilda befogenheter utöver dem som följer av de rättsregler som gäller i förhållandet mellan enskilda är att betrakta som ett offentligt organ som det är möjligt att göra gällande en direktivsbestämmelses vertikala effekt mot.<sup>167</sup>

De två EU-rättsliga principer som framför allt aktualiseras är principen om unionsrättens företräde och lojalitetsförpliktelsen. Med utgångspunkt i principen om lojalt samarbete har domstolen utvecklat ett antal specifika skyldigheter:<sup>168</sup>

- skyldigheten för medlemsstaternas offentliga organ att göra en konform tolkning,
- skyldigheten för medlemsstaternas offentliga organ att inte vidta vissa åtgärder,
- skyldigheten för medlemsstaternas offentliga organ att se till att följdverkningarna av en överträdelse upphör,
- skyldigheten för medlemsstaterna att ersätta den skada som en överträdelse orsakat enskilda,
- skyldigheten för medlemsstaterna att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter.

---

någon bedömning av planens eller projektets miljöpåverkan på det berörda området. Bestämmelserna inrättade alltså ett skyddssystem för områden som ingår i Natura 2000 som är strängare än det som inrättas genom livsmiljödirektivet och fågeldirektivet (punkterna 45 och 46). Domstolen konstaterade först att medlemsstaterna, enligt artikel 14 i fågeldirektivet får införa strängare skyddsåtgärder än dem som föreskrivs i nämnda, att dylika bestämmelserna har samma syfte som livsmiljödirektivet och att bestämmelserna utgör en strängare skyddsåtgärd enligt FEUF artikel 193 (punkterna 49-52). Härefter erinrade domstolen om att strängare skyddsåtgärder måste stå i överensstämmelse även med övriga bestämmelser i EUF-fördraget (punkten 54). I det nationella målet hade sökandena gjort gällande att målet om att utveckla nya och förnybara energikällor som anges för unionens politik i FEUF artikel 194.1 c borde ha företräde framför syftet att skydda miljön, vilket eftersträvas med livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. Domstolen menade att det i detta sammanhang var tillräckligt att erinra om att det i FEUF artikel 194.1 anges att unionens politik på energiområdet ska ta hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön och att en åtgärd som den i målet inte kan anses äventyra unionens mål att utveckla nya och förnybara energikällor. Detta med hänsyn till åtgärdens begränsade omfattning. Därmed förelåg inte, enligt domstolens mening, hinder för en strängare nationell skyddsåtgärd (punkterna 56-58).

166 Se t.ex. dom i mål C- 152/84 *Marshall mot Southhampton and South-West Hampshire Area Health Authority*.

167 Mål C- 188/89 *A. Foster m.fl. mot British Gas plc.*, punkten 20.

168 Bergström och Hettne (2014), s. 100.

Av störst intresse när det gäller direktiv som syftar till att skydda eller etablera en viss miljö kvalitet är den direktivskonforma tolkningen samt skyldigheten att inte vidta vissa åtgärder. Dessa behandlas nedan.

### 3.2.3.1 Direktivskonform tolkning

En medlemsstats offentliga organs skyldighet till EU-konform tolkning följer direkt av principen om lojalt samarbete. Myndigheter och domstolar måste alltså i sin tillämpning av nationell rätt i så stor utsträckning som möjligt ge den tolkning företräde som överensstämmer med EU-rättens krav.<sup>169</sup>

Principen om konform tolkning ställer alltså långtgående krav på nationella domstolar. Nationell rätt ska tolkas mot bakgrund av EU-rätten i allmänhet, inklusive EU-domstolens praxis, EU:s allmänna rättsprinciper samt de internationella avtal om EU har ingått.

Skyldigheten har främst aktualiserats i mål som handlat om det resultat som ska uppnås med ett direktiv (i enlighet med artikel 288 FEUF).<sup>170</sup> Skyldigheten gäller inte endast materiellt rättsliga frågor utan även processuella, t.ex. beträffande talerätt.<sup>171</sup> Eftersom principen varit särskilt betydelsefull när det gällt medlemsstaternas tillämpning av bestämmelser i direktiv är en vanlig benämning just principen om direktivskonform tolkning; direktiv ska emellertid tolkas mot bakgrund av EU-rätten i övrigt. Domstolen har därtill uttalat att den nationella domstolen måste beakta *bela den nationella rätten* i syfte att åstadkomma en konform tolkning och inte endast de bestämmelser som antagits för att införliva aktuellt direktiv.<sup>172</sup>

Skyldigheten för medlemsstaternas offentliga organ att göra en konform tolkning gäller emellertid endast så länge det är möjligt, inom det ”utrymme för skönsmässig bedömning som den [nationella domstolen] har enligt nationell rätt”.<sup>173</sup> Den konforma tolkningen begränsas även av andra EU-rättsliga principer, t.ex. rättssäkerhetsprincipen och principen om förbud mot retroaktiv lagstiftning. Innebörden blir att det endast är när diskrepansen mellan innehållet i EU-rätten och den nationella rätten inte kan överbryggas utan oförutsedda rättsförluster för enskilda som rättssäkerhetsskäl gör sig så starkt gällande att EU-konform tolkning inte är möjligt.<sup>174</sup>

### 3.2.3.2 Att inte vidta vissa åtgärder

Av lojalitetsförpliktelsen i EUF artikel 4 (3) följer att medlemsstaterna ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Det innebär bland annat att

169 Se t.ex. mål C-262/97 *Engelbrecht*, punkten 39.

170 Se t.ex. mål C-14/83 *Sabine von Colson och Elisabeth Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen*, punkten 26.

171 Se t.ex. mål C-50/00 *Unión de Pequeños Agricultores mot Europeiska unionens råd* där domstolen bl.a. uttalade att det ankommer på medlemsstaterna att inrätta ett system för rättslig prövning som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett verksamt rättsligt skydd. Vidare påpekade domstolen att det därvid, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 5 i fördraget (nu artikel 4 (3) FEU), åligger de nationella domstolarna att, så långt det är möjligt, tolka och tillämpa nationella bestämmelser om talerätt så att det är möjligt för fysiska eller juridiska personer att få till stånd en prövning vid domstol av lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör tillämpningen, i förhållande till dem, av en allmänt tillämplig rättsakt från gemenskapen, genom att åberopa att denna rättsakt är ogiltig.

172 Se de förenade målen C-397/01--C-403/01 *Bernhard Pfeiffer m.fl mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*.

173 Se t.ex. mål C-432/05 *Unibet*.

174 Bergström och Hettne (2014), s. 413.



medlemsstaterna har en skyldighet att avhålla sig från att vidta vissa åtgärder redan innan ett direktivs implementeringsfrist gått till ända.<sup>175</sup> I de förenade målen C-165/09--C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu m.fl. mot CGSG* erinrade domstolen om att medlemsstaterna enligt fast rättspraxis ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet. Härfter förklarade domstolen att skyldigheten är bindande för medlemsstaterna enligt en kombinerad tillämpning av lojalitetsförpliktelsen och FEUF artikel 288 tredje stycket, även under en övergångsperiod då medlemsländerna har rätt att fortsätta tillämpa sina nationella system trots att de inte överensstämmer med det aktuella direktivet.

---

175 Se t.ex. mål C 129/96 *Inter-Environment Wallonie ASBL mot Région wallone*, p. 45 samt de förenade målen C-165/09--C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu m.fl. mot CGSG*, punkterna 78 och 79.

## 4. GENERELLT OM ATT REGLERA MILJÖKVALITET I SVERIGE

I andra länder och inom EU har regleringskrav som utgår från miljö tillståndet funnits sedan 70-talet. I Sverige har man dock tidigare förhållit sig tveksamt mot att reglera miljö kvalitet i sig. Traditionellt har den svenska miljöregleringen varit inriktad på *källorna* som orsakar förorening, inte miljö tillståndet.<sup>176</sup> Nedan kommer flera olika typer av regleringsinstrument och regeltyper som har bäring på miljö kvaliteten att diskuteras. Förvisso har i princip all miljölagstiftning, jämte många andra rättsliga områden (t.ex. sådana som rör jordbruk, transporter, fiske, offentlig upphandling osv) direkt eller indirekt effekt på miljö kvaliteten men utgångspunkten för genomgången är i första hand lagstiftning som reglerar vilken kvalitet miljön i sig ska ha. Övrig lagstiftning hanteras som ett medel (eller hinder) för att nå stadgad kvalitet och betraktas ur det perspektivet.

### 4.1 De två utgångspunkterna: aktören och reaktören

I miljöbalkens femte kapitel finns de grundläggande reglerna om bestämmelser som utgår från miljö kvaliteten. Reglerna återfinns alltså inte tillsammans med de så kallade hänsynsreglerna i andra kapitlet miljöbalken. Medan hänsynsreglerna utgår från den mänskliga ”aktören”, så utgår de så kallade miljö kvalitetsnormerna i femte kapitlet från ”reaktören”, naturmiljön, som sådan.<sup>177</sup> Att utgå från vilken kvalitet man vill ha i miljön är i princip motsatsen till att utgå från vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt eller rimligt för aktören.

Olika typer av miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsmål har det gemensamt att de utgår

---

176 Michanek och Zetterberg (2012), s. 156.

177 I den ursprungliga miljöbalkspropositionen förklaras behovet av att komplettera hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken med normer som mer direkt avser miljö tillståndet. Detta beskrivs som en förutsättning för att kunna följa upp de miljöpolitiska målen, särskilt sådana som är formulerade som kvalitetsmål. (Prop. 1997/98:45 s.250). Se Westerlund som beskriver hur naturen *reagerar* i enlighet med naturens lagar medan människan har en förmåga att planera och ta ansvar; att *agera*. Miljön betraktas härvid som ”reaktör” medan människan är ”aktören” (se t.ex. Westerlund, (2009), s. 29). Rättsreglerna kan sedan vara reaktörsorienterade, som t.ex. miljö kvalitetsnormer vilka utgår från just miljö kvaliteten, eller aktörsorienterade och utgå från människorna, som t.ex. kravet på förorenare att använda bästa möjliga teknik. Kunskaper om recipienters instabilitet har inom miljö rättsforskningen lett fram till insikten om att nya regler behöver utvecklas; regler som *direkt* skyddar miljön. Å ena sidan finns biosfären som system och å andra sidan samhället och mänskligheten som system. Se t.ex. Decleris som beskriver hur människan, som i egenskap av primitiv samlare och jägare var en integrerad del av ekosystemen, sedermera har utvecklat ett maktförhållande och slutligen gått mot en fullständig plundring av de naturresurser som växt fram under år miljonerna. Den postindustriella människan försöker nu greppa den övergripande relationen mellan systemen och symbiosrelationen idealiseras framför maktrelationen. Punktsatser för miljön har härvid fått ge vika för idéer om att styra hela relationen mellan människans system och ekosystemen med hjälp av de flexibla regler som kan utläsas ur ”hållbar utveckling”; målet är inte längre att utveckla de mänskliga systemen utan att nå en stabil samexistens och samutveckling med ekosystemen. Ett sådant mål bedöms som näbart genom ekosystemets resiliens. I grunden handlar det om en lärandeprocess; att människan lär sig samexistera och samutvecklas med ekosystemen (Decleris (2000), s. 58; se även Ebbesson (2010)).

från miljön (t.ex. vattnet eller luften) och anger ett visst miljötillstånd som inom vissa tidsramar bör eller ska uppnås inom ett visst geografiskt område. Den största skillnaden mellan svenska miljömål/miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnormer är att de har olika rättslig karaktär. Medan målen är politiska rättesnören som kan användas som tolkningsdata så är miljökvalitetsnormer rättsligt bindande, såtillvida att överskridande eller risk för överskridande innebär en viss rättsföljd (teoretiskt i alla fall).

Hänsynsreglerna gäller mot alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd<sup>178</sup> och innebär en skyldighet att beakta allmänna principer som t.ex. försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen och produktvalsprincipen.<sup>179</sup> Syftet med hänsynsreglerna är att på olika sätt minimera störningar och olägenheter och innebörden är bland annat att alla försiktighetsmått som behövs ska vidtas så fort det finns en risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.<sup>180</sup> De allmänna hänsynsreglerna anger olika slag av försiktighetsmått och utgör ett slags minimikrav för vad som måste vara uppfyllt för att en verksamhet eller åtgärd ska vara tillåten. Grunden är kunskap. Skyldigheten att skaffa sig erforderlig kunskap gäller enskilda och den som utövar näringsverksamhet. Ingen ska kunna försvara sig med att denne inte tänkte på att olägenheterna kunde uppkomma; var och en måste skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma miljöeffekterna av en åtgärd eller en verksamhet. Om det finns anledning att befara miljöeffekter så föreligger en skyldighet att ta reda på sannolikheten för miljöeffekter och utreda vad som kan göras för att motverka olägenheter. Det finns också en skyldighet att avhjälpa problem och reducera effekter till en acceptabel nivå. Åtgärder för att göra detta ska vidtas om det inte är orimligt. Om påverkan inte kan reduceras tillräckligt får åtgärden inte vidtas eller verksamheten inte utövas.<sup>181</sup> Miljöbalkens hänsynsregler gäller oavsett vilken kvalitet det är på den omgivande miljön. Utgångspunkten för hänsynsreglerna är aktören, den som stör, den som påverkar. Denne ska minska sin påverkan så mycket som bara är möjligt, ta så mycket hänsyn som är rimligt.

I återstoden av det här kapitlet diskuteras miljömålen översiktligt medan miljökvalitetsnormer hanteras i nästa kapitel.

#### 4.1.1 Miljömål

Miljömål beskriver målet; det tillstånd i miljön som miljöarbetet ska leda till. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta och detta bör ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.<sup>182</sup> Miljömålssystemets syfte är att bidra till ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Detta sker genom att arbetet med att uppnå de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. De 16 miljökvalitetsmålen uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling och konkretiserar även miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling.<sup>183</sup> Omvänt kan det uttryckas

178 2 kap. 1 § miljöbalken.

179 Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 166.

180 Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 2.

181 Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 169 f.

182 Generationsmålet.

183 Se t ex prop. 1997/98:45 del 2, s. 8; prop. 2000/01: 130, s. 219 f; prop. 2004/05:150, s. 376 och Prop. 2009/10:155, s. 11 f.

som att miljöbalken är avsedd att användas som verktyg för att nå miljömålen.<sup>184</sup> Precis som Dalhammar påpekar kan detta ses som ett uttryck för en systemsyn. Ett system som emellertid har en betydande svaghet: miljö kvalitetsmålen har inte gjorts rättsligt bindande. De är inte reglerade i lagtext och har därmed inte samma rättsliga status som t.ex. målreglerna i miljöbalken, se nedan.<sup>185</sup> En framträdande orsak till att miljömålen inte är rättsligt bindande är att det med hänsyn till målens övergripande karaktär inte ansetts möjligt att genom lagstiftning göra miljö kvalitetsmålen direkt bindande. Istället framhåller regeringen att miljö kvalitetsmålen måste omvandlas till krav på konkreta åtgärder för att i rättsligt avseende kunna tillämpas i enskilda fall. Regeringen menar att utfärdande av miljö kvalitetsnormer är en möjlighet och ett konkret verktyg för att nå miljö kvalitetsmålen men påpekar att instrumentet miljö kvalitetsnormer inte är tillräckligt för att nå miljömålen. En utveckling av miljö kvalitetsnormerna till att omfatta ytterligare områden där miljö kvaliteter bör regleras författningsmässigt anses därför nödvändig.<sup>186</sup> Viktigt att komma ihåg är att miljöbalken inte är det enda instrumentet för att genomdriva miljö kvalitetsmålen.<sup>187</sup>

#### 4.1.2 Miljöbalkens mål

I miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 § regleras *miljöbalkens mål*; att främja en hållbar utveckling. I andra stycket preciseras begreppet ”hållbar utveckling” genom fem delmål. Propositionen framhåller att de uppräknade punkterna inte är en uttömmande beskrivning av hur det i första stycket angivna målet ska uppfyllas utan är exempel på sådant som är av särskild betydelse för balkens mål. De olika punkterna är i viss mån överlappande och integrerade. Vad som anges i andra till femte punkten kan t.ex. sägas ge uttryck för hur skyddet för människors hälsa och miljön som anges i första punkten kan tillgodoses. Propositionen anger här att de av riksdagens fastställda miljömålen kan ge ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Miljö mål som avser miljö kvalitet kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljö målen som anger vilka utsläpps begränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras kan ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.<sup>188</sup> Kort sagt ger miljö kvalitetsmålen vägledning vid bedömningen av vad som är innehållet i miljöbalkens hållbarhetsbegrepp. Delmålen är emellertid lagstadgade och *ska* användas när miljöbalkens regler ger tolkningsutrymme.<sup>189</sup> Dessa delmål gäller därigenom före miljö kvalitetsmålen. Emellertid kan, vilket påpekas av Michanek och Zetterberg, målregeln inte utgöra grund för att stoppa ett förfarande i ett fall när det finns lagtext som uttryckligt och otvetydigt tillåter detta handlande, även om förfarandet kan motverka hållbar utveckling. En sådan tolkning skulle inte vara förenlig med regeringsformens legalitetsprincip.<sup>190</sup>

184 Se t.ex. prop. 1997/98:45, del 2, s. 8 samt prop. 2004/05:150, s. 376.

185 För en diskussion kring systemsynen, se t.ex. Dalhammar (2008), s. 36 f.

186 Prop. 2000/01:130, s. 220

187 Dalhammar (2008), s. 37.

188 Prop. 1997/98:45, del 2, s. 7 f.

189 Notera formuleringen *Miljöbalken skall tillämpas så att...* (1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

190 Michanek och Zetterberg (2012), s. 96. Jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen.

### 4.1.3 Utmaningen

Rättsregler kan alltså vara reaktörsrelaterade och utgå från tillståndet i miljön (t.ex. miljömål eller miljö kvalitetsnormer), eller aktörsrelaterade och utgå från det mänskliga handlandet (t.ex. hänsynsreglerna). Fokus i det här arbetet är förvisso de reaktörsrelaterade reglerna, de som reglerar själva miljö kvaliteten, men dessa blir meningslösa om de inte kopplas till de aktörer som påverkar miljö kvaliteten. En rättslig utmaning är således att länka samman de två regeltyperna.<sup>191</sup>

Att det är en utmaning beror till stor del på att den svenska miljö rätten traditionellt fokuserat på att det är den som påverkar miljön som ska vidta åtgärder för att begränsa sin miljö påverkan. Detta förhållningsätt grundar sig i stor utsträckning på att miljö rätten, historiskt, främst har haft sin rättsliga hemvist i fastighetsrätten (del av civilrätten), närmare bestämt *den speciella fastighetsrätten*. Medan den allmänna fastighetsrätten typiskt sett rör förhållandet mellan *enskilda* (fysiska och juridiska) personer så rör den speciella fastighetsrätten, typiskt sett, situationer där *offentliga myndigheter* ingriper i den enskildas skötsel av sina fastigheter.<sup>192</sup> Den speciella fastighetsrätten rör sig ofta på gränsen till *förvaltningsrätten* och avgörande blir då de *offentligrättsliga* regler som gäller för myndigheternas handlande. Myndigheterna kan ingripa på olika sätt mot enskilda fastighetsägare i syfte att genomdriva vissa åtgärder som anses ligga i det allmännas intresse.<sup>193</sup> Det kan ske t.ex. genom *tillståndstvång* för att den enskilde ska få förfoga över sin fastighet på önskat sätt (t.ex. bygglösa för att bygga, tillstånd för att sätta igång miljö farlig verksamhet), *förbud* (t.ex. mot olämplig skogsavverkning) och *föreläggande* (kanske vid vite) att rätta till ett förhållande. Myndighetskontroll behövs för att konstatera huruvida sådana ingripanden behövs. Eftersom den enskilde vill veta säkert om han riskerar myndighetsingripanden mot sin verksamhet finns ofta en rätt till förprövning. Efter en sådan kan den enskilde känna sig säkrare på att hans åtgärd eller verksamhet godtas. Den rättsliga bakgrunden innebär, i princip och grovt uttryckt, att alla krav på miljö skyddande åtgärder som ställs mot någon i själva verket kan betraktas som en myndighets ingripande mot den enskilde, i dennes privata sfär. Den kraftigaste typen av ingripande från det allmännas sida är *inlösen*, t.ex. genom *expropriation*. Möjligheterna till myndighetsingrepp måste alltså begränsas av hänsyn till den enskilde fastighetsägaren och dennes krav på förutsebarhet och trygghet i ägandet. I de fall myndighetsingripanden är tillåtna kan fastighetsägaren ofta, men långt ifrån alltid, begära ersättning för att ha fått sina möjligheter att bestämma över fastigheten inskränkta.

Kort sagt innebär ovanstående att om man vill tillvarata miljö intressen, planeringsintressen och andra allmänna intressen så innebär det nästan alltid konflikter med den enskilda äganderätten (som, vilket bör påpekas, inte är ett klart och fixerat begrepp). I princip all miljö reglering begränsar det som de vanligaste föreställningarna om ägande berättigar oss till. Därför är själva hävdandet av privat ägande många gånger problematiskt inom miljö rätten.<sup>194</sup> Grunden finns att hämta i den inneboende konflikten mellan friheten att agera å ena sidan och hänsyn till andra å den andra. En konflikt som är central såväl på nationell nivå som inom internationell miljö rätt.

191 Michanek,(2003), s. 21 ff.

192 Bengtsson (1992), s. 11.

193 För en genomgång av metoder vid myndigheternas ingripande, se Bengtsson (1992), s. 16 ff.

194 Se t.ex. Ljungman (1943) s. 27 som förklarade "vördnad inför den heliga äganderätten" som problematisk när det handlar om utsläpps begränsningar.

# 5. MILJÖKVALITETSNORMER ENLIGT MILJÖBALKEN

*Miljö(kvalitets)mål* beskriver alltså ett önskat tillstånd i mer allmänna termer och ger ledning om innehållet i miljöbalkens tolkningsimperativ och miljöbalkens delmål ger i sin tur viktiga tolkningsdata. Miljökvalitetsnormer, däremot, är rättsligt bindande och de ska följas. *Miljökvalitetsnormer* som antas enligt 5 kap. miljöbalken anger oftast ett gränsvärde (som *ska hållas*) eller ett riktvärde (som man ska sträva mot).

## 5.1 Allmänt om miljöbalkens miljökvalitetsnormer

Enligt miljöbalken får regeringen, för vissa geografiska områden eller för hela landet, meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt.<sup>195</sup> Det är också möjligt att utfärda miljökvalitetsnormer för vissa typer av områden.<sup>196</sup> Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Av propositionen framgår att regeringen får göra detta förutsatt att de värden som ska föreskrivas helt överensstämmer med värdena i rättsakten från EU.<sup>197</sup> Detta innebär att även om unionsakten som anger dessa värden är av minimikaraktär så får inte myndigheten besluta om strängare värden. Rätten att besluta om strängare värden har förbehållits regeringen.<sup>198</sup> Miljöbalken saknar reglering om *hur* förslag på miljökvalitetsnormer ska tas fram. En del direktiv (t.ex. ramvattendirektivet och havsmiljödirektivet) anger emellertid vissa kriterier och förfaranden som i svensk rätt återfinns i förordningar.<sup>199</sup>

Som nämndes inledningsvis är ”miljökvalitetsnorm” enligt förarbetena synonymt med ”bestämmelse om miljökvalitet.”<sup>200</sup> En miljökvalitetsnorm är enligt propositionen inte enbart ett värde eller en nivå, utan ett regelkomplex som på olika sätt ska omsättas i krav.<sup>201</sup> Miljökvalitetsnormer kan utformas som att luften eller vattnet maximalt får innehålla en viss halt av något (t.ex. kväve) eller en minsta halt av något (t.ex. syre). Det är också möjligt att ange kvaliteten med hjälp av en bioindikator; att en sjö ska innehålla minst

195 5 kap. 1 § miljöbalken.

196 Prop. 1997/98:45, s. 252.

197 5 kap. 1 § 2 st miljöbalken och prop. 1997/98:45, s. 250.

198 Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 5 kap.1 § miljöbalken.

199 Se t.ex. vattenförvaltningsförordningen 2 kap. 4 § som anger att ”Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse skall myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.”

200 Prop. 2003/04:2, s. 22. I samband med den förändring av lydelsen i 5 kap. 2 § miljöbalken, som gjordes i mitten av 2000-talet, föreslog miljöbalkskommittén att termen ”miljökvalitetsnorm” skulle reserveras för bindande gränsvärden, detta eftersom ordet ”miljökvalitetsnorm”, enligt kommittén kommit att få en vedertagen betydelse i svensk rätt; nämligen ett bindande gränsvärde. Regeringen menade emellertid att en sådan begränsning varken skulle innebära en kodifiering av ett inarbetat begrepp eller skulle bidra till ökad tydlighet, särskilt inte mot bakgrund mot att olika direktiv definierar ”miljökvalitetsnorm” olika.

201 Prop. 2009/10:184, kap. 4.

ett visst antal individer av en viss art per viss mängd vatten. Miljökvalitetsnormen kan på ett sätt liknas vid en förbudsregel (t.ex. 2 kap. 9 § miljöbalken). Fast där förbudsregeln använder tämligen vaga ordalag, ”skada eller olägenhet av väsentlig betydelse” så anger miljökvalitetsnormen oftast ett gränsvärde eller en mer detaljerad beskrivning av miljö-tillståndet som ska uppnås. Traditionella förbudsregler innehåller dessutom ofta undantag med skälighetsavvägningar<sup>202</sup> men det gör sällan miljökvalitetsnormer.<sup>203</sup>

### 5.1.1 Miljöbalkens fyra typer av miljökvalitetsnormer

5 kap. 2 § miljöbalken anger fyra typer av miljökvalitetsnormer: gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, indikativa normer och andra normer:

- *En gränsvärdesnorm* (första stycket 1) ska ange de förorenings- eller störningsnivåer som *inte får* över- eller underskridas.
- *En målsättningsnorm* (första stycket 2) ska ange de förorenings- eller störningsnivåer som ska *eftersträvas* eller som *inte bör* över- eller underskridas.
- *En indikativ norm* (första stycket 3) ska ange vilken högsta eller lägsta förekomst av organismer i yt- och grundvatten som kan tjäna till vägledning för tillståndet i miljön.
- *Andra normer* (första stycket 4) ska ange de krav *i övrigt* på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Av lagtextens lydelse framgår alltså att miljökvalitetsnormerna kan utformas som gränsvärden eller riktvärden och härvid ange maximala ”föroreningsnivåer” eller ”störningsnivåer” (punkten 1). Man sätter t.ex. en gräns för den maximala halten kväveföroreningar i utomhusluften som *inte får* överskridas (gränsvärde) eller en gräns som man *bör* sträva efter och ha som mål att hålla sig under (riktvärde).

Såsom lagrummet utformats förefaller såväl punkten 1 som punkten 2 ta sikte på yttre påverkansförhållanden; *föroreningsnivåer eller störningsnivåer*. Punkten 3 tar upp *organismer*, bioindikatorer, för yt- och grundvatten.<sup>204</sup> Punkten 4 ger intryck av att vara något av en slasktratt; *de krav i övrigt* som följer av EU-rätten. Det förefaller alltså handla om krav som EU kanske kommer att formulera i framtiden, men som inte kan inordnas under punkterna 1-3. Av propositionerna som föregått utformningen av punkterna framgår att eftersom någon enhetlig terminologi avseende miljökvalitetsnormer inte finns i det stora

202 Dock inte alla, se mål C-44/95 *Lappel bank*.

203 Michanek och Zetterberg (2004), s. 53 ff.

204 En bioindikator är en organism, ett samhälle organismer eller en del av ett sådant (t.ex. trädens barr, stamlavar), som ger signaler om miljös kvalitet. Ändringar i bioindikatorernas struktur, aktivitet eller kemiska uppbyggnad är tecken på förekomsten av orenheter i luften eller vattnet. I punkten 3 anges endast högsta eller lägsta förekomst av organismer i *yt- och grundvatten*. Bioindikatorer skulle emellertid kunna ha ett mycket bredare användningsområde än så. Som exempel på användningen av bioindikatorer kan nämnas de effekter på vissa växter som marknära ozon har. Marknära ozon är den luftförorening som påverkar svenskt jordbruk mest. Typiska symptom på ozonskada är hos de flesta ozonkänsliga växter vita eller gula fläckar som senare blir brunaktiga och nekrotiska. För en översikt över förekomst av synliga ozonskador på några viktiga odlade växter, t.ex. olika klöverarter, som fungerar bra som bioindikatorer för marknära ozon se Pleijel H., et al. (1998). För att bedöma vattenkvalitet är det vanligt att använda kiselalger. Anledningen är att just kiselalger har väldigt specifika preferenser för olika miljöförhållanden som t.ex. näringsrikedom, organisk förorening och surhet mm.

antalet direktiv som anger sådana normer så finns behov av en beskrivning som inte är så snäv. Av det följer att om EU-rätten ställer miljö kvalitetskrav som inte är möjliga (eller om det är komplicerat) att karaktärisera som gränsvärdesnormer eller målsättningsnormer eller indikativa normer, så ska kraven hänföras till denna fjärde kategori.<sup>205</sup>

I paragrafens tidigare lydelse var beskrivningen av vad en miljö kvalitetsnorm kunde omfatta mer detaljerad. Avsikten med en mer generell beskrivning var att åstadkomma flexibilitet eftersom den gamla lydelsen helt enkelt ansågs som alltför snäv för att kunna omfatta de olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet som behövs.<sup>206</sup> Sett i ljuset av de krav som EU-domstolen tydligt uttryckte i TA luftmålen är detta en mycket rimlig konstruktion; de krav på resultat som ställs i ett direktiv måste ju implementeras rättsligt. Genom punkten 4 ges en möjlighet att ange rättsligt bindande normer avseende vad nu ett framtida direktiv kan tänkas avse.

## 5.2 Allmänt om genomförande av miljö kvalitetsnormer

Utgångspunkten för miljö kvalitetsnormer ska, när de syftar till att skydda miljön, verkligen vara miljön; recipienten, reaktören, och inte människan, aktören.<sup>207</sup> Därtill kommer att miljö kvalitetsnormer ska *följas*.<sup>208</sup> Konstaterandet ger genast upphov till genomförandefrågor. Även om recipientens kvalitet regleras så innebär det inte att kvaliteten plötsligt infinner sig. Det går heller inte att kontrollera de naturliga processer som påverkar kvaliteten. Det enda som går att styra är det mänskliga handlandet. Genomförandet av miljö kvalitetsnormer är därför rätts tekniskt komplicerat; särskilt med tanke på att en miljö kvalitetsnorm inte anger vad var och en ska göra om gränsen riskerar att överskridas. Det kan uttryckas som att miljö kvalitetsnormer saknar direkt rättslig verkan mot enskilda miljö påverkare; de anger inte hur enskilda som påverkar miljön ska bete sig. För att miljö kvalitetsnormerna ska kunna genomföras måste dessa preciseras så att enskildas (fysiska och juridiska personer) rättigheter och skyldigheter kan fastställas.

Ovan konstaterades att miljö kvalitetsnormer är rättsligt bindande. Frågan är vad det innebär. Enkelt uttryckt ska en rättsligt bindande norm följas – men då måste man också veta *vem* som ska följa den, i vilket sammanhang den ska följas, vad det innebär att följa den (på vad sätt den är handlingsdirigerande) samt vad det innebär att *inte* följa den. Det problematiska i situationen berördes översiktligt ovan och kommer i följande delkapitel att analyseras djupare. Ett första steg i genomförandet av en miljö kvalitetsnorm kan vara att bestämma hur mycket påverkan (t.ex. i form av utsläpp) eller hur hög belastning (i form av annan miljö påverkan) som ett visst område antagligen kan tåla utan att de föreskrivna normerna överskrids. Nästa steg kan vara att bestämma hur dessa utsläpp eller de belastande aktiviteterna ska fördelas mellan de aktörer som påverkar området. I samband med fördelningen kan man också bestämma vilka försiktighetskrav och vilka restriktioner som ska gälla för de olika aktörerna.

Denna process, genom vilken miljö kvalitetsnormen kopplas till en slags kedja, som i

205 Prop. 2003/04:2, s. 22 samt prop. 2009/10:184, s. 40.

206 Prop. 2003/04:2, s. 22

207 Se Westerlund (2009), s. 29.

208 Prop. 2009/10:184, s. 37. Tidigare användes uttrycket ”uppfylla” vilket enligt Miljö balks kommittén var ett missvisande uttryck. Eftersom miljö kvalitetsnormer även kan innebära att en lägstanivå hålls eller konstrueras på annat sätt menade kommittén att uttryckssättet ”att klara” en miljö kvalitetsnorm var tydligare. Propositionen konstaterade dock att miljö kvalitetsnormer, liksom andra normer, ska *följas*



slutänden innebär att det är möjligt att rikta rättsliga krav mot de som påverkar miljö-kvaliteten i sagda hänseende, kan kallas för ”rättslig operationalisering” av miljö-kvalitetsnormer. Med rättslig operationalisering menas alltså att miljö-kvalitetsnormerna ges en sådan rättslig effekt att beteendet hos de aktörer som påverkar miljötillståndet påverkas i så stor utsträckning att det föreskrivna miljötillståndet kan uppnås.<sup>209</sup> Att en miljö-kvalitetsnorm är rättsligt bindande medför alltså, som framhålls av Gipperth, att den *måste* operationaliseras rättsligt. Operationaliseringen är i hög grad beroende av kunskap om den miljö som normen avser, samt hur olika aktiviteter påverkar och vilka effekter påverkan kan få. Ett problem är svårigheten att beräkna vilka typer av krav och åtgärder som faktisk leder till ett önskat resultat, och att såväl naturliga förhållanden som annan påverkan ibland förändras. Detta medför att aktörerna inte kan förutse exakt vilka krav som kommer att ställas på dem i framtiden. Ett (för miljö-kvaliteten) meningsfullt genomförandet av miljö-kvalitetsnormer måste alltså innebära att aktörernas skyldigheter ständigt omprövas och anpassas till den miljö-kvalitet de påverkar. Dessutom påverkas miljö-situationen såväl av verksamhet i andra länder som av naturliga fenomen som människan inte råder över.<sup>210</sup> Nämnade osäkerheter skapar således ett behov av att kunna testa olika typer av åtgärds-paket i syfte att öka kunskapen om vilka åtgärder som är ändamålsenliga. En sådan experimenterande förvaltningsstrategi benämns vanligen ”adaptiv förvaltning”.<sup>211</sup> För att den ska ge resultat är det viktigt att ständigt kontrollera miljö-kvaliteten genom mätningar.<sup>212</sup>

Genomförandet av miljö-kvalitetsnormerna regleras dels i miljöbalken men också i andra författningar. Nedan görs en översikt om var man kan finna regler om hur hänsyn ska tas till miljö-kvalitetsnormer. Den direkta regleringen av normerna som sådana samt regleringen av framtagandet av åtgärdsprogram återfinns huvudsakligen i miljöbalkens 5 kap. och normernas direkta konsekvenser för tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler återfinns i miljöbalkens kapitel 2. Reglerna utanför miljöbalken grupperas utifrån på vilket sätt de föreskriver hänsyn till miljö-kvalitetsnormer.

Det är riksdagen som har det yttersta ansvaret för att de miljö-kvalitetskrav som följer av EU-medlemskapet genomförs. Riksdagen har också beslutat om materiella krav i miljö-balken och annan lagstiftning. Beslutet att meddela föreskrifter om miljö-kvaliteten samt genomförandet i övrigt har riksdagen delegerat till regeringen. Regeringen har i sin tur fördelat ansvaret på olika beslutsnivåer vilka varierar beroende på vilken typ av normer det handlar om.<sup>213</sup>

Från miljö-kvalitetsnormer måste skiljas *belastningsnormer* som tar sikte på de totala störningarna från olika källor. De kallas ibland för ”bubblor” eller ”tak.” Belastnings-normen liknar miljö-kvalitetsnormen på så sätt att den anger viss miljö-belastning och att den omfattar ett kollektiv av störningar. Skillnaden ligger i att miljö-kvalitetsnormen utgår från miljö-situationen som sådan, oavsett vad som påverkar den (lokala källor, naturlig förorening, långväga föroreningar etc.), medan belastningsnormer anger de totala utsläppen från källorna som omfattas av bubblan eller taket; den totala belastningen från angivna

209 För en fullständig diskussion kring operationaliseringen av miljö-kvalitetsnormer, se Gipperth (1999). För en sammanfattande förklaring, se SOU 2005:113, s. 53 ff. Se även Westerlund (2009).

210 Jfr Gipperth (1999), kapitel 3.

211 SOU 2005:113, s. 54. Se även Gipperth (1999), Carlman (2005) samt Westerlund (2004).

212 Michanek och Zetterberg (2012), s. 160.

213 SOU 2005:113 s. 71. Här finns en genomgång av ansvarsfördelningen för ett antal miljö-kvalitetsnormer.

verksamheter. Instrumenten har ett nära samband då belastningsnormer kan vara ett ändamålsenligt sätt att genomföra miljökvalitetsnormer. Även uttag av naturresurser kan regleras med belastningsnormer – t.ex. det totala uttaget av fisk under ett år.<sup>214</sup>

### 5.3 Ansvar enligt 5 kap. 3 § miljöbalken

Den grundläggande bestämmelsen för genomförande av miljökvalitetsnormer finns i 5 kap. 3 § miljöbalken. Av lagrummet framgår att det är myndigheter och kommuner som i sin verksamhet ska ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs.<sup>215</sup> Miljökvalitetsnormer är alltså endast direkt bindande i förhållande till myndigheter och kommuner. Bestämmelsen riktar sig inte mot enskilda och innehåller inte heller något krav mot enskilda att följa normerna.

Ansvariet går ut på att se till att mänskliga verksamheter och åtgärder som kan komma att påverka miljötillståndet inte är av sådan art att den sammanlagda effekten medverkar till att miljökvalitetsnormer inte följs. Det krävs också att någon ansvarar för användningen av dessa funktioner. Situationer i vilka myndigheter och kommuner kan ta detta ansvar är bland annat vid prövningar av tillstånd, vid tillsyn och vid kommunernas planläggning. Det kan åter sammanfattas som att det måste till en rättslig operationalisering av miljökvalitetsnormerna. En operationalisering har alltså inte skett endast genom 5 kap. 3 § miljöbalken.<sup>216</sup>

Frågan är *hur* myndigheter och kommuner ska agera för att ta sitt ansvar och i vilka situationer de är skyldiga att göra det. Av miljöbalkens ursprungliga proposition framgick att normerna ska följas vid planering, tillståndsprövning, tillsyn och föreskriftsverksamhet samt av verksamhetsutövare.<sup>217</sup> Propositionen från 2003/2004 förtydligade emellertid att enligt miljöbalkens systematik så ska miljökvalitetsnormerna beaktas av de myndigheter som har att meddela tillstånd och föreskrifter rörande driften av en verksamhet. Kraven på enskilda ska utformas med stöd av balkens materiella regler och efter en samlad bedömning av föroreningsituationen. Miljökvalitetsnormerna riktar sig alltså *inte* direkt till enskilda. Det är miljöbalkens övriga bestämmelser som ska trygga att miljökvalitetsnormerna beaktas.<sup>218</sup> Att det är kommuner och myndigheter som ska tillämpa dessa bestämmelser upprepas sedan i propositionen från 2009/10 där det anges att myndigheter och kommuner ska ta hänsyn till miljökvalitetsnormerna i sådana situationer som följer av andra bestämmelser, främst när de tillämpar 2 kap. miljöbalken.<sup>219</sup> Som påpekas av Gipperth innebär detta *inte* att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs *endast* vid prövning eller tillsyn enligt balken samt lagstiftning kopplad till denna; de har inom ramen för sitt ansvar möjlighet att själva ta initiativ till åtgärder som regleras av annan lagstiftning. Alla myndigheter och kommuner har alltså ett direkt ansvar för att

214 Michanek och Zetterberg (2004), s. 56.

215 Miljöbalk (1998:808) 5 kap. 3 §.

216 Se Gipperth (1999). Se även Kruse (2010) som i en promemoria av 2010-12-22 pekar på ett antal frågor som är oklara i samband med genomförandet av miljökvalitetsnormer. Just oklarheterna kring hur miljökvalitetsnormer ska fungera i praktiken var föremål för viss oro bland remissinstanserna inför miljöbalkens införande, däribland Riksrevisionsverket och flera länsstyrelser. Kommunalförbundet menade att en övergång till författningsstyrda kvalitetsnormer skulle innebära en maktförskjutning till de statliga myndigheterna. Hur stor maktförskjutning det är fråga om kunde det emellertid inte överblicka. (Prop. 1997/98:45, s. 245).

217 Prop. 1997/98:45, s. 166.

218 Prop. 2003/04:2, s. 22 f.

219 Prop. 2009/10:184, s. 76.

miljökvalitetsnormerna följs vid alla former av tillståndsprövning, tillsyn och meddelande av föreskrifter och ska i varje enskilt ärende se till att högsta möjliga hänsynskrav ställs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Kommunerna, som ansvarar för planläggning har därmed också ett specifikt utpekat ansvar. Dessa situationer behandlas nedan. Av specialmotiveringen framgår att ansvaret emellertid *inte* omfattar myndigheter och kommuner i egenskap av verksamhetsutövare.<sup>220</sup>

För såväl järnväg som väg ska 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas; dvs. myndigheter och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs.<sup>221</sup> Detsamma gäller vid prövning av ärenden om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,<sup>222</sup> vid prövning av ärenden enligt lagen om kärnteknisk verksamhet,<sup>223</sup> vid koncessionsprövning enligt lag om vissa torvfyndigheter,<sup>224</sup> vid tillståndsprövning enligt lag om Sveriges ekonomiska zon,<sup>225</sup> vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje enligt ellagen, liksom vid omprövning enligt samma lag<sup>226</sup> samt vid tillståndsprövning för flygplats.<sup>227</sup>

### 5.3.1 Tillstånd och tillsyn

Miljökvalitetsnormer måste alltså beaktas vid såväl tillsyn som tillståndsprövning. Det är viktigt att påminna om att det faktum att en miljökvalitetsnorm *inte* överskrids i ett område, *inte* fräntar en verksamhet ansvaret för att, så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, minska utsläppen.<sup>228</sup> En miljökvalitetsnorm utgör inte den högsta gränsen för tillåtna utsläpp från enskilda verksamheter (såsom gränsvärden för utsläpp gör).

De allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas vid såväl tillståndsprövning som tillsyn så att kraven i 2 kap. miljöbalken följs så långt man bedömer dem som rimliga (och ibland längre). Nedan utgår jag därför ifrån de allmänna hänsynsreglerna eftersom dessa regler gäller alla och ska tillämpas oavsett om en verksamhet provas eller tillsynas. I den mån regleringen skiljer sig beroende på typ av miljökvalitetsnorm eller på situation som är för handen, så anges det.

Enskilda har rätt att anmäla olägenheter gällande miljöförstörningar till miljö- och hälso- och skyddsnämnden. Nämnden ska då genom tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken (MB 26 kap. 1 §). Emellertid måste förutsättningarna för tillsynsinsgräpande enligt miljöbalken vara uppfyllda.<sup>229</sup>

#### 5.3.1.1 Tillståndets begränsning i tiden

Av 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken följer att tillstånd, godkännande och dispenser enligt balken och meddelade föreskrifter får tidsbegränsas. Möjligheten motiveras av att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att miljökraven ändras och skärps. Det blir då också möjligt att uppdatera villkoren, bland annat med hänsyn till vad som nu är bästa möjliga teknik och verksamhetsutövaren ansvarar för att verksamhetens konsekvenser

220 Prop. 2009/10:184, s. 75.

221 Lag (1995:1649) om byggande av järnväg, 1 kap. 3 § samt Väglag (1971:948), 3 a §.

222 Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, 1 a §.

223 Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, 5 b §.

224 Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter, 7 § tredje stycket.

225 Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 6 §.

226 Ellag (1997:857), 2 kap. 8 a § samt 2 kap. 15 g §.

227 Luftfartslag (2010:500), 6 kap. 6 §.

228 Se t.ex. MÖD 2005:10.

229 Se t.ex. Mål nr M 3769-11, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

utreds.<sup>230</sup> Ett antal EU-direktiv har också ställt krav på förnyad prövning efter viss tid, t.ex. grundvattendirektivet (80/68) som fordrar omprövning av tillstånd vart fjärde år, direktiv 76/464 om utsläpp av farliga ämnen i vatten, direktiv 91/271 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och IPPC-direktivet/industriutsläppsdirektivet. Krav på tidsbegränsade tillstånd finns också i internationella avtal, t.ex. i Helsingforskonventionen av 1992 om skydd av Östersjöområdet tillstånd. Tidsbegränsade tillstånd bör enligt bestämmelsens förarbeten användas vid behov och framförallt gälla stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Samtidigt anges det uttryckligen att möjligheten att tidsbegränsa inte bör inskränkas utan att alla verksamheter som behandlas i balken i princip bör kunna tidsbegränsas.<sup>231</sup>

Tidsbegränsningen innebär att en ny tillståndsprövning måste ske för fortsatt verksamhet efter det att den ursprungliga tillståndstiden gått ut. Man har räknat med att denna prövning blir mindre omfattande än den ursprungliga, bland annat därför att lokaliseringsfrågan inte blir aktuell på samma vis. Möjligheten till tidsbegränsning får särskild betydelse vid olika former av miljöfarlig verksamhet, men när det är lämpligt kan den utnyttjas även beträffande alla andra verksamheter som behandlas i MB. I motiven framhålls dock att vid byggande i vatten är det fråga om ett definitivt ingrepp i naturen vilket innebär att konsekvenserna vanligen prövas i ett sammanhang då verksamheten påbörjas. Detta medför att tidsbegränsning jämförelsevis sällan kan komma i fråga. Däremot blir en begränsning aktuell beträffande tillstånd till bevattningsuttag, som då kan förenas med villkor om borttagande av tekniska anordningar för uttaget.<sup>232</sup>

I sammanhanget bör framhållas att oavsett om tillståndet tidsbegränsas finns det möjlighet att återkalla och ompröva tillstånd enligt 24 kap. miljöbalken, se nedan.

### 5.3.1.2 Prövningens omfattning vid ändring

När det gäller prövningens omfattning bör verksamhetsdelar som har ett miljömässigt samband med en ändring prövas i ett sammanhang. Vid prövning av om t.ex. en sökt produktionsökning är tillätlig måste den påverkan verksamheten som helhet får med hänsyn till ändringen alltid beaktas. Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet *får* emellertid tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). Detta framgår av 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken. Konstruktionen förstås bäst i historisk kontext.

Under miljöskyddslagens första tid fanns vid Koncessionsnämnden en praxis som innebar att prövningen av en ansökan om tillstånd till en ändring av en miljöfarlig verksamhet i vissa fall begränsades till att endast avse ändringen. I dessa fall utmynnade prövningen i ett så kallat påbyggnadstillstånd, dvs. ett tillstånd som kompletterade grundtillståndet. I vissa fall meddelades inga nya villkor för påbyggnadstillståndet utan villkoren för grundtillståndet fortsatte att gälla. I andra fall förekom det att nya eller ändrade villkor meddelades. Under miljöskyddslagens senare tid tillämpades systemet med påbyggnadstillstånd mer restriktivt och det utvecklades en rad kriterier för i vilka situationer påbyggnadstillstånd kunde godtas som alternativ till en fullständig prövning av hela verksamheten.<sup>233</sup>

Inför miljöbalkens införande föreslog Koncessionsnämnden i sitt remissvar att bestämmelsen att tillstånd eller anmälan kan krävas för ändring av miljöfarlig verksamhet ska ändras så att inte bara ändringen prövas. Det hade enligt nämnden blivit allt vanligare att

230 Prop. 1997/98:45 I, s. 344 f och s. 480 ff., samt II s. 204.

231 Prop. 1997/98:45 I, s. 480.

232 Prop. 1997/98:45, II s. 204.

233 Prop. 2004/05:129, s. 61.

företagare ansökte om tillstånd endast till en ändring, däremot inte till hela verksamheten sådan den kom att se ut efter ändringen. Detta kunde leda till att det för verksamheten fanns ett antal tillståndsbeslut, som vart och ett endast avsåg den del som ändrades vid prövningstillfället. Stora svårigheter uppstod då att få en samlad bild av vad som gäller i fråga om tillåtna utsläpp etc. Dessutom, anförde Koncessionsnämnden, kunde det vara svårt för prövningsmyndigheten att avgöra vad som skulle omfattas av prövningen varje gång. Koncessionsnämnden föreslog därför att det i stället borde göras en samlad prövning varje gång en verksamhet ändras i någon inte helt obetydlig omfattning. Regeringen konstaterade också att det inte var tillfredställande att en verksamhet drevs med stöd av ett flertal tillstånd som var svåra att överblicka och inte gav någon helhetsbild. Förekomsten av flera tillstånd för en verksamhet försvårade enligt regeringen såväl prövning som tillsyn och kontroll av att tillståndet följts.<sup>234</sup>

Som en följd av uttalandena i förarbetena till miljöbalken ansågs i praxis utrymmet för att meddela påbyggnadstillstånd som litet. Detta framgår bland annat av MÖD 2002:8 (*Håfreströms pappersbruk*) och MÖD 2002:9 (*Ortvikens pappersbruk*).

I det förstnämnda målet hade Håfreströms pappersbruks ansökan avsett tillstånd till en ökning av tidigare tillståndsgiven produktion från 160 000 ton per år till 175 000 ton per år. Miljööverdomstolen konstaterade, i likhet med vad miljödomstolen framhållit, att huvudprincipen vid tillståndsprövning enligt miljöbalken i fall som detta, bör vara att en samlad prövning av hela verksamheten genomförs. Miljööverdomstolen delade miljödomstolens bedömning att det kan finnas skäl som motiverar att undantag görs från huvudprincipen och som alltså motiverar att en produktionsökning tillståndsprövas för sig. Några sådana skäl fann inte domstolen i detta fall. Således kom Miljööverdomstolen, liksom miljödomstolen, fram till att den ansökta produktionsökningen inte skulle prövas för sig.

I målet om Ortvikens pappersbruk avsåg ansökan tillstånd till en femprocentig ökning av tidigare tillståndsgiven produktion av papper. Den fråga som Miljööverdomstolen hade att ta ställning till gällde huruvida denna ansökan om produktionsökning kunde prövas för sig eller om prövningen borde omfatta hela verksamheten, dvs. om så kallade påbyggnadstillstånd kunde meddelas eller ej. Miljööverdomstolen uttalade härvid att huvudprincipen vid prövning av en ökning av en tidigare tillståndsgiven produktion bör vara att en samlad prövning ska göras av hela verksamheten. Detta bör dock inte, menade domstolen, utesluta att en mindre produktionsökning under en begränsad tid kan prövas för sig även om miljöbalken inte innehåller några särskilda bestämmelser om hur en begränsad prövning ska gå till. I målet konstaterade Miljööverdomstolen att ansökan gällde en permanent ökning av produktionen av papper och att några skäl som motiverar undantag från huvudprincipen inte framkommit. Prövningen skulle därför omfatta hela verksamheten och för att en sådan prövning skulle kunna genomföras krävdes det att bolaget kompletterade sin ansökan och gav in den utredning som behövdes. Med hänsyn till instansordningsprincipen återförvisades målet till miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Bestämmelsen om ändringstillstånd i 16 kap. 2 § miljöbalken infördes år 2005.<sup>235</sup> Avsikten var att förenkla förfarandet vid ändring och utökning av miljöfarliga verksamheter. Detta gjorde sig särskilt gällande för angelägna och brådskande förändringar av verksamheten eftersom proceduren med fullständig omprövning blivit väl omständlig i de fall där prövningen belastades med frågor om sådana delar av verksamheten som ur miljösynpunkt

234 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 337.

235 Genom SFS 2005:571.

saknade samband med ändringen.<sup>236</sup> Regeringen påpekade att tillståndsprövningarna vid ändring av verksamheter också användes som ett sätt att modernisera tillståndets samtliga villkor. Istället för att meddela ett tillstånd som tar sikte endast på den planerade ändringen meddelar tillståndsmyndigheterna ett helt nytt tillstånd som, om verksamhetsutövaren tar det nya tillståndet i anspråk, ersätter det tidigare meddelade tillståndet. Därmed har tillståndsprövningarna i samband med ändringar delvis fått den funktion för en fullständig omprövning av tillståndsvillkor som reglerna om omprövning på myndigheternas initiativ (se nedan) syftar till. Eftersom en tillståndsprövning avseende verksamheten i dess helhet riskerar att dra ut på tiden kan situationen medföra att verksamhetsutövare avstår från angelägna förändringar av verksamheten.<sup>237</sup>

Regeringen ansåg därför att den restriktiva hållningen enligt miljöbalken visat sig vara alltför långtgående. Dessutom ansåg den att den miljömässiga nyttan med en fullständig prövning av en verksamhet inte alltid uppvägs av den tid en sådan prövning tar och inte heller det arbete som läggs ner av verksamhetsutövare och myndigheter. Samtidigt, poängterade regeringen, måste den kritik som lett fram till den restriktiva hållningen fortfarande beaktas.<sup>238</sup>

För att en angelägen och brådskande ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska försvåras förenklades tillståndsprövningen genom möjligheten i 16 kap. 2 § att begränsa prövningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkor för verksamheten som har ett samband med ändringen. Regeringen exemplifierade med följande. För den tidigare prövade verksamheten kan det redan ha meddelats villkor om utsläpp av ett visst ämne till luft. Om verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd till ändring av verksamheten kan ändringen också behöva förenas med villkor om utsläpp av samma ämne. Totalbilden av hur mycket utsläpp av ämnet som miljön tål från den ändrade verksamheten kan göra det nödvändigt att också ändra villkoren i grundtillståndet. Utsläppen av ett visst ämne till luft kan alltså ha ett sådant samband att ändringstillståndets villkor inte kan ses isolerat från grundtillståndets villkor och vice versa.<sup>239</sup>

Det är alltså en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning ska kunna ske. Det är tillståndsmyndigheten som slutligen avgör om avgränsningen är lämplig. Avgörande blir hur omfattande prövning som är motiverad från miljösynpunkt med hänsyn till hur ändringen berör verksamheten som helhet. Den kan inte bedömas isolerad från sitt sammanhang. Vid nära samband med övriga villkor som gäller för verksamheten bör det nya tillståndet avse hela verksamheten, inte bara ändringen. Det är verksamhetsutövarens sak att komma med underlag för denna bedömning. En för snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att en ansökan avslås eller avvisas. Om myndigheten bedömer att ytterligare delar av verksamheten bör omfattas av prövningen kan det också bli fråga om att verksamhetsutövaren, efter föreläggande av tillståndsmyndigheten, får komplettera sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning.<sup>240</sup>

Ett ändringstillstånd kan alltså förenas med bestämmelser om ändring av tidigare meddelade villkor om dessa har nära samband med ändringen, t.ex. om ändringen innebär en miljöpåverkan i form av utsläpp eller buller som redan regleras i det tillstånd som gäller

236 Bengtson et al. *a.a.* Kommentaren till 16 kap. 2 §.

237 Prop. 2004/05:129, s. 62.

238 Prop. 2004/05:129, s. 62. Härvid åsyftade regeringen koncessionsnämndens kritik av tillämpningen av miljöskyddslagen som anfördes inför miljöbalkens införande.

239 Prop. 2004/05:129, s. 62.

240 Prop. 2004/05:129, s. 62 f.

för verksamheten i dess helhet. Ett sådant nytt villkor ersätter då villkoret i det ursprungliga tillståndet om eller när ändringstillståndet tas i anspråk, och kan ibland innebära en skärpning av vad som tidigare gällt. Detta skulle kunna innebära strängare krav, t.ex. för att nå en miljökvalitetsnorm, om hela verksamheten omfattas.

### 5.3.1.3 Särskilt om tillsyn av tillståndspliktig verksamhet

Tillsynsmyndigheter bör inom ramen för sin verksamhet kunna förordna om att en verksamhet ska genomföra undersökningar för att utreda sin påverkan på en miljökvalitetsnorm.<sup>241</sup> Något som begränsar vilka krav som kan ställas vid tillsyn är ett tillstånds rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Om en fråga har prövats genom tillståndsgivning kan ytterligare krav (med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken) i princip inte ställas på verksamhetsutövaren gällande samma fråga. Tillsynsmyndigheten är då hänvisad till att t.ex. begära omprövning av tillståndet. Omprövningen kan gälla omfattningen eller villkoren. Tillståndets rättskraft omfattar emellertid endast frågor som *har prövats genom tillståndet*. Tillståndet, och därmed rättskraften, omfattar de kanske inte en prövning av de frågor som tillsynsmyndigheten nu har reagerat på.<sup>242</sup> Frågan om vad som prövats genom tillståndet är emellertid inte självklar, och dess besvarande fordrar ofta ingående studier av såväl tillståndsansökan som miljökonsekvensbeskrivningen.

### 5.3.2 De allmänna hänsynsreglerna

Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller mot var och en som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Vad som avses med verksamhet definieras inte i miljöbalken och förklaras inte heller av förarbetena. Enligt förarbetena definieras emellertid en åtgärd, till skillnad från en verksamhet, vara av momentan art.<sup>243</sup> En verksamhet kan därför förstås som något som har en varaktighet genom att verksamheten pågår kontinuerligt eller är av återkommande natur.<sup>244</sup> Alla åtgärder omfattas inte av 2 kap. miljöbalken, utan enligt 2 kap. 1 § andra stycket omfattas endast de åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Enligt förarbetena ska man bedöma åtgärdens betydelse för balkens mål; det vill säga för det övergripande målet om hållbar utveckling. Framför allt utesluts åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler, t.ex. åtgärder som vidtas av enskilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårligen kan göras.<sup>245</sup> Hänsynsreglerna syftar till att på olika sätt minimera störningar och olägenheter och anses ha en central betydelse vid genomförande av balkens miljömål.<sup>246</sup>

De allmänna hänsynsreglerna är så kallade ”kravregler”, dvs. de ger riktlinjer för den enskildes handlande samt normer som styr myndigheters bedömning och utgör ett slags minimikrav som måste vara uppfyllda för att en verksamhet eller åtgärd ska vara tillåten.<sup>247</sup>

241 Se t.ex. MÖD 2005:10.

242 Jfr. Naturvårdsverket 2011-04-29, s. 31 f.

243 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 205.

244 Se Michanek och Zetterberg (2012), s. 100.

245 För en diskussion kring den inte helt oproblematiske avgränsningsproblematiken gällande begreppet ”åtgärd” se Michanek och Zetterberg (2012), s. 100 ff.

246 *När det gäller varje individs ansvar är det främst principerna och hänsynsreglerna i 2 kap. som anger vilka hänsyn som skall tas och hur var och en skall handla för att miljöbalkens mål skall kunna förverkligas* (Prop. 1997/98:45 del 2, s. 5).

247 Se vidare om olika typer av regler (t.ex. målregler, kravregler och avvägningsregler) i Michanek

Genom att de reflekterar flera miljörettsliga principer (t.ex. försiktighetsprincipen) så fungerar hänsynsreglerna som en slags kompass för vad som är hållbart. Eftersom reglerna är så allmänt hållna finns ett brett tolkningsutrymme vid tillämpningen. Rimligen bör de då, som Dalhammar påpekar, tolkas så att de fem delmålen i MB 1:1 ges stort utrymme.<sup>248</sup> Dessa minimikrav kompletteras sedan med särskilda hänsynsregler för vissa verksamheter. Miljöbalkens hänsynsregler gäller alltid. I vissa fall kan miljö kvalitetsnormerna inverka på tillämpningen av hänsynsreglerna. På så sätt utgör miljö kvalitetsnormerna och de utvärderingar av miljö tillståndet som görs för att kontrollera huruvida normerna följs ett viktigt beslutsunderlag. Det gäller särskilt vid bedömningen av andra kapitlets krav på lokalisering (2 kap. 6 §), försiktighetsmått och bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) samt för rekvisiten i den så kallade stoppregeln i 2 kap. 9 § (och 10 §).<sup>249</sup> Vissa miljö kvalitetsnormer har enligt 2 kap. 7 § andra stycket en mer avgörande betydelse; det är de så kallade gränsvärdesnormerna som beslutats enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

Hänsynsreglerna i 2 kap. 2-7 §§ miljöbalken syftar i första hand till att dämpa påverkan på hälsa och miljö på ett kostnadseffektivt sätt; att få verksamhetsutövarna att ta just *hänsyn*. Syftet med dessa lagrum är inte att förbjuda verksamheter (även om resultatet av tillämpningen kan bli att en verksamhet inte tillåts). Att ta så mycket hänsyn som bara är möjligt kan därmed, ur ett subjektivt perspektiv, i utövandet av ”rätten att agera” uppfattas som mindre ingripande än mer objektiva krav som ställs med utgångspunkt i vad omgivande miljö kvalitet tål. Möjligen kan upplevelsen hänga samman med att hänsynsreglerna, i och med det subjektiva inslaget och avvägningsmöjligheten, kan uppfattas vara mer av målsättningskaraktär (ta så mycket hänsyn som möjligt) än verkliga krav.<sup>250</sup> Dalhammar poängterar att om de allmänna hänsynsreglerna faktiskt ska vara något mer än målsättningar så krävs att en verksamhetsutövare verkligen redogör utförligt för hur samtliga hänsynsregler uppfylls i samband med t ex miljö konsekvensbeskrivning, tillståndsansökan och i vissa fall i samband med tillsyn.<sup>251</sup> Relativt långtgående försiktighetsmått och skyddsåtgärder bör även kunna vara relevanta och rimliga i det enskilda tillsynsfallet så länge nyttan överstiger kostnaden. Detta kan således gälla bästa möjliga teknik, produktval, försiktighetsmått eller annat enligt de allmänna hänsynsreglerna. Det kan finnas en rad olika försiktighetsmått och skyddsåtgärder av alla de slag som kan vara relevanta i det enskilda fallet. För yrkesmässig verksamhet gäller vad som är ekonomiskt rimligt utifrån branschförhållanden när man bedömer vilka försiktighetsåtgärder eller andra åtgärder som kan vara rimliga.<sup>252</sup>

I nedanstående flödesschema visas hur miljö kvalitetsnormerna inverkar på tillämpningen av 2 kap. miljöbalken. Avvägningsregeln i 2 kap. 7 §, första stycket, tillämpas för samtliga normer, inklusive gränsvärdesnormer. För gränsvärdesnormer kan det dessutom bli aktuellt att tillämpa andra och tredje stycket (tredje stycket gäller emellertid endast

---

och Zetterberg (2012), s. 38 ff.

248 Dalhammar (2008), s. 39.

249 SOU 2005:113, s. 62. Se även MÖD 2012:19.

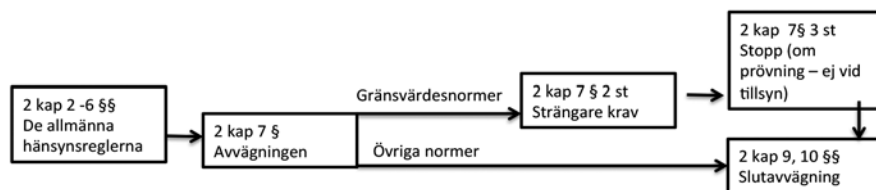
250 Se Dalhammar (2008), s. 39 som pekar på MB 2:5 (*Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas*) som ett av de mest konkreta krav som återfinns bland hänsynsreglerna, men som i praktiken snarare har kommit att betraktas som en allmän målsättning.

251 Dalhammar (2008), s. 40.

252 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 232.



vid prövning, inte vid tillsyn). Den yttre gränsen för vad som kan tillåtas sätts genom slutavvägningen enligt 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. Miljökvalitetsnormer är en viktig del av beslutsunderlaget för bedömningen i avvägningen. De ger underlag för att bedöma vad som behövs för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. På det sättet kommer miljökvalitetsnormerna in i prövningen; enligt platsvalsreglerna, vid rimlighetsavvägningen och till sist vid slutavvägningen.<sup>253</sup>



Figur 1.<sup>254</sup> Hur de allmänna hänsynsreglerna och avvägningen i 2 kap. 7 § tillämpas i förhållande till miljökvalitetsnormer

Vad *bästa möjliga teknik* (2 kap. 3 § miljöbalken) innebär preciseras i förarbetena som att tekniken ska vara ekonomiskt och tekniskt möjlig för branschen typiskt sett.<sup>255</sup> Tekniken ska även vara tillgänglig, dvs. inte befinna sig på experimentstadiet.

*Lokaliseringsregeln* (2 kap. § miljöbalken) innebär att en ny verksamhet kan komma att styras bort från platsen om verksamheten skulle medverka till att miljökvaliteten försämrats ytterligare i ett område där det finns risk för att en miljökvalitetsnorm inte kan följas. Det saknas emellertid en direkt och tydlig koppling till miljökvalitetsnormer i lokaliseringsregeln. Det är heller inte troligt att det annat än undantagsvis skulle vara möjligt att kräva en alternativ lokalisering för en befintlig verksamhet.

### 5.3.2.1 Bevisbörda, kunskapskrav och miljökonsekvensbeskrivning

Bevisbördans placering framgår av 2 kap. 1 § miljöbalken som anger att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn så är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av andra kapitlet iakttas. Av 2 kap. 2 § miljöbalken följer att verksamhetsutövaren ska skaffa sig den *kunskap* som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Kravet på *miljökonsekvensbeskrivning* har sin utgångspunkt i såväl verksamhetsutövarens bevisbörda för att denne uppfyller de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som dennes kunskap om den egna verksamheten.<sup>256</sup> Detta innebär att det är verksamhetsutövaren som ska ta fram det underlag som behövs för domstolens prövning av huruvida verksamheten är förenlig med 2 kap. miljöbalken. Sökanden ska redovisa vilka miljöeffekter den ansökta verksamheten riskerar att medföra och vilka möjligheter

253 SOU 2005:59, s. 156.

254 Efter flödesschema i Naturvårdsverket, 2011-04-29, s. 30.

255 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 216 och del 2, s. 17.

256 Miljöbalken 2 kap. 1 §. 2 kap. 7 § styckena 2 och 3 utgör undantag från denna bevisbörda.

det finns att begränsa verkningarna. Detta förutsätter att sökanden skaffar sig ingående kunskap både om verksamheten och omgivningen.<sup>257</sup>

Vid prövning enligt miljöbalken utgör sedan miljökonsekvensbeskrivning en viktig del av myndigheternas eller domstolarnas beslutsunderlag. De mål och ärenden som kräver miljökonsekvensbeskrivning specificeras i 6 kap. 1 § miljöbalken. Utöver dessa fall får regeringen föreskriva att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning i vissa andra ärenden samt föreskriva om undantag.<sup>258</sup> Det är, i enlighet med förorenaren betalar-principen i miljöbalkens andra kapitel, verksamhetsutövaren som ansvarar även för kostnaderna som är förknippade med utredningen.<sup>259</sup>

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att beskriva vilka direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Det ska också vara möjligt att göra en samlad bedömning av dessa effekter. Beskrivningen ska alltså innehålla tillräckligt med uppgifter för att tillgodose det syftet.<sup>260</sup>

Därmed måste verksamhetsutövaren, för att uppfylla syftet, redogöra för verksamhetens inverkan på de miljö kvalitetsnormer som verksamheten kan komma att påverka. Det är en spegling av propositionens uttalande att miljö kvalitetsnormerna anger det miljö tillstånd som behöver uppnås vid tillämpningen av hänsynsreglerna.<sup>261</sup> Om en verksamhet kan antas medföra betydande miljö påverkan<sup>262</sup> ska miljökonsekvensbeskrivningen dessutom innehålla de uppgifter som anges i 6 kap. 7 § 2 stycket miljöbalken; bland annat en beskrivning av hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs.

Om verksamhetsutövaren inte visar att dennes verksamhet uppfyller kraven i de allmänna hänsynsreglerna kan *ansökan komma att avslås*. Lokaliseringskravet har i praxis visat sig ha en tämligen stor betydelse. Så var fallet redan på miljöskyddslagens tid. Om en verksamhetsutövare inte lyckas visa att lokaliseringen är lämplig så avslås ansökan.<sup>263</sup> På samma sätt borde även övriga försiktighetskrav kunna utgöra avslagsgrund, om verksamhetsutövaren inte visar att verksamheten uppfyller kraven. Är en prövning, på grundval av miljökonsekvensbeskrivningen förvisso möjlig, men beskrivningen är bristfällig, får det i stället ses som en fråga om ansökningens materiella hållbarhet. Bristerna får då falla tillbaka på sökanden, som har bevisbördan. Detta kan ytterst kan föra med sig att tillståndsansökningen avslås.<sup>264</sup>

Att verksamhetsutövaren inte fullgör sin bevisbörda kan emellertid också resultera i en miljökonsekvensbeskrivning är så bristfällig att *ansökan avvisas* eftersom det då saknas

257 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 211.

258 Miljöbalken 6 kap. 1 § andra stycket och 2 §. Se t.ex. 23 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för utökad MKB-skyldighet och 2 § förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar för undantag från MKB-skyldigheten.

259 Miljöbalken 6 kap. 10 §.

260 Miljöbalken 6 kap. 3 § och 6 kap. 7 § 1 st.

261 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 262.

262 Det uttrycks egentligen som att miljökonsekvensbeskrivningen omfattas av samrådskravet i 6 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken, vilket inkluderar verksamheter/åtgärder som kan tänkas medföra betydande miljö påverkan, men även andra typer av verksamheter/åtgärder.

263 Michanek och Zetterberg (2012), s. 123.

264 Högsta domstolens dom 2009-06-10 i T 3126-07 som hänvisar till prop. 1997/98:45 del 2, s. 63.

processförutsättningar (se 22 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken).<sup>265</sup> Detta eftersom en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är just en processförutsättning. En bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan därmed vara ett rättegångshinder som högre rätt ska beakta även utan yrkande.<sup>266</sup> Så är fallet om miljökonsekvensbeskrivningen är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens eller åtgärdens inverkan på miljön.<sup>267</sup> Bristen kan förvisso läkas under processen, t.ex. genom komplettering men det kan också bli så att ärendet återförvisas till tidigare beslutsled för komplettering.<sup>268</sup> Det förekommer också att domstolen varken avslår eller avvisar ansökan trots att verksamhetsutövaren inte fullgör sin bevisbörda; domstolen kan också skjuta upp beslutet om slutliga villkor och föreskriva om utredningar under ett prövotidsförordnande.<sup>269</sup>

### 5.3.2.2 Skälighetsbedömningen

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska en skälighetsbedömning göras. Det får inte anses orimligt att uppfylla kraven i 2-5 §§ samt 6 § första stycket. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Miljönyttan ska jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder.<sup>270</sup> En prövning enligt 2 kap. 7 § 1 stycket syftar alltså inte till att skärpa de hänsynskrav som ställts enligt de tidigare paragraferna. Den syftar snarare till att lindra dem i vissa fall. Emellertid får den eventuella lindringen inte gå så långt att resultatet hamnar i strid med målsättningsreglerna i 1 kap. 1 § miljöbalken. I utredningen SOU 2005:113 analyserades själva innebörden av avvägningen. Utredarens viktigaste slutsats är i det avseendet att det finns såväl rättvisaspekter (konkurrensneutralitet) som miljöskäl som talar för en regel där ”bästa möjliga teknik”

265 Högsta domstolens beslut 2009-06-10 i T 3126-07 där Högsta domstolen anger att ett minimikrav måste vara att sökanden, i miljökonsekvensbeskrivningen, redogör för olika möjligheter och motiverar varför ett alternativ inte har följts upp närmare eller anger på vilken grund sökanden har kommit fram till att inga alternativ finns.

266 NJA 2008 s 748 samt MÖD 2013:12.

267 Högsta domstolens beslut 2009-06-10 i T 3126-07.

268 I Högsta domstolens beslut 2009-06-10 i T 3126-07 uttalade sig Högsta domstolen om när detta är respektive inte är lämpligt. Vissa kompletteringar får göras under senare stadier av handläggningen och menade att sådana kan aktualiseras om myndigheter, sakägare eller andra intressenter för fram nya synpunkter, som det inte kan krävas att sökanden borde ha beaktat i sin utredning redan från början, men som ändå är av sådan karaktär att de bör beaktas. Även i övrigt måste det finnas ett visst utrymme för kompletteringar och korrigeringar i syfte att uppnå en praktisk handläggningsordning vid domstolen. Dock pekade Högsta domstolen på vikten av att upprätthålla en gräns mellan å ena sidan vad som kan redas ut genom skriftväxling eller vid en förhandling och å andra sidan vad som kräver en mer formell komplettering; det måste också bedömas om bristerna utgör processhinder eller är av materiellt slag. Högsta domstolen menade att utgångspunkten ska vara att miljödomstolen i ett inledande skede bedömer huruvida miljökonsekvensbeskrivningen behöver kompletteras och efter eventuella kompletteringar prövar om det kvarstår några väsentliga brister. Det bör mera sällan vara möjligt att under en fortsatt handläggning läka väsentliga initiala brister i beskrivningen. Exempelvis får detta ofta anses gälla om den helt eller i väsentliga delar saknar alternativ eller andra sådana uppgifter som enligt 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken alltid ska ingå i beskrivningen, när verksamheten eller åtgärden ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Frågan diskuteras även i MÖD 2010:9 (City-banan) där Miljööverdomstolen vägde argumenten för och emot att underkänna miljökonsekvensbeskrivningen.

269 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 212.

270 Skälighetsregeln som sådan diskuteras närmare i Michanek (2002), s. 69-91. Se även Michanek och Zetterberg (2012), s. 126 ff.

utgör ett tak och en utgångspunkt för kravnivån. Miljöskälen grundar sig i att om man ”straffar” ett företag med god ekonomi så finns risken att sådana företag inte utvecklar verksamheten eller gör det på en plats där branschtypiska krav är tak.<sup>271</sup>

Det är verksamhetsutövarens uppgift att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller är orimligt betungande.<sup>272</sup>

I mål M 3769-11 från Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, bedömde domstolen huruvida ett tillsynsinskrivande skulle vara befogat. Detta sedan domstolen konstaterat att det ligger på miljö- och hälsoskydds nämnden att, inom ramen för den operativa tillsynsverksamheten, kontrollera att miljö kvalitetsnormerna följs (enligt 5 kap. 3 § miljöbalken). Utredningen visade att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) – trots att vissa åtgärder vidtagits – fortfarande överskreds på Hornsgatan varför det i och för sig var nödvändigt att vidta åtgärder. Emellertid var det inte möjligt för domstolen att ta ställning till om samtliga förutsättningar för ett tillsynsinskrivande var uppfyllda, varför målet i nämnda del återförvisades till den kommunala nämnden för ny handläggning. Det som miljö- och hälsoskydds nämnden, enligt domstolen, hade att utreda inom ramen för sin tillsynsverksamhet, var huruvida tillräckliga förutsättningar förelåg för att ett föreläggande eller förbud skulle få meddelas. Detta eftersom det inte var tillräckligt att konstatera att det föreligger en olägenhet för människors hälsa. Övriga förutsättningar för ett tillsynsinskrivande enligt 26 kap. miljöbalken måste också vara uppfyllda, däribland att adressaten – i det här fallet trafik- och renhållningsnämnden – har såväl faktisk som rättslig möjlighet att följa beslutet samt att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken gjorts.<sup>273</sup>

Det räcker alltså inte med ett konstaterande av att en miljö kvalitetsnorm inte följs för att kunna göra ett tillsynsinskrivande. Tillsynsmyndigheten måste också göra en analys enligt miljöbalkens regler, inklusive avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken innan den ingriper.

### 5.3.2.3 Strängare krav än bästa möjliga teknik

I 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken finns en direkt hänvisning till miljö kvalitetsnormer, om än endast till en viss typ av sådana. Här regleras möjligheten att redan vid risk för att inte följa *gränsvärdesnormer* ställa strängare krav vid individuella prövningar. Gränsvärdesnormer ska följas så snart som möjligt även om det datum som normen ska vara uppfylld ligger i framtiden.<sup>274</sup> Andra stycket är tillämpligt vid såväl prövning som tillsyn men gäller, som sagt, endast gränsvärdesnormer.

Gränsvärdesnormer är miljö kvalitetsnormer som meddelats med stöd av 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. Det är alltså normer som uttrycker föroreningsnivåer som

271 SOU 2005:113 s. 65 f.

272 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 231-233 och del 2, s. 24-25. Se även MÖD 2006:11 där Miljööverdomstolen uttalade att kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken (MB) och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken inte fick tillämpas så att orimliga krav enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ställs på verksamhetsutövaren. I målet gällde det en vattentäkt som låg uppströms infiltrationsanläggningen som tillstånd söktes för och tillståndsmyndigheten hade inte pekat på några faktiska förhållanden som gav anledning att befara att vattentäkten skulle kunna komma att förorenas. Därför fann Miljööverdomstolen att risken för att infiltrationsanläggningen skulle komma att påverka vattentäkten var så liten att det inte var rimligt att av verksamhetsutövaren kräva en kostsam utredning om eventuell sprickbildning i berggrunden.

273 Mål nr M 3769-11, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

274 Se t.ex. Naturvårdsverkets handbok (2011):1, s. 28 där detta förtydligas beträffande gränsvärdesnormer för luft samt Naturvårdsverket 2011-04-29, s. 34.

inte får över- eller underskridas efter en viss tidpunkt. Det är endast dessa som har en särskild rättsverkan i samband med att miljöbalkens hänsynsregler tillämpas i enskilda mål och ärenden. Gränsvärdesnormer innebär nämligen att strängare krav kan ställas vid individuella prövningar. Detta regleras i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken:

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2§ första stycket 1.

Bestämmelsen gäller alla de situationer som anges i 2 kap. 1 § miljöbalken, dvs. när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när vissa villkor prövas samt vid tillsyn. Den innebär att krav ska gå längre än vad en avvägning normalt skulle ge vid handen så snart det föreligger en *risk* för att en gränsvärdesnorm inte kommer att följas.<sup>275</sup>

Enligt propositionen innebär formuleringen ”som behövs” att det ska prövas om den aktuella verksamheten eller åtgärden är av sådant slag att det *behöver* ställas längre gående krav än vad som skulle ställas enligt första stycket. Vidare förklarar propositionen att om en verksamhet eller åtgärd, i ett bredare perspektiv, på ett obetydligt sätt bidrar till att normen inte följs, så finns inte ett sådant behov. Även om verksamhetsutövaren i normalfallet har bevisbördan och ska visa att de förpliktelser som följer av andra kapitlet iakttas,<sup>276</sup> så påpekas det i propositionen att det normalt inte är möjligt för en verksamhetsutövare att ha det helhetsperspektiv som krävs enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Det är i stället myndigheterna som enligt denna bestämmelse måste visa vilka krav som behöver ställas för att gränsvärdesnormen ska följas.<sup>277</sup> Detta framgår emellertid inte uttryckligen av lagtexten.

Av miljöbalkspropositionen framgår att miljöbalkskommittén har lämnat en omfattande redovisning av sin uppfattning om vad miljökvalitetsnormer står för i ett EU-rättsligt och nationellt perspektiv. Kommitténs slutsats, enligt propositionen, är att det bör vara skillnad i rättsverkan mellan en gränsvärdesnorm och en målsättningsnorm. Det baseras på kommitténs uppfattning att en medlemsstats möjligheter att frångå sina förpliktelser när krav ställs i form av gränsvärden är synnerligen begränsade och endast är möjligt beträffande uttryckliga undantag i direktiven, alternativt om det är absolut fysiskt omöjligt att följa ett sådant värde.<sup>278</sup> Mot bakgrund av det menade miljöbalkskommittén att de längre gående kraven som följer av 2 kap. 7 § miljöbalken borde begränsas till de fall som gäller gränsvärdesnormer.<sup>279</sup>

Utifrån denna slutsats lyfter propositionen fram gränsvärdesnormernas särställning när det gäller rättsverkan vid individuella prövningar.<sup>280</sup> En ytterligare anledning till att miljökvalitetsnormer måste kunna skärpa kraven utöver bästa tillgängliga teknik är in-

275 Prop. 2009/10:184 s. 74.

276 2 kap. 1 § miljöbalken.

277 Prop. 2009/10:184, s. 74. Vidare anger 2 kap. 7 § *tredje stycket* att en ny verksamhet eller åtgärd i får tillåtas under vissa förutsättningar, även om den ger en ökad förorening eller störning, om det ändå kan antas att den, på ett inte obetydligt sätt, bidrar till att en miljökvalitetsnorm kommer att följas. Detta tredje stycke kan tillämpas både när det finns en risk för att en gränsvärdesnorm inte kommer att följas och när det har konstaterats att den inte följs och det spelar ingen roll om det är fråga om en ny eller befintlig verksamhet.

278 Jag vill inte invända mot kommitténs uppfattning. Den äger sin riktighet, men ett sådant synsätt fordrar en noggrann analys av vilka krav de olika direktiven faktiskt ställer.

279 Prop. 2009/10:184, s. 46.

280 Prop. 2009/10:184, s. 43.

dustriutsläppsdirektivet.<sup>281</sup> Utformningen av 5 kap. 2 § 1 i kombination med 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är, åtminstone vid första påseende, helt i linje med de krav som följer av industriutsläppsdirektivet. Industriutsläppsdirektivet anger i artikel 18 att om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom att använda bästa tillgängliga teknik så ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet. Den svenska utredningen<sup>282</sup> som föranleddes av att industriutsläppsdirektivet ersatte IPPC-direktivet konstaterade också att bestämmelser motsvarande artikel 18 i direktivet redan finns i svensk rätt samt att någon författningsändring inte fordras på den punkten.<sup>283</sup>

Industriutsläppsdirektivet definierar en miljökvalitetsnorm 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*.<sup>284</sup> Problemet är att det enligt 2 kap. 7 § andra stycket endast är möjligt att ställa strängare krav än bästa möjliga teknik om det behövs för att följa gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken – inte för andra normer med gränsvärdesnormskaraktär som kan antas med stöd av 5 kap. 2 § första stycket 4 (krav i övrigt som följer av medlemskapet i EU). Jag återkommer till detta problem längre fram i samband med att Sveriges implementering av ramdirektivet för vatten diskuteras.

Krav enligt 2 kap. 7 § andra stycket ska, som sagts ovan, kunna ställas redan när det finns risk för att en gränsvärdesnorm överträds.<sup>285</sup> Det innebär att gränsvärdesnormer ska följas så snart som möjligt även om det datum som normen ska vara uppfylld ligger i framtiden.<sup>286</sup> I den mån normen följer av ett EU-direktiv harmonierar det väl med medlemsstaternas skyldighet att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.<sup>287</sup> Skyldigheten gäller för alla nationella myndigheter, och ska förstås som att den avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till ett sådant äventyrande.<sup>288</sup> Det som inte harmonierar med medlemsstaternas skyldigheter är att miljökvalitetskrav på EU-rättslig grund kan ha implementerats i Sverige genom 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken (krav i övrigt från EU). Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är ju begränsad i sin tillämplighet till gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1. Skyldigheten enligt industriutsläppsdirektivet kan därmed antagligen inte anses uppfylld.

Frågan om *rimligheten* i ställda krav har prövats i MÖD 2006:28 (Helsingborgs hamn), MÖD 2006:53 (enskilt avlopp Värmdö kommun), MÖD 2007:5 (Renovas avfallsförbränningsanläggning på Sävenäs) och mål nr M 4416-07 (Rosenlundswerken i Göteborg).

281 Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Tidigare fanns motsvarande bestämmelser i IPPC-direktivet.

282 SOU 2011:86.

283 SOU 2011:86, s. 175.

284 Direktiv 2010/75/EU, artikel 1.6. Definitionen kan jämföras med regeringens uttalande att det svenska begreppet ”miljökvalitetsnorm” är synonymt med ”bestämmelse om miljökvalitet” och avsett att omfatta samtliga olika EU-rättsliga definitioner (Prop. 2003/04:2, s. 22).

285 Prop. 2009/10:184, s. 73.

286 Se MÖD 2006:8.

287 Se t.ex. de förenade målen C-165/09 och C-167/09 punkten 75; mål C-129/96, *Wallonska avfallsmålet*, punkten 45; mål C-14/02, *ATRAL*, punkten 58, och de förenade målen C-261/07 och C-299/07 *VTB-VAB* och *Galatea*, punkten 38 mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m. fl.*

288 Se mål C-212/04 *Adeneler m. fl.*, punkten 122 samt där angiven rättspraxis. De förenade målen C-165/09 och C-167/09 punkten 75.

Om det handlar om att ställa högre krav till följd av gränsvärdesnormer vid ”prövning tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd” (alltså *inte* vid tillsyn) anges det i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken att en verksamhet/åtgärd ändå kan godtas under vissa förutsättningar. Verksamheten (eller åtgärden) får ändå tillåtas om den:

- är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,
- förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller
- 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.

#### 5.3.2.4 Andra normer meddelade enligt 5 kap. 2 § punkterna 2-4

För att följa de miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer vid individuella prövningar anses det, i propositionen, tillräckligt att tillämpa de grundläggande hänsynskraven i 2 kap. miljöbalken. Det framhålls härvid att åtgärdsprogrammen spelar en viktig roll när det gäller behov av åtgärder, bördefördelning och kostnader.<sup>289</sup>

För miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer är det alltså *inte* möjligt att tillämpa 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken men väl de övriga hänsynsreglerna. En bakgrund till detta är miljöbalkskommitténs ovan nämnda uttalande att de längre gående kraven som följer av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken bör begränsas till de fall som gäller gränsvärdesnormer. Denna begränsning ansågs möjlig eftersom miljöbalkens bestämmelser i övrigt ger långtgående möjligheter att ställa stränga krav på verksamheter och åtgärder, oavsett om det är svårt att följa en miljökvalitetsnorm eller inte. Det skulle alltså, enligt propositionen, räcka med att tillämpa de grundläggande hänsynskraven när det handlar om miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer, bland annat för att leva upp till EU:s miljökvalitetskrav.<sup>290</sup> Det innebär omvänt att alla hänsynskrav utom 2 kap. 7 § andra och tredje stycket faktiskt ska tillämpas för alla miljökvalitetsnormer. I propositionen 1997/98:45 förklaras bland annat att lämplighetsbedömningen när det gäller platsvalet bör ske med utgångspunkt i balkens syfte, de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna samt förekommande miljökvalitetsnormer.<sup>291</sup>

I MÖD 2012:19 (den så kallade Ladvattenådomen) hävdade sökanden att myndigheters ansvar för att miljökvalitetsnormer följs *endast* avser så kallade gränsvärdesnormer.<sup>292</sup> Mark- och miljööverdomstolen konstaterade härvid att bestämmelserna i miljöbalken innebär att myndigheter och kommuner har ansvaret för att en miljökvalitetsnorm följs och att det, för tillståndsprövningen, innebär att krav kan ställas på skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att normerna ska uppnås vid den angivna tidpunkten. Vidare konstaterade Mark- och

289 Prop. 2009/10:184, s. 48.

290 Prop. 2009/10:184, s. 46.

291 Prop. 1997/98:45, s. 218.

292 Jämför miljöbalkskommitténs förslag att termen ”miljökvalitetsnorm” skulle reserveras för bindande gränsvärden.

miljööverdomstolen att det innebär att tillståndsmyndigheten ska pröva huruvida den sökta verksamheten kommer att medföra att miljö kvalitetsnormer inte kan uppnås. Någon skillnad på gränsvärdesnormer eller andra normer gjordes inte.

### 5.3.2.5 Förbud

Att förbjuda verksamheter är möjligt med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. Bestämelsen i 2 kap. 9 § miljöbalken, den så kallade stoppregeln, anger en högsta acceptabel störningsnivå. Verksamheter och åtgärder som orsakar störningar över denna nivå ska inte få bedrivas.<sup>293</sup> Enligt 9 § första stycket krävs särskilda skäl för att tillåta skadliga verksamheter eller åtgärder av väsentlig betydelse för hälsan eller miljön. Enligt andra stycket förbjuds helt vissa speciellt riskabla verksamheter eller åtgärder och i tredje stycket anges ett undantag från dessa regler; nämligen när regeringen tillåtit verksamheten. Regeringens undantag regleras särskilt i 2 kap. 10 § miljöbalken. Även här saknas en direkt koppling till miljö kvalitetsnormer i lagrummet.

Propositionen framhåller att även om miljöbalkens hänsynsregler kommer att ställa höga krav på verksamheter så kan det inte uteslutas att en verksamhet som uppfyller dessa krav ändå har sådan påverkan på miljön att den inte kan godtas. Stoppregeln ska garantera att verksamheter som har oacceptabla följder inte får bedrivas. Vid prövning av om de förmodade skadeverkningarna är av ”väsentlig betydelse” så ska man utgå från den tänkta situationen att försiktighetsmått vidtagits, allt i den mån det inte är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Är den störningsnivå eller risknivå som man då kommer fram till oacceptabel blir stoppregeln tillämplig.<sup>294</sup>

När det gäller vilka störningar som ska innefattas i prövningen enligt 9 och 10 §§ så förtydligar propositionen att med ”verkningar på miljön” avses *allt av betydelse för miljöbalkens mål*, dvs. allt som faller under 1 kap. 1 §. Det innebär inverkan på naturmiljön, hushållningsfrågor, biologisk mångfald, utarmande av råvaror och andra resurser, transportökningar efter utbyggnad av en anläggning etc.<sup>295</sup> I MÖD 2002:92 skulle Miljööverdomstolen bedöma vilka åtgärder som omfattades av stoppregeln i samband med byggande av järnvägsbro och kom fram till att prövningen omfattade såväl åtgärder som kan ha en bestående inverkan som åtgärder med tillfällig effekt. Det är verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter som ska beaktas. Avser tillståndsprövningen en hamn ska hänsyn även tas till kommande båttrafik, trots att trafiken inte omfattas av tillståndet. Vid anläggande av väg ska den framtida biltrafiken beaktas. Enligt Miljööverdomstolen ska därför alla slags olägenheter och skador som kan uppstå från den sökta verksamheten beaktas; själva byggandet av järnvägsbron med anslutande tillfartsbankarna såväl som driften av järnvägen på platsen. Bedömningen ska därför, utöver direkta skador av vattenföretaget, omfatta andra störningar och olägenheter, exempelvis buller, vibrationer och ljus från anläggningsarbetena och från järnvägstrafiken.<sup>296</sup>

Om stoppregeln blir aktuell får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.<sup>297</sup> Särskilda skäl krävs alltså för att tillåta en verksamhet eller åtgärd som innebär väsentliga hälso- eller miljörisker även sedan vederbörliga

293 Prop. 1997/98:45, s. 237.

294 Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 2 kap. 9 § miljöbalken.

295 Prop. 1997/98:45, s. 236.

296 MÖD 2002:92.

297 2 kap. 9 § första stycket, miljöbalken.



försiktighetsmått vidtagits. Bedömningen av vad som är särskilda skäl avgörs av regeringen genom att prövningsmyndigheten eller domstolen överlämnar tillståndsfrågan jämte ett eget yttrande.<sup>298</sup> Prövningsmyndigheten kan alltså inte själv meddela undantag. I propositionen menar man att regeringen bör ha det bästa underlaget för att göra relevanta avvägningar dels mellan olika allmänna intressen, dels mellan allmänna och enskilda intressen.<sup>299</sup>

Liksom övriga hänsynsregler gäller stoppregeln vid såväl nyanläggning som befintliga verksamheter. Den kan gälla enskilda, vid bedrivande av verksamhet eller då en åtgärd vidtas och den kan tillämpas av domstolar och andra myndigheter som ska meddela tillstånd, ompröva tillstånd och utöva tillsyn.<sup>300</sup> Miljöbalkskommentaren menar att tillämpning framför allt torde bli aktuellt när de försiktighetsmått som behövs för att undanröja miljö- och hälsorisker anses orimliga enligt 2 kap. 7 § eftersom sådana försiktighetsmått inte får krävas.<sup>301</sup>

Om en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte följas kan det alltså leda till att en ny verksamhet eller åtgärd inte tillåts eller att en befintlig verksamhet måste upphöra. Emellertid finns ingen garanti för sådana förbud. Stoppregeln gäller endast när en verksamhet medför olägenhet av väsentlig betydelse, saknar en direkt koppling till miljö kvalitetsnormerna och vissa avvägningar ska göras.<sup>302</sup>

## 5.4 Ansvar enligt miljöbalken i övrigt

Nedan ges en översikt över kommuners och myndigheters ansvar enligt 5 kap. miljöbalken 3 § för att genomföra miljö kvalitetsnormer vid tillämpningen av miljöbalkens övriga bestämmelser, dvs. enligt andra bestämmelser än hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

### 5.4.1 Gemensamt beslut med gemensamma villkor

I 16 kap. 8 § miljöbalken finns en möjlighet för två eller flera som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet att komma överens om att tillsammans vidta åtgärder, att få villkor som omfattar samtliga dessa verksamheter (en slags bubbelkonstruktion eller begränsad belastningsnormskonstruktion). Som förutsättning för konstruktionen gäller att möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken härigenom ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt. Det kan resultera i ett gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

I MÖD 2011:41 hade två olika verksamhetsutövare, var för sig, ansökt om tillstånd för uppförande av vindkraftverk inom samma vindpark. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att det är sökanden som bestämmer prövningsramen samt att 21 kap. 3 § miljöbalken (om förening av mål) inte medger handläggning av mål i en och samma rättegång när fråga är om två skilda verksamhetsutövare. En förutsättning för gemensam rättegång enligt 21 kap. 3 § miljöbalken är alltså att det är samma sökande. I målet var frågan om två olika verksamhetsutövare varför förutsättningarna för att pröva de båda ansökningarna i samma rättegång inte var uppfyllda. Behovet av en *samordnad prövning* kan då tillgodoses

298 19 kap. 2 § miljöbalken (prövningsmyndighet och kommun) samt 21 kap. 7 § miljöbalken (mark- och miljödomstolen).

299 Prop. 1997/98:45, s. 239.

300 Prop. 1997/98:45, s. 26.

301 Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 2 kap. 9 § miljöbalken.

302 För en utförligare analys, se SOU 2005:113, s. 62 ff.

genom att gemensamma villkor beslutas enligt 16 kap. 8 § miljöbalken.<sup>303</sup> Den samordnade prövningen ska då avse *den gemensamma miljöpåverkan* som verksamheterna orsakar.

#### 5.4.2 Återkalla, ompröva, upphäva eller ändra

Ett tillstånd har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.<sup>304</sup> Rättskraftens omfattning framgår av övriga regler i 24 kap. miljöbalken om tillstånds giltighet och möjligheten att på vissa villkor ompröva eller återkalla tillstånd. Verksamhetsutövaren skyddas genom tillståndet mot individuella ingripanden som rör det som omfattas av tillståndet men generella miljökrav som framgår direkt av en författning bör gälla vid sidan av ett generellt tillstånd och dess villkor. I sammanhanget väl värt att notera är att vattenrättsliga tillstånd av tradition betraktas som orubbliga med evig giltighet, något som kan förklaras av den tidigare mycket starka kopplingen till fastighetsrättsliga regler.<sup>305</sup> Omfattningen av ett tillstånds rättsverkan får avgöras genom att granska dess innebörd då det meddelades.<sup>306</sup>

Tillståndsmyndigheten *får* emellertid enligt 24 kap. 3 § miljöbalken helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken samt förbjuda fortsatt verksamhet. Detta är möjligt bland annat om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § miljöbalken (dvs. stoppregeln) innebär att verksamheten inte får bedrivas (p. 4) eller om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet (p. 7). Bestämmelserna innebär alltså en begränsning av tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

Här skulle alltså miljö kvalitetsnormer kunna få betydelse, dels ur ett stoppregelsperspektiv, dels ur ett unionsrättsligt perspektiv. Emellertid finns ingen direkt koppling till miljö kvalitetsnormer i något av fallen. Vad gäller förpliktelser till följd av EU-medlemskapet är det enda exempel som nämns i propositionens författningskommentar att EU t.ex. förbjuder användningen av ett bekämpningsmedel och att Sverige då måste kunna återkalla ett av svenska myndigheter tidigare givet godkännande.<sup>307</sup> Gipperth menar att det inte är sannolikt att regeln skulle få motsvarande verkan i en situation då en miljö kvalitetsnorm (som i och för sig bygger på ett EU-direktiv) inte uppfylls. Detta eftersom ett överskridande av en miljö kvalitetsnorm i de flesta fall beror på ett stort antal miljö påverkare och eftersom normen i sig saknar rättsverkan mot enskilda.<sup>308</sup> Det handlar dessutom om en fakultativ bestämmelse; myndigheterna *får* återkalla eller förbjuda men de har ingen skyldighet att göra det.

Miljöbalkens 24 kap. 5 § första stycket 2 samt sista stycket reglerar, i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, tillståndsmyndigheternas möjlighet att *ompröva tillstånd* samt ändra eller upphäva eller *meddela nya villkor* om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller bestämmelser om verksamhetens omfattning (t.ex. tillåten produktionsmängd). Myndigheten får också ändra eller upphäva villkor eller meddela nya.<sup>309</sup> Detta får göras endast under vissa

303 Mark- och miljööverdomstolen hänvisade härvid till Miljööverdomstolens beslut från den 21 april 2008 i mål nr M 3160-08.

304 Michanek och Zetterberg (2012), s. 391.

305 SOU 2013:69, s. 161 ff samt SOU 2014:35, s. 132.

306 Se bland annat MÖD i mål M632-13, samt MÖD 2003:134.

307 Prop. 1997/98:45, del 2, s. 891.

308 SOU 2005:113, s. 70.

309 24 kap. 5 § miljöbalken.

förutsättningar, bland annat om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs eller om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.<sup>310</sup> Omprövningsgrunderna kan delas in i tre huvudgrupper:

1. Omställning till grund för omprövning inbegriper förhållanden kopplade till miljön (t.ex. om miljökvalitetsnormer inte följs).<sup>311</sup>
2. Händelser som har med tillståndshavaren att göra.<sup>312</sup>
3. Förutsättningar som relaterar till verksamheter och utvecklandet av ny teknik.<sup>313</sup>

Det kan noteras att vid omprövning av tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387), får produktionsmängd eller annan omfattning av verksamheten som angetts i tillståndet ändras mot tillståndshavarens vilja *endast* vid överträdelse av en miljökvalitetsnorm. Här räcker det inte med en risk för överskridande. Normen måste faktiskt ha överskridits och detta ska till någon del ha berott på verksamheten. Bagatellartade överträdelser, t.ex. att det skett endast vid enstaka tillfällen, är inte tillräcklig grund för att tillämpa bestämmelsen.<sup>314</sup> Bestämmelsen gör inte skillnad på vilken typ av kvalitetsnorm det handlar om. Emellertid utesluts antagligen målsättningsnormer (5 kap. 2 § 2 miljöbalken) i praktiken i och med kravet på att normen måste ha överträts. För övriga normer, som inte är gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § 1 miljöbalken, måste det avgöras från fall till fall. Avgörande är hur tydligt normen satts (t.ex. bör den antagligen vara av gränsvärdeskaraktär), om det är möjligt att konstatera att den inte följs och om det i så fall beror på verksamhetsutövaren.<sup>315</sup>

Av 5 § sista stycket framgår att tillståndsmyndigheten inte, med stöd av lagrummet, får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Av bestämmelsens ordalydelse följer att omprövningen inte kan avse tillståndet i sin helhet.

För upphävande av tillstånd i sin helhet ska 24 kap. 3 § miljöbalken användas. Det innebär också att förutsättningarna i sagda bestämmelse måste vara uppfyllda. Räckvidden av 24 kap. 5 § miljöbalken har prövats i ett fåtal fall och då vid tillstånd till vattenverksamhet.<sup>316</sup> Av 24 kap. 9 § miljöbalken framgår att ytterligare regler gällande omprövning av vattenverksamheter finns i 7 kap. 13-16 §§ lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (restvattenlagen). Dessa handlar bland annat om möjligheter att fastställa ändrade eller nya vattenhushållningsbestämmelser (bestämmelser om innehållande och tappning av vatten) efter ansökan av någon annan än tillståndshavaren som bättre vill utnyttja vattenkraften i sitt strömfall. Det gäller även en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövärden eller hälsovärden eller främja fisket.<sup>317</sup> När det gäller äldre vattenrättsliga tillstånd ser förutsättningarna för omprövning olika ut beroende på tillståndets ålder.<sup>318</sup>

310 24 kap. 5 § miljöbalken, punkterna 2 och 6.

311 24 kap. 5 § miljöbalken, punkterna 2, 5, 6 och 9.

312 24 kap. 5 § miljöbalken, punkterna 3 och 4.

313 24 kap. 5 § miljöbalken, punkterna 7, 8 och 10-12.

314 Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 24 kap. 5 § miljöbalken.

315 Jfr resonemanget i SOU 2014:35, s. 233 och SOU 2013:69, s. 146.

316 Darpo (2010), s. 60. Se t.ex. MÖD 2003:74 och MÖD 2000:56.

317 7 kap. 13 § restvattenlagen.

318 Se SOU 2014:35, s. 243 f. där skillnaderna beroende på ålders sammanfattas.

I sammanhanget bör nämnas EKMR och Europadomstolens praxis som ibland åberopas som stöd för att ge ett långtgående skydd för givna tillståndsbeslut.<sup>319</sup> Darpö som i en rapport utförligt diskuterar och analyserar just miljötillståndens rättskraft menar att det inte finns stöd för ett sådant påstående.<sup>320</sup> Även om ett tillstånd ses som en del av egendomsbegreppet så har Europadomstolen, enligt Darpö, varit mycket tillåtande när det gäller det allmännas möjligheter att förordna om ändringar.<sup>321</sup> Ingripanden i befintliga tillstånd har accepterats om det funnits miljöskäl och om tillståndshavaren har getts tid och möjlighet att anpassa sig. Gränsen går vid att berättigade förväntningar måste respekteras.<sup>322</sup> Sammanfattningsvis kommer Darpö fram till att grunderna för återkallande av tillstånd eller ändring av villkor i 24 kap. miljöbalken är oproblematiska ur ett EKMR-perspektiv eftersom förutsättningarna för återkallande finns tydligt angivna i lag. De avser situationer då återkallande eller ändring är påkallat av tydliga miljöskäl och de har ingått som en förutsättning för tillstånden sedan 1999 eller ännu längre tillbaka i tiden.<sup>323</sup> Enligt Darpö sätter EKMR heller inga hinder i vägen för att under samma förutsättningar reglera frågor som berörs av rättskraften genom ny lagstiftning, detta eftersom lagstiftning, under ovan angivna förutsättningar, kan bryta igenom rådande egendomsförhållanden.<sup>324</sup>

#### 5.4.3 Miljöskyddsområde enligt 7 kap. 19 § miljöbalken

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som *miljöskyddsområde*, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området, eller en del av området, är utsatt för föroreningar eller något annat som innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs.<sup>325</sup>

Det handlar om områden som är *utsatta* för påverkan. Syftet är alltså inte att bevara ett särskilt värdefullt naturområde utan att ge möjlighet att meddela föreskrifter för att *förbättra*. Av propositionen framgår att vid miljöbalkens införande innebar sådana föreskrifter inte någon ändring av tidigare meddelade tillståndsbeslut. Föreskrifternas begränsade räckvidd var, enligt Miljöbalksutredningen, troligen en bidragande orsak till att miljöskyddsområdena inte hade avsedd effekt.

Regeringen framhöll i propositionen att skyddsformens eftersträfvade verkningsgrad knappast kan uppnås utan omprövningsrätt. Dessutom, menade regeringen, avser ingripanden av detta slag främst situationer då åtgärder ter sig särskilt angelägna. För att kunna

319 Se t.ex. MÖD 2012:26 där också EKMR åberopades.

320 Darpö (2010), s. 137.

321 Darpö poängterar att intrång i egendomsrätten enligt stabil praxis kan tillåtas om det framgår av lag och är motiverat av allmänna intressen av en viss tyngd. Allmänna miljöskäl har av Europadomstolen regelmässigt ansetts utgöra sådana intressen.

322 Darpö (2010) s. 137 som noterar att även i den äganderättsorienterade juridiska doktrinen så är den grundläggande slutsatsen densamma, varvid han hänvisar till Nerep & Warnling-Nerep (2010) och Åhman (2006).

323 Ibid. Darpö illustrerar Europadomstolens inställning med rättsfallet *Fredin mot Sverige*. Där konstaterade man att återkallandet av täktillståndet inte var oförutsebart, då ju möjligheten hade introducerats mer än ett decennium tidigare. Inte heller hade Fredins några berättigade förväntningar på fortsatt drift. De investeringar som gjorts i verksamheten hade skett sju år efter den nya lagstiftningen och myndigheterna hade varit noga med att inte lämna några garantier för fortsatt drift. Sammanfattningsvis ansåg därför domstolen att återkallandet av täktillståndet vare sig var olämpligt eller oproportionerligt.

324 Ibid.

325 7 kap. 19 § miljöbalken.

åstadkomma en nödvändig förbättring av förhållandena är det viktigt att snabbt kunna minska verkningarna av samtliga verksamheter som bidrar till den dåliga situationen. Mot bakgrund av det ansåg regeringen att det fanns tungt vägande skäl för att göra det möjligt att meddela föreskrifter som gäller även för tillståndsgivna verksamheter. Föreskrifter om försiktighetsmått för verksamheter i ett miljöskyddsområde kan således innebära en ändring i ett tidigare meddelat tillståndsbeslut.<sup>326</sup> Därigenom bryter föreskrifter till ett miljöskyddsområde rättsverkan i ett tillståndsbeslut. Det föreligger heller inte någon rätt till ersättning enligt miljöbalken för markägare eller andra om ett område förklaras för miljöskyddsområde. Inte ens om följderna skulle bli att tidigare tillstånd återkallas. Detta stämmer med miljöbalkens princip att begränsningar i miljöfarliga verksamheter i princip inte ger verksamhetsutövaren rätt till ersättning.<sup>327</sup>

Framför allt riktar bestämmelsen in sig mot områden som är utsatta för föroreningar men den kan även användas när området inte uppfyller en miljökvalitetsnorm (vilken som helst, t.ex. buller). Det viktiga är huruvida särskilda föreskrifter behövs för att förbättra miljösituationen. Skyddsformen kan alltså användas när det är nödvändigt att inskränka alltför generösa tillstånd. Emellertid bedrivs verksamhet ofta utanför det område där dess skadliga effekter framträder. Av den anledningen kan miljöskyddsområdet omfatta även kringliggande områden där skadliga verksamheter bedrivs. Som exempel nämner propositionen att om ett vattenområde ska skyddas mot övergödning så bör miljöskyddsområdet normalt omfatta ett jordbrukslandskap som ligger i vattenområdets tillrinningsområde.<sup>328</sup>

Hittills har två miljöskyddsområden inrättats: vid Ringsjön i Skåne och vid Laholmsbukten i Halland. Dessa omfattar inte endast vattenområdet utan även omgivande marker med t.ex. jordbruk som kan läcka närsalter till vattnen. Darpö menar att skyddsformen har förlorat mycket av sin betydelse genom att de generella föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket i stort sett har samma materiella innehåll eller i vissa avseenden går längre.<sup>329</sup>

## 5.5 Ansvar enligt annan lagstiftning

Av 1 kap. 1 och 3 §§ miljöbalken följer dels miljöbalkens tillämpningsområde, dels att verksamheter som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde även kan omfattas av bestämmelser i annan lag. De båda bestämmelserna tillsammans ger som huvudregel att reglerna i miljöbalken ska gälla för miljöpåverkande verksamheter även om dessa omfattas av annan lagstiftning. Miljöbalken och de andra lagarna gäller då parallellt. Utgångspunkten är att miljöbalkens regler ska vara miniminivå.<sup>330</sup> En förutsättning för att miljökvalitetsnormssystemet ska fungera effektivt är att normerna får genomslag inom alla sektorer. Mot bakgrund av ovanstående behöver också miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer, som huvudregel, alltid beaktas vid tillämpningen av andra relevanta lagar. Ibland kan en viss fråga om miljöskydd regleras olika i miljöbalken och annan lag. Vid regelkonflikter är tanken att reglerna i den andra lagen upphävs eller kompletteras med hänvisningar till att ytterligare krav ställs enligt miljöbalken. Om i stället reglerna i en särskild lag bör gälla så ska en bestämmelse införas om att ytterligare krav i frågan inte

326 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 318.

327 Jfr dock 2 kap. 15 § 3 stycket regeringsformen.

328 Prop. 1997/98:45 del 2, s. 92.

329 Darpö (2010), not 179.

330 Prop. 1997/98:90, s. 148.

får ställas enligt miljöbalken (se t.ex. 3 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500) jämfört med 1 kap. 7 § miljöbalken).<sup>331</sup>

Nedan görs en kortfattad genomgång av den lagstiftning utanför miljöbalken som är mest relevant när det handlar om miljökvalitetsnormer.

### 5.5.1 Planläggning

Av 5 kap. 3 § miljöbalken framgår myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormerna följs. Kommunernas arbete med översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser har stor betydelse i arbetet med att säkerställa att miljökvalitetsnormerna inte överträds.

I propositionen om följdlagstiftning till miljöbalken uppmärksammandes att användningen av olika mark- och vattenområden för olika ändamål regleras genom kommunala rättsverkande planer.<sup>332</sup> Planbeslutet garanterar förvisso inte att denna användning verkligen kommer till stånd men kan likväl ange en markanvändning som främjar eller motverkar att en norm uppfylls. Även om en plan således inte ensam kan säkerställa att en miljökvalitetsnorm klaras, kan den vara ett av flera medel som syftar till att förhindra att normerna överträds. På samma sätt kan den fysiska planeringen innebära ett försvarande av att följa en miljökvalitetsnorm. Som exempel anges i propositionen att en plan medger en industrianläggning eller en väg som orsakar sådana störningar som påverkar normen. Därför, menade regeringen, borde det av bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL) tydligt framgå att varken planer eller andra beslut får strida mot miljökvalitetsnormer samt en generell bestämmelse införs om att beslut inte får medverka till att miljökvalitetsnormer överträds.<sup>333</sup> Kortfattat gäller följande.

*Vid planläggning ska miljökvalitetsnormer följas* och i samband med framtagandet av planer ska det anges *hur* miljökvalitetsnormerna kommer att följas.<sup>334</sup> Länsstyrelsen ansvarar under planläggningsprocessen för att på olika sätt verka för att miljökvalitetsnormerna följs; genom yttranden och eventuellt genom att överpröva planbeslut.<sup>335</sup> Regeringen får i ett visst fall besluta att en kommun (eller flera kommuner) ska redovisa hur den i sin planering enligt PBL avser att genomföra ett åtgärdsprogram eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer följs.<sup>336</sup> PBL gör inte skillnad på vilken typ av normer det handlar om (vilken punkt i 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken) utan alla miljökvalitetsnormer ska följas.

Till planläggningen hör beslut om detaljplan, översiktsplan, regionplan samt områdesbestämmelser. Vidare anger propositionen att i de fall en lagakraftvunnen, men inte genomförd, detaljplan skulle kunna medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds, kan det bli aktuellt att upphäva eller ändra planen. Om frågan skulle aktualiseras under planens genomförandetid, dvs. den tid under vilken de rättigheter som uppkommit genom planen har ett starkt skydd, så torde det enligt propositionen vara möjligt att upphäva planen mot de berörda fastighetsägarnas bestridande. Grunden för upphävandet skulle då vara nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. I sådana fall har rättighets-

331 Prop. 1997/98:90, s. 148 f.

332 Prop. 1997/98:90.

333 Prop. 1997/98:90, s. 163.

334 2 kap. 10 § och 3 kap. 5 § PBL.

335 PBL (2010:900), 3 kap. 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ samt 11 kap. 10 §.

336 6 kap. 21 § miljöbalken.

havarna enligt propositionen rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider. Har genomförandetiden löpt ut kan planen upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.<sup>337</sup> Skyldigheten att se till att normerna följs föreligger oavsett om det är fråga om gränsvärdesnormer eller andra typer av miljökvalitetsnormer. Enligt Ekelund Entson och Gipperth har det emellertid i praktiken visat sig att få planer hindrats av normerna.<sup>338</sup>

Viktigt att notera är att 2 kap. 10 § PBL förvisso anger att miljökvalitetsnormer som meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. ska *följas* men att man vid beslut enligt PBL inte tillämpar 2 kap. miljöbalken. Den stora skillnaden mellan lagarna är att de flesta beslutsformerna i PBL räknas som *planering* medan vägplaneringen istället definieras som tillståndsprövning.<sup>339</sup> Vid planering enligt PBL ska istället för hänsynskraven i miljöbalken hänsynskraven i PBL tillämpas.

### 5.5.1.1 Särskilt om översiktsplaner

Av kommunens översiktsplan ska bland annat grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer framgå.<sup>340</sup> Översiktsplanen är emellertid inte bindande.<sup>341</sup>

Med *grunddragen* i användningen av mark- och vattenområden avses i paragrafen den huvudsakliga användningen.<sup>342</sup> Det kan gälla användningen för areella näringar, rekreation, vattenbruk, gruvor, täkter, bebyggelse, industri, kommunikationer och försvar. Vidare bör översiktsplanen behandla strukturbildande anläggningar såsom kommunikationsleder och energianläggningar. Kommunen ska i stora drag fördela bostadsbyggandet mellan olika delar av kommunen och i anslutning till detta lokalisera serviceanläggningar och ta ställning till frågor om energiförsörjningen.<sup>343</sup> Inom definitionen av begreppet *markanvändning* faller också *undermarkens användning*, dvs. underjordsbyggandet.<sup>344</sup>

Översiktsplanen ska också behandla vattenområdena. I fråga om vattenanvändningsfrågorna anförde departementschefen bland annat följande i propositionen från 1985/86:<sup>345</sup>

Många beslut om markanvändning påverkar i hög grad de framtida möjligheterna att utnyttja vattenområden eller grundvattentillgångar för olika ändamål. (...) En vattenanvändning kan också till följd av dess inverkan på kvantiteten eller kvalitén omöjliggöra eller i vart fall begränsa vattnets användning för ett annat ändamål.<sup>346</sup>

En konsekvens härav är att planeringen av mark och planeringen av vatten inte bör ses som av varandra oberoende uppgifter. Planeringen av mark och vatten måste i stället

337 Prop. 1997/98:90, s. 163.

338 Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 38 som hänvisar till Naturvårdsverkets rapport NV 5915, s. 11 f. Se även Christensen som bedömer att plan- och bygglagen är ett bristfälligt instrument i genomförandet av miljökvalitetsnormer. Bristerna är, menar han, särskilt tydliga när det gäller kvalitetsnormer för vatten. När det gäller luftkvalitetsnormer bedömer han att situationen kan vara något annorlunda, Christensen (2011), s. 4.

339 3 a§ väglagen (1971:948) .

340 3 kap. 5 § PBL (2010:900).

341 3 kap. 3 § PBL.

342 Prop. 1985/86:1, s. 529.

343 Didón et al (2012), kommentaren till 3 kap. 5 §. Jfr prop. 1985/86:1, s. 529 samt prop. 1994/95:230.

344 Prop. 1985/86:1, s. 530.

345 Prop. 1985/86:1, s. 125.

346 Prop. 1985/86:1, s. 125.

så långt som möjligt integreras och arbetet hela tiden bedrivs så att de förutsättningar och begränsningar kan beaktas som föranleds av denna ömsesidiga påverkan.<sup>347</sup>

Grundvattenförsörjningens betydelse för befintlig och planerad bebyggelse gjorde att det i början av 1990-talet infördes möjlighet att, i vissa fall, i detaljplan eller områdesbestämmelser, föreskriva bygglovsplikt för grundvattentäkter (se 9 kap. 8 § första stycket 5). Orsaken till detta var att det på sina håll rådde knapphet på grundvatten, risk för saltvatteninträning eller risk för förorening av grundvatten genom avloppsvatten m.m.<sup>348</sup> I samband med dessa lagändringar anförde departementschefen bland annat att det ankommer på kommunerna att bedöma VA-frågor i samband med lokalisering av ny bebyggelse. Genom den översiktliga planeringen bör kommunerna ha skaffat sig en god uppfattning om huruvida det finns områden där det kan uppkomma problem med grundvattnet. Mot denna bakgrund är det naturligt att kommunernas ansvar vidgas till att avse även bedömningar av åtgärder som kan innebära faror för grundvattenförsörjningen för befintlig eller planerad bebyggelse.<sup>349</sup>

Kommunens skyldigheter att ange hur den avser att följa gällande miljö kvalitetsnormer fördes in i plan- och bygglagen i och med miljöbalken den 1 januari 1999. Av propositionen framgår att detta innebär att kommunen ska redovisa sin ambition att tillgodose normerna.<sup>350</sup> Översiktsplanen är tänkt att användas som ett verktyg för att studera samlade effekter på olika miljöer och kommunen har genom ställningstaganden i översiktsplanen möjlighet att ge sin syn på hur en framtida exploatering och utbyggnadsstrategier kan komma att påverka olika miljö kvalitetsnormer. Bedömningen bör göras utifrån kommunens sammanlagda utbyggnad av bostäder, centrumområden, verksamhetsområden och utveckling av omvandlingsområden.<sup>351</sup> Boverket har i sin handledning, *Miljö kvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare* exemplifierat hur normerna kan hanteras i översiktsplanen:

- Tydligt redovisa med text och kartor de mark- och vattenområden som har höga halter av kvävedioxid, partiklar, dålig vattenkvalitet etc.
- Peka ut områden där det finns risk att normer inte klaras.
- Ange kommunens mål, rekommendationer och strategier för hur de utpekade områdena ska hanteras i efterföljande planer.
- Analysera konsekvenserna av de föreslagna strategierna.<sup>352</sup>

Lerman och Hedlund redovisar i en rapport resultatet av att ha granskat ett antal översiktsplaner. De konstaterar att inte många av de granskade översiktsplanerna kan visa upp en sådan redovisning och sådana riktlinjer för planeringen även om undantag finns.<sup>353</sup> På vilket sätt normerna ska uppfyllas kommer enligt propositionen att framgå tydligare av åtgärdspro-

347 Prop. 1985/86:1, s. 125.

348 Didón et al. (2012), kommentaren till 3 kap. 5 §.

349 Prop. 1990/91:146, s. 56.

350 Prop. 1997/98:90, s. 307.

351 Se t.ex. *Miljö kvalitetsnormer för vatten En vägledning för fysisk planering i Stockholms län* (2011), s. 12.

352 Boverket (april 2006). s. 32.

353 Lerman och Hedlund (2013), s. 43.



gram, när sådana har upprättats.<sup>354</sup> Så som det formulerats i propositioner ges ett visst intryck av att åtgärdsprogrammen är tänkta att förtydliga den översiktliga planeringen men även av att det omvända är önskvärt. Lokala åtgärdsprogram är viktiga underlag för den översiktliga planeringen. Förmodligen är det tänkt att det ska bli en slags växelverkan; kommunen planerar översiktligt, om det behövs tas åtgärdsprogram fram som förtydligar planeringen och vid planering, när åtgärdsprogram redan finns, så ska dessa beaktas i planeringen.

I samband med att kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda. Syftet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan. Samrådet ska omfatta länsstyrelsen, berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar samt de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet. Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse ur nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.<sup>355</sup>

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt verka för att vissa intressen iaktas, bland annat att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs.<sup>356</sup> Det är viktigt att notera att samrådet med länsstyrelsen, när det gäller översiktsplan, inte sker mot bakgrund av någon befogenhet för länsstyrelsen att ingripa mot planen i efterhand. Översiktsplanen omfattas nämligen inte av bestämmelserna i 11 kap. PBL om den statliga kontrollen beträffande områden av riksintresse m.m. Kravet på en kommunomfattande översiktsplan infördes genom 1987 års PBL. En översiktsplan ansågs vara en förutsättning för att kunna genomföra en decentralisering av beslutanderätten i planärenden från staten till kommunerna. Den statliga kontrollen, som tidigare bestått av en efterhandsgranskning av kommunernas planbeslut, ersattes då i stor utsträckning av att staten medverkade genom att bistå med information och ett nära samråd under pågående planering. Rollfördelningen mellan staten – i första hand företrädd av länsstyrelsen – och kommunen när det gäller översiktsplanen är sedan dess i stora drag följande. Kommunen är huvudman för planeringen och svarar för planens innehåll men ska samråda med staten under planeringen. Statens inflytande i översiktsplaneringen utövas således under samrådsskedet.<sup>357</sup> I 3 kap. 10 § PBL, som reglerar samrådsskedet, uttrycks särskilt länsstyrelsens skyldighet att bland annat verka för att miljö kvalitetsnormer iaktas. Kommunen ska sedan redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse som också ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Samrådsredogörelsen ska finnas tillsammans med planförslaget vilket ska ställas ut under minst två månader. Under utställningstiden ska Länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget.<sup>358</sup>

I granskningsyttrandet ska länsstyrelsen ge kommunen ett samlat besked om i vilken utsträckning översiktsplanen kan genomföras utan ingripande av staten. Eftersom översiktsplanen enbart utgör ett beslutsunderlag, kan den inte överprövas av staten enligt bestämmelserna i 11 kap. PBL om tillsyn över kommunala beslut. Detta innebär samtidigt att kommunen, genom översiktsplanen, inte kan få någon formell garanti mot

354 Prop. 1997/98:90, s. 307.

355 3 kap. 9 § PBL.

356 3 kap. 10 § PBL.

357 Didón et al (2012), kommentaren till 3 kap.

358 3 kap. 11 och 12 §§ PBL.

statliga ingrepp när den sedan fullföljer översiktsplanens intentioner genom att t.ex. anta en detaljplan eller områdesbestämmelser.<sup>359</sup> På så sätt blir det tydligt att länsstyrelsens befogenheter enligt 11 kap. att överpröva beslut att anta detaljplaner m.m. har en betydelse också vid samråd rörande översiktsplan, om än endast indirekt. I propositionen uttrycker departementschefen vikten av att länsstyrelsen klart skiljer på sådana synpunkter som är att betrakta som råd och sådana som innebär att ett visst intresse inte har tillgodosetts. Därigenom blir kommunen uppmärksam på att länsstyrelsen kan komma att förordna om statlig prövning av t. ex. efterföljande detaljplaner som innebär att översiktsplanens riktlinjer fullföljs.<sup>360</sup> Av länsstyrelsens yttrande ska det bland annat framgå huruvida förslaget kan bedömas medverka till att en miljökvalitetsnorm inte följs.<sup>361</sup> På så sätt kan också alla som kan tänkas fatta framtida beslut med koppling till miljöbalken uppmärksammas på att det kan finnas tveksamheter i förhållande till en eller flera miljökvalitetsnormer.<sup>362</sup>

### 5.5.1.2 Särskilt om detaljplaner

Av 2 kap. 10 § PBL följer, som redovisats ovan, att miljökvalitetsnormer ska följas vid planläggning och lovgivning vilket innebär att en detaljplan inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm inte kan följas. Detaljplaner är fränstyrande men inte tillstyrande. Med fränstyrande menas att det inte är tillåtet att bygga etc. på annat sätt än vad planen föreskriver. Emellertid måste inte en detaljplan tas i anspråk. Den kan alltså inte tvinga fram ett visst markutnyttjande, inte vara tillstyrande. Av det följer att endast detaljplaner inte kan fungera för att ta ett helhetsgrepp för att se till att miljökvalitetsnormer verkligen följs.

Frågan är inom vilket geografiskt område detaljplanen inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm inte följs. Gäller det endast inom detaljplaneområdet eller innebär 2 kap. 10 § PBL (eller någon annan bestämmelse) att det föreligger hinder mot att anta en detaljplan om denna leder till att en miljökvalitetsnorm kan komma att överskridas utanför planområdet? Indirekt gäller frågan då också om ett överskridande av en miljökvalitetsnorm utanför planområdet innebär att länsstyrelsen kan upphäva den med stöd av 10 kap. 10 och 11 §§ PBL. Christensen diskuterar frågan relativt ingående och kommer fram till att rättsläget är oklart.<sup>363</sup> Han pekar bland annat på att bestämmelsen i 2 kap. 10 § PBL inte uttryckligen nämner "omgivningen" vilket 2 kap. 9 § PBL gör. Det innebär antagligen att bestämmelsen i 2 kap. 10 § PBL endast avser förhållanden inom planområdet. Christensen framför härvid en tanke om att lagstiftaren främst haft miljökvalitetsnormer för luft för ögonen när regeln skrevs, och då blir problemet inte riktigt lika tydligt som när det är fråga om vatten.

Med grund såväl i praxis som i vissa förarbetsuttalanden drar Christensen slutsatsen att det i varje fall inte är uteslutet att man med stöd 2 kap. 9 § PBL kan hävda att en kommun inte får anta en detaljplan om det kan ha en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt. Bestämmelsen torde därmed kunna innebära att planen inte får

359 Didón et al. (2012), kommentaren till 3 kap.

360 Prop. 1985/86:1, s. 141.

361 3 kap. 16 § PBL.

362 Beslutandes ansvar att redovisa hur besluten förhåller sig till översiktsplan regleras av 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

363 Christensen (2011), s. 21 ff.

antas om det kan leda till att en miljö kvalitetsnorm (för vatten) inom eller utanför planområdet inte kommer att kunna följas.<sup>364</sup>

I 4 kap. PBL finns bestämmelser om vilka planbestämmelser som kan skrivas in i detaljplaner. Dessa ska läsas mot bakgrund av såväl de grundläggande bestämmelserna i 2 kap. PBL om vilka allmänna och enskilda intressen som ska beaktas som bestämmelserna i 8 kap. PBL om hur bebyggelse ska utformas. Detaljplanebestämmelser kan innebära rättigheter för markägare, t.ex. rätt till bygglov för en viss typ av byggnad men kan också innebära skyldigheter, t.ex. att fastighetsägare, innan bygglov beviljas, ska ha inrättat vissa tekniska lösningar, exempelvis avloppsanläggningar.<sup>365</sup> Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram.<sup>366</sup> Innehållet i MKB:n definieras i 6 kap. miljöbalken med tillhörande förordningar.

När det gäller detaljplaner har länsstyrelsen en betydligt mer kontrollerande roll än beträffande översiktsplaner. Redan vid framtagandet av detaljplaner ska länsstyrelsen under samrådet verka för att miljö kvalitetsnormerna följs.<sup>367</sup> Om beslutet att anta, ändra eller upphäva en detaljplan kan antas innebära att en miljö kvalitetsnorm inte följs ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut. Om länsstyrelsen vid denna överprövning kommer fram till att normen inte följs, ska planen upphävas.<sup>368</sup>

Nya miljö kvalitetsnormer eller en försämrad miljö situation är antagligen motiv för att ändra detaljplan under genomförandetiden, även mot rättighetshavares bestridande. Om kommunen gör det blir den förmodligen ersättningsskyldig för byggrätter som inte kan utnyttjas.<sup>369</sup> Regeringen får enligt 11 kap. 15 § PBL förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 PBL (riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken) eller 10 § andra stycket 2 (om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt). Dock saknas möjlighet att med planföreläggande tvinga fram en ändring på grund av nya miljö kvalitetsnormer eller försämrad situation. Detta eftersom 10 § andra stycket 3 PBL (som kopplar till miljö kvalitetsnormer) inte nämns i 11 kap. 15 § PBL.

Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken får tillstånd inte meddelas i strid med en detaljplan. Undantag gäller för liten avvikelser som får medges, om syftet med planen inte motverkas. Om en verksamhet ska lokaliseras inom en detaljplan där högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter har bestämts, så får tillstånd till verksamheten således inte lämnas om den kan medföra att störningsgränsen överskrids. Anledningen är att detta skulle strida mot detaljplanen.

Enligt 4 kap. 12 § får kommunen, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplan bestämma högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken. Eftersom en detaljplan inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds får därför bestämmelser enligt 4 kap. 12 § p. 3 plan- och bygglagen inte innehålla föreskrifter

364 Ibid.

365 Christensen (2011), s. 14.

366 4 kap. 34 § PBL.

367 5 kap. 14 § PBL.

368 11 kap. 10 och 11 §§ PBL.

369 14 kap. 9 § PBL.

om störnings- eller föroreningsgränser som innebär att miljökvalitetsnormen överträds för det området.

### 5.5.1.3 Kunskapsunderlaget vid detaljplaneläggning

I 4 kap. 34 § PLB (som till sitt innehåll i princip motsvarar 5 kap. 18 § andra och tredje styckena i äldre plan- och bygglagen) finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Av lagrummet framgår att om genomförandet av en detaljplan kan antas få en betydande miljöpåverkan, så ska redovisningen i fråga om miljökonsekvenser ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken. Om planområdet får tas i anspråk för vissa ändamål (industriändamål, köpcentrum, fritidsbåtshamn, hotellkomplex, campingplats mm) så skall redovisningen också uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan.

Bestämmelserna bör läsas tillsammans med 4 kap. 2 § PBL som reglerar det så kallade detaljplanekravet som bl.a anger att kommunen med en detaljplan under vissa förutsättningar skall pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för bl.a. ny sammanhållen bebyggelse, byggnader och och byggnadsverk som kräver bygglov och vars användning får betydande inverkan på omgivningen. Dock krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detaljplanekravet är alltså avsett att tillämpas på ett sätt som gör att det bl.a. omfattar alla projekt som har en betydande miljöpåverkan. Att ett enkelt planförfarande inte får tillämpas på planförslag som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan framgår av 5 kap. 7 § 1 PBL. Angivna paragrafer i 6 kap. miljöbalken ska alltså tillämpas även när miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas på grund av PBL:s bestämmelser. Om kommunens bedömning leder fram till att genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen således göra en miljöbedömning av planen. Enligt 6 kap. 12 § första stycket miljöbalken innefattar detta upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning. Där ska den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas.

När en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas på grund av bestämmelserna i 4 kap. 34 § andra stycket PBL ska den dessutom uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken. Där sägs att en miljökonsekvensbeskrivning ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med beskrivningen enligt 3 §. Om verksamheten eller åtgärden ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla bl.a en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas. Den skall dessutom innehålla en beskrivning av hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.

I november 2013 meddelade Mark- och miljööverdomstolen dom i P 11451-12 i vilket detaljplanen för Slussen, som antagits av Stockholms stad i december 2011, överklagats. De klagande invände bl.a. att det förekommit formella fel under planprocessen; bland annat att miljökonsekvensbeskrivningen haft brister. De klagande framhöll att kommunen delat upp Slussenområdet i två olika planändan, dvs. i den nu överklaga-

de detaljplanen samt i en detaljplan för bussterminalen i Katarinaberget trots att en miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning. Bl.a. hade miljökonsekvensbeskrivningen avgränsats så att Skeppsbron m.m. inte har beaktats. De klagande menade att det i aktuellt ärende inte var möjligt att göra en samlad bedömning för det fall planerna skulle tillåtas prövas var för sig. Mark- och miljööverdomstolen uttalade bl.a.:

Detaljplanen för Slussen har bedömts medföra betydande miljöpåverkan och en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats. Även om projektet har delats upp i två planer har de kumulativa effekterna redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen för Slussen. Av den beskrivningen framgår bl.a. följande. Kumulativa konsekvenser uppstår främst i byggskedet. Plan-miljökonsekvensbeskrivningarna [sic!] redovisar därför de samlade konsekvenserna av byggnationen inom Slussenområdet. I driftskedet är det främst luftkvalitet i anslutning till Stadsgårdsleden, risker kopplade till den planerade markanvändningen samt vattenhantering och övergripande konsekvenser av grundvattenbortledningen i området som är kumulativa konsekvenser av de båda detaljplanerna. De kumulativa konsekvenserna beskrivs i båda plan- och miljökonsekvensbeskrivningarna.

Mark- och miljööverdomstolen bedömde alltså att det redovisade underlaget fick anses tillräckligt för att göra en samlad bedömning av detaljplanerna för Slussen och bussterminalen i Katarinaberget och att det således inte fanns skäl att upphäva planen på grund av att miljökonsekvensbeskrivningen fått en felaktig avgränsning, vare sig med hänsyn till behovet av en samlad bedömning eller på grund av att det saknats möjlighet att göra en sådan bedömning som anges i 5 kap. 2 § andra stycket äldre plan- och bygglagen.

#### 5.5.1.4 Bygglov

Av propositionen framgår att bestämmelserna i 2 kap. 10 § PBL är avsedda att ha direkt inverkan på beslut i fråga om detaljplaner och bygglov *utanför områden med detaljplan*. Innebörden är att en detaljplan inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds och att detsamma gäller för bygglov och förhandsbesked utanför områden med detaljplan.<sup>370</sup>

Det finns ett avgörande<sup>371</sup> som klargör att beslut om bygglov *inom* detaljplanerat område inte får prövas i förhållande till miljökvalitetsnormer. Eftersom miljökvalitetsnormerna ska ha hanterats redan i planskedet ska ingen prövning av huruvida miljökvalitetsnormer följs äga rum i bygglovskedet. Sedan avgörandet har PBL reviderats i syfte att klargöra att liksom tidigare gäller att lov inom detaljplanerat område inte allmänt ska prövas mot hänsynsreglerna i 2 kap. PBL (förutom mot vissa angivna lagrum bland vilka 10 §, som sagt, inte ingår).<sup>372</sup> Det innebär i sin tur att varken nya miljökvalitetsnormer

370 9 kap. 31 § PBL.

371 Kammarrätten i Stockholm, 2007-07-18, mål 6306-06. Kammarrätten menade att 2 kap. 10 § PBL (då 2 kap. 2 § andra stycket), trots att bestämmelsens ordalydelse inte ger klart uttryck för detta, är begränsad på så sätt att den är avsedd att tillämpas vid beviljande av bygglov i områden som *inte* omfattas av detaljplan. Att det förhåller sig så menar kammarrätten vinner stöd av att de förutsättningar som gäller för beviljande av bygglov inom detaljplanlagt område, inte innehåller någon hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. PBL, och att förutsättningarna som anges för bygglov ger intryck av att vara uttömmande. Till detta kommer att förutsättningar som gäller för beviljande av bygglov inom områden som inte omfattas av detaljplan, uttryckligen anger att en förutsättning för bifall är att kraven i 2 kap. PBL uppfylls.

372 Jfr 9 kap. 30 § PBL.

eller försämrad situation för befintliga miljö kvalitetsnormer kan hindra lov utan att detaljplanen först ändras.

### 5.5.2 Väglagen, järnvägslagen och andra lagar

*Väglagen* (1971:948) hänvisar i 3 a § särskilt till miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer. Bland annat anges att 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken ska tillämpas vid prövning av ärenden enligt lagen. Det innebär att de hänsynskrav som ställs i 2 kap. miljöbalken (t.ex. lokalisering) också ska gälla vid byggande av vägar. Väglagen 3 a § jämställer också upprättande av arbetsplan med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Detta innebär i sin tur att hänvisningen till 2 kap. miljöbalken bland annat betyder att bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket ska tillämpas på sådana arbetsplaner när det gäller gränsvärdesnormer. Bestämmelser om miljö kvalitetsnormer är tillämpliga även vid annat beslutsfattande än sådant som gäller arbetsplaner. Detta framgår även av hänvisningen till 5 kap. 3 § miljöbalken, som innebär att miljö kvalitetsnormerna ska beaktas i samband med planeringen före arbetsplaneskedet och vid beslutsfattande. Emellertid framgår det av 26 § att krav utöver vad som regleras i samma paragraf inte får ställas för renhållning av väg med stöd av miljöbalken (bestämmelsen motsvaras av 1 kap. 7 § första stycket miljöbalken som hänvisar till 26 § väglagen).

*Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg* innehåller de grundläggande bestämmelserna för förfarandet vid byggande av järnväg och ombyggnad av järnväg, tunnelbana och spårväg. Om en tunnelbana eller en spårväg byggs med stöd av en detaljplan enligt plan- och bygglagen behöver lag om byggande av järnväg inte tillämpas.<sup>373</sup> Den miljö rättsliga prövningen för anläggandet av järnvägar sker både enligt lag om byggande av järnväg och miljöbalken. Lagarna gäller parallellt. Vid planläggningen av järnväg och vid prövningen av ärenden om byggande av järnväg ska 2-4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.<sup>374</sup> Miljöbalkens allmänna hänsynsregler och hushållningsbestämmelser ska alltså tillämpas vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg. Vid byggande av järnväg krävs det ofta tillstånd enligt miljöbalken för vattenverksamhet och för upplag m.m. I många fall omfattas projekten av en obligatorisk tillåtighetsprövning, enligt 17 kap. miljöbalken.

*Lufffartslagen* (2010:500) och miljöbalken gäller parallellt vilket innebär att den som bedriver verksamhet i enlighet med luftfartslagen är skyldig att tillämpa bland annat de allmänna hänsynsreglerna. Dock finns vissa undantag. I 3 kap. 1 § luftfartslagen föreskrivs att luftfartyg ska vara miljö värddiga. Ett luftfartyg anses miljö värddigt om det är konstruerat, tillverkat, utprovat, utrustat och underhållet på ett sådant sätt att det inte orsakar skada genom buller eller luftförorening eller genom annan liknande störning. I paragrafen anges dock att ytterligare krav i fråga om luftfartygs miljö värddighet *inte* får ställas med stöd av miljöbalken (motsvaras av 1 kap. 7 § andra stycket miljöbalken). Att anlägga flygplatser är tillståndspliktigt enligt luftfartslagen och i vissa fall enligt miljöbalken. Av 6 kap. 6 § andra stycket luftfartslagen framgår att vid tillståndsprövning ska bland annat 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Där anges också att ett tillstånd som medverkar till att en gränsvärdesnorm inte följs endast får meddelas om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som i 2 kap.

373 1 kap. 1 och 2 §§ lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

374 1 kap. 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

7 § tredje stycket miljöbalken. Eftersom hela 2 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning enligt balken kan det innebära att tillstånd enligt luftfartslagen kan ha erhållits, men att tillstånd enligt miljöbalken inte ges, t.ex. på grund av olämplig lokalisering.

*Farledslagen* (1983:293) och miljöbalken gäller också den parallellt. 1a § farledslagen förskriver att vid prövning av ärenden enligt den ska 2-4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Den som bedriver verksamhet i enlighet med farledslagen är alltså skyldig att iakttas bland annat de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., vilket innebär även att bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket ska tillämpas vid prövningar enligt farledslagen. Prövning av ärenden enligt farledslagen ska också prövas mot bakgrund av 5 kap. 3 § miljöbalken vilket i sin tur innebär att Sjöfartsverket ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs när en ny allmän farled eller allmän hamn ska inrättas eller anläggas.

En rörlednings framdragande eller användning, som tillåtits i en koncession enligt *Lag (1978:160) om vissa rörledningar* (rörledningslagen) kan inte förbjudas med stöd av miljöbalken (23 § rörledningslagen). Vid koncessionsprövningen ska emellertid 2-4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas och en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken ska ingå i ansökan om koncession.<sup>375</sup> Hänvisningen till 2 kap. miljöbalken innebär bland annat att bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra och tredje stycket ska tillämpas i koncessionsärenden. Myndigheter (bland annat regeringen och Statens energimyndighet) och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormer beaktas vid tillämpningen av lagen, t.ex. vid koncessionsprövning (5 kap. 3 § miljöbalken).

När tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen,<sup>376</sup> tillstånd enligt strålskyddslagen,<sup>377</sup> samt tillstånd till flygplats enligt luftfartslagen prövas får tillstånd inte ges om verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 §, första stycket 1 miljöbalken (dvs. gränsvärdesnormer) inte följs – såvida det inte finns förutsättningar för tillstånd i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.<sup>378</sup>

Utsläpp av rökgaser från en förbränningsanläggning ska ske på ett kontrollerat sätt genom en skorsten som har den höjd som behövs, bland annat med hänsyn till miljökvalitetsnormerna för luftkvalitet.<sup>379</sup> Om det finns en utvinningsavfallsanläggning i verksamheten ska avfallshanteringsplanen dessutom innehålla en redogörelse för hur anläggningen kommer att stängas. Redogörelsen ska innehålla de uppgifter som krävs för att säkerställa att *det område som påverkas* av anläggningen (dvs. mer än själva anläggningsområdet) kan återställas till ett tillfredsställande skick utan att äventyra möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna. Uppgifter ska också finnas om de åtgärder som under och efter stängningen behöver vidtas för att följa miljökvalitetsnormerna.<sup>380</sup>

När det gäller tillstånd enligt kontinentalsockellagen,<sup>381</sup> koncession enligt lag om vissa rörledningar<sup>382</sup> samt tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon<sup>383</sup> får ytterligare eller ändrade villkor föreskrivas för verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken inte följs (gäller samtliga typer av miljökvalitets-

375 4 § lag (1978:160) om vissa rörledningar.

376 17 § skogsvårdslag (1979:429).

377 22 a § strålskyddslag (1988:220),

378 6 kap. 6 § Luftfartslag (2010:500).

379 31 § förordning (2013:253) om förbränning av avfall.

380 25 § förordning (2013:319) om utvinningsavfall.

381 4 a § lag (1966:314) om kontinentalsockeln.

382 7 § lag (1978:160) om vissa rörledningar.

383 5 a § lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

normer). Villkoren får emellertid inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

### 5.6 Åtgärdsprogram

Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken ska åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm. Det är regeringen som beslutar om åtgärdsprogram men regeringen kan även delegera denna uppgift till en myndighet eller kommun (eller ett kommunalförbund). Redan i propositionen 1997/98:45 konstaterades att det, utöver den individuella prövningen av verksamheter, finns ett behov av mer samordnade miljöinsatser och kostnadseffektiva lösningar.<sup>384</sup> Det konstaterades också att vissa EU-direktiv innehöll skyldigheter för medlemsstaterna som går ut på att upprätta planer för de åtgärder som ska vidtas på olika områden för att uppfylla ett visst miljökvalitetsmål samt att regeringens förslag till nya regler om miljökvalitetsnormer med tillhörande åtgärdsprogram skulle fylla denna lucka.<sup>385</sup>

Åtgärdsprogram är alltså tänkt att vara en typ av instrument som kan användas för att operationalisera miljökvalitetsnormernas generella krav på viss miljö kvalitet. På så sätt kan de åstadkomma precisa och handlingsdirigerande krav som kan rikta sig mot enskilda, myndigheter och kommuner.<sup>386</sup> Åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de störningsnivåer en norm omfattar, oavsett om den är tillståndspliktig eller inte.<sup>387</sup> Styrkan med ett åtgärdsprogram är just möjligheten att ta ett helhetsperspektiv och utifrån detta avgöra vad som krävs av var och en av de aktörer som påverkar miljö kvaliteten inom ett visst område. Styrkan kan emellertid också vara instrumentets svaghet då det som vid en helhetsbedömning tycks innebära små konsekvenser kan få mycket stora proportioner ur den enskildes perspektiv.<sup>388</sup> Viktigt att komma ihåg i sammanhanget är att åtgärdsprogrammen är bindande för myndigheter och kommuner, däremot *inte* för enskilda.<sup>389</sup>

Åtgärdsprogrammet syftar till att se till att aktuella miljö kvalitetsnormer följs inom det område där överskridanden sker. Om den tidpunkt, vid vilken miljö kvalitetsnormen senast skulle följas, har passerats bör ambitionsnivån i åtgärdsprogrammet vara att miljö kvalitetsnormen ska följas snarast. Syftet med åtgärdsprogrammet är att vidta de åtgärder och styrmedel som bäst leder till att miljö kvalitetsnormerna följs på de platser där normerna inte följs eller riskerar att inte följas. Ambitionsnivån i programmet bör vara sådan att en viss säkerhetsmarginal skapas mellan förväntad situation efter genomförda åtgärder och

384 Prop. 1997/98:45, s. 250.

385 Prop. 1997/98:45, s. 197. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet påpekade i sitt remiss-svar att i de europarättsliga miljö kvalitetsdirektiven används begreppet "åtgärdsplan", vilket alltså skulle vara ett begrepp som bättre motsvarar vad som behövs för en samordnad administration. Vidare påpekades att det inte finns anledning att införa ett nytt begrepp när det redan finns ett ändamålsenligt begrepp i bruk (Prop. 1997/98:45, s. 258). Regeringen menade emellertid att begreppen "plan" och "program" kunde anses vara i stort sett likvärdiga. Med hänsyn till att båda begreppen används i kommissionens förslag till ramdirektiv för vatten, samt att åtgärdsprogram där avser sådana som omfattar mer detaljerade åtgärder, så valde regeringen att använda begreppet åtgärdsprogram för sådana (prop. 1997/98:45, s. 259). Det är ändå på sin plats att notera att de olika direktiven använder olika begrepp för vad som i Sverige kommit att få beteckningen "åtgärdsprogram"; nationella program, luftkvalitetsplan, handlingsplan och åtgärdsprogram.

386 SOU 2005:113 s. 54.

387 5 kap. 6 § miljöbalken samt prop. 1997/98:45, s. 263.

388 SOU 2005:113 s. 56, där dilemmat exemplifieras.

389 Prop. 1997/98:45, del 1, s. 260 och 271. Se även Prop. 2009/10:184, s. 36.



normens nivå. Detta med anledning av att osäkerheter finns beträffande framtida miljö-situation och åtgärdernas effekter.<sup>390</sup> Åtgärdsprogram ska även innehålla analyser av hur dessa åtgärder är avsedda att finansieras.<sup>391</sup>

Av propositionen<sup>392</sup> framgår att åtgärdsprogram ska ha funktionen av ett övergripande planeringsinstrument. Åtgärdsprogrammen ska ligga till grund för myndigheters och kommuners överväganden och handlande när de tillämpar de olika styrmedel som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Ett åtgärdsprogram kan rikta sig till alla myndigheter och kommuner som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna. *Programmets funktion* är att fördela de krav som måste ställas för att klara normerna mellan olika typer av källor. De ska också ange de olika typer av styrmedel som ska användas. Denna funktion är central för alla typer av åtgärdsprogram. Det är alltså viktigt hur problemen definieras i åtgärdsprogrammen eftersom det i sin tur styr valet av insatser och vilka myndigheter som ansvarar. Rätt tillämpade är åtgärdsprogrammen, enligt regeringen, tänkta att leda till effekter som innebär att ett antal samhällsaktörer bidrar till att normerna följs.<sup>393</sup> Regeringen uttrycker alltså höga förväntningar på åtgärdsprogrammets funktion.

### 5.6.1 Upprättande av åtgärdsprogram

Av 5 kap. 4 § miljöbalken framgår att om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm så ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer, upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Grundläggande förutsättningar för att besluta om åtgärdsprogram enligt miljöbalken är alltså att:

- regeringen har meddelat föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och att
- ett åtgärdsprogram behövs.

Det ges liten vägledning i förarbetena om när ett sådant behov föreligger. Generellt kan det presumeras ett behov när det inte kan anses sannolikt att miljö kvalitetsnormen kan följas med mindre än att åtgärder sätts in.<sup>394</sup> Andra situationer då det kan behövas är när någon av regeringens förordningar föreskriver att ett åtgärdsprogram ska upprättas. Så görs t.ex. i luftkvalitetsförordningen och vattenkvalitetsförordningen.

Den som upprättar förslaget ska se till att *samråd* sker med dem som berörs av förslaget. De myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet ska ges tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.<sup>395</sup> I övrigt finns det inga närmare regler om hur samrådet ska organiseras utan det är upp till den som upprättar förslaget att bestämma, även om regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur samråd ska ske.<sup>396</sup> Den som upprättat förslaget ska i särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen ska fogas till handlingarna i ärendet.<sup>397</sup>

Ett åtgärdsprogram *får omfatta* all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka mö-

390 Naturvårdsverkets Handbok 2011:1, s. 69.

391 5 kap. 6 § miljöbalken.

392 Prop. 2009/10:184.

393 Prop. 2009/10:184, s. 52.

394 SOU 2005:113, s. 76.

395 5 kap. 4 § miljöbalken.

396 5 kap. 7 § miljöbalken.

397 5 kap. 4 § miljöbalken.

jligheten att följa miljö kvalitetsnormer.<sup>398</sup> Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan följas på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att följa normen förekommer.<sup>399</sup>

Ett åtgärdsprogram ska ha ett visst innehåll enligt 5 kap. 6 § miljöbalken:

- Uppgifter om den eller de miljö kvalitetsnormer som ska följas.
- Uppgifter om de åtgärder<sup>400</sup> som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda.
- Uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna och hur kraven ska fördelas mellan olika åtgärder.
- I fråga om åtgärder för att följa en miljö kvalitetsnorm som är en *gränsvärdesnorm*, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs.
- De uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU.
- En analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt samt hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

Ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år. Ett åtgärdsprogram ska *fastställas* av regeringen eller den myndighet eller kommun (eller kommunalförbund) som regeringen bestämmer. Om det behövs får regeringen bestämma att ett åtgärdsprogram ska fastställas av flera myndigheter eller kommuner (eller kommunalförbund). Ett åtgärdsprogram som ska fastställas av en kommun ska beslutas av kommunfullmäktige.<sup>401</sup>

Enligt kommentaren kan ett beslut om åtgärdsprogram ha formen av förvaltningsbeslut eller av föreskrifter. Där anförs vidare att vilken form som väljs – föreskrifter eller förvaltningsbeslut – är en lämplighetsfråga som beror av åtgärdsprogrammets innehåll, särskilt med avseende på var verksamheterna som omfattas är belägna. Detta eftersom det av kompetensreglerna för normgivning genom föreskrifter följer att kommunfullmäktiges föreskrifter inte går att tillämpa på verksamheter som är belägna utanför kommunen.<sup>402</sup> Detta uttalande i kommentaren bör ses i ljuset av lagrådets synpunkter såsom de anges i propositionen. Lagrådet lyfte frågan om i vad mån åtgärdsprogram ska anses utgöra föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen samt utvecklade detta:

Spörsmålet i vad mån planer av olika slag skall anses utgöra föreskrifter har emellertid fått en ingående belysning i samband med tillkomsten av plan- och bygglagstiftningen (...) Detta har kommit till uttryck bl.a. genom att det i 1 kap. 3 § första stycket uttryckligen

398 5 kap. 6 § miljöbalken.

399 5 kap. 4 § miljöbalken.

400 Naturvårdsverkets tolkning av åtgärdsprogram är att ”åtgärderna” i programmet kan vara både åtgärder och styrmedel (Naturvårdsverkets handbok 2011:1, s. 73).

401 Miljöbalken 5 kap. 5 §.

402 Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 5 kap. 5 § miljöbalken.

anges att en översiktsplan inte är bindande vare sig för myndigheter eller för enskilda. Bestämmelserna i 5 kap. 6 § miljöbalksförslaget är däremot kategoriskt avfattade och det är svårt att uppfatta dem på annat sätt än att en åtgärdsplan i flera avseenden blir bindande i varje fall för de berörda myndigheterna och kommunerna. Detta betyder inte utan vidare att åtgärdsplaner i alla lägen är att hänföra till föreskrifter; av betydelse är härvidlag också i vad mån en plan omfattar endast ett konkret fall eller får mera generell giltighet liksom planens geografiska omfattning. Det går därför inte att göra ett generellt uttalande om i vad mån åtgärdsplanerna kommer att utgöra föreskrifter eller förvaltningsbeslut, utan detta kan vara beroende av utformningen och inriktningen av planen i det särskilda fallet.<sup>403</sup>

Slutsatsen av ovanstående blir att ett åtgärdsprogramms rättsliga karaktär inte tydligt framgår. Åtgärdsprogram kan, såsom Björkman påpekar, utifrån lagtextens utformning uppfattas som en beteckning på närmare föreskrifter till den författning som anger själva miljökvalitetsnormen och därmed som normgivning i förhållande till alla och envar. Hon pekar sedan på hur en sådan tolkning faller på grund av 5 kap. 6 § andra stycket 2 miljöbalken, som anger att åtgärdsprogram ska 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*. Vidare pekar hon på 5 kap. 8 § miljöbalken som anger att *myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram*.<sup>404</sup> Härtill kommer att förarbetena omtalar programmen som *strategiska planeringsdokument* för kommuner och myndigheter, se t.ex. prop. 2009/10:184 som anger att åtgärdsprogrammen är övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpningen av de olika styrmedel som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna.<sup>405</sup>

Även i SOU 2005:59 ställdes frågan hur åtgärdsprogrammen ska bedömas; huruvida det handlar om föreskrifter eller förvaltningsbeslut. Här utgick man från regeringsformen och konstaterade att föreskrifter är generella normer som ska vara rättsregler, vilka har beslutats av offentligt organ genom ett visst förfarande samt vara fixerade i språklig form. Det ska alltså röra sig om rättsregler, dvs. reglerna ska vara generellt tillämpbara och bindande för myndigheter och enskilda. Härefter påpekades skillnaden mellan en generellt tillämpbar regel och förvaltningsbeslut. En *generellt tillämpbar regel* avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingsätt. Den riktar sig till eller berör på annat sätt en i allmänna termer bestämd krets av personer. Förvaltningsbeslut är tydligt utformade att gälla ett visst konkret fall. Enligt SOU 2005:59 kommer åtgärdsprogram enligt miljöbalken alltid att gälla *konkreta fall*, alltså specificerade åtgärder med bestämda adressater för att komma till rätta med ett eller flera utpekade miljöproblem inom ett geografiskt avgränsat område; åtgärdsprogram syftar inte till att med bindande verkan för enskilda avgöra hur dessa ska agera. Åtgärdsprogram ska ses som underlag inför kommande regler och beslut som riktar sig till enskilda. Utredningen drar därför slutsatsen att åtgärdsprogram inte kommer att rikta sig till enskilda och i förhållande till dem inte heller kunna uppfattas som föreskrifter. Med tanke på att de kommer att utformas för konkreta situationer med bestämda adressater anser utredningen inte heller att åtgärdsprogram i förhållande till myndigheter och kom-

403 Prop. 1997/98:45, del 1 s. 259.

404 Björkman (2009), s. 18.

405 Prop. 2009/10:184, s. 52.

muner kan uppfattas som föreskrifter. Enligt utredningen bör därför åtgärdsprogrammen utformas så att det tydligt framgår att de *inte* är generella föreskrifter.<sup>406</sup> Björkman menar dock att om ett åtgärdsprogram hade uttrycklig karaktär av verkställighetsföreskrift till en miljökvalitetsnormsförfattning så skulle systemet bli tydligare.<sup>407</sup>

När det gäller enskildas möjligheter att påverka framtagnet av åtgärdsprogram uttalade EU-domstolen i mål C-237/07 *Janecek* att:

- Om ett direktiv innehåller en bestämmelse, i vilken medlemsstaterna åläggs en klar skyldighet att upprätta handlingsplaner när det finns en risk för att gränsvärden överskrids eller risk för att tröskelvärden överskrids,
- särskilt i en situation när direktivets syfte är att skydda människors hälsa,
- så har enskilda rätt att åberopa de tvingande bestämmelserna i dessa direktiv.

Fysiska och juridiska personer som omedelbart berörs av en risk för att gränsvärden eller tröskelvärden (med syfte att skydda människors hälsa) överskrids har då rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan från den tidpunkt då en sådan risk föreligger. Kravet kan framställas genom att vända sig till behörig domstol.<sup>408</sup> I målet handlade det om de kortsiktiga planer som ska upprättas när vissa tröskelvärden för larm riskerar att överskridas (se nedan i kapitlet om miljökvalitetsnormer för luft). EU-domstolen menade att medlemsstaterna har ålagts en klar skyldighet att upprätta handlingsplaner *såväl* när det finns en risk för att gränsvärden överskrids *som* när det finns en risk för att tröskelvärden överskrids. Vidare menade domstolen att enskilda gentemot en statlig myndighet ska kunna åberopa bestämmelser i ett direktiv som är ovillkorliga och tillräckligt precisa – vilket dessa bestämmelser är. Målets utgång torde alltså äga samma giltighet oavsett huruvida det handlar om åtgärdsprogram till följd av att tröskelvärden överskridits eller till följd av att gränsvärden överskridits.

Åtgärdsprogrammet är i första hand ett planeringsdokument för statliga och kommunala myndigheter och kan därför inte överklagas.<sup>409</sup> Björkman pekar dock på att det inte är säkert att ett beslut inte är överklagbart bara för att man i beslutet inte avser att det ska ha direkta rättsverkningar för enskilda. Det som räknas är om beslutet får betydande faktiska verkningar för den enskilde.<sup>410</sup> Enskilda kan, oaktat detta, överklaga de beslut som blir en

406 SOU 2005:59, s. 140.

407 Björkman (2009), s. 18.

408 Mål C-237/07 *Janecek*, punkterna 37, 38 och 39. Domstolen hänvisade i sammanhanget till målet C-361/88 *kommissionen mot Tyskland (T/A-luft)* och målet C-59/89 *kommissionen mot Tyskland*.

409 Se Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 5 kap. 4 § miljöbalken.

410 Björkman (2009), s. 12. Björkman illustrerar med två rättsfall: *RÅ 1996 ref. 43* där Regeringsrätten fann att en skrivelse som innehållit allmänna uppmaningar i förening med uppgifter om straffsanktion och kontrollinsatser inom viss tid, fick innebörden av ett föreläggande och därmed kunde anses som ett överklagbart beslut. *RÅ 2004 ref. 8*, som innebar att en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, rubricerad som Information avseende prover på olika produkter av jungfruolja och olivolja, kompletterad med pressmeddelande och uppgifter på verkets hemsida utgjorde ett överklagbart beslut, trots att skrivelsen saknade rättsverkningar mot enskilda producenter. Regeringsrätten anförde att det ”konglomerat av uttalanden” som i detta fall härrörde från Livsmedelsverket fick anses som ett förvaltningsbeslut som med hänsyn till dess betydande faktiska verkningar för enskilda producenter (som utpekats tillhandahålla

följd av myndighetsutövningen till följd av åtgärdsprogrammet t.ex. ett föreläggande om att vidta försiktighetsåtgärder.<sup>411</sup>

### 5.6.2 Hur ett åtgärdsprogram styr

Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken är det kommuner och myndigheter som, inom sina ansvarsområden, ska vidta de åtgärder eller styrmedel som läggs fast i ett åtgärdsprogram.<sup>412</sup> Eftersom ett åtgärdsprogram kan ge utrymme för ändrad eller ny verksamhet så är det viktigt för den som driver eller kommer att driva verksamheter eller vidta åtgärder som kan behöva tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens att åtgärdsprogram tas fram.<sup>413</sup> Ett annat viktigt styrmedel är tillsynsarbetet. Omvänt skulle åtgärdsprogram kunna vara viktiga instrument i tillsynsarbetet, men det fordrar att de verkligen används. Tanken är att åtgärdsprogrammet ska ge ett helhetsperspektiv som inbegriper samtliga de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta. Om det är väl utformat kan det verka handlingsdirigerande för tillsynsmyndigheterna som i så fall inte kommer att behöva föra resonemang om rimliga bördefördelningar när de motiverar sina beslut i enskilda fall. Besluten kan då grunda sig på åtgärdsprogrammet.<sup>414</sup>

I förarbetena till 5 kap. 8 § miljöbalken framhålls att innebörden av bestämmelsen i hög grad är beroende av *hur åtgärdsprogrammet utformas* i enskilda delar. Det beror på att bestämmelsen innebär att myndigheter och kommuner, inom sina respektive kompetensområden, ska vidta de åtgärder som behövs enligt programmet. Propositionen exemplifierar åtgärder; intensifiera tillsynen, ansöka om omprövning av villkor eller utfärda föreskrifter. Tanken är att myndigheter och kommuner ska använda de verktyg som de redan förfogar över inom ramen för bland annat miljöbalken och att de som bedriver den miljöstörande verksamheten ska svara för genomförandet av de praktiska åtgärder i enlighet med myndigheters och kommuners anvisningar. Anvisningarna kan ha formen av t.ex. förelägganden eller tillståndsbeslut.

#### 5.6.2.1 Åtgärdsprogram och prövning eller tillsyn enligt miljöbalken

Propositionen poängterar att de åtgärder som kan bli följden av åtgärdsprogrammet för enskilda verksamhetsutövare, t.ex. ny eller förbättrad reningsutrustning efter omprövning av villkoren i ett tillstånd, alltid måste bedömas enligt de gällande materiella reglerna, såsom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det faktiska resultatet av en åtgärd kommer därför att framgå först efter att myndigheten eller kommunen har gjort denna bedömning.<sup>415</sup> Det skulle kunna uttryckas som att åtgärdsprogrammen inte förändrar kraven som *kan* ställas på de enskilda verksamhetsutövare utan pekar ut de områden där kraven inte

otjänliga produkter), måste kunna överklagas. Regeringsrätten undanröjde dock Livsmedelsverkets beslut som kompetensöverskridande.

411 SOU 2005:113, s.81.

412 I en utredning som utförts på uppdrag av Naturvårdsverket analyserar Björkman begreppen "myndighet" och "kommun" i 5 kap. 8 § miljöbalken. Hennes slutsats går ut på att begreppet myndighet i aktuellt lagrum kan tolkas relativt vitt, men alltså i skenet av den tidigare lydelsen av 5 kp. 6 § första stycket 3 miljöbalken som angav att kommuner och myndigheter skulle se *till* att åtgärder vidtogs (Björkman [2009], s. 19).

413 Jämför formuleringen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.

414 Se åtgärdsprogrammets betydelse för tillsynsarbetet, *Vägledning om tillämpning av miljövalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 36.

415 Prop. 2003/04:2, s. 34.

ställt fullt ut eller genomdrivits på det sätt som faktiskt är möjligt. Åtgärdsprogrammets uppgift blir att fästa kommuners och myndigheters uppmärksamhet på vissa områden där det med befintliga regler går att göra mer – men där det inte gjorts helt enkelt för att det inte framstod som behövt innan man fick åtgärdsprogrammets helhetsperspektiv. Av Naturvårdsverkets rapport *Har miljö kvalitetsnormer förbättrat utomhusluften* – i vilken en genomgång av de åtta först fastställda åtgärdsprogrammen gjorts – framgår emellertid att krav på tillsyn, omprövning och föreskrifter enligt miljöbalken i stort sett inte alls förekommer bland åtgärderna som anvisas av programmen.<sup>416</sup>

Åtgärdsprogrammets betydelse i myndigheternas arbete tydliggörs av 6 kap. 19 § miljöbalken som anger att varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska se till att beslutade åtgärdsprogram som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Detta gäller såväl vid tillsyn och prövningar som vid meddelanden av föreskrifter med stöd av miljöbalken.

Allt beslutade åtgärdsprogram ska finnas i beslutsunderlaget gäller alltså även de myndigheter som tillämpar annan lagstiftning med koppling till miljöbalken, t.ex. väglagen och plan- och bygglagen eller annan lagstiftning som påverkar förutsättningarna att följa miljö kvalitetsnormerna eller som på något sätt ska ta hänsyn till dem i tillämpningen (se kapitlet om annan lagstiftning ovan). Åtgärdsprogrammen blir här ett mycket viktigt underlag då de anger områden där normer inte följs eller riskerar att inte följas, vilka de betydande källorna är, inom vilka områden det är viktigt att begränsa utsläppen, hur bördorna bör fördelas etc. I propositionen lyfter man fram att när det gäller att tillämpa de grundläggande hänsynskraven i miljöbalken, framför allt i syfte att följa de miljö kvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer, så har åtgärdsprogrammen en viktig roll att fylla när det gäller behov av åtgärder, bördefördelning och kostnader.<sup>417</sup>

Av specialmotiveringen till 5 kap. 3 § miljöbalken (propositionen från 2009/10) framgår att ansvaret för att miljö kvalitetsnormer följs *inte* omfattar myndigheter och kommuner i egenskap av verksamhetsutövare.<sup>418</sup> I ett tidigare förarbetsuttalande (propositionen från 2003/04) anförs emellertid, som exempel gällande genomförandet av åtgärdsprogram, att om en kommun faktiskt ansvarar för en verksamhet, så blir det kommunen som får genomföra de praktiska åtgärderna, t.ex. om det kommunala reningsverket behöver byggas ut med ytterligare reningssteg.<sup>419</sup> Förarbetsuttalandena rör alltså genomförandet av miljö kvalitetsnormer i allmänhet, respektive genomförandet av åtgärdsprogram och de är förenliga om man betraktar genomförandet av åtgärdsprogram som ett självpåttaget ansvar. Detta i och med den samsyn som förväntas råda mellan berörda kommuner när ett åtgärdsprogram upprättas. Det handlar alltså inte om ett ansvar endast till följd av miljö kvalitetsnormen (som specialmotiveringen syftar på), utan om att kommuner och myndigheter i egenskap av verksamhetsutövare träffas av åtgärdsprogrammen. Ett problem med en sådan tolkning är att offentliga verksamheter som faller under miljöbalkens prövningssystem i så fall lämnas utan den möjlighet till prövning som ett tillsyns- eller omprövningsbeslut ger i det konkreta fallet.<sup>420</sup> Björkman kommer fram till att begreppet ”myndighet” i 5 kap. 8 § miljöbalken kan tolkas relativt vitt men alltså i skenet av att

416 Gipperth och Pleijel (2008), sammanfattningen, s. 12.

417 Prop. 2009/10:184, s. 48.

418 Prop. 2009/10:184, s. 75.

419 Prop. 2003/04:2, s. 34.

420 För en djupare diskussion kring detta, se Björkman (2009), s. 16 f.

myndigheter eller kommuner ska *se till* att åtgärder vidtas. Detta gäller i första hand i den myndighetsaktiverande rollen men Björkman menar också att lydelsen av 5 kap. 8 § miljöbalken, i ljuset av förarbetsuttalandet i propositionen från 2003/04, inte motsäger en tolkning som innefattar även verksamhetsrollen. Det skulle i så fall gälla såväl statlig som kommunal verksamhet.<sup>421</sup> Det förefaller vara så som åtgärdsprogrammen faktiskt har använts. Av Naturvårdsverkets rapport *Har miljökvalitetsnormer förbättrat utomhusluften* framgår att åtgärderna i åtgärdsprogrammen i stor utsträckning riktar sig till kommuner och myndigheter just i deras egenskap av verksamhetsutövare.<sup>422</sup>

I ovan nämnda mål från mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt<sup>423</sup> konstaterade domstolen att det framgår av den rättsliga regleringen att ett åtgärdsprogram inte är bindande i den meningen att det direkt ska läggas till grund för en myndighets eller en kommuns ställningstaganden. Enbart ett konstaterande av att en eller flera åtgärder i ett program inte realiserats kan därför inte läggas till grund för en tillsynsmyndighets ingripande enligt 26 kap. miljöbalken. Domstolen förklarade härvid att även om Stockholms kommun m.fl. kommuner och myndigheter, i åtgärdsprogrammet, hade pekats ut som ansvariga för att genomföra åtgärder som anges i programmet och ansvaret förvisso framgår redan av lag (5 kap. 8 § miljöbalken), så utövar miljö- och hälsoskyddsnämnden inte tillsyn över åtgärdsprogrammet som sådant. Däremot ligger det på miljö- och hälsoskyddsnämnden att, inom ramen för den operativa tillsynsverksamheten, kontrollera att miljökvalitetsnormerna följs (5 kap. 3 § miljöbalken) och enligt mark- och miljööverdomstolen kan åtgärdsprogrammen i det arbetet – som kan resultera i ett beslut om tillsynsinslag – få en vägledande funktion.

När det handlar om krav som går utöver rimlighetsavvägningen (dvs. när det handlar om gränsvärdesnormer och en bedömning enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken) framgår åtgärdsprogrammets vägledande funktion direkt av lagtexten. Åtgärdsprogrammen ska ge stöd åt bedömningen av de krav som går utöver rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken:

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.

### 5.6.2.2 Åtgärdsprogram vid planläggning

Ovan redovisades kopplingen mellan plan- och bygglagen och miljökvalitetsnormerna. Miljökvalitetsnormer ska följas vid planläggning och i samband med framtagandet av planer ska det anges hur miljökvalitetsnormerna kommer att följas.<sup>424</sup> Som nämndes ovan finns det uttryckt i förarbetena att åtgärdsprogram kan vara ett sätt att förtydliga översiktsplaner samtidigt som befintliga åtgärdsprogram kan tjäna till vägledning i planeringsarbetet.

Plan- och bygglagen innehåller i 4 kap. 12 § 3 dessutom en möjlighet för kommunerna

421 Björkman (2009), s. 19.

422 Gipperth och Pleijel (2008), sammanfattningen, s.12. Som exempel anges att i det åtgärdsprogram som regeringen fastställde för Stockholm 2004 uppdrogs kommuner och myndigheter med arbetsplatser i Stockholms län att se över de parkeringsavgifter som tillämpas vid arbetsplatserna (rapport 5915, s.67).

423 Mål nr M 3769-11, dom meddelad 2012-07-09.

424 2 kap. 10 § och 3 kap. 5 § PBL.

att, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplan bestämma högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken.<sup>425</sup> Tanken är att kommunen ska kunna trygga en lämplig miljö för den markanvändning som planen tillåter. Till skillnad mot andra regleringar i en detaljplan riktar sig bestämmelser om störningsgränser även mot verksamheter *utanför* planområdet (jämför med åtgärdsprogram som också får omfatta ett vidare geografiskt område än vad kvalitetsnormerna avser). Att olägenheterna ska omfattas av 9 kap. miljöbalken klargör, enligt kommentaren, att det handlar om miljöfarlig verksamhet, oavsett huruvida den är tillståndspliktig eller ej. Frågan är i vilken utsträckning kommunen kan använda sig av den här bestämmelsen för att genomdriva åtgärdsprogram.<sup>426</sup> Eftersom tillstånd enligt miljöbalken inte får meddelas i strid med detaljplan (2 kap. 6 § miljöbalken) så borde störningsgränser som meddelats i detaljplanen förhindra tillstånd till verksamheter om den kan medföra att störningsgränsen överskrids.

Störningsgränser får emellertid införas endast om det finns särskilda skäl. Frågan är om ett åtgärdsprogram kan vara ett särskilt skäl. I kommentaren menar Didón m.fl. att det kan ifrågasättas om inte kravet på särskilda skäl med tiden har kommit att bli mer och mer uttunnat i den praktiska tillämpningen; detta eftersom bestämmelser med störningsgränser förefallit komma till användning för att lösa eller förebygga även mer ordinära konflikter mellan boende m.fl. och dem som utövar störande verksamheter. Vidare menar Didón m.fl. att i den mån det är befogat att tala om en ändrad praxis så skulle den kunna ha sin förklaring i en ökad miljömedvetenhet hos myndigheter och enskilda. Didón m.fl. påpekar att praxis ligger väl i linje med det synsätt som kommer till uttryck bland annat i miljöbalkens hänsynsregler vilket möjligen, menar författarna, borde föranleda överväganden kring huruvida det numera finns några motiv för att behålla kravet på särskilda skäl.<sup>427</sup>

Om en detaljplan innehåller bestämmelser med en högsta tillåten störningsnivå, får alltså verksamheter som trots försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken orsakar störningar över denna nivå, inte komma till stånd. Redan meddelade tillstånd påverkas dock inte av sådana planbestämmelser.<sup>428</sup> I den mån en kommun skulle vilja skärpa kraven med anledning av ett åtgärdsprogram kan det alltså vara möjligt att överväga sådana bestämmelser i detaljplanen.

Frågan är då om man med åtgärdsprogrammets hjälp kan *förmå* en kommun att anta sådana "detaljplansmiljö kvalitetsnormer" eller på annat sätt anse åtgärdsprogrammet som styrande i relation till den kommunala planläggningen. I förhållande till kommunal planläggning innebär bestämmelsen i 5 kap. 8 § miljöbalken att ett åtgärdsprogram kan

425 4 kap. 12 § 3 PBL.

426 Det finns i praxis ett fall där en kommun infört detaljplanebestämmelse om tvättmedel ("till skydd för naturmiljön får endast användas tvättmedel som är skonsamma bland annat genom att inte innehålla fosfat"), men där Regeringsrätten (som tillämpade 5 kap. 7 § första stycket 11 PBL i dess lydelse före den 1 januari 1999) menade att lagtexten i punkt 11 inte gav stöd för utformningen av en sådan planbestämmelse (RÅ 1999 not 195).

427 Didón et al. (2012), kommentaren till 4 kap. 12 §.

428 I prop. 1985/86:1 s. 586 anför departementschefen att *Redan meddelade koncessionstillstånd kan inte påverkas av en planbestämmelse av det slag som jag nu har berört. Däremot anser jag att en eventuell förnyad prövning bör kunna påverkas av planbestämmelsen.* Didón et al. menar dock att det synes osäkert om planbestämmelserna kan tillmätas någon avgörande betydelse om den störande verksamheten var tillåten på platsen när detaljplanen vann laga kraft och om verksamhetsutövaren redan vidtagit de skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt som kan krävas.



föranleda en kommun att ta initiativ till en planändring. Det kan emellertid inte tvinga fram antagande, ändring eller upphävande av en plan.<sup>429</sup> Härefter ligger alltså en begränsning i genomförandet av ett åtgärdsprogram gentemot en kommun. I kommentaren till miljöbalken poängteras att uttalandet tydligt illustrerar 8 kap. 5 § regeringsformen att kommunala åligganden ska bestämmas i lag.<sup>430</sup> Det är alltså möjligt för kommunen att låta åtgärdsprogram utgöra ett underlag för sin planering men det är inte möjligt att tvinga fram kommunala planer med ett åtgärdsprogram.

### 5.6.2.3 Åtgärdsprogrammets tänkta effekter

MÖD 2006:53 gällde frågan tillstånd att anlägga ett enskilt avlopp. Domstolen slog fast bland annat att prövningen skulle ske utifrån principen att lika fall ska behandlas lika och att det innebar att man måste ta hänsyn till vad som skulle bli resultatet av en generell tillståndsgivning till liknande avloppsanläggningar med utsläpp till Östersjön. Enligt Miljööverdomstolen skulle prövningen utgå från de tänkta sammanlagda utsläppen från samtliga fastigheter som då skulle bli aktuella. Mot den bakgrunden, och med hänvisning till att det fanns brister i den valda typen av avloppsanläggning, bedömde domstolen att tillstånd inte skulle lämnas. Domstolen hänvisade bland annat till att detta skulle försvåra möjligheten att nå det nationella miljö kvalitetsmålet ”Ingen övergödning”. Miljööverdomstolen resonerade alltså utifrån en framtida tänkt fördelning på principiell grund.<sup>431</sup> Möjligt är att ett liknande resultat hade kunnat nå om fördelningen kunnat utläsas i ett åtgärdsprogram.

Åtgärdsprogrammet ska alltså beskriva helheten. Det är viktigt att sedan, genom tillsyn och tillståndsprövning, åtgärda de enskilda verksamheter som tillsammans utgör de stora påverkansfaktorerna. Det går inte att i varje enskilt fall hävda att just det fallet är försurnbart i det stora sammanhanget utan tillsynsmyndigheten behöver utreda varje fall för sig i ljuset av totalpåverkan (jfr MÖD 2006:53) och detta ljus bör kastas av åtgärdsprogrammen. Tillsynsmyndigheten kan emellertid inte förvänta sig åtgärdsprogram som är så konkreta att de anger specifika tekniska eller andra skyddsåtgärder hos enskilda verksamhetsutövare eller grupper av verksamhetsutövare. Det beror på att programmen just är riktade mot myndigheter och kommuner och inte mot enskilda. Tillsynsmyndigheten ska i varje enskilt fall självständigt bedöma vilka faktiska skyddsåtgärder som är relevanta.<sup>432</sup>

Enligt 5 kap. 6 § andra stycket 3 punkten miljöbalken ska åtgärdsprogram innehålla uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta. Här återspeglas alltså en central uppgift för åtgärdsprogrammen, nämligen att ange hur kraven på förbättringar ska fördelas. I programmet ska därför an-

429 Prop. 2003/04:2, s. 34.

430 Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 5 kap. 8 § miljöbalken.

431 Domstolen antog ett närmast kantianskt förhållningssätt. Det kategoriska imperativet (*Handla endast efter den maxim genom vilken du tillika kan vilja att den blir en allmän lag*) vilket enligt Kant var det enda vilket alla pliktens imperativ kan härledas från, ger pliktens allmänna imperativ som domstolen närmast verkar ha utgått från: *Handla som om maximen för din handling genom din vilja skulle kunna bli allmän naturlag*, Kant (1997), s. 46 f. Jag menar därmed inte att Miljööverdomstolen skulle avse att skapa allmänna naturlagar, men väl att den valde att döma så att maximen för deras handling (tillåtandet av en viss typ av avloppsanläggning i ett visst område) genom dess vilja (prejudikatverkan) skulle kunna bli allmän lag.

432 Jfr. *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 37.

ges både vilka typer av källor som kraven ska riktas mot och vilka styrmedel som i så fall ska användas. Med typer av källor avses enligt förarbetena såväl en enstaka källa som en grupp av källor till en viss förorening eller störning. För gränsvärdesnormer krävs enligt 5 kap. 6 § andra stycket 4 att åtgärdsprogram även redovisar uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs. Den här typen av uppgifter kan ge stort stöd vid fördelningen av förbättringskrav.<sup>433</sup>

Genom detta borde det vara möjligt att resonera kring lämpligheten i att ställa högre krav på den enskilde än vad som vore nödvändigt om krav ställdes på alla. Antag att en miljökvalitetsnorm överskrids och att installationen av den dyraste och effektivaste utrustningen i den anläggning som nu prövas skulle innebära att normen klarades. Normen skulle emellertid också klaras om alla anläggningar i närheten installerade utrustning som inte är alls lika dyr och effektiv, förutsatt att den användes av just alla. Med stöd av åtgärdsprogram skulle då tillståndsmyndigheten kunna våga ställa ett lägre krav på den enskilde i enlighet med 2 kap. 7 § andra stycket – i trygg förvisning om att miljökvalitetsnormen kommer att följas till följd av att övriga anläggningar tillsynas eller omprövas.

Vad gäller då om en enskild person drabbas av att en miljökvalitetsnorm överträds och ett åtgärdsprogram inte tas fram? Ovan redogjordes för mål C-237/07 *Janecek* där EU-domstolen konstaterade att medlemsstaterna i luftkvalitetsdirektivet åläggs en klar skyldighet att upprätta handlingsplaner bl.a. när det finns en risk för att gränsvärden överskrids. Domstolen konstaterade också att det följer av fast rättspraxis att enskilda, gentemot en statlig myndighet, kan åberopa bestämmelser i ett direktiv som är ovillkorliga och tillräckligt precisa.<sup>434</sup> Domstolen uttalade att om det finns risk för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids så har enskilda som är omedelbart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan.<sup>435</sup> En bestämmelse som ger den möjligheten finns idag inte i svensk rätt. Det enda en enskild kan göra idag är att vända sig till en tillsynsmyndighet med klagomål och krav på tillsynsåtgärder. Ett åtgärdsprogram utgör i nuläget i sig inte myndighetsutövning och kan därför inte överklagas. I SOU 2005:113 föreslogs ökade möjligheter för enskilda att överklaga vissa beslut, just för att tillgodose EU-rättens krav på att enskilda skall kunna agera rättsligt för att tillförsäkra sig den miljö-kvalitet som direktiv anger i hälsorelaterade miljökrav.<sup>436</sup>

433 Prop. 2009/10:184 s. 75 samt *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 37.

434 Domstolen hänvisade i sammanhanget till C-148/78 *Ratti*, punkten 20.

435 Mål C-237/07 *Janecek*, punkterna 39 och 42.

436 SOU 2005:113, s. 25, 169 och 181 f.

# DEL II

KRAV PÅ LUFTKVALITET

# 6. LUFTKVALITET I EUROPA

## 6.1 Luftföroreningar i Europa

Sedan början av 1970-talet har EU utvecklat ett omfattande regelverk för att motverka luftföroreningar vilka skadar såväl människors hälsa som miljön. Även om utsläppen av många föroreningar har minskat betydligt under de senaste decennierna så finns det fortfarande problem och koncentrationen av föroreningar i utomhusluften är fortfarande hög på många håll. Luftföroreningsproblematiken är såväl ett lokalt som europeiskt problem men det stannar inte där; luftföroreningar kan transporteras relativt långt i atmosfären.<sup>437</sup> Två av de föroreningar som mest påtagligt påverkar vår hälsa är partiklar och marknära ozon. Långvarig exponering eller exponering av höga halter kan innebära skador på luftvägarna, och i värsta fall en för tidig död.<sup>438</sup> Miljöeffekterna är många. Det handlar om försurning, tillförsel till ekosystemen av förhöjda halter av näringsämnen (eutrofiering), höga halter marknära ozon mm.<sup>439</sup> Exempel på källor till dessa luftföroreningar är framför allt förbränning av fossilbränslen, industriella processer och användning av lösningsmedel (t.ex. i kemikalie- och mineralindustri), jordbruk, avfallsbehandling, vulkanutbrott, saltvattenstänk från havet och utsläpp av flyktiga organiska föreningar från växter. Sedan mitten av 80-talet har uttunningen av ozonlagret och klimatproblematiken hamnat mer och mer i diskussionernas centrum.<sup>440</sup>

Det första miljöhandlingsprogrammet i EU tog upp luftföroreningar, dess orsaker och effekter på miljön. Åtgärderna för att hantera problematiken sattes emellertid in punktvis och begränsades till vissa föroreningskällor. Vändpunkten kom i början av 80-talet när skogen visade sig fara illa. Skogsdöden resulterade i åtskilliga diskussioner kring försurningsproblematik; surt regn och andra luftföroreningar.<sup>441</sup> Detta ledde till förslag till direktiv om luftföroreningar från industriell verksamhet,<sup>442</sup> förslag till direktiv om begränsning av luftföroreningar från stora förbränningsanläggningar<sup>443</sup> samt förslag till kvalitetsmål för NO<sub>x</sub>.<sup>444</sup> Andra åtgärder handlade om att bilar skulle ha katalytisk avgasrening; något som började diskuteras under 1984 och som resulterade i att alla nya bilar skulle ha det från 1988 och alla bilar från 1993.<sup>445</sup>

Unionens lagstiftning rörande luftföroreningar kan grovt delas in i instrument som hanterar källorna (aktörsrelaterad lagstiftning) och instrument som reglerar miljökvaliteten

---

437 För en redogörelse av luftföroreningsproblematiken i Europa (även historiskt) samt framväxten av regleringsinstrument, se t.ex. Grennfelt och Pleijel (2007).

438 Grennfelt och Pleijel (2007), s. 18.

439 Grennfelt och Pleijel (2007), s. 15 ff.

440 Grennfelt och Pleijel (2007).

441 Krämer (2011), s. 279.

442 Kommissionen, *Proposal for a Council Directive on the combating of air pollution from industrial plants* (OJ 1983 C139/5).

443 Kommissionen, *Proposal for a Council Directive on the limitation of emissions of pollutants into the air from large combustion plants*, COM(83) 704 final.

444 Kommissionen, *Proposal for a Council Directive on air quality standards for nitrogen dioxide*, OJ 1983 C258/3.

445 Krämer (2011), s. 279.

(reaktörsrelaterad lagstiftning). Ytterligare en subgruppering av lagstiftningen kan göras i lagstiftning som hanterar olika delar av atmosfären (t.ex. stratosfären eller troposfären) respektive instrument som hanterar fasta eller rörliga källor.<sup>446</sup>

År 1979 undertecknades konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (*Convention on Long Range Transboundary Air Pollution, LRTAP*)<sup>447</sup> samt konventionens protokoll om bland annat övervakning och utvärdering (1984 i Genève), svavel (1985 i Helsingfors), kväveoxider (1988 i Sofia), försurning, övergödning och marknära ozon (1999 i Göteborg).<sup>448</sup> År 1985 undertecknades Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet<sup>449</sup> och 1987 det till Wienkonventionen hörande Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet.<sup>450</sup> EU är part till samtliga dessa internationella avtal och den unionslagstiftning som antagits på området syftar bland annat till att genomföra de åtaganden som följer av dessa avtal. År 1996 antogs ett ramdirektiv om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.<sup>451</sup> I början av 2000-talet antogs även ett direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (takdirektiv).<sup>452</sup> Takdirektivet anger tak för de nationella utsläppen av vissa ämnen. Det anger den totala mängden *utsläpp*, och inriktar sig alltså inte på själva miljökvaliteten utan på hur stora utsläppen maximalt ska vara dels från unionen som helhet, dels från varje medlemsstat. Ett antal direktiv har varit centrala för att genomföra takdirektivet, nämligen det så kallade LCP-direktiv<sup>453</sup> (ersätts från den 1 januari 2016 av industriutsläppsdirektiv<sup>454</sup>), avfallsförbränningsdirektiv<sup>455</sup> (ersätts från den 7 januari 2014 av industriutsläppsdirektiv) samt IPPC-direktiv<sup>456</sup> (ersätts från den 7 januari 2014 av industriutsläppsdirektiv).<sup>457</sup> Samtliga nu nämnda direktiv kan klassificeras som huvudsakligen aktörsrelaterad lagstiftning. När det gäller reaktörsrelaterad lagstiftning för luft är direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa, Luftkvalitetsdirektivet, det viktigaste.

Luftkvalitetsdirektivet har sin bakgrund i Ramdirektivet för luftkvalitet<sup>458</sup> vars syfte var att definiera de grundläggande principerna för en gemensam strategi som bland annat syftade till att definiera och uppställa mål för luftkvaliteten inom gemenskapen, att utvärdera luftkvaliteten i medlemsstaterna, att göra relevant information om luftkvaliteten tillgänglig och att bibehålla luftkvaliteten ska bibehållas när den är god och i övriga fall förbättra den.<sup>459</sup> Till ramdirektivet antogs ett antal dotterdirektiv. Dessa fastställde gränsvärden för

446 Jans och Vedder (2011), s. 419.

447 Konventionen på svenska; SÖ 1981:1.

448 OJ 1981 L 171/13; OJ 1986 L181/2; OJ 1993 L149/16; OJ L 179 (rådets beslut 2003/507).

449 OJ 1988 L297/1. Konventionen på svenska, SÖ 1986:69.

450 OJ 1988 L297/8. Protokollet på svenska, SÖ 1988:35.

451 Rådets direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

452 Europaparlamentet och rådets direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar.

453 Direktiv 2001/80/EG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

454 Europaparlamentet och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

455 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall.

456 Direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

457 Industriutsläppsdirektivet, artikel 81.

458 Rådets direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

459 Direktiv 96/62/EG, artikel 1.

särskilda ämnen, bland annat ozon och partiklar.<sup>460</sup> År 2008 slogs dessa direktiv samman till Luftkvalitetsdirektivet.

EU är också part till Förenta Nationernas Ramkonvention om Klimatförändringar (UNCCC) och Kyotoprotokollet. Sedan början av 1990-talet har EU agerat på olika sätt i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser. Främst har detta skett genom antagandet av så kallade gemensamma koordinerade policyer och åtgärder. Klimatförändringen måste bromsas och slutligen upphöra helt. År 1996 konstaterade EU:s ministerråd att det anser att den genomsnittliga temperaturen globalt inte ska vara mer än två grader över den förindustriella nivån.<sup>461</sup>

Ett av de viktigare dokumenten som tagits fram inom gemenskapen är det europeiska programmet mot klimatförändringar (*The European Climate Change Programme*, ECCP) som kommissionen presenterade i juni 2000.<sup>462</sup> Programmets mål var att utveckla EU:s strategi för att kunna genomföra åtagandena enligt Kyotoprotokollet. Inom programmet upprättades inledningsvis en lista över åtgärder inom transport- energi- och industrisektorn. Denna lista resulterade sedan i ett antal direktiv som syftade till att anta koordinerade policyer och åtgärder.

År 2001 föreslog kommissionen ett utsläppshandelssystem som den ”stora” åtgärden inom gemenskapens klimatpolitik. Detta mynnade så småningom ut i antagandet av Handelsdirektivet som ligger till grund för Europas utsläppshandelssystem för koldioxid, *European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS). Förutom EU ETS har andra gemensamma koordinerade policyer och åtgärder antagits inom många olika områden, t.ex. genom direktiv inom energisektorn (energiförsörjning och energianvändning bland annat inom industriintensiv industri, annan industri och hushåll),<sup>463</sup> inom transportsektorn,<sup>464</sup> inom jordbruk<sup>465</sup> samt inom avfallshantering.<sup>466</sup> Att på gemenskapsnivå anta åtgärder för att hantera den sektorsspecifika problematiken syftar till att minska risken för konkurrensnedvridning. Den 24 oktober 2005 lanserade kommissionen ECCP II.<sup>467</sup> Syftet var att

460 Rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften; Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/69/EG om gränsvärden för bensen och koldioxid i luften; Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/3/EG om ozon i luften.

461 Mötet i rådet, Luxemburg den 25 juni 1996.

462 KOM(2000) 88 slutlig.

463 EU Emissions Trading Scheme (*direktiv 2003/87/EG*); *direktiv 2001/77/EG* av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el; *direktiv 2004/8/EG* av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi; *direktiv 2002/91/EG* av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda; *direktiv 2003/96/EG* av den 27 oktober 2003 om omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet; *direktiv 2005/32/EG* av den 6 juli 2005 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energianvändande produkter och om ändring av rådets direktiv 92/42/EEG och direktiv 96/57/EG och 2000/55/EG.

464 Reduktion av de genomsnittliga koldioxidutsläppen från nya passagerarbilar (frivilligt åtagande av biltillverkare i EU, Japan och Korea 1998/1999) och direktiv 2003/30/EG av den 8 maj 2003 om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel.

465 Gemensamma regler för direkta stödprogram inom den gemensamma jordbrukspolitiken och särskilda stödprogram för jordbrukare (*carbon credit for energy crops*) (Förordning 1782/2003).

466 Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (*Landfill directive*).

467 KOM (2005)35 slutlig. Meddelande från kommissionen av den 9 februari 2005, *Sejer i kampen mot den globala klimatförändringen*.

ge tillräcklig bakgrundsinformation samt erbjuda ett policydokument för att kunna anta specifik lagstiftning gällande utsläppen från flyget och från bilar. Det handlade också om anpassning till den oundvikliga klimatförändringen och en översyn av EU ETS men också om lagring av koldioxid, *Carbon capture and storage* (CCS). Unionens klimatpolitiska mål sattes till att undvika att den globala medeltemperaturen stiger med mer än två grader. Detta tvågradersmål skulle kunna betraktas som ett miljö kvalitetskrav. Trots detta kommer klimatkvaliteten att lämnas utanför denna redogörelse. De grundläggande orsakerna är att frågan traditionellt inte har hanterats inom ramen för luftkvalitetsproblematiken samt att klimatfrågan är en global fråga som inte kan hanteras endast genom åtgärder på nationell nivå eller ens unionsnivå.<sup>468</sup> Icke desto mindre är klimatet något som direkt och indirekt kan komma att påverka miljö kvaliteten också i andra avseenden.

Nedan kommer först takt direktivet samt de direktiv som är relevanta för dess genomförande att behandlas, därefter direktivet om luftkvalitet och renare luft i Europa.

---

468 Se t.ex. Linné (2012).

## 7. TAKDIREKTIVET

Direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar syftar till att begränsa utsläppen av såväl försurande och eutrofierande föroreningar som ozonprekursorer<sup>469</sup> och till att *nära sig* det långsiktiga målet att inte överskrida de kritiska nivåerna. Det övergripande målet är att förbättra skyddet av miljön och människors hälsa mot risker som kommer av försurningens, markeutrofieringens och det marknära ozonets negativa verkningar. Genom att fastställa nationella utsläppstak ska alla människor skyddas mot de erkända hälsofaror som luftföroreningar innebär.<sup>470</sup>

Bakgrunden till direktivet är bland annat att EU:s femte miljöhandlingsprogram angett som mål att kritiska belastningar och nivåer för försurning i gemenskapen inte ska överskridas. I programmet anges att alla människor ska ges effektivt skydd mot hälsorisker från luftföroreningar och att miljöskyddet ska beaktas vid fastställande av tillåtna föroreningsnivåer. Enligt programmet ska vidare Världshälsoorganisationens (WHO:s) riktvärden bli tvingande på gemenskapsnivå.<sup>471</sup> Ytterligare en anledning till direktivet var att medlemsstaterna har undertecknat Göteborgsprotokollet av den 1 december 1999 till LRTAP-konventionen.<sup>472</sup>

Orsaken till att målet i direktivets artikel 1 sägs vara att nära sig (alltså inte att nå) de långsiktiga målen förklaras i direktivets inledande del. Här redogörs för att stora delar av gemenskapen är utsatt för nedfall av försurande och eutrofierande ämnen av sådan omfattning att det har negativa verkningar för miljön samt att WHO:s riktvärden för skydd av människors hälsa och växtlighet mot fotokemiska föroreningar överskrids kraftigt i alla medlemsstaterna. Det är helt enkelt inte tekniskt möjligt, för närvarande, att uppfylla de långsiktiga målen, dvs. att eliminera de negativa verkningarna av försurning och minska människors och miljöns exponering för marknära ozon till nivåerna för WHO:s riktvärden. Samtidigt framhålls vikten av att gradvis eliminera överskridanden av kritiska belastningar och respektera riktvärden. Mot den bakgrunden var det nödvändigt att fastställa delmål för försurning och marknära ozonförorening på vilka de nödvändiga åtgärderna för att minska sådan förorening ska grundas.<sup>473</sup>

Vidare anges det att ett kostnadseffektivt sätt att uppnå delmålen är att fastställa nationella utsläppstak för varje medlemsstat. Utsläppstaken gäller svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar och ammoniak. Att utsläppstak anses kostnadseffektivt beror på att användningen av tak ger en viss flexibilitet åt såväl gemenskapen som medlemsstaterna när det gäller *hur* de fastställda nivåerna ska nås.<sup>474</sup> Takkonstruktionen kan liknas vid en bubbelkonstruktion eller en form av belastningsnorm. Det är sedan medlemsstaterna som

---

469 "Ozonprekursorer" är kemiska föreningar, som t.ex. kolmonoxid (CO), metan (CH<sub>4</sub>) och kväveoxider (NO<sub>x</sub>), som i närvaro av solstrålning reagerar med andra kemiska föreningar och bildar ozon, framför allt i troposfären. (Ordlistan på European Environmental Agencys hemsida [online:] <http://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality/resources/glossary/ozone-precursor> besökt den 6 juli 2013.)

470 Direktiv 2001/81/EG, artikel 1.

471 Direktiv 2001/81/EG, skälen (1).

472 Direktiv 2001/81/EG, skälen, (2).

473 Direktiv 2001/81/EG, skälen, (5-7).

474 Direktiv 2001/81/EG, skälen, (11).



ansvarar för att genomföra åtgärder så att de nationella taken respekteras. Framsteg som görs måste utvärderas varför nationella program för att minska utsläppen måste upprättas och lämnas till kommissionen. Dessa bör innehålla information om de åtgärder som har antagits eller som planeras för att de nationella utsläppstaken inte ska överskridas.<sup>475</sup>

### 7.1 Taktidirektivets tillämpningsområde

Geografiskt omfattar taktidirektivet utsläpp som sker inom medlemsstaternas territorium och deras exklusiva ekonomiska zoner.<sup>476</sup> Föroreningar som avses är utsläpp av svaveldioxid (SO<sub>2</sub>), kväveoxider (NO<sub>x</sub>), flyktiga organiska föreningar (VOC) och ammoniak (NH<sub>3</sub>) som kan härledas till mänskliga verksamheter.<sup>477</sup> Direktivet omfattar emellertid inte utsläpp från internationell sjöfart och inte heller utsläpp från luftfartyg som inte kan hänföras till start och landning.<sup>478</sup>

### 7.2 Medlemsstaternas skyldigheter enligt taktidirektivet

Senast 2010 ska medlemsstaterna begränsa sina årliga nationella utsläpp av föroreningarna svaveldioxid (SO<sub>2</sub>), kväveoxider (NO<sub>x</sub>), flyktiga organiska föreningar (VOC) och ammoniak (NH<sub>3</sub>), till mängder som inte överskrider följande utsläppstak (räknat i kiloton).<sup>479</sup>

Österrike	SO <sub>2</sub> : 39	NO <sub>x</sub> : 103	VOC: 159	NH <sub>3</sub> : 66
Belgien	SO <sub>2</sub> : 99	NO <sub>x</sub> : 176	VOC: 139	NH <sub>3</sub> : 74
Danmark	SO <sub>2</sub> : 55	NO <sub>x</sub> : 127	VOC: 85	NH <sub>3</sub> : 69
Finland	SO <sub>2</sub> : 110	NO <sub>x</sub> : 170	VOC: 130	NH <sub>3</sub> : 31
Frankrike	SO <sub>2</sub> : 375	NO <sub>x</sub> : 810	VOC: 1 050	NH <sub>3</sub> : 780
Tyskland	SO <sub>2</sub> : 520	NO <sub>x</sub> : 1 051	VOC: 995	NH <sub>3</sub> : 550
Grekland	SO <sub>2</sub> : 523	NO <sub>x</sub> : 344	VOC: 261	NH <sub>3</sub> : 73
Irland	SO <sub>2</sub> : 42	NO <sub>x</sub> : 65	VOC: 55	NH <sub>3</sub> : 116
Italien	SO <sub>2</sub> : 475	NO <sub>x</sub> : 990	VOC: 1 159	NH <sub>3</sub> : 419
Luxemburg	SO <sub>2</sub> : 4	NO <sub>x</sub> : 11	VOC: 9	NH <sub>3</sub> : 7
Nederländerna	SO <sub>2</sub> : 50	NO <sub>x</sub> : 260	VOC: 185	NH <sub>3</sub> : 128
Portugal	SO <sub>2</sub> : 160	NO <sub>x</sub> : 250	VOC: 180	NH <sub>3</sub> : 90
Spanien	SO <sub>2</sub> : 746	NO <sub>x</sub> : 847	VOC: 662	NH <sub>3</sub> : 353
Sverige	SO <sub>2</sub> : 67	NO <sub>x</sub> : 148	VOC: 241	NH <sub>3</sub> : 57
Förenade kungariket	SO <sub>2</sub> : 585	NO <sub>x</sub> : 1 167	VOC: 1 200	NH <sub>3</sub> : 297
EG-15	SO <sub>2</sub> : 3 850	NO <sub>x</sub> : 6 519	VOC: 6 510	NH <sub>3</sub> : 3 110

475 Direktiv 2001/81/EG, skälen (12).

476 Såvitt avser det geografiska tillämpningsområdet omfattar direktivet emellertid varken utsläpp från Kanarieöarna (vad gäller Spanien) utsläpp från de utomeuropeiska departementen (vad gäller Frankrike) eller utsläpp från Madeira och Azorerna (vad gäller Portugal) (Direktiv 2001/81/EG, artikel 2).

477 Direktiv 2001/81/EG, artiklarna 2 och 4.

478 Direktiv 2001/81/EG, artikel 2.

479 Direktiv 2001/81/EG, artikel 4 jämte direktivets bilaga I.

Efter år 2010 ska medlemsstaterna *säkerställa* att dessa utsläppstak inte överskrids under något år.<sup>480</sup> I bilaga II anges vägledande utsläppstak för hela unionen. Dessa utsläppstak har utformats för att vissa delmål avseende miljön ska uppnås i hela gemenskapen senast 2010. Vad gäller försurning innebär delmålen att områden där kritiska belastningar överskrids minskas med minst 50 procent i förhållande till 1990. Vad gäller exponering för marknära ozon ska en marknära ozonbelastning som överskrider den kritiska nivån för människors hälsa minskas med två tredjedelar jämfört med år 1990. Vad gäller exponering för marknära ozon med konsekvenser för växtligheten så ska marknära ozonbelastning som överskrider den kritiska nivån för grödor och halvnaturlig växtlighet minskas med en tredjedel jämfört med läget 1990.<sup>481</sup> Delmålen ska uppnås genom de nationella utsläppstaken. Intressant nog, som Langlet och Mahmoudi påpekar, så är den vägledande summan för hela unionen lägre än summan av de nationella utsläppstaken.<sup>482</sup>

### 7.3 Krav på genomförande

Takdirektivet är ett minimidirektiv<sup>483</sup> vilket innebär att medlemsstaterna får anta strängare nationella utsläppstak, om de vill.<sup>484</sup> För att nå det unionsgemensamma taket, vilket är lägre än summan av medlemsstaternas tak, fordras det ju också att medlemsstaterna går längre.<sup>485</sup>

När det gäller genomförandet anges till viss del i direktivet vad medlemsstaterna ska göra för att nå resultatet. De ska utarbeta program som innefattar strategier och åtgärder för att stegvis minska nationella utsläpp av föroeningarna ifråga.<sup>486</sup> Dessutom ska medlemsländerna utarbeta nationella utsläppsinventeringar över vilka utsläpp som kommer att äga rum inom deras territorium.<sup>487</sup> Dessa program och inventeringar ska rapporteras in till kommissionen och den Europeiska miljöbyrån.<sup>488</sup> Det inrapporterade materialet ska sedan resultera i en rapport om vilka framsteg som har gjorts beträffande genomförandet av de nationella utsläppstaken vilken kommissionen ska överlämna till rådet och parlamentet. Rapporten ska också ange i vilken omfattning de långsiktiga målen skulle kunna uppnås senast 2020.<sup>489</sup>

EU-domstolen tog, i förhandsavgörande i de förenade målen C-165/09--C-167/09, ställning till en rad frågor gällande implementeringen av takdirektivet. Det gällde bland annat vilka konkreta krav det ställer på medlemsstaterna samt i vilken mån vissa bestämmelser har direkt effekt och i vilken mån direktivets bestämmelser kan åberopas av enskilda.<sup>490</sup> Den övergripande frågan handlade om vilka krav på specifikt agerande som takdirektivet

480 Direktiv 2001/81/EG, artikel 4.2.

481 Direktiv 2001/81/EG, artikel 5.

482 Langlet och Mahmoudi (2011), s. 240 samt Jans och Vedder (2011), s. 424.

483 Direktivet är antaget med artikel 175.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen som rättslig grund, vilket motsvarar FEUF artikel 192.

484 Framgår även implicit av direktiv 2001/81/EG, artikel 4.

485 Jans och Vedder (2011), s. 424.

486 Direktiv 2001/81/EG, artikel 6. De nationella programmen ska innehålla information om antagna och planerade strategier och åtgärder, samt kvantitativa uppskattningar av hur dessa strategier och åtgärder kommer att påverka utsläppen av föroeningar år 2010.

487 Direktiv 2001/81/EG, artikel 7.

488 Direktiv 2001/81/EG, artikel 8.

489 Direktiv 2001/81/EG, artikel 9.

490 Förenade målen C-165/09--C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu/Stichting Greenpeace Nederland*.

ställer på medlemsstaterna och hur stort utrymme det finns för medlemsstaternas att själva välja strategier och åtgärder.<sup>491</sup>

Domstolen konstaterade att det framgår tydligt av artikel 4 (som anger de nationella utsläppstaken genom hänvisning till bilaga I) samt av skälen 11 och 12 i takt direktivet att detta grundas på en ren programförklaring.<sup>492</sup> Domstolen menade att medlemsstaterna enligt detta synsätt har ett omfattande utrymme att välja vilken politisk inriktning och vilka åtgärder som ska vidtas, eller planeras, inom ramen för nationella program avseende samtliga källor för föroreningar för att gradvis åstadkomma en strukturell minskning av de aktuella ämnena. Genomförande av de mål som fastställts i direktivet kan därför inte direkt påverka förfarandet för att bevilja miljötillstånd i det enskilda fallet.<sup>493</sup> Takt direktivets mål innebär alltså inte att konkreta krav kan ställas på en enskild verksamhet med direkt tillämpning av direktivet. Vad gäller enskildas möjligheter att inför nationell domstol åberopa de skyldigheter som direktivet föreskriver i artikel 4 (de nationella taken) så menade domstolen att artikel 4 inte har de egenskaper som fordras; nämligen att vara tillräckligt tydlig och ovillkorlig.<sup>494</sup> Detta eftersom det endast är ett visst resultat som föreskrivs medan medlemsstaterna har ett omfattande utrymme att besluta *vilka* medel som ska användas för att uppnå målet.<sup>495</sup> Viktigt att påpeka i sammanhanget är att domstolen alltså inte ifrågasatte vikten av att nå resultatet. Det som konstaterades var att artikel 4 inte var tillräckligt klar och tydlig för direkt effekt, dvs. den kan inte åberopas av enskild vid nationell domstol.

Däremot, menade domstolen, är artikel 6 i takt direktivet tillräckligt ovillkorlig och precis för detta. Den föreskriver, enligt domstolen, på ett otvetydigt sätt en skyldighet för medlemsstaterna att utarbeta nationella program för att stegvis minska nationella utsläpp av föroreningar. Detta gäller i synnerhet SO<sub>2</sub> och NO<sub>x</sub> för att iakttä de gränsvärden som anges i bilaga I till direktivet senast i slutet av år 2010. Vidare föreskrivs i artikel 6.4 en skyldighet att göra dessa program tillgängliga för allmänheten och relevanta organisationer som till exempel miljöorganisationer. Informationen om programmen ska vara tydlig, lättförståelig och lättillgänglig. Följaktligen, slog domstolen fast, så har direkt berörda fysiska och juridiska personer rätt att kräva (eventuellt genom att väcka talan vid nationell

491 Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkten. 42.

492 Direktiv 2001/81/EG, Artikel 11:

Ett kostnadseffektivt sätt att uppnå delmålen är att fastställa nationella tak för varje medlemsstat för utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar och ammoniak. Sådana tak ger en viss flexibilitet åt gemenskapen och medlemsstaterna när det gäller hur de fastställda nivåerna skall nås.

Direktiv 2001/81/EG, Artikel 12:

Medlemsstaterna bör ansvara för att genomföra åtgärder så att de nationella taken respekteras. De framsteg som görs när det gäller att respektera dessa nationella tak måste utvärderas. Nationella program för att minska utsläppen bör därför upprättas och lämnas till kommissionen, och bör innehålla information om de åtgärder som har antagits eller som planeras för att de nationella utsläppstaken inte skall överskridas.

493 Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkterna 75 och 76.

494 Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkterna 95 och 96.

495 Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkten 97.

domstol) att behöriga myndigheter ser till att sådana unionsrättsliga bestämmelser iakttas och genomförs.<sup>496</sup>

Domstolen diskuterade i sammanhanget takdirektivet i ljuset av IPPC-direktivet och då särskilt IPPC-direktivets artikel 10 (ekvivalent med industriutsläppsdirektivets artikel 18) som föreskriver att ytterligare tillståndsvillkor krävs om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik.<sup>497</sup> Härvid konstaterade domstolen att de nationella utsläppstaken i takdirektivet saknar sådana egenskaper, eftersom de hänvisar till den totala mängden *utsläpp*, och inte ett visst miljötillstånd. De nationella utsläppstaken är alltså *inte* att anse som miljökvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening.<sup>498</sup>

Takdirektivets genomförande handlar i stor utsträckning om att begränsa utsläppen från olika källor. Regler som handlar om utsläpp från olika industriella anläggningar finns bland annat i följande direktiv:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (industriutsläppsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar (ersätts från den 7 januari 2016 av industriutsläppsdirektivet), det så kallade LCP-direktivet.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall (ersätts från den 7 januari 2014 av industriutsläppsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) (ersätts från den 7 januari 2014 av industriutsläppsdirektivet).

I Sverige genomförs takdirektivet främst genom förordning (2003:65) om nationella utsläppstak för luftföroreningar. Enligt denna ska Naturvårdsverket ta fram det underlag som behövs i fråga om nationella program för stegvis minskade utsläpp av föroreningar i luften. I sitt arbete med programmen ska Naturvårdsverket inhämta erforderligt underlag från andra berörda myndigheter.<sup>499</sup> Naturvårdsverket ska också genomföra utsläppsinventeringar och utsläppsprognoser av svaveldioxid (SO<sub>2</sub>), kväveoxider (NO<sub>x</sub>), flyktiga organiska föreningar (VOC) och ammoniak (NH<sub>3</sub>) i enlighet med artikel 7 i takdirektivet samt fullgöra de rapporteringsuppgifter som framgår av direktivet.<sup>500</sup>

#### 7.4 Utsläpp till luft från stora förbränningsanläggningar

Förbränningsanläggningar med en kapacitet över 50 MW stod år 2001 för ungefär 60 procent av utsläppen svaveldioxid och 20 procent av NO<sub>x</sub>-utsläppen inom unionen.<sup>501</sup>

496 Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkterna 99 och 100. Jämför mål C-237/07 *Janecek*.

497 Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkterna 59 och 60.

498 Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkten 62.

499 Förordning (2003:65) om nationella utsläppstak för luftföroreningar, 1 §.

500 Förordning (2003:65) om nationella utsläppstak för luftföroreningar, 2 §.

501 Krämer (2011), s. 295.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar (LCP-direktivet<sup>502</sup>) gäller förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW och däröver, oavsett om bränslet är fast, flytande eller gasformigt.<sup>503</sup> "Förbränningsanläggning" definieras som varje teknisk inrättning i vilken bränslen oxideras för att den frigjorda värmen ska kunna utnyttjas.<sup>504</sup> Direktivet gäller emellertid endast förbränningsanläggningar för energiproduktion, med undantag för sådana som direkt använder förbränningsprodukterna i tillverkningsprocesser. Ett stort antal typer av förbränningsanläggningar undantas.<sup>505</sup>

Av direktivet följer att medlemsstaterna ska utarbeta lämpliga program för att stegvis minska de totala årliga utsläppen från befintliga anläggningar. Programmen ska innehålla tidsplaner och förfaranden för genomförande. Direktivets bilaga I anger tak och reduceringsmål för utsläpp av svaveldioxid från befintliga anläggningar (det ursprungliga drifttillståndet har utfärdats före den 1 juli 1987). När programmen genomförs ska medlemsstaterna också bestämma de totala årliga utsläppen i enlighet med direktivets bilaga VIII del C.<sup>506</sup> Medlemsstaterna ska också säkerställa att samtliga tillstånd till uppförande eller drift av nya anläggningar innehåller villkor som överensstämmer med de utsläppsgrensvärden för svaveldioxid, kväveoxider och stoft som anges i direktivets bilagor (III-VII).<sup>507</sup>

Direktivet innehåller dessutom ett antal regler: för utformande av tillstånd för anläggningar som använder flera typer av bränslen, för hur rökgas ska ledas genom skorsten, för skorstenhöjd samt för hur övervakning av utsläppen ska ske. Dessutom anges under vilka förutsättningar som utsläppsgrensvärdena ska anses ha iakttagits.<sup>508</sup>

Övervakningen av hur direktivet genomfördes var, enligt Kråmer, förenad med stora svårigheter. Huruvida de sammanlagda utsläppen från de förorenande verksamheterna

502 Av engelskans *directive on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants*, LCP är akronym för "large combustion plants."

503 Direktiv 2001/80/EG, artikel 1.

504 Direktiv 2001/80/EG, artikel 2.7.

505 Direktivet gäller inte följande förbränningsanläggningar:

- a) anläggningar där förbränningsprodukterna används för direkt uppvärmning, torkning eller annan behandling av föremål eller material, t.ex. uppvärmningsugnar eller ugnar för värmebehandling;
  - b) efterförbränningsanläggningar, dvs. varje teknisk inrättning som är avsedd att rena rökgaser genom förbränning och som inte används som en separat förbränningsanläggning;
  - c) anordningar för regenerering av katalysatorer för katalytisk krackning;
  - d) anordningar för omvandling av vätesulfid till svavel;
  - e) reaktorer som används inom den kemiska industrin;
  - f) koksugnsblock;
  - g) cowperapparater;
  - h) sådana tekniska anordningar som används för att driva fordon, fartyg eller flygplan;
  - i) gasturbiner som används på offshore-plattformar;
  - j) gasturbiner som har beviljats tillstånd före den 27 november 2002 eller som enligt den behöriga myndighetens förmenande är föremål för en fullständig ansökan om tillstånd före den 27 november 2002, förutsatt att anläggningen tas i drift senast den 27 november 2003, med förbehåll för artikel 7.1 och bilaga VIII delarna A och B.
- Anläggningar som drivs med diesel-, bensin- eller gasmotorer ska inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.

506 Direktiv 2001/80/EG, artikel 3.

507 Direktiv 2001/80/EG, artikel 4.

508 Direktiv 2001/80/EG, artiklarna 8, 9 samt 12-14.

verkligen överensstämde med kraven på utsläppsminskningar är omöjligt att veta eftersom all information kom från medlemsstaterna själva och utsläppsmängderna härrörde endast från de befintliga verksamheter som föll under direktivets tillämpningsområde. Andelen utsläpp från de befintliga verksamheterna i förhållande till de totala utsläppen är okänt.<sup>509</sup>

Från den 1 januari 2016 ersätts LCP-direktivet av industriutsläppsdirektivet.<sup>510</sup> Industriutsläppsdirektivet har inkorporerat bestämmelserna från LCP-direktivet samt utsläppsgränsvärdena för SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO och stoft.<sup>511</sup>

I Sverige har LCP-direktivet framför allt genomförts genom Naturvårdsverkets föreskrifter om stora förbränningsanläggningar (NFS 2002:26). Föreskrifterna är i sin tur grundade på 47 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (som ändrats i och med industriutsläppsdirektivets genomförande). I Naturvårdsverkets föreskrifter anges utsläppskrav i form av utsläppsgränsvärden.

## 7.5 Avfallsförbränningsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall syftar till att förhindra eller begränsa negativ inverkan på miljön från förbränning och samförbränning av avfall. Det gäller särskilt föroreningar genom utsläpp till luft, mark, ytvatten och grundvatten, och de därmed sammanhängande riskerna för människors hälsa.<sup>512</sup> Syftet ska uppnås genom stränga driftsvillkor och tekniska krav samt genom att fastställa utsläppsgränsvärden för avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar inom gemenskapen.<sup>513</sup> Det handlar således om typiskt aktörsrelaterade åtgärder.

Direktivet omfattar förbrännings- och samförbränningsanläggningar med vissa undantag.<sup>514</sup> Med ”förbränningsanläggning” avses varje stationär eller mobil teknisk enhet eller utrustning avsedd för värmebehandling av avfall, med eller utan återvinning av alstrad

509 Krämer (2011), s. 296.

510 Direktiv 2010/75/EU, artikel 81.

511 Kapitel III i industriutsläppsdirektivet gäller förbränningsanläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på 50 MW och däröver, oavsett vilket bränsle som används. Utsläppsgränsvärden anges i direktivets bilaga V.

512 Direktivet 2000/76/EG, artikel 1.

513 Direktivet 2000/76/EG, artikel 1.

514 Direktivet 2000/76/EG, artikel 2. Vissa anläggningar ska emellertid undantas från detta direktivs tillämpningsområde. Det gäller anläggningar som endast behandlar följande slags avfall:

- Vegetabiliskt jord- och skogsbruksavfall.
- Vegetabiliskt avfall från livsmedelsindustrin, om den värme som alstras återvinns.
- Vegetabiliskt fiberhaltigt avfall som uppstått vid produktion av nyfiberpappersmassa och vid pappersproduktion, om avfallet samförbränns på produktionsplatsen och om den värme som alstras återvinns.
- Träavfall, med undantag för träavfall som kan innehålla organiska halogenföreningar eller tungmetaller till följd av behandling med träskyddsmedel, eller till följd av ytbehandling, och som särskilt omfattar sådant träavfall från bygg- och rivningsavfall.
- Korkavfall.
- Radioaktivt avfall.
- Djurkroppar, varom regleras i direktiv 90/667/EEG, utan att detta påverkar framtida ändringar av det direktivet.
- Avfall som uppkommer vid prospektering och utvinning av olje- och gasfyndigheter från offshoreplattformar och som förbränns på dessa.

Därtill undantas experimentanläggningar som används för forskning, utveckling och provning i syfte att förbättra förbränningsprocessen och som behandlar mindre än 50 ton avfall per år.

värme. Häri innefattas förbränning av avfall genom oxidering såväl som andra termiska behandlingsprocesser såsom pyrolysis, förgasning eller plasmaprocess, i den mån som ämnena från behandlingen sedan förbränns.<sup>515</sup> ”Samförbränningsanläggning” är varje stationär eller mobil anläggning vars huvudsakliga ändamål är energialstring eller tillverkning av materiella produkter och som utnyttjar avfall som normalt bränsle eller tillskottsbränsle, eller där avfall värmebehandlas för att det ska kunna bortskaffas. Om samförbränning sker på ett sådant sätt att det huvudsakliga ändamålet med anläggningen inte är energialstring eller tillverkning av materiella produkter utan snarare värmebehandling av avfall ska anläggningen betraktas om en förbränningsanläggning.<sup>516</sup>

Ingen förbrännings- eller samförbränningsanläggning får drivas utan tillstånd att utföra sådan verksamhet.<sup>517</sup> Följande artiklar i direktivet anger vad det beviljade tillståndet ska innehålla (artikel 4) samt vilka krav som ska ställas på anläggningarna i form av försiktighetsmått (artikel 5) och förbränningsgrad (artikel 6). Artikel 7 handlar om gränsvärden för utsläpp till luft. Utsläpp till luft från förbränningsanläggningar får inte överskrida de gränsvärden som anges i direktivets bilaga V (för samförbränningsanläggningar, bilaga II).

Det ställs även krav på utsläpp av avloppsvatten från rening av rökgaser från en förbrännings- eller samförbränningsanläggning. För sådant utsläpp krävs tillstånd från de behöriga myndigheterna. Utsläpp av sådant avloppsvatten till vattenmiljön ska begränsas i görligaste mån, åtminstone i enlighet med de utsläppsgränsvärden som fastställs i bilaga IV.<sup>518</sup>

Från den 7 januari 2014 ersattes avloppsförbränningsdirektivet av industriutsläppsdirektivet.<sup>519</sup> I industriutsläppsdirektivets kapitel IV återfinns särskilda regler för avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar.

I Sverige har avfallsförbränningsdirektivet främst genomförts genom förordning (2002:1060) om avfallsförbränning samt genom Naturvårdsverkets föreskrifter om avfallsförbränning (NFS 2002:28).

## 7.6 IPPC-direktivet

IPPC-direktivet<sup>520</sup> syftar till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från de verksamheter som anges i bilaga I.<sup>521</sup> Bakgrunden till direktivet var att, trots att det funnits gemenskapslagstiftning om bekämpning av luftföroreningar och om förebyggande eller minimering av utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön, så var åtgärderna inte samordnade. Man menade att skilda tillvägagångssätt för att begränsa utsläppen till luft, vatten eller mark riskerade att, i stället för att skydda miljön som helhet, gynna överföring av föroreningar mellan dessa olika miljöer. Syftet med att införa samordnade åtgärder för att begränsa föroreningarna var att förebygga utsläppen i luft, vatten och mark och att, om detta visar sig vara omöjligt, minimera föroreningarna.<sup>522</sup> Ursprungligen antogs IPPC-direktivet 1996, som direktivet 96/61/

515 Direktiv 2000/76/EG, artikel 3.4.

516 Direktiv 2000/76/EG, artikel 3.5.

517 Direktiv 2000/76/EG, artikel 4.

518 Direktiv 2000/76/EG, artikel 8.

519 Direktiv 2010/75/EU.

520 Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC kommer av direktivets engelska namn; *Integrated Pollution Prevention and Control*.

521 Direktiv 96/61/EG, artikel 1.

522 Direktiv 96/61/EG, skälen (6-8) samt artikel 1.

EG men sedan det genomgått ett antal stora förändringar antogs en kodifierad version av direktivet genom direktiv 2008/1/EG.

Nya anläggningar som omfattas av direktivet får inte drivas utan tillstånd och sedan 2007 måste även befintliga anläggningar drivas i enlighet med i stort sett samma bestämmelser. Genom dessa ställs krav på tillstånd och krav på förändrade villkor i befintliga tillstånd. Krav på tillstånd gäller även för väsentliga förändringar av tillståndspliktig verksamhet.<sup>523</sup>

De allmänna principerna för verksamhetsutövarnas grundläggande skyldigheter framgår av artikel 3 som stadgar att medlemsstaterna, genom de behöriga myndigheterna, ska säkerställa att anläggningar drivs på sådant sätt att alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar. Detta sker särskilt genom att bästa tillgängliga teknik används. Därtill kommer att de ska drivas så att ingen betydande förorening förorsakas, uppkomst av avfall undviks, energianvändningen är effektiv, nödvändiga åtgärder vidtas för att förebygga olyckor och begränsa följderna av eventuella olyckor, nödvändiga åtgärder vidtas när verksamheten definitivt upphör för att undvika föroreningsrisker och för att återställa platsen i ett tillfredsställande skick. Det handlar alltså om krav som riktas mot anläggningar. Ett tillstånd ska också omfatta utsläppsgränsvärden för förorenande ämnen. Utsläppsgränsvärdena ska bygga på bästa tillgängliga teknik (*best available techniques*, BAT) och fastställas med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper, geografiska belägenhet och de lokala miljöförhållandena.<sup>524</sup>

”Bästa tillgängliga teknik” definieras i artikel 2.12 som *det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunden för utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet*. Härfter följer även en definition av ”teknik”, med vilket avses både använd teknik och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och utvecklas. ”Tillgänglig teknik” avser i sin tur att tekniken ska ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta, oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten. Förutgången är att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till tekniken samt till ”bästa” teknik, med vilket avses den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. Därtill påpekas att punkterna i bilaga IV bör beaktas när vad som är bästa tillgängliga teknik ska fastställas.

Det handlar alltså i mycket stor utsträckning om krav mot verksamheterna (alltså aktörsrelaterade bestämmelser). IPPC-direktivet innehåller emellertid en bestämmelse som direkt kopplar till miljökvaliteten, nämligen artikel 10, som föreskriver att *om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik ska ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iakttä miljökvalitetsnormerna*. I artikel 2.7 definieras ”miljökvalitetsnorm” 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 gemenskapslagstiftningen*. En sådan miljökvalitetsnorm har alltså (eller snarare ska i nationell rätt ges) en viss rättsverkan i och med att villkor i tillstånd ska skärpas utöver vad som är fallet vid tillämpning av bästa tillgängliga teknik. IPPC-direktivet innehåller alltså en

523 Direktiv 2008/1/EG, artiklarna 4, 5 och 12).

524 Direktiv 2008/1/EG, artikel 9.4.



koppling; en möjlighet att använda reaktörsrelaterade regler (miljökvalitetsnormer) vid prövning enligt aktörsrelaterade regler.

### 7.6.1 Genomförande av IPPC-direktivet

Cirka 52 000 anläggningar inom EU omfattas av IPPC-direktivet. Av dessa finns cirka 1 000 i Sverige.<sup>525</sup> År 2005 publicerade kommissionen en första och 2010 en andra implementeringsrapport avseende IPPC-direktivet.<sup>526</sup> Av den senare rapporten framgår att det huvudproblem som kommissionen kunde identifiera är den låga andel tillstånd som visar på genomförande av bästa möjliga teknik (BMT). Detta anges i de relevanta referensdokumenten för bästa tillgängliga teknik (BREF:ar). Framför allt kunde inga skäl hittas till de avsevärda skillnaderna mellan BREF:arna och tillståndsvillkoren för mer än 50 procent av de undersökta anläggningarna.<sup>527</sup> I samband med direktivet om industriutsläpp kommer därför, enligt rapporten, större vikt att läggas vid utnyttjandet av BMT-slutsatserna från BREF:arna för utformningen av tillståndsvillkor. Dessa BMT-slutsatser kommer att antas i form av genomförandeakter och ha rättsverkan. Kommissionen antar därför att genomförandet av BMT kommer att återspeglas tydligare i tillstånden.<sup>528</sup> Av rapporten framkommer vidare att kravet enligt IPPC-direktivet på att behöriga myndigheter ska komplettera tillståndet med ytterligare åtgärder – om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av BMT – återfinns i den nationella lagstiftningen hos alla medlemsstater. Det är emellertid endast sex medlemsstater som har anmält behov av att tillämpa sådana bestämmelser. Exempel på ytterligare åtgärder som har vidtagits är bl. a. krav beträffande utsläpp av avloppsvatten i känsliga (dricks-) vattenområden i Danmark, Irland, Italien och Belgien.<sup>529</sup> Den 7 januari 2014 ersattes IPPC-direktivet av industriutsläppsdirektivet.<sup>530</sup>

### 7.6.2 Industriutsläppsdirektivet

Ett antal direktiv ersattes den 7 januari 2014 av direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (industriutsläppsdirektivet). Därmed upphävs det övergripande direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet<sup>531</sup>) samt fem sektorsdirektiv: tre direktiv om avfall från titandioxidindustrin<sup>532</sup>, ett direktiv om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel<sup>533</sup> samt direktivet om förbränning av avfall.<sup>534</sup> Senare, i januari 2016, ersätter

525 Utredningsdirektiv, Dir. 2010:113 Reglering av industriutsläpp, beslut vid regeringssammanträde den 21 oktober 2010.

526 KOM(2005) 540 slutlig och KOM(2010) 593 slutlig.

527 KOM(2010) 593 slutlig, s. 4.

528 Ibid.

529 KOM(2010) 593 slutlig, s. 6.

530 Direktiv 2010/75/EU, artikel 81.

531 Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

532 Rådets direktiv 1978/176/EEG om avfall från titandioxidindustrin, rådets direktiv 1982/883/EEG om kontroll och övervakning av miljöer som påverkas av avfall från titandioxidindustrin samt rådets direktiv 1992/112/EEG om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin.

533 Rådets direktiv 1999/13/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.

534 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall.

industriutsläppsdirektivet även direktivet om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.<sup>535</sup>

Industriutsläppsdirektivet fastställer bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att förebygga eller, när det visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark och förebygga uppkomst av avfall. Syftet är att uppnå en högskyddsnivå för miljön som helhet.<sup>536</sup> De verksamheter som omfattas är de som ger upphov till sådana föroreningar som anges i direktivets kapitel II-VI.<sup>537</sup> Direktivet gäller inte forskningsverksamhet, utvecklingsverksamhet eller utprovning av nya produkter och processer.<sup>538</sup>

I industriutsläppsdirektivet definieras ”miljökvalitetsnorm” 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.*<sup>539</sup> Av artikel 18 framgår att *[o]m en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iakttä miljökvalitetsnormerna.*<sup>540</sup> Lydelserna är i princip desamma som motsvarande bestämmelser hade i IPPC-direktivet.

Artikel 18 återfinns i direktivets kapitel II, som i stor utsträckning motsvarar IPPC-direktivet, där bestämmelsen återfinns i artikel 10. De anläggningar som omfattas av kapitel II är de verksamheter som anges i direktivets bilaga I<sup>541</sup> och som, i tillämpliga fall, uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i den bilagan.<sup>542</sup>

Medlemsstaterna ska se till att varje sådan anläggning drivs enligt vissa principer: bland annat preventionsprincipen, principen att bästa tillgängliga teknik skall användas, att ingen betydande förorening förorsakas, att generering av avfall förhindras, att avfallshierarkin beaktas och att energianvändningen är effektiv.<sup>543</sup> Vidare ställer direktivet krav på vad tillståndsansökningar ska innehålla.<sup>544</sup> Direktivet föreskriver sedan att medlemsstaterna ska säkerställa att tillståndet omfattar alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i artiklarna 11 (de uppräknade principerna som ska tillgodoses) samt artikel 18.<sup>545</sup> Därefter anges åtgärder som ska vidtas för att uppfylla dessa krav. Bland minimiåtgärderna nämns gränsvärden för utsläpp. Det gäller dels för vissa förorenande ämnen som anges i direktivets bilaga II, dels för andra förorenande ämnen som den berörda anläggningen kan antas släppa

535 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

536 Direktiv 2010/75/EU, artikel 1.

537 Direktiv 2010/75/EU, artikel 2.1.

538 Direktiv 2010/75/EU, artikel 2.2.

539 Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, artikel 3.6.

540 Också denna formulering är i princip identisk med IPPC-direktivet som i artikel 10 föreskrev att *[o]m en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iakttä miljökvalitetsnormerna.*

541 Det handlar om industrier inom energisektorn, produktion och omvandling av metaller, mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering och annan verksamhet som t.ex. framställning av pappersmassa, garvning av hudar och skinn, drift av slakterier mm.

542 Direktiv 2010/75/EU, artikel 10.

543 Direktiv 2010/75/EU, artikel 11.

544 Direktiv 2010/75/EU, artikel 12.

545 Direktiv 2010/75/EU, artikel 14.

ut i betydande mängder. Vidare nämns lämpliga föreskrifter som säkerställer skydd av mark och grundvatten, åtgärder för kontroll och hantering av avfall som genereras vid anläggningen och lämpliga krav för utsläppskontroll.<sup>546</sup> Såväl artiklarna 14 som 15 anger vissa fall då strängare respektive mindre sträng tillämpning av tillståndsvillkor respektive gränsvärden kan tillåtas; förutsatt att det inte påverkar tillämpningen av artikel 18. Den slutsats som kan dras om vad som föreskrivs om miljö kvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet är således att för de anläggningar som omfattas av direktivets bilaga I gäller att om det är fråga om:

1. krav
2. som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt
3. för en given miljö eller del av denna miljö
4. enligt vad som anges i unionslagstiftningen

så är det fråga om en miljö kvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening. Om denna ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik så ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet. Det måste emellertid handla om *den skyddade miljöns kvalitativa egenskaper*. Det slog domstolen, som nämndes ovan, fast i de förenade målen C-165/09 -- C-167/09<sup>547</sup> då den bland annat prövade huruvida takt direktivet, som anger nationella utsläppstak för medlemsländerna, kunde utgöra ett sådant krav. Domstolen konstaterade att de nationella utsläppstaken i takt direktivet saknar sådana egenskaper eftersom de hänvisar till den totala mängd *utsläpp* som får släppas ut i luften och inte till några konkreta krav i kvalitativt hänseende, beträffande halten av förorenande ämnen, som vid en viss tidpunkt ska vara uppfyllda för en given miljö.<sup>548</sup>

Kommissionens förhoppning är att industriutsläppsdirektivet kommer att strama upp många viktiga bestämmelser, däribland de som avser övervakning och rapportering. Kommissionen menar att direktivet om industriutsläpp i stor utsträckning stärker betydelsen av BMT i tillståndsförfarandet samt rättar till vissa brister i IPPC-direktivet, framför allt med avseende på översyn av tillstånd och inspektioner. Medlemsstaternas genomförande förväntas bli mer effektivt när industriutsläppsdirektivet träder i kraft.<sup>549</sup>

### 7.6.3 Sveriges genomförande av IPPC-direktivet och industriutsläpps-direktivet i motsvarande del

I Sverige har IPPC-direktivet implementerats framför allt genom miljöbalkens andra och nionde kapitel samt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nedan fokuseras på implementeringen i den delen som handlar om den skärpning av krav som en miljö kvalitetsnorm kan innebära.

Av redogörelsen för den svenska lagstiftningen kring miljö kvalitetsnormer, ovan, framgick att det är vad som i Sverige går under begreppet ”gränsvärdesnormer” som kan medföra att strängare krav kan ställas vid individuella provningar. Detta regleras i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken:

<sup>546</sup> Ibid.

<sup>547</sup> Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkten 61.

<sup>548</sup> Förenade målen C-165/09--C-167/09, punkten 62.

<sup>549</sup> KOM(2010) 593 slutlig, s. 10.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2§ första stycket 1.

I miljöbalkspropositionen från 2003/04 konstaterade regeringen att det så kallade IPPC-direktivet (96/61/EG) med miljökvalitetsnorm avser ett krav som ska vara uppfyllt vid en viss tidpunkt (gränsvärde).<sup>550</sup> De miljökvalitetsnormer som måste beaktas inom ramen för direktivet är sådana krav på miljökvaliteten som *ska* vara uppfyllda vid en viss tidpunkt. Det handlar alltså, med svensk terminologi, om gränsvärdesnormer.

Slutsatsen, enligt regeringen i propositionen från 2009/10, var också, helt i enlighet med resonemanget, att det bör vara skillnad i rättsverkan mellan gränsvärdesnormer och målsättningsnormer. Utifrån denna slutsats lyfter propositionen fram gränsvärdesnormernas särställning när det gäller rättsverkan vid individuella prövningar samt att de längre gående kraven som följer av 2 kap. 7 § miljöbalken bör begränsas till de fall som gäller gränsvärdesnormer.<sup>551</sup>

Utformningen av 5 kap. 2 § 1 p. ansågs alltså vara i linje med de krav som följer av IPPC-direktivet. Den svenska utredningen som föranleddes av att industriutsläppsdirektivet ersatte IPPC-direktivet konstaterade också att bestämmelser motsvarande art. 18 i direktivet redan finns i svensk rätt samt att någon författningsändring inte fordras på den punkten.<sup>552</sup>

Det finns emellertid aspekter på definitionen av gränsvärden i miljöbalken som kan göra den problematisk i ljuset av IPPC/industriutsläppsdirektivet. Det gäller till att börja med formuleringen i 5 kap. 2 § miljöbalken, att det ska handla om ”förorenings- eller störningsnivåer.” Begreppen ”föroreningsnivåer” och ”störningsnivåer” används även beträffande riktvärdesnormer och precis som påpekas av Michanek och Zetterberg så är lagtextens utformning föga välvald, då orden ”störning” respektive ”förorening” leder tanken till mänskliga aktiviteter trots att miljökvaliteten också påverkas av naturliga förhållanden.<sup>553</sup> I propositionen framhålls det emellertid att normerna inte reglerar vad som är tillåtet att släppa ut utan den miljökvalitet som ska finnas – den högsta mängd eller belastning som får förekomma i miljön uttryckt exempelvis som högsta eller lägsta förekomst av en viss kemisk produkt.<sup>554</sup> Vidare påpekar regeringen att även nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem eller vattendrag föreslås kunna anges i normer. Av specialmotiveringen till paragrafens nuvarande lydelse framgår att dess utformning innebär *en anpassning till sådana utsläppsgränsvärden som förekommer i IPPC-direktivet (96/61/EG)*.<sup>555</sup> Vad som avses med detta i specialmotiveringen är inte solklart eftersom utsläppsgränsvärden är något helt annat än miljökvalitetsnormer.

En annan aspekt är att definitionen av ”miljökvalitetsnormer” i IPPC-direktivet är mycket vid med avseende på de miljökvalitetskrav som kan höja kravnivån över BMT. Det handlar om ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt. Om man ser till 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken innebär det att sådana krav mycket väl skulle kunna finnas också bland svenska miljökvalitetsnormer som antagits eller kommer att antas i enlighet med punkterna 3 (bioindikatorer) och 4 (normer till följd av Sveriges medlemskap i EU).

550 Prop. 2003/04:2, s. 22.

551 Prop. 2009/10:184, s. 43ff.

552 SOU 2011:86, s. 175.

553 Michanek och Zetterberg (2011), s. 159.

554 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 253.

555 Prop. 2003/04:2.

Problemet är att miljö kvalitetsnormer som antas på någon annan punkt än punkten 1 inte har den rättsverkan som fordras av IPPC-direktivet/industriutsläppsdirektivet, inte ens om de är av så kallad gränsvärdeskaraktär. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är det endast normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 som kan resultera i att högre krav än BMT ställs. Detta behöver i och för sig inte innebära ett problem. Om alla miljö kvalitetskrav som är av gränsvärdeskaraktär också antas enligt punkten 1 är regleringen i enlighet med IPPC/industriutsläppsdirektivets krav. Miljö kvalitetskrav som är av gränsvärdeskaraktär har emellertid kommit att antas även i enlighet med punkten 4 med följd att den rättsverkan som är nödvändig enligt direktiven uteblivit.

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken omfattar samtidigt fler verksamheter än vad som fordras enligt IPPC-direktivet/industriutsläppsdirektivet. Medan kravet på att ställa strängare krav än BMT enligt direktiven endast omfattar tillståndsprövningen av vissa angivna typer av tung industri, så gäller 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken alla typer av verksamheter vid såväl prövning som tillsyn.

#### 7.6.4 Sveriges bristande genomförande av IPPC-direktivet

För Sveriges del har den praktiska delen av implementeringen varit besvärligare än den rättsliga. Den 21 februari 2013 aviserade kommissionen<sup>556</sup> att den på nytt tänker dra Sverige inför EU-domstolen eftersom Sverige, enligt kommissionen, låter industrialanläggningar drivas utan miljö tillstånd. Trots en tidigare dom<sup>557</sup> hade Sverige vid tidpunkten ifråga ännu inte utfärdat tillstånd till två stora industrialanläggningar. Efter domen i mars 2012<sup>558</sup> skickade kommissionen en formell underrättelse till Sverige med begäran om besked hur domen skulle efterlevas. Kommissionen drog av svaret slutsatsen att två större anläggningar fortfarande drivs utan de tillstånd som krävs enligt direktivet.<sup>559</sup>

Det handlade om gruvanläggningen LKAB – Svappavaaragruvan och stålverket Surahammars bruk. Kommissionen ansåg att Sverige inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt den tidigare domen (i mål C-607/10) och väckte ånyo talan vid domstolen. Den yrkade att Sverige skulle förpliktas att betala ett löpande vite om inledningsvis 14 912 euro per dag för att senare sättas ned till 7 456 euro per dag, så länge Sverige inte vidtog nödvän-

556 I ett pressmeddelande (IP/13/145, 21/02/2013), *Kommissionen vill bötfälla Sverige i EU-domstolen för industrialanläggningar utan miljö tillstånd.*

557 Mål C-607/10 *kommissionen mot Sverige*. Kommissionen har yrkat att domstolen skulle fastställa att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet, eftersom 33 av Sveriges befintliga anläggningar inte drevs i överensstämmelse med kraven i direktivet. Sverige har vitsordat att 29 anläggningar inte drevs i överensstämmelse med kraven vid tidpunkten för besvarandet av det motiverade yttrandet, men har senare uppdaterat antalet anläggningar som ännu inte uppfyller kraven. Först angavs att det rörde sig om 13 sådana anläggningar och sedan att antalet var 5. Domstolen erinrade härvid om att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av fristen som angetts i det motiverade yttrandet; senare förändringar ska inte beaktas. Domstolen fastställde att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet genom att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de behöriga myndigheterna – med hjälp av tillstånd i överensstämmelse med artiklarna 6 och 8 i direktivet eller på lämpligt sätt genom en förnyad bedömning av villkoren och, i förekommande fall, genom en uppdatering av villkoren – övervakar att samtliga befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med kraven i artiklarna 3, 7, 9, 10, 13, 14 a och b samt 15.2 i direktivet.

558 Mål C-607/10 *kommissionen mot Sverige*.

559 Pressmeddelande IP/13/145.

diga åtgärder för att följa nämnda dom – räknat från och med den dag då dom meddelas i förevarande mål till den dag då domen kommissionen/Sverige (dom i mål C-607/10) följs. Vidare yrkades det att ett schablonbelopp på 4 893 euro per dag skall betalas så länge nödvändiga åtgärder för att följa domen inte vidtas – räknat från och med den dag då den domen meddelades till den dag då dom meddelas i förevarande mål eller den dag då Sverige vidtar nödvändiga åtgärder för att följa domen i mål C-607/10.

Sverige bestred det påstådda fördragsbrottet och motsatte sig samtliga yrkanden som kommissionen framställt på huvudsakligen följande grunder. Sverige har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa den tidigare domen. Dessutom hade kommissionen inte anmärkt på utformningen av det regelverk för tillståndsgivning som Sverige inrättat för att införliva IPPC-direktivet. Det är möjligt att anse att en medlemsstat vidtagit alla åtgärder som är nödvändiga för att följa en fördragsbrottsdom även om åtgärderna ännu inte fått full effekt; särskilt när det står klart att de resultat som eftersträvas med de vidtagna åtgärderna har uppnåtts och det endast återstår en del av en process som den berörda medlemsstaten inte kan påskynda. För de två aktuella anläggningarna hade tillståndsförfarandet pågått sedan februari 2011 respektive juli 2011 och hade därmed inletts innan domen mot Sverige meddelades i mars 2012. Sverige som stat är konstitutionellt förhindrat att vidta ytterligare åtgärder för att påverka de pågående tillståndsförfarandena hos de behöriga domstolar där dessa förfaranden var anhängiga. Sverige har således på intet sätt, vare sig medvetet eller av förbiseende, underlåtit att iakttä unionsrätten; därtill var tidsfristen för att vidta nödvändiga åtgärder alltför kort.<sup>560</sup>

Domstolen konstaterade att referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt FEUF artikel 260.1 är utgången av den frist som har angetts i den, med stöd av samma bestämmelse, avgivna formella underrättelsen. Den konstaterade vidare att ingen av de båda aktuella anläggningarna hade beviljats ett sådant tillstånd, som krävs enligt IPPC-direktivet, vid utgången av den tidsfrist som angetts i den formella underrättelsen. Vad gäller påståendet att Sverige vidtagit alla åtgärder som krävs för att till fullo följa domen, konstaterade domstolen inledningsvis att unionslagstiftaren har ålagt medlemsstaterna skyldigheter, inbegripet de skyldigheter som föreskrivs i direktivet. Syftet med dessa är att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet. Härav följer att detta miljöskyddsmål endast kan nås genom att medlemsstaterna i alla delar, och på ett med direktivet överensstämmande sätt, fullgör de skyldigheter de har ålagts genom direktivet. Vidare pekade domstolen på att det enligt rättspraxis avseende IPPC-direktivet krävs, inte bara att det inrättas ett tillståndssystem, utan även att anläggningarna faktiskt drivs i överensstämmelse med kraven i direktivet. Den omständigheten att det vid utgången av tidsfristen endast var mycket få anläggningar som fortfarande inte uppfyllde kraven i IPPC-direktivet utgör, enligt domstolen, inte hinder för att fastställa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet. Domstolen erinrade även om att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iakttä skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv. Mot bakgrund av ovanstående drog domstolen slutsatsen att de två anläggningarna drevs utan IPPC-tillstånd vid utgången av den frist som angetts i den formella underrättelsen av den 1 oktober 2012. Vidare konstaterade domstolen att Sverige, vid denna tidpunkt, således inte hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att till fullo uppfylla sina skyldigheter enligt domen. Beträffande de ekonomiska påföljderna fann domstolen att ett föreläggande

<sup>560</sup> Mål C-243/13, punkterna 15-19.

till Sverige att betala löpande vite var ett lämpligt ekonomiskt medel för att säkerställa att den gamla domen följs fullt ut samt att det, med hänsyn till samtliga omständigheter i förevarande mål, var lämpligt att förelägga ett löpande vite på 4 000 euro per dag för att domen (C-607/10) ska följas. Därtill ansåg domstolen att samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet i målet tydde på att det krävdes en avskräckande åtgärd – såsom föreläggande av ett schablonbelopp – för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelse av unionsrätten upprepas i framtiden. Domstolen fann det skäligt att fastställa det schablonbelopp som Sverige ska betala till 2 miljoner euro.<sup>561</sup>

---

561 Mål C-243/13 punkterna 24-67.

## 8. DIREKTIV OM LUFTKVALITET OCH RENARE LUFT I EUROPA

Under 1980-talet antog rådet tre direktiv som angav minimumkrav på luftkvaliteten: för svavel,<sup>562</sup> för bly<sup>563</sup> samt för kväveoxid<sup>564</sup> och år 1992 antog rådet ett direktiv om luftförorening genom ozon.<sup>565</sup> Dessa direktiv förlorade mycket av sin betydelse i och med att ramdirektivet för luft (direktiv 96/62/EG<sup>566</sup>) trädde ikraft.

Ramdirektivet för luft jämte tre av dess dotterdirektiv ansågs av tydlighets- och enkelhetsskäl och för att förbättra den administrativa effektiviteten böra ersättas av ett enda direktiv, nämligen *direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa* (luftkvalitetsdirektivet).<sup>567</sup> De tre dotterdirektiven är:

- Rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/69/EG om gränsvärden för bensen och koloxid i luften,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/3/EG om ozon i luften, samt
- Rådets beslut 97/101/EG.<sup>568</sup>

Ytterligare ett dotterdirektiv till ramdirektivet om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften,<sup>569</sup> har ännu inte blivit ersatt av luftkvalitetsdirektivet. Avsikten är emellertid, enligt direktivet, att närmare undersöka möjligheten att sammanföra direktivet med bestämmelserna i luftkvalitetsdirektivet, så snart tillräckliga erfarenheter har erhållits beträffande genomförandet av dotterdirektivet ifråga.<sup>570</sup>

Luftkvalitetsdirektivet är, jämte takdirektivet och industriutsläppsdirektivet, grundläggande för hanteringen av luftföroreningar i Europa och representerar tre olika men kompletterande sätt att hantera problematiken. Takdirektivet fungerar som en belastningsbubbla och anger gränsen för den totala belastningen; dels för unionen som helhet, dels för varje medlemsland. Industriutsläppsdirektivet riktar in sig på att begränsa utsläppen från vissa

---

562 Direktiv 80/779/EEG.

563 Direktiv 82/884/EEG.

564 Direktiv 85/203/EEG.

565 Direktiv 92/72/EEG.

566 Rådets direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

567 Direktiv 2008/50/EG, skälen (3).

568 Rådets beslut 97/101/EG om inrättande av ett ömsesidigt utbyte av information och uppgifter från nätverk och enskilda stationer som mäter luftförorening i medlemsstaterna.

569 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

570 Direktiv 2008/50/EG, skälen (4).



anläggningar (det är aktörsrelaterat men innehåller en koppling till reaktörsrelaterade regler). Luftkvalitetsdirektivet är reaktörsrelaterat; det reglerar själva kvaliteten på luften. Luftkvalitetsdirektivet innehåller såväl gränsvärden som riktvärden, detta som en följd av att de till ramdirektivet för luft hörande dotterdirektiven har integrerats i luftkvalitetsdirektivet. Direktivets gränsvärden och riktvärden innebär ingen större förändring jämfört med de tidigare dotterdirektiven bortsett från ifråga om mycket fina partiklar, PM<sub>2,5</sub>.

Luftkvalitetsdirektivet är indelat i sex kapitel. Det första innehåller de grundläggande målen samt begreppsdefinitioner. Det andra innehåller bestämmelser om processen för att utforma och fastställa mål för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar, bly, bensen och kolmonoxid. Bestämmelserna i denna del är i princip kopierade från de gamla dotterdirektiven. Kapitel tre, som handlar om säkerställande av luftkvaliteten, innehåller bestämmelser om den faktiska luftkvaliteten.

Enligt artikel 31 i luftkvalitetsdirektivet upphörde direktiven 96/62/EG<sup>571</sup>, 1999/30/EG<sup>572</sup>, 2000/69/EG<sup>573</sup> och 2002/3/EG<sup>574</sup> att gälla från och med den 11 juni 2010, dock utan att detta påverkade medlemsstaternas skyldigheter i fråga om tidsfristerna för genomförande eller tillämpning av dessa upphörda direktiv.

## 8.1 Direktivets krav på medlemsstaterna

I luftkvalitetsdirektivet anvisas åtgärder som syftar till att utforma och fastställa mål för luftkvaliteten för att undvika, förebygga eller minska skadliga effekter på människors hälsa och på miljön som helhet. Direktivet syftar vidare till: att utvärdera luftkvaliteten i medlemsstaterna på grundval av gemensamma metoder och kriterier; er hålla information om luftkvaliteten för att bidra till att bekämpa luftföroreningar och olägenheter; övervaka långsiktiga tendenser och förbättringar som är en följd av nationella åtgärder och gemenskapens åtgärder; se till att sådan information om luftkvaliteten görs tillgänglig för allmänheten; upprätthålla luftkvaliteten där den är god och förbättra den i övriga fall; samt främja ett ökat samarbete mellan medlemsstaterna för att minska luftföroreningarna.<sup>575</sup>

Det grundläggande kravet på medlemsstaterna är att dela in sina territorier i zoner och tätbebyggelse för att utvärdera och säkerställa luftkvaliteten. Luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas i alla zoner och all tätbebyggelse.<sup>576</sup> En *zon* är en del av en medlemsstats territorium som har avgränsats av medlemsstaten i avsikt att utvärdera och säkerställa luftkvaliteten.<sup>577</sup> *Tätbebyggelse* är zon som utgör ett tätortsområde med mer än 250 000 invånare eller, om befolkningen uppgår till högst 250 000 invånare, med en viss befolkningstäthet per km<sup>2</sup> som fastställs av medlemsstaterna.<sup>578</sup> Zonerna och tätbebyggelsen ska spegla befolkningstätheten.<sup>579</sup>

571 Rådets direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

572 Rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften.

573 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/69/EG om gränsvärden för bensen och koloxid i luften.

574 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/3/EG om ozon i luften.

575 Direktiv 2008/50/EG, artikel 1.

576 Direktiv 2008/50/EG, artikel 4.

577 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.16.

578 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.17.

579 Direktiv 2008/50/EG, skälen (5).

### 8.1.1 Utvärdering och utvärderingströsklar gällande svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar, bly, bensen och kolmonoxid

I direktivets kapitel II (artiklarna 5-11) regleras utvärdering av luftkvaliteten med avseende på svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar, bly, bensen och kolmonoxid. Varje zon och varje tätbebyggelse ska klassificeras med avseende på så kallade utvärderingströsklar, något som ska ses över minst vart femte år. Luftkvaliteten ska utvärderas med avseende på sagda ämnen i alla zoner och i all tätbebyggelse. Hur utvärderingen ska gå till beror på huruvida föroreningsnivåerna under- eller överskrider sagda utvärderingströsklar. När det gäller svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar (PM<sub>10</sub> och PM<sub>2,5</sub>), bly, bensen och kolmonoxid så ska vissa övre respektive nedre utvärderingströsklar tillämpas.<sup>580</sup> Dessa trösklar varierar för varje ämne beroende på om det handlar om värden till skydd för människors hälsa, till skydd för växtligheten eller till skydd för de naturliga ekosystemen.<sup>581</sup> Beroende av huruvida halterna ligger över eller under de övre och undre utvärderingströsklarna ska olika noggranna mätmetoder användas.<sup>582</sup> I kapitlet anges även utvärderingskriterier för ozon. Medlemsstaterna ska utvärdera luftkvaliteten med avseende på ovan nämnda ämnen i alla sina zoner och all tätbebyggelse.<sup>583</sup> Resultatet i en utvärdering får alltså betydelse för vilken mätmetod som i den närmaste framtiden skal användas. Ju sämre situationen är desto noggrannare mätmetod fordras.

#### 8.1.1.1 Fastställande av zoner och tätbebyggelse

Det är medlemsstaterna som ska fastställa zoner och tätbebyggelse inom hela sitt territorium. Dessa ska fastställas inom hela territoriet och luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas i alla zoner och för all tätbebyggelse.<sup>584</sup> I direktivets bilaga III finns vissa kriterier som bland annat anger var luften ska utvärderas när det gäller svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar (PM<sub>10</sub> och PM<sub>2,5</sub>), bly, bensen, kolmonoxid och ozon.<sup>585</sup> Med vissa undantag ska luftkvaliteten utvärderas på *alla platser*.<sup>586</sup> Undantag gäller för vissa platser där överensstämmelse med gränsvärden avsedda för skydd av människors hälsa inte ska utvärderas.<sup>587</sup> Detta undantag gäller varje plats inom områden dit allmänheten inte har tillträde och där det inte finns någon fast befolkning (i enlighet med art 2.1). Undantaget gäller även fabriker eller industrianläggningar där samtliga relevanta bestämmelser om hälsa och säkerhet på arbetsplatser tillämpas<sup>588</sup> samt på vägars körbanor och mittremsa, utom i de fall där fotgängare normalt har tillträde till mittremsan.<sup>589</sup>

Enligt Krämer innebär införandet av luftkvalitetsdirektivet en försämring av miljöskyddet jämfört med tidigare.<sup>590</sup> Just *var* den angivna luftkvaliteten ska respekteras är en

580 Direktiv 2008/50/EG, artikel 5.

581 Direktiv 2008/50/EG, bilaga II, avsnitt A.

582 Direktiv 2008/50/EG, bilaga II, avsnitt B.

583 Direktiv 2008/50/EG, artikel 6.

584 Direktiv 2008/50/EG, artikel 4.

585 Kriterierna framgår av direktiv 2008/50/EG, bilaga III.

586 Direktiv 2008/50/EG, bilaga III del A, p.1.

587 Ibid.

588 Detta undantag hänger samman med definitionen av "luft" i luftkvalitetsdirektivets artikel 2.1. som innebär att med "luft" avses utomhusluften i troposfären med undantag för arbetsplatser, enligt definitionen i direktiv 89/654/EEG, där bestämmelser om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

589 Direktiv 2008/50/EG, bilaga III del A, p.2.

590 Krämer (2011), s. 282.

bakgrund till Krämers kritik. Han menar att det, till skillnad från tidigare direktiv, inte längre fordras att den angivna kvaliteten respekteras i *hela* medlemsstatens territorium. Detta eftersom direktivets artikel 13 anger att medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM10, bly och kolmonoxid i luften inte överskrider gränsvärdena (till skydd för människors hälsa) i bilaga XI i någon av *deras zoner och tätbebyggelse* och då det är medlemsstaterna själva som avgränsar och fastställer zoner och tätortsområden. Krämer menar att direktivet förvisso anger vissa kriterier för var luften ska utvärderas, men han anser att de är tämligen allmänna och att de dessutom medger så olika typer av åtgärder att valet mellan dem kan påverka resultatet.<sup>591</sup>

### 8.1.1.2 Val av provtagningspunkter

Hur mätplatsen för provtagningspunkter ska väljas beror på huruvida gränsvärdet syftar till att skydda människors hälsa eller om syftet är skydd av växtlighet och naturliga ekosystem.<sup>592</sup>

Om det handlar om *skydd av människors hälsa* så ska provtagningspunkter väljas så att de ger data om de områden inom en zon eller tätbebyggelse där befolkningen sannolikt, direkt eller indirekt, exponeras för de högsta koncentrationerna under en tidsperiod som är relevant i förhållande till den period som gränsvärdena avser. I möjligaste mån bör en provtagningspunkt väljas så att den provtagna luften är representativ för luftkvaliteten för en gatusträcka som är minst 100 m lång i trafikmiljöer och minst 250 m × 250 m i industrimiljöer.<sup>593</sup> Urbana bakgrundsplatser ska väljas så att deras föroreningsnivå påverkas av det samlade bidraget från alla källor och så att föroreningsnivån inte domineras av enda källa – såvida denna situation inte är typisk för ett större stadsområde.<sup>594</sup>

När syftet är att utvärdera bakgrunds nivåer på landsbygden, får provtagningsplatsen inte påverkas av tätbebyggelse eller industrianläggningar i närheten, dvs. avståndet till tätbebyggelse eller industrianläggning bör vara minst fem kilometer. För utvärdering av bidragen från industrikällor ska åtminstone en provtagningspunkt installeras i närmaste bostadsområde, i vindriktning från källan. Där bakgrundskoncentrationen är okänd ska ytterligare en provtagningspunkt placeras i den förhärskande vindriktningen. Provtagningspunkterna ska om möjligt också vara representativa för liknande platser som inte ligger i provtagningsplatsernas omedelbara närhet. Behovet av att placera provtagningspunkter på öar ska beaktas om detta är nödvändigt för att skydda människors hälsa.<sup>595</sup>

Om det handlar om skydd av växtlighet och naturliga ekosystem ska provtagningspunkter med inriktning på skyddet av växtlighet och naturliga ekosystem väljas så att de ligger mer än 20 km från tätbebyggelse eller mer än 5 km från andra bebyggda områden, industrianläggningar eller motorvägar eller större vägar med trafik på mer än 50 000 fordon per dag. En provtagningspunkt ska väljas så att den provtagna luften är representativ för luftkvaliteten i ett omgivande område på minst 1 000 km<sup>2</sup>. Medlemsstaterna får med hänsyn till de geografiska förhållandena, eller möjligheter att skydda särskilt utsatta områden,

591 Krämer (2011), s. 283, not 27. Frågan är hur Krämers kritik förhåller sig till att mätning ska ske på "alla platser" och därmed hur "alla platser" ska förstås i relation till medlemsstaternas frihet att avgränsa och fastställa zoner och tätortsområden. Det framstår som oklart hur Krämer för sitt resonemang (som i detta avseende endast består av en kommentar i en not) och jag vill därför varken hålla med eller kritisera det.

592 Direktiv 2008/50/EG, bilaga III, avsnitt B.

593 Ibid.

594 Ibid.

595 Ibid.

besluta att en provtagningspunkt ska ligga närmare eller vara representativ för luftkvaliteten i ett mindre område. Hänsyn ska också tas till behovet att bedöma luftkvaliteten på öar.<sup>596</sup>

### 8.1.1.3 Placering av provtagningsutrustning

Vad gäller hur provtagningsutrustningen ska placeras på provtagningspunkter ska ett antal krav uppfyllas, om det är praktiskt möjligt.<sup>597</sup> Det handlar t.ex. om att flödet runt intagssonden bör vara fritt (i en båge på minst 270°), att intaget till provtagningsutrustningen ska vara placerat mellan 1,5 m (andningszonen) och 4 m över marknivån (högre lägen, upp till 8 m, kan vara nödvändiga under vissa omständigheter)<sup>598</sup> och att intagssonden inte ska placeras alltför nära en föroreningskälla. Man kan också beakta faktorer som t.ex. störande källor, tillgänglighet, tillgång till elektricitet och telekommunikationer samt allmänhetens och den ansvariga personalens säkerhet.

Ovanstående principer (såväl *ska beaktas*- som *kan beaktas*-principerna) ska även gälla i den mån de är relevanta för att identifiera de specifika platser där koncentrationen av de berörda föroreningarna har fastställts om luftkvaliteten utvärderas genom indikativa mätningar eller beräkningsmodeller.

### 8.1.2 Säkerställande av luftkvaliteten

Direktivets kapitel III (artiklarna 12-22) handlar om säkerställande av luftkvaliteten. I direktivets bilagor XI till XIV definieras ett antal gräns-, mål-, och tröskelvärden. Det handlar om en form av ”försämringsförbud”, om gränsvärden för att skydda människors hälsa, om tröskelvärden för information och för larm, om kritiska nivåer för skydd för växtligheten, samt om nationellt exponeringsmål, målvärde och gränsvärde för PM<sub>2,5</sub>.

#### 8.1.2.1 Ofullständigt försämringsförbud i artikel 12

I artikel 12 anges den luftkvalitet som medlemsstaterna är skyldiga att hålla i områden där nivåerna av svaveldioxid, kvävedioxid, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, bly, bensen och kolmonoxid i luften *underskrider gränsvärdena* enligt direktivets bilagor XI och XIV. Medlemsstaterna ska här hålla nivåerna av dessa föroreningar under gränsvärdena och sträva efter att bevara den bästa luftkvalitet som är förenlig med en hållbar utveckling. Medlemsstaterna får alltså inte låta luftkvaliteten i områden som klarar gränsvärdena försämrast så att gränsvärdena kommer att överskridas. Som påpekas av Jans och Vedder är det värt att notera att så länge nivåerna håller sig under gränsvärdena så finns det inte något försämringsförbud. En försämring av luftkvaliteten får alltså ske så länge gränsvärdena hålls. Som Jans och Vedder framhåller innebär det att försämringsförbudet inte är fullständigt.<sup>599</sup> Jag håller med om att det inte är fullständigt och ställer mig därtill frågande till huruvida det alls tillför något att benämna artikel 12 som ett ”försämringsförbud”; det som uttrycks är skyldigheten att hålla gränsvärdena.

Vad gäller gränsvärdena kan sammanfattningsvis sägas att i fråga om svaveldioxid, PM<sub>10</sub>,

596 Ibid.

597 Direktiv 2008/50/EG, bilaga III, avsnitt C.

598 Just denna punkt anger Krämer som exempel på försämring; i tidigare EU-lagstiftning så skulle mätstationen finnas där föroreningarna förmodades vara som värst men nu ska mätstationer för ”andningszonen” finnas mellan 1,5 m och 4 m över marken – med Krämers ord *as if children could not be affected by air pollution* (Krämer, (2011), not 27 på s. 283).

599 Jans och Vedder (2011), s. 420.

PM<sub>2,5</sub>, bly och kolmonoxid så får nivåerna i luften inte överskrida angivna gränsvärden i någon zon eller i tätbebyggelse. Så länge det inte medför oproportionerliga kostnader ska alla nödvändiga åtgärder vidtas för att begränsa exponering för PM<sub>2,5</sub>. Gränsvärden regleras i artiklarna 13-16 vilket utvecklas nedan.

### 8.1.2.2 Gränsvärden till skydd för människors hälsa

Artikel 13 reglerar gränsvärden och tröskelvärden för larm till skydd för människors hälsa. Av XI framgår de *gränsvärden*<sup>600</sup> som inte får överskridas för svaveldioxid, PM<sub>10</sub>, bly och kolmonoxid samt kvävedioxid och bensen. Gränsvärden definieras som en nivå som fastställts i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa eller på miljön som helhet och som ska uppnås inom en viss tid.

Förutom gränsvärden anger bilaga XI vissa kriterier för mätning som ska användas för kontroll av giltighet vid sammanställning av data och beräkning av statistiska parametrar.<sup>601</sup> De parametrar som anges är timvärden, 8-timmarsvärden, högsta 8-timmarsmedelvärdet under ett dygn, 24-timmarsvärde samt årsmedelvärdet. För var och en av parametrarna anges även erforderlig andel giltiga data, t.ex. 75 procent av värdena för timvärden (dvs. 45 minuter), 75 procent av värdena för 8-timmarsvärden (dvs. 6 timmar) o.s.v. För svaveldioxid, kvävedioxid, bensen, kolmonoxid, bly och PM<sub>10</sub> anges sedan gränsvärde för period, en toleransmarginal samt det senaste datum då gränsvärdet ska ha uppnåtts. Det varierar mellan ämnen vilka parametrar som ska användas.<sup>602</sup>

För vissa parametrar finns angivna toleransmarginaler vilka uttrycks såväl i mikrogram som i procent. Dessa är av betydelse eftersom medlemsstaterna ska se till att gränsvärdet för varje förorening inte överskrids med mer än den maximala toleransmarginalen även om de tillämpar möjligheterna till undantag<sup>603</sup> som finns i direktivets artikel 22.<sup>604</sup> Krämer menar att innebörden av att det finns ”toleransmarginaler” blir att det inte handlar om absoluta gränsvärden<sup>605</sup> men jag skulle snarare betrakta det som att det verkliga gränsvärdet är uttryckt värde plus toleransmarginal. Man skulle därigenom kunna betrakta det uttryckta värdet utan toleransmarginal som ett riktvärde vilket bör följas.

### 8.1.2.3 Kritiska nivåer till skydd för växtligheten

Till skydd för växtligheten anges kritiska nivåer för svaveldioxid och kväveoxider. Medlemsstaterna ska se till att dessa inte överskrids.<sup>606</sup> En *kritisk nivå* är en nivå som är fastställd på vetenskaplig grund. Över denna nivå kan direkta skadliga effekter uppkomma på vissa receptorer såsom träd, andra växter eller naturliga ekosystem, men *inte* på människor.<sup>607</sup> Direktivet anger även vad utvärderingen av luftkvaliteten får grundas på i sammanhanget samt minsta antalet provpunkter.<sup>608</sup> Av bilaga XIII framgår kritiska nivåer för skydd av växtligheten för svaveldioxid samt kväveoxider.

600 Direktiv 2008/50/EG artikel 2.5.

601 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI, del A.

602 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI, del B.

603 T.ex. förlängning av tidsfristen för att uppfylla kraven och undantag från skyldigheten att tillämpa vissa gränsvärden.

604 Direktiv 2008/50/EG, artikel 22.3.

605 Krämer (2011), s. 282.

606 Direktiv 2008/50/EG, artikel 14.

607 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.6.

608 Direktiv 2008/50/EG, artikel 14.

#### 8.1.2.4 Nationella exponeringsminskningsmål, målvärden och gränsvärden för PM<sub>2,5</sub> till skydd för människors hälsa

För att begränsa exponeringen av PM<sub>2,5</sub> och för att uppnå det nationella exponeringsminskningsmålet ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder, om det inte medför oproportionerliga kostnader. Exponeringsminskningsmålet anges i avsnitt B i bilaga XIV och bör ha uppnåtts senast år 2020.<sup>609</sup> Hur det fastställs för de enskilda medlemsstaterna redovisas i kapitlet om den svenska implementeringen.

Om det inte medför oproportionerliga kostnader ska medlemsstaterna även vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att koncentrationerna av PM<sub>2,5</sub> i luften inte överskrider målvärdet för PM<sub>2,5</sub>. Målvärdet för PM<sub>2,5</sub> anges som medelvärde under kalenderår och får då inte överstiga 25 µg/m<sup>3</sup>. Målvärdet bör ha uppnåtts senast den 1 januari 2010.<sup>610</sup> För PM<sub>2,5</sub> finns dessutom ett gränsvärde. När det gäller gränsvärdet saknas formuleringen kring att åtgärderna inte får medföra oproportionerliga kostnader. Medlemsstaterna ska helt enkelt se till att koncentrationen av PM<sub>2,5</sub> i luften inte överskrider gränsvärdet som anges för de två faserna. Fas 1 bör ha uppnåtts senast den 1 januari 2015 och då handlar det om att medelvärdet under ett kalenderår inte ska överstiga 25 µg/m<sup>3</sup>. I fas 2, som bör vara uppnådd den 1 januari 2020, ligger gränsvärdet på 20 µg/m<sup>3</sup> som medelvärde för kalenderår. Det vägledande gränsvärdet för fas 2 skulle emellertid omprövas av kommissionen 2013 mot bakgrund av ytterligare information om inverkan på hälsa och miljö, teknisk genomförbarhet och erfarenheter av målvärdet i medlemsstaterna.<sup>611</sup>

#### 8.1.2.5 Långsiktiga mål för ozon

Om det inte medför oproportionerliga kostnader ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att målvärdena och de långsiktiga målen för ozon uppnås.<sup>612</sup> I zoner och tätbebyggelse där målvärdet överskrids ska medlemsstaterna se till att det program som utarbetats enligt takt direktivet<sup>613</sup> genomförs i syfte att uppnå målvärdet. Vid behov ska även luftkvalitetsplan utarbetas. I zoner och tätbebyggelse där ozonnivåerna i luften överskrider de långsiktiga målen men är lägre än eller lika med målvärdena ska medlemsstaterna utarbeta och genomföra kostnadseffektiva åtgärder i syfte att uppnå de långsiktiga målen.<sup>614</sup>

#### 8.1.3 Tröskelvärden för larm och för information

*Tröskelvärde för larm* är en nivå över vilken en kortvarig exponering för befolkningen som helhet utgör en hälsorisk och vid vilken medlemsstaterna omedelbart ska vidta åtgärder.<sup>615</sup> Ett *tröskelvärde för information* är den nivå över vilken en kortvarig exponering utgör en hälsorisk för särskilt känsliga befolkningsgrupper, och vid vilken omedelbar och adekvat information är nödvändig.<sup>616</sup> I bilaga VII finns anvisningar om hur och var tröskelvärdena ska mätas för svaveldioxid, kvävedioxid och ozon. Om tröskelvärdet för information eller tröskelvärdena för larm överskrids ska medlemsstaterna vidta erforderliga åtgärder för att

609 Direktiv 2008/50/EG, artikel 15.

610 Direktiv 2008/50/EG, artikel 16.

611 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XIV, avsnitt E.

612 Direktiv 2008/50/EG, artikel 17.

613 Direktiv 2001/81/EG.

614 Direktiv 2008/50/EG, artikel 17.

615 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.10.

616 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.11.

informera allmänheten via radio, TV, tidningar eller Internet. Medlemsstaterna ska också till kommissionen vidarebefordra preliminära uppgifter om de nivåer som registrerats och om hur länge tröskelvärdet för larm eller tröskelvärdet för information överskridits.<sup>617</sup>

#### 8.1.4 Bidrag från naturliga källor

Medlemsstaterna ska till kommissionen årsvis skicka förteckningar över sådana zoner och sådan tätbebyggelse där överskridanden av gränsvärdena för en viss förorening beror på naturliga källor. Till dessa ska fogas information om koncentrationer och källor samt uppgifter som styrker att överskridandena beror på naturliga källor. Om kommissionen har underrättats om ett överskridande som beror på naturliga källor så ska detta överskridande inte betraktas som ett överskridande med avseende på luftkvalitetsdirektivet.<sup>618</sup> Bestämmelsen ökar alltså medlemsstaternas spelrum och innebär att om ett överskridande av värdena beror på naturliga källor och medlemsstaten har informerat på vederbörligt sätt, så triggas t.ex. inte informationsplikten – även om tröskelnivåerna överskrids. Det står inget i artikeln om att kommissionen måste godkänna medlemsstatens förteckning.<sup>619</sup> En liknande konstruktion finns i direktivet för överskridanden av gränsvärden för PM<sub>10</sub> vilka beror på sandning eller saltning av vägar under vintern.<sup>620</sup>

Innebörden av detta är att min inledande utsaga om att direktivet är reaktörsrelaterat inte är helt korrekt. Möjligheten att slippa få en miljökvalitetsbrist betraktad som ett överskridande av direktivet skulle kunna tolkas som att kravet på åtgärder för att nå en viss miljökvalitet inte måste innefatta en kompensation för naturliga förhållanden. Om direktivet varit fullt ut reaktörsrelaterat skulle medlemsstaterna, genom åtgärder, varit tvungna att krympa utrymmet för mänskligt agerande i motsvarande mån som naturliga källor bidrog till ett överskridande.

#### 8.1.5 Möjligheter till förlängning av tidsfristen samt undantag

Om det i en viss zon eller tätbebyggelse inte är möjligt att klara gränsvärdena för kvävedioxid eller bensen inom angivna tidsfrister, får en medlemsstat förlänga dessa tidsfrister med högst fem år i den berörda zonen eller tätbebyggelsen. Villkoret för att få göra detta är att en *luftkvalitetsplan* upprättas för den zon eller tätbebyggelse som den förlängda tidsfristen ska gälla.<sup>621</sup> En sådan luftkvalitetsplan ska åtföljas av viss information beträffande de berörda föroreningarna och ska visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås innan den nya tidsfristen går ut.<sup>622</sup>

Informationen som ska ingå i en luftkvalitetsplan är dels den som generellt ska ingå i sådana planer (se nedan) samt information om genomförandet av ett antal direktiv.<sup>623</sup>

617 Direktiv 2008/50/EG, artikel 19.

618 Direktiv 2008/50/EG, artikel 20.

619 För kritik av luftkvalitetsdirektivets nya utformning se t.ex. Jans och Vedder (2011), s. 420 f. samt Krämer (2011), s. 282.

620 Direktiv 2008/50/EG, artikel 21.

621 Kommissionen har i ett meddelande, KOM(2008) 403 slutlig, klargjort kommissionens tolkning av villkoren i artikel 22, i syfte att ge medlemsstaterna vägledning om den information som ska lämnas och om hur den ska utformas.

622 Direktiv 2008/50/EG, artikel 22.1.

623 Nämligen följande direktiv:

1. Rådets direktiv 70/220/EEG av den 20 mars 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot luftförorening genom utsläpp från motorfordon.
2. Europaparlamentets och rådets direktiv 94/63/EG av den 20 december 1994 om be-

Därtill ska det även finnas information om alla åtgärder för att minska luftföroreningar som man har övervägt att vidta på lämplig lokal, regional eller nationell nivå för att uppnå luftkvalitetsmålen.<sup>624</sup>

Om det på grund av platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidrag från gränsöverskridande luftföroreningar inte varit möjligt att klara gränsvärdena i till skydd för människors hälsa för PM<sub>10</sub> i en viss zon eller tätbebyggelse, så kunde en medlemsstat undantas från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden till senast den 11 juni 2011. Detta var under förutsättning att samma villkor som beskrevs för tidsfristen ovan var uppfyllda, och medlemsstaten visade att alla lämpliga åtgärder hade vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att uppfylla tidsfristerna.<sup>625</sup>

### 8.1.6 Luftkvalitetsplaner

Om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde – inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig – ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner. Syftet med luftkvalitetsplanerna är att klara de gränsvärden eller målvärden som finns. Om tidsfristen för att uppfylla kraven vad gäller gränsvärden redan har löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas

---

gränsning av utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) vid lagring av bensin och vid distribution av bensin från depåer till bensinstationer.

3. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.
4. Europaparlamentets och rådets direktiv 97/68/EG av den 16 december 1997 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot utsläpp av gas- och partikelformiga föroreningar från förbränningsmotorer som ska monteras i mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg.
5. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen.
6. Rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.
7. Rådets direktiv 1999/32/EG av den 26 april 1999 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen.
8. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall.
9. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.
10. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar.
11. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG av den 21 april 2004 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa färger och lacker samt produkter för fordonreparationslackering.
12. Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/33/EG av den 6 juli 2005 om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen.
13. Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/55/EG av den 28 september 2005 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot utsläpp av gas- och partikelformiga föroreningar från motorer med kompressionständning som används i fordon samt mot utsläpp av gasformiga föroreningar från motorer med gniständning drivna med naturgas eller gasol vilka används i fordon.
14. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster.

624 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XV, del B.

625 Direktiv 2008/50/EG, artikel 22.2.



lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Luftkvalitetsplanerna får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn. Planerna ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.<sup>626</sup> Vid gränsöverskridande luftföreningar ska medlemsstaterna utarbeta och genomföra gemensamma planer.<sup>627</sup> Allmänheten och berörda organisationer ska i god tid få tillräcklig information om bland annat luftkvaliteten och om luftkvalitetsplaner.<sup>628</sup>

Krämer menar att innebörden blir att om ett gränsvärde överskrids så är medlemsstaterna ”bara” skyldiga att upprätta luftkvalitetsplaner – vilket i sin tur, enligt Krämer, innebär att de kan försena uppnåendet av gränsvärdet till dess en andra plan har upprättats.<sup>629</sup> Krämer har onekligen en poäng i att gränsvärdeskonstruktionen därigenom försvagas. Möjligen kan också det ofullständiga försämringsförbudet få en större betydelse sedd i ljuset av detta.

### 8.1.7 Dotterdirektivet om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG (”dotterdirektivet”) skulle vara genomfört senast den 15 februari 2007. Dotterdirektivet har flera syften.<sup>630</sup>

- att fastställa ett *målvärde* för koncentrationen i luften av arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren för att undvika, förebygga eller minska skadliga verkningar på människors hälsa och på miljön i dess helhet;
- att med avseende på arsenik, kadmium, nickel och polycykliska aromatiska kolväten se till att luftkvaliteten bibehålls där den är god och att förbättra den i övriga fall;
- att fastställa gemensamma metoder och kriterier för *utvärderingen av koncentrationerna i luften av ämnena ifråga*, samt;
- att fastställa gemensamma metoder och kriterier för *utvärderingen av nedfallet av ämnena ifråga*;
- att se till att relevant information om koncentrationerna i luften och om nedfallet finns tillgänglig i tillräcklig omfattning samt att allmänheten får del av informationen.

Det handlar alltså om att fastställa ett målvärde, om att bibehålla en god kvalitet, förbättra (alltså ett försämringsförbud, om än svagt), utvärdera och informera. Direktivet anger polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i rubriken. Som markör för PAH används bens(a)pyren. Målvärdena ska vara uppnådda senast den 31 december 2012 dock utan att medlemsstaterna ådrar sig oproportionerliga kostnader. Det formuleras i artikel 3 som att:

Medlemsstaterna skall, utan att ådra sig oproportionerliga kostnader, vidta alla åtgärder

626 Direktiv 2008/50/EG, artikel 23.

627 Direktiv 2008/50/EG, artikel 25.

628 Direktiv 2008/50/EG, artikel 26.

629 Krämer (2011), s. 282.

630 Direktiv 2004/107/EG, artikel 1.

som krävs för att se till att, från och med den 31 december 2012, koncentrationerna i luften av arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren, som används som markör för den canceriska som polycykliska aromatiska kolväten utgör, utvärderade i enlighet med artikel 4, inte överskrider de målvärden som fastställts i bilaga I.

Målvärdet gäller för den totala genomsnittliga mängden i  $PM_{10}$ -fraktionen under ett kalenderår, och är för de olika ämnena:

Arsenik:	6 ng/m <sup>3</sup>
Kadmium:	5 ng/m <sup>3</sup>
Nickel:	20 ng/m <sup>3</sup>
Bens(a)pyren:	1 ng/m <sup>3</sup>

Direktivet ger alltså en möjlighet för medlemsstaterna att göra en proportionalitetsbedömning. Målet ska inte uppnås till varje pris. Artikel 3 förklarar vidare de närmare konsekvenserna av att överskrida målvärdena. Om det sker ska medlemsstaterna uppge de områden där överskridandet har inträffat och de källor som bidrar till överskridandet. Därtill ska medlemsstaterna visa att de vidtagit alla åtgärder som krävs, framför allt med inriktning på de viktigaste utsläppskällorna. Att vidta åtgärder utan att ådra sig oproportionerliga kostnader innebär för industrianläggningar som omfattas av IPPC-direktivet (industriutsläppsdirektivet) tillämpning av bästa tillgängliga teknik enligt definitionen i det direktivet.<sup>631</sup>

Enligt dotterdirektivet ska medlemsstaterna upprätta en förteckning över de zoner och den tätbebyggelse där nivåerna för arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren *understiger* de respektive målvärdena. I dessa zoner och denna tätbebyggelse ska medlemsstaterna *hålla kvar nivåerna* för dessa föroreningar, och hålla dem under de respektive målvärdena och sträva efter att bevara den bästa luftkvalitet som är förenlig med en hållbar utveckling.<sup>632</sup> Det finns alltså ett försämringsförbud, även om det är svagt och endast gäller där luftkvaliteten är bra.

Medlemsstaterna ska också upprätta en förteckning över de zoner och den tätbebyggelse där nivåerna överskrider målvärdena. För dessa zoner och denna tätbebyggelse ska medlemsstaterna uppge de områden där överskridandet har inträffat och de källor som bidrar till överskridandet. Därtill ska medlemsstaterna visa att de i dessa områden har vidtagit alla åtgärder som krävs för att uppnå målvärdena, framför allt med inriktning på de viktigaste utsläppskällorna. Förvisso utan att ådra sig oproportionerliga kostnader. För industrianläggningar som omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivet innebär detta tillämpning av bästa tillgängliga teknik enligt definitionen i det direktivet.<sup>633</sup>

## 8.2 Genomförande av luftkvalitetsdirektivet

Senast den 11 juni 2010 skulle luftkvalitetsdirektivet vara genomfört i medlemsstaterna.<sup>634</sup> Direktivet skulle då vara implementerat rättsligt och medlemsländerna skulle dessutom ha vidtagit de åtgärder som behövs för att faktiskt efterleva de skyldigheter som direktivet

631 Direktiv 2004/107/EG, artikel 3.3.

632 Direktiv 2004/107/EG, artikel 3.2.

633 Direktiv 2004/107/EG, artikel 3.3.

634 Direktiv 2008/50/EG, artikel 33.

föreskriver: vissa gränsvärden ska hållas, vissa kritiska nivåer ska inte överskridas, vissa mål ska i största möjliga mån uppnås, vissa nivåer ska utlösa viss aktivitet. Vad som fordras av medlemsstaterna framgår direkt av direktivet och det är huruvida medlemsstaterna har vidtagit alla nödvändiga åtgärder som är avgörande för efterlevnadsfrågan: de ska ha vidtagit proportionella åtgärder, upprättat planer, informerat allmänheten o.s.v.

### 8.2.1 Nationella skillnader i genomförande

Det finns tämligen stora skillnader i hur luftkvalitetsdirektivet (och dess föregångare) har genomförts i de olika medlemsstaterna. Backes et al. visar i en artikel från 2005 hur genomförandet av det tidigaste dotterdirektivet med avseende på luftkvalitet, direktiv 1999/30/EG,<sup>635</sup> varierat mellan medlemsstaterna. Resultaten är ännu relevanta då det är medlemsländernas olika syn på begrepp som ”gränsvärden”, ”toleransvärden” och ”tröskelvärdet” m.fl. som diskuteras.

Sedan direktivet implementerats i nederländsk rätt hade flera planer för fysisk planering i Nederländerna fått avslag på grund av risk för att överskrida gränsvärdena i direktivet. Detta skedde sedan planerna överklagats till domstol. Backes et al. kommer fram till att liknande rättsfall varit sparsamt förekommande i andra medlemsstater, främst till följd av olika sätt att implementera direktivet. Författarna menar att en av de mest framträdande skillnaderna är att i vissa länder (t.ex. i Nederländerna och Tyskland) så har gränsvärdena uppfattats som absoluta gränsvärden, medan i andra länder (t.ex. i Belgien, Frankrike och Storbritannien) så har nödvändigheten av att uppfylla ett gränsvärde vikts mot andra intressen i samband med beslut om att bevilja tillstånd. Författarna visar på tämligen stora skillnader i medlemsländernas syn på gränsvärdenas roll i tillståndsgivning och planläggning.<sup>636</sup>

Nedan kommer jag i några exemplifierande domar att redogöra för EU-domstolens syn på implementeringen av gränsvärden och åtgärder.

#### 8.2.1.1 Resultatet ska nås och värdena ska hållas

Den 10 maj 2011 meddelade EU-domstolen att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter<sup>637</sup> genom att ha överskridit gränsvärdena för  $PM_{10}$  i luften under åren 2005, 2006 och 2007 i zonerna SW 2<sup>638</sup> och SW 4<sup>639</sup> samt under åren 2005 och 2006 i zon SW 5.<sup>640</sup> Målet var relativt okomplicerat såtillvida att Sverige medgav att gränsvärdena för  $PM_{10}$  i luften överskreds under åren 2005–2007 i zonerna SW 2 och SW 4 och under åren 2005 och 2006 i zon SW 5. Sverige hade även angett att överskridandet av miljö-kvalitetsnormerna i vissa delar av landet var allvarligt men understrukit att de berörda zonerna geografiskt är mycket begränsade och belägna längs med vissa hårt trafikerade vägar i några större tätorter. Sverige tillade också att åtgärder redan vidtagits och att kompletterande åtgärder för att få stopp på utsläppen, som huvudsakligen berodde på

635 Rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften.

636 Backes, van Nieuwerbrugh, Koelemeijer (2005), s. 157-164.

637 Enligt artikel 5.1 i rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften som fortfarande gällde enligt luftkvalitetsdirektivets artikel 31.

638 *Zone Middle*.

639 Stockholm.

640 Göteborg.

biltrafik med dubbdäck, skulle vidtas. Domstolen erinrade om att förekomsten av ett fördragsbrott enligt fast praxis ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen. Härefter konstaterade domstolen att det i förevarande fall var ostridigt att gränsvärdena för  $PM_{10}$  i luften inte har iakttagits i Sverige under de perioder och i de zoner som kommissionen har angett i sin ansökan.<sup>641</sup>

Målet mot Sverige gällde att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Det var kommissionen som agerade. I andra fall, när det gäller i direktiv föreskrivna gränsvärden för luft, där ett överskridande av gränsvärdena kan medföra en fara för enskilda personers hälsa, så har EU-domstolen uttryckt att dessa enskilda personer också ska ha en möjlighet att göra sina rättigheter gällande inför domstol.<sup>642</sup>

### 8.2.1.2 Rättsligt bindande reglers omfattning

Domstolen har uttalat sig kring just de rättsliga kraven beträffande gränsvärden för luftkvalitet, i de så kallade TA Luftmålen.<sup>643</sup> Kommissionen hade väckt talan mot Förbundsrepubliken Tyskland för att inte ha antagit tillräckliga lagar för att försäkra den fullständiga implementeringen i nationell rätt av direktiv 80/779/EEG.<sup>644</sup> Det aktuella direktivets artikel 2 föreskrev att gränsvärdena (koncentrationen svaveldioxid och svävande partiklar), som särskilt syftar till att skydda människors hälsa, inte fick överskridas inom medlemsstaternas territorier, under vissa tidsperioder och på vissa villkor som framgick av de följande artiklarna i direktivet. Gränsvärdena framgick av en bilaga till direktivet. Av artikel 3(1) framgick att medlemsstaterna, med vissa undantag som specificerades i 3(2), skulle vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra att koncentrationen svaveldioxid och svävande partiklar, från och med den 1 april 1983, inte skulle överskrida gränsvärdena som anges i bilagan. Artikel 10(2) gav emellertid medlemsstaterna en möjlighet att på vissa villkor använda andra gränsvärden, vilka angavs i en annan direktivbilaga. Artikel 15 angav att medlemsstaterna skulle sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet ifråga inom 24 månader från dess offentliggörande (dvs. senast den 18 juli 1982).<sup>645</sup>

Domstolen poängterade att enligt domstolens praxis<sup>646</sup> så fordrade implementeringen inte nödvändigtvis att bestämmelsen överfördes med samma ordalydelse utan att det viktiga är en adekvat implementering relativt direktivets syfte som garanterar direktivets fulla genomslag och tillämpning. Implementeringen måste därtill vara tillräckligt klar och precis så att, i den mån ett direktiv är avsett att skapa rättigheter för individer, berörda personer också kan stödja sig på rättigheterna inför nationella domstolar.<sup>647</sup> Den i målet aktuella skyldigheten att föreskriva gränsvärden som inte får överskridas inom vissa

641 Mål C-479/10 *kommissionen mot Sverige*, punkterna 12-17.

642 Målen C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkt 16; C-59/89 *kommissionen mot Tyskland*, punkt 19, samt C-59/89 *kommissionen mot Tyskland*, punkt 14.

643 C-361/88 *TA Luft I* och C-59/89 *TA Luft II*.

644 Rådets direktiv 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar.

645 Mål C-361/88 (TA-luft) *kommissionen mot Tyskland*, punkterna 3-6. Förpliktelsens konstruktion i direktiv 80/779/EEG var alltså mycket lik gränsvärdeskonstruktionen i luftkvalitetsdirektivet.

646 Domstolen hänvisar härvid till mål C-131/88 *kommissionen mot Tyskland*.

647 Mål C-361/88, *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkten 15.

perioder och under vissa omständigheter handlade just om att skydda människors hälsa. Överskrids gränsvärdena så kan det innebära risker för människors hälsa och då måste berörda personer kunna använda reglerna för att genomdriva sin rätt. Därför är det, enligt domstolen, nödvändigt att lägga fast gränsvärdena i en bestämmelse vars bindande natur är oomtvistad, så att alla de vars aktiviteter kan ge upphov till föroreningar kan fastställa vilka skyldigheter som de omfattas av.<sup>648</sup>

I Tyskland hade en första administrativ bestämmelse för att implementera skydd mot föroreningar antagits år 1974. Denna benämndes av EU-domstolen som ”tekniskt cirkulär ’luft’.”<sup>649</sup> Direktivets gränsvärden hade införlivats i den tyska lagstiftningen endast genom det tekniska cirkuläret ”luft”.<sup>650</sup> Kommissionen menade att cirkulärets tillämpningsområde var mer begränsat än direktivets. Cirkuläret angav i sin första punkt att det var tillämpligt på anläggningar för vilka tillstånd krävdes. Enligt tysk lag krävdes tillstånd för vissa anläggningar. Samma bestämmelse angav skyldigheter för myndigheterna, väsentligen i samband med prövning av anläggningarna eller när de föreskrev villkor för dessa.<sup>651</sup> Detta innebar, enligt kommissionen, att normerna endast implementerades i de närmast omkringliggande områdena till anläggningar som prövas. EU-domstolen konstaterade att direktivet ska tillämpas på ett betydligt större område; nämligen medlemsstaternas *hela territorium*. Därtill kommer, framhöll domstolen, att svaveldioxid och svävande partiklar kan härröra från andra källor än dessa anläggningar; nämligen i anslutning till områden med intensiv trafik, privat uppvärmning och andra länder.<sup>652</sup>

Domstolen gick sedan in på möjligheten för enskilda att hävda sina rättigheter och konstaterade att vad gäller konstruktionen med tekniskt cirkulär luft så saknades det rättsliga beslut som explicit erkände cirkuläret ifråga som rättsligt bindande vis-à-vis tredje man. Av den anledningen, menade domstolen, kan enskilda inte med säkerhet känna till den fulla vidden av sina rättigheter och åberopa dem inför nationella domstolar. Inte heller kan de vars aktiviteter bidrar till föroreningar, på ett överskådligt sätt, hålla sig informerade om omfattningen av sina skyldigheter.<sup>653</sup>

Ett sätt att beskriva utgången av *TA Luft* är att när ett direktivs gränsvärden är reaktörsorienterade (de beskriver ett tillstånd i miljön som ska uppnås; resultatet ska föreligga med avseende på en viss miljö kvalitet) så måste också den nationella lagstiftning som implementerar direktivet vara reaktörsorienterad och innehålla en bestämmelse som anger att den i direktivet utpekade miljön (hela territoriet) ska vara av en viss kvalitet (gränsvärdet får inte överskridas). Den tyska lagstiftningen, bindande eller ej (vilket var föremål för en särskild diskussion i målet), utgick inte från miljö tillståndet. Den utgick från vissa anläggningar som prövades och var således aktörsrelaterad. I den mån ett direktiv föreskriver att en viss miljö kvalitet i ett visst område eller för en viss typ av miljö ska vara uppnådd vid en viss tidpunkt fordras det alltså bindande nationella regler som föreskriver just detta.

648 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkten 16.

649 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkterna 11-13. I målet menade emellertid kommissionen att cirkuläret inte är bindande (eller obligatoriskt, *mandatory*) till sin natur. Detta eftersom administrativa cirkulär, enligt tysk lagstiftning, inte har ställning som *rule of law*. Problematiken kring cirkulärets rättsliga natur har diskuterats ovan i det allmänna kapitlet om implementering av direktiv.

650 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkten 17.

651 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkten 18.

652 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkten 19.

653 Mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (TA-luft), punkten 20.

### 8.2.1.3 Om möjligheten att kräva åtgärdsplan

I målet *Janecek*<sup>654</sup> gällde det huruvida personer som omedelbart berörs av risken för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids har rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan. Målet i EU-domstolen var ett förhandsavgörande och frågan gällde, mer specifikt, om *Freistaat Bayern* skulle förpliktas att upprätta en handlingsplan för luftkvaliteten avseende området *Landshuter Allee* i München, där sökanden var bosatt. Sökanden har begärt att handlingsplanen skulle innehålla åtgärder, att vidtas på kort sikt, för att säkerställa att de gränsvärden för utsläpp av fina partiklar PM<sub>10</sub> i luften som föreskrivs i unionsrätten respekterades.<sup>655</sup> Domstolens tolkning avsåg artikel 7.3 i rådets direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten som i mångt och mycket liknar luftkvalitetsdirektivets bestämmelser om handlingsplaner på kort sikt. Omständigheterna i målet var i korthet följande.

Dieter Janecek bodde på *Landshuter Allee* vid den centrala ringvägen i München, ungefär 900 meter norr om en mätstation för luftföroreningar. De mätningar som utförts vid stationen hade visat att under åren 2005 och 2006 överskreds den föreskrivna miljönormen för fina partiklar PM<sub>10</sub> vid betydligt fler än 35 tillfällen, vilket utgör det högsta tillåtna antalet tillfällen som normen får överskridas, enligt den tyska lagen. Det fanns en handlingsplan för luftkvaliteten för staden München som förklarats bindande den 28 december 2004. Dieter Janeceks talan vid *Verwaltungsgericht München* avsåg att *Freistaat Bayern* skulle förpliktas att upprätta en handlingsplan för luftkvaliteten för området runt *Landshuter Allee*, och att det i planen skulle anges vilka åtgärder som skulle vidtas på kort sikt för att säkerställa att miljönormen för fina partiklar PM<sub>10</sub> inte skulle överskridas mer än 35 gånger per år.

Den första frågan i målet handlade om huruvida en enskild kan kräva att myndigheterna upprättar en handlingsplan, när det föreligger risk för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids. Domstolen resonerade i huvudsak enligt följande. Medlemsstaterna åläggs i denna bestämmelse en klar skyldighet att upprätta handlingsplaner, såväl när det finns en risk för att gränsvärden överskrids, som när det finns en risk för att tröskelvärden överskrids. Det följer av fast rättspraxis att enskilda gentemot en statlig myndighet kan åberopa bestämmelser i ett direktiv som är ovillkorliga och tillräckligt precisa.<sup>656</sup> Vidare ankommer det på de nationella myndigheterna och domstolarna att, i den utsträckning det är möjligt, ägna sig åt fördragskonform tolkning.<sup>657</sup> I de fall som en sådan tolkning inte är möjlig, så ska myndigheterna bortse från de nationella bestämmelser som inte är förenliga med direktivet.<sup>658</sup> Det vore oförenligt med den bindande karaktär som tillkommer direktiv enligt fördraget, att utesluta enskilda från möjligheten att åberopa de skyldigheter som följer av direktiven. Detta gäller särskilt när det är fråga om ett direktiv som syftar till att skydda människors hälsa.<sup>659</sup> Domstolen konstaterade således att, om det finns risk för

654 Mål C-237/07 *Janecek*.

655 Mål C-237/07 *Janecek*, punkten 2.

656 Domstolen hänvisade i sammanhanget till C-148/78 *Ratti*, punkten 20.

657 Domstolen hänvisade i sammanhanget till mål C-106/89, *Marleasing*, punkten 8.

658 Mål C-237/07 *Janecek*, punkterna 34-36.

659 Mål C-237/07 *Janecek*, punkten 37. Därtill har domstolen slagit fast att i samtliga fall där de åtgärder som krävs enligt direktiven om luftkvalitet och kvaliteten på dricksvatten – vars syfte är att skydda människors hälsa – inte har vidtagits och därmed hotar enskildas hälsa, har enskilda rätt att åberopa de tvingande bestämmelserna i dessa direktiv. Mål C-237/07 *Janecek*, punkten 38. Domstolen hänvisade i sammanhanget till målet C-361/88 *kommissionen mot*

att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids, så har enskilda som är omedelbart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan. Detta gäller även om de enligt nationell rätt har tillgång till andra rättsliga medel för att utverka att dessa myndigheter vidtar åtgärder för att bekämpa föroreningar i utomhusluften.<sup>660</sup>

I målet dryftades även huruvida de nationella myndigheterna har en skyldighet att vidta åtgärder som innebär att gränsvärdena uppnås på kort sikt eller om de får begränsa sig till att vidta sådana åtgärder som medför att överskridandet minskas och dess varaktighet begränsas – åtgärder som följaktligen tillåter att situationen förbättras stegvis.<sup>661</sup>

Domstolen konstaterade inledningsvis att direktivet föreskriver att det i handlingsplanerna ska ”anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller [sic!] tröskelvärden överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas”. På grundval av lydelsen konstaterade domstolen att medlemsstaterna *inte* är skyldiga att vidta åtgärder för att säkerställa att dessa värden *aldrig* överskrids. Tvärtom, menade domstolen, framgår det av systematiken i direktivet, vars syfte är att minska miljöförstöringen i dess helhet, att det ankommer på medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är lämpliga för att minimera, såväl risken för att värdena överskrids, som överträdelsens varaktighet, med hänsyn taget till samtliga omständigheter och samtliga relevanta intressen. Medlemsstaterna har alltså, enligt domstolen, endast en skyldighet, som är föremål för kontroll genom de nationella domstolarna. Skyldigheten handlar, enligt domstolen, om att genom en kortsiktig handlingsplan vidta de åtgärder som är lämpliga för att reducera risken för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids till ett minimum och om att stegvis uppnå en nivå som ligger under dessa gränsvärden eller tröskelvärden, med hänsyn tagen till de faktiska omständigheterna och samtliga relevanta intressen.<sup>662</sup>

Slutsatsen som kan dras av *Janecek* är att det i direktivet fanns en klar skyldighet att upprätta handlingsplaner; såväl när det finns en risk för att gränsvärden överskrids, som när det finns en risk för att tröskelvärden överskrids. Det följer också att enskilda kan åberopa ovillkorliga och tillräckligt precisa bestämmelser i ett direktiv gentemot en statlig myndighet samt att det ankommer på de nationella myndigheterna och domstolarna att, i den utsträckning det är möjligt, ägna sig åt fördragskonform tolkning. I de fall som en sådan tolkning inte är möjlig, ankommer det också på dem att bortse från de nationella bestämmelser som inte är förenliga med direktivet. Detta gäller särskilt när direktivets syfte är att skydda människors hälsa. Det vore i sådana fall oförenligt med direktivets bindande karaktär att utesluta enskilda från möjligheten att åberopa de skyldigheter som följer av direktiven.

#### 8.2.1.4 Skillnader i nationellt genomförande i ljuset av EU-domstolens praxis

Som nämndes ovan menade Backes et al. att en av de mest framträdande implementeringsskillnaderna är att vissa länder har uppfattat gränsvärdena som absoluta gränsvärden, vilka tillmätts stor betydelse i tillståndsprovningen, medan andra länder har viktat gräns-

*Tyskland (T/A-luft)* och målet C-59/89 *kommissionen mot Tyskland*. För en översikt avseende rätten till ren luft, rätten till information om luftkvaliteten samt talerätt inför nationella domstolar, se Andrews (2014).

660 Mål C-237/07 *Janecek*, punkterna 39 och 42.

661 Mål C-237/07 *Janecek*, punkten 43.

662 Mål C-237/07 *Janecek*, punkterna 44-47.

värdet mot andra intressen.<sup>663</sup> En förklaring till det kan vara just att en del länder ansett det lättare att nå gränsvärdet genom att använda sig av miljökvalitetsnormer av samma typ som svenska gränsvärdesnormer samt att de då har valt att låta gränsvärdesnormen vara densamma som gränsvärdet i direktivet. Andra länder kan ha valt att genomföra gränsvärdet med hjälp av andra instrument och åtgärder. Det framgår tydligt av domstolens resonemang i de olika målen att skyldigheten att nå resultaten riktar sig till staten och att staten måste vidta de åtgärder som följer av direktivet. I den mån vissa åtgärder anges måste dessa implementeras; omfattningen beror av detaljgrad och skyddsintresse (jämför *Jacenek*). I den mån åtgärder inte anges, är det upp till medlemsstaterna att själva välja *hur* det rättsligt bindande kravet på viss miljö kvalitet ska genomföras (såvida inte andra delar av unionsrätten innebär skyldigheter för medlemsstaterna att agera på ett visst sätt).

Luftkvalitetsdirektivet anger *inte* att gränsvärdesnormer *ska* användas vid prövning av tillstånd. Så länge det resultat som direktivet föreskriver genomförs, rättsligt och faktiskt, så spelar det alltså inte någon roll, i implementeringshänseende, huruvida gränsvärdesnormer används i tillståndprocessen – inte enligt luftkvalitetsdirektivet i alla fall. En skyldighet att, i tillståndssammanhang för vissa verksamheter, beakta miljö kvalitetskrav som ska vara uppfyllda senast vid en viss tidpunkt följer emellertid av IPPC-direktivet/industriutsläppsdirektivet. Icke desto mindre måste det resultat som ska nås enligt ett direktiv införlivas rättsligt för hela det område som direktivet föreskriver. Detta ställer stora krav på medlemsstaterna ifråga om att faktiskt göra det. Hur långtgående kraven är illustreras av de så kallade *TA Luft*-målen.<sup>664</sup>

### 8.2.2 Miljö kvalitetsnormer i luftkvalitetsdirektivet

Begreppet ”miljö kvalitetsnorm” förekommer över huvud taget inte i luftkvalitetsdirektivet. Det hindrar inte att direktivet anger sådana krav på miljö kvaliteten som utgör miljö kvalitetsnormer enligt IPPC-direktivet/industriutsläppsdirektivet (fortsättningsvis ”industriutsläppsdirektivet”) och som därmed ska ha rättslig verkan som sådana normer.

Kraven enligt industriutsläppsdirektivet följer av just industriutsläppsdirektivet. Den allmänna definitionen av miljö kvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening (en miljö kvalitetsnorm som alltså höjer kravnivån över BAT) är att det ska handla om:<sup>665</sup>

- (1) Ett krav på viss miljö kvalitet
- (2) ska vara uppfyllt vid en viss tidpunkt
- (3) för en given miljö eller del av denna miljö
- (4) enligt vad som anges i unionslagstiftningen.

Nedan görs en genomgång av de olika typer av krav som återfinns i luftkvalitetsdirektivet med avseende på huruvida kravet innebär en miljö kvalitetsnorm enligt industriutsläppsdirektivet. Eftersom luftkvalitetsdirektivet är en del av unionslagstiftningen (kravet 4) diskuteras inte det ledet av definitionen i industriutsläppsdirektivet ytterligare.

Luftkvalitetsdirektivet skiljer som sagt mellan olika ”nivåer”, dvs. olika koncentrationer av en förorening i luften eller deposition av en förorening på ytor, vid en given tidpunkt.

663 Backes et al (2005), s. 157-164.

664 C-361/88 *TA Luft I* och C-59/89 *TA Luft II*.

665 Direktiv 2010/75/EU, artikel 3.6.



Dessa nivåer har sedan betydelse för hur medlemsstaterna ska agera i olika avseenden.<sup>666</sup> Nedan utgår resonemanget från dessa olika typnivåer.

**Gränsvärde** definieras i direktivet som en nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa eller på miljön som helhet, vilken ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas.<sup>667</sup> Formuleringen, i vilket kravet på medlemsstaterna ställs, lyder:

Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM<sub>10</sub>, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.<sup>668</sup>

Domstolens praxis<sup>669</sup> har tydligt visat att det är ett högt krav som ställs på medlemsstaterna ifråga om implementering av detta gränsvärde. Det finns mycket specifika regler kring förlängning av tidsfrister och vissa undantag. Om inget av dessa tillämpats ska direktivets krav uppnås – och det finns ett mycket litet utrymme för medlemsstaterna att ursäkta sig om de inte uppnår dessa. Alltså: I direktivets bilaga XI ställs ett krav (1), dvs. en viss miljö kvalitet anges, som ska vara uppfyllt inom en viss tid (2) för en given miljö (3). Slutsatsen blir att vi har att göra med en miljö kvalitetsnorm enligt industriutsläppsdirektivet.

**Kritisk nivå** definieras som en nivå, fastställd på vetenskaplig grund, över vilken direkta skadliga effekter kan uppkomma på vissa receptorer såsom träd, andra växter eller naturliga ekosystem, men *inte* på människor.<sup>670</sup> Medlemsstaterna ska se till att de kritiska nivåer som anges inte överskrids.<sup>671</sup> Formuleringen är densamma som för gränsvärdena. Medlemsstaterna ska se till att nivåerna inte överskrids. Kravet på implementering är därmed antagligen densamma som för gränsvärden med undantag för att det rimligen inte måste vara möjligt för enskilda att kunna väcka talan vid nationell domstol i händelse av överskridande. Detta eftersom skyddet inte avser människors hälsa. Det anges inte någon tid då kravet ska vara uppfyllt varför det är rimligt att anta att det ska gälla från och med att direktivet trädde ikraft, alternativt från och med när det skulle vara implementerat.<sup>672</sup> Sålunda har vi ett krav på nivå (1), en viss tid då det ska vara uppfyllt (2) och en given miljö (3). Även här har vi alltså att göra med en miljö kvalitetsnorm enligt industriutsläppsdirektivet.

**Långsiktigt mål** definieras som en nivå som ska uppnås på lång sikt i syfte att ge ett effektivt skydd av människors hälsa och av miljön, utom i de fall detta inte kan ske genom rimliga åtgärder.<sup>673</sup> Direktivets definition är något klumpigt formulerad men torde utläsas som att ett långsiktigt mål är ett mål som ska uppnås, utom i de fall då det skulle fordra orimliga åtgärder. Det handlar i och för sig om ett mål som ska uppnås, dock innefattande en rimlighetsavvägning. Det handlar alltså inte om ett politiskt mål, jämförbart

666 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.3.

667 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.5.

668 Direktiv 2008/50/EG, artikel 13.

669 Se t.ex. mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland* (T/A-luft) om genomförandet av direktivet 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar samt mål C-479/10 *kommissionen mot Sverige*.

670 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.6.

671 Direktiv 2008/50/EG, artikel 14.

672 Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 11 juni 2010 (direktivets artikel 33). Direktivet trädde i kraft samma dag som det offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning, dvs. den 11 juni 2008 (artikel 34).

673 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.14.

med de svenska miljömålen, utan om värden som *ska* uppnås, såvida det inte är orimligt. Medlemsstaterna ska alltså vidta alla icke orimliga åtgärder för att nå målen. Om de inte lyckas är det emellertid möjligt att ursäktas sig med att alla åtgärder som inte är orimliga vidtagits. Vad som inte är orimligt är till *syvende og sidst* upp till EU-domstolen att bedöma.

Mycket möjligt är att avvägningen som görs när krav om bästa tillgängliga teknik ställs (en avvägning rörande huruvida krav är rimliga eller inte), till stor del faller inom ramen för vad som inte är orimliga åtgärder och att åtgärder som går utöver BMT också skulle anses som orimliga i direktivets mening. Detta skulle i sin tur innebära direktivets målvärde inte är tänkt att skärpa kravet. En försiktig slutsats är således att det inte handlar om ett sådant "krav" som avses i industriutsläppsdirektivet. Långsiktiga mål enligt luftkvalitetsdirektivet är därmed antagligen *inte* miljökvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening, trots att formuleringen att målen *ska* nås.

**Målvärde** definieras som en nivå som fastställts i syfte att undvika, förebygga eller minska skadliga effekter på människors hälsa eller på miljön som helhet, och som i största möjliga mån ska uppnås inom en viss tid.<sup>674</sup> Diskussionen blir liknande den som fördes ovan om *långsiktiga mål*. Frågan är hur "i största möjliga mån" ska betraktas; om det innebär lika mycket av rimlighetsavvägning eller om det är strängare krav. Jag tolkar "som i största möjliga mån skall uppnås" som ett strängare krav, i alla fall på medlemsstaterna ifråga om implementering. Vad gäller industriutsläppsdirektivet så anger det att en miljökvalitetsnorm handlar om ett krav som vid en viss tid *ska* vara uppfyllt, vilket jag utläser som strängare än "i största möjliga mån skall uppnås." Min tolkning, utifrån ordalydelsen, är att det trots "ska"-formuleringen inte är troligt att målvärdet är en miljökvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening.

**Nationellt exponeringsmål** definieras som en procentuell minskning av den genomsnittliga exponeringen för en medlemsstats befolkning som fastställs för referensåret i syfte att minska skadliga effekter för människors hälsa och, som om möjligt ska uppnås inom en viss tid.<sup>675</sup> Enligt direktivets artikel 15 ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att begränsa exponeringen för PM<sub>2,5</sub> och uppnå *det nationella exponeringsminskningsmålet*, om detta inte medför oproportionerliga kostnader. Förvisso ska det uppfyllas inom en viss tid men förekomsten av såväl "om möjligt" som "om detta inte medför oproportionerliga kostnader" gör att jag utifrån ordalydelsen och diskussionen ovan sluter mig till att det inte handlar om en miljökvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening.

**Nationell exponeringskoncentrationsskyldighet** är en nivå som fastställs på grundval av indikatorn för genomsnittlig exponering i syfte att minska skadliga effekter på människors hälsa, och som ska uppnås inom en viss tid.<sup>676</sup> Exponeringskoncentrationsskyldigheten är ett gränsvärde för befolkningens exponering av PM<sub>2,5</sub>. Exponeringskoncentrationsskyldigheten ligger på 20 µg/m<sup>3</sup> och är gemensam för alla medlemsstater.<sup>677</sup> Det är en nivå som *ska* uppnås senast en viss tid, således ett gränsvärde enligt industriutsläppsdirektivet.

**Tröskelvärde för larm:** en nivå över vilken en kortvarig exponering för befolkningen som helhet utgör en hälsorisk och vid vilken medlemsstaterna omedelbart ska vidta åtgärder.<sup>678</sup>

**Tröskelvärde för information:** en nivå över vilken en kortvarig exponering utgör en

674 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.9.

675 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2. 22.

676 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2. 21.

677 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XIV.

678 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.10.

hälsorisk för särskilt känsliga befolkningsgrupper, och vid vilken omedelbar och adekvat information är nödvändig.<sup>679</sup>

Övre utvärderingströskel: en nivå under vilken en kombination av fasta mätningar och beräkningsmodeller och/eller indikativa mätningar får användas för att utvärdera luftkvaliteten.<sup>680</sup>

**Nedre utvärderingströskel:** en nivå under vilken det är tillräckligt att använda enbart beräkningsmodeller eller objektiva skattningsmetoder för att utvärdera luftkvaliteten.<sup>681</sup>

Kravet på medlemsstaterna är att se till att det finns ett rättsligt och institutionellt system som genomför de krav som direktivet ställer. En miljökvalitetsnorm enligt industriutsläppsdirektivet är inte för handen eftersom det värde som anges inte är något som minst ska uppnås. Det anger inte ett krav på miljökvaliteten. Det handlar istället om ett värde som ska trigga en viss aktivitet.

I dotterdirektivet anges:

**Målvärden för arsenik, kadmium, nickel och PAH.** Medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder som krävs för att se till att målvärdena inte överskrids, utan att ådra sig oproportionerliga kostnader. Vad gäller implementeringskravet på medlemsstaterna handlar det om att se till att målvärdena nås, men det finns uppenbarligen ett utrymme för dem att argumentera kring kostnaderna för det. Proportionalitetsbedömningen kan alltså resultera i att medlemsstaterna väljer att låta nivån ligga vid bästa tillgängliga teknik och då medger antagligen direktivet att ett sådant val görs (jämför resonemanget ovan om målvärden enligt luftkvalitetsdirektivet). Slutsatsen av resonemanget är därmed att målvärdena enligt dotterdirektivet troligen inte är att anse som miljökvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet.

De värden i luftkvalitetsdirektivet och dotterdirektivet, som enligt ovan är att betrakta som miljökvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening (dvs. *gränsvärden, kritiska nivåer* och *nationell exponeringskoncentrationskyldighet*), måste alltså ges en viss rättslig effekt i det nationella genomförandet. Kraven enligt bästa tillgängliga teknik måste kunna höjas om det behövs för att följa en sådan norm vid tillståndsprövningen av de verksamheter som omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivets kapitel II. För verksamheter som inte omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivets kapitel II ställer inte unionsrätten krav på miljökvalitetskraven upprätthålls, just vid tillståndsgivningen. Det viktiga är att de upprätthålls. Det är alltså givet (men måhända en indikation på) att den betydelse ett medlemsland tillmäter ett gränsvärde i tillståndsprövningen reflekterar huruvida medlemslandet uppfattar gränsvärdet som absolut eller inte. Effektiv tillsyn, begränsningar i trafiken, teknikkraV riktade mot produkter etc. gör kanske att fokus inte behöver läggas på tillståndsprövningen.

Vad gäller övriga värden som anges finns det inget som hindrar medlemsstaterna att utforma reglerna som implementerar direktiven som ”miljökvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet”, dvs. som normer med förmåga att höja kraven över bästa tillgängliga teknik. Detta eftersom en sådan skärpning torde ligga i linje med direktiven krav och systematik. Om ett medlemsland anser det nödvändigt, t.ex. för att nå ett nationellt miljömål, så finns det inget som hindrar det (eftersom direktiven är minimidirektiv), så länge det är förenligt med unionsrätten i övrigt.

679 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.11.

680 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.12.

681 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.13.

# 9. LUFTKVALITETSDIREKTIVETS GENOMFÖRANDE I SVERIGE

Ramdirektivet för luft (direktiv 96/62/EG) och dess fyra dotterdirektiv<sup>682</sup> genomfördes i svensk rätt genom förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft (luftkvalitetsförordningen). I den svenska förordningen fanns flera typer av miljökvalitetsnormer. För vissa ämnen fanns *gränsvärden* som inte fick överstigas efter vissa tidpunkter men det fanns även bestämmelser om *toleransmarginaler* för vissa ämnen, *målsättningsnormer* som innebär att värden inte borde överträdas samt *tröskelvärden*.

Som beskrivits har såväl ramdirektivet för luft som tre av dotterdirektiven ersatts av luftkvalitetsdirektivet, direktiv 2008/50/EG. Luftkvalitetsdirektivet skulle vara genomfört i de nationella rättsordningarna senast den 11 juni 2010.<sup>683</sup> Luftkvalitetsdirektivet och dotterdirektivet om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i luft<sup>684</sup> har i Sverige genomförts genom regler i miljöbalken och luftkvalitetsförordning (2010:477), som år 2010 upphävde förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

I luftkvalitetsförordningen preciseras bland annat gränsvärdesnormer och målsättningsnormer för kvävedioxid och kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid, ozon, bensen, partiklar (PM<sub>10</sub> och PM<sub>2,5</sub>), bens(a)pyren, arsenik, kadmium, nickel och bly. Det handlar endast om gränsvärdesnormer och målsättningsnormer enligt miljöbalken, då samtliga miljökvalitetsnormer för utomhusluft har antagits på 5 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.<sup>685</sup> Vissa miljökvalitetsnormer ska enligt luftkvalitetsdirektivet följas direkt. För dessa anger luftkvalitetsförordningen ingen tidsfrist. Förordningen anger däremot vem som ska genomföra kontrollen av att normerna uppfylls och på vilket sätt kontrollen ska ske. Den innehåller regler om åtgärdsprogram, information, larm och rapportering.

I Sverige är det Naturvårdsverket som ska utse de zoner och tätbebyggelser som medlemsstaterna ska fastställa inom sitt territorium.<sup>686</sup> Naturvårdsverket har också bemyndigats<sup>687</sup> att meddela de föreskrifter om provtagning och andra metoder som behövs för kontrollen. De krav på mätning och kvalitetssäkring m.m. som anges i direktiven genomförs genom Naturvårdsverkets föreskrifter (2010:8) om kontroll av luftkvalitet.

682 Dotterdirektiven: Rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften; Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/69/EG om gränsvärden för bensen och koloxid i luften; Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/3/EG om ozon i luften och; Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

683 Prop. 2009/10:184, s. 41.

684 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

685 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 § anger vilka miljökvalitetsnormer som antagits enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, medan 9 § anger vilka som antagits enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken.

686 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 29 §.

687 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 48 och 49 §§.

## 9.1 Luftsituationen och belastningar

Luftkvaliteten med avseende på olika ämnen på en viss plats och vid en viss tidpunkt, beror bland annat på bidragen av luftföroreningen ifråga, men också på väder och vind. Till att börja med finns en bakgrundsbelastning till vilken ett eller flera lokala bidrag läggs. Bakgrundsbelastningen varierar beroende på bland annat vindriktning och luftomblandning, men är i princip inte möjlig att påverka genom lokala åtgärder. Bakgrundsbelastningen i stadsmiljö är annorlunda än den på landsbygden. Det beror på att staden har ett mer eller mindre diffust tillägg från en rad olika aktiviteter i det urbana rummet – vilket i och för sig kan anses lokalt påverkbart. Att det ändå betraktas som (urban) bakgrundsbelastning och inte lokala bidrag beror på att åtgärder vid en enskild gata inte har någon större betydelse.<sup>688</sup>

Den lokala luftkvaliteten utgörs alltså av summan av den regionala bakgrundsbelastningen plus, om man är i staden, ett tillägg för urban bakgrund plus eventuella lokala bidrag (t.ex. från en trafikerad gata). Överskridande av en miljökvalitetsnorm, exempelvis den för kvävedioxid, sker i större utsträckning om luftomblandningen är svag (ingen vind), särskilt om det vindstilla vädret sammanfaller med ökat lokalt bidrag, t.ex. vid rusningstrafik. I sådana situationer syns en klar förhöjning av den urbana bakgrundsnivån. Det är förvisso ofta de lokala bidragen som avgör om ett överskridande ska ske, men bakgrundsnivån har betydelse.<sup>689</sup>

## 9.2 De olika ämnena

Nedan redovisas, ämnesvis, varför det är viktigt att begränsa ämnena och vilka deras primära källor är; hur de regleras genom miljökvalitetsnormer antagna enligt miljöbalken samt för relevanta ämnen; vilka svårigheter som det har inneburit att följa normen. För varje ämne redovisas vilka värden som ska implementeras. Ämnesvis redogörs emellertid endast för implementeringen av det som i luftkvalitetsförordningen har reglerats genom miljökvalitetsnormer. Vad gäller utvärderingströsklar och tröskelvärden för larm så kommer dessa att hanteras gemensamt för samtliga ämnen, efter ämnesgenomgången.

### 9.2.1 Svaveldioxid

Höga halter av svaveldioxid och partiklar var tidigare ett mycket stort problem i europeiska städer och industricentra. Vid så kallade smogepisoder ökade dödligheten markant. Särskilt drabbade var personer med luftvägssjukdomar, som kronisk bronkit och astma. Utsläppen av svaveldioxid bidrar också till sur nederbörd som skadar mark, skog, sjöar och vattendrag. Svaveldioxid orsakar även att byggnader och fornminnen vittrar sönder. Förutom som skydd för hälsa och miljö behöver koncentrationen svaveldioxid i luft begränsas för att skydda kulturföremål.<sup>690</sup> Halterna av svaveldioxid är nu (2014) generellt låga i Sverige (något högre i hamnstäder med mycket sjöfart) och trenden är minskande. Högre halter kan förekomma lokalt, i anslutning till massaindustri. För svaveldioxid finns enligt luftkvalitetsdirektivet följande värden som ska implementeras:

- Gränsvärde till skydd för människors hälsa
- Kritisk nivå till skydd för växtligheten

<sup>688</sup> Gipperth och Pleijel (2008), s. 31.

<sup>689</sup> Gipperth och Pleijel (2008), s. 32.

<sup>690</sup> Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 21.

- Utvärderingströsklar
- Tröskelvärde för larm

### 9.2.1.1 Gränsvärde till skydd för människors hälsa

Gränsvärdet för människors hälsa för svaveldioxid anges i direktivets bilaga XI<sup>691</sup> enligt följande.

- **Medelvärde under 1 timme: 350 µg/m<sup>3</sup>.**
  - \* Får inte överskridas mer än 24 ggr per kalenderår.
  - \* Toleransmarginal: 150 µg/m<sup>3</sup> (43 procent)
- **Medelvärde under 1 dag: 125 µg/m<sup>3</sup>.**
  - \* Får inte överskridas mer än 3 ggr per kalenderår.
  - \* Toleransmarginal: Ingen

Den svenska luftkvalitetsförordningen anger att till skydd för människors hälsa<sup>692</sup> får svaveldioxid inte förekomma i utomhusluft med mer än:

- **Medelvärde under 1 timme: 200 µg/m<sup>3</sup>.**
  - \* Får inte överskridas 175 mer än gånger per kalenderår förutsatt att föroreningsnivån aldrig överstiger 350 µg/m<sup>3</sup> luft under en timme mer än 24 gånger per kalenderår.
- **Medelvärde under ett dygn: 100 µg/m<sup>3</sup>.**
  - \* Får överskridas 7 gånger per kalenderår förutsatt att föroreningsnivån aldrig överstiger 125 µg/m<sup>3</sup> luft mer än 3 gånger per kalenderår.

Sveriges ambitionsnivå är alltså något högre än direktivets men det är tillåtet att överskrida den ambitiösa nivån mer eller mindre varannan dag, så länge direktivets miniminivåer inte överskrids. Normerna är antagna som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

### 9.2.1.2 Kritisk nivå till skydd för växtligheten

I luftkvalitetsdirektivet anges kritiska nivåer för växtligheten i bilaga XIII och för svaveldioxid gäller:

- Medelvärde under kalenderår och vinter (1 oktober–31 mars): 20 µg/m<sup>3</sup>.

691 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI, del B

692 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 12 §.

Luftkvalitetsförordningen<sup>693</sup> anger miljökvalitetsnormen för svaveldioxid till skydd för växtligheten.<sup>694</sup>

- Under perioden den 1 oktober-31 mars, (vintermedelvärde): 20 µg/m<sup>3</sup> luft,
- Årsmedelvärde: 20 µg/m<sup>3</sup> luft.

Nivåerna är alltså helt överensstämmande direktivet och luftkvalitetsförordningen emellan. Ovan drogs slutsatsen att även direktivets kritiska nivåer är miljökvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet. Normerna är antagna som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.<sup>695</sup>

### 9.2.2 Kvävedioxid och kväveoxider

Kvävedioxid är i sig en skadlig förorening men även en viktig markör för andra föroreningar som härrör från förbränning. Som markör för luftföroreningar i tätorter motsvarar en ökning av kvävedioxidhalten med 10 µg/m<sup>3</sup> en ökad förtida dödlighet på 12-14 procent (motsvarar ca 3 000 tidigarelagda dödsfall årligen i Sverige).<sup>696</sup> Flera tätorter i Sverige har halter som överskrider miljökvalitetsnormen vid starkt trafikerade gator (enligt mätningar och beräkningar från 2008-2012). Beslut om åtgärdsprogram för att åtgärda kvävedioxid har därför fattats för flera områden. Trenderna 2003-2012 visar att årsmedelvärdet för kvävedioxid minskar i Göteborg och Stockholm. I övriga tätorter (med > 50 000 invånare) är halterna för årsmedelvärdet oförändrade. För timmedelvärdet är halterna oförändrade i alla tätorter.<sup>697</sup> För kvävedioxid finns följande värden i luftkvalitetsdirektivet:

- gränsvärde till skydd för människors hälsa
- utvärderingströsklar
- tröskelvärde för larm

För kväveoxider finns i direktivet endast ”kritisk nivå för växter.”

#### 9.2.2.1 Gränsvärde för kvävedioxid till skydd för människors hälsa

Direktivet<sup>698</sup> anger gränsvärdet för kvävedioxid till skydd för människors hälsa som:

- Timmedelvärde: 200 µg/m<sup>3</sup>
  - \* Får överskridas max 18 ggr/kalenderår
- Årsmedelvärde: 40 µg/m<sup>3</sup>

693 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), , 13 §.

694 Normen gäller i områden där det är minst 20 kilometer till närmaste tätbebyggelse eller 5 kilometer till annat bebyggt område, industriell anläggning eller motorväg.

695 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 8 §.

696 NNV 2014:1 som hänvisar till Sjöberg et al., IVL B1749, 2007.

697 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 20.

698 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI, del B

Luftkvalitetsförordningen<sup>699</sup> anger gränsvärdet som:

- Timmedelvärde: 90 µg/m<sup>3</sup>
  - \* Får överskridas max 175 ggr förutsatt att det inte överstiger 200 µg/m<sup>3</sup> under en timme mer än 18 ggr.
- Dygnsmedelvärde: 60 µg/m<sup>3</sup>
  - \* Får överskridas max 7 ggr.
- Årsmedelvärde: 40 µg/m<sup>3</sup>

Normerna är antagna som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.<sup>700</sup>

### 9.2.2.2 Kritisk nivå för kväveoxider till skydd för växtligheten

I såväl luftkvalitetsdirektivet som luftkvalitetsförordningen<sup>701</sup> redovisas den kritiska nivån som årsmedelvärde kväveoxider, NO<sub>x</sub> och anges till 30 µg/m<sup>3</sup> luft. Normen är i luftkvalitetsförordningen utformad som ett gränsvärde enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.<sup>702</sup>

### 9.2.2.3 Svårigheter att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid

Som framgår ovan, medger gränsvärdena till skydd för människors hälsa enligt luftkvalitetsdirektivet 200 µg/m<sup>3</sup> som timmedelvärde samt 40 µg/m<sup>3</sup> som årsmedelvärde. Den svenska miljökvalitetsnormen för timme är strängare (90 µg/m<sup>3</sup>) och innehåller dessutom ett dygnsmedelvärde (60 µg/m<sup>3</sup>). Den svenska normens värde för dygn är den nivå som, enligt en rapport från Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund<sup>703</sup>, har visat sig vara allra svårast att följa. Samma bedömning har gjorts av Naturvårdsverket.<sup>704</sup> Vad gäller EU-gränsvärdena så är gränsvärdet för årsmedelvärde svårare att klara än det för timmedelvärde.<sup>705</sup> År 2010 klarades gränsvärdet enligt luftkvalitetsdirektivet (årsmedelvärdet 40 µg/m<sup>3</sup>) i större delen av Stockholms- och Uppsala län. Vid ett antal gator i de centrala delarna av Stockholm överskrids det emellertid och områden med halter högre än EU:s övre utvärderingströskel (årsmedelvärde 32-40 µg/m<sup>3</sup>) återfinns i ett antal kommuner längs Stockholms infartsleder och kringfartsleder samt i centrala Uppsala.<sup>706</sup>

Stockholms län växer kraftigt och trafikflödena ökar på många håll. Det kan alltså bli svårt att klara normen på kort sikt. För kvävedioxid finns möjlighet att ansöka om tidsfrist för att klara gränsvärdet för kvävedioxid framtill år 2015 och en sådan ansökan från svensk sida diskuteras.<sup>707</sup> Även mindre städer har problem med överskridanden av kvävedioxid-

699 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 10 §.

700 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

701 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 11 §. Normen gäller i områden där det är minst 20 kilometer till närmaste tätbebyggelse eller 5 kilometer till annat bebyggt område, industriell anläggning eller motorväg.

702 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

703 LVF 2012:8.

704 Naturvårdsverkets hemsida (vägledningarna ämnesvis).

705 Burman et al. (2012), s. 10.

706 Burman et al. (2012), s. 18.

707 Lerman och Hedlund (2013), s. 16.



normen, vilket, om inte annat, framgår av listan över städer som antagit åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram för att klara normen för kvävedioxid har antagits i Göteborgsregionen (2006), Helsingborg (2005 och 2009-reviderad), Malmö (2005 och 2011 - reviderad), Skellefteå (2010), Stockholms län (2004 och 2012), Umeå (2009) samt Uppsala (2006).

Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid till skydd för människors hälsa har alltså visat sig problematisk inne i städer. Trafik förefaller vara den helt dominerande källan till överskridande av miljökvalitetsnormen, inom vissa områden med storleksmässigt viktiga bidrag från sjöfart. Andelen kvävedioxid i avgaser har haft en tydligt ökande trend jämfört med 1990-talet vilket beror på flera faktorer. Dels har andelen dieselmotorer ökat, dels leder vissa typer av reningsteknik hos fordon (t.ex. partikelfilter) till att andelen kvävedioxid i utsläppen ökar.<sup>708</sup> Enligt beräkningar från 2012 väntas halterna av kvävedioxid, generellt sett, fortsätta att minska i Stockholms och Uppsala län även om osäkerheter angående utvecklingen föreligger. Framför allt handlar osäkerheterna om:

- fordonsparkens sammansättning, om att fordonens emissioner under verkliga körförhållanden i stadsmiljö (dessa kan skilja sig från de beräknade emissioner som baseras på mätningar i avgaslaboratorier),
- att minskade utsläpp av  $\text{NO}_x$  leder till att en större del av kväveoxiden i  $\text{NO}_x$  oxideras till  $\text{NO}_2$  av ozon vilket motverkar den generella minskningen av  $\text{NO}_2$ , om att gaturum sluts (ny bebyggelse och förtätningar längs kritiska gator gör att ventilationen försämras och att kvävedioxidhalterna ökar påtagligt),
- att bilinnehav, transporter och vägtrafik ökar,
- trängselskattens utformning och omfattning samt
- åtgärdsprogrammets utformning och effekt på halter i Stockholm och Uppsala län.<sup>709</sup>

Osäkerheterna beror av många faktorer, men en förklaring ligger i sambandet mellan *utsläppen av kväveoxid och halten kvävedioxid i luft*.<sup>710</sup> Oftast dominerar utsläppen av kväveoxider ( $\text{NO}_x = \text{NO} + \text{NO}_2$ ) starkt av kväveoxid (NO), men kväveoxid omvandlas till kvävedioxid. Detta sker genom en relativt snabb kemisk reaktion med ozon ( $\text{O}_3$ ). Reaktionen gynnas alltså av en hög koncentration av ozon. Omvandlingen av kväveoxid till kvävedioxid motverkas (eller snarare, balanseras) emellertid av att en annan reaktion äger rum samtidigt, i alla fall dagtid, genom att UV-strålningen i solljuset sönderdelar kvävedioxid. Dagtid leder de båda reaktionerna till en jämvikt. Om man befinner sig nära föroreningskällorna, t ex invid en starkt trafikerad väg så är det svårare att nå jämvikt eftersom där råder ett överskott av kvävedioxid i förhållande till vad jämvikten innebär. Detta innebär att den primära andelen kvävedioxid i avgaserna är viktigare närmare emissionskällorna. Det är också där risken för överskridanden av miljökvalitetsnormen är störst.<sup>711</sup> Problemet accentueras av att sönderdelningen av kvävedioxid upphör nattetid – det finns ju inget solljus med UV-strålning som kan sönderdelas - men om det finns ozon

708 Burman et al. (2012), s. 13. samt Gipperth och Pleijel (2008), s. 32 ff.

709 Burman et al. (2012), s.39.

710 Burman et al. (2012), s. 13. samt Gipperth och Pleijel (2008), s. 32 ff.

711 Gipperth och Pleijel (2008), s. 33 ff.

närvarande så kommer reaktionen som omvandlar kväveoxid till kvävedioxid att fortsätta även om natten. Det innebär i sin tur att ozonhalten är en viktig faktor när det gäller hur snabbt kväveoxid omvandlas till kvävedioxid. Det finns starka indikationer på att den storregionala bakgrundsnivån av ozon ökar, vilket alltså kan leda till en snabbare omvandling av kväveoxid till kvävedioxid. Ozon bildas storregionalt och måste därför regleras genom internationella överenskommelser.<sup>712</sup>

Det är väsentligt för utvärdering av miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid att vara medveten om dessa reaktioner. En åtgärd som minskar utsläppen av NO<sub>x</sub> med X procent kommer i de flesta situationer att leda till en minskning i kvävedioxid-belastningen som är *mindre än* X procent (beroende på närvaron av ozon). Därför är det viktigt att beakta förhållandet mellan kvävedioxid och kväveoxid i avgaser, och inte endast se till NO<sub>x</sub>-nivåerna när man presenterar ett fordon's prestanda. Det gäller också att vara uppmärksam på att det kan uppstå en konflikt mellan åtgärder mot partiklar och åtgärder mot kvävedioxid.<sup>713</sup>

### 9.2.3 Kolmonoxid

Kolmonoxid bildas vid ofullständig förbränning. Före katalysatorns införande var kolmonoxid ett allvarligt problem i tätortsluften eftersom biltrafiken genererade en hel del. Kolmonoxid blockerar hemoglobinet's förmåga till syreupptag. I utomhusluft leder höga halter kolmonoxid till kärlkrampssymtom hos personer med hjärtbesvär. Den senaste tioårsperioden har halterna av kolmonoxid som medelvärde av de glidande 8-timmarsmedelvärdena under ett år mer än halverats från ca 1 mg/m<sup>3</sup> till 0,3 mg/m<sup>3</sup>.<sup>714</sup> För kolmonoxid finns följande värden i luftkvalitetsdirektivet:

- Gränsvärde till skydd för människors hälsa
- Utvärderingströsklar

I luftkvalitetsförordningen finns endast en miljö kvalitetsnorm för kolmonoxid och den är till skydd för människors hälsa.<sup>715</sup> Normen är en *gränsvärdesnorm* enligt 5 kap. 2 § första stycket 1, miljöbalken.<sup>716</sup> Enligt luftkvalitetsdirektivet ska nivån för kolmonoxid som gränsvärde till skydd för människors hälsa understiga.<sup>717</sup>

- Högsta 8-timmarsmedelvärde/dygn: 10 µg/m<sup>3</sup>
- \* Tolerans-marginal: 60 procent

Enligt luftkvalitetsförordningen är högsta 8-timmarsmedelvärde/dygn: 10 µg/m<sup>3</sup>.<sup>718</sup>

Det högsta 8-timmarsmedelvärdet för koncentrationen under ett dygn ska beräknas genom att analysera glidande 8-timmarsmedelvärdena uträknade från timmedelvärden och uppdaterade varje timme. Varje 8-timmarsmedelvärde som beräknas på detta sätt hör till den dag då det slutar, dvs. det första medelvärdet för en dag är värdet från kl. 17.00

712 Gipperth och Pleijel (2008), s. 32 ff.

713 Ibid.

714 Naturvårdsverkets handbok 2014:1 s. 21.

715 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 14 §.

716 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

717 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI, del B.

718 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 14 §.

föregående dag till kl. 01.00 den aktuella dagen. Det sista medelvärdet för dagen är det som sträcker sig från kl. 16.00 till kl. 24.00.<sup>719</sup>

### 9.2.4 Ozon

Ozon har väldokumenterade samband mellan exponering och dagligt antal dödsfall samt sjukhusinläggningar. På EU-nivå visar beräkningar att marknära ozon år 2005 gav upphov till knappt 25 000 förtida dödsfall.<sup>720</sup> För svenskt jordbruk är marknära ozon den viktigaste växtskadande luftföroreningen. Det orsakar ett stort skördebortfall, bland annat på grund av synliga skador på bladen och försämrad tillväxt.<sup>721</sup> Trenden är att episoder med höga halter av marknära ozon minskar, liksom antalet timmar över 70 µg/m<sup>3</sup>. Antalet timmar med halter över 8-timmarsmedelvärdet (120 µg/m<sup>3</sup>) överskrids framför allt i södra Sverige. Trenderna för ozon i tätort och urban bakgrund är osäkra. Miljökvalitetsnormen för ozon till skydd för växtligheten underskrids idag med god marginal i hela landet och normens värde för hälsa överskrids idag endast med ett fåtal timmar.<sup>722</sup>

För ozon finns i luftkvalitetsdirektivet följande typer av normer:

- Målvärden till skydd för människors hälsa
- Målvärden till skydd för växtligheten
- Tröskelvärden för larm
- Tröskelvärden för information

#### 9.2.4.1 Målvärden för ozon till skydd för människors hälsa

Till skydd för människors hälsa anger direktivet målvärdet för ozon till:<sup>723</sup>

- det högsta 8-timmarsmedelvärdet under ett dygn: maximalt 120 µg/m<sup>3</sup> luft.
- \* Får överskridas max 25 dagar per kalenderår (treårsmedelvärde).

8-timmarsmedelvärdet innebär detsamma som för kolmonoxid.<sup>724</sup> För ”treårsmedelvärde” gäller att om ett medelvärde för tre år inte kan fastställas utifrån en fullständig och löpande uppsättning av årsdata, så ska de årliga minimidata som krävs för kontroll vara giltiga data för ett år.<sup>725</sup> Målvärdet skulle vara uppnått senast den 1 januari 2010.

719 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI, del B.

720 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 22.

721 Se t.ex. Pleijel och Danielsson (2009), s. 278-282 och Klingberg, Engardt, Uddling, Karlsson, och Pleijel (2010).

722 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 22.

723 Direktiv 2008/50/EG, bilaga VII.

724 Dvs. att det högsta 8-timmarsmedelvärdet för koncentrationen under ett dygn ska beräknas genom att analysera glidande 8-timmarsmedelvärden beräknade från timmedelvärden och uppdaterade varje timme. Varje 8-timmarsmedelvärde som beräknas på detta sätt hör till den dag då medelvärdet slutar, dvs. det första medelvärdet för en dag är värdet från kl. 17.00 föregående dag till kl. 01.00 den aktuella dagen och det sista medelvärdet för dagen är det som sträcker sig från kl. 16.00 till kl. 24.00 (direktiv 2008/50/EG, bilaga VII).

725 Direktiv 2008/50/EG, bilaga VII.

Luftkvalitetsförordningen<sup>726</sup> anger att, för att skydda människors hälsa så ska det *eftersträvas* att ozon inte förekommer i utomhusluft med mer än:

- Högsta 8-timmarsmedelvärde under ett dygn: 120 µg/m<sup>3</sup> luft.

Normen är en riktvärdesnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken och anger alltså *en nivå som ska eftersträvas*.<sup>727</sup>

#### 9.2.4.2 Målvärden för ozon till skydd för växtligheten

Enligt direktivet<sup>728</sup> får det högsta medelvärdet under maj–juli vara:

AOT40 (beräknat från timvärden): 18 000 µg/m<sup>3</sup>·h (som medelvärde under fem år<sup>729</sup>).

Exponeringsindex, AOT40, (uttryckt i µg/m<sup>3</sup>·h, alltså koncentrationen multiplicerat med antalet timmar) beskriver *summerade överskridanden* av en viss halt ozon. Exponeringsindex beräknas genom att man summerar skillnaden mellan *timkoncentrationer över 80 µg/m<sup>3</sup>* och 80 µg/m<sup>3</sup>, varvid man endast använder de timvärden som uppmätts mellan kl. 8.00 och 20.00 medeleuropeisk tid (MET) varje dag.<sup>730</sup>

Alltså: under perioden från och med den 1 maj till och med den 31 juli varje år ska det för varje timme mellan klockan 8.00 och 20.00 bestämmas ett timmedelvärde för ozonhalten. Varje timmedelvärde bestäms som *skillnaden* mellan den koncentration av ozon som överstiger 80 mikrogram per kubikmeter luft och 80 mikrogram per kubikmeter luft. Om den uppmätta koncentrationen t.ex. är 100 mikrogram per kubikmeter luft överstiger den 80 mikrogram. Timmedelvärdet ska då bestämmas till 100 – 80 = 20 mikrogram per kubikmeter luft. Skillnaderna summeras först för varje dag (genom att multiplicera per antalet timmar) och detta blir sedan till en totalsumma för hela perioden. Målvärdet skulle vara uppnått senast den 1 januari 2010. Direktivet har också ett långsiktigt mål till skydd av växtligheten:

AOT40 (beräknat från timvärden): 6 000 µg/m<sup>3</sup>·h för perioden maj–juli. När det ska vara uppnått är inte bestämt.<sup>731</sup>

För att skydda växtligheten och i den utsträckning som det är möjligt med hänsyn till hur ozonbildande ämnen transporteras i luften och bildar ozon, ska det enligt luftkvalitetsförordningen eftersträvas en ozonhalt i utomhusluften som inte överstiger:

726 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 15 §.

727 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 9 §.

728 Direktiv 2008/50/EG, bilaga VII.

729 För "femårsmedelvärde" gäller att om medelvärdet för fem år inte kan fastställas utifrån en fullständig och löpande uppsättning årsdata, så ska de årliga minimidata som krävs för kontroll av överensstämmelse med målvärdet för skydd av människors hälsa vara giltiga data för ett år.

730 Direktiv 2008/50/EG, bilaga VII. För AOT40 gäller att den erforderliga andelen giltiga data ska vara 90 procent av timvärdena under den tidsperiod som har använts vid beräkning av AOT40-värdet. Om inte alla mätdata är tillgängliga uppskattas AOT40 enligt följande formel.  

$$AOT40_{\text{uppskattat}} = AOT40_{\text{uppmätt}} \times \text{totalt antal möjliga timmar (*) antalet uppmätta timvärden.}$$

731 Direktiv 2008/50/EG, bilaga VII, C.

AOT 40: 18 000  $\mu\text{g}/\text{m}^3 \cdot \text{h}$  som genomsnittligt värde under en femårsperiod (till och med den 31 december 2019).<sup>732</sup>

Dessutom finns det i luftkvalitetsförordningen ett *långsiktigt mål*, där det ska eftersträvas att ozon inte förekommer i utomhusluft med mer än

AOT 40: 6 000  $\mu\text{g}/\text{m}^3 \cdot \text{h}$  (från och med den 1 januari 2020).<sup>733</sup>

Såväl det kortsiktiga som långsiktiga målet är riktvärden och anger föroreningsnivåer i enlighet med 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken.<sup>734</sup>

### 9.2.5 Bensen

Bensen orsakar lungcancer. Det finns idag ingen känd nivå under vilken det inte uppstår några effekter på människor. Bensen sprids från ett antal olika källor, till exempel bensusbilar, småskalig vedeldning, snöskotrar och fritidsbåtar. Hur stora utsläppen är beror bland annat på huruvida bilarna har katalysator samt av bensenhalten i bränslet. Ämnet härrör även från industriella källor, t.ex. petrokemisk industri. Bensenhalterna har sjunkit rejält sedan början av 1990-talet, dels på grund av att halten bensen i motorbensin minskat, dels på grund av fordonens tekniska utveckling. Den tydliga trenden av minskande bensenhalter fortsätter.<sup>735</sup>

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska det för bensen finnas:

- Gränsvärde till skydd för människors hälsa
- Utvärderingströsklar

Enligt direktivets gränsvärde till skydd för människors hälsa vara max 5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  luft.<sup>736</sup> Detta skulle vara uppnått den 1 januari 2010. Det värde som anges i luftkvalitetsförordningen<sup>737</sup> anges som gränsvärdetmax 5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  luft.<sup>738</sup> Normen är antagen enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

### 9.2.6 Partiklar

Partiklar bedöms vara den luftförorening som medför störst hälsoproblem i svenska tätorter. Det handlar främst om dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar och om lungsjukdomar. Befolkningen i våra större städer riskerar en förkortning av livslängden med flera månader.<sup>739</sup> Enbart exponeringen för fina luftburna partiklar ( $\text{PM}_{2,5}$ ) bidrar till att den statistiskt förväntade livslängden för en genomsnittlig EU-medborgare förkortas med mer än åtta månader.<sup>740</sup>

Partiklarna i luften finns i alla möjliga storlekar, har olika kemisk sammansättning och kommer från olika typer av källor. Bland antropogena källor märks stoft från

732 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 16 § p. 1.

733 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 16 § p. 2

734 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 9 §.

735 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 26.

736 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI, del B.

737 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 17 §.

738 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

739 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 23 ff.

740 KOM(2005)447 slutlig, s. 2.

trafiken och utsläpp från industriprocesser. En dominerande källa i gatumiljön är slitage av vägbeläggning vilket bland annat kommer av att man kör med dubbdäck på snöfria vägbanor. Andelen dubbdäck har därmed stor betydelse för  $PM_{10}$ -halterna i gatumiljö. Regionala källor är energianläggningar, sjöfart, arbetsmaskiner och villa-oljepannor. I bostadsområden med mycket vedeldning kan också höga partikelhalter uppkomma. Vissa industrier ger också partikelutsläpp liksom byggplatser, rivning, och anläggningsarbeten.<sup>741</sup>

Ultrafina partiklar är ofta lokala och kommer till största delen från trafikavgaser eller vedeldning. Till stor del består dessa partiklar av sot och oförbrända organiska ämnen. De ultrafina partiklarna kan emellertid slå ihop sig till större partiklar som kan spridas långa sträckor. En stor mängd partiklar förs till Sverige genom långväga lufttransport från andra delar av Europa. De svenska utsläppen av partiklar minskade kraftigt under slutet av 1980-talet, men har under den senaste tioårsperioden varit i stort sett konstanta. Idag har man ingen helt klar bild över vilka faktorer i partiklar som medför hälsoskadlighet. Trafiken är dock en av de källor till partiklar där misstankar om hälsoskadlighet är starkast.<sup>742</sup>

*Inandningsbara partiklar* har typiskt sett en storlek på ca 10  $\mu m$  (0,01 mm) eller mindre. De största partiklar som kan tränga ned i lungorna har en diameter kring 15  $\mu m$ . Partiklar som är mindre än 10  $\mu m$  betecknas som  $PM_{10}$  (*Particulate Matter 10*). Partiklar med en diameter som är mindre än 2,5 betecknas som  $PM_{2,5}$  och är alltså ännu mindre partiklar.<sup>743</sup>

I luftkvalitetsförordningen anges följande definitioner:

$PM_{10}$  är partiklar som inte är större än att de kan passera genom ett selektivt intag som med 50 procents effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 mikrometer.<sup>744</sup>

$PM_{2,5}$  är partiklar som inte är större än att de kan passera genom ett selektivt intag som med 50 procents effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 2,5 mikrometer.<sup>745</sup>

Partikelfractionen  $PM_{2,5}$  utgör alltså en del av  $PM_{10}$ . För partiklar finns det ingen nedre gräns där effekter på människors hälsa inte kan konstateras. Därför är ambitionen att skapa ett system som begränsar partikelhalterna i enskilda tätorter och som samtidigt, mer generellt, sänker den totala exponeringen för  $PM_{2,5}$ .<sup>746</sup>

För partiklar finns följande värden i luftkvalitetsdirektivet:

- Målvärden till skydd för människors hälsa för  $PM_{2,5}$
- Gränsvärdesnorm till skydd för människors hälsa för  $PM_{2,5}$
- Utvärderingströsklar för  $PM_{2,5}$

741 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 23 ff.

742 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 23 ff.

743 Naturvårdsverkets hemsida (vägledningarna ämnesvis).

744 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 5 §.

745 Ibid.

746 Naturvårdsverket, rapport 5884 (oktober 2008), s. 12.

På grund av de ovan nämnda hälsoriskerna anses det finnas ett behov av att generellt sänka halterna av  $PM_{2,5}$  i Europa. Därför finns även:

- Exponeringsminskningsmål för  $PM_{2,5}$
- Exponeringskoncentrationskyldighet för  $PM_{2,5}$
- Gränsvärdesnorm till skydd för människors hälsa för  $PM_{10}$

**9.2.6.1 Målvärden och gränsvärden för  $PM_{2,5}$  till skydd för människors hälsa**  
Mål- och gränsvärdet ligger alltså på samma nivå ( $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) men med olika tidpunkter för uppfyllelse (2010 respektive 2015). Dessutom finns ett senare gränsvärde;  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  senast den 1 januari 2020.<sup>747</sup>

I luftkvalitetsförordningen har målvärdet som *ska eftersträvas* för att skydda människors hälsa angetts till att partiklar ( $PM_{2,5}$ ) inte bör förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  luft under ett kalenderår (årsmedelvärde). Det gäller till och med den 31 december 2014<sup>748</sup> och är en riktvärdesnorm i enlighet med 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken.<sup>749</sup>

Vidare anger förordningen att som *gränsvärde*, för att skydda människors hälsa, får partiklar ( $PM_{2,5}$ ) från och med den 1 januari 2015 inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  luft under ett kalenderår (årsmedelvärde).<sup>750</sup> Miljökvalitetsnormen anger föroreningsnivåer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken och är därmed en gränsvärdesnorm.<sup>751</sup>

### 9.2.6.2 Nationellt exponeringsmål för $PM_{2,5}$

Enligt direktivets artikel 15 ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder i syfte att begränsa exponeringen för  $PM_{2,5}$  för att uppnå *det nationella exponeringsminskningsmålet* om detta inte medför oproportionerliga kostnader.

Ett nationellt exponeringsmål är en procentuell minskning av den genomsnittliga exponeringen för en medlemsstats befolkning som fastställs för referensåret. Det är alltså formulerat så att länder med högre halter får ett större minskningskrav än länder med lägre halter.<sup>752</sup>

Regleringen av exponeringsminskningen utvärderas gentemot en *indikator för genomsnittlig exponering* (AEI)<sup>753</sup> som ska utgöra ett mått på befolkningens exponering. Indikatorn ska baseras på mätningar i urban bakgrund på ett bestämt antal platser i hela medlemsländernas territorium.<sup>754</sup> AEI uttrycks i mikrogram per kubikmeter ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) och ska utvärderas som ett glidande treårsmedelvärde för koncentrationen som omfattar alla provtagningspunkter.

747 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XIV.

748 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 19 § punkten 1.

749 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 9 §.

750 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 19 § punkten 2.

751 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

752 Direktiv 2008/50/EG, artikel 2.22.

753 Förklaras i direktiv 2008/50/EG, bilaga XIV.

754 I direktivets bilaga V anges hur många mätpunkter som behövs. Kortfattat kan sägas att antalet mätplatser som behövs baseras på summan av befolkningmängden som finns i tätbebyggelse och tätorter som har fler än 100 000 invånare. Det ska finnas minst en mätplats per miljon invånare som bor i större tätbebyggelse eller tätort.

AEI för referensåret 2010: medelkoncentrationen för åren 2008, 2009 och 2010.<sup>755</sup>

Beroende på vad AIE 2010 är får man ett nationellt exponeringsminskningsmål. Enligt direktivet ser det ut så här:

Exponeringsminskningsmål jämfört AEI för 2010	
Utgångskoncentrationer i $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Exponeringsminskningsmål i procent
<8,5 = 8,5	0
>8,5->13	10
=13-<18	15
=18-<22	20
$\geq 22$	Alla lämpliga åtgärder för att uppnå målet på $18 \mu\text{g}/\text{m}^3$

Det nationella exponeringsmålet *bör* vara uppnått senast år 2020.<sup>756</sup> Det handlar alltså om ett riktvärde. För att avgöra huruvida det nationella exponeringsmålet har uppnåtts använder man AEI 2020.

AEI för 2020: det glidande treårsmedelvärdet för koncentrationen i alla dessa provtagningspunkter för åren 2018, 2019 och 2020.

Luftkvalitetsförordningen 20 § punkten 2 hänvisar i princip endast till luftkvalitetsdirektivet. Bestämmelsen anger att det ska *eftersträvas* att den nationella nivån för befolkningens genomsnittliga exponering av partiklar ( $\text{PM}_{2,5}$ ) från och med den 1 januari 2020, procentuellt ska ha minskats i enlighet med bilaga XIV B till luftkvalitetsdirektivet.<sup>757</sup> Bestämmelsen är ett *riktvärde*, dvs. föroreningsnivåer anges enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken.<sup>758</sup>

Naturvårdsverket antog, inför luftkvalitetsförordningens införande och mot bakgrund av insamlade data, att det egentliga exponeringsindexet (AEI för 2010) skulle hamna någonstans mellan 10 och  $12 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Det skulle innebära ett beting på en minskning med 10 procent mellan 2010 och 2020.<sup>759</sup> Det är Naturvårdsverket som ska fastställa en nationell nivå för den genomsnittliga exponeringen på befolkningen av partiklar ( $\text{PM}_{2,5}$ ). Detta ska göras i enlighet med bilaga XIV A till luftkvalitetsdirektivet.<sup>760</sup> År

755 Om det inte finns uppgifter för 2008, får medelvärdet för koncentrationen från åren 2009 och 2010 eller medelvärdet för koncentrationen för åren 2009, 2010 och 2011 användas.

756 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XIV.

757 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 20 §, punkten 2. Vidare anges att den nationella nivån för den genomsnittliga exponeringen av partiklar ( $\text{PM}_{2,5}$ ) på befolkningen ska baseras på det sammanlagda medelvärdet för koncentrationen av partiklar ( $\text{PM}_{2,5}$ ) på urbana bakgrundsplatser under en treårsperiod, i enlighet med bilaga XIV A till luftkvalitetsdirektivet.

758 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 9 §.

759 Naturvårdsverket, rapport 5884 (oktober 2008), s. 106.

760 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 28 §, punkten 4.



2009 påbörjade Naturvårdsverket övervakning av  $PM_{2.5}$  i urban bakgrundsluft i tre tätorter i landet. Det ska ge ett mått på befolkningens genomsnittliga exponering. Enligt Naturvårdsverket ger beräkningar, baserade på resultaten från mätningar under 2009 – 2011, ett index för genomsnittlig exponering på  $6.6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Det innebär att man i Sverige redan uppnått de krav som ställs för en acceptabel exponeringsnivå ( $<8.5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) med avseende på  $PM_{2.5}$  år 2020.<sup>761</sup>

### 9.2.6.3 Nationell exponeringskoncentrationsskyldighet

Exponeringskoncentrationsskyldigheten är ett gränsvärde för befolkningens exponering av  $PM_{2.5}$ . Exponeringskoncentrationsskyldigheten ligger på  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  och är gemensam för alla medlemsstater. Även här används AEI; den här gången för att granska huruvida den nationella exponeringskoncentrationsskyldigheten har uppfyllts. Det är det glidande treårsmedelvärdet för koncentrationen i alla provtagningspunkter för åren 2013, 2014 och 2015 som ska användas.<sup>762</sup>

Luftkvalitetsförordningen anger, i enlighet med direktivet, att den nationella nivån för den genomsnittliga exponeringen av partiklar ( $PM_{2.5}$ ) på befolkningen, från och med den 1 januari 2015, *inte får* överskrida 20 mikrogram per kubikmeter luft.<sup>763</sup> Det är en gränsvärdesnorm som anger föroreningsnivåer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.<sup>764</sup>

### 9.2.6.4 Gränsvärden för $PM_{10}$ till skydd för människors hälsa

Enligt Luftkvalitetsdirektivet<sup>765</sup> ska medlemsstaterna se till att nivåerna av  $PM_{10}$  i luften inte överskrider  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  i medelvärde under en dag. Nivån får överskridas max 35 ggr per kalenderår. Kvaliteten ska ha varit uppnådd sedan den 1 januari 2005.

Luftkvalitetsförordningen anger att  $PM_{10}$  inte får förekomma i utomhusluft med mer än:

- $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  som dygnsmedelvärde
  - får överskridas max 35 gånger per kalenderår
- $40 \text{ till } 50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  luft som årsmedelvärde.<sup>766</sup>

Miljökvalitetsnormerna anger föroreningsnivåer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken; alltså som *gränsvärden*.<sup>767</sup>

### 9.2.6.5 Svårigheter att klara gränsvärdet

Inför antagandet av luftkvalitetsförordningen (2010:477) fanns redan ett antal dokumenterade överskridanden av EU:s gränsvärden för  $PM_{10}$  i Sverige. Naturvårdsverket gjorde då bedömningen att Sverige inte skulle begära förlängd tidsfrist för partiklar (aktuellt för Stockholms län, Norrköping, Göteborg och Uppsala) eftersom kriterierna för att kunna

761 Naturvårdsverkets hemsida: <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Partiklar-i-luft-PM25-i-urban-bakgrund/> senast besökt den 17 augusti 2013.

762 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XIV.

763 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 20 §, punkten 1.

764 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

765 Direktiv 2008/50/EG, bilaga XI.

766 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 18 §.

767 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

erhålla det inte uppfylldes till fullo, enligt Naturvårdsverket.<sup>768</sup> Det första åtgärdsprogrammet för PM<sub>10</sub> fastställdes 2004 i Stockholms län. Därefter har fler åtgärdsprogram fastställts: Göteborg (2006), Jönköping (2010), Norrköping (2006), Stockholms län (2012), Uppsala (2006) och Örnsköldsvik (2011). Miljö kvalitetsnormen för dygnsmedelvärden (50 µg/m<sup>3</sup>) får överskridas 35 dygn per år. Under 2011 överskreds denna gräns i gaturum i fem av de 21 tätorter som redovisat mätdata (Linköping, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Uppsala). Den övre utvärderingströskeln överskreds i ytterligare åtta kommuner, och endast i två av kommunerna var haltnivån för dygnsmedelvärden lägre än den nedre utvärderingströskeln.<sup>769</sup>

Det som komplicerar åtgärderna för PM<sub>10</sub> är att orsaken till överskridandet är flera källor som delvis är oberoende av varandra. Det gäller t.ex. fordons slitage mot vägbanan, fordons avgaser, men också småskalig vedeldning. Åtgärder som minskar avgasutsläppen med viss mängd minskar inte nödvändigtvis PM<sub>10</sub> lika mycket. Detta har beaktats i de åtgärdsprogram som är riktade mot både NO<sub>2</sub> och PM<sub>10</sub>. Vissa åtgärder kan vara viktiga för att minska PM<sub>10</sub> (dubbdäck, hastighet, vägbanan, gatuhållning mm) men av liten eller ingen betydelse för NO<sub>2</sub>.<sup>770</sup>

EU-domstolen meddelade i maj 2011 en dom<sup>771</sup> där Sverige fälldes för att ha överskridit gränsvärdet för PM<sub>10</sub> under åren 2005-2007 i Stockholm, Södertälje, Norrtälje och Uppsala samt för åren 2005-2006 i Göteborgsområdet. I december 2011 gjorde kommissionen åter gällande att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivets artikel 13 (se till att nivåerna inte överskrider gränsvärdena) och artikel 23 (upprättande av luftkvalitetsplaner) avseende PM<sub>10</sub>. Därtill menade kommissionen att överträdelsen hade en fortlöpande karaktär. Enligt kommissionen hade de dagliga gränsvärdena för PM<sub>10</sub> i luften överskridits under 2008 i zonerna SW 2 (mellersta Sverige), SW 3 (södra Sverige) och SW 4 (Stockholms tätortsområde); under 2009 i zonerna SW 2 (mellersta Sverige) och SW 4 (Stockholms tätortsområde); samt under 2010 i zonerna SW 2 (mellersta Sverige) och SW 4 (Stockholms tätortsområde). Kommissionen anförde vidare att Sverige underlåtit att kommunicera någon fastställd luftkvalitetsplan för de zoner och tätbebyggelser som överskrider gränsvärdena.<sup>772</sup>

Regeringen menade å sin sida, att Sverige faktiskt hade rapporterat luftkvalitetsplaner i enlighet med direktivet och att kommissionens påstående därmed var felaktigt. Dock

768 Naturvårdsverket, rapport 5884 (oktober 2008), s. 13. För att en ansökan om förlängd tidsfrist ska beviljas av kommissionen måste ett antal kriterier vara uppfyllda:

- A) Det är inte möjligt att nå gränsvärdet inom gällande tidsfrist,
- B) En luftkvalitetsplan (åtgärdsprogram) ska ha upprättats för berört område.
- C) Åtgärdsprogrammet ska visa hur gränsvärdena kommer att uppnås till den nya tidsfristen.
- D) Halterna under den nya tidsfristen får inte överstiga den maximala toleransmarginalen för gränsvärdet.

För partiklar gäller även:

- E) Alla lämpliga åtgärder för att uppnå den redan existerande tidsfristen ska ha genomförts på nationell, regional och lokal nivå.
- F) Överskridandet av gränsvärdena beror på platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller långväga intransport.

769 Naturvårdsverket, Årsmedelhalter och exponering av partiklar (PM<sub>2,5</sub>) i urban bakgrund, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Partiklar-i-luft-PM25-i-urban-bakgrund/> senast besökt den 2 april 2013.

770 Gipperth och Pleijel (2008), s. 32.

771 Mål C-479/10 *kommissionen mot Sverige*.

772 Såsom regeringen uppfattat kommissionens skrivelse av den 8 december 2011 (Miljödepartementets svar på kommissionens skrivelse, M2011/3820/R, den 15 februari 2012).

bekräftade regeringen kommissionens beskrivning av överskridandena men underströk att återkommande överskridanden endast omfattade *det dagliga gränsvärdet*, och *inte det årliga gränsvärdet*. Överskridanden hade, enligt regeringen, dessutom endast skett i gatunivå, inte i urban bakgrund. Härefter förklarade regeringen att de såg allvarligt på problemet och klargjorde att det finns en stark politisk vilja, på såväl nationell som lokal nivå, att nå gränsvärdena för PM<sub>10</sub> i hela landet. Regeringen påpekade också att såväl den som berörda myndigheter och kommuner vidtagit kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med problematiken. Efter en redogörelse för de överträdande som ägt rum 2005-2010 beskrev regeringen de vidtagna åtgärderna enligt nedan.<sup>773</sup>

Bland de nationella åtgärderna som regeringen redovisade fanns följande:

**Trängselskatt.** Med stöd av lagen (2004:629) om trängselskatt inleddes ett system med trängselskatt för fordonstrafik i Stockholms innerstad som ett försök. Systemet permanentades från och med 2007. Lagen har sedan utvidgats till att även gälla Göteborg där trängselskatt infördes 2013. Trängselskatten har, enligt regeringen, medfört minskade trafikvolymen i Stockholms innerstad och har inneburit minskade utsläpp av PM<sub>10</sub> i luften med cirka 3 procent.<sup>774</sup>

**Lokala förbud mot trafik med dubbdäck.** Regeringen beslutade 2009 (förordningen 2009:985) om ändring i trafikförordningen (1998:1276) som gör det möjligt att meddela lokala trafikföreskrifter för viss väg eller vägsträcka, med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck. Lokala trafikföreskrifter med sådant förbud har därefter meddelats för gator i Stockholms, Göteborgs och Uppsalas kommuner. Förbuden har, enligt regeringen, visat sig ha en mycket positiv effekt, genom minskade utsläpp av PM<sub>10</sub> i luften.<sup>775</sup>

**Förbud mot trafik med dubbdäck på samtliga vägar inom visst område.** Regeringen beslutade 2011 om förordningen (2011:912) om ändring i trafikförordningen (1998:1276) som utvidgade den redan gällande rätten att meddela lokala trafikföreskrifter för viss väg eller vägsträcka med förbud mot trafik med fordon med dubbdäck, till att även omfatta samtliga vägar inom ett område. Regeringen förväntar sig att förbud mot trafik med fordon med dubbdäck inom ett område kommer att ha mycket positiva effekter.<sup>776</sup>

**Antalet tillåtna dubb i dubbade däck.** Transportstyrelsen beslutade 2009 föreskrifter om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar.<sup>777</sup> Härigenom ändrades föreskrifterna om högsta tillåtna antal dubb i dubbade däck, vilket medförde en genomsnittlig minskning av antalet dubbar i däck med cirka 15 procent. Med hänsyn till däckets livslängd väntas, enligt regeringen, den fulla effekten av de ändrade föreskrifterna först på sikt.<sup>778</sup>

773 Miljödepartementets svar på kommissionens skrivelse, M2011/3820/R, den 15 februari 2012.

774 Ibid.

775 Ibid.

776 Ibid.

777 Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:90) om ändring i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19).

778 Miljödepartementets svar på kommissionens skrivelse, M2011/3820/R, den 15 februari 2012.

**Förbud mot användning av dubbade däck under viss tid av året.** Transportstyrelsen beslutade samtidigt om ändrade föreskrifter gällande användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar.<sup>779</sup> Ändringen handlade om förbud mot användning av dubbade däck under viss tid under året, annat än när det råder vinterväglag. Det innebar att säsongen för tillåten dubbdäcksanvändning minskades med 14 dagar under våren. Med hänsyn till att överskridanden av de dagliga gränsvärdena sker till dominerande del under upptorkningsfasen på våren, bedömde regeringen att de ändrade föreskrifterna skulle ha mycket positiva effekter för nivåerna av  $PM_{10}$  i luften.<sup>780</sup>

**Information om dubbdäckens inverkan på partikelhalten.** Sedan 2004 *informerar* Trafikverket om och tydliggör dubbdäckens betydelse för partikelhalten. Detta har av regeringen bedömts som framgångsrikt, på så sätt att det lagt grunden till förståelse hos allmänheten för behovet av åtgärder och fortsatta beslut angående dubbdäcksanvändning. Användningen av dubbdäck har dock inte minskat med mer än cirka 1-2 procent per år.<sup>781</sup>

Utöver de nationella åtgärderna redovisades ett antal lokala åtgärder i de tätorter där överskridandena ägde rum. Dessa åtgärder handlade bland annat om dammbindning med CMA (kalciummagnesiumacetat), nya vägbeläggningar med hårdare asfalt, tidigare vårrengöring, utvidgad skyltning om förbudet mot tomgångskörning, hastighetsbegränsning i delar av innerstaden till 30 km/h, höjd avgift för boendeparkering, satsningar på kollektivtrafik, marknadsföring kring aktivt däckval, information samt marknadsföring gällande att cykla, gå och åka buss.<sup>782</sup>

Avslutningsvis anförde regeringen att det, för samtliga zoner och tätorter där överträdelser skett under åren 2008-2010, hade fastställts åtgärdsprogram (luftkvalitetsplaner), vilka samtliga rapporterats till kommissionen. Regeringen pekade vidare på att halterna av  $PM_{10}$  i luften i de aktuella zonerna och tätorterna minskat över tid, vilket visar att åtgärderna varit väl lämpade, även om de åtgärder som vidtagits inte varit tillräckliga. Enligt regeringens bedömning bör det dagliga gränsvärdet kunna hållas i samtliga zoner och tätorter inom ett fåtal år.<sup>783</sup>

Även Naturvårdsverket är svagt optimistiskt. Utsläppen av små partiklar ( $PM_{2,5}$ ) var nästan 29 000 ton under 2011, vilket är en minskning med ca 23 procent sedan 1990. Utsläppen av  $PM_{10}$  följer samma trend som  $PM_{2,5}$  - eftersom dessa utsläpp av  $PM_{2,5}$  utgör huvuddelen av de totala utsläppen av  $PM_{10}$ .<sup>784</sup> Frågan är bara om minskningshastigheten är snabb nog för att undvika ytterligare en fällande dom i EU-domstolen.

### 9.2.7 Bly

Bly ger skador på nervsystemet redan vid mycket låga doser. Det handlar framförallt om effekter på hjärnans utveckling hos foster och barn. Exponeringen för bly har minskat kraftigt under de senaste 20 åren, i takt med den minskade användningen av bly i bensin. Exponering för bly sker nu huvudsakligen via livsmedel.<sup>785</sup>

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska det för bly finnas såväl gränsvärde till skydd för män-

779 TSFS (2009:90) om ändring i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19).

780 Miljödepartementets svar på kommissionens skrivelse, M2011/3820/R, den 15 februari 2012.

781 Ibid.

782 Ibid.

783 Ibid.

784 Naturvårdsverket, Utsläpp av  $PM_{2,5}$  till luft minskar, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Partiklar-i-luft-PM25/> senast besökt den 2 april 2013.

785 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s.26.

niskors hälsa som utvärderingströsklar. Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av bly i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI, som anger gränsvärdet till 0,5 µg/m<sup>3</sup> per kalenderår.

Enligt luftkvalitetsförordningen får bly inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 0,5 µg/m<sup>3</sup>, beräknat vid provtagning och mätning av PM<sub>10</sub> under ett kalenderår (årsmedelvärde).<sup>786</sup> Miljökvalitetsnormen är antagen som ett gränsvärde enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.<sup>787</sup>

### 9.2.8 Arsenik, kadmium och nickel samt bens(a)pyren

Samtliga aktuella ämnen är cancerframkallande och det går inte att fastställa någon nedre tröskel för skadlig verkan på människors hälsa. Tanken med att fastställa målvärden är att begränsa exponeringen via inandning men också att begränsa spridning till miljön. Metallerna hamnar i naturens kretslopp genom nedfall till mark och sjöar. De tas upp i grödor och i näringskedjan och innebär på så sätt en risk för hälsan genom exponering via födan. För vissa av de angivna ämnena är exponering via inandning den vanligaste (t.ex. bens(a)pyren), medan andra är främst intas via födan (t.ex. kadmium).<sup>788</sup>

**Arsenik** i omgivningsluften kan orsaka lungcancer. Metallindustrin har tidigare varit en stor källa till utsläpp av arsenik. Berggrunden innehåller arsenik i varierande mängd. Därför kan även vissa malmer innehålla arsenik som förorening. Numera har utsläppen minskat kraftigt på grund av långtgående reningsåtgärder. Källor till arsenik i luften är i huvudsak långväga lufttransporter samt i förekommande fall utsläpp från metallindustri. Högexponerade grupper saknas idag i allmänmiljön utanför arbetsplatser.<sup>789</sup>

**Kadmium** kan ge störd njurfunktion samt försvagnig av skelettet, med ökad risk för benbrott. Utsläpp av kadmium till luft sker främst vid sopförbränning, bland annat till följd av ofullständig insamling av nickel-kadmiumbatterier, metaltillverkning och förbränning av fossila bränslen. En del av det kadmium som släpps ut i atmosfären tas upp i våra grödor. Den största exponeringskällan för kadmium hos den icke-rökande delen av befolkningen är intag via livsmedel. Kadmium förekommer även naturligt i vissa jordar och kan tillföras med handelsgödsel.<sup>790</sup>

**Nickel** i omgivningsluften kan orsaka lungcancer samt allergier. Källor till nickel i luften är i huvudsak långväga lufttransporter, förbränning av oljeprodukter samt viss metallindustri. Betydelsen av enskilda punktutsläpp för luftkvaliteten har minskat betydligt och utgör idag inget hot mot hälsan. Exponering via huden från föremål är däremot vanligt.<sup>791</sup>

**Bens(a)pyren** används som markör för den cancerrikt som polycykliska aromatiska kolväten (PAH) utgör. PAH är cancerframkallande och kan orsaka bland annat lungcancer, cancer i urinblåsan och hudcancer. I Sverige uppskattar man att bens(a)pyren står för cirka hälften av den cancerframkallande effekten av PAH i tätortsluft. PAH bildas vid

786 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 25 §.

787 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

788 Naturvårdsverkets rapport 5882 (oktober 2008), s. 14.

789 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 27.

790 Ibid.

791 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 28.

ofullständig förbränning. Utsläpp sker från till exempel industri, trafik och hushåll. De största källorna utgörs av hushållens uppvärmning (främst vedeldning – på orter med mycket vedeldning, kombinerat med kallt klimat och stillastående luft kan medelvärdet under vinterperioden för bens(a)pyren vara tämligen högt), metallproduktion (i huvudsak aluminiumframställning), framställning av koks samt el- och värmeproduktion. Trafikens bidrag utgör idag en mindre del.<sup>792</sup>

Som redovisades ovan regleras ämnena ifråga på EU-nivå av dotterdirektivet 2004/107/EG. Direktivet föreskriver att det för ämnena antas målvärden och att det finns utvärderingströsklar. Av direktivet framgår att medlemsstaterna, utan att ådra sig oproportionerliga kostnader, ska vidta alla åtgärder som krävs för att se till att koncentrationerna i luften av ämnena från och med den 31 december 2012 inte överskrider angivna målvärden.<sup>793</sup> Målvärdena gäller för den totala genomsnittliga mängden i PM<sub>10</sub>-fraktionen under ett kalenderår och är enligt följande för de olika ämnena:

Arsenik:	6 ng/m <sup>3</sup>
Kadmium:	5 ng/m <sup>3</sup>
Nickel:	20 ng/m <sup>3</sup>
Bens(a)pyren:	1 ng/m <sup>3</sup>

Luftkvalitetsförordningen har infört riktvärden för samtliga värden som ska *eftersträvas*.<sup>794</sup> Normen anger föroreningsnivåer enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken. Värdet ska beräknat vid provtagning och mätning av PM<sub>10</sub> under ett kalenderår:

Arsenik: <sup>795</sup>	6 ng/m <sup>3</sup>
Kadmium: <sup>796</sup>	5 ng/m <sup>3</sup>
Nickel: <sup>797</sup>	20 ng/m <sup>3</sup>
Bens(a)pyren: <sup>798</sup>	1 ng/m <sup>3</sup>

Dessa överensstämmer, som synes, helt med direktivets formuleringar.

### 9.2.9 Sveriges implementering i ljuset av industriutsläppsdirektivet

I analysen av direktivets nivåtyper drogs slutsatsen att direktivets *gränsvärden*, *kritiska nivåer* och *exponeringskoncentrationsskyldighet* är miljökvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet. Vid prövning av anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet måste alltså de nationella reglerna innebära att kraven kan ställas högre än BMT vid beaktande av miljökvalitetsnormerna.

Sverige har också implementerat ovanstående nivåtyper som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.<sup>799</sup> Eftersom de är antagna enligt punkten 1 kan kraven

792 Naturvårdsverkets handbok 2011:1, s. 26.

793 Direktiv 2004/107/EG, artikel 3 som hänvisar till direktivets bilaga I.

794 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 9 §.

795 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 22 §.

796 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 23 §.

797 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 24 §.

798 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 21 §.

799 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 8 §.

ställas högre än BMT vid tillsyn och tillståndsprövning, vilket inkluderar tillståndsprövning av de verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivets bilaga II.<sup>800</sup> Normerna är antagna som förordningar, vilka är rättsligt bindande, och avser all utomhusluft. Möjligheten att höja kraven över BMT-nivån följer av lag. Vad beträffar den rättsliga införlivningen av direktivens krav, i ett snävt perspektiv,<sup>801</sup> uppfyller Sverige enligt min bedömning unionsrättens krav på genomförande. För övriga nivåtyper har Sverige implementerat miljö kvalitetskraven som miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 stycket 2, dvs. riktvärdesnormer.

### 9.2.10 Utvärderingströsklar

För svaveldioxid, kvävedioxid, bensen och PM<sub>2,5</sub> samt för bens(a)pyren och de andra ämnena som regleras i dotterdirektivet ska utvärderingströsklar finnas enligt direktiven. Luftkvalitetsförordningen föreskriver också sådana. Innebörden av utvärderingströsklar är att, beroende på vilken halt av ämnet som man uppmätt hittills, så föreskrivs olika noggrannhet i den fortsatta mätningen. Principen är att ju högre halt, desto noggrannare måste den mätas. Det finns två trösklar: en nedre och en övre utvärderingströskel. Mätningarna eller beräkningarna av luftkvaliteten kan sedan, under en representativ tidsrymd, visa att värdet för en genomsnittsperiod...

...överstiger den övre utvärderingströskeln

...understiger den övre utvärderingströskeln

...understiger den nedre utvärderingströskeln

Om värdet överstiger den övre utvärderingströskeln, så ska kontrollen ske genom mätning som kan kompletteras med beräkning eller mätning med lägre kvalitetskrav. Om värdet understiger den övre utvärderingströskeln, får kontrollen ske genom en kombination av mätning och beräkning. Understiger värdet den nedre utvärderingströskeln får kontrollen ske genom enbart beräkning eller skattning eller en kombination av metoderna.<sup>802</sup> I luftkvalitetsförordningens bilaga 1 anges tröskelvärdena för vart och ett av de aktuella ämnena.

När det gäller ozon nämns inte några utvärderingströsklar men de långsiktiga målen har ungefär samma funktion beträffande hur mätningarna ska gå till:

- I zoner och tätbebyggelse där ozonkoncentrationerna under något av de föregående fem år då mätningar utförts *har överskridit de långsiktiga mål som direktivet anger* ska fasta mätningar göras.<sup>803</sup>
- I zoner och tätbebyggelse där koncentrationerna under vart och ett av de fem föregående år då mätningar utförts *underskrider de långsiktiga målen för ozon* ska antalet provtagningspunkter för fasta mätningar fastställas i enlighet med avsnitt B i bilaga IX.<sup>804</sup>

800 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

801 Med snävt perspektiv menar jag att de vidare implementeringskraven inte har beaktats, t.ex. huruvida Sverige uppfyller unionsrättens krav på att individer ska kunna hävda sin rätt vid nationella domstolar och huruvida Sverige faktiskt nått resultaten.

802 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 27 §.

803 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 28 § p. 2. som hänvisar till luftkvalitetsdirektivet, artiklarna 9-11.

804 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 28 § p. 2. som hänvisar till luftkvalitetsdirektivet artik-

### 9.2.11 Kommuner och Naturvårdsverket ansvarar för kontrollen

För vissa av miljökvalitetsnormerna är det kommunerna som ansvarar för kontrollen av att normen följs inom kommunen. Kontrollen ska ske genom mätningar,<sup>805</sup> beräkningar eller skattning, genom analyser samt genom redovisningar och rapportering enligt vissa anvisningar, och får även ske genom samverkan mellan flera kommuner.<sup>806</sup> Till skydd för människors hälsa är kommunen ansvarig för kontrollen av gränsvärdesnormerna för svaveldioxid, kvävedioxid, kolmonoxid, bensen, PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub> och bly samt målvärdena för arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren.

Om kontrollen visar att en föroreningsnivå som anges i miljökvalitetsnormerna kan *antas* komma att överskridas i en kommun (den behöver alltså inte överskridas), ska kommunen omedelbart underrätta Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser.<sup>807</sup> Blir Naturvårdsverket underrättat ska det undersöka behovet av ett åtgärdsprogram.<sup>808</sup> Kommer verket då fram till att ett åtgärdsprogram behövs, så ska det rapportera detta till de berörda länsstyrelserna.<sup>809</sup>

Ämnesförekomsten i regional och urban bakgrund är det Naturvårdsverket som ska kontrollera. Detta ska göras i enlighet med luftkvalitetsdirektivets bilaga III A1 som anger att luftkvalitet ska utvärderas i alla zoner och all tätbebyggelse i enlighet med vissa kriterier, samt bilaga III B2, som anger hur mätplatsen för provtagningspunkten ska väljas när det gäller skydd av växtlighet och naturliga ekosystem.<sup>810</sup> Naturvårdsverket ska kontrollera förekomsten av svaveldioxid och kväveoxider i regional bakgrund, partiklar (PM<sub>2,5</sub>) i urban bakgrund samt förekomsten av ozon.<sup>811</sup>

Visar kontrollen att värdena kan komma att överskridas så ska Naturvårdsverket undersöka behovet av ett åtgärdsprogram. Finns ett sådant behov så ska Naturvårdsverket rapportera det till berörda länsstyrelser.<sup>812</sup>

### 9.2.12 Tröskelvärde för larm

För svaveldioxid, kvävedioxid och ozon ska det finnas tröskelvärden för larm (och för ozon även ett särskilt tröskelvärde för information). Tröskelvärde för larm innebär att redan vid risk för överskridande så ska kommunen upprätta ett åtgärdsprogram för åtgärder som på kort sikt behövs för att minska den risken.<sup>813</sup> Om det gäller ozon så är det Naturvårdsverket som ska göra det.<sup>814</sup> Åtgärdsprogrammet ska följaktligen ange vilka åtgärder som ska vidtas

larna 9-11.

805 Om kontrollen sker genom mätningar, ska mätningen ske i de områden och på de platser där det är sannolikt att befolkningen exponeras för de högsta koncentrationerna, och i de områden och på de platser som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för.

806 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 26 §.

807 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 30 §.

808 Åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken.

809 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 31 §.

810 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 28 § punkten 1.

811 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 28 §, punkterna 2 och 3.

812 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 31 §.

813 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 45 §. Det kortsiktiga åtgärdsprogrammet ska enligt 45 § uppfylla kraven för *handlingsplan* enligt artikel 24 i luftkvalitetsdirektivet. Jämför ovan om Mål C-237/07 *Jacenek* som handlar om enskildas rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan när gränsvärden och tröskelvärden överskrids.

814 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 46 §.



för att minska själva risken men också varaktigheten av risken. Eftersom det handlar just om att snabbt minska risken är det kortsiktiga åtgärder man tänker sig. Det är den akuta risken som ska undanröjas. Det innebär att åtgärdsprogrammen, om det finns behov av det, till och med får avbryta verksamhet (om än endast tillfälligt) som bidrar till risken. Åtgärdena får också omfatta åtgärder som avser motorfordonstrafik, byggnadsarbeten, fartyg som ligger i hamn, användningen av industrianläggningar eller industriprodukter och uppvärmning av bostäder. De få även omfatta särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, t.ex. barn.<sup>815</sup> När ett sådant åtgärdsprogram upprättas ska samråd ske med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.<sup>816</sup>

Om ett tröskelvärde för larm verkligen överskrids eller om risken blir så överhängande att det kan antas att tröskelvärdet kommer att överskridas, så ska kommunen omedelbart informera såväl allmänheten som Naturvårdsverket, berörda länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.<sup>817</sup> Om det gäller ozon är det Naturvårdsverket som omedelbart ska informera allmänheten, hälso- och sjukvårdsinstitutioner samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Beträffande ozon gäller detta även då tröskelvärdet för information överskrids eller kan antas komma att överskridas.<sup>818</sup> Informationen till allmänheten ska ske genom press, radio, tv, Internet eller på annat lämpligt sätt och informationen ska innehålla:<sup>819</sup>

- Uppgifter om vilken typ av tröskelvärde som överskridits.
- Uppgifter om datum, tid och plats för överskridandet.
- Uppgift om orsaken till överskridandet, om den är känd.
- En prognos om förändring i koncentrationen.
- En prognos om vilka geografiska områden som berörs.
- En prognos om överskridandets varaktighet.
- Uppgifter om vilka grupper av befolkningen som berörs, särskilt riskgrupper
- En beskrivning av möjliga symptom.
- Uppgifter om hur de berörda grupperna ska skydda sig.
- Uppgifter om var mer information kan fås.
- Uppgifter om de sektorer som står för de största utsläppen samt rekommenderade åtgärder för att minska utsläppen.

*Tröskelvärdet för larm för svaveldioxid är 350 µg svaveldioxid/m<sup>3</sup> luft som ett medelvärde*

815 Direktiv 2008/50/EG, artikel 24. Kommissionen har tagit fram exempel på bästa praxis för upprättande av handlingsplaner på kort sikt; se t.ex. Kommissionens rapport (2012); *Best practices for Short term action plans*.

816 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 47 §

817 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 43 §.

818 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 43 § andra stycket.

819 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 44 §

under tre på varandra följande timmar i ett område som är representativt för luftkvaliteten, och minst 100 kvadratkilometer stort eller i en tätbebyggelse.<sup>820</sup>

*Tröskelvärdet för larm* är för kvävedioxid 400 µg kvävedioxid/m<sup>3</sup> luft som ett medelvärde under tre på varandra följande timmar i ett område som är representativt för luftkvaliteten och minst 100 kvadratkilometer stort eller i en tätbebyggelse.<sup>821</sup>

*Tröskelvärdet för larm* är för ozon 240 µg ozon/m<sup>3</sup> luft som ett medelvärde under en timme.<sup>822</sup>

*Tröskelvärdet för information* är för ozon 180 µg ozon/m<sup>3</sup> luft som ett medelvärde under en timme.<sup>823</sup>

### 9.2.13 Information

Kommunerna ska kostnadsfritt, genom Internet eller på annat lämpligt sätt, informera om koncentrationerna av svaveldioxid, kvävedioxid, kolmonoxid, bensen, PM<sub>2,5</sub> och PM<sub>10</sub>, bens(a)pyren, arsenik, kadmium, nickel och bly. Informationen ska vara tillgänglig för allmänheten eller andra som är berörda, eller har intresse av den.<sup>824</sup> Informationen ska alltid innehålla uppgifter om:

- Eventuella överskridanden av de föroreningsnivåer som anges i miljökvalitetsnormerna.
- Eventuella överskridanden av tröskelvärden för larm.
- Vilken bedömning som kommunerna gör i fråga om överskridanden.
- Eventuella följder för människors hälsa.

Informationen ska uppdateras varje dag för koncentrationerna av svaveldioxid, kvävedioxid och PM<sub>10</sub>; om det är möjligt en gång i timmen. Informationen om bensen, PM<sub>2,5</sub>, bly ska ges i form av ett genomsnittsvärde av koncentrationen för de tolv senaste månaderna och uppdateras minst var tredje månad, helst en gång i månaden.<sup>825</sup> Vad gäller koncentrationerna av bens(a)pyren, arsenik, kadmium och nickel ska informationen uppdateras minst var tolfte månad.<sup>826</sup> Informationen ska alltid innehålla uppgifter om:

- Eventuella överskridanden av de föroreningsnivåer som anges i miljökvalitetsnormerna.
- Vilken bedömning som kommunerna gör i fråga om överskridanden.
- Eventuella följder för människors hälsa.<sup>827</sup>

820 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), bilaga 2.

821 Ibid.

822 Ibid.

823 Ibid.

824 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 38 §.

825 Ibid.

826 Ibid.

827 Ibid.

Naturvårdsverket, som kontrollerat de regionala bakgrunds nivåerna för svaveldioxid kvävedioxid och PM<sub>2,5</sub> samt koncentrationerna av ozon, ska också kostnadsfritt, genom Internet eller på annat lämpligt sätt, informera om detta. Informationen ska vara tillgänglig för allmänheten eller andra som är berörda eller har intresse av den.<sup>828</sup> Informationen om koncentrationen svaveldioxid i regional bakgrund ska alltid innehålla uppgifter om eventuella effekter för växtligheten.<sup>829</sup> Informationen ska under mätperioden uppdateras varje dag (om möjligt en gång i timmen) samt alltid innehålla uppgifter om överskridande av riktvärden och målvärden för människors hälsa, av tröskelvärdena för larm och information och eventuella följder för människors hälsa och växtligheten.<sup>830</sup>

Naturvårdsverket ska också upprätta de listor över de zoner och tätbebyggelser där nivåerna av metaller och PAH *understiger* de respektive målvärdena (och där nivåerna ska hållas kvar) samt en lista över de zoner och den tätbebyggelse där nivåerna överskrider målvärdena.<sup>831</sup>

### 9.3 Ansvaret enligt 5 kap. 3 § miljöbalken

För en allmän översikt av hur ansvaret enligt 5 kap. 3 § miljöbalken är utformat, samt implikationerna av detta, hänvisas till arbetets generella del om att reglera miljökvalitet i Sverige. Nedan fokuseras på hanteringen av miljökvalitetsnormer för luft.

#### 9.3.1 Tillsyn och prövning

Som framkom i det allmänna kapitlet har lagstiftaren satt en mycket hög tilltro till att kunna följa miljökvalitetsnormer genom tillämpning av miljöbalken 2 kap. vid tillståndsprövning och tillsyn. Tillsyn är alltså det sätt genom vilket *tillsynsmyndigheterna* kan ta sitt ansvar enligt 5 kap. 3 § miljöbalken för att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft följs. Miljööverdomstolen har konstaterat, med hänvisning till MÖD 2006:28, att en tillsynsmyndighet har möjlighet ingripa mot den som ger upphov till olägenhet, också om detta är en rörlig källa.<sup>832</sup> I många kommuner har man emellertid inte kunnat fastställa med tillräcklig säkerhet om miljökvalitetsnormerna följs eller inte. Detta kan, enligt Luftguiden, bero på brister i kontrollen eller att det kan vara svårt att avgöra om normen följs eller inte.<sup>833</sup>

Enligt Naturvårdsverkets handbok *Luftguiden*<sup>834</sup> fanns emellertid fram till 2013 endast två kända förelägganden som anknöt till en miljökvalitetsnorm i syfte att nedbringa halter. I det ena föreläggandet från miljönämnden Göteborgs stad,<sup>835</sup> som syftade till att nedbringa *halterna från vägtrafiken* för att följa miljökvalitetsnormen för kvävedioxid, förelades väghållarna att utreda möjliga åtgärder inom sina ansvarsområden för att minska risken för överträdelse av miljökvalitetsnormen för kvävedioxid. I det andra föreläggandet gällde det åtgärder för att minska kväveoxidutsläpp från fartygstrafik i Helsingborgs hamn. Föreläggandet innebar att man skulle förse fartygsmotorer med katalytisk avgasrening och syftade till

828 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 39 §.

829 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 40 §.

830 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 41 §.

831 Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 29 §.

832 Miljööverdomstolens mål 1956-10.

833 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 61.

834 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 61 f. I bilaga 4c redovisas tillsynsärenden med avseende på miljökvalitetsnormen för utomhusluft.

835 Ärende daterat 2009-02-17.

att öka förutsättningarna för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid.<sup>836</sup> Således är endast två förelägganden i tillsynsärenden som syftar till att få verksamheter att minska sina utsläpp, så att miljö kvalitetsnormer för utomhusluft ska kunna följas, kända. Det finns också ett tillsynsbeslut gällande lokaliseringen av en öppen förskola. Lokaliseringen bedömdes inte som lämplig då det förelåg höga buller och föroreningshalter i förskolans utomhusmiljö. Verksamheten förbjöds.<sup>837</sup> Syftet med förbudet var emellertid inte att få ned utsläppshalterna.

I ett mål från Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen,<sup>838</sup> hade klagandena ursprungligen gjort en anmälan till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun och begärt att nämnden, i sin egenskap av operativ tillsynsmyndighet, dels skulle vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids utmed den delen av Hornsgatan som berör dem, dels skulle förelägga berörda verksamhetsutövare att genomföra de åtgärder som regeringen lagt fast i ett åtgärdsprogram, som faller inom kommunens kompetens, och som kan förbättra luftsituationen för anmälarna. Mark- och miljödomstolen fann sammanfattningsvis följande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar inte tillsyn över åtgärdsprogrammet som sådant men nämnden ska kontrollera att miljö kvalitetsnormerna följs. Enbart konstaterandet att en åtgärd som pekats ut i åtgärdsprogrammet avseende kvävedioxid och partiklar inte utförts, kan inte läggas till grund för ett tillsyns ingripande enligt 26 kap. miljöbalken. Ett tillsyns ingripande kan beslutas först sedan miljö- och hälsoskyddsnämnden, inom ramen för den operativa tillsynsverksamheten, kommit fram till att samtliga förutsättningar för ett sådant ingripande är uppfyllda. Eftersom utredningen visade att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM<sub>10</sub>) fortfarande överskreds på Hornsgatan, var det i och för sig nödvändigt att vidta åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormerna. Eftersom det inte var möjligt att i målet ta ställning till om samtliga förutsättningar för ett tillsyns ingripande var uppfyllda, så skulle målet i de delarna återförvisas till nämnden för ny handläggning. Detta eftersom det ankommer på miljö- och hälsoskyddsnämnden att, inom ramen för sin tillsynsverksamhet, fortsätta utreda frågan och eventuellt besluta om ett tillsyns ingripande. Idag<sup>839</sup> finns inget föreläggande gällande ovanstående registrerat.<sup>840</sup>

### 9.3.1.1 Avvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken

I MÖD 2007:5 (Renova, Sävenäs) gjordes avvägningen enligt första stycket, trots att det handlade om en gränsvärdesnorm. Detta eftersom 16 kap. 5 § miljöbalken, som vid den tiden innehöll den bestämmelse som i stor utsträckning svarar mot dagens 2 kap. 7 § andra stycket (dvs. strängare krav än bästa tillgängliga teknik), endast gällde vid prövning av ny verksamhet. Den sökta verksamheten ansågs av Miljööverdomstolen utgöra ”befintlig verksamhet.” Däremot fanns vid den tiden ett andra stycke i 2 kap. 7 § som avsåg *alla typer* av miljö kvalitetsnormer och som innebar att avvägningen enligt 7 § första stycket inte

836 Se MÖD 2006:28.

837 Naturvårdsverkets handbok 2014:1 s. 61. MÖD 2011:26.

838 Mål nr M 3769-11, dom meddelad 2012-07-09.

839 Den 5 maj 2014.

840 Det enda som hittades på Stockholms stads söksida ”Insyn”, där ärende- och beslutsdokument publiceras, gällande aktuellt ärende var det överklagade beslutet från april 2009, i vilket miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade att *uppmåna* Stockholms stad, genom sin trafiknämnd, att inom 6 månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan i Stockholms kommun till endast bussar i linjetrafik (<http://www.insyn.stockholm.se/>).

fick medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosattes. Det gick alltså inte att ställa strängare krav på grund av en miljö kvalitetsnorm men möjligheterna att lindra kraven enligt övriga hänsynsregler minskades avsevärt.

I Sävenäsmålet konstaterade Miljööverdomstolen, beträffande kväveoxidutsläppen, att bolagets utsläpp av kväveoxider från avfallsförbränningen - som utgjorde en relativt stor punktkälla - hade betydelse för *totalbelastningen* av kväveoxider på miljön, mätt som ton per år. På grund av den höga utsläppspunkten bidrog den emellertid endast i liten del till halterna av kvävedioxid i gatunivå i centrala Göteborgsregionen. Utsläppen från avfallstransporterna, som till största delen rörde sig inom regionen och i anläggningens närområde, skedde däremot i gatunivå. Därmed bidrog de i stort sett i sin helhet till de kvävedioxidhalter som byggdes upp utmed transportlederna i Göteborgsområdet. Av det drog miljööverdomstolen slutsatsen att behovet av utsläppsminskning från bolagets verksamhet (förbränningen) främst motiverades av totalbelastningen på miljön, i ett storskaligt perspektiv. Behovet av utsläppsminskning från transporterna motiverades däremot av att de bidrog till haltnivåer skadliga för hälsan och till en risk för överskridande av miljö kvalitetsnormer lokalt i Göteborgsområdet.<sup>841</sup>

Mot bakgrund av avfallstransporternas utsläpp av främst kväveoxider, utsläppens betydelse för människors hälsa, den geografiska anknytningen till Göteborgsregionen samt svårigheterna att i denna region klara gällande miljö kvalitetsnormer, ansåg Miljööverdomstolen att det i detta fall var motiverat att, genom villkor, säkerställa att miljö påverkan på grund av avfallstransporterna även i fortsättningen begränsades (jämför 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken i den gamla lydelsen). Miljööverdomstolen prövade alltså dessa enligt 2 kap. 7 § andra stycket enligt sin dåvarande lydelse. De avfallstransporter som Miljööverdomstolens ansåg ha sådan anknytning till förbränningsverksamheten att de kunde regleras i målet var de som har Sävenäsanläggningen som slutdestination. Det gällde transporter från omlastningsstationer, lager och sortering till anläggningen, samt direkttransporter från närområdet. De insamlingstransporter som skedde från enskilda hushåll och övriga avfallsproducenter med omlastningsstationer, lager och sortering som slutdestination borde, enligt Miljööverdomstolen, inte omfattas av regleringen.

De ytterligare krav som kan ställas på verksamheten, med anledning av en miljö kvalitetsnorm omfattar alltså även transporter i närområdet till och från verksamheten. Antagligen gäller detta alla typer av miljö kvalitetsnormer, enligt den prövning som idag sker enligt 7 § första stycket, eftersom Miljööverdomstolens prövning i Sävenäsmålet inte handlade om möjligheten att ställa strängare krav än vad hänsynsreglerna i övrigt kunde ställa. Domstolen verkar ändå ha ansett att de krav som ställdes var strängare än vad som hade kommit att beslutas om, för det fall det inte hade varit fråga om ett överskridande av miljö kvalitetsnormen. Det fördes emellertid inga ingående resonemang varken kring rimligheten av dessa villkor eller kring huruvida de var tillräckliga för att följa miljö kvalitetsnormen i fortsättningen.

841 Miljööverdomstolen noterade härvid att det också fanns intresse av att kunna begränsa även transporternas bidrag till totalbelastningen men konstaterade att transporternas bidrag i det perspektivet var litet i förhållande till utsläppen från förbränningen, att totalbelastningen på miljön begränsas genom generella bestämmelser för transportsektorn som helhet samt att en sådan reglering inte bör ske i ett enskilt tillståndsmål (jämför NJA 2004 s. 421).

### 9.3.1.2 Tillämpningen av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken

I den mån det handlar om gränsvärdesnormer kan krav ställas redan när det finns risk för att en sådan överträds (se ovan). Det innebär att gränsvärdesnormer ska följas så snart som möjligt även om det datum som normen ska vara uppfylld ligger i framtiden. Ett exempel på aktivitet redan innan aktuellt datum är det ovan nämnda föreläggandet rörande Helsingborgs hamn (MÖD 2006:28). Tidpunkten då miljö kvalitetsnormen senast skulle uppnås inte hade inträffat vid tiden för föreläggandet (dock vid tiden för målets avgörande). Miljööverdomstolen ansåg ändå att tillsynsinspektionen var befogat med hänvisning till att det var visat att det fanns risk för att normen skulle överskridas. Detta är också väl i överensstämmelse med den EU- rättsliga principen om att en medlemsstat (inklusive dess domstolar och myndigheter) måste avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.<sup>842</sup>

### 9.3.2 Planläggning

Kommunernas planering anses generellt ha stor betydelse för genomförandet av miljö kvalitetsnormer. Av Luftguiden<sup>843</sup> framgår t.ex. följande.

Åtgärder kan även vara hur planeringen (t.ex. via PBL) i berörd kommun eller region ska inriktas för att på kort och lång sikt främja ett uppfyllande av aktuell miljö kvalitetsnorm. En åtgärd kan t.ex. vara att ta upp förhållningssätt till planläggning som kan föranleda högre halter eller fler exponerade av nivåer över normen. Exempel kan vara att ventilationen i gaturum försämrats, planläggning för anläggningar som kan öka utsläppen, t.ex. centrala parkeringsanläggningar, eller för att begränsa utsläppen, t.ex. främja bostäder/ arbetsplatser i lägen med goda förutsättningar för gång, cykel eller kollektivtrafik. Andra exempel kan vara förhållningssätt till nyinstallation av eldstäder för fastbränsle.

En central vägledning för just miljö kvalitetsnormer för luft i fysisk planering saknas förvisso<sup>844</sup> men området berörs i andra handböcker och vägledningar, t.ex. *Miljö kvalitetsnormer för luft. En vägledning för detaljplanläggning med hänsyn till luftkvalitet* från Länsstyrelsen i Stockholms (2005), *Miljö kvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare* (2006) från Boverket samt ovan citerade *Luftguiden. Handbok om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft* (2011) från Naturvårdsverket.

I vägledningen från länsstyrelsen identifieras fem typsituationer där miljö kvalitetsnormer för utomhusluft särskilt bör uppmärksammas i samband med planarbetet:

- Där planläggningen ökar koncentrationerna genom att utluftningen minskar.
- Planer som medför påtaglig trafikökning.
- Planer med bostäder i områden där överskridanden kan förekomma.
- Detaljplaner för vägar.
- Detaljplaner som medger (industriella) verksamheter vars utsläpp kan bidra till ökade halter av luftföroreningar.<sup>845</sup>

842 Se t.ex. mål C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL (Wallonska avfallsmålet)*, punkten 45 och Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl* punkten 60.

843 Naturvårdsverkets handbok 2014:1, s. 88.

844 Lerman och Hedlund (2013), s. 9.

845 Länsstyrelsen i Stockholms län (2005), s. 11.

### 9.3.2.1 Miljökvalitetsnormer vid antagandet av detaljplan

I november 2013 meddelade Mark- och miljööverdomstolen dom i P 11451-12 som handlade om en överklagad detaljplan för Slussen, som antagits av Stockholms stad i december 2011. I miljökonsekvensbeskrivningen som låg till grund för antagandet av den överklagade detaljplanen angavs bland annat att miljökvalitetsnormerna för  $PM_{10}$  överskreds, eller var nära att överskridas, på ett flertal platser inom området.

Kommunen hade i sammanhanget hänvisat till att det i översiktsplanen angavs att stadens hållning var att det var rimligt med lokala försämringar av luftkvaliteten, där få människor stadigvarande vistades om det samtidigt förbättrade luften för många människor på andra platser i staden. De klagande menade dock att miljökvalitetsnormen inte kunde åsidosättas genom en hänvisning till vad kommunen angett i sin översiktsplan. De påpekade också att ytor som var specifikt planerade för gång- och cykeltrafik inte var att anse som ”områden där få människor stadigvarande vistades” samt det inte framgick att planen skulle förbättra luften på många andra platser i staden. De klagande åberopade i sammanhanget EU domstolens dom i mål C-479/10, *Kommissionen mot Sverige*, där Sverige fälltts för att ha överskridit miljökvalitetsnormen för  $PM_{10}$ .

Beträffande miljökvalitetsnormerna gjorde Mark- och miljööverdomstolen huvudsakligen följande överväganden. Enligt plan- och bygglagen ska miljökvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken följas vid planläggning. Myndigheter och kommuner ska, som framgår av 5 kap. 3 § miljöbalken, ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs. Detta innebär att planering och planläggning ska ske på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas. I luftkvalitetsförordningen finns föreskrifter om föroreningsnivåer för bland annat kvävedioxid och inandningsbara partiklar ( $PM_{10}$ ). Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår, i den sammanfattande bedömningen av jämförelsen mellan nollalternativet och planförslaget, att i planförslaget för Slussen år 2030 skapas områden med lägre luftföroreningshalter jämfört med nollalternativet. I några få områden blir halterna högre än i nollalternativet. Sammanfattningsvis bedöms att människors exponering för luftföroreningar minskar med planförslaget jämfört med nollalternativet. Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen pröva kommunens beslut att anta en detaljplan bland annat om det kan befaras att beslutet innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs eller om en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Länsstyrelsen har beslutat att antagandebeslutet inte ska prövas. Detta innebär att länsstyrelsen funnit att det inte kan befaras att en miljökvalitetsnorm inte följs eller att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Att miljökvalitetsnormer följs är ett sådant intresse som i första hand bevakas av länsstyrelsen enligt plan- och bygglagen. Vad som framkommit i utredningen föranleder inte Mark- och miljööverdomstolen att göra någon annan bedömning än den länsstyrelsen gjort. Det finns därför inte skäl att upphäva planen på grund av att den strider mot bestämmelserna om miljökvalitetsnormer.

Först konstaterade Mark- och miljööverdomstolen alltså att intresset av att följa miljökvalitetsnormer i första hand bevakas av länsstyrelsen. Därefter prövade den om det fanns något som kunde föranleda Mark- och miljööverdomstolen att göra en annan bedömning. Det är inte möjligt att utläsa vad som skulle ha kunnat få domstolen att göra en annan bedömning. Möjligen betyder formuleringen ”i första hand” att den tänker sig någon form av uppenbarhetsrekvisit för att frångå länsstyrelsens mening i sådana frågor.

### 9.3.2.2 Miljökvalitetsnormer vid bygglovsprövning

Tidigare nämnda mål 6306-06 från Kammarrätten i Stockholm<sup>846</sup> handlade om bygglov till ett underjordiskt garage under Högalidsparken. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholm hade lämnat bygglov och en närboende bostadsrättsinnehavare klagade till länsstyrelsen och pekade på att garaget skulle medföra ökad trafik och bidra till att miljökvalitetsnormen för kvävedioxider skulle överskridas i området. Länsstyrelsen menade att plan- och bygglagens hänvisning till miljökvalitetsnormer gjordes i lagens andra kapitel och att det kapitlet inte var tillämpligt eftersom bygget skulle ske inom detaljplanelagt område. Vidare, påpekade länsstyrelsen, så är störningar av biltrafik sådant som får tålas i Stockholms innerstad. Enligt länsstyrelsen saknades anledning att upphäva lovet p.g.a. att garaget skulle medföra betydande olägenheter för omgivningen (3 kap. 2 § plan- och bygglagen).<sup>847</sup> Bostadsrättsinnehavaren klagade vidare till länsrätten som upphävde bygglovet och skickade tillbaka ärendet med hänvisning till att länsstyrelsen inte prövat bygglovs inverkan på miljökvalitetsnormerna för kvävedioxider och partiklar. Sedermera upphävde kammarrätten i Stockholm länsrättsens dom då den gick på länsstyrelsens linje och menade att bestämmelserna om miljökvalitetsnormer inte var tillämpliga i detta fall, eftersom bygget gällde ett planlagt område.

Kammarrättens dom illustrerar därmed skillnaden i hur miljökvalitetsnormer ska beaktas, beroende på om bygglov söks inom eller utom detaljplanelagt områden. Tanken är att man redan genom detaljplanen ska ha prövat markens lämplighet för bebyggelse och därmed de frågor som täcks av 2 kap. plan- och bygglagen.

I en expertanalys på JP Infonet<sup>848</sup> resonerar Bengtsson kring huruvida man i ett sådant fall ändå skulle kunna ta direkt hänsyn till en miljökvalitetsnorm genom att byggnadsnämnden beslutade om anstånd med att avgöra bygglovsfrågan; dvs. om kommunen satt igång ett arbete med att ändra planen, t.ex. för att tillgodose en miljökvalitetsnorm. Som påpekas av Bengtsson är detta ett alternativ som endast byggnadsnämnden disponerar över, genom det kommunala planmonopolet. En överinstans kan inte i samband med överklagande sätta ärendet på sådan väntelista. Som alternativ, visar Bengtsson på möjligheten för länsstyrelsen att på eget initiativ ta till sig bygglovsbeslutet och, om det skulle strida mot en miljökvalitetsnorm, upphäva beslutet. Ett sådant agerande från länsstyrelsens sida skulle emellertid förutsätta att länsstyrelsen i förväg förordnat för området att alla bygglov ska godkännas av länsstyrelsen.<sup>849</sup>

Som konstaterades redan i den inledande delen har PBL reviderats sedan detta avgörande. Syftet med revisionen i detta avseende var att klargöra att lov inom detaljplanerat område *inte* allmänt ska prövas mot hänsynsreglerna i 2 kap. plan- och bygglagen (förutom mot vissa angivna lagrum i 2 kap. bland vilka 10 § som reglerar att miljökvalitetsnormer ska följas, inte ingår).<sup>850</sup> Det innebär i sin tur att varken nya

846 Kammarrättens dom den 18 juli 2007, 6306-06.

847 Hänvisningen till 3 kap. 2 § PBL relaterar till de faktiska störningarna, inte till miljökvalitetsnormer som formellt hinder; därav länsstyrelsen uttalande att störningar från biltrafik är sådant som skäligen måste tålas av den som bor i ett tätbebyggt område i Stockholms innerstad.

848 Startside: <http://www.jpinfonet.se/>

849 Bengtsson (2007). Enligt 11 kap. 12 § plan- och bygglagen kan regeringen eller länsstyrelsen för ett visst geografiskt område, om det finns särskilda skäl, besluta om att beslut i ärenden om lov och förhandsbesked ska expedieras till länsstyrelsen. Områdena kan med hänsyn till omständigheterna göras större eller mindre. I bland behöver området kanske inte omfatta mer än en enda fastighet.

850 Jfr 9 kap. 30 § PBL.



miljökvalitetsnormer eller försämrad situation för befintliga miljökvalitetsnormer kan hindra lov, utan att detaljplanen först ändras.

#### 9.4 Åtgärdsprogram för luft

För flertalet ämnen finns det för vissa situationer angivet att behovet av ett åtgärdsprogram ska undersökas och att åtgärdsprogram sedermera ska upprättas. I det här kapitlet kommer åtgärdsprogram för luft att hanteras mer specifikt. För en redogörelse av åtgärdsprogram enligt miljöbalken 5 kap. 6 § i allmänhet hänvisas till kapitlet ovan, delen om att generellt reglera miljökvalitet i Sverige.

Åtgärdsprogram för luft som hittills tagits fram gäller för partiklar ( $PM_{10}$ ) och kvävedioxid. Det har alltså visat sig svårt att följa dessa normer. De förslag till beslutade åtgärdsprogram som hittills tagits fram för olika kommuner, län eller regioner är:<sup>851</sup>

Göteborg	2006-05-19 Beslut av Länsstyrelsen i Västra Götalands län att fastställa förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för partiklar ( $PM_{10}$ ) i Göteborg.
Göteborgsregionen	2006-05-19 Beslut av Länsstyrelsen i Västra Götalands län att fastställa förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborg.
Helsingborg	2005-06-30 Beslut av regeringen att uppdra åt Länsstyrelsen i Skåne län att upprätta förslag och fastställa åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Helsingborgs kommun.  2009-10-15 Beslut av Länsstyrelsen i Skåne län att fastställa det reviderade åtgärdsprogrammet för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Helsingborg.
Jönköping	2010-12-15 Beslut av Länsstyrelsen i Jönköpings län att fastställa kommunens förslag till åtgärdsprogram för uppfyllande av miljökvalitetsnormen för partiklar ( $PM_{10}$ ) i Jönköping.
Linköping	Antagen av kommunfullmäktige augusti 2014. Åtgärdsprogram för partiklar $PM_{10}$ Linköpings kommun
Malmö	2005-12-20 Beslut av regeringen att uppdra åt Länsstyrelsen i Skåne län att upprätta förslag och fastställa åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Malmö kommun.  2011-08-18 Beslut av Länsstyrelsen i Skåne att fastställa det

851 Naturvårdsverkets vägledning ämnesvis, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/Atgardsprogram-for-luft/> senast besökt den 28 december 2014.

	reviderade åtgärdsprogrammet för att nå miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Malmö.
Norrköping	2006-10-30 Beslut av Länsstyrelsen Östergötland att fastställa Norrköpings kommuns förslag till åtgärdsprogram om prioriterade åtgärder som ska vidtas för att miljökvalitetsnormen för partiklar ( $PM_{10}$ ) ska kunna uppfyllas i Norrköpings kommun.
Skellefteå	2010-12-20 Beslut av Länsstyrelsen Västerbotten att fastställa åtgärdsprogram för uppfyllande av miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Skellefteå.
Stockholms län 2004	2004-12-09 Beslut av regeringen att fastställa åtgärdsprogram för att bidra till att miljökvalitetsnormen för kvävedioxid ska kunna uppfyllas i Stockholms län  2004-12-09 Beslut av regeringen att fastställa åtgärdsprogram för att bidra till att miljökvalitetsnormen för partiklar ( $PM_{10}$ ) ska kunna uppfyllas i Stockholms län.
Stockholms län 2012	2012-12-27 Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut att fastställa åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar ( $PM_{10}$ ) i Stockholms län.
Umeå	2009-06-09 Länsstyrelsen Västerbottens beslut att fastställa åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Umeå.
Uppsala	2006-11-24 Beslut av Länsstyrelsen Uppsala län om att fastställa åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormerna för partiklar ( $PM_{10}$ ) samt kvävedioxid i Uppsala
Örnsköldsvik	2011-10-31 Kommunfullmäktiges beslut att fastställa åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar ( $PM_{10}$ ) i Örnsköldsvik.

Gipperth och Pleijel har i en rapport, framtagen för Naturvårdsverket, från 2008 undersökt och analyserat framtagna åtgärdsprogram för luft.<sup>852</sup> Undersökningen omfattade ungefär hälften av åtgärdsprogrammen ovan. De som *inte* omfattas av Gipperth och Pleijels rapport (helt enkelt eftersom ungefär hälften upprättats efter det att rapporten sammanställdes) är det reviderade åtgärdsprogrammet för Helsingborg, åtgärdsprogrammet för Jönköping, det reviderade åtgärdsprogrammet för Malmö samt åtgärdsprogrammen för Skellefteå, Stockholm 2012, Umeå, Linköping och Örnsköldsvik.

På uppdrag av länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland har en kartläggning av hur miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar (PM10) hanterats i planering och detaljplanläggning enligt plan- och bygglagen utförts år 2013 av Lerman och Hedlund, som presenterats i rapporten *Miljö kvalitetsnormer om luft i planering och rättstillämpning*.<sup>853</sup> Dessa två rapporter ligger i stor utsträckning till grund för framställningen om åtgärdsprogram för luft, nedan.

#### 9.4.1 Upprättande av åtgärdsprogram

Det finns två typer av åtgärdsprogram: långsiktiga och kortsiktiga. Redan om det finns *risk* för att tröskelvärdet för larm om svaveldioxid kan komma att överskridas, så ska kommunen upprätta ett åtgärdsprogram för åtgärder som på kort sikt behövs för att minska risken för överskridande. Dessutom finns de långsiktiga åtgärdsprogrammen; de som vanligen avses när man talar om åtgärdsprogram. Det är om de senare som det här kapitlet kommer att handla om.

Om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska följas ska ett åtgärdsprogram upprättas. Bestämmelser om åtgärdsprogram finns i miljöbalken (se ovan) och i luftkvalitetsförordningen. För miljö kvalitetsnormer för luft är det Naturvårdsverket som ska bedöma behovet av åtgärdsprogram. Finner Naturvårdsverket att ett sådant åtgärdsprogram behövs så ska det rapportera detta till de berörda länsstyrelserna. En länsstyrelse som har tagit emot en sådan rapport ska snarast upprätta ett förslag till åtgärdsprogram, eller överlåta till en eller flera kommuner att göra det. Villkor för att överlåta det till en kommun (flera kommuner) är att det är lämpligt och att de berörda kommunerna är överens med länsstyrelsen om detta.<sup>854</sup>

Om det är lämpligt, ska ett åtgärdsprogram samordnas med åtgärdsprogram för andra miljö kvalitetsnormer och med program som har tagits fram eller ska tas fram av Naturvårdsverket enligt förordningen (2003:65) om nationella utsläppstak.<sup>855</sup> Åtgärdsprogram ska enligt 5 kap. 6 § miljöbalken omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

852 Gipperth och Pleijel (2008).

853 Lerman och Hedlund (2013).

854 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 32 §. Om länsstyrelsen inte delar Naturvårdsverkets bedömning av behovet av åtgärdsprogram, får länsstyrelsen överlämna frågan till regeringen innan länsstyrelsen vidtar någon åtgärd enligt första stycket. Ett sådant överlämnande ska innehålla en redogörelse för länsstyrelsens syn på behovet av åtgärdsprogram. Om länsstyrelsen inte kan komma överens med en kommun om att kommunen ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram, får länsstyrelsen överlämna frågan till regeringen. Ett sådant överlämnande ska innehålla en redogörelse för varför det är lämpligt att kommunen upprättar förslaget, samt en redovisning av det som har kommit fram vid överläggningarna i ärendet.

855 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 34 §.

#### 9.4.1.1 Samråd och deltagande

Samverkansprocessen är viktig när åtgärdsprogram tas fram. Den som upprättar förslaget ska i samrådet<sup>856</sup> sträva efter att komma överens med de berörda myndigheterna och kommunerna om de åtgärder som myndigheterna eller kommunerna kommer att behöva vidta enligt programmet.<sup>857</sup> När samrådet är avslutat, ska den som har upprättat förslaget fastställa åtgärdsprogrammet i de delar som de berörda myndigheterna och kommunerna är överens. I övriga delar (där man inte är överens om vissa åtgärder eller styrmedel) får frågan om att fastställa programmet överlämnas till regeringens prövning.<sup>858</sup>

#### 9.4.1.2 Åtgärdsprogrammets utformning och innehåll

Utöver det som anges i 5 kap. 6 § miljöbalken ska ett åtgärdsprogram enligt luftkvalitetsförordningen innehålla information om:<sup>859</sup>

- Var ett överskridande av en miljökvalitetsnorm inträffat.
- Det berörda området typ, storlek, väderleksförhållanden och skyddsvärda objekt.
- Luftföroreningens typ och hur den har konstaterats.
- Föreningens ursprung.
- Den analys av situationen som har gjorts.
- Genomförda förbättringsåtgärder och effekterna av dem.
- Pågående förbättringsåtgärder.
- Publikationer eller andra dokument som kompletterar ovanstående information.

Enligt Naturvårdsverkets rapport framgår det av de studerade åtgärdsprogrammen att det i många fall har varit svårt att, i samband med att de upprättas, bedöma vilka effekter som olika åtgärder kan komma att ha för halten kvävedioxid eller PM<sub>10</sub>. Därför har det ofta varit svårt att klargöra om en åtgärd haft avsedd effekt när programmen följs upp.<sup>860</sup> Gipperth och Pleijel drar därav slutsatsen, att om effekten av en åtgärd inte kan bedömas i samband med att ett program upprättas, så bör åtgärden heller inte räknas med i den sammanlagda bedömningen av huruvida ett program är tillräckligt omfattande.<sup>861</sup> De granskade åtgärdsprogrammen har, förutom analyser av effekten på halterna och kostnader för åtgärder, omfattat analyser av bland annat genomförbarhet, påverkan på samhällsutvecklingen och möjligheten att nå en norm på lång och kort sikt. Tidpunkt för genomförande anges antingen generellt för hela åtgärdsprogrammet eller specifikt för viss åtgärd. Åtgärder ska vidtas på kort sikt, på lång sikt, kontinuerligt,

856 Samråd enligt 5 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken.

857 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 35 §.

858 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 36 §.

859 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 33 §.

860 Gipperth och Pleijel (2008), sammanfattningen, s. 11 f.

861 Ibid.

snarast eller vid behov. De har även omfattat utredningar av miljökonsekvenser och i de senare programmen även särskilda miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken.<sup>862</sup> Åtgärderna som beslutats är i huvudsak inriktade på att minska utsläppen från trafiken och kan delas in i följande nio kategorier:

- Kollektivtrafik
- Parkeringspolitik
- Miljözoner och tunga fordon
- Begränsad framkomlighet och trafikdämpning
- Upphandling
- Cykeltrafik och gång
- Väghållning
- Information och beteendepåverkande åtgärder
- Övriga åtgärder

Flest åtgärder återfinns inom kategorierna Kollektivtrafik, Parkeringspolitik samt Information och beteendepåverkande åtgärder. Kategorierna med minst antal åtgärder är Miljözoner och tunga fordon, Cykeltrafik och gång samt Övriga åtgärder. Vissa åtgärder kan endast påverka luftkvaliteten indirekt; det handlar i första hand om utredningar och strategier (ca 18 procent av samtliga åtgärder), samt informationsinsatser (ca 14 procent av alla åtgärder). Krav på tillsyn, omprövning och föreskrifter enligt miljöbalken (dvs. åtgärder som framhålls i förarbetena till balken) förekommer i stort sett inte alls.<sup>863</sup>

Åtgärderna riktar sig i stor utsträckning till kommuner och myndigheter i deras egen-skap av verksamhetsutövare eller som ansvariga för planeringen och samhällsutveckling (framförallt transportlösningar). Förutom kommuner och länsstyrelser så är det framförallt olika centrala ämbetsverk som är utpekade att vidta åtgärder. Det förekommer även att kollektivtrafikbolag, parkeringsbolag och större arbetsgivare åläggs att vidta åtgärder, trots att något lagstöd för att ålägga dessa aktörer åtgärder genom åtgärdsprogram inte finns. En stor andel av åtgärderna utgår från att aktörerna tillämpar annan lagstiftning än miljöbalken. I vissa fall åläggs kommuner och myndigheter att vidta åtgärder, trots att det handlar om lagstiftning de inte ens har rätt att tillämpa.<sup>864</sup> Gipperth och Pleijel menar att de flesta åtgärder är allmänt formulerade och att ett klagörande av omfattningen av varje aktörs ansvar saknas.<sup>865</sup> Generellt framgår det dåligt av förslagen till åtgärdsprogram hur urvalet av åtgärder gått till. Samtliga anger ett antal betydelsefulla, men allmänt formulerade, kriterier men inte i något fall har det angetts hur dessa viktats. Det framgår inte heller huruvida det finns åtgärder som valts bort eller varför. Av regeringens beslut 2004 om fastställelse av åtgärdsprogram framgick det dock att vissa föreslagna åtgärder valts bort. Då handlade

862 Gipperth och Pleijel (2008), sammanfattningen, s. 12 f.

863 Ibid.

864 Ibid.

865 Ibid.

det framförallt om åtgärder som krävde lagändring (men som kanske varit mest effektiva för att nå miljökvalitetsnormerna).<sup>866</sup>

Av Lerman och Hedlunds studie framgår att tre av de granskade åtgärdsprogrammen (Umeå, Örnsköldsvik och Jönköping) anger åtgärder för fysisk planering eller planläggning enligt plan- och bygglagen. Programmet avseende Jönköping tar upp åtgärder som avser stadsplanering, dock som hänvisning till sedan tidigare beslutande stadsbyggnadsvision och utbyggnadsstrategi. För Umeå kommun anges, enligt Lerman och Hedlund, markanvändnings- och planeringsåtgärder som ett ”åtgärdsområde”. De åtgärder som sedan räknas upp handlar om att skapa ett bilsnålt samhälle, bland annat genom att komplettera med bebyggelse i centrala lägen, där bilresande kan minimeras, men också om att lokalisera trafikalkstrande anläggningar med hänsyn till deras inverkan på luftmiljön. Åtgärdsprogrammet för Örnsköldsviks innehåller en åtgärd som benämns ”Fysisk planering” och åtgärden preciseras som ”transportsnål markanvändning”.

Lerman och Hedlund drar slutsatsen att fysisk planering är något som i åtgärdsprogrammen betraktas som relevant för luftkvaliteten på längre sikt. Framför allt är det planeringens strukturerande effekt och följeffekter för tillgänglighet och resbehov som uppmärksammas. Tanken är att genom fysisk planering dämpa efterfrågan på bilresor och därmed gynna god luftkvalitet. Några verkliga anvisningar för planläggning finns emellertid inte i programmens åtgärds kataloger – annat än möjligen indirekt, i och med att parkeringsåtgärder eller åtgärder i gatunätet redovisas. Inget av åtgärdsprogrammen identifierar, enligt Lerman och Hedlund, behov av planändringar, alternativ inriktning av pågående planprojekt eller restriktioner för planläggning som åtgärder för att följa normerna.<sup>867</sup>

I Stockholms län överskrids normen för kvävedioxid i sex av de 26 kommunerna. Mätningar visar att halterna av kvävedioxid förvisso har minskat under de senaste 20 åren, men mätningarna visar också att minskningarna har planat ut. Halterna minskar inte längre i lika stor utsträckning som förut. Trots att åtgärdsprogram i Stockholms län för att följa normen för kvävedioxid beslutades redan 2004, så kunde inte normen följas år 2010 i stora delar av länet.<sup>868</sup> Miljödepartementet har tagit fram en skrift, i samarbete med experter från Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala, som syftar till att visa på vad städerna gjort för att förbättra luftkvaliteten och framför allt vilka åtgärder som fungerar.<sup>869</sup> I skriften har man bland annat utvärderat följande.

- *Trängselskatten* i Stockholm och Göteborg. Motivet för trängselskatt har varit att finansiera investeringar i infrastruktur men trängselskatten har visat sig vara en effektiv åtgärd för att förbättra trafiksituationen och luftkvaliteten lokalt och regionalt. I båda städerna har biltrafiken till och från zonen innanför betalstationerna minskat kraftigt. Halterna av kvävedioxid i Stockholms innerstad har minskat med cirka tio procent sedan tiden innan försöket med trängselskatt. Även partikelhalterna har minskat, då färre bilar i staden även betyder färre bilar med dubbdäck. Också i Göteborg har kvävedioxidhalterna sänkts betydligt, dock inte tillräckligt för att klara miljökvalitetsnormen.<sup>870</sup>

866 Ibid.

867 Lerman och Hedlund (2013), s. 42 f. Ett sådant undantag är Helsingborg där översiktsplanen från 2010 redovisar både i karta och text var och varför miljökvalitetsnormer överskrids..

868 Lerman och Hedlund (2013), s. 16.

869 Miljödepartementet, M2013\_05 (15 april 2013).

870 Miljödepartementet, M2013\_05 (15 april 2013), s. 4.

- *Dubbdäcksförbudet* i Stockholm på Hornsgatan, i Göteborg på Odinsgatan/Friggagatan och i Uppsala på Kungsgatan. Samtliga är gator där halterna av  $PM_{10}$  legat över miljö kvalitetsnormen under en följd av år. I alla tre städerna har andelen bilar med dubbdäck på förbudsgatorna minskat. De flesta som har bilar med dubbdäck respekterar förbudet. På Hornsgatan har trafiken minskat med 15 procent på årsbasis, vilket motsvarar 4 000 fordon per dygn. Under 2011 var partikelhalten i genomsnitt 25 procent lägre än när dubbdäck var tillåtna. Trafikminskningen fick effekt även på halterna av kvävedioxid som minskade med nio procent. I Göteborg var trafikminskningen på aktuella gator 27 procent och i Uppsala minskade den totala personbilstrafiken på Kungsgatan med cirka 30 - 40 procent vintertid. Innan förbudet hade ungefär 70 procent av personbilarna i Stockholm dubbdäck vintertid och 80 procent i Göteborg. Nu har ungefär varannan bil i båda städerna dubbdäck vintertid. Det betyder att det har effekt på ett mycket större område än enbart förbudsgatorna. Nackdelar med dubbdäcksförbud är framför allt att det kräver en administrativ apparat för dispensgivning och övervakning.<sup>871</sup>
- *Dammbindning*. I Stockholm används CMA, calciummagnesiumacetat, under senvintern och tidig vår för att binda dammet på gator i innerstaden. Dagen efter behandlingen minskar partikelhalterna med upp till 30 procent. Behandlingen måste dock upprepas med jämna mellanrum. Nackdelen med dammbindning är att vägytan blir halare. Göteborg har klarat miljö kvalitetsnormen för partiklar sedan 2006. Där binds dammet med magnesiumklorid på de mest utsatta gatorna.<sup>872</sup>
- *Städning*. Uppsala klarade miljö kvalitetsnormen för partiklar 2012. En del av förklaringen antas vara den intensifierade och tidigarelagda sandupptagningen. Vintersandupptagning startade en månad tidigare än 2011. I direkt anslutning till sandupptagningen städades gatorna med vakuumsug eller högtryckstvätt med supersug, beroende på väderläget. Trafikleder runt centrum och ca en kilometer av var och ett av de 15 stråk som leder till/från centrum grovsopades och städades med vakuumsug. Göteborgs kommun ger en bonus när entreprenörerna har maskiner som borstar, suger och filterar bort partiklarna och överväger att föra in det som krav i upphandlingen. Däremot är det inte effektivt att städa med befintliga städmaskiner med borstar. Risken är att de istället vispar upp partiklar från vägytan. När Stockholm testade en städmaskin med vakuumteknik tog den upp 85-95 procent av gruset och 80 procent av  $PM_{10}$ .<sup>873</sup>
- *Slitagetålig asfalt*. Ett sätt att sänka partikelhalterna är att byta ut asfalten mot en grövre kvalitet som bättre står emot dubbdäcksslitage. I Norrköping har det bidragit till att partikelhalterna nu har sänkts så att miljö kvalitetsnormen för partiklar nu klaras utan ytterligare åtgärder. Här finns en dock en tydlig konflikt; den slitåliga asfalten är klart sämre på att dämpa buller vilket kan betyda att det blir problem med att klara av riktvärdena för buller i vissa miljöer.<sup>874</sup>

871 Miljödepartementet M2013\_05 (15 april 2013), s. 4 f.

872 Miljödepartementet M2013\_05 (15 april 2013), s.5.

873 Ibid.

874 Miljödepartementet M2013\_05 (15 april 2013), s. 6.

- *Trafikplanering* kring...
  - \* ...Uppsala Resecentrum. Ombyggnationen har lett till att tågtrafiken nu kopplas bättre samman med övriga kollektiva färdssätt. Det har avsevärt förbättrat möjligheten att åka buss till tåget. Stomlinjetrafik med bussar har förenklats och snabbat upp resandet och det har blivit lättare att gå och cykla till Resecentrum.<sup>875</sup>
  - \* ...Värnhemsområdet i Malmö<sup>876</sup>, parkeringsnormen som har satts till noll vid kommunen i Uppsala<sup>877</sup>, samordning av kommunens varutransporter i Uppsala, miljözoner för tunga fordon samt åtgärder i Göteborgs hamn.<sup>878</sup>

### 9.4.1.3 Åtgärdsprogrammets fastställande

Den som har fastställt ett åtgärdsprogram ska:

- skicka en kopia av programmet till Naturvårdsverket och de andra myndigheter och kommuner som berörs, och
- kostnadsfritt genom internet göra information tillgänglig för allmänheten

875 Ibid.

876 Trots stora infrastrukturella utmaningar har luften här blivit klart renare sedan millennieskiftet. Malmö har satsat på att sanera trafikmiljön så att gång-, cykel- och kollektivtrafiken gynnas på bekostnad av personbilarna. Det handlar om en kombination av regleringar och rent fysiska åtgärder som bidragit till att bussar, cyklar och fotgängare prioriteras. Bussfält har ersatt parkeringsplatser och ett körfält för bilar, och cykelvägarna har förbättrats. Gator har stängts för biltrafik eller enkelriktats. Biltrafiken i Malmös innerstad har minskat med 16 procent mellan 2006 och 2012. Runt Värnhem minskade trafiken med 20 procent. Detta har bidragit till att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid numera inte överträds i Värnhemsområdet, trots att Malmös befolkning ökat kraftigt under senare år. (Miljödepartementet, M2013\_05 (15 april 2013), s. 6f.)

877 I Uppsala kommun har olika förvaltningar inom kommunen flyttat samman i en ny kontorsbyggnad, Lokföraren, bredvid Resecentrum. Kommunen har satt parkeringsnormen till noll, dvs. det har inte avsatts några p-platser för de anställda. Istället har man bland annat gett vissa medarbetare som tidigare kört bil till jobbet gratis månadskort med kollektivtrafik och man har inrättat en bilpool som även är öppen för allmänheten. (Miljödepartementet, M2013\_05 (15 april 2013), s. 7.)

878 Trafiken till och från hamnen är omfattande och påverkar luftkvaliteten i staden. Sedan 2000 har ett system byggts ut med tågpendlar som förbinder hamnen med inlandsterminaler runt om i Sverige och i Norge. När projektet startade gick ungefär två tåg om dagen med gods till hamnen, nu går det i genomsnitt 26 tåg per dag dit, vilket ersätter 800 lastbilar. På ett år minskar det utsläppen av kväveoxider med 530 ton och avgaspartiklarna med tolv ton. En stor fördel är att kunderna utnyttjar tågpendlarna på rent affärsmässig grund. Hamnen bygger nu elsystemen så att fartygen, när de ligger i hamn, kan använda el från land, och inte från fartygens egna dieseldrivna generatorer. Omställningen stimuleras av att den landsanslutna elen är skattebefriad. Det är lönsamt för redare att använda fartyg med bra reningsteknik och rena bränslen. Via hamnavgifterna premierar hamnen fartyg med låga utsläpp av kväveoxider och som använder bränslen med högst 0,5 procent svavel (kravet på Nordsjön är i dag 1,0 procent). Med den lägre svavelhalten minskar utsläppen av partiklar. Ungefär hälften av Sveriges oljeimport kommer in via Göteborgs hamn. När bensin och andra bränslen lastas pressas luft med höga kolvätehalter ur tankarna. Gaserna tas om hand i ett återvinningssystem, förvätskas och används för att producera nytt bränsle. Oljan utnyttjas effektivare och luften blir renare. (Miljödepartementet, M2013\_05 (15 april 2013), s. 9.)



och andra berörda eller intresserade om programmet, om hur det genomförs och om var allmänheten kan få regelbundet uppdaterad information om programmet och dess genomförande.<sup>879</sup>

Naturvårdsverket ska genom Internet eller på annat lämpligt sätt ta fram och tillhandahålla årliga sammanställningar med information om fastställda åtgärdsprogram.<sup>880</sup>

#### 9.4.1.4 Åtgärdsprogrammets styrning

Det är, som sagt, myndigheterna och kommunerna som ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs, med eller utan åtgärdsprogram.<sup>881</sup> Att åtgärdsprogram ska ligga till grund för myndigheternas arbete är något som framhålls i flera sammanhang.<sup>882</sup> I Lerman och Hedlunds rapport framhålls att åtgärdsprogrammen emellertid inte förefaller ha formulerats med tanke på att de ska fungera som ett sådant stöd, t.ex. vid tillämpning av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Åtgärdsprogrammets stödfunktion är alltså önskvärd men begränsad i praktiken.

Sett i ljuset av vad som redovisades om åtgärdsprogrammets innehåll i Gipperth och Pleijels respektive Lerman och Hedlunds rapporter så är det inte konstigt. De ofta allmänt formulerade åtgärdsprogrammen riktar sig i stor utsträckning till kommuner och myndigheter i deras egenskap av verksamhetsutövare. För att kunna vara ett reellt stöd måste åtgärdsprogrammen rikta sig mot kommuner och myndigheter i deras myndighetsutövarroll gällande tillsyn och tillståndsgivning eller som ansvariga för planering och samhällsutveckling. Det måste också klargöras i åtgärdsprogrammen vilket ansvar varje aktör har. Vad gäller planeringen behöver såväl behov av planändringar som restriktioner för planläggning i syfte att följa normerna identifieras. Det behövs alltså instrument för att kunna ta fram åtgärdsprogram som faktiskt fungerar som stöd för myndigheter och kommuners arbete.<sup>883</sup>

Vid miljöprövningen av Scania i Södertälje (MÖD 2007:17) användes uttryckligen förslag till åtgärdsprogram av parterna som stöd i att identifiera och utvärdera risker i förhållande till miljökvalitetsnormerna. Ingen av domstolarna berörde emellertid själva åtgärdsprogrammet i sina domskäl.<sup>884</sup>

I MÖD 2007:5 (Renova, Sävenäs) anförde Naturvårdsverket att problemen med luftkvaliteten var så stora i Göteborgsregionen att ett åtgärdsprogram hade fastställts och att det därför var särskilt viktigt att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft beaktades vid tillståndsprövningar i Göteborgsområdet. Såvitt jag kan se var det inget som Miljööverdomstolen tog fasta på i målet utan bedömningen gjordes utifrån risken att överskrida miljökvalitetsnormer. Det är möjligt att förekomsten av ett åtgärdsprogram tydliggjorde vikten av att följa normerna men det var inget som Miljööverdomstolen uttalade i sina skäl.

I RÅ 2007 not. 26 *Rättsprövning*<sup>885</sup> av detaljplan, *Norra länken* hade det framkommit att

879 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 37 §.

880 Luftkvalitetsförordningen (2010:477), 42 §.

881 Miljöbalken 5 kap. 3 §.

882 Se t.ex. prop. 2009/10:184, s. 1; mål nr M 3769-11 vid Nacka TR, dom meddelad 2012-07-09 samt 2 kap. 7 § andra stycket.

883 Se Lerman och Hedlund (2013), s. 26, som efterlyser metodutveckling i det avseendet.

884 MÖD 2007: 17.

885 Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europa-

miljökvalitetsnormen för kvävedioxid med stor sannolikhet skulle komma att överskridas. Sedan Regeringen anfört att, för det fall det visar sig att alla överskridanden inte har eliminerats då planen är genomförd, så kan detta lösas inom ramen för förnyade åtgärdsprogram. Regeringsrätten ansåg, mot bakgrund av det, att risken för att miljökvalitetsnormer kan komma att överskridas inte medför att beslutet strider mot någon rättsregel. I det här fallet ansågs åtgärdsprogrammet inte bara vara en möjlig lösning. Regeringsrätten förutsatte i sitt beslut att, för det fall miljökvalitetsnormerna inte följdes, så skulle ett åtgärdsprogram antas som löste situationen.

I RÅ 2008 not 13 *Rättsprövning av ett beslut att anta detaljplan Hornstull* överklagades beslutet att anta detaljplanen bland annat av en hyresgästförening och flera föreningsmedlemmar som menade att den nya bebyggelsen skulle komma att täppa till gaturummen och därmed försämra luftmiljön. Länsstyrelsen i Stockholms län avlog överklagandena (dock inte enhälligt). Regeringen (Miljödepartementet) avlog överklagandena och motiverade sitt beslut bland annat med följande. Av handlingarna framgår att miljökvalitetsnormen för kvävedioxid och partiklar överskrids i nuläget (2004) men de förslag till haltreducerande åtgärder som finns samt länsstyrelsens åtgärdsprogram kan förbättra möjligheterna att klara normen i kvarteret. Genomförs åtgärderna medför det att normen för kvävedioxid kan klaras, både vid nollalternativet och utbyggnadsalternativet. Eftersom miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar redan överskrids inom området som kommer att påverkas av den planerade byggnationen krävs det, för att en planläggning ska anses bidra till att en miljökvalitetsnorm överträds, att utsläppen på grund av planen ytterligare försämrar läget i det berörda området.

Regeringens beslut överklagades men Regeringsrätten förklarade att regeringens beslut skulle stå fast. Sedan dess har ordalydelsen i aktuellt lagrum ändrats.<sup>886</sup> I den då gällande plan- och bygglagen fick planläggning "inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds." Regeringen kom fram till att aktuell plan antagligen inte skulle medverka till detta, mer än "i marginell utsträckning" eftersom miljökvalitetsnormerna redan överträddes.<sup>887</sup> Enligt nuvarande formulering ska miljökvalitetsnormer *följas* vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglag. Utgången hade antagligen blivit annorlunda om prövningen gjorts idag. Att miljökvalitetsnormer ska *följas* ställer rimligen högre krav på så sätt att det inte räcker med att inte endast "inte bidra" vilket torde innebära ett krav på att aktivt verka för att de följs.<sup>888</sup> Åtgärdsprogrammet användes

---

konventionen. Enligt 7 § ska Regeringsrätten upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel, om det inte är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering, samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (RÅ 2008 not 13).

886 2 kap. 2 § plan- och bygglagen i den lydelse som var gällande mellan 1999-01-01 och 2008-01-01. Motsvarande bestämmelse finns idag nu i lagens 2 kap. 10 §.

887 Ett liknande resonemang fördes i Mark- och miljööverdomstolens dom av den 21 september 2012 i mål P 10254-11 *Detaljplan för kvarteret Lejonet m.m. i Södertälje kommun* samt Mark- och miljööverdomstolens dom av den 19 juni 2013 i mål P 11296-12 *Detaljplan för kvarteret Plankan m.m. i stadsdelen Södermalm i Stockholm*. I båda målen tillämpades den äldre plan- och bygglagen.

888 Emellertid måste det ifrågasättas huruvida en sådan ändring faktiskt varit avsikten eftersom

som ett argument för att acceptera ett överskridande av miljökvalitetsnormer; det är dock svårt att avgöra hur stor betydelse det verkligen tillmättes.<sup>889</sup>

I den mån existensen av åtgärdsprogram har använts i planprocessen som motiv för att tolerera att miljökvalitetsnormer inte följs så är det viktigt att poängtera att en bestämmelse motsvarande 2 kap. 7§ tredje stycket 1 miljöbalken saknas i plan- och bygglagen. I bestämmelsen i miljöbalken anges att vid prövning av bland annat tillstånd som ger en ökad störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en gränsvärdesnorm inte följs, så får verksamheten tillåtas om den är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen.<sup>890</sup> Det skulle å andra sidan kunna hävdas att åtgärdsprogram är en av de faktorer som ska beaktas när det tas ställning till huruvida miljökvalitetsnormer följs enligt 2 kap. 10 § PBL.

---

889 specialmotiveringen förklarar ändringen som endast redaktionell (prop. 2006/07:122 sida 67). En liknande hänvisning till att åtgärdsprogram tagits fram, dock utan att egentligen redovisa vilken betydelse man tillmätte att så skett, gjordes i Mark- och miljööverdomstolens dom av den 19 juni 2013 i mål P 11296-12 *Detaljplan för kvarteret Plankan m.m. i stadsdelen Södermalm i Stockholm*.

890 Detta påpekas också av Lerman och Hedlund (2013), s. 48. Lerman och Hedlund noterar även att utformningen av 2 kap. 7 § förvisso är relativt ny, men att åtgärdsprogram användes även före regeländringen som motiv för att godta överskridande.

# DEL III

RAMVATTENDIREKTIVET

# 10. VATTENKVALITET I UNIONEN

Vatten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant.<sup>891</sup>

Så inleds ramdirektivet för vatten. Vatten är en grundläggande resurs och en förutsättning för allt liv på jorden. Icke desto mindre är vatten en resurs som är utsatt för mycket stora påfrestningar. De mest betydande och utbredda belastningarna utgörs av föroreningar, fysisk nedbrytning av vattenkosystemen (fysiska förändringar) och, särskilt i södra Europa, överexploatering av vatten. I en del EU-länder är också förorening från punktkällor ett utbrett problem. Dessa belastningar orsakas främst av industrin, hushåll, jordbruk, sjöfart, vattenkraft, skydd mot översvämningar och stadsutveckling.<sup>892</sup>

Även den vatteninriktade unionsrätten kan delas in i regler som främst handlar om att förebygga, minska eller kontrollera föroreningar från vissa källor (ett aktörsorienterat perspektiv), respektive regler som ställer upp särskilda kvalitetskrav (ett reaktörsorienterat perspektiv). Det finns också många andra regleringsområden som har stor betydelse för vattenkvaliteten, t.ex. sådana som reglerar avfall, industriverksamhet, fiske, jordbruk, kemikalier och luftvård. I den här delen kommer i princip endast de rättsakter som reglerar krav på *vattnets kvalitet* att hanteras (och därmed inte alla de regler som på något sätt reglerar de faktorer och aktörer som påverkar vattnets kvalitet).

Två ramdirektiv, Ramvattendirektivet, *EU Water Framework Directive* (WFD)<sup>893</sup>, och havsmiljödirektivet, *the Marine Strategy Framework Directive* (MSFD)<sup>894</sup> reglerar i stor utsträckning kvaliteten på EU:s vatten. Det ena reglerar kvaliteten på unionens sötvatten, det andra på havsvattnet. Direktiven är intressanta för varandra ur flera aspekter. Dels eftersom direktiven reglerar miljökvaliteten i vatten, dels eftersom direktiven till viss del överlappar varandra geografiskt. Ramvattendirektivet trädde ikraft redan år 2000. Det innebär att det finns viss erfarenhet när det gäller implementeringen som kan vara till nytta i implementeringen av MSFD eftersom direktiven är konstruerade på liknande sätt. I bokens del III hanteras ramvattendirektivet och i del IV havsmiljödirektivet.

---

891 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Skälen (1).

892 *Mot en hållbar vattenförvaltning inom Europeiska unionen – Första steget i genomförandet av ramdirektivet för vatten 2000/60/EG* – meddelande från kommissionen, KOM (2007) 128 slutlig, s. 5.

893 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

894 Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi, Marine Strategy Framework Directive, MSFD)

# II. ALLMÄNT OM RAMVATTENDIREKTIVET

Antagandet av ramvattendirektiv<sup>895</sup> innebar en fullständig omläggning av det EU-rättsliga skyddet av unionens vatten.<sup>896</sup> Till skillnad från tidigare rättslig reglering av vatten är ramvattendirektivet tänkt att ha en holistisk utgångspunkt, vilket reflekteras i att vattnet ska förvaltas avrinningsområdesvis. Alla sammanhängande vattenförekomster i ett avrinningsområde skyddas därmed genom ett rättsligt instrument, oavsett om det handlar om grundvatten eller ytvatten. Direktivet ersätter också flera av de många direktiv som tidigare reglerat EU:s vatten.

Centralt för genomförandet av vattendirektivet är förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten samt de tillhörande åtgärdsprogrammen. Planerna är ett resultat av en planeringsprocess (en planeringscykel) som bland annat innefattar karakterisering av vattenförekomster, bedömning av status, fastställandet av kvalitetskrav och framtagande av åtgärdsprogram. Övervakning och utvärdering ska ge den information som behövs för att knyta ihop planeringscyklerna med varandra. Åtgärdsprogrammen syftar till att ta itu med konstaterad påverkan och möjliggöra att avrinningsområdet eller vattenförekomsten uppnår en god status. Andra viktiga instrument och principer i ramvattendirektivet är ett kombinerat tillvägagångssätt: principen om kostnadstäckning för vattentjänster och allmänhetens deltagande i beslut rörande vattenförvaltningen.

Inledningsvis analyseras och diskuteras ramvattendirektivets övergripande syfte. Fokus ligger på medlemsstaternas skyldigheter enligt direktivet med avseende på miljökvalitetskrav. I mål C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg* konstaterade EU-domstolen, redan efter en allmän undersökning av ramvattendirektivet, att de flesta av dess bestämmelser har en sådan karaktär som innebär att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att vissa målsättningar uppnås. Domstolen konstaterade emellertid att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönmässig bedömning i frågan om vilka åtgärder de ska vidta.<sup>897</sup> Ramvattendirektivets miljökvalitetskrav analyseras även i ljuset av industriutsläppsdirektivet i syfte att dra slutsatser om vilka miljökrav som höjer kraven på aktörerna över BAT.

När det gäller ramvattendirektivets genomförande har kommissionen tagit initiativ till ett samarbete mellan medlemsstaterna som resulterat i en gemensam strategi för direktivets genomförande, *Common Implementations Strategy* (CIS). Inom ramen för denna strategi har medlemsländerna utarbetat icke bindande vägledningar, vilka finns tillgängliga på CIS hemsida.<sup>898</sup> Det är viktigt att framhålla, att även om jag nedan hänvisar till dessa

---

895 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (WFD).

896 Den formella utgångspunkten för direktivets framförhandlande var kommissionens förslag COM (1997) 49.

897 C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg*, punkten 43.

898 Vägledningsdokumenten finns tillgängliga på: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

vägledning, så har de inte status av rättsakter, utan ger uttryck för hur representanter för medlemsstaterna anser att direktivet bör genomföras.

### 11.1 Direktivets övergripande syfte och allmänt om vad som måste göras

Av ramvattendirektivets första artikel framgår dess syfte, nämligen att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten,<sup>899</sup> vatten i övergångszon,<sup>900</sup> kustvatten<sup>901</sup> och grundvatten.<sup>902</sup> Syftet är inte bara att hindra ytterligare försämringar, utan även att skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem samt de terrestra ekosystem och de våtmarker som är direkt beroende av de akvatiska. Därtill ska direktivet främja en hållbar vattenanvändning, eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön, säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet, förhindra ytterligare förorening samt bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka.<sup>903</sup> Detta ska i sin tur bidra till en tillräcklig tillgång på ytvatten och grundvatten av god kvalitet och minskad förorening av grundvattnet.<sup>904</sup>

Ramvattendirektivets huvudmål är att senast år 2015 uppnå god status för alla unionens vattenförekomster. Detta omfattar bl.a. målen om god ekologisk och kemisk status för ytvatten respektive god kvantitativ och kemisk status för grundvatten.<sup>905</sup> Ramvattendirektivet är ett minimidirektiv. Det är antaget med EG-fördragets artikel 175 som rättslig grund (nuvarande FEUF artikel 192) vilket innebär att det i princip inte finns något som hindrar en medlemsstat att ställa strängare nationella krav, så länge dessa är i linje med direktivet (se dock ovan om att åtgärder inte får strida mot fördraget).<sup>906</sup>

För att uppnå direktivets mål om en god status i alla vattenförekomster<sup>907</sup> ska en rad åtgärder genomföras (samtliga med ett i direktivet fastlagt senaste datum), bland annat följande. Samtliga unionens yt- och grundvattenförekomster av en viss storlek ska identifieras. Ytvattenförekomsternas lokalisering ska fastställas liksom dess gränser. Sedan ska förekomsterna kategoriseras i någon av kategorierna floder, sjöar, vatten i övergångszon eller kustvatten. Det är också möjligt att komma fram till att vattenförekomsten är konst-

899 *Inlandsvatten*: Allt stillastående eller strömmande vatten på markytan och allt grundvatten på landsidan av den baslinje från vilken territorialvattnets bredd mäts. *Ytvatten*: Inlandsvatten utom grundvatten, vatten i övergångszon och kustvatten, utom när det gäller kemisk status, då det även ska inbegripa territorialvatten (WFD, artikel 2).

900 *Vatten i övergångszon*: Förekomst av ytvatten i närheten av flodutlopp, som delvis är av salt-haltig karaktär till följd av närheten till kustvatten, men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattenströmmar (WFD, artikel 2).

901 *Kustvatten*: Ytvatten som finns innanför den linje, på vilken varje punkt befinner sig på ett avstånd av en sjömil från närmaste punkt, på den baslinje från vilken bredden av territorialvattnet mäts och som, när det är lämpligt, sträcker sig till den yttre gränsen för vatten i övergångszon (WFD, artikel 2).

902 *Grundvatten*: Allt vatten som finns under markytan i den mättade zonen, och som står i direkt kontakt med marken eller underliggande jordlager (WFD, artikel 2).

903 WFD, artikel 1, a)-e)

904 WFD, artikel 1

905 COM(2012) 670 final. Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), *Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten*, s. 3 samt WFD:s artikel 4.

906 Se, beträffande WFD som minimidirektiv, t.ex. Gipperth (2002), s. 478 f. som för kritik av användningen av årsmedelvärde hänvisar till Lanz och Scheuer (2001), s. 27.

907 Vattenförekomst är den enhet som används för rapportering och bedömning av huruvida direktivets mål nås.

gjord eller kraftigt modifierad.<sup>908</sup> Vattenförekomsterna ska delas in i avrinningsområden som sedan hänförs till större avrinningsdistrikt.<sup>909</sup> Flera avrinningsområden kan ingå i ett distrikt. För varje distrikt ska det utses lämplig behörig myndighet, med uppgift att tillämpa direktivets bestämmelser och samordna vattenförvaltningen, så att miljömålen uppnås. För varje avrinningsdistrikt ska förvaltningsplan och åtgärdsprogram upprättas, i syfte att nå direktivets mål för vattenkvaliteten, dvs. god status för alla vattenförekomster. För ytvatten innebär det att såväl ekologisk som kemisk status måste vara god och för grundvatten innebär det en god kvantitativ och kemisk status.

För att kunna avgöra om målen nås eller inte måste vattnen klassificeras. Ytvattens ekologiska status kan vara hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig och den kemiska statusen kan vara att den goda statusen uppnåtts eller inte uppnåtts. Vad gäller grundvatten kan den kvantitativa statusen, respektive den kemiska statusen vara god eller otillfredsställande. Hur klassgränserna bestäms varierar. När det t.ex. gäller ytvattens ekologiska status ska medlemsstaterna själva bestämma klassgränserna, i enlighet med vissa kriterier i direktivet, medan klassgränserna beträffande kemisk status är EU-gemensamma.

Därtill ska medlemsstaterna se till att prispolitiken för vatten stimulerar en effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till att de miljömål som anges i direktivet uppfylls samt att olika verksamheter bidrar till kostnadstäckningen av vattentjänster.

---

908 WFD, bilaga II, 1.1. Bilaga II och III anger kriterier för hur karaktäriseringen ska gå till. Länderna kan välja mellan två system: system A med fast typologi, eller det mer flexibla system B (men om detta väljs ställs vissa krav relativt system A, se bilaga II, 1.1. iv).

909 Utgångspunkten för den *geografiska avgränsningen* av avrinningsdistrikten ska vara *vattnets flöden* och inte befintliga administrativa gränser.



# 12. FÖRVALTNINGSPLANER FÖR AVRINNINGSDISTRIKTEN

Ramvattendirektivets artikel 3.1 anger att medlemsstaterna ska identifiera de enskilda avrinningsområden som ligger inom deras nationella territorium och hänföra dem till enskilda avrinningsdistrikt. Ett avrinningsdistrikt definieras som *det land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten, som identifieras som huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden*.<sup>910</sup> Den springande punkten är alltså att vattenförvaltningen ska baseras på avrinningsområden. Förvaltningen ska utgå från vattnets naturliga flöde och inte från administrativa gränser. Meningen är att man ska kunna hantera även aktiviteter som kan upplevas vara lokala, med endast lokal miljöpåverkan, men som faktiskt påverkar en hel vattenförekomst. Kravet på adaptiv förvaltning gör det också nödvändigt att integrera vattenskyddet och förvaltningen av vattenresurserna med andra av gemenskapens politikområden.<sup>911</sup> I den mån avrinningsområden sträcker sig över statsgränser måste lämpliga åtgärder vidtas för att samordna åtgärder – såväl utanför som innanför unionen – för att kunna förvalta hela avrinningsområden. Medlemsstaterna ska också säkerställa lämpliga administrativa arrangemang vilket innefattar att identifiera lämplig behörig myndighet.<sup>912</sup>

En viktig del i den adaptiva förvaltningstanken är upprättandet av förvaltningsplaner för avrinningsdistriktet. I den mån floder korsar nationsgränser inom unionen ska en internationell förvaltningsplan utarbetas av berörda stater. Första omgången förvaltningsplaner skulle vara färdiga den 22 december 2009.<sup>913</sup> En förvaltningsplan ska bl.a. innehålla:<sup>914</sup>

- En allmän beskrivning av avrinningsdistriktets karakteristika.
- En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets status, orsakade av mänsklig verksamhet.
- En sammanfattning av registret över skyddade områden.
- En förteckning över miljömål som fastställts för de olika vattendragen.
- En sammanfattning av de åtgärdsprogram som antagits.
- Förklaringar till varför satta mål inte uppnås.

---

910 WFD, artikel 2 (15).

911 WFD, skälen (16).

912 WFD, artikel 3.3.

913 WFD, artikel 13.

914 WFD artikel 13.4. anger att förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt ska innehålla den information som anges i WFD, bilaga VII.

Allmänheten måste ges möjlighet att inkomma med synpunkter innan en slutlig version av förvaltningsplanen antas. Det räcker inte att passivt erbjuda möjligheten. Direktivets artikel 14 föreskriver att medlemsstaterna ska uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter, särskilt när det handlar om att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna. Varje avrinningsdistrikt ska offentliggöra följande information som under minst sex månader ska anslås för allmänheten som ska ha möjlighet att lämna in skriftliga kommentarer:

- En tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som ska genomföras (minst tre år före början av den period som planen avser).
- En interimsöversikt över väsentliga vattenförvaltningsfrågor i avrinningsområdet (minst två år före början av den period som planen avser).
- Kopior av utkast till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet (minst ett år före början av den period som planen avser).

På begäran ska även underlag och information som har använts vid utarbetande av utkastet till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet göras tillgängliga. Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt kan kompletteras med mer detaljerade program och förvaltningsplaner som beaktar särskilda aspekter på vattenförvaltningen för delavrinningsområde. Sådana detaljerade program kan upprättas för en särskild sektor, fråga eller vattentyp. Ramvattendirektivets artikel 13.5 poängterar särskilt att genomförandet av dessa åtgärder inte fritar medlemsstaterna från någon av deras skyldigheter enligt resten av ramvattendirektivet.

Den 14 november 2012 publicerade kommissionen en rapport<sup>915</sup> som omfattade en översikt över förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet.<sup>916</sup> Av medlemsstaterna<sup>917</sup> var det 23 stycken som antagit och rapporterat in alla sina planer. Fyra medlemsstater (Belgien, Grekland, Spanien och Portugal) hade inte antagit några planer alls eller endast antagit och rapporterat in vissa planer.<sup>918</sup> Totalt sett mottog kommissionen 124 förvaltningsplaner för avrinningsdistriktet (av de förväntade 174). Av dessa gäller 75 procent gränsöverskridande

915 COM(2012) 670 final. Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), *Förvaltningsplaner för avrinningsdistriktet*.

916 Enligt WFD, artikel 18 skulle medlemsstaterna senast i december 2012 offentliggöra en rapport om WFD:s genomförande. Rapporten skulle bland annat innefatta en översikt över förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet. Rapporten bygger på kommissionens bedömning av medlemsstaternas rapportering, som består av de offentliggjorda förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet och medföljande dokumentation, samt den elektroniska rapporteringen genom vatteninformationssystemet för Europa (WISE). WISE (= *The Water Information System for Europe*), se <http://water.europa.eu>, särskilt <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd>.

917 EU hade 27 medlemsstater under hösten 2012.

918 I Belgien hade planer antagits för regionen Flandern, huvudstadsregionen Bryssel och den federala regeringen (som ansvarar för kustvatten), men kommissionen saknade planerna från regionen Vallonien. I Spanien hade förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet i Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate och Cuencas Mediterraneas Andaluzas antagits, men inte rapporterats in. Det var endast planen för avrinningsdistriktet i Katalonien som både har antagits och rapporterats in. I Portugal och Grekland hade det inte antagits eller rapporterats in några planer. (COM(2012) 670 final, s. 5).

avrinningsområden. Iakttagelserna i kommissionens rapport användes sedan som underlag för de politiska förslagen i kommissionens meddelande *Strategi för att skydda Europas vattenresurser*<sup>919</sup> som publicerades samma dag som rapporten. I strategin tar kommissionen upp de aktuella problemområdena och lägger fram förslag till åtgärder i fråga om markanvändning/ekologisk status, kemisk status och vattenföroreningar, vattneffektivitet, sårbarhet och övergripande frågor.

## 12.1 Allmän beskrivning av avrinningsdistriktet

Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt ska innehålla viss information och bestå bland av en allmän beskrivning av avrinningsdistriktets karakteristika.<sup>920</sup> En av de första uppgifterna för de behöriga myndigheterna är därför att samla in information om avrinningsområdet. Artikel 5 anger att medlemsstaterna, senast i december 2004, skulle ha sett till att det för varje avrinningsdistrikt utförts:

- En analys av dess karakteristika.
- En översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets och grundvattnets status.
- En ekonomisk analys av vattenanvändningen enligt direktivets tekniska specifikationer.

Informationen är en viktig del av den så kallade planeringscykeln. Informationen måste uppdateras första gången år 2013 och därefter vart sjätte år.<sup>921</sup>

För ytvatten ska ekoregioner och olika typer av ytvattenförekomster kartläggas och referensförhållanden för olika typer av ytvattenförekomster ska identifieras. För grundvatten ska betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets status, orsakade av mänsklig verksamhet sammanfattas<sup>922</sup> och för såväl ytvatten som grundvatten ska det finnas en kartläggning av vattenförekomsternas lokalisering och gränser.<sup>923</sup>

Ytvatten måste alltså först identifieras och sedan typklassificeras som *floder*, *sjöar*, *övergångszoner*, *kustvatten* eller som *konstgjorda* eller *kraftigt modifierade* vatten. Definitioner av vad som avses med de olika kategorierna finns i direktivets artikel 2. Som exempel kan nämnas små floder som definieras bl.a. som floder med ett tillrinningsområde mellan 10 km<sup>2</sup> och 100 km<sup>2</sup>. Det förefaller alltså som att floder med ett tillrinningsområde som är mindre än 10 km<sup>2</sup> inte anses som vattenförekomster i direktivets mening. Minimiytan för sjöar är 0,5 km<sup>2</sup>.

Identifierade vattenförekomster måste sedan karaktäriseras och delas in i typer. Direktivets bilaga II beskriver i detalj hur karaktäriseringen av ytvatten och grundvatten ska gå

919 COM(2012) 673 final. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *Strategi för att skydda Europas vattenresurser*.

920 WFD, artikel 13.4 och bilaga VII.

921 WFD, artikel 5.2.

922 WFD, bilaga VII. Föroreningar från punktkällor ska uppskattas, liksom föroreningar från diffusa källor, inbegripet en sammanfattning av markanvändning. Påverkan på vattnets kvantitativa status ska uppskattas, inbegripet uttag och en analys av andra konsekvenser som mänsklig verksamhet har för vattnets status.

923 WFD, bilaga VII.

till. För ytvatten finns två alternativa metoder för att fastställa typ: System A och System B. Medlemsstaterna får använda vilket system de vill.

Om System A används måste den ekoregion som vattenförekomsten befinner sig i först identifieras. I bilaga II finns en karta som delar in Europa i ekoregioner. Indelningen följer Illies ekoregioner.<sup>924</sup> Efter att ha fastställt inom vilken ekoregion den befinner sig ska varje vattenförekomst differentieras i enlighet med ett antal parametrar, t.ex. yta och tillrinningsområde. De olika parametrarna delas in i intervall, t.ex. ser storlekstypologin för floder ut enligt följande.

Storlekstypologi baserad på tillrinningsområdet:

- Liten: 10 - 100 km<sup>2</sup>
- Medelstor: >100 - 1 000 km<sup>2</sup>
- Stor: >1 000 - 10 000 km<sup>2</sup>
- Mycket stor: >10 000 km<sup>2</sup>

Om System B används ska medlemsstaterna, istället för att placera vattenförekomsten i någon av Illies ekoregioner, ange exakt longitud och latitud, jämte altitud, storlek och geologi för varje vattenförekomst. Minst samma differentieringsnivå som skulle ha uppnåtts med användning av system A måste uppnås.

Josefsson och Baaner är kritiska till utformningen av karaktäriseringssystemet. De menar att ett system som bygger på att karaktärisera vattenförekomster enligt en fast typologi med deskriptorer som djup, geologi, storlek o.s.v. förvisso kan ha fördelar som ett verktyg i vattenförvaltningen och för att öka den allmänna förståelsen för skillnaden mellan olika akvatiska ekosystem. Det de ställer sig kritiska till är att om legala mål (eller krav) formuleras med hjälp av dessa instrument så är det inte säkert att målen är möjliga att leva upp till – eller ens eftersträvsvärda från ett ekologiskt perspektiv.<sup>925</sup>

Kritiken kan mycket väl vara berättigad med avseende på det ekologiska perspektivet men jag anser att det i nuläget är av underordnad betydelse. Viktigt är att i sammanhanget lyfta fram att karaktäriseringen handlar om ett första steg, en utgångspunkt. Även om karaktäriseringen är grov eller ofullständig (eller till och med felaktig) så innebär den att medlemsstaterna måste identifiera sina vattenförekomster enligt en viss typologi, vilket i sin tur kan leda till ett synliggörande av såväl vattenförekomster som av eventuella problem i den efterföljande statusklassificeringen.<sup>926</sup>

## 12.2 Påverkan och effekter till följd av mänskligt handlande samt ekonomi

I förvaltningsplanen ska det finnas en översyn av vilka konsekvenser mänsklig verksamhet har för ytvattnets och grundvattnets status. I direktivets artikel 5 anges också att en översyn ska göras av den mänskliga verksamhetens konsekvenser för ytvattnets och grundvattnets status. Därtill ska en ekonomisk analys göras av vattenanvändningen. I direktivets bilaga II beskrivs närmare hur detta ska gå till.

Ansvarig myndighet måste samla in information om alla de aktiviteter som kan påverka vattenförekomsternas status. Det handlar om att identifiera såväl punktutsläpp som

924 Se Illies (1978).

925 Josefsson och Baaner (2011).

926 Jämför uttalanden av Claussen et al. som diskuterar fördelar med den initiala prövningen enligt MSFD, trots brister i den underliggande informationen (Claussen et al., 2011, punkten 9).

diffus påverkan samt uttag av såväl dricksvatten som vatten för industriellt bruk eller till jordbruket. Man måste även beakta variationer över året. Sedan all data samlats in måste myndigheten bedöma vilka konsekvenser denna påverkan kan ha på vattenförekomsternas status. Den viktigaste frågan handlar om huruvida medlemsstaterna kommer att klara att nå målen som satts för vattenförekomsterna när vattnen utsätts för redovisad påverkan. För att kunna utröna det måste ett antal delfrågor besvaras. Chave ger exempel på några:<sup>927</sup>

- Hur ser föroreningarnas geografiska spridning ut?
- Vilka föroreningar är de värsta?
- Vilka avrinningsområden påverkas?
- Hur allvarlig är graden av förorening?
- Vilka aktiviteter är det som bidrar till föroreningen?
- Vad kan göras för att kontrollera aktiviteten, rättsligt och praktiskt?

Tillvägagångssättet för den ekonomiska analysen beskrivs i direktivets bilaga III. Beskrivningen är inte särskilt detaljerad utan anger endast att den ekonomiska analysen ska innehålla tillräcklig mycket och tillräckligt detaljerad information för att det ska vara möjligt att göra relevanta beräkningar. Beräkningar ska göras bl.a. i syfte att beakta principen om täckning av kostnaderna för vattentjänster (se artikel 9). Dessa beräkningar ska göras med hänsyn till långsiktiga försörjnings- och behovsprognoser i avrinningsdistriktet och, om nödvändigt, uppskattningar av de volymer, priser och kostnader som är förenade med vattentjänster. Härvid ska man göra uppskattningar av relevanta investeringar, inklusive prognoser för sådana investeringar. Den ekonomiska analysen ska vara tillräckligt detaljerad för att det ska vara möjligt att bedöma vilken kombination av åtgärder som är mest kostnadseffektiva.<sup>928</sup>

### 12.3 Sammanfattning av registret över skyddade områden

I förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet ska det ingå en sammanfattning av registret för skyddade områden. Skyddade områden regleras i ramvattendirektivets artikel 6 och handlar om vattenförekomster som åtnjuter rättsligt skydd enligt annan rättslig reglering än ramvattendirektivet. Skyddet kan handla om skydd av områdenas yt- och grundvatten eller om bevarandet av livsmiljöer och arter som är direkt beroende av vatten. Medlemsstaterna skulle se till att registren färdigställdes senast år 2004.<sup>929</sup> I ramvattendirektivets bilaga IV anges att registret ska omfatta följande typer av skyddade områden:

- Områden som enligt artikel 7 fastställts för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten.
- Områden som har fastställts för skydd av ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter.

<sup>927</sup> Chave (2001), s. 73.

<sup>928</sup> WFD, artikel 11.

<sup>929</sup> WFD, artikel 6.1.

- Vattenförekomster som fastställts som rekreativvatten, inklusive områden som fastställts som badvatten enligt badvattendirektivet (76/160/EEG).
- Områden som är känsliga för näringsämnen, inklusive områden som fastställts som sårbara enligt nitratdirektivet (91/676/EEG) och områden som fastställts som känsliga områden enligt avloppsvattendirektivet (91/271/EEG).
- Områden som har fastställts för skydd av livsmiljöer eller arter där bevarandet eller förbättrandet av vattnets status är en viktig faktor för deras skydd, inklusive relevanta Natura 2000 områden som fastställts enligt habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (79/409/EEG).

Det finns inget särskilt angivet om hur registren ska se ut men av bilaga IV framgår att i den sammanfattning av registret som ska ingå i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet så ska kartor ingå. Kartorna ska visa var varje skyddat område är beläget, samt ange såväl gemenskapslagstiftning som nationell eller lokal lagstiftning som ligger till grund för att de blivit förklarade som ”skyddat område.”<sup>930</sup> För varje avrinningsdistrikt ska registret eller registren över skyddade områden ses över regelbundet och hållas uppdaterade.<sup>931</sup>

### 12.3.1 Områden enligt artikel 7

Medlemsstaterna ska, enligt ramvattendirektivets artikel 7, identifiera alla vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten i varje avrinningsdistrikt. De vattenförekomster som måste redovisas är de som i genomsnitt ger mer än 10 m<sup>3</sup> per dag eller betjänar fler än femtio personer. Medlemsstaterna får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster. Artikel 7 förklaras mer utförligt i kapitlet om åtgärder, se nedan.

### 12.3.2 Områden som har fastställts för skydd av ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter

De områden som har fastställts för skydd av ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter är områden som omfattas av fiskvattendirektivet<sup>932</sup> eller skaldjursdirektivet<sup>933</sup> (omfattar även marina habitat). Dessa direktiv upphörde, enligt ramvattendirektivet, att gälla den 22 december 2013.<sup>934</sup>

För områden som omfattades av fiskvattendirektivet gäller de särskilda krav på vattenkvaliteten i sötvatten som anges i det direktivet. Syftet med fiskvattendirektivet var att skydda eller förbättra kvaliteten på strömmande eller stillastående sötvatten där fisk lever eller skulle kunna leva om föroreningarna kunde minskas eller elimineras. Fisk som omfattas är inhemska fiskarter med naturliga särdrag och arter som är önskvärda för att de har en gynnsam effekt på vattendraget. Medlemsstaterna valde ut de vattendrag som skulle skyddas eller förbättras i kvalitet, och direktivet tillämpas sedan på dessa vattendrag.<sup>935</sup>

930 WFD, bilaga IV.

931 WFD, artikel 6.3.

932 Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behövs skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (fiskvattendirektivet), numera 2006/44/EG.

933 Rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten (skaldjursdirektivet).

934 WFD, artikel 22.2.

935 Direktiv 78/659/EEG, artikel 1.

Fiskvattenområden i Sverige framgår av bilagan till Naturvårdsverkets fiskvattenförteckning (NFS 2002:6). Det finns 28 fiskvattenområden i hela landet.<sup>936</sup>

Skaldjursdirektivet tillämpas i Sverige på musselvatten. Med musselvatten menas kustvatten eller bräckt vatten som behöver skyddas eller förbättras för att göra det möjligt för musslor att leva och växa till i dessa vatten. Det finns ett 30-tal musselvatten i Sverige. Samtliga musselvatten är belägna på västkusten i Västerhavets vattendistrikt.<sup>937</sup>

Kvalitetskraven framgår av förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Dessa krav gäller parallellt med, och i förekommande fall utöver, kraven för kemisk ytvattenstatus enligt ramvattendirektivet.

### 12.3.3 Badvattendirektivet

Badvattendirektivet (76/160/EEG) är det äldsta vattenkvalitetsdirektivet i unionen. Det har över tid förändrats avsevärt. Det gamla badvattendirektivet upphävs och ersätts av ett nytt<sup>938</sup> från och med den 31 december 2014.<sup>939</sup> Orsaker till att det gamla ersätts av ett nytt är bl.a. förändrad användning av badvatten, ökat vetenskapligt och tekniskt kunnande samt förändrade krav på allmänhetens deltagande.<sup>940</sup> Därtill kommer en önskan om att förena och samordna tillämpningen med annan gemenskapslagstiftning om vatten, t.ex. avloppsvattendirektivet,<sup>941</sup> nitratdirektivet<sup>942</sup> och ramvattendirektivet.<sup>943</sup>

Badvattendirektivet syftar till att bevara, skydda och förbättra miljön och skydda människors hälsa genom att komplettera ramvattendirektivet.<sup>944</sup> Det ska tillämpas på ”badvatten”, det vill säga på varje ytvattenförekomst där man förväntar sig att ett stort antal personer badar och där behörig myndighet inte har infört ett permanent badförbud eller utfärdat en permanent avrådan från bad.<sup>945</sup> Simbassänger och spa-pooler, avgränsade vattenområden som anlagts på konstgjord väg m.m omfattas inte.<sup>946</sup> Direktivet innehåller bestämmelser om kontroll och klassificering av badvattnets kvalitet, förvaltning och tillhandahållande av information till allmänheten om badvattnets kvalitet. Medlemsstaterna ska årligen förteckna alla badvatten samt ange badsäsongens längd.<sup>947</sup> Med badsäsong menas den period under

936 Antalet fiskvattenområden i Sverige enligt Vattenmyndigheternas hemsida den 25 augusti 2013, <http://www.vattenmyndigheterna.se>.

937 Dessa framgår av bilagan till Länsstyrelsen i Västra Götalands musselvattenförteckning som ska skyddas enligt förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

938 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG (nya badvattendirektivet).

939 I de medlemsstater som inte blivit klara med att implementera det nya direktivet kommer emellertid det gamla badvattendirektivet att fortsätta att gälla.

940 Nya badvattendirektivet, skälen (14), (4) och (11).

941 Direktiv 91/271/EEG.

942 Direktiv 91/676/EEG.

943 Nya badvattendirektivet, skälen (7).

944 Badvattendirektivet, artikel 1.2.

945 ”Stort antal” innebär, när det gäller badande, ett antal som behörig myndighet anser är stort, med hänsyn till, i synnerhet, tidigare tendenser eller till infrastrukturer eller anläggningar som tillhandahålls eller andra åtgärder som vidtagits för att uppmuntra bad (badvattendirektivet, artikel 2.4.). Ytvatten, grundvatten, inlandsvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och avrinningsområde ska ha samma innebörd som i WFD (artikel 2.1.).

946 Badvattendirektivet, artikel 1.3.

947 Badvattendirektivet, artikel 3.1.

vilken ett stort antal badande kan förväntas.<sup>948</sup> Detta skulle göras första gången före början av den första badsäsongen efter den 24 mars 2008, det vill säga inför badsäsongen 2008.<sup>949</sup>

Det är framför allt intestinala enterokocker samt *Escherichia coli* som ska kontrolleras enligt ett föreskrivet kontrollförfarande.<sup>950</sup> Ett visst antal prov ska tas och analyseras innan och under badsäsongen.<sup>951</sup> Kontrollpunkten ska vara den plats i badvattnet där flest personer förväntas bada eller där den största risken för föroreningar förväntas. En kontrollplan ska fastställas för varje badvatten innan badsäsongen inleds. Under onormala situationer får kontrollen enligt kontrollplanen avbrytas tillfälligt, varvid medlemsstaterna ska underrätta kommissionen samt ange skälen till avbrottet.<sup>952</sup>

Medlemsstaterna ska sedan analysera badvattnets kvalitet i överensstämmelse med vissa referensmetoder som anges i direktivets bilaga I samt i bilaga V och sedan bedöma varje badvattens kvalitetsdata på basis av de badvattenkvalitetsdata som har sammanställts från den badsäsongen och de tre föregående badsäsongerna.<sup>953</sup> Till följd av den bedömningen klassificeras badvattnen som dåligt, tillfredsställande, bra, eller utmärkt.<sup>954</sup> Senast vid slutet av 2015 års badsäsong ska medlemsstaterna säkerställa att allt badvatten åtminstone är tillfredsställande. Vidare ska medlemsstaterna vidta rimliga och proportionella åtgärder för att öka det antal badvatten som klassificeras som utmärkta eller bra.<sup>955</sup> I fråga om badvatten som klassificerats som dåligt ska följande åtgärder vidtas med verkan från den badsäsong som följer på klassificeringen:

- Lämpliga förvaltningsåtgärder, inklusive ett badförbud eller en avrådan från bad, i syfte att förhindra att de badande utsätts för förorening.
- Fastställande av orsakerna till att tillfredsställande inte har uppnåtts.
- Lämpliga åtgärder för att förhindra, minska eller undanröja orsakerna till förorening.
- Varna allmänheten genom en tydlig och lättbegriplig skylt samt informera den om orsakerna till föroreningen samt vilka åtgärder som vidtagits, med utgångspunkt i badvattenprofilen.

Om ett badvatten klassificerats som dåligt under fem på varandra följande år ska ett permanent badförbud eller en permanent avrådan från bad utfärdas. En medlemsstat får

948 Badvattendirektivet, artikel 2.6.

949 Badvattendirektivet, artikel 3.1.

950 Badvattendirektivet, artikel 3.2. samt bilaga I, kolumn A.

951 Badvattendirektivet, bilaga IV. Provtagningsstillfällena ska fördelas över hela badsäsongen och intervallet mellan provtagningsstillfällena får aldrig överstiga en månad. Vid kortvarig förorening ska ytterligare ett prov tas för att bekräfta att den kortvariga föroreningen har upphört. Detta prov ska inte ingå i badvattenkvalitetsdata.

952 Badvattendirektivet, artikel 3.

953 Badvattendirektivet, artiklarna 3.9, 4.1 och 4.2. Bilaga I anvisar specifika referens-analysmetoder (t.ex. ISO 7899-1 eller ISO 7899-2), medan bilaga V ställer upp konkreta regler för hantering av prover för mikrobiologiska analyser. Reglerna avser provtagningspunkten (om möjligt ska proverna tas 30 centimeter under vattenytan i vatten som är minst 1 meter djupt), sterilisering av provbehållare, provbehållarnas utformning, metoder för att förhindra oavsiktlig kontaminering av proverna, märkning av proverna samt förvaring och transport av prover före analys.

954 Badvattendirektivet, artikel 5.

955 Badvattendirektivet, artikel 5.3.



dock införa ett permanent badförbud eller en permanent avrådan från bad före utgången av femårsperioden om den anser att det skulle vara omöjligt eller orimligt dyrt att uppnå kvaliteten tillfredsställande.<sup>956</sup>

Vidare ska medlemsstaterna upprätta badvattenprofiler.<sup>957</sup> Dessa ska bl.a. innehålla en beskrivning av badvattnet, bestämning och bedömning av föroreningskällor som kan skada de badandes hälsa, bedömning av risken för cyanobakterier samt makroalger eller alger.<sup>958</sup> Medlemsstaterna ska uppmuntra allmänheten att delta i genomförandet av direktivet och allmänheten måste få veta hur den kan delta.<sup>959</sup> Information om t.ex. badförbud och avrådan från bad måste spridas snabbt och göras tillgänglig under badsäsongen, på en lättåtkomlig plats i badvattnets omedelbara närhet.<sup>960</sup>

Badvattendirektivets kvalitetsnormer tar alltså främst sikte på de badandes säkerhet. Det handlar i första hand om skyldigheten att hålla koll på sina badplatser, vilka säkerhetsåtgärder (t.ex. badförbud) som ska vidtas vid viss badvattenkvalitet samt informera allmänheten. Dock ska medlemsstaterna säkerställa att allt badvatten är åtminstone tillfredsställande senast vid slutet av 2015 års badsäsong. Det är alltså ett visst kvalitetskrav som ska vara uppfyllt senast en viss tid. För det fall det är en utpekad badplats måste också vissa krav uppfyllas. Enligt EU-domstolen har vi att göra med resultat som verkligen ska uppnås av medlemsstaterna, se t.ex. mål C-198/87 *Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland* och även det så kallade *Blackpoolmålet*<sup>961</sup>. I Blackpoolmålet hade Storbritannien hävdat att medlemsstaternas inte har en skyldighet att nå ett viss resultat, utan att vidta alla nödvändiga åtgärder för att nå föreskriven standard, vilket Storbritannien hade gjort.<sup>962</sup> Domstolen menade emellertid att direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att badvattenkvaliteten överensstämmer med i direktivet angivna gränsvärden samt att de enda möjliga undantagen från skyldigheten anges i direktivet vilket innebär att medlemsstaterna inte kan ursäktas sig med att särskilda omständigheter förelegat som gjort att de misslyckats med att nå resultatet.<sup>963</sup>

Badvattendirektivet har införlivats i svensk rätt genom badvattenförordningen (2008:218) och HaV:s föreskrifter HVMFS 2012:14. Det är kommunerna som ska identifiera badplatser och föra register över dessa, fastställa kontrollplaner, ta prover samt bedöma och klassificera vattnen. I Sverige är knappt 500 badplatser utpekade enligt direktivet (så kallade EU-bad). Badplatserna är belägna i alla typer av ytvatten, det vill säga i såväl sjöar och vattendrag som kustvatten. De kommuner som har ett stort antal invånare har också många badplatser som omfattas av direktivet – Göteborgs stad har till exempel 20 utpekade badplatser och Halmstad har elva.

Det är kommunerna som är ansvariga för dessa så kallade EU-badvatten och som alltså väljer ut de badplatser som ska utgöra EU-bad. Ytvattenförekomster som registrerats som EU-bad utgör *skyddade områden* enligt vattenförvaltningsförordningen. De regionala vattenmyndigheterna har därmed ett ansvar att upprätta ett register över alla skyddade områden. Enligt badvattenförordningen 4 § och HVMFS 2012:14 är det kommunerna som ska se till

956 Badvattendirektivet, artikel 5.

957 Badvattendirektivet, artikel 6.

958 Badvattendirektivet, bilaga III.

959 Badvattendirektivet, artikel 11.

960 Badvattendirektivet, artikel 13.

961 Mål C-56/90 *kommissionen mot Storbritannien*.

962 Mål C-56/90 *kommissionen mot Storbritannien*, punkten 28.

963 Mål C-56/90 *kommissionen mot Storbritannien*, punkterna 42-44.

att nödvändiga provtagningar görs och att lämpliga åtgärder genomförs med avseende på EU-baden. Ansvaret omfattar även krav på upprättande av badvattenprofil, undersökningar och information till allmänheten etc. HaV tillsammans med Smittskyddsinstitutet har inrättat en webbplats, ”Badplatsen”, där det finns information om vattenkvaliteten vid Sveriges kommunala utomhusbad. Där finns även data från tidigare säsonger, information om alger, hur vattenanalyserna ska tolkas m.m.

### 12.3.4 Sårbara områden enligt nitratdirektivet

Nitratdirektivet<sup>964</sup> syftar till att minska vattenförorening som orsakas av nitrater från jordbruket samt förhindra ytterligare sådan förorening.<sup>965</sup> Medlemsländerna ska bl.a. upprätta en förteckning över de vatten som är förorenade<sup>966</sup> eller som kan komma att förorenas om inte åtgärder vidtas.<sup>967</sup> Dessutom ska medlemsstaterna ange alla kända områden inom deras områden, från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats. Det är dessa områden, som alltså avrinningen sker *ifrån* som ska anges som *känsliga områden*.<sup>968</sup> Enligt direktivets artikel 5 ska åtgärdsprogram upprättas för sådana känsliga områden; dvs. områden från vilka avrinning sker till förorenade områdena eller till områden som hotar att förorenas. Om en medlemsstat upprättar åtgärdsprogram för hela sitt territorium behöver inte särskilt känsliga områden anges. Åtgärdsprogrammet ska framför allt omfatta regler om spridande av gödsel men också riktlinjer om god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis.<sup>969</sup>

I Sverige har genomförandet av nitratdirektivet varit en fråga för Jordbruksdepartementet, som bemyndigat Jordbruksverket att utfärda närmare föreskrifter på området.<sup>970</sup> Bestämmelser som kan bidra till genomförandet finns i dag i 7 kap. 19-22 §§ miljöbalken (bestämmelser om miljöskyddsområden och vattenskyddsområden) samt 12 kap. 8-10 §§ miljöbalken (bestämmelser om miljöhänsyn i jordbruket). I förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket 5 § anges att känsliga områden enligt nitratdirektivet är Gotlands län, kustområdena i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmars och Västra Götalands län samt delar av Blekinges, Skånes och Hallands län, och övriga delar av Stockholms och Södermanlands län samt delar av Uppsalas, Östergötlands, Jönköpings, Västra Götalands, Värmlands, Örebros, Västmanlands och Dalarnas län. Jordbruksverket får enligt förordningen meddela föreskrifter om vilka kustområden och länsdelar som avses i första stycket.

### 12.3.5 Avloppsvattendirektivet

Avloppsvattendirektivet<sup>971</sup> gäller hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. Syftet med direktivet är att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av de nämnda utsläp-

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

965 Nitratdirektivet, artikel 1.

966 Förorenade vatten (yt- och grundvatten) definieras som ett vatten där nitrathalten överstiger 50 mg NO<sub>3</sub>/l (artikel 3.1 och bilaga 1)

967 Nitratdirektivet, artikel 3.1.

968 Nitratdirektivet, artikel 3.2.

969 Nitratdirektivet, artikel 5. Åtgärderna som ska ingå i åtgärdsprogrammen framgår av Nitratdirektivets bilaga 3.

970 Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:79) om miljöhänsyn i jordbruket.

971 Direktiv 91/271/EEG.

pen av avloppsvatten.<sup>972</sup> Kortfattat innebär det att avloppsvatten från tätbebyggelse ska genomgå minst sekundär rening, i normalfallet biologisk rening. Därtill anger direktivet minimikrav för kvaliteten hos det renade vattnet.

Direktivet föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att det för alla tätorter av viss storlek finns ledningsnät för att ta hand om avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 2 000 personekvivalenter.<sup>973</sup> Avloppsvatten från tätbebyggelse som leds in i ledningsnät måste undergå sekundär rening före utsläpp (vissa undantag gäller för regioner belägna mer än 1 500 m över havet). Vissa krav ställs på denna rening.<sup>974</sup> Bl.a. ska avloppsreningsverk utformas så att prover kan tas på inkommande vatten och på det renade vattnet före utsläpp. De ska också uppfylla vissa krav vad gäller utsläppen som handlar om biokemisk syreförbrukning, kemisk syreförbrukning och total mängd suspenderade partiklar.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att avloppsvatten från tätbebyggelse som tillförs ledningsnäten blir tillräckligt renat, när det handlar om att utsläpp sker till sötvatten och flodmynningar från tätorter med mindre än 2 000 personekvivalenter eller till kustvatten från tätorter med mindre än 10 000 personekvivalenter.<sup>975</sup> Vissa undantag är möjliga för tekniska problem och geografiskt avgränsade befolkningsgrupper. För sådana undantagsfall ska medlemsstaterna i förväg lämna relevant dokumentation till kommissionen.<sup>976</sup> De reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som byggs för att uppfylla direktivet ska byggas, drivas och underhållas på ett sätt som gör att de fungerar tillfredsställande under alla normala lokala klimatförhållanden. Vid utformningen av anläggningarna ska årstidsberoende variationer i belastningen beaktas.<sup>977</sup> Utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse ska i medlemsländerna omfattas av på förhand fastställda regleringar eller särskilda tillstånd.<sup>978</sup> Dessa regleringar eller tillstånd ska utformas så att tillämpliga villkor uppfylls. Regleringarna eller tillstånden ska också ses över regelbundet och vid behov anpassas.<sup>979</sup> För industrispillvatten finns särskilda bestämmelser.<sup>980</sup>

Det renade avloppsvattnet ska om möjligt återanvändas och utsläppen ska ledas så att skadlig inverkan på miljön reduceras till ett minimum.<sup>981</sup> Om det är lämpligt ska slam som uppkommer vid rening av avfallsvatten återanvändas och bortskaffandet ska ske på ett sådant sätt att de ogynnsamma effekterna på miljön nedbringas till ett minimum.<sup>982</sup>

Medlemsstaterna ska ange känsliga områden enligt vissa kriterier.<sup>983</sup> Enligt direktivets bilaga 2 så måste en vattenmassa betecknas som känslig om de tillhör någon av följande grupper:

- Naturliga sötvattensjöar, andra sötvattensamlingar, flodmynningar och kustvatten som konstateras vara eutrofierade eller som kan bli eutrofierade inom en nära framtid om inte förebyggande åtgärder vidtas.

972 Direktiv 91/271/EEG, artikel 1.

973 Direktiv 91/271/EEG, artikel 3.

974 Direktiv 91/271/EEG, artikel 4.

975 Direktiv 91/271/EEG, artikel 7.

976 Direktiv 91/271/EEG, artikel 8.

977 Direktiv 91/271/EEG, artikel 10.

978 Direktiv 91/271/EEG, artikel 12.

979 Ibid.

980 Direktiv 91/271/EEG, artikel 11 och 13.

981 Direktiv 91/271/EEG, artikel 12.

982 Direktiv 91/271/EEG, artikel 14.

983 Direktiv 91/271/EEG, artikel 5.

- Sött ytvatten som är avsett för användning som dricksvatten, om nitrathalten i vattnet kan komma att överstiga vad som föreskrivs i dricksvattendirektivet om åtgärder inte vidtas.
- Områden där rening utöver den som angivits ovan är nödvändig för att bestämmelserna i tillämpliga rådsdirektiv ska uppfyllas.

Om avloppsvattnet härrör från tätort med mer än 10 000 personekvivalenter ska vattenreningen vara mer långtgående före utsläpp i känsliga områden.<sup>984</sup> Ett exempel på sådana krav är parametrar för totalt fosfor och totalt kväve om utsläppet sker till ett område som är känsligt för eutrofiering.<sup>985</sup>

Direktivet är infört i svensk lagstiftning genom Naturvårdsverkets föreskrift SNFS 1994:7, med ändring 1998:7. För avloppsvattenanläggningar gäller till att börja med hänsynsreglerna i miljöbalken. Dessutom finns, i 9 kapitlet 7 § miljöbalken, en särskild hänsynsregel när det gäller avloppsvatten. Den anger att avloppsvatten ska avledas och renas så att inte olägenhet för människors hälsa eller miljön uppkommer.

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster anger att det är kommunen som ansvarar för att tillhandahålla allmänna vattentjänster om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, behöver ordnas i ett större sammanhang (dvs. 20-30 fastigheter). Kommunens ansvar knyts till ägandet av anläggningarna. Avloppsanläggningar med en anslutning av fler än 2000 personer och som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar mer än 2 000 personekvivalenter räknas som B-anläggning, enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillstånd söks hos Länsstyrelsen (Miljöprövningsdelegationen). Avloppsanläggningar som är dimensionerade för mer än 200 personekvivalenter men färre än 2 000 räknas som C-anläggning. Anmälan görs till kommunens miljönämnd.

Sveriges tolkning av direktivet har varit föremål för en dom i EU-domstolen, där Sverige i stort sett fick rätt gällande sin tolkning av *vilka* avloppsreningsverk som behöver införa kväverening.<sup>986</sup> Kommissionen hade emellertid också stämt för brister i kvävereningen i fråga om vissa avloppsreningsverk i södra Sverige. Ifråga om det höll EU-domstolen med kommissionen och fann att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, genom att inte ha ordnat så att utsläppen från vissa reningsverk för avloppsvatten uppfyller direktivets krav.

### 12.3.6 Natura 2000-områden

Av art- och habitatdirektivet<sup>987</sup> (och fågeldirektivet<sup>988</sup>) framgår det att arter och livsmiljöer inom områden som ingår i Natura 2000-nätverket ska beredas ett särskilt skydd. Det viktigaste målet med direktivet är just att upprätta Natura 2000-nätverket, som är ett nätverk av platser i hela Europa för bevarande av djur- och växtarter och livsmiljöer av europeisk betydelse.<sup>989</sup> Enligt direktivet skulle medlemsstaterna, senast i juni 1995, ha överlämnat en förteckning över platser som föreslås ingå i nätverket till kommissionen. De platser som medlemsstaterna föreslår ska sedan bedömas inom ramen för sex biogeografiska regioner,

984 Ibid.

985 Direktiv 91/271/EEG, tabell 2.

986 I mål C-438/07 *kommissionen mot Sverige*.

987 Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

988 Direktiv 2009/47/EG

989 Rådets direktiv 92/43/EEG, artiklarna 2 och 3.

dvs. större geografiska områden som har ett visst klimat och karakteristisk vegetation. I sådana områden är målet att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus uppnås för de arter eller livsmiljöer som omfattas av skyddet. I Sverige har bestämmelserna i direktiven genomförts bl.a. som bestämmelser om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

En *livsmiljös bevarandestatus* är summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. En livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam när dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och när den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid. Därtill ska bevarandestatusen hos livsmiljöns typiska arter vara gynnsam.<sup>990</sup> En arts bevarandestatus definieras genom summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer. Bevarandestatusen anses gynnsam när uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö och artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid. Därtill ska det finnas, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.<sup>991</sup>

För svenskt vidkommande innebär det att gynnsam bevarandestatus ska uppnås för vattenförekomster som helt eller delvis ingår i Natura 2000-områden enligt 7 kap. 27 § miljöbalken. Vad kvalitetskravet innebär beskrivs övergripande i 16 och 17 §§ områdesskyddsförordningen.<sup>992</sup> Vilka svenska områden som ingår i Natura 2000-nätverket kan man se på Naturvårdsverkets karttjänst ”Sveriges Natura 2000-områden”.

#### 12.4 Klassificering enligt ramvattendirektivet

Målet om en god vattenstatus gäller för i princip samtliga unionens vattenförekomster. Dock skiljer sig såväl benämningen som den faktiska innebörden beroende på vilken typ av vattenförekomst det handlar om. Ytvattenförekomster ska t.ex. uppnå god ytvattenstatus och grundvattenförekomster en god grundvattenstatus, medan det för kraftigt modifierade ytvattenförekomster är tillräckligt att de når upp till en god ekologisk potential. Därtill råder ett generellt försämringsförbud, som på så sätt är strängare än vad som rädde ifråga om luftkvaliteten. Det innebär att målet för varje vattendrag måste sättas individuellt relativt nuvarande status. Annars är det inte möjligt att efterleva kravet på icke-försämring. Kriterierna för vad som anses vara en god status skiljer sig åt beroende på vilken typ av vattenförekomst det handlar om, vilken region den ligger i och vad som karaktäriserar just den specifika förekomsten.

En förteckning över miljömålen som fastställts för de olika vattendragen ska ingå i förvaltningsplanen. För att kunna fastställa miljömål för varje vattenförekomst måste dessa först statusklassificeras och för att kunna statusklassificera måste först klassgränserna definieras. Hur vet man vad som utgör hög, god respektive måttlig status? Generellt gäller att medlemsstaterna själva definierar klasser och klassgränser för ekologisk status – som dock måste interkalibreras med övriga medlemsstaters klassificering – medan det för kemisk status finns unionsgemensamma klassgränser.

990 Rådets direktiv 92/43/EEG, artikel 1 e).

991 Rådets direktiv 92/43/EEG, artikel 1 i).

992 Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

### 12.4.1 God ytvattenstatus

En god ytvattenstatus innebär att såväl en *god ekologisk status*, klassificerad i enlighet med bilaga V<sup>993</sup>, som en *god kemisk status* ska uppnås.<sup>994</sup> Den senare syftar på den kemiska status som krävs för att uppfylla miljömålen för ytvatten enligt artikel 4.1 a.<sup>995</sup> Ekologisk status och kemisk status är alltså lika viktigt för att god status ska kunna uppnå.<sup>996</sup>

### 12.4.2 Ekologisk ytvattenstatus

Ekologisk status anges som hög status, god status och måttlig status för olika ytvattenkategorier (floder, sjöar, övergångszoner, kustvatten).<sup>997</sup> De allmänna definitionerna för de olika statusklasserna ser ut enligt följande.<sup>998</sup>

- Hög status: Det finns inga eller endast mycket små av människor framkallade förändringar av ytvattenförekomstens värden för de fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, jämfört med de värden som normalt gäller för denna typ av förekomst vid opåverkade förhållanden. Värdena för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer avspeglar de värden som normalt är förknippade med denna typ vid opåverkade förhållanden och uppvisar inga eller mycket små tecken på störningar. Dessa är de typspecifika förhållandena och samhällena.
- God 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.

993 WFD, artikel 2 (22).

994 WFD, artikel 2 (17).

995 WFD, artikel 2, (24): Det vill säga den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst i vilken koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljökvalitetsnormer som fastställs i bilaga IX, och enligt artikel 16.7, och enligt annan relevant unionslagstiftning, där miljökvalitetsnormer på unionsnivå fastställs.

996 Det finns anledning att poängtera detta på grund av den skillnad mellan *environmental quality law* och *ecological quality law* som tidigare gjorts, medvetet eller omedvetet, och som Howarth visar på i artikeln *The progression towards ecological quality standards*. Han menar att *environmental quality law* relaterar till faktorer som beskriver t.ex. surhet, temperatur, salthalt etc. i luft, vatten och mark; de hanterar de fysiska medierna och siktar in sig på de omedelbara fysikaliska effekterna av att dessa förorenas av ämnen som tillförs genom mänsklig aktivitet, ämnen som uppfattas vara destruktiva. De faktorer som beskriver den ekologiska kvaliteten och som förhåller sig dels inbördes, dels i relation till den fysiska miljökvaliteten hanteras, menar Howarth, istället av *ecological quality law*. Enligt Howarth (2006), har metodiken förfinats i mycket högre grad när det handlar om *environmental quality law* än när det handlar om *ecological quality law*. Det beror på att de två regleringstyperna historiskt i mångt och mycket kontrasterats mot varandra. Detta bekräftas av slutsatserna från ministerseminariet om gemenskapens vattenpolitik i Frankfurt 1988, som betonade behovet av en unionslagstiftning som omfattar ekologisk kvalitet, av rådets resolution av den 28 juni 1988, i vilken kommissionen anmodades att lägga fram förslag för att förbättra den ekologiska kvaliteten hos gemenskapens ytvattenresurser samt; av förklaringen från det ministerseminarium om grundvatten som hölls i Haag 1991, där behovet av åtgärdsprogram för en ekologiskt hållbar förvaltning uppmärksammades (WFD, skälen (2) och (3)).

997 WFD, Bilaga V, 1.2., *Normativa definitioner för klassificeringen av ekologisk status*

998 WFD, Bilaga V, 1.2, Tabell 1.2., *Allmän definition för floder, sjöar, vatten i övergångszon och kustvatten*

- Måttlig status: Värdena för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer avviker i måttlig omfattning från de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden. Värdena visar på måttliga av mänsklig verksamhet framkallade störningar och är avsevärt mer påverkade än vid förhållanden med god status.

Vatten med status under måttlig ska klassificeras som otillfredsställande eller dåliga enligt följande.

- Otillfredsställande: Vatten som uppvisar tecken på större förändringar av värdena för de biologiska kvalitetsfaktorerna för typen av ytvattenförekomst i fråga, och i vilka de relevanta biologiska samhällena avviker väsentligt från dem som normalt är förknippade med denna typ av ytvattenförekomst vid opåverkade förhållanden.
- Dåliga: Vatten som uppvisar tecken på allvarliga förändringar av värdena för de biologiska kvalitetsfaktorerna för typen av ytvattenförekomst i fråga, och i vilka de relevanta biologiska samhällena som normalt är förknippade med denna typ av ytvattenförekomst vid opåverkade förhållanden saknas.

För att klassificera ekologisk status används *kvalitetsfaktorer*. För var och en av kvalitetsfaktorerna finns *underliggande faktorer* som varierar för de fyra ytvattenkategorierna (se not för respektive kvalitetsfaktors underliggande faktorer). Kvalitetsfaktorerna är:

- *Biologiska faktorer*.<sup>999</sup>
- *Hydromorfologiska faktorer* som stöd för de biologiska faktorerna.<sup>1000</sup>

999 Biologiska faktorer:

**För sjöar:** Sammansättning, förekomst och biomassa hos fytoplankton, sammansättning och förekomst av andra vattenväxter, sammansättning och förekomst av bentiska evertrebrater samt sammansättning, förekomst och åldersstruktur hos fiskfaunan.

**För floder:** Sammansättning och förekomst av vattenväxter, sammansättning och förekomst av bentiska evertrebrater och sammansättning, förekomst och åldersstruktur hos fiskfaunan.

**För vatten i övergångszon:** Sammansättning (förekomst och biomassa hos fytoplankton, sammansättning och förekomst av andra vattenväxter, sammansättning och förekomst av bentiska evertrebrater samt sammansättning, förekomst och åldersstruktur hos fiskfaunan).

**För kustvatten:** Sammansättning, förekomst och biomassa hos fytoplankton, sammansättning och förekomst av andra vattenväxter och sammansättning och förekomst av bentiska evertrebrater.

1000 Hydromorfologiska faktorer:

**För sjöar:** Hydrologisk regim (vattenflödesvolym och vattenflödesdynamik, uppehållstid, förbindelser med grundvattenförekomster), morfologiska förhållanden (variation i sjöattendjup, sjöbäddens volym, struktur och substrat och sjöstrandens struktur).

**För floder:** Hydrologisk regim (kvantitet och dynamik för vattenflöde samt förbindelser med grundvattenförekomster), flodens kontinuitet samt morfologiska förhållanden (variation i floddjup och flodbredd, flodbäddens struktur och substrat samt strandzonens struktur).

**För vatten i övergångszon:** Morfologiska förhållanden (djupvariation, bäddens volym, struktur och substrat, tidvattenzonens struktur), tidvattenmönster (sötvattenflöde, vågexponering).

**För kustvatten:** Morfologiska förhållanden (djupvariation, kustbäddens struktur och substrat samt tidvattenzonens struktur), tidvattenmönster (de dominerande strömmarnas riktning och vågexponering).

- *Kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer* som stöd för de biologiska faktorerna.<sup>1001</sup>

Utifrån direktivets beskrivningar ska medlemsstaterna fastställa *värden* för de biologiska kvalitetsfaktorerna.<sup>1002</sup> Ett antal standardmetoder för att mäta eller på annat sätt ta reda på och redovisa de underliggande faktorerna har angetts i direktivet. Tanken är att standardmetoder ska minimera eventuella fel i det underliggande datamaterialet.<sup>1003</sup> Accepterade metoder listas i direktivets bilaga V.<sup>1004</sup>

Resultaten ska sedan redovisas i form av ekologiska kvalitetskvoter (*ecological quality ratios*, EQR). En sådan kvot motsvarar förhållandet mellan värdet för den observerade biologiska parametern för en viss ytvattenförekomst och värdet för samma parameter, i samma vattenförekomst vid referensförhållandet (dvs. så som det varit om statusen varit hög). Kvoten uttrycks som ett numeriskt värde mellan 0 och 1, där hög ekologisk status motsvaras av värden nära ett (1) och dålig ekologisk status motsvaras av värden nära noll (0).<sup>1005</sup> Vattnen klassificeras sedan genom att dela in den ekologiska skalan 0-1 i de fem klasserna (hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig). Referensförhållandet är alltså av stor betydelse för den ekologiska kvalitetskvoten. En status där kvalitetskvoten närmar sig 1 innebär därmed, i princip, ett av människan opåverkat tillstånd.

Josefsson och Baaner menar att detta är en kontroversiell ambition. Dels eftersom det är mycket svårt att identifiera ett sådant opåverkat tillstånd, dels eftersom många variabler i de flesta flodbäddar är fullständigt förändrade på grund av t.ex. klimatförändringar, invasiva arter och landskapsförändringar. De menar även att det blir problematiskt för de seminaturlika vattenberoende ekosystem som skyddas enligt habitat-direktivet om man knyter god status till ett opåverkat tillstånd. Därtill kommer, påpekar författarna, att de flesta flodbäddars ekologiska variabler varierar naturligt. Josefsson och Baaner konkluderar mot bakgrund av detta att kopplingen mellan hög status och ett av människan opåver-

1001 Kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer:

**För sjöar:** Allmänt (sikt djup, vattentemperatur, syreförhållanden, salthalt, försurningsstatus och näringsförhållanden) och särskilda förorenande ämnen (förorening från alla de prioriterade ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i vattenförekomsten och förorening från andra ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i betydande mängder i vattenförekomsten).

**För floder:** Allmänna faktorer (vattentemperatur, syreförhållanden, salthalt, försurningsstatus, näringsförhållanden) och särskilda förorenande ämnen (förorening från alla de prioriterade ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i vattenförekomsten och förorening från andra ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i betydande mängder i vattenförekomsten).

**För vatten i övergångszon:** Allmänt (sikt djup, vattentemperatur, syreförhållanden, salthalt och näringsförhållanden) och särskilda förorenande ämnen (förorening från alla prioriterade ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i vattenförekomsten och förorening från andra ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i betydande mängder i vattenförekomsten).

**För kustvatten:** Allmänt (sikt djup, vattentemperatur, syreförhållanden, salthalt och näringsförhållanden) och särskilda förorenande ämnen (förorening från alla prioriterade ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i vattenförekomsten) och förorening från andra ämnen för vilka det har visats att de släpps ut i betydande mängder i vattenförekomsten).

1002 Dessa värden framgår av tabellerna 1.2.1. – 1.2.4 i direktivet.

1003 WFD, bilaga V, 1.4.1.i).

1004 WFD, artikel 20.1. Metoderna anges i bilaga V 1.3.6. Dessa metoder får anpassas till vetenskapliga och tekniska framsteg i enlighet med ett visst förfarande. De metoder som används för övervakningen av typparametrar ska överensstämma med de internationella standarder som anges i listan, eller med andra nationella eller internationella standarder. Härigenom ska det säkerställas att data av motsvarande vetenskaplig kvalitet och jämförbarhet finns att tillgå.

1005 WFD, bilaga V, 1.4.1. ii).



kat tillstånd leder till att direktivet kan karaktäriseras som inadekvat, överambitiöst och praktiskt taget omöjligt att uppnå.<sup>1006</sup> Jag håller inte med om detta. Det är för att kunna karaktäriseras i toppskiktet av hög status som en vattenförekomst måste vara i princip opåverkad av mänskliga aktiviteter. En sådan skiktning görs inte inom statusklasserna och klassgränsen till hög status går inte vid 1. För att nå direktivets krav räcker det dessutom att nå upp till god status. För att uppnå god status krävs inte ett värde nära 1.<sup>1007</sup> Att variablerna för status knyts till något som varierar naturligt förefaller snarast ligga i linje med en adaptiv förvaltning.

Ett syfte med ekologiska kvalitetskvoter är att göra medlemsstaternas övervakningssystem jämförbara. Kommissionen har upprättat ett interkalibreringsförfarande för biologiska faktorer som gör att man kan jämföra medlemsstaternas metoder för att bedöma ekologisk status. Tanken är också att man ska kunna se huruvida medlemsstaterna använt faktorerna på ett sätt som är förenligt med direktivets definitioner och möjliggöra jämförelser mellan medlemsstater. Interkalibreringssystemet går ut på att medlemsstaterna ska identifiera ett antal lokaler med specifik karaktär i varje ekoregion; lokaler som ligger nära den övre respektive den nedre gränsen för hög, god respektive måttlig ekologisk status. När lokalerna identifierats ska varje medlemsstat applicera sitt egna klassifikationssystem på de identifierade lokalerna samt på en vattenförekomst av samma slag inom sitt eget område. Klassificeringsresultaten från de nationella övervakningssystemen jämförs alltså för varje biologisk faktor och för var och en av de gemensamma typerna av ytvattenförekomster bland medlemsstaterna i samma geografiska interkalibreringsgrupp. Sedan bedömer man om resultaten överensstämmer med de tidigare nämnda normativa definitionerna.<sup>1008</sup> Kommissionen har upprättat ett register över stationer som ska ingå i interkalibreringsnätet och angett värden för klassgränser som medlemsstaterna ska använda i klassificeringarna i sina övervakningssystem.<sup>1009</sup>

Interkalibreringssystemet har lett till ett omfattande utbyte av information som, förutom att kalibrera systemet, har gjort att länder med mindre erfarenhet av att bedöma ekologisk status får möjlighet att dra nytta av andras kunskap.<sup>1010</sup> Kommissionen har dock konstaterat

- 
- 1006 Josefsson och Baaner (2011). Se även Bjällås och Fröberg (2013), s. 77, som menar att det med ett system som bortser från människan som en del av ekosystemet vid sättande av miljömålen blir nödvändigt att i större utsträckning tillämpa de undantag som tillåter modifiering, ger möjlighet att skjuta på tidpunkten för miljömålen, sätta lägre krav och ge undantag för nya verksamheter. I annat fall, menar de, skulle miljömålen bli förlamande för samhället.
- 1007 För en sammanfattning av de metoder som anges i ramvattendirektivet och dess stödande dokument, samt av hur metoderna används för att fastställa referensförhållanden och klassgränser för sjöar, vattendrag och kustvatten i Sverige, se Johnson et. al. (2013).
- 1008 Kommissionens beslut (2008/915/EG) av den 30 oktober 2008 om upprättande av de värden som fastställts för klassificeringarna i medlemsstaternas övervakningssystem som ett resultat av interkalibreringsförfarandet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, skälen (5).
- 1009 Kommissionens beslut 2005/646/EG av den 17 augusti 2005 om upprättande av ett register över övervakningsstationer som bildar ett interkalibreringsnät i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG och kommissionens beslut (2008/915/EG) av den 30 oktober 2008 om upprättande av de värden som fastställts för klassificeringarna i medlemsstaternas övervakningssystem som ett resultat av interkalibreringsförfarandet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG.
- 1010 COM(2012) 670 final. Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), *Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten*, s. 8.

att det i en del fall är oklart om och hur informationen om karakterisering och påverkan faktiskt har använts. Vissa länder uppvisar nämligen brister i utvecklingen och tillämpningen av bedömningsmetoder. Det förekommer också, enligt kommissionen, att interkalibreringsförfarandet har uppfattats som ett vetenskapligt förfarande som inte behöver användas inom själva vattenförvaltningen. Ett exempel på användningsområde är just ovanstående. Länder med mindre erfarenhet av att bedöma ekologisk status ska kunna dra nytta av andras kunskap.<sup>1011</sup>

När alla kvalitetsfaktorer slutligen läggs samman blir det lägsta av värdena styrande. Ekologisk status anges nämligen som det lägsta värdet avseende relevanta kvalitetsfaktorer.<sup>1012</sup> Detta brukar benämnas *one out – all out*, eftersom det räcker att en kvalitetsfaktor är av måttlig karaktär för att klassa vattenförekomsten vara av måttlig status – även om alla övriga kvalitetsfaktorer är av god status. Det som uttrycks är att en kedja aldrig är starkare än sin svagaste länk. Det skulle kunna ses som ett uttryck för försiktighet, att man inte kallar en status god om den inte är det fullt ut. Josefsson och Baaner poängterar dock att försiktighetsprincipen är tillämplig i riskhantering och inte ska blandas ihop med den försiktighet som vetenskapsmän bör iaktta när de analyserar data.<sup>1013</sup> Utan att närmare analysera huruvida *one out – all out* handlar om riskhantering eller dataanalys menar jag att det här snarare är fråga om *preventionsprincipen*. Preventiva åtgärder beror inte av att ekologiska problem faktiskt visat sig. Att endast en kvalitetsfaktor faller under gränsen för god, när alla andra är över, kan antagligen inte alltid påstås vara ett ekologiskt problem. Preventiva åtgärder vidtas för att motverka och förebygga problem. Skulle viss skada redan ha inträffat, så motverkar preventiva åtgärder spridning av skadan.<sup>1014</sup> När det gäller *one out – all out* så handlar det om just detta; att motverka att skadan förvärras genom att åtgärder inte sätts in motiverat med att vattenförekomsten uppnått god miljöstatus, trots att detta inte är hela sanningen. *One out – all out* kan emellertid få vissa icke önskvärda effekter. Till att börja med kan principen innebära vissa svårigheter vad gäller möjligheten att iaktta en försämring. Om samtliga kvalitetsfaktorer för en vattenförekomst är god, utom en som är måttlig, så blir status för den vattenförekomsten måttlig. Det skulle vidare kunna innebära att alla övriga kvalitetsfaktorer med status god kan försämrats till status måttlig utan att vattenförekomstens status förändras. Ett näraliggande problem är att, om det är klassgränser som gäller för försämringsförbudet, så skulle det inte finnas någon undre gräns för vattenkvaliteten, om vattenförekomsten redan från början klassats i den lägsta klassen.<sup>1015</sup> Nämnd problematik har till stor del hanterats genom EU-domstolens dom i mål C-461/13 och kommer att diskuteras mer utförligt nedan, i delkapitlet om försämringsförbudet.

Medlemsstaterna ska, när klassificeringen är gjord, skapa en karta som genom färgkoder visar ekologisk status för varje vattenförekomst.<sup>1016</sup>

### 12.4.3 Kemisk ytvattenstatus

För ytvatten definieras *god kemisk status* som den kemiska status som krävs för att uppfylla miljömålen för ytvatten, enligt artikel 4.1 a. Det innebär att koncentrationen förorenande

1011 COM(2012) 670, final, s. 8.

1012 WFD, bilaga V, 1.4.2. i).

1013 Josefsson och Baaner (2011).

1014 Om *preventionsprincipen*, se de Sadeleer (2002), s. 60.

1015 Se Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 32.

1016 WFD, bilaga V, 1.4.2. ik).

ämnen inte får överskrida de koncentrationsnivåer som fastställs i direktivets bilaga IX och enligt artikel 16.7 samt enligt annan relevant gemenskapslagstiftning, där sådana koncentrationsnivåer fastställts på gemenskapsnivå.<sup>1017</sup> Kemisk status har endast två klasser: *god kemisk ytvattenstatus och uppnår ej god kemisk ytvattenstatus*.

För att en ytvattenförekomst ska klassas vara av god kemisk ytvattenstatus<sup>1018</sup> måste vissa miljö kvalitetskrav följas. Aktuella miljö kvalitetskrav återfinns i relevant gemenskapslagstiftning där krav (av gränsvärdeskaraktär) har fastställts på gemenskapsnivå. Sådan annan relevant lagstiftning är:

- Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden. (Har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/44/EG av den 6 september 2006 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden.<sup>1019</sup>
- Rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten. (Har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/113/EEG av den 12 december 2006 om kvalitetskrav för skaldjursvatten).<sup>1020</sup>
- Relevant lagstiftning rör också dricksvatten. För vattenförekomster som används för *uttag av dricksvatten* och som i genomsnitt ger mer än 10 m<sup>3</sup> per dag eller betjänar mer än femtio personer ska medlemsstaterna också se till att kraven i direktiv 80/778/EEG (ändrad genom direktiv 98/83/EG) uppfylls.

För dessa identifierade vattenförekomster som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden, som är skaldjursvatten eller som används för uttag av dricksvatten (i en viss minsta mängd) ska medlemsstaterna fastställa värden för vissa parametrar. Dessa värden får inte vara mindre stränga än de som fastställs i bilaga I till ramvattendirektivet. Det finns alltså vissa värden fastställda som i klassificeringsprocessen enligt ramvattendirektivet ska användas som klassgränser för god kemisk ytvattenstatus.

För de förorenande ämnen som anges i ramvattendirektivets bilaga VIII, punkterna 1-9 ska medlemsstaterna själva fastställa klassgränser.<sup>1021</sup> Ramvattendirektivets bilaga V, 1.2.6,

1017 WFD, artikel 2 (24). Därtill ska medlemsstaterna genomföra nödvändiga åtgärder enligt art. 16.1 och 16.8, i syfte att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen, och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen ska upphöra eller stegvis elimineras. Det är dock en skyldighet enligt direktivet och har inte med själva klassificeringen att göra WFD, skälen (27), artikel 1 (c) och (e), artikel 4. 1. a. vi).

1018 WFD, artikel 2.24.

1019 Ersätts av WFD den 22 december 2013 (WFD, artikel 22.2).

1020 Ersätts av WFD den 22 december 2013 (WFD, artikel 22.2).

1021 Dvs. organiska halogenföreningar och ämnen som kan bilda sådana föreningar i akvatisk miljö, organiska fosforföreningar, organiska tennföreningar, ämnen och beredningar eller nedbrytningsprodukter av dessa, för vilka det har påvisats att de har cancerogena eller mutagena egenskaper, eller sådana egenskaper som i eller via vattenmiljön kan påverka steroidogena funktioner, sköldkörtelns funktioner, fortplantningen eller andra endokrina funktioner, svärnedbrytbara kolväten och svärnedbrytbara och bioackumulerbara organiska, toxiska ämnen, cyanider, metaller och deras föreningar, arsenik och dess föreningar samt biocider och växtskyddsmedel.

beskriver förfarandet som ska tillämpas vid fastställandet av en högsta årsmedelkoncentration, alltså inte för månads- eller dygnsmedelvärden, som gräns. Begränsningen av dessa ämnen är till skydd för vattenlevande biota och klassgränserna kan avse koncentration i vatten, sediment eller biota.

#### 12.4.3.1 Prioriterade farliga ämnen

Prioriterade farliga ämnen är, enligt ramvattendirektivet, sådana ämnen som kommissionen har fastställt vara *prioriterat farliga*.<sup>1022</sup> Enligt ramvattendirektivets artikel 16.7 är kommissionen ålagd att lägga fram förslag på klassgränser för de prioriterade ämnen som listas i bilaga X.<sup>1023</sup> Bilaga X har emellertid ersatts av beslut nr 2455/2001/EG som i sin tur har ersatts av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer för prioriterade ämnen (Priodirektivet), bilaga II.<sup>1024</sup>

Bilaga II i Priodirektivet ersätter alltså bilaga X till ramvattendirektivet och fastställer gemensamma klassgränser med avseende på god kemisk ytvattenstatus för prioriterade ämnen och vissa andra förorenande ämnen.<sup>1025</sup> I direktivets bilaga I, del A, anges de unionsgemensamma klassgränserna som ska tillämpas vid karakteriseringen av kemisk ytvattenstatus. I samma bilagas del B finns anvisningar för hur tabellen i del A ska tillämpas.<sup>1026</sup> Klassgränserna i del A anges i maximal tillåten koncentration ( $\mu\text{g/l}$ ). För vissa kategorier av ytvattenförekomster får medlemsstaterna vid klassificering av kemisk ytvattenstatus istället välja att tillämpa klassgränser för en indikator, sediment eller biota.<sup>1027</sup> Då anges klassgränserna som koncentrationen i djurvävnad räknat i mikrogram av ämnet per kg vävnad (våtvikt). Den lämpligaste indikatorn ska väljas bland fisk, mollusker, skaldjur och annan biota. Klassgränsen mellan god kemisk ytvattenstatus och uppnår ej god kemisk ytvattenstatus i sediment eller biota ligger för kvicksilver och dess föreningar på 20  $\mu\text{g/kg}$ , för hexaklorbensen 10  $\mu\text{g/kg}$  och för hexaklorbutadien 55  $\mu\text{g/kg}$ .<sup>1028</sup>

Föroreningskoncentrationerna är i regel högre precis i närheten av punktkällutsläpp, än de är i vattenförekomsten i övrigt. Därför finns specialregler om *blandningszoner* som anger att nära utsläppspunkter så får föroreningskoncentrationerna överskrida de maximalt tillåtna. Detta är villkorat av att den högre koncentrationen i blandningszonen inte påverkar statusen i hela vattenförekomsten. Så länge den inte gör det, får vattenförekomsten klassas vara av god kemisk status, trots högre koncentration nära utsläppspunkten. Medlemsstaterna får själva ange sådana blandningszoner. Om en medlemsstat gör det, ska förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet innehålla en beskrivning av de tillvägagångssätt och metoder som använts för att definiera sådana zoner. Medlemsstaterna ska se till att blandningszonens geografiska utbredning är begränsad till området i närheten av utsläppspunkten. I förvaltningsplanen ska också de åtgärder som vidtagits för att minska blandningszonernas omfattning i framtiden anges. Det kan till exempel handla om åtgärder för att eliminera

1022 WFD, artikel 2 (30). Prioriterade farliga ämnen är ämnen som fastställts enligt artiklarna 16.3 (kommissionen fastställer i sitt förslag vilka ämnen som är prioriterade farliga) och 16.6, och för vilka åtgärder måste vidtas enligt artikel 16.1 och 16.8.

1023 WFD, artikel 16 (7) och (8).

1024 Direktiv 2008/105/EG, artikel 10. Fram till 2013 skedde regleringen av punkttutsläpp av farliga ämnen genom direktiv 76/464/EEG. Detta direktiv upphörde emellertid att gälla år 2013.

1025 Direktiv 2008/105/EG, artikel 1.

1026 Direktiv 2008/105/EG, artikel 3 (1).

1027 Direktiv 2008/105/EG, artikel 1.2.

1028 Direktiv 2008/105/EG, artikel 1.2. a).

förorening med prioriterade ämnen eller om att se över de tillstånd som avses i IPPC-direktivet/industriutsläppsdirektivet.<sup>1029</sup>

#### 12.4.3.2 Övergångsregler i artikel 22

Medlemsstaterna ska enligt artikel 22. 6 fastställa klassgränser mellan god kemisk ytvattenstatus respektive uppnår ej god kemisk ytvattenstatus som är minst lika stränga som de som krävs för att genomföra direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö. Vidare anger ramvattendirektivets bilaga IX att *gränsvärden och kvalitetsmål* som fastställts enligt dotterdirektiven till direktiv 76/464/EEG om utsläpp av farliga ämnen, ska betraktas som *gränsvärden för utsläpp*, tillika klassgränser. Dessa dotterdirektiv hanterar utsläppsgrensvärden och kvalitetsmål för:

- Kvicksilverutsläpp från klor-alkaliindustrin.<sup>1030</sup>
- Kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin.<sup>1031</sup>
- Kadmiumutsläpp.<sup>1032</sup>
- Utsläpp av hexaklorcyklohexan.<sup>1033</sup>
- Utsläpp av vissa farliga ämnen.<sup>1034</sup>

Kvalitetsmålen enligt dotterdirektiven innebär att utsläppsnormer ska fastställas på ett sådant sätt att kvalitetsmålen kan upprätthållas. För t.ex. kvicksilver är kvalitetsmålen utformade som kvicksilverkoncentrationen i representativt prov av fiskkött, samt kvicksilverkoncentration i olika typer av vatten (t.ex. i flodmynningar). Det anges också att vattnets kvalitet ska uppfylla kvalitetskraven för alla andra direktiv som avser kvicksilverförekomst.<sup>1035</sup> Kvalitetsmålen enligt övriga direktiv är utformade på liknande sätt. Kopplingen till skyldigheten att fastställa utsläppsnormer på ett sådant sätt som gör att kvalitetsmålen kan upprätthållas gör å ena sidan, att det inte handlar om ett fullständigt reaktörsrelaterat miljö-kvalitetskrav. Å andra sidan kan kravet betraktas som en miljö-kvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet, eftersom det signifikanta för dessa normer är just kopplingen reaktör-aktör; att utsläppen ska begränsas i tillstånden också utöver vad som kan fordras med ledning av bästa möjliga teknik. Det handlar alltså inte om renodlat reaktörsrelaterade miljö-kvalitetskrav, men väl om miljö-kvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet.

Enligt ramvattendirektivets artikel 22.2 ska direktiv 78/659/EEG om fiskvatten, direktiv 79/923/EEG om skaldjursvatten samt direktiv 76/464/EEG om farliga ämnen upphävas år 2013. Artikel 22.6 förskriver att de *miljömål* som krävs enligt ramvattendirektivet ska vara minst lika stränga som de som krävs för att genomföra direktiv 76/464/EEG om

1029 Direktiv 2008/105/EG, artikel 4 samt skälen (19).

1030 Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från klor-alkaliindustrin (82/176/EEG).

1031 Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin (84/156/EEG).

1032 Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp (83/513/EEG).

1033 Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan (84/491/EEG).

1034 Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen (86/280/EEG).

1035 Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från klor-alkaliindustrin (82/176/EEG), bilaga 2.

farliga ämnen. Det innebär att klassgränsen för god kemisk ytvattenstatus måste sättas så att det motsvarar kraven enligt nämnda direktiv. Ramvattendirektivets bilaga IX anger att de *kvalitetsmål* som fastställts enligt nämnda dotterdirektiv ska betraktas som klassgränser, med avseende på tillämpningen av ramvattendirektivet.

#### 12.4.4 Konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster

En konstgjord ytvattenförekomst är en ytvattenförekomst som *skapats* genom mänsklig verksamhet.<sup>1036</sup> En kraftigt modifierad vattenförekomst är en ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar, genom mänsklig verksamhet, på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär. Det är medlemsstaterna som avgör om en vattenförekomst ska anses vara konstgjord eller kraftigt modifierad. Dock måste staterna använda sig av den ordning som anges i bilaga II och därvid tillämpa vissa kriterier.<sup>1037</sup> Kriterierna för att få peka ut sådana vattenförekomster är följande.

1. De förändringar, i förekomstens hydromorfologiska egenskaper som är nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status skulle få en betydande negativ inverkan på något av följande. Miljön i stort, sjöfart, inklusive hamnanläggningar eller rekreation, verksamheter för vilka vatten lagras, t.ex. dricksvattenförsörjning, kraftproduktion eller bevattning, vattenreglering, skydd mot översvämning, markdränering, eller andra, lika viktiga, hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.
2. De nyttiga mål som ska uppnås genom de konstgjorda eller förändrade egenskaperna hos vattenförekomsten kan, på grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader, inte rimligen uppnås på något annat sätt som utgör ett bättre alternativ för miljön.

Vilka ytvattenförekomster som definierats som konstgjorda eller kraftigt modifierade, samt skälen för detta, ska anges särskilt i förvaltningsplanerna. Medlemsstaterna måste också se över dessa vart sjätte år.<sup>1038</sup> Att kriterierna för att definiera konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster är tämligen öppna och ger medlemsstaterna ett relativt fritt utrymme, kan komma att få konsekvenser för olika tillämpning i olika medlemsstater.<sup>1039</sup>

Samma kvalitetsfaktorer som för den av de fyra naturliga ytvattenkategorierna (flod, sjö, vatten i övergångszon eller kustvatten<sup>1040</sup>) som närmast liknar den konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsten i fråga ska tillämpas.<sup>1041</sup>

För de konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsterna anger direktivet att klassificeringsgraderna ”maximal ekologisk potential”, ”god ekologisk potential”

1036 WFD, artikel 2.8.

1037 WFD, artikel 4.3.

1038 WFD, artikel 4.3.

1039 Se t.ex. Jans och Vedder (2011), s. 394.

1040 WFD, bilaga V, 1.1.5.

1041 Direktivets svenska version anger att det är kvalitetskriterierna för *de fyra naturliga grundvattenkategorierna* som ska tillämpas. Begreppet grundvattenkategori leder emellertid tanken till att det handlar om just grundvatten. Det gör det inte. Det som avses måste vara de fyra naturliga kategorierna för ytvatten. Direktivets engelska version bekräftar att så är fallet: *the four natural surface water categories*; liksom den tyska: *kategorien von natürlichen Oberflächengewässern gelten* och danska: *naturlige kategorier af overfladevand*.

samt ”måttlig ekologisk potential” ska användas.<sup>1042</sup> De faktorer som definieras för de olika klassificeringsgraderna är biologiska kvalitetsfaktorer, hydromorfologiska faktorer, fysikalisk-kemiska faktorer, allmänna förhållanden, särskilda syntetiska förorenande ämnen samt särskilda icke-syntetiska förorenande ämnen.<sup>1043</sup> För kemisk ytvattenstatus i de konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomsterna är klasserna desamma som för annat ytvatten: ”god kemisk status” eller ”uppnår ej god kemisk status”.

#### 12.4.5 Grundvattenstatus

Vilken status en grundvattenförekomst har bestäms av dess kvantitativa status eller dess kemiska status, beroende på vilkendera som är sämst.<sup>1044</sup> En god grundvattenstatus är den status som uppnås av en grundvattenförekomst, när både dess kvantitativa status och dess kemiska status åtminstone är god.<sup>1045</sup>

En *god kvantitativ status* innebär, att grundvattennivån i grundvattenförekomsten är sådan, att den långsiktiga genomsnittliga uttagsnivån per år inte överskrider den tillgängliga grundvattenresursen. Man får helt enkelt inte ta ut mer grundvatten än vad som är hållbart. God kvantitativ status föreligger när grundvattennivån inte är utsatt för sådan mänsklig påverkan som kan leda till:

- Att de ekologiska miljömålen i artikel 4 inte kan uppnås, vad beträffar förbundna ytvattenresurser.
- Någon som helst betydande sänkning av status hos sådana vatten.
- Någon som helst betydande skada på anslutna terrestra ekosystem som är direkt beroende av grundvattenförekomsten.

Förändringar i strömningsriktningen till följd av nivåförändringar kan uppstå tillfälligt eller varaktigt inom ett begränsat område men om god kvalitativ status föreligger, så medför sådana omsvängningar inte intrusion av saltvatten eller av annat. Förändringen får heller inte vara en indikation på en konsekvent och klar utvecklingstendens, till följd av mänsklig påverkan, när det gäller flödesriktningar som kan leda till sådana intrusioner.<sup>1046</sup>

När det gäller att bestämma grundvattnets kemiska status, används parametrarna konduktivitet samt koncentrationer av förorenande ämnen.<sup>1047</sup> För att klassas som god kemisk status gäller allmänt, att den kemiska sammansättningen av grundvattenförekomsten ska vara sådan, att koncentrationen av förorenande ämnen:

- Inte uppvisar effekter av intrusion (av bl.a. saltvatten).
- Inte överstiger de klassgränser som det hänvisas till i artikel 17 (dvs. enligt direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring).
- Inte är sådan att den skulle leda till att miljömålen beträffande anslutna

1042 WFD, bilaga V, 1.2.5.

1043 Ibid.

1044 WFD, artikel 2 (19).

1045 WFD, artikel 2 (20).

1046 WFD, bilaga V, 2.1.2.

1047 WFD, bilaga V, 2.3.1.

ytvatten inte uppnås, eller till någon betydande skada på terrestra ekosystem som är direkt beroende av grundvattenförekomsten.

Status för såväl kvantitativ status som kemisk status ska anges som god status eller otillfredsställande status.

#### 12.4.5.1 Direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring

Medlemsstaterna ska fastställa *träskelvärden* för alla förorenande ämnen och föroreningsindikatorer som karakteriserar grundvattenförekomster. Träskelvärden ska användas för bedömningen av kemisk status i en grundvattenförekomst. Träskelvärdet definieras i direktiv 2006/118/EG som en kvalitetsnorm för grundvatten som fastställs av medlemsstaterna i enlighet med artikel 3, samma direktiv.<sup>1048</sup> Det handlar alltså åter om att fastställa klassgränser – eftersom kvalitetsnormerna kommer att utgöra klassgränsen för att uppnå god kemisk status. Detta ska göras för de förorenande ämnen,<sup>1049</sup> som fastställts bidra till att grundvattenförekomster bedöms vara i riskzonen för att inte uppnå en god kemisk grundvattenstatus. När medlemsstaterna fastställer sådana träskelvärden, ska de bl.a. beakta den minimiförteckning som ingår i direktivets bilaga II, del B. Denna tar upp ämnen eller joner eller indikatorer som kan förekomma både naturligt eller till följd av mänsklig verksamhet (arsenik, kadmium, bly, kvicksilver, ammonium, klorid och sulfat), av människan framställda syntetiska ämnen (trikloretylen och tetrakloretylen) samt parametrar som indikerar inträngning av saltvatten eller annan inträngning (ledningsförmåga). Vad gäller saltvattenkoncentrationer till följd av mänsklig verksamhet får medlemsstaterna besluta att fastställa träskelvärden, antingen för sulfat och klorid eller för ledningsförmåga. Härvid ska grundvattnets inverkan på förbundna ytvatten och av dessa beroende terrestra ekosystem och våtmarker beaktas. Hänsyn ska bland annat tas till vad som är känt om ämnens humantoxikologi och ekotoxikologi.<sup>1050</sup>

Senast den 22 december 2008 skulle träskelvärden fastställas för första gången av medlemsstaterna. Alla träskelvärden ska offentliggöras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet.<sup>1051</sup> Så snart som ny information om förorenande ämnen visar att ett träskelvärdet bör fastställas för ytterligare ett ämne eller att ett befintligt träskelvärdet bör ändras, ska medlemsstaterna ändra förteckningen. Träskelvärden kan tas bort från förteckningen när den berörda grundvattenförekomsten inte längre är utsatt för risk från de motsvarande förorenande ämnena, grupperna av förorenande ämnen eller föroreningsindikatorerna. Alla ändringar i förteckningen över träskelvärden ska rapporteras i samband med den regelbundna översynen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet.<sup>1052</sup>

1048 Träskelvärden kan fastställas på nationell nivå, för ett avrinningsdistrikt eller för den del av det internationella avrinningsdistriktet som ligger inom en medlemsstats territorium eller för en grundvattenförekomst eller en grupp av grundvattenförekomster (direktiv 2006/118/EG, artikel 3.2). Medlemsstaterna ska se till att fastställandet av träskelvärden för grundvattenförekomster som delas av två eller flera medlemsstater, och för grundvattenförekomster inom vilka grundvatten flyter över en medlemsstats gräns, samordnas mellan de berörda medlemsstaterna (direktiv 2006/118/EG, artikel 3.3).

1049 Samt grupper av förorenande ämnen och föroreningsindikatorer.

1050 Direktiv 2006/118/EG, artikel 3.1.

1051 Direktiv 2006/118/EG, artikel 3.5.

1052 Direktiv 2006/118/EG, artikel 3.6.



När sedan bedömningen av *kemisk status* i en grundvattenförekomst ska göras så ska medlemsstaterna använda följande kriterier:

a) De kvalitetsnormer för grundvatten som avses i bilaga I till direktiv 2006/118/EG. Denna anger klassgränser för:

- Nitrat: 50 mg/l
- Aktiva ämnen i bekämpningsmedel (växtskyddsmedel och biocidprodukter):<sup>1053</sup>  
0,1 µg/l (0,5 µg/l totalt)<sup>1054</sup>,<sup>1055</sup>

b) De tröskelvärden som fastställts av medlemsstaterna i enlighet med bilaga II till direktiv 2006/118/EG.

#### 12.4.6 Begreppet miljö kvalitetsnormer i ramvattendirektivet

I ramvattendirektivet används begreppet miljö kvalitetsnorm och det definieras som:

*Koncentrationen av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som, för att skydda människors hälsa och miljön, inte bör överskridas.*<sup>1056</sup>

Definitionen anger alltså hur begreppet ska förstås i ramvattendirektivet samt att sådana normer inte *bör* överskridas. Vad som är innebörden av detta ”bör” råder det olika meningar om. Handlar de koncentrationer som åsyftas om *målvärden* eller *riktvärden* – något som formuleringen indikerar – eller är det nivåer som inte får överskridas (motsvarande gränsvärdesnormer)? Om man ser till andra språkversioner kan det konstateras att den franska är något annorlunda formulerad: *la concentration d'un polluant ou d'un groupe de polluants dans l'eau, les sédiments ou le biote qui ne doit pas être dépassée* [min fetstil]; liksom den tyska: *die Konzentration eines bestimmten Schadstoffs oder einer bestimmten Schadstoffgruppe, die in Wasser, Sedimenten oder Biota aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf* [min fetstil].<sup>1057</sup> Det finns alltså språkversioner som anger att värdena inte *får* överskridas. En bokstavstolkning av den svenska översättningen bör alltså, redan på språklig grund, inte tillmätas en avgörande betydelse.<sup>1058</sup>

Det kan emellertid ifrågasättas huruvida det alls har någon betydelse ur ramvattendirektivets perspektiv om innebörden är får inte eller bör inte. Detta eftersom direktivets miljö kvalitetsnormer främst har relevans när det gäller att bestämma klassgränsen för god kemisk ytvattenstatus.<sup>1059</sup> Direktivets miljö kvalitetsnorm har alltså inte samma funktion

1053 Växtskyddsmedel och biocidprodukter i enlighet med definitionerna i artikel 2 i direktiv 91/414/EEG, respektive artikel 2 i direktiv 98/8/EG, inbegripet relevanta metaboliter, nedbrytnings- och reaktionsprodukter.

1054 Med totalt avses summan av alla enskilda bekämpningsmedel som upptäcks och kvantifieras vid övervakningsförfarandet, inbegripet relevanta metaboliter, nedbrytnings- och reaktionsprodukter.

1055 Direktiv 2006/118/EG, bilaga I.

1056 WFD, artikel 2.35.

1057 Den engelska lutar emellertid åt den svenska; *should not*, liksom den danska; ... *som ikke bør overskrides*.

1058 Se även Gipperth (2002), s. 482, som kommer till samma slutsats baserat på en tolkning i ljuset av WFD, artikel 22. 4 i kombination med industriutsläppsdirektivet (då IPPC-direktivet). Jfr dock Bjällås och Fröberg (2013), s. 29, som menar att ordalydelsen (bör) talar för att miljö kvalitetsnormerna inte har någon självständig rättsverkan.

1059 WFD, artikel 2.24.

som en miljö kvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet utan är ett mätverktyg för att bestämma en vattenförekomsts kemiska status, huruvida denna är god eller inte:

God kemisk ytvattenstatus är den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst när koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljö kvalitetsnormer som fastställs i ramvattendirektivets bilaga IX, enligt artikel 16.7 (numer Direktiv 2008/105/EG) samt enligt annan relevant unionslagstiftning med unionsgemensamma miljö kvalitetsnormer.<sup>1060</sup>

I ramvattendirektivets mening är alltså miljö kvalitetsnormer *koncentrationer i vatten eller i sediment eller i biota som fastställts antingen på EU-nivå eller på nationell nivå och som inte bör överskridas*. ”Som inte bör överskridas” syftar då snarare på hur dessa värden hanteras i de akter de hämtas ifrån. Det stämmer väl med hur konstruktionen ser ut beträffande de vattendirektiv som det hänvisas till och som innehåller utsläppsgränsvärden och kvalitetsmål. Kvalitetsmålen utgör inte verkliga reaktorsorienterade gränsvärden men väl nivåer som inte bör överskridas. Om de överskrids får det direkta effekter för vilka utsläppsgränsvärden som sätts. Enligt ramvattendirektivet utgör emellertid dessa koncentrationer klassgränser - oaktat att det handlar om koncentrationer som inte bör överskridas enligt det ursprungliga direktivet. Beroende på huruvida värdena underskrivs eller överskrids så kan en vattenförekomst uppnå en god kemisk status eller så uppnår den inte en god kemisk status.

Av detta följer också att värdena som anges i de direktiv som ramvattendirektivet hänvisar till, inte är utformade som miljö kvalitetskrav *i sig* (de är ju inte fullständigt reaktorsorienterade). Miljö kvalitetskraven följer istället av ramvattendirektivets artikel 4 som anger att god miljö status ska uppnås. För att veta var klassgränsen går mellan god kemisk status och uppnår ej god kemisk status används det som i direktivet benämns miljö kvalitetsnormer vilket mycket väl kan innefatta gränser som i ursprungsdirektivet *bör* hållas. För att uppnå god status *ska* de emellertid hållas.

Naturvårdsverket, som redan 2008 uppmärksammade detta förhållande, föreslog att man istället för ”miljö kvalitetsnorm” skulle använda begreppet ”klassgräns”.<sup>1061</sup> Detta för att undvika missförstånd och sammanblandning med det svenska begreppet ”miljö kvalitetsnorm”. I det här arbetet används också just begreppet ”klassgräns” när det är fråga om klassgränser.

Synsättet bekräftas av EU-domstolen som i mål C-461/13 bl.a. konstaterade följande.

Utvärderingen av ytvattenförekomsternas status grundar sig på en bedömning av ekologisk status som omfattar fem klasser.<sup>1062</sup> Det är vid utarbetandet av ekologiska kvalitetskvoter som medlemsstaterna delar upp de ekologiska kvalitetskvoterna för varje ytvattenkategori i fem klasser genom ett gränsvärde för de biologiska kvalitetsfaktorerna som anger gränsen mellan dessa olika klasser (hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig).<sup>1063</sup> Klasserna är således endast ett verktyg som begränsar medlemsstaternas

1060 Ibid.

1061 Naturvårdsverket, *Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område*, rapport 5973 (juni 2009) s. 10 f. I sin rapport om den svenska implementeringen av direktiv 2008/105/EG använder Naturvårdsverket genomgående ordet ”klassgräns” när det handlar om en situation *innan* miljö kvalitetsnormen har fastställts av vattenmyndigheterna.

1062 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 56.

1063 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik*

bedömningsutrymme vid fastställandet av de kvalitetsfaktorer som återspeglar en viss vattenförekomsts reella status. Det är bland annat av detta skäl som artikel 4.1 a i) i ramvattendirektivet inte hänvisar till bilaga V, eftersom begreppet ”försämring av statusen” är ett begrepp med allmän räckvidd.<sup>1064</sup>

### 12.5 Miljömålen – miljö kvalitetskraven

Sedan alla vattenförekomster klassificerats ska miljömål fastställas för de olika vattendragen. Utgångspunkten är ramvattendirektivets artikel 4. Det är här medlemsstaternas skyldigheter enligt direktivet med avseende på miljö kvalitetskrav anges.

Artikeln anger att vid genomförandet av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten ska medlemsstaterna...

...när det gäller **ytvatten**:

- Genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster.
- Skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast år 2015.
- Skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus senast år 2015.
- Genomföra nödvändiga åtgärder för att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen ska upphöra eller stegvis elimineras.

...när det gäller **grundvatten**:

- Genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet samt att förebygga en försämring av statusen i alla grundvattenförekomster.
- Skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster, säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning i syfte att uppnå en god grundvattenstatus senast år 2015.
- Genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet.

...när det gäller **skyddade områden**:

---

<sup>1064</sup> *Deutschland*, punkten 57.  
Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 60.

- Åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål senast 2015 om inte annat anges i den gemenskapslagstiftning enligt vilken de enskilda skyddade områdena har fastställts.

I direktivet benämns dessa uppräknade punkter ”miljömål” och det är just miljömål som ska fastställas för varje vattenförekomst. Begreppet miljömål definieras i direktivet helt enkelt som de mål som fastställs i artikel 4.<sup>1065</sup>

Nedan går jag igenom de miljömål som artikel 4 sätter upp, dels med avseende på innebörd, dels med avseende på hur långtgående medlemsstaternas skyldighet att implementera vart och ett av dem kan anses vara.

### 12.5.1 Förbättra, skydda och återställa

Medlemsstaterna ska *skydda, förbättra och återställa* alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus – vilket sker när både ekologisk status och kemisk status är åtminstone god<sup>1066</sup> – senast den 22 december 2015. Medlemsländerna ska också *skydda, förbättra och återställa* alla grundvattenförekomster samt säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning, i syfte att uppnå en god grundvattenstatus senast den 22 december 2015.<sup>1067</sup> Det innebär att förbättringsåtgärder måste vidtas framför allt i de vattenförekomster som klassat under nivån god status, oavsett om det handlar om kemisk status, ekologisk status eller kvantitativ status så att vattnen når upp till god. Man tillämpar samma kriterier och klassgränser som man gjorde vid klassificeringen av vattenförekomsterna men genom artikel 4 har klassgränsen mellan god status och klassen under denna fått en större betydelse än övriga klassgränser. Klassgränsen mot god utgör i artikel 4 gränsen för vad som är godtagbart för att uppfylla direktivets miljökvalitetskrav.

Inom skyddade områden som listats i förvaltningsplanen ska medlemsstaterna åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål senast den 22 december 2015. Om annat (t.ex. strängare krav) angetts i den gemenskapslagstiftning som fastställt de enskilda skyddade områdena så gäller det.<sup>1068</sup> Om medlemsstaterna har definierat en ytvattenförekomst som konstgjord<sup>1069</sup> eller kraftigt modifierad, vilket ska framgå av avrinningsdistriktens förvaltningsplan (se ovan), ska medlemsstaterna skydda och förbättra dessa i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus senast den 22 december 2015, också i enlighet med bestämmelserna i bilaga V.<sup>1070</sup> Eftersom det är medlemsstaterna själva som angett vilka vattenförekomster som är konstgjorda eller kraftigt modifierade så kan detta ses som en möjlighet att minska sina förpliktelser avseende ekologisk status genom att ange fler vatten som kraftigt modifierade eller konstgjorda. De gemensamma gränserna för lägsta godtagbar kemisk ytvattenstatus gäller dock även för de konstgjorda och kraftigt modifierade vattnen.

1065 WFD, artikel 2.34. Det är alltså *inte* relevant att läsa artikel 4 utifrån en annan, direktivsextern, förståelse (t.ex. svensk nationell miljörettslig), eftersom det är artiklarna 2 och 4 som definierar själva begreppet ”miljömål” i direktivet.

1066 WFD, artikel 2.18.

1067 WFD, artikel 4.1.b)ii).

1068 WFD, artikel 4.1.c).

1069 En konstgjord ytvattenförekomst är en ytvattenförekomst som skapats genom mänsklig verksamhet (WFD, artikel 2.8.).

1070 WFD, artikel 4.1.a) iii).

### 12.5.2 Undantag

Det är möjligt att göra undantag från ovanstående krav. Ett sätt är att förlänga tidsfristerna och uppnå miljömålen senare än 2015. Syftet är då att stegvis nå målen. För att en förlängd tidsfrist för implementering ska medges måste *minst en* av tre situationer föreligga:

1. *Målen kan endast nås stegvis*: Omfattningen av de förbättringar som behövs kan av tekniska skäl endast åstadkommas stegvis på ett sätt som emellertid spränger tidsramarna.
2. *Att hålla tidsramen blir oproportionerligt kostsamt*: Att slutföra förbättringarna inom tidsramarna skulle bli oproportionerligt kostsamt.
3. *Att hålla tidsramen är omöjligt på grund av naturliga förhållanden*: Naturliga förhållanden omöjliggör tillräckligt snabb förbättring av vattenförekomstens status.

Det handlar om en rimlighetsavvägning. Nivån på hindret som ska föreligga för att få göra undantag är att alla nödvändiga förbättringar av statusen hos vattenförekomsterna *inte rimligen* ska kunna åstadkommas inom sagda tidsramar. Orsaken till att det inte rimligen kan åstadkommas måste vara åtminstone något av nämnda skäl.

Förlängningen av tidsfristen, och skälen till denna, måste anges särskilt och förklaras i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet som man gör undantag i. Ett villkor för att få göra detta är att förlängningarna är begränsade till ytterligare högst två uppdateringar av förvaltningsplanen utom i fall där de naturliga förhållandena är sådana att målen inte kan nås. Dessutom fordras en sammanfattning av de åtgärder som krävs enligt åtgärdsprogrammet (se nedan) och som anses nödvändiga för att progressivt höja vattenförekomsternas status till den nivå som krävs inom den förlängda tidsfristen. I förvaltningsplanerna måste också anledningarna till varje betydande försening med genomförandet av dessa åtgärder återges, liksom den förväntade tidtabellen för deras genomförande. I de uppdaterade versionerna av förvaltningsplanen måste sedan en översyn av hur dessa åtgärder genomförts finnas med samt en sammanfattning av eventuella tilläggsåtgärder.<sup>1071</sup>

Undantaget innehåller alltså ett rimlighetsrekvisit. Rimlighetsrekvisitet är emellertid begränsat, såtillvida att det får tillämpas *förutsatt att ingen ytterligare försämring* av en påverkad vattenförekomst status äger rum.<sup>1072</sup> Rimlighetsavvägningen gäller alltså endast tidsmässigt – om det inte är rimligt att nå en god status till 2015. Kravet på att vidta åtgärder för att förebygga försämring gäller alltså jämt.

1071 WFD, artikel 11. Kommissionen poängterar i ett meddelande att vid tillämpning av undantagen så måste medlemsstaterna motivera och förklara dem i förvaltningsplanerna. De måste förklara hur de har kommit fram till sina bedömningar av naturliga förhållanden, oproportionerliga kostnader eller teknisk omöjlighet, samt hur de ska arbeta för att uppnå god status. Denna motivering är, menar kommissionen, viktig för insynen och för ansvar i beslutsfattandet. Enlig kommissionen har undantagen hittills använts alltför ofta för att rättfärdiga *befintlig* vattenanvändning och förvaltning, utan någon plan för att uppnå målen i vattendirektivet. (COM(2012) 670 final, s. 7.)

1072 WFD, artikel 4.4.

### 12.5.3 Försämringsförbudet – preventionskravet

Trots möjligheten att förlänga tidsfristen beträffande att nå kvaliteten ”god miljöstatus” till 2015 så åligger det ändå medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga en försämring.<sup>1073</sup> Försämringen ska förebyggas i alla ytvattenförekomster samt i grundvattnet.<sup>1074</sup> Försämringsförbudet är utformat enligt följande.

Medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att:

- Förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster.<sup>1075</sup>
- Förebygga en försämring av statusen i alla grundvattenförekomster.<sup>1076</sup>

Medlemsländerna ska dessutom genomföra *de åtgärder som är nödvändiga* för att:

- Förebygga eller begränsa att föroreningar som orsakats av mänsklig verksamhet kommer ut i grundvattnet.<sup>1077</sup>
- Motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet.<sup>1078</sup>

Här finner sig först frågan, huruvida någon skillnad är avsedd mellan de fall då det i direktivet står *alla* åtgärder som är nödvändiga, respektive *de åtgärder som är nödvändiga*. Inledningsvis kan det konstateras att det som ska förebyggas med *alla* åtgärder som är nödvändiga är försämring av status, medan de åtgärder som är nödvändiga avser föroreningar e. dyl. som orsakats av mänsklig verksamhet. Det skulle kunna tolkas som att det viktigaste är att en försämring inte sker totalt sett; för att förhindra det ska *alla* nödvändiga åtgärder vidtas. Nödvändiga åtgärder ska vidtas för att motverka negativ antropogen påverkan men om det kan kompenseras på något annat sätt, så att alla nödvändiga åtgärder ändå vidtas så en totalförsämring hindras, så är det ändå acceptabelt. Om man ser till andra språkversioner verkar emellertid någon skillnad inte vara avsedd.

Artikel 4 (1) a. i), där den svenska versionen lyder *alla åtgärder som är nödvändiga*, lyder den engelska: *Member States shall implement **the necessary measures***; den danska: *medlemsstaterne iværksætter **de nødvendige foranstaltninger*** och den franska: *les États membres mettent en oeuvre **les mesures nécessaires***.

Artikel 4. (1) b. i) föreskriver på svenska att medlemsstaterna ska genomföra *de åtgärder som är nödvändiga*, den engelska versionen att *Member States shall implement **the measures necessary***; den danska att *medlemsstaterne iværksætter **de nødvendige foranstaltninger*** och den franska att *les États membres mettent en oeuvre **les mesures nécessaires***. Eftersom dessa tre andra språkversioner inte skiljer mellan dem är det inte troligt att någon skillnad är avsedd utan det handlar i samtliga fall om att nödvändiga åtgärder ska vidtas, vilket är ett i sig mycket högt krav.

Av ovan redovisad praxis har det framgått att formuleringen *alla åtgärder som är nödvändiga*

1073 Direktivets engelska version; *prevent deterioration*, direktivets franska version; *prévenir la détérioration*, direktivets danska version; *forebygge forringelse*.

1074 WFD, artikel 4. 1 a) i).

1075 WFD, artikel 4. 1 a) i).

1076 Dvs. allt vatten som finns under markytan i den mättade zonen och som står i direkt kontakt med marken eller underliggande jordlager (WFD, artikel 2. 2).

1077 WFD, artikel 4.1.b) i).

1078 WFD, artikel 4.1.b)iii).

har tillmätts stor vikt av domstolen. Det innebär i sin tur att om en försämring sker så är detta ursäktligt endast om det varit verkligt omöjligt för ett medlemsland att förebygga den. Det är ett mycket högt ställt krav på genomförande. I mål C-461/13 konstaterade också EU-domstolen att lydelsen av artikel 4. (1) a. talar för att bestämmelsen är tvingande; orden ”ska genomföra” innebär en skyldighet för medlemsstaterna att agera på detta sätt.<sup>1079</sup> EU-domstolen fann i samma mål att tillstånd till ett enskilt projekt måste anses vara en sådant genomförande.<sup>1080</sup>

Vad omfattar då kravet att förebygga försämringar? Vad är en försämring? Hur omfattande måste försämringen vara för att räknas som en försämring? Själva begreppet ’försämring av statusen’ är inte definierat i ramvattendirektivet.<sup>1081</sup> Det måste emellertid redan här poängteras att försämringsförbudet handlar om ett krav på att vidta åtgärder för att *förebygga* försämring. Det handlar således inte endast om ett ”försämringsförbud”, vilket det ofta kallas, så även i det här arbetet. Direktivet uppställer ett krav på aktivt handlande. Medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring. Genomföra. Åtgärder. Förebygga. Ett krav på aktivitet.<sup>1082</sup> Om en försämring av status i en vattenförekomst äger rum är det alltså inte *per se* en överträdelse av direktivet – men om en försämring har skett så har inte medlemslandet vidtagit alla nödvändiga åtgärder.<sup>1083</sup> På så sätt är det trots allt möjligt att tala om ett

1079 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 31.

1080 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 32.

1081 Jfr mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 53.

1082 Även kommissionen formulerar att kraven i artikel 4.1 innebär att medlemsstaterna ska *förebygga* en försämring av statusen i alla yt- och grundvattenförekomster. (KOM(2009) 156 slutlig *Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet* om program för övervakning av vattenstatusen i enlighet med artikel 18.3 i ramdirektivet för vatten 2000/60/EG, s. 2.)

1083 Det är emellertid viktigt att påpeka att oavsett hur man betraktar försämringsförbudet så har kommissionen *bevisbördan* för ett påstått fördragsbrottet. Se mål C-96/81 *kommissionen mot Nederländerna*, punkten 6 samt mål C-217/97 *kommissionen mot Tyskland*, punkten 22 där domstolen uttalar att det enligt fast rättspraxis åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet, utan någon möjlighet för densamma att stödja sig på någon presumtion. Det är alltså kommissionen som måste bevisa påståendet att en medlemsstat inte fullgjort sina skyldigheter, och när kommissionen fullgör denna bevisbörda får den inte stödja sig mot någon form av presumtion (Mål C-96/81 *kommissionen mot Nederländerna*, punkten 6 samt mål C-217/97 *kommissionen mot Tyskland*, punkten 22). Att en försämring faktiskt har skett gör det ändå betydligt lättare för kommissionen att visa att en medlemsstat inte vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att förhindra försämringen, än om samma åtgärder vidtagits och ingen försämring hade förelegat. Enligt lojalitetsförpliktelsen, är medlemsstaterna skyldiga att underlätta för gemenskapens institutioner att fullgöra sina uppdrag. Därtill föreskriver direktivet att medlemsstaterna skulle lämna upplysningar om implementering (artikel 24.1) till kommissionen. Den information som medlemsstaterna lämnar till kommissionen ska vara klar och precis, samt otvetydigt peka ut de lagar eller administrativa bestämmelser genom vilka medlemsstaten anser att direktivets krav tillgodosetts. I avsaknad av sådan information är kommissionen inte i stånd att avgöra huruvida en medlemsstat har genomfört direktivet fullständigt eller inte. Att en medlemsstat inte iakttar denna skyldighet, antingen genom att inte tillhandahålla tillräckligt tydlig och korrekt information eller, genom att inte tillhandahålla någon information motiverar i sig ett överträdelseförfarande (mål C-96/81 *kommissionen mot Nederländerna*, punkterna 7 och 8). I normalfallet innebär inte *non-communication infringements* något större problem för kommissionen i bevishänseende, eftersom implementeringsbristen oftast är tydlig (genom sin frånvaro) i den nationella lagstiftningen och följer av ordalydelsen, Hedemann-Robinson (2007), s. 53. Domstolen har också bekräftat att om det

försämringsförbud eftersom det är vad det handlar om i praktiken. Att det finns ett krav på aktiva åtgärder, ett preventionskrav, får emellertid såväl teoretiska som praktiska konsekvenser. Därför är det viktigt att lyfta fram den sidan av förpliktelsen.<sup>1084</sup> Preventionskravet i försämringsförbudet har också ett nära samband med preventionsaspekten i förhållningssättet *one out – all out*.

### 12.5.3.1 Försämringsförbudet – ett självständigt krav

Det har diskuterats hur försämringsförbudet förhåller sig till ramvattendirektivets kvalitetskrav; huruvida det ska ses som ett självständigt krav eller inte.<sup>1085</sup> Direktivet använder den striktare formuleringen, *alla nödvändiga åtgärder*, beträffande försämringsförbudet men inte beträffande de övriga kvalitetsmålen. Det i sig indikerar att försämringsförbudet är ett självständigt krav. Därtill kommer, om man ser till direktivets ordalydelse, att kraven är av olika natur. I det ena fallet handlar det om att *vidta åtgärder för att uppnå något* (kvalitetskraven), i det andra fallet handlar det om att *vidta åtgärder för att förhindra något* (preventionskravet).<sup>1086</sup> Att genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen måste alltså ses som ett självständigt krav relativt kravet på att nå en god vattenstatus.<sup>1087</sup> Domstolens uttalande i målet C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg* pekar också i den riktningen. Bland annat uttryckte domstolen att medlemsstaterna genom ramvattendirektivet åläggs detaljerade skyldigheter för att förebygga en försämring av statusen hos alla yt- och grundvattenförekomster; skyldigheter som ska genomföras inom de frister som angetts.<sup>1088</sup> Slutsatsen stärktes av att generaladvokaten Niilo Jääskinen i sitt förslag till avgörande i mål C-461/13, också kommer fram till att förbudet mot försämring har utformats självständigt, i syfte att bevara vattenförekomsternas status, när denna åtminstone är god. Enligt hans mening handlar det alltså inte om ett hierarkiskt förhållande enligt

---

handlar om *non-transposition*, så behöver inte kommissionen visa att direktivet inte efterlevs i praktiken. Det räcker att visa att det inte vidtagits några rättsliga åtgärder. I målet C-392/96 hade Irland inte fullständigt genomfört MKB-direktivet (85/337); t.ex. fanns det inga försäkringar om att vissa utvecklingsprojekt skulle bli föremål för en MKB, i enlighet med direktivets krav. Enligt domstolen saknade det betydelse att kommissionen inte hade företett några bevis kring att inga MKB faktiskt hade upprättats.

1084 Jfr generaladvokaten Niilo Jääskinen i dennes förslag till avgörande, föredraget den 23 oktober 2014, i mål C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*. Jääskinen konstaterar här bland annat följande. Förbudet mot försämring utgör såväl en prohibition som en incitamentsnorm i syfte att uppnå de resultat som föreskrivs i ramdirektivet i dess helhet. Således har medlemsstaterna inte bara en skyldighet att förbjuda varje försämring, utan också att genomföra detta förbud på ett effektivt sätt. Ett effektivt genomförande av syftet att ”undvika varje försämring” som är den konkreta betydelsen av den allmänna skyddsskyldighet som föreskrivs i artikel 1 i ramdirektivet, är endast möjlig genom vidtagandet av konkreta åtgärder, i syfte att undvika försämrings samt störningar som kan få betydande verkningar, med avseende på målen med detta direktiv. (Mål C-461/13, förslag till avgörande, p. 59).

1085 Se t.ex. Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 32.

1086 Värt att notera i sammanhanget är att man i Danmark och Norge reglerar målet om en god vattenstatus och kraven på icke-försämring i två skilda paragrafer, Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 102.

1087 Även Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 32, drar slutsatsen att det måste handla om självständiga krav och, att det kan vara befogat att tala om preventionskravet i termer av miljökvalitetsnormer.

1088 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg* punkten 63.



vilket förbudet mot försämring skulle vara ett verktyg för skyldigheten till förbättring.<sup>1089</sup> Sin slutsats grundar han bl.a. på att försämringsförbudet i direktivets första version kunde innebära att när ramdirektivet väl antagits så kunde de vattenförekomster som klassats i en högre kategori än god status försämrats så att de kom att ingå i kategorin god status. Europaparlamentet föreslog då en ändring som gjorde en åtskillnad mellan skyldigheten att uppnå en god status och skyldigheten att hindra varje försämring, genom att i artikel 4.1 i ramdirektivet införa en ny punkt som åtskilt angav denna sistnämnda skyldighet.<sup>1090</sup>

EU-domstolen bekräftade sedermera, i sin dom i mål C-461/13, att de miljömål som medlemsstaterna är skyldiga att uppnå är angivna i artikel 4.1 samt att denna bestämmelse föreskriver två olika mål. Enligt artikel 4.1a i) föreligger en skyldighet att förebygga en försämring och enligt artikel 4.1 a ii) och iii) föreligger en skyldighet att förbättra.<sup>1091</sup> Domstolen konstaterade vidare att unionslagstiftaren givit skyldigheten att förebygga en försämring av vattenförekomsterna en fristående ställning samt att denna skyldighet inte endast är ett medel för iakttagandet av skyldigheten att förbättra vattenförekomsternas status.<sup>1092</sup> Av detta följer, enligt domstolen, att varje försämring av en vattenförekomsts status (för det fall undantag inte har beviljats) måste förhindras och att detta måste göras oberoende av den långsiktiga planeringen i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Vidare slog domstolen fast att skyldigheten att förebygga en försämring av statusen hos ytvattenförekomster är bindande i varje skede av genomförandet av ramvattendirektivet och tillämpligt på varje typ av och varje status hos en ytvattenförekomst för vilken en förvaltningsplan har eller borde ha antagits. Som följd av detta, fortsatte domstolen, är medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.<sup>1093</sup>

Skyldigheten att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga försämring infinner sig därmed inte först år 2015, eller år 2021, eller år 2027, som hade varit fallet om preventionkravet varit osjälvständigt i relation till målet god status.

Direktivets artikel 4 anger ingen specifik tidpunkt för det självständiga kravet på prevention mer än att åtgärderna ska vidtas vid genomförandet av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Åtgärdsprogrammen ska enligt

1089 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 66 och 67.

1090 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 62. Jääskinen hänvisar till punkten 3.2.1. i Europaparlamentets rapport av den 8 juli 1998 om förslag och ändrade förslag till rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik (KOM(97)0049 - C4-0192/97, KOM(97)0614 - C4-0120/98 och KOM(98)0076 - C4-0121/98 - 97/0067(SYN)), dokument A4-0261/98.

1091 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 38 och 39.

1092 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 49.

1093 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 50 och 51.

ramvattendirektivets artikel 11 (7) inrättas senast den 22 december år 2009 och alla åtgärder ska vara operationella senast den 22 december 2012.<sup>1094</sup> Skyldigheten att föreslå åtgärder torde alltså uppkomma senast i och med att åtgärdsprogrammen inrättas 2009 och åtgärdena måste vara operationella senast den 22 december 2012.<sup>1095</sup> Därefter föreligger skyldigheten till prevention löpande i och med att punkten 8 i artikel 11 anger att åtgärdsprogrammen ska ses över och om nödvändigt uppdateras senast 2015 år och därefter vart sjätte år.

Viktigt att framhålla i sammanhanget är att, oavsett vid vilken tidpunkt som beslut om åtgärder senast måste fattas, så måste ändå medlemsstaterna, enligt fast rättspraxis, avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.<sup>1096</sup> Åtgärder som verkligen ska förebygga försämringar behöver emellertid inte ha föreskrivits förrän i åtgärdsprogrammen år 2009 och heller inte ha genomförts förrän år 2012. En sådan slutsats överensstämmer väl med domstolens uttalande i målet C-43/10:

Medlemsstaterna skulle således avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2000/60 även före den 22 december 2009, då fristen enligt artikel 13.6 i direktivet för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt löpte ut.<sup>1097</sup>

Skyldigheten att avhålla sig från att vidta vissa åtgärder gäller för alla nationella myndigheter, och ska förstås så, att den avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till ett sådant allvarligt äventyrande.<sup>1098</sup> Generaladvokaten Niilo Jääskinen går emellertid ett steg längre då han påpekar att skyldigheten inte är underställd någon tidsfrist, vilket gör det möjligt att dra slutsatsen att vidtagandet av de åtgärder som syftar till att förbjuda försämring ska vara omedelbart och allmänt.<sup>1099</sup>

I praktiken betyder det att medlemsstaterna är förbjudna att vidta alla åtgärder som kan innebära en försämring *från det att direktivet trätt ikraft* om dessa åtgärder allvarligt äventyrar en god status.

1094 Se dock mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m. fl.* där domstolen slog fast att artiklarna 13.6 och 24.1 i WFD ska tolkas så att de innebär att tidsgränsen för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt fastställs till den 22 december 2009, och att fristen för att införliva direktivet, bland annat artiklarna 3–6, 9, 13 och 15, fastställs till den 22 december 2003 (p.punkterna 42–47).

1095 I sammanhanget kan nämnas att Krämer (2011), s. 256, med utgångspunkt från att det handlar om ett försämringsförbud samt att direktivet inte heller anger vad som ska anses vara en försämring, som alternativa datum för ikraftträdande föreslår år 2000 (direktivets ikraftträdande), år 2003 (datum för implementeringstidens utgång), år 2008 (övervakningen ska vara igång enligt artikel 8) och 2012 (operationella åtgärdsprogram enligt artikel 12).

1096 Se t.ex. de förenade målen C-165/09 och C-167/09 punkten 75; mål C-129/96 *Inter-Environnement Environnement Wallonie ASBL (Wallonska avfallsmålet)*, punkten 45; mål C-14/02 *ATRAL*, punkten 58, och de förenade målen C-261/07 och C-299/07 *VTB-VAB* och *Galatea*, punkten 38.

1097 Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m. fl.* p.punkten 60.

1098 Se mål C-212/04 *Adeneler m. fl.*, punkten 122 samt där angiven rättspraxis samt de förenade målen C-165/09 och C-167/09 punkten 75. Se även, med avseende på WFD, mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m. fl.* p.punkten 57.

1099 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 68.

### 12.5.3.2 Hur mycket försämring som är en försämring

En annan fråga som diskuterats är huruvida försämringsförbudet innebär att *all* försämring av en vattenförekomst status, även inom ramen för en klassgräns, är förbjuden eller om försämringsförbudet handlar om försämring från en statusklass till en lägre statusklass.<sup>1100</sup> Det finns ett antal olika problem att hantera.

Till att börja med kan *one out – all out*-principen innebära vissa svårigheter vad gäller möjligheten att iakttä en försämring. *One out – all out* innebär (se ovan) att om samtliga kvalitetsfaktorer för en vattenförekomst är god, utom en som är måttlig så blir statusen för den vattenförekomsten måttlig. Det innebär vidare att alla övriga kvalitetsfaktorer med status god därefter kan försämrats till måttlig, utan att vattenförekomstens status förändras. Den förblir måttlig. Ett annat, näraliggande problem, är att om det är klassgränser som gäller så skulle det inte finnas någon undre gräns för vattenkvaliteten om en vattenförekomst redan från början klassats i den lägsta statusklassen.<sup>1101</sup> I vägledningsdokumentet *Common Implementation Strategy for the WFD* (guidance no 20) menar man att försämringsförbudet gäller försämringar mellan klasser, snarare än inom klasser. Det ska dock noteras att sammanhanget som detta anges i gäller tillämpningen av artikel 4.7.<sup>1102</sup>

Ovanstående problematik utgår emellertid från att det handlar om just ett förbud – men som poängterades ovan ålägger direktivet också medlemsstaterna att förebygga försämring. Det handlar om ett långtgående och mycket högt ställt krav på att medlemsländerna ska vara aktiva och vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att *förebygga*. Det innebär att den springande punkten inte endast är själva försämringen, oavsett om den skett mellan eller inom en statusklass, utan också *orsaken* till den. Medlemsstaterna ska förebygga all försämring, även inom statusklasserna. Det är deras skyldighet. Det är alltså medlemsstaternas aktivitet i kombination med resultatet som står i centrum. Detta följer också av undantagen beträffande försämringsförbudet. T.ex. föreskriver ramvattendirektivets artikel 4. 6 att [mina kursiveringar]:

...[en tillfällig försämring av vattenförekomsternas status utgör inte någon] överträdelse av detta direktivs krav om *försämringen är ett resultat av omständigheter som orsakas av naturliga skäl eller force majeure och som är exceptionella eller som inte rimligtvis hade kunnat förutses, särskilt extrem översvämning och utdragen torka, eller som är ett resultat av omständigheter till följd av olyckor som inte rimligtvis kunnat förutses, när samtliga följande villkor är uppfyllda:*

- *Alla genomförbara åtgärder vidtas för att förebygga ytterligare statusförsämring och för att inte äventyra uppnåendet av detta direktivs mål i andra vattenförekomster som inte påverkas av dessa omständigheter.*
- *Förutsättningarna för att sådana omständigheter som är exceptionella eller som rimligtvis inte hade kunnat förutses ska kunna förklaras föreligga, inbegripet antagande av lämpliga indikatorer, anges i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet.*

1100 Se t.ex. Ekelund Entsson och Gipperth (2010), s. 32 samt Krämer (2011), s. 256, som påpekar förhållandet.

1101 Se Ekelund Entsson och Gipperth (2010), s. 32

1102 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 25.

- *De åtgärder som ska vidtas under sådana exceptionella omständigheter finns upptagna i åtgärdsprogrammet* och kommer inte att äventyra återställandet av vattenförekomstens kvalitet när dessa omständigheter inte längre föreligger.
- Effekterna av omständigheter som är exceptionella eller som rimligtvis inte hade kunnat förutses ses över årligen och, med förbehåll för de skäl som anges i punkt 4 a, *alla genomförbara åtgärder vidtas* i syfte att återställa vattenförekomsten till dess status före effekterna av dessa omständigheter så snart detta rimligen kan genomföras.
- En sammanfattning av effekterna av omständigheterna och av *de åtgärder* som vidtas eller ska vidtas i enlighet med punkterna a och d ska tas med i nästa uppdaterade version av förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet.

Det är alltså orsaken till försämringen som, i kombination med medlemsstatens åtgärder, ska ligga till grund för bedömningen huruvida det varit möjligt för medlemsstaten ifråga att förebygga försämringen. Domstolen poängterar också detta då den i målet C-32/05 påpekar att [mina kursiveringar]:

Vid en undersökning av direktivet framgår att det innehåller bestämmelser av olika slag och att *medlemsstaterna åläggs skyldigheter* enligt dessa bestämmelser (se exempelvis artikel 4 i vilken medlemsstaterna åläggs att genomföra *alla nödvändiga åtgärder för att förebygga* en försämring av statusen i alla yt- och grundvattenförekomster).<sup>1103</sup>

Det framgår av en allmän undersökning av direktivet att de flesta av dess bestämmelser har en sådan karaktär som avses i punkt 39 i denna dom, det vill säga att *medlemsstaterna enligt bestämmelserna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att vissa målsättningar*, ibland allmänt uttryckta, uppnås medan medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning i frågan om vilka åtgärder de ska vidta).<sup>1104</sup>

Att medlemsstaterna är skyldiga att förebygga försämringen innebär att de måste vidta åtgärder, även rättsliga åtgärder. Till att börja med måste försämringsförbudet som sådant införlivas rättsligt. Därtill kommer att det måste implementeras på ett sätt som gör att preventionsåtgärderna också blir införlivade. Sådana åtgärder kan vara att ställa miljö kvalitetskrav eller sätta utsläppsgränsvärden som förebygger en försämring. Miljö kvalitetskraven måste utgå från såväl ekologisk status som kemisk status eftersom båda dessa är styrande för vad som anses vara en god status. Görs inte det och en status försämras blir det antagligen mycket svårt att hävda att alla nödvändiga åtgärder vidtagits – eftersom en sådan åtgärd inte alls skulle varit omöjlig att vidta – om det sedermera visar sig att den varit nödvändig.

För att det är fullt tillräckligt med försämring inom statusklasserna, för att vara fråga om en indikation som bör föranleda åtgärder, talar också skälen i direktivet som anger att:

1103 C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg*, punkten 42.

1104 C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg*, punkten 43.

I fall där en vattenförekomst påverkas i sådan utsträckning av mänsklig verksamhet eller där dess naturliga tillstånd är sådant att det kan vara omöjligt eller orimligt dyrt att uppnå en god status, kan mindre stränga miljömål ställas upp på grundval av lämpliga, klara och tydliga kriterier, och alla genomförbara åtgärder bör vidtas för att hindra *varje* ytterligare försämring av vattenstatusen.<sup>1105</sup>[Min kursivering]

Även direktivets artikel 11 punkten 5 pekar i den riktningen. Där anges att om övervakningsdata eller andra data indikerar att det är osannolikt att nå målen i artikel 4 så ska medlemsstaten se till:

- att orsakerna till det eventuella misslyckandet undersöks,
- att relevanta tillstånd och godkännanden granskas och ses över vid behov,
- att övervakningsprogrammen ses över och ändras vid behov, och
- att ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att nå målen beslutas.

Som exempel nämns att medlemsstaten, då så är lämpligt, kan fastställa strängare miljö kvalitetskrav.

Generaladvokaten Niilo Jääskinen menade i sitt förslag till avgörande i mål C-461/13 att förbudet mot försämring är tvingande i alla skeden av genomförandet av ramdirektivet och gäller för varje typ och status avseende ytvattenförekomsten. Den mest balanserade och relevanta tolkningen i förhållande till de mål som följer av artiklarna 1 och 4 i ramdirektivet är, enligt Jääskinen, att anse att begreppet ”försämring av en ytvattenförekomst status” ska utvärderas i förhållande till varje ämne eller kvalitetsfaktor som ingår i utvärderingen av ekologisk status i den mening som avses i ramdirektivet utan att detta alltid medför en ändring av klassificeringen. Han erinrar om att unionslagstiftaren, genom att anta ramdirektivet avsåg understryka vikten av ett ekologiskt synsätt vid förvaltningen av vatten och att detta är det synsätt som ligger bakom klassificeringen av ytvatten och som också ställer vissa krav beträffande vattnens ekologiska och kemiska status. Ett synsätt som bekräftas av tillämpningen av principen *one out–all out*. Jääskinen pekar här på de problem som nämndes ovan, kapitel 12.4.2. Ett godtagande av ”klassteorin”<sup>1106</sup> riskerar att utesluta vattenförekomsterna i den lägsta klassen från tillämpningsområdet för förbudet mot försämring och försvaga skyddet för de vattenförekomster som omfattas av de högre klasserna. En försämring av en enda parameter räcker för att nedklassificera hela vattenförekomsten, enligt principen *one out–all out*. Efter en sådan nedklassificering kan alla andra parametrar försämrats, utan att det skulle medföra någon försämring av statusklass. Således drar Jääskinen slutsatsen att, om begreppet försämring ska bedömas ur ett klassperspektiv, så kommer otaliga modifieringar av kvalitetsfaktorernas status att uteslutas från ramvattendirektivets tillämpningsområde vilket i sin tur skulle äventyra

1105 WFD, skälen (31).

1106 Jääskinen skiljer mellan *klassteorin*; att begreppet försämring avser en klassificering i en lägre klass i den mening som avses i bilaga V i ramdirektivet och *status quo-teorin*; att begreppet försämring avser varje modifiering av vattenmassornas status (förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 90).

genomförandet av direktivets mål.<sup>1107</sup> Jääskinen konstaterar att om begreppet försämring istället tolkas i förhållande till en kvalitetsfaktor eller ett ämne, så bevarar förbudet mot försämring hela sin ändamålsenliga verkan, eftersom det omfattar varje förändring som skulle kunna äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet.<sup>1108</sup>

Domstolen konstaterade sedermera, i samma mål (C- 461/13), huvudsakligen följande. En tillämpning av regeln *one out—all out*. i samband med statusklassteorin skulle leda till att vattenförekomster i den lägsta klassen inte omfattades av skyldigheten att förebygga en försämring av statusen. Efter en klassificering av en vattenförekomst i denna statusklass skulle någon ytterligare försämring av statusen inte vara rättsligt möjlig. Mot bakgrund av syftet med ramvattendirektivet förtjänar dock denna typ av vattenförekomster särskild uppmärksamhet vid vattenförvaltningen.<sup>1109</sup> Denna tolkning bekräftas av artikel 4.5 c i ramvattendirektivet, som – vad gäller kraftigt modifierade ytvattenförekomster för vilka medlemsstaterna kan söka uppfylla mindre stränga miljömål – uttryckligen föreskriver ett förbud mot varje ytterligare försämring.<sup>1110</sup> En tillämpning av statusklassteorin skulle dessutom leda till en försvagning av skyddet för de vattenförekomster som ingår i högre klasser. Eftersom klassificeringen av en ytvattenförekomst beror på den sämsta av de tillämpliga parametrarna skulle en betydande försämring av andra parametrar inte förändra något när det gäller ytvattenförekomstens klassificering så länge som detta inte leder till en klassificering i en lägre klass.<sup>1111</sup> Förbudet mot försämring av en vattenförekomst bibehåller sin ändamålsenliga verkan om begreppet försämring tolkas i förhållande till en kvalitetsfaktor eller ett ämne, eftersom det då omfattar varje förändring som skulle kunna äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramvattendirektivet.<sup>1112</sup> När det gäller de kriterier utifrån vilka det kan fastställas att det föreligger en försämring av en ytvattenförekomst erinrar domstolen om att det framgår av systematiken i direktivets artikel 4 (särskilt artikel 4.6 och 4.7) att försämringar av en vattenförekomst, även om de är övergående, endast är tillåtna på stränga villkor. Av detta följer att den tröskel, ovanför vilken det ska konstateras föreligga ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga en försämring av statusen, måste vara låg.<sup>1113</sup>

En tolkning enligt vilken endast allvarliga ingrepp utgör en försämring av statusen hos en vattenförekomst kan inte anses följa av lydelsen i artikel 4.1 a i direktivet eftersom en sådan tolkning i huvudsak grundar sig på en avvägning mellan den negativa inverkan på vattenförekomsten, å ena sidan, och de ekonomiska intressena avseende vattnet, å andra

1107 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 100-103.

1108 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 105.

1109 Mål C-461/ 13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 63.

1110 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 64.

1111 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 65.

1112 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 66.

1113 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 67.

sidan; en sådan tolkning tar inte hänsyn till den skillnad som görs i ramvattendirektivet mellan skyldigheten att förebygga försämringen av en vattenförekomst status och de skäl för undantag som föreskrivs i artikel 4.7 i direktivet. Det är endast dessa skäl som innehåller kriterier för en avvägning mellan intressena.<sup>1114</sup> Det ska anses föreligga en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i ramvattendirektivet, så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet försämras med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.<sup>1115</sup>

Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt bilaga V redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60.<sup>1116</sup>

### 12.5.3.3 Långvarigheten hos en försämring

En annan fråga gäller *hur långvarig* en försämring måste vara för att räknas som en försämring. Av ramvattendirektivets artikel 4 (6) framgår nämligen att under vissa förutsättningar så ska tillfälliga försämringar inte räknas som överträdelse av direktivets krav. En sådan förutsättning är att alla genomförbara åtgärder vidtas för att förebygga ytterligare statusförsämring. Det skulle kunna läsas som att en kortvarig försämring inte behöver leda till att landet misstänkliggörs för att inte ha vidtagit tillräckliga förebyggande åtgärder.

Resonemanget stöds av domstolens uttalanden i mål C-365/97 *kommissionen mot Italien*. Målet gällde direktiv 75/442 om farligt avfall i ändrad lydelse och dess artikel 4 som föreskrev följande.

[M]edlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinnas eller omhändertas slutligt utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön...

Domstolen menade att den skyldighet som följde av bestämmelsen var att vidta åtgärder för att säkerställa att avfall omhändertas slutligt, utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. Vidare ansåg domstolen att även om faktiska omständigheter står i strid med direktivets målsättningar så går det inte att direkt dra slutsatsen att aktuell medlemsstat åsidosatt skyldigheterna som följer av bestämmelsen. Dock, menade domstolen, när dessa faktiska omständigheter är bestående, och i synnerhet när de medför en betydande miljöförstöring under en längre tid utan att behöriga myndigheter ingriper, så kan detta innebära att medlemsstaterna har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges genom bestämmelsen.<sup>1117</sup>

Om ramvattendirektivet tolkas i ljuset av domstolens uttalande, skulle det innebära att om försämringen (dessa faktiska omständigheter) är bestående och i synnerhet om den är det under en längre tid utan att behöriga myndigheter ingriper, så kan detta innebära att

1114 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 68.

1115 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 69 och 70.

1116 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 69 och 70.

1117 Mål C-365/97 *kommissionen mot Italien*, punkterna 66-68.

medlemsstaterna har överskridit det utrymme som de ges genom bestämmelsen. Vad gäller försämringsförbudet är emellertid det skönsmässiga utrymmet betydligt mindre eftersom kravet i ramvattendirektivet är att ”alla nödvändiga åtgärder” ska vidtas (i refererat mål räckte det att ”vidta åtgärder”).

I ramvattendirektivet har detta kommit till uttryck i artikel 11 punkten 5, som anger att medlemsstaterna måste undersöka orsakerna när övervakningsdata eller andra data indikerar att det är osannolikt att målen i artikel 4 kommer att nås. Varaktigheten i sig är antagligen inte så avgörande som hur medlemsstaten agerar efter att ha fått en indikation om att åtgärderna inte är tillräckliga.

#### 12.5.3.4 Kravet gäller ekologisk, kemisk och kvantitativ status

Som beskrivits ovan, bestäms ytvattenstatus hos en ytvattenförekomst av dess ekologiska status eller dess kemiska status, beroende på vilkendera som är sämst.<sup>1118</sup> Grundvattenstatusen bestäms av en grundvattenförekomsts kvantitativa status eller dess kemiska status, beroende på vilkendera som är sämst.<sup>1119</sup> Detta utgör således vidden av preventionskravet. Det gäller att vidta alla nödvändiga åtgärder så att varken ekologisk eller kemisk status (eller potential) eller kvantitativ status försämras. Domstolen har också uttalat att medlemsstaterna genom ramvattendirektivet åläggs detaljerade skyldigheter som ska genomföras inom de frister som angetts för att förebygga en försämring av statusen hos alla yt- och grundvattenförekomster. Detta kan enligt domstolen bland annat utläsas ur artikel 2, jämförd med artikel 4.<sup>1120</sup> Domstolen menade att ramvattendirektivets artikel 7.2 ålägger medlemsstaterna skyldigheter beträffande det resultat som ska uppnås (bland annat att medlemsstaternas vattenförekomster ska uppfylla de specifika målen i artikel 4), och att dessa skyldigheter hade formulerats klart och otvetydigt.<sup>1121</sup> Generaladvokaten Eleanor Sharpston gick även steget längre i sitt yttrande i målet då hon menade att medlemsstaterna i enlighet med artikel 2 i förening med artikel 4, åläggs precisa skyldigheter som ska uppfyllas inom en viss tidsfrist och som också kan skapa rättigheter för enskilda.<sup>1122</sup>

#### 12.5.3.5 När inte alla nödvändiga åtgärder måste vidtas

Det finns undantag från kravet på att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga försämring. Dessa undantag återfinns i direktivets artiklar 4.6. (tillfälliga förändringar, återgiven ovan) och 4.7 (nya modifieringar eller utvecklingsverksamheter). För att någon av dessa undantag ska vara tillämpliga måste rekvisiten i artiklarna 4.8. och 4.9 vara uppfyllda. Dessa anger att en medlemsstat som använder sig av undantagen måste se till att tillämpningen inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av detta direktivs mål i andra vattenförekomster inom samma avrinningsdistrikt, att tillämpningen är förenlig med genomförandet av gemenskapens övriga miljölagstiftning samt att åtgärder måste vidtas för att se till att tillämpningen av de nya bestämmelserna säkerställer åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen. Undantag måste alltså vara förenliga med (respektive säkerställa) åtminstone samma skyddsnivå som övrig unions-

1118 WFD, artikel 2 (17).

1119 WFD, artikel 2 (19).

1120 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 63.

1121 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 75.

1122 Generaladvokaten Eleanor Sharpstons förslag till avgörande, föredraget den 18 maj 2006, punkten 75.



lagstiftning. I den mån annan unionslagstiftning är strängare än ramvattendirektivet tar alltså den andra lagstiftningen över.

Undantag från kravet på att vidta alla nödvändiga åtgärder får göras om det är en tillfällig försämring och försämringen är ett resultat av omständigheter som orsakats av naturliga skäl eller force majeure.<sup>1123</sup> Omständigheterna ska därtill vara exceptionella eller rimligtvis inte kunnat förutses. Det gäller särskilt extrem översvämning och utdragen torka eller omständigheter till följd av olyckor.

Tidsperiodens längd, i fråga om en tillfällig försämring är, enligt *Common Implementation Strategy* (CIS), kopplad till under hur lång tid som de naturliga (exceptionella eller rimligen icke-förutsebara) omständigheterna som orsakat försämringen föreligger. Man ska också se det i ljuset av huruvida det finns tekniskt möjliga (praktiska och inte alltför dyra) lösningar för att återställa vattenförekomstens status.<sup>1124</sup> Naturliga omständigheter syftar på händelser som översvämningar eller torka; händelser som ger upphov till situationer då vi måste använda vatten på ett sätt som resulterar i en försämring av vattenstatusen. Det kan handla om akuta nödsituationer under översvämningar, då fokus ligger på att rädda liv och egendom; om att förse allmänheten med dricksvatten under långvariga torkperioder; om att föroreningar sveps med i vattnet under översvämningar. För att kunna planera en god vattenförvaltning är det nödvändigt att, i tillämpningen av artikel 4.6, göra skillnad mellan den naturliga orsaken, omständigheten, i sig och effekterna av förvaltningen. Ramvattendirektivets artikel 4.6 handlar alltså om naturliga omständigheter som är exceptionella, eller som rimligen inte hade kunnat förutses.<sup>1125</sup>

Begreppet ”extrem översvämning” är ett uttryck för att även om det är möjligt att ha kunskap om de översvämningar som normalt inträffar (kvantitet, nivåhöjning, flödesökningar etc), så är det inte möjligt att förutse alla översvämningar eller bedöma alla tänkbara konsekvenser av dem. I direktivet för bedömning och hantering av översvämningsrisker (översvämningsdirektivet)<sup>1126</sup> introduceras ett ramverk för bedömning och hantering av översvämningsrisker. Syftet är att minska de negativa konsekvenserna beträffande hälsa, miljö, kulturarv och ekonomisk verksamhet. Begreppet ”extrem översvämning” i ramvattendirektivet måste ses i ljuset av översvämningsdirektivet. De förebyggande åtgärderna som ska vidtas enligt översvämningsdirektivet är nämligen tänkta att bidra till att förhindra statusförsämring enligt ramvattendirektivet.<sup>1127</sup> Av den anledningen är artikel 4.6 i ramvattendirektivet inte tillämplig om inte medlemsstaten ifråga uppfyllt sina skyldigheter enligt översvämningsdirektivet. Annorlunda uttryckt innebär det att

1123 WFD, artikel 4.6.

1124 *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20*, s. 23.

1125 Ibid.

1126 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

1127 Översvämningsdirektivet antogs efter en rad översvämningar i Centraleuropa. Direktivet handlar om att pröva och hantera risken för översvämning. Direktivet fordrar i huvudsak tre åtgärder från medlemsstaterna: (1) Att göra en preliminär bedömning av översvämningsrisken. Bedömningen ska göras för varje avrinningsområde och ska beskriva den faktiska situationen, sannolikheten för framtida översvämningar samt en prognos för konsekvenser. För avrinningsdistrikt med en potentiellt signifikant översvämningsrisk har medlemsstaterna ytterligare skyldigheter. (2) Om det finns en signifikant risk ska medlemsstaterna, senast 2013, utveckla översvämningskartor för att öka allmänhetens medvetenhet och möjliggöra investeringsorientering och planering.

undantagsbestämmelserna i ramvattendirektivet inte innebär en möjlighet till undantag från att fullständigt implementera översvämningdirektivet. Undantagsbestämmelserna i ramvattendirektivet är alltså endast tillämpliga om medlemsstaterna lever upp till sina skyldigheter enligt översvämningdirektivet men vissa översvämningar ändå leder till en ”tillfällig försämring”<sup>1128</sup>.

Av CIS framgår att ”torka”, till skillnad från ”vattenbrist”, är ett naturligt och oförutsebart problem. Torka orsakas nämligen inte av mänsklig verksamhet. Effekterna av torka kan emellertid förvärras av dålig förvaltning. Begränsande och förebyggande åtgärder kan alltså vidtas för att minska effekterna av torkan men torkan i sig kan inte förebyggas. Vidare anges det i CIS att medlemsstaterna måste skilja mellan effekter av långvarig torka och effekter av mänskliga aktiviteter. ”Utdragen torka” bör också, enligt CIS, tydligt skiljas från icke-långvarig torka. Det som gör att något kan karaktäriseras som utdragen torka är omständigheter som är exceptionella eller som inte skäligen kunnat förutses.<sup>1129</sup>

För att få tillämpa undantaget i artikel 4.6 måste ett antal villkor vara uppfyllda. Dessa framgår också av artikel 4.6. och hanterades ovan, i samband med diskussionen om en försämrings varaktighet för att den ska omfattas av förbudet.

Artikel 4.7 anger ytterligare två typer av undantag. Det ena gäller om försämringen av statusen hos en ytvattenförekomst inte förhindras, till följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster. Det andra är om en försämring sker från hög status till god status hos en ytvattenförekomst till följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

Vad gäller det första av dessa undantag, ”nya modifieringar” i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika, så är det förändringar i de hydromorfologiska förhållandena som avses. Det handlar om flöde, djupvariationer, förbindelse med grundvatten och strukturer i strandzonen. T.ex. kan ett vattenkraftverk orsaka förändringar i en vattenförekomsts fysiska karaktäristik,<sup>1130</sup> medan utsläpp av förorenade ämnen inte kan förändra en vattenförekomsts fysiska karaktäristik.

Vad ”hållbara mänskliga utvecklingsaktiviteter” innebär följer inte av direktivet. Av CIS framgår att begreppet beror av tid, skala, involverade aktörer och information. Det är alltså svårt att faktiskt definiera begreppet såsom begrepp. Projekten bör emellertid följa av ramdirektivet självt, eller av andra specificerade direktiv,<sup>1131</sup> samt hämta sin vägledning från grundläggande EU-rättsliga miljöprinciper som uttrycks i artikel 191 FEUF. Exakt vilka projekt eller vilka typer av projekt som avses med begreppet är emellertid svårt att avgöra.

Om nya modifieringar eller hållbara utvecklingsaktiviteter ska tillåtas innebära en försämring, måste samtliga angivna villkor vara uppfyllda. Till att börja med är skälet till förändringen viktigt. Skälet till förändringen måste antingen vara ett allmänintresse som är av större vikt än miljöintresset eller att de miljömässiga fördelarna med att nå direktivets miljömål inte väger upp de fördelar som den nya förändringen ger, med avseende på människors hälsa, människors säkerhet eller en hållbar utveckling.<sup>1132</sup> Här finns alltså två alternativa skäl.

1128 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 23 f.

1129 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 24.

1130 Ibid.

1131 T.ex. 2001/41/EG, 2011/92/EU, 2003/4/EG, se Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 24 f.

1132 WFD, artikel 4. 7. c)

Det första alternativa skälet för förändringarna är ett ”allmänintresse av större vikt”. Det engelska begreppet, *overriding public interest*, anger tydligt att det handlar om komparation och inte endast ett intresse av ”större vikt”. Av skälen framgår att förändringarna därtill ska vara av utomordentligt stor betydelse från allmän synpunkt.<sup>1133</sup> I CIS hänvisas det till att konceptet ”allmänintresse av större vikt” också används i habitatdirektivet (92/43/EEG), varför kommissionens metodriktlinjer för habitatdirektivet kan vara klargörande.<sup>1134</sup> På grundval härav dras i CIS slutsatsen att det är rimligt att anta att de skäl som avses med ”allmänintresse av större vikt” är situationer där planer eller projekt som planeras visar sig vara nödvändiga inom ramen för:

- Åtgärder eller politik som syftar till att skydda grundläggande värden i medborgarnas liv (hälsa, säkerhet, miljö).
- Grundläggande principer för staten och samhället.
- Ekonomisk eller social verksamhet som följer av särskilda offentliga skyldigheter.

Allmänhetens deltagande kommer, enligt CIS, att i hög utsträckning bidra till att avgöra vad som är ett ”allmänintresse av större vikt”.<sup>1135</sup>

Det alternativa skälet för förändringarna kan, enligt artikel 4.7 punkten c, vara att fördelarna för miljön och samhället med att uppnå direktivets mål inte uppväger fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling. Skillnaden mot skälet i punktens första led är att, även om det i båda leden fordras en komparation (*overriding*), så ger andra ledet en viss vägledning i hur komparationen ska göras. Fördelarna ska handla om människors hälsa, människors säkerhet eller hållbar utveckling. I CIS har det formulerats som att fördelar med förändringen ska ställas mot miljömässiga fördelar. Utifrån målen i artikel 4 har de miljömässiga nackdelarna med att inte nå målen identifierats enligt följande.<sup>1136</sup>

- Vid försämring av status utblir de fördelar och möjligheter som annars skulle uppnås, t.ex. riskeras förlust av biologisk mångfald.
- Om man inte lyckas nå en god status eller potential går de fördelar som annars skulle tillhandahållas förlorade; t.ex. är kanske dricksvattenförsörjning inte längre möjlig.

Ovanstående ”kostnader” måste, enligt CIS, ställas i relation till den nya förändringens potentiella fördelar men också med dess övriga kostnader (t.ex. ökad användning av andra naturresurser, inklusive globala effekter). Syftet med förändringen, de potentiella fördelarna med förändringen, måste handla om att förbättra för människors hälsa, om att vidmakthålla

1133 WFD, skälen (32).

1134 Metodriktlinjer för bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 i Habitattdirektivet 92/43/EEG: *Bedömning av planer och projekt som väsentligt påverkar Natura 2000-områden*.

1135 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 28. Se också Guidance Document No 8:

1136 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 28.

människors säkerhet eller om hållbar utveckling. Således måste dessa andra typer av möjliga fördelar och kostnader också övervägas och, om möjligt, beräknas.<sup>1137</sup> En förändring som skulle kunna ge positiva globala effekter är t.ex. förändringar som minskar utsläppen av växthusgaser. Vattenkraftverk är ett exempel på en sådan förändring.

Vattenkraftverkens positiva inverkan på den globala växthusgasproblematiken ska då ställas mot de störningar kraftverken orsakar i vattenförekomsten. Vattenkraft kan å ena sidan vara en viktig källa till förnybar elektricitet men kan å andra sidan leda till fragmentering av floder, skapa artificiella vattenmagasin och förändra flodernas naturliga flödesregim. Vattenkraftens negativa påverkan på ekosystem i vattendragen och närliggande områden är omfattande och väldokumenterad. Att få med alla parametrar och därtill värdera dem i relation till varandra är därför inte en enkel uppgift.<sup>1138</sup>

Kommissionen har noterat att av 116 granskade planer där undantag åberopas avser endast tolv planer projekt som omfattas av artikel 4.7. Kommissionen menar att det är tydligt att det finns fler projekt, planerade och pågående, som sannolikt skulle kunna försämra vattenförekomsternas status men att dessa inte nämns i förvaltningsplanerna.<sup>1139</sup> Kommissionen påpekar i sammanhanget att utvecklingen av vattenkraft kräver särskild uppmärksamhet och att vattenkraftens betydande miljöpåverkan måste åtgärdas. Kommissionen menar att renovering och utbyggnad av befintliga kraftanläggningar bör prioriteras framför anläggningen av nya. Dessa bör omfattas av en strategisk bedömning av det enskilda avrinningsområdet, där man väljer det mest optimala läget både när det gäller energiproduktion och lägsta miljöpåverkan. Även inlandssjöfarten kan påverka den akvatiska miljön negativt. Det har utarbetats omfattande vägledningar inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin och andra processer som, enligt kommissionen, bör användas för att se till att inlandssjöfarten utvecklas på ett hållbart sätt som inte försämrar arbetet med att uppnå målen i vattendirektivet.

I en rapport av Rudberg<sup>1140</sup> diskuteras vattenkraftens fördelar respektive nackdelar ur olika perspektiv samt i ljuset av såväl ramvattendirektivet som direktivet om förnyelsebar energi.<sup>1141</sup> Rapporten visar tydligt att *hur* dessa avvägningar ska göras inte är någon lätt nöt att knäcka. Rudberg konstaterar, med hänvisning till Rockström et al.,<sup>1142</sup> att såväl klimatproblematiken som förlusten av biologisk mångfald återfinns bland de planetära gränsvärden för vilka vi redan passerat tröskeln. Mycket tyder dessutom på att förlusten av biologisk mångfald för närvarande sker i en takt som till och med är ännu mer alarmerande än klimatförändringen. Det kan alltså i vart fall konstateras att det inte verkar vara ett lönsamt alternativ att minska utsläppen av växthusgasutsläppen, utan hänsyn till förlust

1137 Ibid.

1138 Rudberg (2011), s. vi.

1139 COM(2012) 670 final s.13.

1140 Rudberg (2011). Rapporten fokuserar på hur det svenska koncessionssystemet påverkar implementeringen av direktiven, och resultaten visar på hur verksamhetsutövers och myndigheters agerande leder till konflikt och misstro mellan aktörerna. Detta innebär dels att andelen vattenkraft av produktionsökningen av förnybar elektricitet som är nödvändig för genomförandet av förnyelsedirektivet begränsas, dels att det inte heller är troligt att systemet kommer att klara av att genomföra några av de större förändringar av vattenkraftstationer och dammar som krävs i genomförandet av WFD, Rudberg (2011), s. vi och 15.

1141 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

1142 Rockström et al. (2009), s. 472-475.

av biologisk mångfald.<sup>1143</sup> Ett sådant synsätt (att minska växthusgaser på bekostnad av biologisk mångfald) är heller inte förenligt med målet med EU:s politik på energiområdet, såsom det framgår av artikel 194 FEUF:

[i]nom ramen för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion och med hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön ska målet för unionens politik på energiområdet vara att...

Unionens politik på energiområdet ska alltså hålla sig *inom* ramen för den inre marknaden och med hänsyn till miljökraven. I sammanhanget kan mål C-2/10<sup>1144</sup> nämnas, där det gjordes gällande att målet för unionens politik, att utveckla nya och förnybara energikällor, i artikel 194.1 c FEUF borde ha företräde framför syftet att skydda miljön, vilket eftersträvas med livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. Domstolen ansåg det tillräckligt att erinra om att det i artikel 194.1 FEUF anges att unionens politik på energiområdet ska ta hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön.<sup>1145</sup>

Därtill ställs ett krav på att de nyttiga mål som modifieringarna eller förändringarna av vattenförekomsten ska medföra inte ska kunna uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön. Att det inte kan uppnås på något annat sätt kan bero på tekniska skäl eller orimliga kostnader.<sup>1146</sup> Dessa alternativa lösningar kan, enligt

1143 Rudberg (2011), s. 19.

1144 Domstolen skulle i målet ta ställning till huruvida livsmiljödirektivet, fågeldirektivet, direktiv 2001/77 och direktiv 2009/28 ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser som förbjuder uppförandet av vindkraftverk som inte är avsedda för självförsörjning på områden som ingår i nätet Natura 2000, utan att någon föregående bedömning av projektets miljöpåverkan på det berörda området görs. Inledningsvis prövade domstolen huruvida fågeldirektivet och livsmiljödirektivet utgör hinder för bestämmelser såsom dem i det nationella målet. För att besvara tolkningsfrågan ansåg domstolen det nödvändigt att avgöra om, och i så fall under vilka förhållanden, unionsrätten tillåter att en medlemsstat inför strängare nationella skyddsåtgärder än dem som föreskrivs i de nämnda direktiven. (Mål C-2/10 punkterna 36, 37 och 47) Domstolen påpekar vidare att artikel 193 FEUF föreskriver en möjlighet för medlemsstaterna att införa strängare skyddsåtgärder. I nämnda artikel anges som villkor för sådana åtgärder att de måste vara förenliga med EUF-fördraget. De strängare skyddsåtgärder som anges i de nationella och regionala bestämmelser som aktualiserats i det nationella målet måste likväl stå i överensstämmelse även med övriga bestämmelser i EUF-fördraget (punkterna 50 och 54). Sökandena i det nationella målet hade gjort gällande att unionens politiska mål att utveckla nya och förnybara energikällor som anges i artikel 194.1 c FEUF bör ha företräde framför syftet att skydda miljön, vilket eftersträvas med livsmiljödirektivet och fågeldirektivet.

1145 Mål C-2/10, punkten 56. Jämför kravet i 11 kap. 6 § miljöbalken som anger att en vattenverksamhet endast får bedrivas om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Se också NJA 2008 s. 3 där HD först fann att det inte visats att fördelarna från allmän och enskild synpunkt övervägde skadorna och olägenheterna av företaget. Därefter prövade HD frågan huruvida stödet med elcertifikat innebar att företaget ändå borde bedömas som samhällsekonomiskt tillåtligt, och kom fram till att den tid som det aktuella kraftverket kunde tilldelas elcertifikat var 15 år. Med hänsyn till denna begränsade tid, kraftverkets ringa bidrag till elförsörjningen och den konflikt som uppstår med naturvärdena i Ljungaån fann HD att stödet med elcertifikat inte kan få medföra att omsorgen om dessa värden måste stå tillbaka. Även i detta fall är alltså inte visat att fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget överväger skadorna och olägenheterna av det. Anläggandet av vattenkraftverket och ombyggnaden av dammen fick därför inte komma till stånd.

1146 WFD, artikel 4. 7. d)

CIS, handla om alternativa platser eller alternativa processer. Alternativ bör bedömas i ett tidigt stadium och på lämplig geografisk nivå, och ställas mot en tydlig bild av de nyttiga mål som ändringen ska medföra. MKB-direktivets krav kan, för projekt som faller inom dettas tillämpningsområde, bidra till att bedöma olika alternativ.<sup>1147</sup> Att något inte kan uppnås på grund av tekniska skäl kan handla om att ingen teknisk lösning finns, att det tar längre tid att åtgärda problemet än det finns tid, information om orsaken till problemet sänks. En lösning kan därför inte identifieras.<sup>1148</sup>

Även om samtliga ovanstående krav uppfylls så måste ändå alla genomförbara åtgärder vidtas, för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.<sup>1149</sup> Med ”genomförbar” avses att en åtgärd ska vara tekniskt genomförbar, inte leda till oproportionerliga kostnader samt vara kompatibel med den förändring i vattendraget som utvecklingsaktiviteten innebär.<sup>1150</sup> Preventionskravet ligger alltså kvar, men har mildrats från *alla nödvändiga åtgärder* till *alla genomförbara åtgärder*. Skillnaden tycks ligga i en proportionalitetsbedömning som inte innefattas i det strängare *alla nödvändiga åtgärder* vilket ytterligare inskräper hur strängt preventionskravet ursprungligen är.

Därtill måste skälen för ändringarna särskilt anges och förklaras i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet. Målen ska ses över vart sjätte år.<sup>1151</sup> Enligt CIS innebär detta en rapporteringsskyldighet. Den hindrar emellertid inte att en utvecklingsaktivitet äger rum under en förvaltningscykel – i så fall ska medlemsstaten förklara aktiviteten i nästa förvaltningsplan.<sup>1152</sup> Generaladvokaten Jääskinen påpekade i sitt förslag till avgörande att innebörden av detta är att en medlemsstat har en skyldighet att vägra godkänna ett projekt, när detta äventyrar uppnåendet av en god status för ytvattenförekomster, såvida nämnda projekt inte kan anses omfattas av ett undantag. Projektet måste med andra ord överensstämma med undantagen i förvaltningsplanen. Jääskinen jämför med andra planer: ”Det är nämligen omöjligt att åtskilja ett projekt och genomförandet av förvaltningsplaner, liksom varje bygglov i ett område för vilket det finns en detaljplan ska lämnas i enlighet med denna plan.”<sup>1153</sup>

Undantagen handlar alltså om undantag från kravet på att vidta alla nödvändiga åtgärder och de hanterar situationer när kravet på åtgärder inte ställs lika högt. Enligt direktivet kan det finnas skäl att under vissa förutsättningar göra undantag från kravet att hindra

1147 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 15

1148 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 12.

1149 WFD, artikel 4. 7. a).

1150 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 27.

1151 WFD, artikel 4. 7. b).

1152 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, s. 29.

1153 Generaladvokaten Niilo Jääskinen's förslag till avgörande, n föredraget den 23 oktober 2014, i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 77 och 78. Jääskinen hänvisar till generaladvokaten Kokott som i sitt förslag till avgörande i *Nomarchiaki Afodioikisi Aitolokarnanias m. fl.* (mål C- 43/10) erinrade om att artikel 4 i ramdirektivet inte enbart innehåller principiella skyldigheter, utan även avser konkreta projekt, åtminstone dem som avsevärt påverkar en vattenförekomsts status. Jfr även med själva domen i mål C-461/13, punkten 51.

ytterligare försämring.<sup>1154</sup> Förutsättningen är att alla genomförbara åtgärder har vidtagits för att lindra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.<sup>1155</sup>

Som konstaterats ett antal gånger ovan är medlemsstaterna skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga en försämring av vattenstatusen. Vilka alla dessa nödvändiga åtgärder är specificeras inte i det enskilda fallet utan faller inom ramen för medlemsstaternas skön. Emellertid finns det anvisat vilka grundläggande åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram och direktivet ställer också vissa krav. Dessa kommer att diskuteras nedan, i kapitlet om åtgärdsprogram.

#### 12.5.4 Nödvändiga åtgärder men inte nödvändigtvis alla

Gällande övriga miljö kvalitetsresultat som ska uppnås enligt direktivet ställs förvisso inget krav på *alla* nödvändiga åtgärder. Det formuleras i alla fall inte så i de tillämpliga artiklarna i direktivet. Förpliktelsen handlar om att skydda, förbättra och återställa i syfte att uppnå en god status. Dock anger direktivets artikel 24 att:

Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är **nödvändiga** för att följa detta direktiv senast den 22 december 2003. [Min fetstil]

Artikel 24 ska emellertid inte tolkas som att den höjer ambitionsnivån för de enskilda artiklarna i direktivet. Den anger endast att författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och däri ingående ambitionsnivåer ska antas. Dock är medlemsstaterna, redan genom fördraget (FEU), förpliktade att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs.<sup>1156</sup> Kravet ligger enligt fördraget på alla lämpliga åtgärder som antagligen är ett något lägre krav än alla nödvändiga åtgärder. Mot bakgrund av EU-domstolens praxis ska det emellertid inte förstås som att det räcker att anstränga sig ”lite lagom”. Förpliktelsen gäller alltid *resultatet* som föreskrivs i direktivet, i det här fallet vad som framgår av artikel 4.

De skyldigheter som framgår av artikel 4 men som inte fordrar att precis *alla* nödvändiga åtgärder vidtas, är följande. Medlemsstaterna ska:

1. Skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster (utom konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster) i syfte att uppnå en *god ytvattenstatus* senast 2015 år. (Förlängningar kan beslutas i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7, och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8.)
2. Skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en *god ekologisk potential* och en *god kemisk ytvattenstatus* senast 2015. (Förlängningar kan beslutas i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7, och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8.)
3. Skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster, säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning i syfte att uppnå en *god*

1154 WFD, skälen (32).

1155 Ibid.

1156 FEU artikel 4 (3); principen om lojalt samarbete.

*grundvattenstatus* senast 2015. (Förlängningar kan beslutats i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7, och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8 i denna artikel och om inte annat följer av tillämpningen av artikel 11.3 j.)

Kort sagt så handlar det om att skydda, förbättra och återställa ytvatten- och grundvattenförekomster i syfte att uppnå en god status. Vad gäller konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster så räcker det att skydda och förbättra dem. Själva resultatet definieras genom att referera till de statuskriterier som beskrevs ovan. Implementeringskravet innebär att varje medlemsstat i sin nationella rättsordning ska säkerställa direktivets fulla verkan, i enlighet med de mål som eftersträvas med direktivet. Därtill måste direktivets bestämmelser faktiskt få genomslag i den nationella rätten – resultatet ska uppnås! Vilka åtgärder som ska vidtas för att nå en god vattenstatus är alltså upp till varje medlemsstat.

Att kravet inte handlar om att vidta alla, precis alla, nödvändiga åtgärder, innebär inte att kravet på resultat är lägre satt. Det handlar mer om vad som är ursäktligt. Medlemsstaterna måste fortfarande vidta alla lämpliga åtgärder och alla rimliga åtgärder. Vissa grundläggande åtgärder ska emellertid anges i åtgärdsprogrammen och sedan också vidtas. Dessa åtgärder hanteras i kapitlet om åtgärdsprogram, se nedan. Vilka övriga åtgärder det handlar om och hur stort medlemsstaternas utrymme för skön är, skiljer sig beroende på av vilken typ av status det handlar om. Nedan kommer jag att diskutera direktivets reglering av vilka åtgärder som ska vidtas. Det handlar om specifika krav utöver vad som ska framgå av åtgärdsprogrammen.

#### **12.5.4.1 God kemisk ytvattenstatus**

Av ramvattendirektivets artikel 2.24 framgår att god kemisk ytvattenstatus är den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst, i vilken koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljökvalitetsnormer som fastställs i bilaga IX och enligt artikel 16.7, och enligt annan relevant gemenskapslagstiftning, där miljökvalitetsnormer på gemenskapsnivå fastställs. Det handlar alltså om att medlemsstaterna ska använda de unionsgemensamma klassgränserna. Överskrider dessa koncentrationer så uppnår inte vattenförekomsten god kemisk status. I det här sammanhanget får alltså de unionsgemensamma klassgränserna karaktären av gränsvärdesnormer. De markerar gränsen för god kemisk status och således även gränsen för den kemiska kvalitet som vattenförekomsterna ska hålla för att medlemsstaterna ska anses leva upp till sina åtaganden enligt ramvattendirektivet.

I direktivets artikel 6 regleras undantag. En medlemsstat ska inte anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2008/105/EG till följd av att miljökvalitetsnormerna (klassgränserna) överskridits, om medlemsstaten kan visa att samtliga nedanstående förutsättningar föreligger:

- Överskridandet av normerna berodde på en föroreningskälla utanför medlemsstatens nationella jurisdiktion.
- Medlemsstaten kunde inte på grund av sådana gränsöverskridande föroreningar vidta effektiva åtgärder för efterlevnad av de tillämpliga miljökvalitetsnormerna.



- Medlemsstaten hade tillämpat de samordningsmekanismer som anges i artikel 3 i ramvattendirektivet och i tillämpliga fall utnyttjat bestämmelserna i artikel 4.4–4.6 i det direktivet för de vattenförekomster som utsatts för gränsöverskridande förorening.

Enligt kommissionen har den *kemiska kvaliteten* i unionens vattenförekomster blivit betydligt bättre de senaste 30 åren. Vad gäller de prioriterade ämnen som fastställs i vattendirektivet (och som ligger till grund för bedömningen av kemisk status) når dessa emellertid inte upp till målen. Dessutom saknas uppgift om kemisk status för en stor del av ytvattenförekomsterna (den saknas för ca 40 procent, vilket i sin tur innebär att övervakningen är otillräcklig i ett antal medlemsstater). Kommissionen noterade i sin granskning att man kommit olika långt i genomförandet av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer, vilket gör det svårt att jämföra bedömningarna om kemisk status i medlemsstaterna. Uppgifterna om kemisk status i förvaltningsplanerna är helt enkelt inte tillräckligt tydliga för att kommissionen ska kunna fastställa ett referensscenario för 2009, året då planerna antogs.<sup>1157</sup>

Kommissionen menar att skälen till det bristfälliga genomförandet är komplexa och består av en rad problem inom vattenförvaltningen. Det handlar framför allt om en otillräcklig användning av ekonomiska instrument, bristfällig förvaltning och kunskapsbrist. Endast i ett fåtal fall tror kommissionen att bristerna skulle behöva åtgärdas genom ny lagstiftning eller andra rättsliga åtgärder.<sup>1158</sup> Enligt kommissionen kan det i vissa fall bli nödvändigt att inleda överträdelseförfaranden men det kan också bli aktuellt med lagstiftningsinitiativ.<sup>1159</sup>

Innan ramvattendirektivet antog EU flera rättsakter för att hantera betydande föroreningar från punktkällor och diffusa källor, bland annat direktivet om rening av avloppsvatten,<sup>1160</sup> nitratdirektivet,<sup>1161</sup> direktivet om växtskyddsmedel<sup>1162</sup> samt IPPC-direktivet.<sup>1163</sup> Dessa bidrar till att skydda vattenresurserna från föroreningar av näringsämnen eller andra kemikalier från jordbruket, stadsutvecklingen, hushållen och industrin, och till att uppnå målen i vattendirektivet. Enligt kommissionen har genomförandet av nitratdirektivet kommit relativt långt i de gamla medlemsstaterna (EU-15), men inte i de medlemsstater som anslöt sig efter 2004 (EU-12) och som omfattas av övergångsperioder. De största problemen är, enligt kommissionen, bristen på finansiellt stöd och lämplig planering.<sup>1164</sup> Föroreningar från industriutsläpp regleras i IPPC/industriutsläppsdirektivet.<sup>1165</sup> Kommissionen konstaterar att även om direktivet har lett till en rejäl uppstramning av den industriella miljölagstiftningen i många medlemsstater så innehöll alltför många av tillstånden utsläppsgränsvärden

1157 COM(2012) 673 final, s. 8.

1158 COM(2012) 673 final, s. 4.

1159 Ibid.

1160 Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

1161 Rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

1162 Rådets direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, upphävt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009.

1163 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

1164 COM(2012) 670 final s. 10.

1165 Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp. Tidigare europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

som varken var förenliga med bästa tillgängliga teknik eller erbjöd tillräckligt skydd av vattenmiljön.<sup>1166</sup>

De befintliga direktiven efterlevs alltså inte fullt ut vilket också bidrar till att ramvattendirektivets miljömål inte nås. Föroreningar från diffusa källor och punktkällor utgör fortfarande stora påfrestningar på vattenmiljön i ca 38 procent resp. 22 procent av EU:s vattenförekomster. Till det kommer att eutrofiering till följd av för höga halter av näringsämnen i vattnet är ett stort hot mot möjligheten att uppnå god vattenstatus, eftersom ca 30 procent av vattenförekomsterna i 17 medlemsstater är övergödda.<sup>1167</sup> Inom EU-15 finns avloppssystem som kan ta hand om 99 procent av den totala föroreningsmängden. I EU-12 är motsvarande siffra 65 procent. Det finns sekundär rening för 96 procent av föroreningsmängden i EU-15 och för 48 procent av föroreningsmängden i EU-12. Det förekommer mer långtgående rening för 89 procent av föroreningarna i EU-15 och för 27 procent av föroreningarna i EU-12.

Ett stort problem är att det inte finns tillräckligt med resurser för att kunna göra de investeringar som krävs för att kunna uppfylla kraven.<sup>1168</sup> Kommissionen menar att det därför finns ett behov av att utöka de nitratkänsliga områdena och intensifiera åtgärdsprogrammen. Det är också viktigt att förbättra efterlevnaden när det gäller rening av avloppsvatten med hjälp av långsiktiga investeringsplaner och genomförandeplaner (inklusive EU-medel och EIB-lån). Kommissionen påpekar härvid, att nationella myndigheter bör se till att de tillstånd som utfärdas för industriutsläpp verkligen innehåller utsläppsgrens värden som är förenliga med bästa tillgängliga teknik och att de tar hänsyn till relevanta vattenmål.<sup>1169</sup>

Kommissionen trycker i sammanhanget också på att förebyggande åtgärder är att föredra framför saneringsåtgärder i efterhand och visar på EU:s kemikalielagstiftning (REACH)<sup>1170</sup> och lagstiftning om växtskyddsmedel och biocidprodukter,<sup>1171</sup> i vilken man har tagit fasta på behovet av att bedöma de risker som ämnena utgör för den akvatiska miljön och att vid behov införa begränsningar för hur de får användas eller neka tillstånd att använda dem överhuvudtaget.<sup>1172</sup>

I sina förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitikens föreslog kommissionen att direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel<sup>1173</sup> skulle omfattas av tvärvillkoren.<sup>1174</sup> Det skulle kunna komplettera åtgärderna enligt lagstiftningen om

1166 COM(2012) 670 final s. 11.

1167 COM(2012) 673 final, s. 8.

1168 COM(2012) 670 final s. 10 f.

1169 COM(2012) 673 final, s. 8.

1170 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättandet av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94, samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

1171 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG om utsläppande av biocidprodukter på marknaden. Direktivet kommer att ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

1172 COM(2012) 673 final, s. 8.

1173 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.

1174 Tvärvillkor innebär att det finns en rad normer som jordbrukarna måste uppfylla för att få

växtskyddsmedel och ytterligare minska vattenföroreningarna till följd av användningen av sådana medel.<sup>1175</sup> Miljöföroreningar i form av läkemedelsrester är ett framväxande problem. När det gäller läkemedelslagstiftningen är det skillnad på direktivet om humanläkemedel<sup>1176</sup> och direktivet om veterinärmedicinska läkemedel<sup>1177</sup> beträffande miljöhänsyn. I båda fallen krävs i varje enskilt fall en bedömning av miljöriskerna och en bedömning av behovet för skyddsåtgärder<sup>1178</sup> men miljöhänsyn får endast beaktas vid tillståndsgivning för veterinärmedicinska läkemedel. Kommissionen förklarar att den kommer att lägga fram en rapport om problemets omfattning, tillsammans med en bedömning av om EU:s läkemedelslagstiftning eller annan EU-lagstiftning<sup>1179</sup> behöver ändras. I januari 2012 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av direktivet om miljö kvalitetsnormer och ramvattendirektivet<sup>1180</sup>. Förslaget omfattade bland annat ytterligare 15 ämnen att lägga till i förteckningen över prioriterade ämnen, av vilka tre var läkemedel.<sup>1181</sup>

#### 12.5.4.2 God ekologisk status

Förutom en god kemisk status måste en god ekologisk status uppnås, annars kan inte en god ytvattenstatus uppnås. En hög status innebär ett av människan i princip opåverkat tillstånd, medan en god status definieras som att:

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.

---

hela stödet från EU. Normerna omfattar skydd av miljön, folkhälsan och djurhälsan samt växtskydd, djurens välbefinnande, god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Uppfylls inte reglerna minskas stödet från Europeiska unionen minskas helt eller delvis beroende på överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet liksom huruvida det rör sig om upprepning och avsiktlighet.

Tvårvillkoren har två mål:

1. Att bidra till utveckling av hållbart jordbruk genom att jordbrukaren följer bestämmelser som rör relevanta aspekter av tvårvillkoren.
2. Se till att den gemensamma jordbrukspolitiken stämmer överens med de förväntningar som samhället i stort hyser. Det finns idag en växande opinion för att jordbruksstöd inte längre ska beviljas till jordbrukare som underlåter att följa grundläggande bestämmelser på vissa viktiga samhällspolitiska områden. Tvårvillkoren förtydligar att jordbruksstödet inte kommer utan ett pris; jordbrukaren måste uppfylla vissa villkor.

Systemet med tvårvillkor är en del av den gemensamma jordbrukspolitiken från 2003. Medlemsstaterna måste tillämpa detta system för alla direktstöd – frikopplade eller kopplade – som omfattas av den första pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken. Systemet ska också tillämpas på åtta åtgärder i den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken (Europeiska kommissionen, *AGRI Newsletter* (2007/01)).

1175 COM(2012) 673 final, s. 9.

1176 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel.

1177 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/82/EG om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel.

1178 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/27/EG av den 31 mars 2004 om ändring av direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel.

1179 Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/84/EU, skälen (6) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1235/2010, skälen (3).

1180 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område, KOM(2011) 876.

1181 COM(2012) 673 final, s. 9.

Det är viktigt att inse skillnaden. Kraven enligt direktivet är *god status*, inte hög status. Det handlar alltså inte om att återställa unionens vattenförekomster till ett av människan opåverkat tillstånd.

För närvarande har ungefär 43 procent av de rapporterade sötvattenförekomsterna enligt kommissionen uppnått god ekologisk status. Siffran väntas öka till 53 procent till 2015 som en följd av ytterligare åtgärder. Kommissionen menar att de påfrestningar som mest påverkar den ekologiska statusen i EU (19 medlemsstater) tycks härröra från modifieringar av vattenförekomster, till exempel till följd av anläggning av dammar för vattenkraft, sjöfart, dränering av mark inom jordbruket, eller anläggning av vallar för att skydda sig mot översvämningar. Kommissionen påpekar att om befintliga strukturer som byggts för vattenkraft, sjöfart eller andra ändamål stör flodens kontinuitet och, vilket ofta är fallet, fiskens vandring, så bör det vara standard att vidta åtgärder för att minska denna påverkan, till exempel genom att anlägga fisktrappor och fiskhissar. Förvisso görs detta som en följd av vattendirektivets krav; dock främst vid nybyggen. Kommissionen poängterar i sammanhanget att det är viktigt att gradvis även vidta åtgärder i befintliga strukturer.<sup>1182</sup>

När det finns planer på att utföra nya större modifieringar av vattenförekomster, menar kommissionen att det, utöver miljökonsekvensbedömningar (MKB), bör göras strategiska miljöbedömningar (SMB) för specifika projekt. Till exempel bör nationella och regionala planer på att utvinna vattenkraft genomgå en strategisk miljöbedömning i syfte att undersöka var dammarna kan placeras för att minimera de negativa miljöeffekterna och sårbarheten för katastrofrisker, eller för att jämföra planerna med alternativa förnybara energikällor.<sup>1183</sup> Vid strategiska miljöbedömningar av planer, för att utveckla sjöfarten på inre vattenvägar, bör man även undersöka vilka vattenvägar som skulle klara mest trafik, till lägst miljökostnad och som skulle utgöra det mest hållbara alternativet i kombination med andra transportmedel. Kommissionen upplyser om att den kommer att vara särskilt uppmärksam på att kontrollera efterlevnaden av artikel 4.7.<sup>1184</sup>

Åtgärder som kan vidtas för att minska eller förebygga påfrestningar från jordbruket, och skapa översvämningsskydd, är t.ex. att anlägga buffertzoner som skapar en biologisk kontinuitet mellan flod och flodbank. I möjligaste mån bör man, enligt kommissionen, till exempel använda sig av grön infrastruktur<sup>1185</sup> för att återuppbygga strandområden, våtmarker och översvämningsplan för att hålla kvar vatten, främja den biologiska mångfalden och jordens bördighet samt förebygga översvämningar och torka. Det handlar ofta om små vattenförekomster (lekområde för många fiskarter) som hotas av anläggningsarbeten inom jordbruket (dränerings- och fyllningsarbeten) och uttorkning. Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att förebygga försämringen av källflöden.<sup>1186</sup>

1182 COM(2012) 673 final, s. 5.

1183 Riskbedömningar som utförts av medlemsstaterna (rapporter enligt artikel 5) har visat att hydromorfologisk belastning och påverkan är en av de viktigaste riskerna beträffande att inte uppnå direktivets mål. De huvudsakliga drivkrafter som identifierades är vattenkraft, sjöfart, översvämningsskydd och jordbruk. Dessa hanteras i CIS; *WFD and Hydro-morphological pressures Policy Paper, Focus on hydropower, navigation and flood defence activities – Recommendations for better policy integration*. Andra drivkrafter som emellertid inte behandlades i CIS:en är urbanisering, vattenförsörjning, fiske och rekreation.

1184 COM(2012) 673 final, s. 5.

1185 Som alternativ till klassisk grå infrastruktur (t.ex. vallar, diken och dammar).

1186 COM(2012) 673 final, s. 5.

Kommissionen konstaterar att målen i vattendirektivet endast kan uppnås om det finns tillräckligt med rent vatten för de akvatiska ekosystemen. Ett ekologiskt flöde (den mängd vatten som det akvatiska ekosystemet behöver för att fortsätta att må bra och tillhandahålla de tjänster vi människor behöver) är därför nödvändigt för att främja ekologisk status och för att det ska finnas vatten för olika användningsområden.<sup>1187</sup> Den näst vanligaste påfrestningen på EU:s ekologiska status (i 16 medlemsstater) beror på ett överuttag av vatten. I många av EU:s avrinningsområden finns det därför ett behov av att skapa en mycket stabilare grund för den kvantitativa vattenförvaltningen. Det handlar om att identifiera det ekologiska flödet.<sup>1188</sup> En del medlemsländer har, enligt kommissionen, identifierat vissa åtgärder för att ta itu med problem som vattenbrist och torka – problem som dessutom väntas förvärras av klimatförändringen.<sup>1189</sup>

Vattenkvalitet och vattenkvantitet är nära förknippade med begreppet god status men EU har ingen gemensam definition av ekologiskt flöde, inte heller någon gemensam tolkning av hur det bör beräknas, trots att detta är en förutsättning för en konsekvent tillämpning. Därför föreslår kommissionen att man utarbetar ett vägledningsdokument och kommer överens om en gemensam definition och metod för beräkningen som kan användas under nästa förvaltningscykel för förvaltningsplanerna år 2015.<sup>1190</sup>

Enligt kommissionen är vattensituationen verkligen oroande. Utvecklingen går mot en ökad och mer utbredd vattenbrist och vattenstress, som väntas påverka omkring hälften av EU:s avrinningsområden år 2030. För att ta itu med detta bör man, utöver att förbättra vattentilldelningen baserat på ekologiskt flöde, vidta vattneffektivitetsåtgärder i syfte att spara vatten och i många fall även spara energi.<sup>1191</sup> Jordbruket och energisektorn är viktiga då jordbruket står för 24 procent av Europas vattenuttag och 44 procent används för att kyla vatten vid energiproduktion. Effekten av jordbrukets uttag på vattenreserverna är emellertid större eftersom nästan allt kylvatten vid energiproduktion återförs till en vattenförekomst, medan återförandet inom jordbruket oftast är endast en tredjedel.<sup>1192</sup> Kommissionen anser att prissättning är ett kraftfullt verktyg för att öka konsumenternas medvetenhet och hänvisar till artikel 9 i ramvattendirektivet som anger att en prispolitik ska genomföras som ger incitament till en effektiv vattenanvändning.<sup>1193</sup>

### 12.5.4.3 God grundvattenstatus

En god grundvattenstatus uppnås när både dess kvantitativa status och dess kemiska status är åtminstone god.<sup>1194</sup> En god kvantitativ status definieras i tabell 2.1.2 i ramvattendirektivets bilaga V som anger att god kvantitativ status innebär att grundvattennivån i grundvattenförekomsten är sådan, att den tillgängliga grundvattenresursen inte överskrider av den långsiktiga genomsnittliga uttagsnivån per år.<sup>1195</sup> Tabell 2.1.2 i bilaga V förtydligar innebörden av detta och anger följande. Om en god kvantitativ status föreligger så är grundvattennivån inte utsatt för sådan mänsklig påverkan som kan leda:

1187 COM(2012) 670 final, s. 9 f.

1188 COM(2012) 673 final, s. 6.

1189 COM(2012) 670 final, s. 9 f.

1190 COM(2012) 673 final, s. 6.

1191 COM(2012) 673 final, s. 10

1192 COM(2012) 673 final, s. 12 f.

1193 COM(2012) 673 final, s. 11.

1194 WFD, artikel 2.20.

1195 WFD, artikel 2.28.

- till att de ekologiska miljömålen i artikel 4 inte kan uppnås vad beträffar förbundna ytvattenresurser,
- till någon som helst betydande sänkning av status hos sådana vatten,
- till någon som helst betydande skada på anslutna terrestra ekosystem som är direkt beroende av grundvattenförekomsten,

och förändringar i strömningsriktningen till följd av nivåförändringar kan uppstå tillfälligt eller varaktigt inom ett begränsat område men sådana omsvängningar medför inte intrusion av saltvatten eller annan intrusion och utgör inte en indikation på en konsekvent och klar utvecklingstendens till följd av mänsklig påverkan när det gäller flödesriktningar som kan leda till sådana intrusioner.

En god kemisk grundvattenstatus föreligger då den kemiska statusen hos en grundvattenförekomst uppfyller alla krav som definieras i tabell 2.3.2 i bilaga V.<sup>1196</sup> Här framgår att den kemiska sammansättningen av grundvattenförekomsten ska vara sådan att koncentrationen av förorenande ämnen:

- Inte uppvisar effekter av intrusion av saltvatten eller annan intrusion enligt specifikation nedan.
- Inte överstiger de kvalitetsnormer som är tillämpliga enligt annan relevant gemenskapslagstiftning enligt artikel 17.
- Inte är sådan att den skulle leda till att miljömålen, enligt artikel 4 beträffande anslutna ytvatten inte uppnås eller till någon betydande sänkning av den ekologiska eller kemiska kvaliteten hos sådana förekomster eller till någon betydande skada på terrestra ekosystem som är direkt beroende av grundvattenförekomsten.

Därtill ska förändringar i konduktiviteten inte påvisa intrusion av saltvatten eller annan intrusion i grundvattenförekomsten. Av artikel 17 följer att parlamentet och rådet, på förslag från kommissionen, ska besluta om särskilda åtgärder för att hindra och reglera förorening av grundvatten.<sup>1197</sup> Dessa åtgärder ska ingå i de åtgärdsprogram<sup>1198</sup> som varje medlemsstat ska upprätta för varje avrinningsdistrikt.<sup>1199</sup> Europaparlamentet och rådet har på kommissionens förslag antagit ett dotterdirektiv, direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten.<sup>1200</sup> I direktivet återfinns kriterier för bedömning av grundvattnets status.

#### 12.5.4.4 Skyddade områden

När det gäller skyddade områden ska medlemsstaterna enligt artikel 4 åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål senast 2015 om inte annat anges i den

1196 WFD, artikel 2.25.

1197 WFD, artikel 17.1.

1198 Åtgärdsprogram enligt WFD, artikel 11.

1199 WFD, artikel 17.3.

1200 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.

gemenskapslagstiftning enligt vilken de enskilda skyddade områdena har fastställts. Innebörden av det är att skyddade områden får sitt skydd från den lagstiftning som definierat dem. Ett undantag från detta är skyddet för vattenförekomster som används för dricksvatten. I sådana fall ska artikel 7 tillämpas. Av den följer, som beskrivits ovan, en skyldighet att identifiera alla vattenförekomster som används för dricksvattenuttag eller är avsedda att i framtiden användas för det.

## 12.6 Åtgärderna i åtgärdsprogrammet

Av direktivets artikel 4 framgår att målen ska nås vid genomförandet av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet. Artikel 4 inleds:

Vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt ska medlemsstaterna...

Åtgärdsprogram är alltså något mycket centralt. Åtgärdsprogram är något som måste finnas. Det är främst genom åtgärdsprogrammen som direktivets miljö kvalitetskrav ska nås. Åtgärdsprogrammen är, som framgått ovan, en del av förvaltningsplanerna. Åtgärderna som ska tas upp i åtgärdsprogrammen beskrivs i ramvattendirektivets artikel 11 som anger att varje medlemsstat för varje avrinningsdistrikt ska se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser som krävs enligt artikel 5 för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4.<sup>1201</sup> Artikel 11 anger två huvudgrupper av åtgärder: grundläggande åtgärder och kompletterande åtgärder. Ett åtgärdsprogram ska inbegripa de grundläggande åtgärderna och vid behov de kompletterande.<sup>1202</sup> Det är nödvändigt att även åtgärdsprogrammen inrättats senast år 2009, eftersom en sammanfattning av dessa ska ingå i förvaltningsplanerna.<sup>1203</sup> De åtgärder som medlemsstaterna anger i åtgärdsprogrammen måste också vara operationella.

I och med att åtgärdsprogrammen anvisar grundläggande åtgärder så begränsas medlemsstaternas utrymme att själva avgöra hur ramvattendirektivets resultat ska nås i vissa avseenden. De kompletterande åtgärderna ger dock viss flexibilitet. Generaladvokaten Jääskinen konstaterar i sitt förslag till avgörande i målet C-461/13, att även om ramvattendirektivet inte innebär en fullständig harmonisering, så är det inte heller begränsat till ett enbart ”programinriktat” synsätt vilket skulle ge medlemsstaterna ett brett utrymme för skönsmässig bedömning beträffande valet av politik och åtgärder att vidta eller planera. Varje skede i förvaltningen av vatten är istället reglerat i detalj, ända in i fastställande av vetenskapliga kriterier, med stöd av den så kallade ”interkalibreringen.”<sup>1204</sup> I samma mål konstaterade domstolen sedermera att användningen av orden ”vid genomförande av” stödjer en tolkning som innebär att artikel 4.1 a innehåller skyldigheter som måste iakttas av behöriga myndigheter i samband med godkännandet av ett enskilt projekt inom ramen för lagstiftningen om vattenskydd.<sup>1205</sup> Domstolen erinrade också om att direktivet fastställer gemensamma principer och en allmän handlingsram för vattensky-

1201 WFD, artikel 11.1.

1202 WFD, artikel 11.2.

1203 WFD, artikel, 11.7 jämte bilaga VII.

1204 Generaladvokaten Niilo Jääskinen's förslag till avgörande föredraget den 23 oktober 2014, i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 43-52 samt 54 och 55.

1205 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 33.

dd, och däri säkerställs samordning, integration och, på lång sikt, utveckling av allmänna principer; de gemensamma principerna och den allmänna handlingsramen som fastställs i direktivet ska senare utvecklas av medlemsstaterna genom antagandet av specifika åtgärder i enlighet med de tidsfrister som anges i direktivet.<sup>1206</sup>

### 12.6.1 Grundläggande åtgärder: genomföra vissa direktiv

De grundläggande åtgärderna omfattar till att börja med genomförandet av ett antal direktiv som redan är ikraft. Dessa anges i ramvattendirektivets bilaga VI, del A, och är följande.<sup>1207</sup>

- Badvattendirektivet (76/160/EEG)
- Direktivet om vilda fåglar (79/409/EEG)
- Dricksvattendirektivet (80/778/EEG), ändrat genom direktiv 98/83/EG
- Direktivet om risker för storolyckor (Sevesodirektivet) (96/82/EG)
- Direktivet om miljökonsekvensbedömningar (85/337/EEG)
- Direktivet om avloppsslam (86/278/EEG)
- Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG)
- Direktivet om växtskyddsmedel (91/414/EEG)
- Nitratdirektivet (91/676/EEG)
- Habitatdirektivet (92/43/EEG)
- IPPC-direktivet (96/61/EG)

Samtliga dessa direktiv (vissa har ersatts av andra direktiv men gäller i och för sig fortfarande) ska förvisso redan vara implementerade men den administrativa uppgiften att inkludera direktivens tillämpning inom avrinningsområdet, samt beskriva detta i förvaltningsplanen, föreligger ändå.

### 12.6.2 Grundläggande åtgärder: kombinerat tillvägagångssätt

Åtgärdsprogrammet ska också inbegripa det som krävs för att genomföra de åtgärder som krävs enligt den lagstiftning som anges i artikel 10. Här i anges att medlemsstaterna ska se till att utsläpp till ytvattnet<sup>1208</sup> regleras i enlighet med ett kombinerat tillvägagångssätt.<sup>1209</sup> För att göra detta ska medlemsstaterna säkerställa upprättande eller genomförande av utsläppsregleringar som grundas på bästa tillgängliga teknik eller relevanta gränsvärden för utsläpp eller, i fall av diffusa konsekvenser, regleringarna enligt följande.<sup>1210</sup>

1206 Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 34.

1207 WFD, artikel 11.3.a).

1208 Alla utsläpp som regleras i WFD artikel 10.2.

1209 WFD, artikel 10.1. Om innebörden av ett kombinerat tillvägagångssätt i t.ex. Gipperth (2002), s. 470 f samt Westerlund (1987).

1210 När det är lämpligt ska även bästa miljöpraxis inkluderas.



- Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
- Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten för tätbebyggelse
- Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket
- De direktiv som har antagits i enlighet med artikel 16 i detta direktiv, de direktiv som förtecknas i bilaga IX
- All annan relevant gemenskapslagstiftning.<sup>1211</sup>

Det handlar alltså om att införa gränsvärden för utsläpp *eller* utsläppsregleringar som grundas på bästa tillgängliga teknik *eller*, i fall av diffusa konsekvenser, regleringar (inklusive bästa miljöpraxis) enligt vissa direktiv och all annan relevant unionslagstiftning som anvisas av artikel 10 såsom ett kombinerat tillvägagångssätt. Det är fullt möjligt att kombinera angreppssätten (det är angett som ”eller”, inte som ”antingen eller”). Kombinationstanken är till och med bärande i bestämmelsen. Nedan hanteras dock angreppssätten var för sig.

#### 12.6.2.1 Gränsvärden för utsläpp

Ramvattendirektivets bilaga IX handlar om gränsvärden för utsläpp. Dessa gränsvärden är alltså inte några miljökvalitetsnormer, utan handlar om det som släpps ut. Ramvattendirektivet definierar gränsvärden för utsläpp, i artikel 2, bl.a. som massa, uttryckt i vissa specifika parametrar, i koncentration eller i utsläppsnivå, som inte får överskridas under en eller flera tidsperioder. Normalt ska gränsvärden för utsläpp, enligt artikel 2, gälla vid den punkt där utsläppen lämnar anläggningen, utan hänsyn till utspädning. När det handlar om indirekta utsläpp till vatten, får dock hänsyn tas till effekten av en reningsanläggning för avloppsvatten, förutsatt att en likvärdig nivå garanteras för skydd av miljön som helhet. Härigenom inskränks alltså medlemsstaternas utrymme för att själva välja åtgärder. För de typer av utsläpp som anges i bilaga IX *ska* gränsvärden för utsläpp finnas och dessa måste anges i tillstånden till aktuella verksamheter. Direktiven innehåller också regler kring hur ofta tillstånden måste omprövas.

#### 12.6.2.2 Bästa tillgängliga teknik och krav därutöver

Viktigt att notera är att om ett kvalitetsmål eller kvalitetsnorm (enligt ramvattendirektivet eller någon annan unionslagstiftning) ställer strängare krav än vad tillämpning av gränsvärden för utsläpp eller bästa tillgängliga teknik skulle resultera i, så ska strängare utsläppsregleringar fastställas.<sup>1212</sup> Det strängaste värdet ska alltså alltid gälla, och utsläpps begränsningarna (som kanske fastställts enligt bästa tillgängliga teknik) måste anpassas så att kvalitetsnormen kan nås. De åtgärder som behövs för att genomföra ett kombinerat tillvägagångssätt ska vara implementerade senast år 2012.<sup>1213</sup> Slutsatsen är alltså att direktivet anvisar medlemsstaterna att använda sig av gränsvärden för utsläpp och utsläppsregleringar som grundar sig på bästa möjliga teknik (samt de angivna direktiven, däribland IPPC-

1211 WFD, artikel 10.2.

1212 WFD, artikel, 10.3.

1213 WFD, artikel 10.2.

direktivet vars tillämpningsområde numer täcks av industriutsläppsdirektivet). Det framgår också tydligt att om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm enligt ramvattendirektivet eller enligt annan unionslagstiftning ställer strängare krav, så ska strängare utsläppsregleringar fastställas. Frågan är *vilken typ av utsläpp* som omfattas av det strängare kravet samt *vilka kvalitetsmål och kvalitetsnormer* som innebär att kraven ska skärpas. Detta diskuteras nedan.

Vad gäller *typen av utsläpp* (punktutsläpp eller diffusa utsläpp) så skapar artikel 10 en tydlig länk mellan regleringen av aktiviteter och uppnåendet av miljömål – länken mellan de aktörsrelaterade och de reaktörsrelaterade bestämmelserna. Det är samma typ av länk som finns i industriutsläppsdirektivets artikel 18 och som föreskriver strängare krav än BAT när miljö kvalitetskrav måste nås. Ramvattendirektivets artikel 16 som anger strategier mot förorening av vatten, jämte artikelns hänvisning bilaga VIII (orienterande förteckning över huvudsakliga förorenande ämnen) stärker länken mellan ramvattendirektivet och industriutsläppsdirektivet. Det beror på att listan av förorenande ämnen i bilaga VIII speglar de ämnen som industriutsläppsdirektivet har i sin orienterande förteckning över de viktigaste förorenande ämnen. Det gäller ämnen som obligatoriskt ska beaktas om de är relevanta för fastställandet av gränsvärden för utsläpp till vatten (industriutsläppsdirektivets bilaga III). Av industriutsläppsdirektivets artikel 9.1. framgår att ett verksamhetstillstånd ska omfatta utsläppsgränsvärden för förorenande ämnen, *i synnerhet de som anges i bilaga III*, som den berörda anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder.

Ramvattendirektivet begränsar emellertid inte kontrollen av dessa ämnen till de anläggningstyper som omfattas av industriutsläppsdirektivet. Ramvattendirektivets artikel 11.3 (g) fordrar nämligen, när det gäller utsläpp från punktkällor som kan ge upphov till föroreningar, att åtgärdsprogram ska inbegripa ett krav på förhandsreglering. Det gäller till exempel ett förbud mot att förorenande ämnen släpps ut i vattnet, eller ett krav på förhandsprovning eller registrering som baseras på allmänna bindande regler, där utsläppsregleringar för de berörda förorenande ämnena fastställs (inbegripet regleringar i enlighet med artikel 10 och 16). Artikel 11.3 (l) anger sedan att åtgärdsprogrammen ska inbegripa alla åtgärder som krävs för att hindra eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter, exempelvis på grund av översvämning, bl.a. genom system för att upptäcka eller varna för sådana händelser. Vidare ska åtgärdsprogrammen innehålla åtgärder för att eliminera förorening av ytvatten genom de ämnen som specificeras i den lista över prioriterade ämnen som beslutas enligt artikel 16.2 och för att progressivt minska förorening genom andra ämnen, som annars skulle kunna hindra medlemsstaterna från att uppnå de mål för ytvattenförekomster som anges i artikel 4.<sup>1214</sup>

En slutsats som kan dras av ovanstående är att industriutsläppsdirektivets princip om att höja de ställda kraven till en nivå som ligger över ”bästa tillgängliga teknik” när en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte följas, utvidgas av ramvattendirektivet till att omfatta alla anläggningar (utsläpp från punktkällor) som kan ge upphov till föroreningar, även sådana som är för små för att omfattas av industriutsläppsdirektivet.<sup>1215</sup>

När det handlar om kontroll av diffusa källor så är kontrollen svårare att genomföra men inte desto mindre nödvändig eftersom många av de listade föroreningarna (liksom de prioriterade ämnena) når vattenförekomsterna från diffusa källor. Åtgärdsprogrammen måste emellertid hantera även dessa och inbegripa åtgärder för att hindra eller

1214 WFD, artikel, 11.3 (k).

1215 Samma tolkning görs av Chave (2001), s.101 f.

reglera utsläpp av förorenande ämnen från diffusa källor. Det kan vara i form av ett krav på förhandsreglering och kan gälla till exempel ett förbud mot att förorenande ämnen släpps ut i vattnet, eller ett krav på förhandsprövning eller registrering på grundval av allmänna bindande regler, där ett sådant krav inte annars föreskrivs i gemenskapslagstiftningen.<sup>1216</sup> Högre krav enligt artikel 10.3 ska ställas vid tillämpningen av artikel 10.2 och i fall av diffusa konsekvenser anvisar punkten 2 regleringar (inklusive bästa miljöpraxis) enligt vissa direktiv. Punkten 3 gäller vid all tillämpning av punkten 2 - således även beträffande diffusa källor, i den mån de hanteras genom anvisade direktiv.

Frågan är då *vilka kvalitetsmål* som omfattas av industriutsläppets utvidgade princip. Gäller det endast de mål som berörs av de förorenande ämnena (i princip målet om god kemisk status) eller omfattas även god ekologisk status? Direktivets artikel 10.3 är formulerad enligt följande.

Om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm, oavsett om det/den har upprättats i enlighet med detta direktiv, i enlighet med de direktiv som förtecknas i bilaga IX eller i enlighet med någon annan gemenskapslagstiftning, uppställer strängare villkor än de som skulle bli resultatet vid tillämpning av punkt 2, ska strängare utsläppsregleringar fastställas.

De strängare utsläppsregleringarna ska alltså fastställas i det fall *ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm* uppställer strängare villkor än tillämpningen av:

- *Gränsvärden för utsläpp.*
- *Utsläppsregleringar* som grundas på bästa tillgängliga teknik.
- I fall av diffusa konsekvenser; *regleringar (inklusive bästa miljöpraxis) enligt vissa direktiv (bland annat direktiv som förtecknas i bilaga IX) och all annan relevant unionslagstiftning.*

Det har redan konstaterats att ramvattendirektivet därigenom vidgar industriutsläppsdirektivets princip om att höja kraven över bästa tillgängliga teknik, till att också omfatta utsläppstyper (anläggningar) som inte omfattas av industriutsläppsdirektivet. Det kan också konstateras att formuleringen ger intryck av att syfta till att omfatta så många olika typer av kvalitetsmål och kvalitetsnormer (som påverkas av utsläpp till ytvatten) som möjligt:

...i enlighet med detta direktiv, i enlighet med de direktiv som förtecknas i bilaga IX eller i enlighet med någon annan gemenskapslagstiftning.

Ett argument som har förts fram av Bjällås och Fröberg är att "kvalitetsmål" endast skulle syfta på kvalitetsmålen i de direktiv som anges i bilaga IX (eftersom det är i dessa direktiv som det aktuella begreppet kvalitetsmål används).<sup>1217</sup> Samma författare menar också att det är möjligt att diskutera huruvida "miljökvalitetsnormerna" som medlemsstaterna själva ska fastställa för de vattenförekomster där särskilt förorenade ämnen släpps ut i betydande mängd, ska medföra att det måste ställas strängare krav enligt artikel 10. De menar att ordalydelsen i artikel 10 ger stöd för uppfattningen att det förhåller sig så.

<sup>1216</sup> WFD, artikel 11.3 (h).

<sup>1217</sup> Se Bjällås och Fröberg (2013), s. 29.

Samtidigt menar de att ordalydelsen i artikel 2.35 anger att miljö kvalitetsnormer inte bör överskridas vilket skulle tala emot en sådan tolkning.<sup>1218</sup> Notera härvid att olika språkversioner formulerats olika beträffande ”bör” i artikel 2.35, se ovan. Enligt min mening förefaller Bjällås och Fröbergs tolkning mycket långsökt, då den skulle innebära att punkten 3 i praktiken anger följande typer av kvalitetskrav med förmåga att höja kraven över bästa tillgängliga teknik:

*I enlighet med detta direktiv:* Kvalitetsnormer och kvalitetsmål enligt ramvattendirektivet - som förvisso varken använder ”kvalitetsnorm” eller ”kvalitetsmål” som begrepp.

*I enlighet med de direktiv som förtecknas i bilaga IX:* De enda direktiv som direkt avses med bestämmelsen; dvs. direktiven i bilaga IX som innehåller begreppet ”kvalitetsmål”.

*Annan gemenskapslagstiftning:* Kvalitetsnormer och kvalitetsmål när sådana finns uttryckta i annan gemenskapslagstiftning. Idag finns ingen annan där orden används såvida inte tolkningen av kvalitetsnormer breddas till att omfatta ”miljö kvalitetsnormer” och då hamnar vi i industriutsläppsdirektivet. Detta omfattar förvisso varken diffusa källor eller mindre anläggningar utan endast utsläpp från vissa större anläggningar men det omfattar å andra sidan alla slags miljö kvalitetskrav.

Om det är vad som avses hade p. 3 rimligen formulerats ”...kvalitetsmål i enlighet med de direktiv som förtecknas i bilaga IX.” Industriutsläppsdirektivet omfattas ju redan enligt förteckningen av direktiv i artikel 10 p. 2.

Min tolkning är att ”kvalitetsmål” mycket väl kan syfta på just det som anges i direktiven som räknas upp i bilaga IX, men kan, liksom ”kvalitetsnormer”, också avse så mycket mer; nämligen såväl kvaliteten på en miljö som kvaliteten på vatten som släpps ut till en recipient. Mot bakgrund av:

- Det sista ledet i punkten 3, där det i klartext uttrycks att det inte spelar någon roll enligt vilken unionslagstiftning som kvalitetsmålen eller kvalitetsnormerna upprättats, de höjer kraven i alla fall, samt
- att ramvattendirektivet utvidgat industriutsläppsdirektivets princip om att höja de ställda kraven till en nivå som ligger över ”bästa tillgängliga teknik” när en miljö kvalitetsnorm riskerar att överskridas till att omfatta *alla anläggningar som kan ge upphov till föroreningar*, även sådana som är för små för att omfattas av industriutsläppsdirektivet,

så anser jag att det är rimligt att tolka innebörden av ”kvalitetsmål och kvalitetsnormer”, om inte till att överensstämja med, så till att ligga mycket nära industriutsläppsdirektivets typ av normer som förmår höja de ställda kraven; nämligen *ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad*

1218 Bjällås och Fröberg (2013), s. 30.

som anges i unionslagstiftningen.<sup>1219</sup> Då skulle hela ramvattendirektivets artikel 4 tveklöst falla inom ramarna för punkten 3.

En sådan tolkning stöds av att övergångsbestämmelserna i ramvattendirektivets artikel 22.4. uttryckligen anger att miljömålen i artikel 4 ska vara miljö kvalitetsnormer, i industriutsläppsdirektivets mening. I ljuset av tolkningen ovan innebär det att även de ekologiska målen, samt preventionskravet (försämringsförbudet) måste beaktas, också för verksamheter som inte omfattas av industriutsläppsdirektivet. Detta skulle i sin tur innebära att miljömålen i artikel 4, som miljö kvalitetsnormer (i industriutsläppsdirektivets mening dock applicerat även på mindre anläggningar), skulle komma att genomdrivas på likartat sätt, oavsett vilken verksamhet som är föremål för prövning. En förutsättning är dock att det gäller utsläpp till ytvatten.<sup>1220</sup> Tills detta har genomdrivits (december 2012) ska, enligt övergångsbestämmelsen, åtminstone de anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet tillämpa principen om att en miljö kvalitetsnorm (i industriutsläppsdirektivets mening) kan höja kraven.

Således är det, enligt min mening, högst troligt att det är ett omfattande krav som ställs i artikel 10, särskilt med tanke på att den siktar in sig på såväl punktutsläpp som diffusa källor (oavsett huruvida dessa omfattas av industriutsläppsdirektivet). Håri ligger å andra sidan också en begränsning. Det är *endast* utsläpp till ytvatten som regleras och som träffas av det höjda kravet.

### 12.6.3 Grundläggande åtgärder: täckning av kostnaderna för vattentjänster

Genom ramvattendirektivets artikel 9 införs principen om kostnadstäckning för vattentjänster. Vattentjänster definieras i ramvattendirektivet som:

- alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet
- *uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten,*
- *insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten.*<sup>1221</sup>

Ramvattendirektivet definierar *vattenanvändning* som:

vattentjänster samt all annan verksamhet som enligt artikel 5 och bilaga II anges ha en väsentlig effekt på vattenstatusen.<sup>1222</sup>

I grund och botten är det endast de aktiviteter som har en väsentlig effekt på vattenförekomster och som därmed utgör en risk för möjligheten att uppnå god status, som omfattas av definitionen för vattenanvändning. Enligt CIS visar emellertid den allmänna erfarenheten att navigering, vattenkraft, jordbruk och industriell verksamhet är viktiga vattenanvändare som kan orsaka betydande konsekvenser, och som därför måste tas i beaktande.<sup>1223</sup> Medlemsstaterna ska, enligt ramvattendirektivets artikel 9, garantera att prispolitiken

1219 Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, artikel 3.6.

1220 För liknande resonemang, se Gipperth (2002), s. 477 samt Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 24.

1221 WFD, artikel 2.38.

1222 WFD, artikel, 2.39.

1223 CIS, Guidance document no. 1 Economics and the environments s. 75.

ger användarna incitament till att använda vattenresurserna effektivt. Användarna ska uppmanas att på ett adekvat sätt bidra till kostnaderna för vattentjänster (t.ex. kostnader för vattenrening), baserat på den ekonomiska analys som genomförts i enlighet med bilaga III och i enlighet med principen om att förorenaren betalar.<sup>1224</sup>

Vattenanvändningsverksamheterna ska delas upp i åtminstone industri, hushåll och jordbruk och medlemsstaterna ska se till att de olika vattenanvändningsverksamheterna adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med beaktande av förorenaren betalar-principen.<sup>1225</sup> För att kunna tillgodose det här kravet måste medlemsstaterna genomföra en ekonomisk analys. Denna regleras, som beskrevs ovan, i ramvattendirektivets artikel 5. I åtgärdsprogrammet måste det redovisas hur det här har gjorts.

Artikel 9.4 anger att medlemsstaterna inte ska anses ha överträtt ramvattendirektivet om de beslutar att *inte* tillämpa bestämmelserna om att genom prispolitik ge vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna etc. Detsamma gäller om de beslutar att inte rapportera om de planerade praktiska åtgärderna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet. Möjligheten att underlåta detta är förenat med vissa villkor. Ett sådant beslut måste tas i enlighet med etablerad praxis (*established practices*) och beslutet får inte äventyra möjligheten att uppnå målen för ramvattendirektivet. Om medlemsstaterna väljer att inte tillämpa bestämmelserna ska de i förvaltningsplanerna rapportera skälen till varför de gjort ett sådant val.

### 12.6.3.1 Ekonomisk analys

Direktivets bilaga III anger vad som ska finnas med i den ekonomiska analysen. Den ska bl.a. innehålla tillräcklig och tillräckligt detaljerad information (förvisso med beaktande av kostnaden för att samla in de relevanta uppgifterna) för att det ska vara möjligt att göra relevanta beräkningar.<sup>1226</sup> Principen om kostnadstäckning för vattentjänster ska beaktas med hänsyn till långsiktiga försörjnings- och behovsprognoser avseende vattnet i avrinningsdistriktet. Den ekonomiska analysen ska innehålla tillräckligt mycket information för att det ska vara möjligt att göra bedömningar av vilken som är den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder. Det handlar om att göra en uppskattning av kostnaderna för sådana åtgärder.<sup>1227</sup> Till detta kommer att det har kostat, kostar och kommer att kosta att få alla myndighetsfunktioner för vattenförvaltning, som ramvattendirektivet fordrar, på plats. Allt från att beskriva, klassificera olika vattendrag samt fastställa miljömål för dem till att ta fram förvaltningsplaner, övervakning och utvärdera kräver resurser. Att implementera principen om full kostnadstäckning kommer också *i sig* att generera kostnader. Till kostnaderna för att etablera och upprätthålla de funktioner som fordras av direktivet kommer kostnaderna för att förbättra vattenförekomsterna så att målen nås. Dessa kostnader omfattar tekniska förbättringar i industriella processer och på avloppsvattenanläggningar, förbättrade och förändrade metoder och rutiner inom jordbruket för att minska diffusa störningar, förändringar i trafiksystemet, energiproduktionen och alla andra tänkbara aktiviteter som påverkar vattnets kvalitet och kvantitet.<sup>1228</sup>

1224 Ibid.

1225 WFD, artikel 9.1.

1226 WFD, artikel 9 samt bilaga III.

1227 WFD, artikel 9 samt bilaga III.

1228 För en relativt utförlig diskussion om kostnader och ekonomiska instrument, se Chave (2001), s. 188 ff.

Enligt kommissionens granskning av medlemsstaternas åtgärdsprogram innehåller dessa olika instrument och åtgärder som kan finansieras på olika sätt. Kommissionen framhåller att beslut om finansiering måste stämma överens med prioriteringarna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten men att de flesta förvaltningsplaner inte innehåller någon exakt uppgift om hur mycket det kommer att kosta att genomföra åtgärderna eller hur de ska finansieras. Finansieringsmekanismer och tillgången på finansiella medel måste anges vid valet av åtgärder. Annars går det inte att avgöra om åtgärderna är genomförbara.<sup>1229</sup>

Den ekonomiska analysen är tänkt att möjliggöra en bedömning av kostnadseffektiviteten hos olika kombinationer av åtgärder i åtgärdsprogrammen (som tas fram enligt direktivets artikel 11). Artikel 11 refererar i sin tur (precis som anvisningarna i bilaga III) till direktivets artikel 9. Det innebär att det även här är viktigt att värdera sådana externaliteter som normalt inte ingår i de rutinmässiga vattentjänsterna. Alla medlemsstater har emellertid inte tolkat in vikten av att inkludera alla externaliteter i beräkningarna. Inte heller råder enighet kring begreppet ”vattentjänst”.

### 12.6.3.2 Totalkostnader, externaliteter och konkurrerande användningsområden

Kostnaderna för vattentjänster täcktes på varierande sätt i olika medlemsstater vid direktivets införande och i stor utsträckning ser situationen ännu likadan ut. I en del länder är vattentjänster helt privatiserade och användarna betalar för tjänsten på basis av den verkliga kostnaden, plus den förtjänst som bolaget vill göra. I andra länder ses vattentjänster som något som det allmänna ska hantera. Lokala eller nationella myndigheter såväl hanterar tjänsterna som finansierar dem. Vad användarna betalar i sådana system varierar mellan den verkliga (synliga) kostnaden och endast en del av den verkliga kostnaden, i de fall vattentjänster subventioneras. Inte i något av fallen används totalkostnaden. Totalkostnaden inkluderar nämligen också den miljökada som orsakas av vattenuttaget eller av återfört avloppsvatten.<sup>1230</sup>

Därtill kommer att det finns ett antal konkurrerande användningsområden för vatten. Vattenuttag för dricksvatten, jordbruks- och industriproduktion är exempel på sådana områden. Andra exempel är sjöfart, elproduktion, fritidsaktiviteter och ekologiska skyddsområden. Full kostnadstäckning handlar om att prissätta vattnet på ett sätt som stimulerar en effektiv fördelning mellan olika användningsområden. Dessvärre omfattar inte något prissättningssystem (vare sig privat eller allmänt) alla de kostnader som kan relateras till vattenuttag. En del kostnader förblir externa i relation till marknaden.<sup>1231</sup>

### 12.6.3.3 Bristande prissättning, en miljökadlig subvention

Enligt kommissionen är det mycket få medlemsstater som har genomfört en öppen kostnadstäckning av miljö- och resurskostnader. Kostnadstäckningen har genomförts i större eller mindre utsträckning för hushållen och industrin och i många områden behöver jordbruket endast i begränsad utsträckning betala för vattnet. Kommissionen menar att medlemsstaternas bedömningar av kostnader och fördelar är av dålig kvalitet och att detta är ett område som verkligen behöver förbättras. Det gäller att se till att externa effekter till följd av användningen och disponeringen av vatten täcks i tillräcklig utsträckning.

1229 COM(2012) 670 final, s.12.

1230 Chave (2001), s. 74.

1231 ibid.

Kostnaderna för vattentjänster bör täckas utifrån principen att förorenaren betalar.<sup>1232</sup>

Endast i 49 procent av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten finns det planer på att ändra vattenprissystemet för att främja en effektivare användning av vatten och endast 40 procent innehåller åtgärder för att förbättra mätningen av vatten. Att inte prissätta en begränsad resurs som vatten menar kommissionen kan ses som en miljökadlig subvention. I sin översikt av åtgärdsprogram konstaterar kommissionen, att utvecklingen av en prispolitik för vatten måste bygga på öppenhet, i form av adekvat information om vattenkostnader och att vattenförbrukarna får tillräckliga incitament att använda vattenresurserna effektivt, i enlighet med vattendirektivet. Men, konstaterar kommissionen hittills har bara små framsteg gjorts när det gäller att genomföra en öppen prispolitik.<sup>1233</sup> Mätning anges som en förutsättning för att prispolitiken ska ge sådana incitament.<sup>1234</sup> Man måste alltså mäta hur mycket vatten som används.

Det är inte alla medlemsstater och vattenanvändande sektorer som tillämpar en öppen vattenprissättning. Enligt kommissionen beror det bland annat på att mätare inte används.<sup>1235</sup> Kommissionen poängterar i sammanhanget att fasta avgifter, taxor som baseras på det bevattnade områdets storlek och gemensamma fakturor för användarna inte är det samma som att mäta faktisk vattenåtgång och att sådana instrument sällan ger incitament till en hållbar vattenanvändning.<sup>1236</sup>

#### 12.6.3.4 En vidare tolkning av begreppet vattentjänster

Vissa medlemsstaters snäva tolkning av begreppet vattentjänster hindrar dessutom arbetet med att genomföra en kostnadstäckningspolitik som omfattar mer än dricksvatten och vattenrening.<sup>1237</sup> Följden av detta är, menar kommissionen, att dessa bestämmelser i vattendirektivet inte alls får den effekt som de skulle kunna få. Den 27 oktober 2011 gick ett pressmeddelande ut från kommissionen i vilket denna gav uttryck för sina farhågor att Belgien, Danmark, Finland och Sverige genomfört begreppet vattentjänster på ett felaktigt sätt.<sup>1238</sup> EU-kommissionen hade då skickat ett motiverat yttrande till dessa medlemsstater, gällande medlemsstaternas skyldighet att anta en kostnadstäckningspolitik för vattentjänster som inkluderar miljö- och resurskostnader, och tar hänsyn till principen om att förorenaren betalar.<sup>1239</sup> Enligt pressmeddelandet ansåg Belgien, Danmark, Finland och Sverige att kostnadstäckning endast ska gälla försörjning av dricksvatten och disponering och behandling av avloppsvatten.

Kommissionen menade emellertid att begreppet vattentjänster har en vidare betydelse som innefattar:

Uttag av vatten för kylning av industrialanläggningar och bevattning inom jordbruket,

uppdämning eller lagring av ytvatten för

1232 COM(2012) 670 final, s. 11.

1233 COM(2012) 670 final s. 11 f.

1234 COM(2012) 673 final, s. 11.

1235 COM(2012) 670 final s. 11 f.

1236 ibid.

1237 Se t.ex. KOM(2011) 571.

1238 Pressmeddelande Miljö: Reference: IP/11/1264, den 27 oktober 2011.

1239 Som föregåtts av en formell underrättelse och en kompletterande formell underrättelse den 13 februari 2008 respektive den 18 maj 2010.



- \* sjöfartsändamål,
- \* översvämningsskydd eller
- \* produktion av vattenkraft, samt

brunnsborrning för

- \* jordbrukets och industrins förbrukning eller
- \* privat konsumtion.

Om inte dessa aktiviteter räknades till vattentjänster så skulle det enligt kommissionen bli svårt att fullständigt och korrekt tillämpa ramdirektivet för vatten. Hur Sverige hanterade situationen och besvarade yttrandet beskrivs i kapitlet om Sveriges implementering av ramvattendirektivet (se nedan).

Sammanfattningsvis drog kommissionen slutsatsen att det behövs en gemensam metod för beräkningen av kostnader (inklusive miljö- och resurskostnader) och fördelar (inklusive ekosystemtjänster). Annars kommer det varken att vara möjligt att genomföra en effektiv prispolitik eller att undvika oproportionerliga och otillräckliga åtgärder.<sup>1240</sup> Kommissionen avser fortsätta att kontrollera efterlevnaden men samtidigt försöka underlätta genomförandet, genom att utarbeta ett vägledningsdokument inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin. I vägledningsdokumentet kommer man, enligt kommissionen, att fokusera på metoder för att bedöma kostnader och fördelar med vattenåtgärder för att främja en ökad kostnadseffektivitet. Vidare menade kommissionen att införandet av en prispolitik för vatten, kan komma att ses som ett förhandsvillkor för att erhålla finansiering för vissa projekt inom ramen för kommissionens förslag om landsbygdsutvecklings- och sammanhållningsfonderna.<sup>1241</sup>

### 12.6.3.5 Vattenräkenskaper, vatteneffektivitetsmål och vattenhandel

Tillsammans med Europeiska miljöbyrån har kommissionen utarbetat *vattenräkenskaper* för enskilda avrinningsområden och delavrinningsområden. Vattenräkenskaperna talar om för vattenförvaltarna hur mycket vatten som strömmar in och ut ur ett avrinningsområde och hur mycket vatten som realistiskt sett kan förväntas finnas innan tilldelningen sker. Tanken är, enligt kommissionen, att vattenräkenskaperna ska fylla en kunskapslucka genom att samla kunskaper som hittills endast har varit utspridda och fragmenterade. Vattenräkenskaper är nära förknippade med fastställandet av ekologiskt flöde eftersom de är avsedda att se till att naturens behov respekteras och att vattenbalansen i ett avrinningsområde håller sig inom hållbara gränser. Vattenräkenskaper i sig är dock inte tillräckligt.<sup>1242</sup>

Kommissionen menar att de myndigheter som ansvarar för avrinningsområdena bör fastställa vatteneffektivitetsmål för de avrinningsområden som väntas utsättas för vatten-

1240 COM(2012) 670 final s. 11 f.

1241 COM(2012) 673 final, s. 11.

1242 COM(2012) 673 final, s. 11 f. Vattenräkenskaperna kommer att behöva finjusteras tillsammans med medlemsstaterna och berörda parter, inom ramen för vattendirektivets gemensamma genomförandestrategi.

stress.<sup>1243</sup> Vatteneffektivitetsmålen bör baseras på vattenstressindikatorer som tas fram inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin. Dessa ska sedan tillämpas på enskilda avrinningsområden. Kommissionen menar att sådana mål bör kunna tillämpas inom alla stora vattenanvändande sektorer (industrin, energiproduktionen, jordbruket, hushållen m.m.), och de bör vara nära förknippade med målet om god status. Kommissionen har föreslagit att man, inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin, utarbetar en gemensam EU-metod för att fastställa vatteneffektivitetsmål. Kommissionens förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitikens innehåller dessutom ett utrymme för finansiering för att effektivisera bevattningen. Effektiviseringen ska göras på ett sätt som är förenligt med målen i ramvattendirektivet. Detta omfattar bland annat krav på att minska vattenanvändningen med en viss mängd.<sup>1244</sup>

Vattenhandel är ett instrument som främst används utanför EU. Enligt kommissionen skulle vattenhandel kunna bidra till att öka vatteneffektiviteten och minska vattenstressen, eftersom det skulle innebära ett övergripande tak för vattenanvändningen. Vattenhandel medför emellertid relativt höga administrativa kostnader och är i princip endast rimligt för vattenanvändare i ett avgränsat avrinningsområde. Kommissionen menar att även om det inte är lämpligt att upprätta ett sådant system på EU-nivå så kan man utarbeta en vägledning inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin, för att underlätta vattenhandel i de medlemsstater som väljer att använda sig av det.<sup>1245</sup>

#### 12.6.4 Grundläggande åtgärder: hållbar vattenanvändning

Ytterligare ett minimikrav på åtgärdsprogrammet är att det ska innehålla åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning. Detta för att undvika att uppnåendet av de mål som anges i artikel 4 äventyras.<sup>1246</sup> Kravet är förvisso ett minimikrav men det är inte särskilt specifikt. Förmodligen går det ut på att medlemsstaterna ska pröva vad som är hållbart med hänsyn till vattentillgången och vilka effekter som överanvändning eller ett ohållbart uttag skulle ha på vattnen.<sup>1247</sup> Enligt kommissionen finns det en ökad tendens för låga vattenflöden i floder och översvämningsrelaterade skador i Europa. Detta understryker behovet av att öka de akvatiska ekosystemens återhämtningsförmåga. Det handlar också om att anpassa sig till klimatförändringen som antagligen kommer att ta sig uttryck t.ex. i form av högre vattentemperatur och invasiva främmande arter. Åtgärder för att motverka effekterna av extrema händelser, såsom torka och översvämning, måste också övervägas.<sup>1248</sup>

Enligt EU:s översvämningsdirektiv<sup>1249</sup> ska medlemsstaterna senast 2015 utarbeta planer för att hantera översvämningsrisker. Översvämningsplanerna ska samordnas med andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistriktet som också ska vara klara 2015. Översvämningsplanerna bör också beaktas vid utarbetandet av sektorsövergripande riskhanteringsplaner för olika typer av hot. Förhoppningsvis kommer det att leda till en förbättrad

1243 Vattenstress är när mängden vatten av god kvalitet inte längre räcker till för att täcka samhällets behov. Enligt UNEP lider ett land av vattenstress om mängden av tillgängligt färskvatten understiger 1700 kubikmeter per person och år (<http://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml> senast besökt den 27 september 2013).

1244 COM(2012) 673 final, s. 11 f.

1245 COM(2012) 673 final, s. 13.

1246 WFD, artikel 11.3 c).

1247 Se t.ex. Chave (2001), s. 104.

1248 COM(2012) 673 final, s. 14.

1249 Direktiv 2007/60/EG

markanvändning och fysisk planering, där hänsyn tas såväl till klimatförändringen, som till återhämtningsförmågan vid katastrofer samt behovet av anpassning. Kommissionen menar att en av de åtgärder, som verkligen skulle kunna bidra till att begränsa de negativa effekterna av översvämningar och torka, är grön infrastruktur<sup>1250</sup> och då särskilt åtgärder för naturlig vattenupptagning. Grön infrastruktur kan, enligt kommissionen, också bidra till att se till att tillhandahållandet av ekosystemtjänster är förenligt med EU:s strategi för biologisk mångfald. En annan åtgärd, som kan minska risken för översvämning, är att förhindra att marken hårdgörs. Båda dessa åtgärder, menar kommissionen, bör inkluderas såväl i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten som i planerna för hantering av översvämningssrisker.<sup>1251</sup>

Överhuvudtaget kan planering av markanvändning, jordbruk, stadsutveckling, vattenkraft, sjöfart och översvämningsskydd medföra stor påverkan på vattenresurserna. Vid utarbetandet av förvaltningsplanerna finns tillfälle att samverka med dessa sektorer och fastställa ramar för hur verksamheterna ska bedrivas på ett hållbart sätt. Enligt kommissionen visar mer än 90 procent av de bedömda förvaltningsplanerna att jordbruket utgör en betydande belastning på avrinningsområdet, bland annat på grund av föroreningar från diffusa källor eller punktkällor, i form av organiskt material, näringsämnen, bekämpningsmedel och hydromorfologiska effekter. Kommissionen konstaterar vidare att även om åtgärdsprogrammen innehåller många olika tekniska och icke-tekniska åtgärder eller ekonomiska instrument, så saknas det viktiga delar (omfattning, tidsplan och finansiering). Kommissionen påpekar, att i allmänhet så innehåller förvaltningsplanerna inga målmedvetna åtgärder för att ta itu med jordbrukets påverkan och jordbrukarna medverkar heller inte i tillräcklig utsträckning i vattendirektivets genomförande. Det finns heller inte någon utförligare redogörelse för hur man tar tillvara möjligheterna i landsbygdsutvecklingsprogrammen.<sup>1252</sup>

Härvid poängterar kommissionen att påfrestningarna på inlandsvatten även påverkar den marina miljöns status, vilket innebär att de åtgärder som vidtas inom ramen för förvaltningsplanerna kommer att bidra till att uppnå god miljöstatus, enligt ramdirektivet om en marin strategi. Åtgärdsprogrammet som ska utarbetas senast 2015 enligt det marina direktivet skulle gagnas av att samordnas med den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten som också ska utarbetas senast 2015.<sup>1253</sup>

1250 Det finns många definitioner av grön infrastruktur. I Naturvårdsverkets redovisning av ett regeringsuppdrag har grön infrastruktur definierats som strukturer i landskapet, och brukande av desamma, som säkerställer en långsiktig överlevnad av livsmiljöer och arter, genom att spridningsmöjligheter säkerställs och på så sätt vidmakthålls ekosystemets förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster (Naturvårdsverket, *Grön infrastruktur* (2012) tillgänglig online, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2012/gron-infrastruktur/gron-infrastruktur-lag.pdf>). I ett meddelande från kommissionen (COM(2013) 249 final) definierades grön infrastruktur som ett strategiskt planerat nätverk av naturliga och halvnaturliga områden med miljöinslag, som har utformats och som förvaltas för att tillhandahålla en rad olika ekosystemtjänster. Det omfattar grönområden (eller "blå" områden om det handlar om havsekosystem) och andra fysiska inslag i mark- (inklusive kust-) och havsområden. På land finns grön infrastruktur i landsbygds- och stadsmiljöer.

1251 COM(2012) 673 final, s. 14.

1252 COM(2012) 670 final, s. 13.

1253 COM(2012) 670 final, s. 14.

### 12.6.5 Grundläggande åtgärder: dricksvatten

Åtgärdsprogrammen måste innehålla åtgärder för att identifiera vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten samt åtgärder för att skydda vattenkvaliteten. Skyddet ska syfta till att minska den vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten.<sup>1254</sup> Vatten som används eller kan komma att användas som dricksvatten identifieras alltså som särskilt skyddsvärt. Minimikravet på åtgärdsprogrammen är utformat så att de ska innehålla de åtgärder som behövs för att uppfylla kraven i ramvattendirektivets artikel 7.

Enligt ramvattendirektivets artikel 7 ska medlemsstaterna för varje avrinningsdistrikt identifiera alla vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten. Identifieringskravet gäller för vattenförekomster som i genomsnitt ger mer än 10 m<sup>3</sup> per dag eller som betjänar mer än femtio personer. Det gäller även de vattenförekomster som är avsedda för sådan framtida användning. Innebörden av bestämmelsen är att medlemsstaterna faktiskt måste identifiera varje individuell källa som används för eller är möjlig att använda för uttag av dricksvatten.

För dricksvattenförekomsterna ska medlemsstaterna se till att målen enligt artikel 4 uppfylls, i enlighet med direktivets krav för ytvattenförekomster, inklusive de kvalitetsnormer som fastställs på gemenskapsnivå (enligt art. 16). Det vatten som tas ut ska därtill uppfylla kraven i direktiv 80/778/EEG (ändrad genom dricksvattendirektivet 98/83/EG).<sup>1255</sup> Medlemsstaterna ska skydda de identifierade dricksvattenförekomsterna i syfte att undvika att deras kvalitet försämras. Syftet är att minska nivån av vattenrening som krävs för att framställa dricksvatten. I medlemsstaternas register över skyddade områden ska de dricksvattenförekomster som identifierats ingå. Inom ramen för analys och översyn i artikel 5 ska medlemsstaterna identifiera, katalogisera, registrera och övervaka källor som används eller kan användas som dricksvatten. Så snart en dricksvattenförekomst har identifierats måste skyddsbehovet utredas.

#### 12.6.5.1 Skyddszoner

Redan enligt ytvattendirektivet<sup>1256</sup> skulle medlemsstaterna ha identifierat ytvatten som används som dricksvatten och vidtagit åtgärder för det vattnet ska nå en viss kvalitet (för att nå kraven som ställs i dricksvattendirektivet<sup>1257</sup>). Åtgärder för att bibehålla kvaliteten ska också ha vidtagits; t.ex. etablerande av särskilda skyddszoner. Problemet med att etablera skyddszoner är ofta ett visst motstånd från industri, jordbruk och andra, som blir de som i slutänden måste vidta åtgärder för att motverka olyckor, som leder till förorening och som därmed drar på sig kostnader. Långsiktigt är det antagligen lämpligt att använda sig av planlagstiftning och på så sätt förhindra att riskverksamheter förläggs inom skyddszoner. Det förutsätter i sin tur att dricksvattenförekomstens tillrinningsområde är känt vid planläggningen samt att alla risker är kända. Många av Europas länder har sina ytvattentillgångar i de stora floderna som rinner genom många länder varför nödvändigheten av samarbete är uppenbar – något som betonas i ramvattendirektivet. Det gäller även den mindre utvecklade frågan om grundvattenskydd.<sup>1258</sup>

1254 WFD, artikel 11.3 d) som hänvisar till artikel 7.

1255 WFD, artikel 7, p. 2.

1256 Rådets direktiv 75/440/EEG om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna.

1257 Direktiv 80/778/EEG, ändrat genom rådets direktiv 98/83/EG om kvaliteten på dricksvatten.

1258 För en diskussion kring detta, se t.ex. Chave (2001), s. 105.

### 12.6.5.2 Dricksvattendirektivet

Dricksvattendirektivet (98/83/EG) syftar till att skydda människors hälsa genom att reglera miljötillståndet i sådant vatten som används för mänsklig konsumtion. Det handlar alltså om vatten som används till att dricka, till matlagning och i viss livsmedelsproduktion.<sup>1259</sup> Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dricksvattnet är hälsosamt och rent.<sup>1260</sup> De ska dessutom fastställa kvalitetsnormer för dricksvatten enligt vissa parametrar i direktivets bilaga I. De kvalitetsnormer som medlemsstaterna fastställer får inte vara mindre stränga än de värden som bilagan anger.<sup>1261</sup> Mätningar ska ske där vattnet görs tillgängligt för användaren, vilket innebär att värdena ska vara uppfyllda när dricksvattnet kan tappas ur kranen.<sup>1262</sup> Det handlar alltså inte om vattenkvaliteten i vattenuttaget eller i grundvattenförekomsten som vattnet tas ifrån. Dricksvattendirektivet anger därmed inga direkta reaktörsrelaterade miljökvalitetskrav, även om såväl gränsvärden som riktvärden förekommer i direktivet.

### 12.6.6 Grundläggande åtgärder: vattenuttag och uppdämning

En viktig del av åtgärdsprogrammen relaterar till mängden vatten som tas ut och skickas tillbaka till avrinningsområden. Inom ramen för analys och översyn i artikel 5 ska ju såväl den mänskliga verksamhetens konsekvenser för ytvattnets och grundvattnets status som en ekonomisk analys av vattenanvändningen utföras. Som ett resultat av detta kan mönster för hur vattenanvändningen ser ut utkristalliseras. På så sätt kan också uttagspunkter och påfyllnadspunkter identifieras.<sup>1263</sup> Åtgärdsprogrammet ska inbegripa åtgärder för reglering av uttag av sött ytvatten och grundvatten, samt uppdämning av sött ytvatten. Register över vattenuttag måste upprättas. En viktig åtgärd är krav på förhandsprövning för uttag och uppdämning. Medlemsstaterna kan dock göra undantag beträffande uttag och uppdämning, som inte har några betydande konsekvenser för vattnets status.<sup>1264</sup>

Återanvändning av vatten (t.ex. från avloppsrening eller industrianläggningar) anses av kommissionen ha en mindre miljöpåverkan än andra alternativa vattendistributionslösningar (t.ex. vattenöverföringar eller avsaltning). Det används emellertid endast i begränsad omfattning inom EU, vilket enligt kommissionen tycks bero på att det inte finns några gemensamma miljö- eller hälsonormer för återanvänt vatten.<sup>1265</sup> Därtill kommer att det finns potentiella hinder för den fria rörligheten för jordbruksprodukter som bevattnats med återanvänt vatten. Kommissionen avser därför undersöka vilket EU-instrument som är bäst lämpat för att uppmuntra återanvändning av vatten och kommer att lägga fram ett förslag år 2015.<sup>1266</sup>

1259 Dricksvattendirektivet, artiklarna 1 och 2.

1260 Dricksvattendirektivet, artikel 4.

1261 Dricksvattendirektivet, artikel 5.

1262 Dricksvattendirektivet, artikel 6.

1263 WFD, artikel 11.3 e).

1264 WFD, artikel 11.3 e)..

1265 Avloppsvattendirektivet (rådets direktiv 91/271/EEG) anger förvisso att renat avloppsvattnet om möjligt ska återanvändas, och utsläppen ska ledas så att skadlig inverkan på miljön reduceras till ett minimum (artikel 12.).

1266 COM(2012) 673 final, s. 15.

### 12.6.7 Grundläggande åtgärder: grundvatten

Det fordras även åtgärder för att skydda grundvattnet.<sup>1267</sup> Ramvattendirektivets artikel 11 anger att det måste finnas ett förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten. Vissa undantag, i form av specifika aktiviteter, är möjliga enligt artikeln. Medlemsstaterna får bestämma att uppräknade verksamheter ska behandlas som tillåtna, under förutsättning att de utförs i enlighet med allmänna bindande regler som medlemsstaterna har utarbetat med avseende på sådana verksamheter. Det är också tillåtet med utsläpp av små mängder av ämnen för vetenskapliga ändamål, för karakterisering, skydd eller förbättring av grundvattenförekomster. Dock förutsatt att dessa utsläpp inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som fastställts för den grundvattenförekomsten.

### 12.6.8 Grundläggande åtgärder: oavsiktliga incidenter

Slutligen måste åtgärdsprogrammet inbegripa såväl de åtgärder som krävs för att hindra betydande spill av förorenande ämnen från tekniska installationer som de åtgärder som krävs för att hindra eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter, exempelvis på grund av översvämning. Detta kan göras bland annat genom varningssystem.<sup>1268</sup>

### 12.6.9 Kompletterande åtgärder

Vid behov ska åtgärdsprogrammet också innehålla kompletterande åtgärder.<sup>1269</sup> Det är åtgärder som utformas och genomförs utöver de grundläggande åtgärderna för att nå målen i artikel 4. Medlemsstaterna kan välja att anta sådana inom varje avrinningsdistrikt, som en del av åtgärdsprogrammet. I direktivets bilaga VI (del B) finns en lista över sådana åtgärder. Listan är inte uttömmande.<sup>1270</sup>

- Lagstiftning.
- Administrativa styrmedel.
- Ekonomiska eller fiskala styrmedel.
- Framförhandlade miljööverenskommelser.
- Utsläppsreglering.
- Uppförandekodexar.
- Återskapande och återställande av våtmarksområden.
- Uttagsreglering.
- Åtgärder för hantering av efterfrågan, bland annat främjande av anpassad jordbruksproduktion som till exempel odling av grödor som kräver små vattenmängder inom områden som påverkas av torka.
- Effektivitets- och återanvändningsåtgärder, bland annat främjande av

1267 WFD, artikel 11.3 j).

1268 WFD, artikel 11.3 l).

1269 WFD, artikel 11.2.

1270 WFD, artikel 11.4.

vatteneffektiv teknik inom industrin och vattenbesparande bevattningsmetoder.

- Avsaltningsanläggningar.
- Projekt för återställande.
- Konstjord infiltration av akviferer.
- Utbildningsprojekt.
- Forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt.
- Andra relevanta åtgärder.

Många av de kompletterande åtgärderna utgör i själva verket en förutsättning för de grundläggande åtgärderna. Exempelvis fordrar de flesta grundläggande åtgärderna lagstiftning, administrativa styrmedel eller ekonomiska styrmedel. Medlemsstaterna får också besluta om ytterligare kompletterande åtgärder som syftar till ytterligare skydd eller förbättringar av vatten som omfattas av ramvattendirektivet. Det gäller även genomförande av relevanta internationella avtal.<sup>1271</sup>

#### 12.6.10 Genomförande av åtgärdsprogram

Direktivet ställer ett antal krav på åtgärdsprogrammets genomförande. Till att börja med ska åtgärdsprogrammen inrättas senast 2009. Alla åtgärder som anges i dessa program ska sedan vara operationella senast i december 2012 och alla nya eller reviderade åtgärder som fastställs enligt ett uppdaterat program ska vara operationella inom tre år efter deras fastställande.<sup>1272</sup> Ramvattendirektivets artikel 23 understryker vikten av att alla åtgärder verkligen följs men överlämnar åt medlemsstaterna att avgöra lämpliga påtryckningsmedel. Det är medlemsstaterna som ska bestämma vilka påföljder som ska tillämpas om de nationella bestämmelser som antas till följd av ramvattendirektivet överträds. Påföljderna ska enligt direktivet vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det är också viktigt att identifiera ansvariga myndigheter, såväl vad beträffar ansvaret för att sätta målen som ansvaret att ställa krav och slutligen genomdriva dessa.<sup>1273</sup>

##### 12.6.10.1 Behov av lämpliga förvaltningsstrukturer

I sin översikt över förvaltningsplanerna inledde kommissionen med att förklara att en kraftfull rättslig ram och lämpliga förvaltningsstrukturer är viktiga förutsättningar för förvaltningen av avrinningsdistrikten. Detta eftersom ramvattendirektivet sätter den akvatiska miljön och de ekologiska målen i centrum för vattenförvaltningen. En naturlig följd vore då att anpassa befintlig rättslig ramen och befintlig administration av vattenförvaltningen efter de ekologiska målen. Enligt kommissionen har det visserligen gjorts betydande framsteg i det avseendet men i de flesta medlemsstater är läget fortfarande oförändrat. Det är kommissionens uppfattning att vattendirektivets miljömål tycks ha inkluderats som extra mål men inte riktigt integrerats

1271 WFD, artikel 11.4.

1272 WFD, artikel 11. 7 och 8.

1273 Michanek och Zetterberg (2012), s. 38 ff. som diskuterar målregler och kravregler. Ibland talar man även om genomföranderegler. Se även Gipperth (2002), s.467-489, som beskriver och analyserar operationaliseringskedjan i WFD.

i de politiska besluten.<sup>1274</sup> Kommissionen påpekar att medlemsstaterna förväntas ta med åtgärder som omfattar all vattenanvändning i sina förvaltningsplaner och även se till att det råder samstämmighet mellan förvaltningsplanerna och andra verktyg för fysisk planering. Allmänhetens och användarnas deltagande i vattenförvaltningen är en annan viktig del i vattendirektivet. Kommissionen menar att en proaktiv strategi kan leda till optimala beslut, som är mer accepterade och genomförs bättre i praktiken.<sup>1275</sup>

### 12.6.10.2 Operativ övervakning

Ramvattendirektivet föreskriver att medlemsstaterna, på grundval av den karakterisering och bedömning av miljöpåverkan som ska göras enligt artikel 5 och bilaga II, ska utarbeta ett program för kontrollerande övervakning<sup>1276</sup> och ett program för operativ övervakning.<sup>1277</sup>

I sin översikt framhåller kommissionen att noggrann övervakning och bra metoder för en heltäckande bedömning av vattenförekomsternas status är viktiga delar i en god vattenförvaltning samt att kostnaden för övervakning är mycket lägre än kostnaden för olämpliga beslut.<sup>1278</sup> Övervakningsprogrammen som föreskrivs i ramvattendirektivet ska vara anpassningsbara, och kunna användas för att prioritera övervakning, där behovet är som störst. Smarta övervakningsprogram bör användas vid uppbyggnaden av faktaunderlaget för utformningen och genomförandet av åtgärder.<sup>1279</sup> Kommissionen menar emellertid att övervakningen är otillräcklig och bristfällig i många medlemsstater.<sup>1280</sup> Enligt kommissionen finns betydande brister, framför allt när det gäller vatten i övergångszon och kustvatten. Dessutom finns det biologiska bedömningsmetoder som är känsliga för hydromorfologisk påverkan, vilket är den typ av påverkan som utgör det största hindret för att uppnå god ekologisk status i vattenförekomster. Vad gäller kemisk status så är övervakningen bristfällig i många medlemsstater, då en stor andel vattenförekomster har okänd kemisk status. Ofta övervakas inte alla prioriterade ämnen eller så övervakas endast ett begränsat antal vattenförekomster, alternativt har man valt att övervaka ämnen i en olämplig del av den akvatiska miljön.<sup>1281</sup> Vad gäller själva rapporteringen konstaterade kommissionen efter första rapporteringstillfället att alla medlemsstater upprättat övervakningsprogram, med undantag för Grekland, som inte har rapporterat, och Malta, som inte har rapporterat om några övervakningsprogram för ytvatten.<sup>1282</sup>

1274 COM(2012) 670 final, s. 9.

1275 COM(2012) 670 final s. 9.

1276 Till att börja med så föreskriver artikel 8.1 i WFD att medlemsstaterna ska upprätta program för övervakning av grund- och ytvattenstatusen. Syftet är att upprätta en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen inom varje avrinningsdistrikt. Sådana övervakningsprogram ska ha varit operationella sedan den 22 december 2006 (WFD, artikel 8.2.). Resultaten från denna övervakning spelar, enligt kommissionen, en central roll för att avgöra huruvida en vattenförekomst har god status eller inte, samt för vilka åtgärder som behöver tas med i förvaltningsplanerna för ett avrinningsområde. (KOM(2009) 156 slutlig *Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om program för övervakning av vattenstatusen i enlighet med artikel 18.3 i ramdirektivet för vatten 2000/60/EG*, s. 3.)

1277 WFD, bilaga V, 1.3.

1278 COM(2012) 670 final, s. 7.

1279 COM(2012) 670 final, s. 8.

1280 Ibid.

1281 Ibid. Ca 15 procent av ytvattenförekomsterna i EU är av okänd ekologisk status och 40 procent är av okänd kemisk status. I vissa medlemsstater är mer än 50 procent av vattenförekomsterna av okänd ekologisk och kemisk vattenstatus.

1282 I sammanhanget framhåller kommissionen rapporterna från Österrike, Tjeckien, Ungern och



Enligt ramvattendirektivet ska en operativ övervakning genomföras, dels för att fastställa status för de vattenförekomster som bedöms ligga i riskzonen för att inte uppfylla miljömålen, dels för att bedöma de förändringar av statusen för dessa vattenförekomster som åtgärdsprogrammen resulterar i. En operativ övervakning ska alltså utföras för alla de vattenförekomster som har bedömts ligga i riskzonen för att inte uppfylla miljömålen enligt artikel 4 och för de vattenförekomster i vilka prioriterade ämnen släpps ut.<sup>1283</sup> Detta ska göras för varje period som en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt gäller. I en del fall kan medlemsstaterna också behöva utarbeta program för undersökande övervakning.

### 12.6.10.3 Mer målinriktade insatser krävs

Kommissionens allmänna slutsats efter att ha granskat medlemsstaternas åtgärdsprogram är, att det krävs mer målinriktade insatser för att uppnå målen i vattendirektivet under cyklerna 2015, 2021 och 2027. I rapporten ger kommissionen ett antal rekommendationer till medlemsstaterna som är tämligen handfasta. Dessa är följande.

- Ta reda på vilka hinder som har funnits för genomförandet under den första cykeln och vidta åtgärder för att övervinna dem i den andra cykeln.<sup>1284</sup>
- Höj ambitionsnivån när det gäller att vidta åtgärder för att uppnå god status. Vidta *no regret*-åtgärder om det råder osäkerhet kring effektiviteten.<sup>1285</sup>
- Förbättra och utveckla övervaknings- och bedömningsverktygen för att se till att det finns en statistiskt gångbar och heltäckande bild av den akvatiska miljös status som kan användas vid den fortsatta planeringen.<sup>1286</sup>
- Fortsätt arbetet med att bygga upp en integrerad tvärvetenskaplig vattenförvaltning.<sup>1287</sup>
- Försök att hitta lösningar där det råder balans mellan miljöskydd och hållbar ekonomisk utveckling på lång sikt och, vid behov, anpassa rättsliga och administrativa strategier.<sup>1288</sup>

---

Nederländerna som goda exempel på tydlig rapportering. Kommissionen menar vidare att bestämmelserna i bilaga V till ramdirektivet, och de befintliga vägledningsdokumenten om övervakning av yt- och grundvatten förefaller ha tillämpats, och lyfter fram rapporterna från Österrike, Tjeckien och Ungern nämnas som goda exempel. Medlemsstaterna rapporterade elektroniskt genom Wise (Water Information System for Europe, dvs. vatteninformationssystemet för Europa); <http://water.europa.eu/> .

1283 Kommissionens översikt från 2009, av EU-27 visar att det största antalet övervakningsstationer finns i Storbritannien (12 807 stationer), Italien (8 311 stationer), Tyskland (6 688 stationer) och Danmark (6 085 stationer). Standardiserat, per 1 000 km<sup>2</sup>, har fortfarande Storbritannien flest (52 stationer/1000 kvkm), följt av Irland (44 stationer). Medan nordiska länder som Finland (mindre än en 1 station/1000kvkm) och Sverige (5 stationer) visar mycket låga antal. (KOM(2009) 156 slutlig, s. 3.)

1284 COM(2012) 670 final, s. 7.

1285 Ibid.

1286 COM(2012) 670 final, s. 8.

1287 COM(2012) 670 final, s. 9.

1288 Ibid.

- Samordna arbetet med att utarbeta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten med länder i gemensamma avrinningsområden i ett tidigt skede. Kom överens om och genomför gränsöverskridande åtgärder.<sup>1289</sup>
- Låt berörda parter och myndigheter vara med i planeringsprocessen redan från början och se till att det finns god insyn.<sup>1290</sup>
- Tillämpa ekologiska flödesregimer för att se till att myndigheter och användare vet hur mycket vatten och vilken flödesregim som behövs för att uppnå målet om god ekologisk status.<sup>1291</sup>
- Förbättra dataset om vattenkvantitet, vattentillgång och prognoser för efterfrågan för att kunna utveckla samstämmiga och effektiva åtgärder.<sup>1292</sup>
- Integrera klimatförändringshänsyn i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.<sup>1293</sup>
- Samordna arbetet med att utarbeta planerna för hanteringen av översvämningensrisker, och samråden om dessa, med den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten för att se till att de är samstämmiga.<sup>1294</sup>
- Förbättra nitratdirektivets åtgärdsprogram och fastställandet av känsliga områden. Förbättra efterlevnaden av bestämmelserna om avloppsrening genom att upprätta lämpliga investeringsplaner och se till att utsläppsgränsvärdena är förenliga med bästa tillgängliga teknik.<sup>1295</sup>
- Se till att prispolitiken för vatten är öppen och rättvis och att den baseras på uppmätt förbrukning.<sup>1296</sup>
- Förbättra bedömningarna av kostnader och fördelar för att se till att kostnaderna täcks.<sup>1297</sup>
- Anpassa finansieringsbeslut (inklusive EU-medel) till de prioriteringar och åtgärder som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten, inklusive uppfyllandet av kraven i EU:s vattenlagstiftning.<sup>1298</sup>

---

1289 Ibid.

1290 Ibid.

1291 COM(2012) 670 final, s. 10.

1292 Ibid.

1293 COM(2012) 670 final, s. 10.

1294 Ibid.

1295 COM(2012) 670 final, s. 11.

1296 COM(2012) 670 final, s. 12.

1297 Ibid.

1298 Ibid.

- Ange i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten och åtgärdsprogrammen vad åtgärderna kostar, vilka myndigheter som är ansvariga och vem som står för kostnaderna.<sup>1299</sup>
- Använd förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten för att skapa en tydlig ram för utvecklingen av ekonomiska verksamheter som är beroende av vatten.<sup>1300</sup>
- Förbättra samarbetet med jordbrukarna vid utarbetandet av åtgärdsprogrammen för att se till att de är genomförbara och accepterade. Använd jordbruksrådgivningssystemet proaktivt och utnyttja de möjligheter som finns inom landsbygdsutvecklingsprogrammen.<sup>1301</sup>
- Hitta en balans mellan frivilliga och obligatoriska åtgärder inom jordbruket för att skapa en stabil grund för landsbygdsutvecklingsprogrammen och tvärvillkoren för vattenrelaterade krav. Öka fokus på universalåtgärder för naturlig vattenupptagning.<sup>1302</sup>
- Samordna och inkludera program, planer och projekt som påverkar vattenmiljön (t.ex. sjöfart, vattenkraft och översvämningsskydd) i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.<sup>1303</sup>

## 12.7 Mål i EU-domstolen rörande ramvattendirektivet

Domstolen har dömt i ett antal mål rörande ramvattendirektivet. Eftersom ramvattendirektivet varit föremål för omfattande diskussion<sup>1304</sup> rörande vilka skyldigheter med avseende på implementering som direktivet egentligen medför för medlemsländerna, redovisar jag samtliga mål nedan, om än kortfattat. Flera av dem har redan nämnts ovan i framställningen.

*C-32/05 kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg* handlade om formen för implementering och vilka skyldigheter som måste överföras. Kommissionen gjorde gällande att Luxemburg underlåtit att införliva ett antal av direktivets artiklar.<sup>1305</sup> I målet uttalade domstolen att medlemsstaterna, genom ramvattendirektivet åläggs detaljerade skyldigheter, som ska genomföras inom de frister som angetts, för att förebygga en försämring av statusen hos alla yt- och grundvattenförekomster. Detta utläste domstolen bland annat ur ramvattendirektivets artikel 2, jämförd med artikel 4.<sup>1306</sup> Domstolen uttalade också att ramvattendirektivets artikel 7.2 ålägger medlemsstaterna skyldigheter beträffande det resultat som ska uppnås (bland annat att medlemsstaternas vattenförekomster ska uppfylla de speci-

1299 Ibid.

1300 COM(2012) 670 final, s. 14.

1301 Ibid.

1302 Ibid.

1303 Ibid.

1304 Se t.ex. Boeve och van den Broek (2012); Ekelund-Entson och Gipperth (2010); Jans och Vedder (2011), s. 256; Uitenboogaart och van Kempen et al. (2009); Van Rijswijk och Vogelezang-Stoute, (2008), s. 78-89; Wittgren och Castensson et al. (2005); Bjällås och Fröberg (2013).

1305 Artiklarna 1, 2, 3.4, 7.1, 7.2 och 14 i direktivet.

1306 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 63.

fika målen i artikel 4) och att dessa skyldigheter hade formulerats klart och otvetydigt.<sup>1307</sup>

Målen C-33/05 *kommissionen mot Belgien*, C-67/05 *kommissionen mot Tyskland*, C-85/05 *kommissionen mot Italien* och C-118/05 *kommissionen mot Portugal* gällde bristande implementering, i form av att medlemsländerna ifråga inte införlivat direktivets bestämmelser i nationell rätt. Domstolen kom i samtliga mål fram till att länderna inte, inom föreskriven tid, implementerat de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Målen C-147/05 *kommissionen mot Nederländerna* och C-426/06 *Kommissionen mot Grekland* återkallades av kommissionen.

Målen C-85/07 *kommissionen mot Italien* och C-264/07 *Kommissionen mot Grekland* gällde analyserna enligt artikel 5. Domstolen poängterade att det för varje avrinningsdistrikt ska genomföras en dylik analys som ska rapporteras enligt artikel 15.

Mål C-381/07 *Association nationale pour la protection des eaux et rivières (TOS) mot Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables* (begäran om förhandsavgörande) gällde rådets direktiv 2006/11/EG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö.

Mål C-516/07 *kommissionen mot Spanien* gällde utnämning av behörig myndighet. Det konstaterades att Spanien inte uppfyllt sina skyldigheter vad gällde den autonoma regionen Balearerna.

Mål C-351/09 *kommissionen mot Malta* handlade om att Malta underlätit dels att upprätta och operationalisera program för att övervaka tillståndet för inlandsytvatten i enlighet med ramvattendirektivets artikel 8, dels att lämna in sammanfattande rapporter enligt artikel 15, punkt 2 i direktivet.

Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. mot Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon m.fl.* Begäran om förhandsavgörande. Målet handlade bland annat om huruvida artikel 13.6 i ramvattendirektivet endast inför en tidsgräns för att upprätta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, eller om det därigenom även inrättats särskilda tidsfrister för att införliva vissa bestämmelser i artiklarna 3–6, 9, 13 och 15 i direktivet. Domstolen slog fast att artiklarna 13.6 och 24.1 i ramvattendirektivet innebär att tidsgränsen för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt fastställs till den 22 december 2009 och att fristen för att införliva direktivet, bland annat artiklarna 3–6, 9, 13 och 15, fastställs till den 22 december 2003.<sup>1308</sup> Det projekt (i princip att föra över vatten från ett avrinningsområde till ett annat), som målet i den nationella domstolen handlade om, var i princip oförenligt med miljömålen i ramvattendirektivets artikel 4.1. Emellertid skulle beslut fattas om det innan tidsfristen för att utarbeta förvaltningsplaner hade löpt ut. Domstolen konstaterade att Grekland förvisso inte var skyldigt att utarbeta förvaltningsplaner vid den tidpunkt då projektet antogs, eftersom fristen för offentliggörandet av förvaltningsplaner ännu inte löpt ut. Domstolen erinrade om att medlemsstaterna, enligt domstolens fasta praxis, ska under ett direktivs införlivandefrist avhålla sig från att vidta åtgärder, som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet samt om att en sådan skyldighet gäller för alla nationella myndigheter och ska förstås så att den avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till en sådan negativ verkan.<sup>1309</sup> Mot bakgrund av den skyldigheten

1307 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 75.

1308 Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m. fl.*, punkterna 42-47.

1309 Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m. fl.*, punkterna 57-60. Domstolen hänvisade till mål C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, punkten 45, samt de förenade

konstaterade domstolen, att medlemsstaterna ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i ramvattendirektivets artikel 4 även före den 22 december 2009 (då fristen enligt artikel 13.6 i direktivet för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt löper ut).<sup>1310</sup> Domstolen påpekade särskilt att genomförandet av de miljömål som anges i artikel 4 i ramvattendirektivet (att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast 2015) inte får äventyras av en nationell åtgärd, även om den vidtagits före den 22 december 2009.<sup>1311</sup> Sammanlagt ställdes 14 frågor i målet. Förutom de ovan berörda behandlade ett antal frågor undantagens tillämplighet innan förvaltningsplan antagits. Ytterligare ett antal rörde habitatdirektivet.

Vad gäller målen C-223/11 *kommissionen mot Portugal*, C-297/11 *Kommissionen mot Grekland* och C-366/11 *kommissionen mot Belgien*, så hade Kommissionen stämt för att länderna ifråga inte hade lämnat in förvaltningsplaner. Planerna skulle vara antagna senast den 22 december 2009.

Mål C-403/11 *kommissionen mot Spanien*. Domstolen konstaterade att Spanien, genom att senast den 22 december 2009 varken ha antagit förvaltningsplaner (mer än för *Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña*) eller ha rapporterat dessa till kommissionen, i enlighet med artiklarna 13, punkterna 1 till 3 och 6, och 15, punkt 1 i ramvattendirektivet och heller inte, i ett antal fall, ha samrått med allmänheten om utkast till förvaltningsplaner, i enlighet med direktivets artikel 14 p. 1 så har Spanien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med bestämmelserna.

C-251/13 *E.ON Vattenkraft Sverige Aktiebolag* gäller begäran om förhandsavgörande från Östersunds tingsrätt (se nedan) angående försämringsförbudets tillämpning. I juli 2013 meddelade emellertid Östersunds tingsrätt EU-domstolen att den återkallade sin begäran om förhandsbesked, varpå EU-domstolen avskrev målet.

Mål C461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland* härrörde från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland). Det gällde utbyggnaden av floden Weser, en av Tysklands största floder. Mer specifikt handlade det om projektets negativa hydrologiska och morfologiska konsekvenser för Wesers ekosystem. EU-domstolen hade i en begäran om förhandsavgörande ombetts fastställa räckvidden av begreppen miljömål och försämring av statusen i ramvattendirektivet. Frågorna gällde följande.

- Huruvida medlemsstaterna är skyldiga att avslå ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet kan orsaka en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst (eller om denna bestämmelse endbart utgör ett mål för förvaltningsplaneringen).
- Huruvida begreppet försämring av statusen ska tolkas så, att det bara omfattar sådana negativa förändringar som leder till klassificering i en lägre klass enligt bilaga V i direktivet? Och om inte; under vilka förutsättningar föreligger en försämring av statusen?
- Huruvida medlemsstaterna är skyldiga att avslå en ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en

målen C-165/09—C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu m. fl.*, punkten 78.

1310 Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.*, punkten 60.

1311 Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.*, punkten 62.

ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus vid den tidpunkt som anges i direktivet, eller om bestämmelsen enbart utgör ett mål för förvaltningsplaneringen?

Domstolen besvarade frågorna enligt följande.

Medlemsstaterna är – med förbehåll för att undantag kan beviljas – skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.<sup>1312</sup> Begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst ska tolkas så, att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrade med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst.<sup>1313</sup>

I C-190/14 *kommissionen mot Danmark* befanns Danmark ha åsidosatt sina förpliktelser att genom att inte offentliggöra de slutliga förvaltningsplanerna senast den 22 december 2009 och genom att inte skicka en kopia av planerna till kommissionen senast den 22 mars 2010.

Nedan anges de fall där kommissionen, enligt sin sida där den listar *infringement cases*,<sup>1314</sup> inlett domstolsförfaranden mot medlemsstaterna, d.v.s beslutat dra medlemsstaten ifråga inför domstol sedan formella underrättelser och motiverade yttranden skickats, på grund av bristande implementering av ramvattendirektivet. Det är endast inledda förfaranden som direkt rör ramvattendirektivet som har listats, inte förfaranden rörande direktiv som direkt eller indirekt ska beaktas genom ramvattendirektivet (t.ex. nitratdirektivet och avloppsvattendirektivet). Utöver de inledda förfarandena, nedan, så har kommissionen aktivt legat på medlemsstaterna och begärt in yttranden över hur de implementerat olika detaljer i direktivet. I den mån ingen annan referens anges är uppgifterna hämtade från kommissionens ovan nämnda sida.

**Den 21 februari 2013:** Kommissionen har stämt Polen för att inte ha implementerat ramvattendirektivet. Den polska vattenlagstiftningen har enligt kommissionen en rad brister. Det handlar bland annat om att till nationell lagstiftning överföra definitioner enligt direktivet. Dessutom saknas det lagstiftning kring flera av direktivets bilagor. Särskilt pekar kommissionen på att bilaga II, som bland annat beskriver karaktäriseringssystemen, fastställande av referensförhållanden, analys av mänsklig påverkan saknas. Även övervakningen oroar kommissionen. Kommissionen skickade Polen en formell underrättelse i juni 2008. Eftersom svaren och åtgärderna från Polens sida inte omfattade allt följdes denna av ett motiverat yttrande i juni 2010. Polen såg över sin vattenlagstiftning i mars 2011 och antog

1312 Mål C461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 51.

1313 Mål C461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 70.

1314 Kommissionens hemsida; område miljö: [http://ec.europa.eu/environment/legal/law/press\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/legal/law/press_en.htm)

ny lagstiftning i november 2011 – ändå kvarstår delar av de problem som kommissionen identifierade 2010. Därav stämningen.<sup>1315</sup>

**Den 31 maj 2012:** Kommissionen har stämt Tyskland för att inte fullt ut tillämpa principen om kostnadstäckning för vattentjänster. Tyskland är av åsikten att kostnadstäckning endast ska tillämpas på tillgången på dricksvatten och avloppsvattentjänster, medan kommissionen anser att Tysklands exkluderande av andra relevanta aktiviteter, som t.ex. vattenkraft, förhindrar tillämpningen av ramvattendirektivet. Kommissionen menar att medlemsstaterna måste försäkra sig om att huvudkategorierna av vattenanvändare (hushåll, industri, jordbruk m.fl.) faktiskt bidrar till kostnaden för vattentjänster, inklusive den miljömässiga kostnaden och kostnaden för själva resursen vatten. Härvid ska principen om att förorenaren ska betala beaktas.

Ramvattendirektivet har, enligt kommissionen, en bred definition av ”vattentjänster” som inkluderar vatten som används som kylvatten i industrin, inom jordbruket, för transport av fartyg, för kraftutvinning, och brunnar som borras för jord-bruks-, industri- eller privatbruk. Kommissionen har vid flera tillfällen bett Tyskland att ändra sin tolkning av vattentjänster i syfte att implementera ramvattendirektivets artikel 9: formell underrättelse i november 2007, en ny formell underrättelse i september 2010 och slutligen ett motiverat yttrande i september 2011. Tyskland har inte ändrat sin tolkning av vattentjänster. Därav stämningen.<sup>1316</sup>

Gällande tolkningen av begreppet ”vattentjänster” undersöker kommissionen liknande fall i sju andra medlemsstater: Österrike, Belgien (Flandern), Danmark, Finland, Ungern, Nederländerna och Sverige. Kommissionen har dessutom aviserat att den kommer att även stämma dessa länder om tolkningen inte ändras. Irland har ändrat sig, accepterat kommissionens bredare tolkning och gått med på att ändra sin lagstiftning.<sup>1317</sup> Hur det ser ut för Sveriges del i den här frågan kommer att diskuteras nedan, i kapitlet om Sveriges implementering.

**Den 20 februari 2014:** Kommissionen drog Danmark inför EU-domstolen för underlåtenhet att ta fram förvaltningsplaner. Planerna skulle ha varit klara innan december 2009 men Danmark missade tidsgränsen och kommissionen inledde ett överträdelseförfarande. Sedermera antog Danmark förvaltningsplanerna under 2012 men kort därefter konstaterade danska domstolar att tiden för yttrande över planförslagen som danska myndigheter angett var för kort, enligt dansk rätt. Planerna blev därför ogiltigförklarade och Danmark stod utan förvaltningsplaner. Situationen var alltså att Danmark, flera år efter sista datum för förvaltningsplaner, stod utan sådana. Kommissionen återupptog därför överträdelseförfarandet. Sedan Danmark konfirmerat att det är osannolikt att de kommer att kunna anta planer före mitten av 2014 beslutade kommissionen att dra Danmark inför domstolen.

**Den 16 april 2014:** Kommissionen drog Österrike inför EU-domstolen för underlåtenhet att skydda floden Schwarze Sulm i Steiermark. Kommissionen ansåg att den planerade anläggningen av ett vattenkraftverk, i en av de längsta orörda floderna i regionen, skulle skada miljön allvarligt. Kommissionen menade att de regionala myndigheterna underlåtit

1315 Kommissionens pressmeddelande, IP/13/144, den 21 februari 2013.

1316 Kommissionens pressmeddelande IP//12/536, den 31 maj 2012.

1317 Ibid.

att följa kraven på vattenkvalitet i vattenramdirektivet, när man godkände vattenkraftprojektet 2007. Godkännandet upphävdes förvisso av det österrikiska federala miljöministeriet 2009 men det beslutet ogiltigförklarades på formella grunder av Österrikes författningsdomstol 2012. Godkännandet började därmed gälla igen och kan inte längre överklagas nationellt. Det fick EU-kommissionen att inleda ett överträdelseärende 2013 eftersom godkännandet av vattenkraftverket inte följer kraven i vattenramdirektivet. Sedan anläggningsarbetena föreföll ha påbörjats hänsköt EU-kommissionen ärendet till EU-domstolen.

### 12.8 Direktivets miljö kvalitetskrav och krav på normer som kan höja BAT

Ramvattendirektivet ställer ett övergripande miljö kvalitetskrav som även gäller för de enskilda vattenförekomsterna. Dessa ska ha en god vattenkvalitet. Vad som är en god vattenkvalitet definieras av klassgränsen mellan god vattenkvalitet och klassen därunder (t.ex. måttlig för ekologisk status). Således är det klassgränsen för god som är intressant och som utgör gränsen för det acceptabla när det gäller att klara direktivets krav. Klassgränserna har i vissa avseenden sin grund i andra direktiv. Ramvattendirektivet anger t.ex. att god kemisk status innebär att vattnet maximalt innehåller vissa ämnen, av en viss koncentration som anges i andra direktiv. När klassgränserna hämtas från andra direktiv kan de avse såväl gränsvärdesnormer som ska följas, eller kvalitetsmål som ska eftersträvas, genom vissa åtgärder (t.ex. utsläppsgränsvärden). Hur kvaliteten eller föroreningsnivån definierats eller hur det anges att den ska uppnås i det hänvisade direktivet saknar betydelse för klassgränserna. Ramvattendirektivet anger endast att den miljö kvalitet som anges, i det direktiv som det hänvisas till, ska användas som klassgräns för viss miljö kvalitet. Miljö kvalitetskravets status i ursprungsdirektivet saknar därför betydelse för klassgränsen.

Miljö kvalitetskraven enligt ramvattendirektivet styrs emellertid av klassgränserna, eftersom en vattenförekomst samtliga kriterier ska vara över gränsen för god. Det innebär att klassgränserna måste analyseras med utgångspunkt i ramvattendirektivets systematik och utifrån ramvattendirektivets syfte. Vilka av ramvattendirektivets miljö kvalitetskrav som i nationell rätt, vid risk för överskridande, måste kunna innebära strängare krav än BAT styrs till att börja med av IPPC/industriutsläppsdirektivet. Därtill kommer ovan angivna krav enligt artikel 10, som utvidgar tillämpningsområdet för IPPC/IED-principen.

De två huvudfrågorna att ta ställning till, och då utifrån ramvattendirektivets syfte och systematik, är således vilka genomförandekrav på miljö kvalitet som ramvattendirektivet ställer samt vilka av dessa miljö kvalitetskrav som är att betrakta som miljö kvalitetsnormer enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet.

#### 12.8.1 Miljö kvalitetskrav enligt ramvattendirektivet

Kortfattat gäller alltså, enligt ramvattendirektivet, att senast år 2015, så ska medlemsländerna uppnå *god ytvattenstatus*, *god ekologisk potential* och *god kemisk ytvattenstatus* i konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster samt *god grundvattenstatus*.<sup>1318</sup> Ett visst resultat ska alltså nås senast vid en viss tidpunkt. Vattenförekomsternas status är central: den ska vara god senast 2015. Därtill finns ett självständigt försämringsförbud. För att förebygga försämring ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder. Detta är vad medlemsstaterna ska uppnå senast 2015. Försämringsförbudet som sådant gäller högst

<sup>1318</sup> WFD, artikel 4.



sannolikt sedan direktivet trädde ikraft, medan åtgärder som allvarligt kan äventyra ett uppnående av direktivets mål, mot bakgrund av lojalitetsförpliktelsen och fast rättspraxis, har varit förbjudna sedan dess. Undantagen har formulerats som att *Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse i följande fall.*

Härefter räknas godtagbara skäl till att inte uppnå resultatet upp, följt av fyra villkor, vilka samtliga ska vara uppfyllda för att få göra undantag. Ett *é contrario* slut ger vid handen att, om resultatet inte nås, och om inte något av de godtagbara skälen föreligger, samtidigt som samtliga de fyra villkoren uppfylls, så har en medlemsstat gjort sig skyldigt till överträdelse. Denna slutsats styrks av skälen till direktivet som anger att:

För att säkerställa ett fullständigt och konsekvent genomförande av detta direktiv bör eventuella förlängningar av tidsplanen göras på grundval av lämpliga, klara och tydliga kriterier och motiveras av medlemsstaterna i deras förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.<sup>1319</sup>

*Common Implementations Strategy* (CIS) konstaterar i rapport no 11 *Planning Process* följande om planprocessen och dennas relation till miljömålen i artikel 4:

The Directive introduces environmental objectives for water bodies in the river basins. The planning process adopted in the Directive is best characterised by the term 'end result planning;' from the start of the process it is clear what the final outcome will be, in this case 'good water status' (or 'good potential').<sup>1320</sup>

Även kommissionen ger uttryck för samma ståndpunkt i sin rapport om medlemsstaternas genomförande av förvaltningsplanerna, då den som första konstaterande under rubriken ”de viktigaste punkterna i vattendirektivet” anger att:

Vattendirektivets huvudmål är att senast 2015 uppnå god status för alla vattenförekomster. Detta omfattar målen om god ekologisk och kemisk status för ytvatten och god kvantitativ och kemisk status för grundvatten.<sup>1321</sup>

I mål C-32/05 uttalade domstolen sig om artikel 4, läst tillsammans med artikel 2. I målet konstaterade domstolen att medlemsstaterna genom ramvattendirektivet åläggs detaljerade skyldigheter, som ska genomföras inom de frister som angetts för att förebygga en försämring av statusen hos alla yt- och grundvattenförekomster. Detta kan enligt domstolen bland annat utläsas ur artikel 2, jämförd med artikel 4.<sup>1322</sup> Domstolen menade att ramvattendirektivets artikel 7.2 ålägger medlemsstaterna skyldigheter beträffande det resultat som ska uppnås (bland annat att medlemsstaternas vattenförekomster ska uppfylla de specifika målen i artikel 4) och att dessa skyldigheter hade formulerats klart och otvetydigt.<sup>1323</sup> Generaladvokaten Eleanor Sharpston gick även ett steg längre i sitt yttrande i

1319 WFD, skälen (30).

1320 CIS, rapport no 11, *Planning process*, s. 9.

1321 COM(2012) 670 final. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), s. 3.

1322 Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg* punkten 63.

1323 Mål C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg*, punkten 75.

målet, då hon menade att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 2 i förening med artikel 4, åläggs precisa skyldigheter, som ska uppfyllas inom en viss tidsfrist och som också kan skapa rättigheter för enskilda.<sup>1324</sup> Mot bakgrund av att C-32/05 främst handlade om krav på dricksvattenförekomster är det emellertid osäkert huruvida domstolens uttalanden om att de skyldigheter som följer av direktivet är klara och otvetydiga, även omfattar de ekologiska målen i artikel 4. I C-43/10 refererar dock domstolen till miljömålen i artikel 4 som vattenkvalitetsnormer som ska vara uppfyllda vid ett visst datum.<sup>1325</sup> Domstolen kopplar i samma mål samman förvaltningsplanen med en skyldighet för medlemsstaterna att vidta relevanta åtgärder för att nå direktivets miljömål.<sup>1326</sup> Även i C-43/10 var generaladvokaten tydlig med att miljömålen i artikel 4 ska uppnås.<sup>1327</sup>

Generaladvokaten Niilo Jääskinen menade i mål C-461/13 att uttrycket ”vid genomförande av”, i artikel 4.1, tydligt visar att lagstiftaren inte har begränsat sig till att föreskriva en skyldighet att anta storskaliga planer, utan att den haft för avsikt att föreskriva en skyldighet att fastställa *en koppling* mellan situationen beträffande särskilda vattenförekomster i ett avrinningsområde och ett avrinningsdistrikt och genomförandet av de mål som anges i artikel 4 i ramdirektivet, med iakttagande av syftet med ramdirektivet såsom det anges i artikel 1.<sup>1328</sup> Jääskinen hänvisar vidare till målet C-43/10 och påpekar att domstolen, i det målet, hänvisade till skyldigheten att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i ramdirektivet, vilken är tillämplig såväl under införlivandefristen som under övergångsperioden. Detta visar, enligt Jääskinen, den vikt som domstolen tillmäter genomförandet av målen i artikel 4, och bevarandet av deras tvingande karaktär.<sup>1329</sup> Mot bakgrund av ovan refererad praxis (samt generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i mål C-43/10) konkluderar Jääskinen att artikel 4.1 av domstolen har tolkats som en bestämmelse som *ålägger* medlemsstaterna skyldigheter att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de mål som anges i denna, nämligen att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster *och* uppnå en god status för dessa vattenförekomster före slutet av 2015.<sup>1330</sup>

Domstolen bekräftade Jääskinen slutsats, såtillvida att den konstaterade att de miljömål som medlemsstaterna är skyldiga att uppnå anges i artikel 4.1.<sup>1331</sup> Det är, uttryckte domstolen, enligt lydelsen i artikel 4.1 a, vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna som medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att

1324 Generaladvokaten Eleanor Sharpstons förslag till avgörande, föredraget den 18 maj 2006, i mål C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 75.

1325 C-43/10 *kommissionen mot Grekland* punkten 46.

1326 C-43/10 *kommissionen mot Grekland* punkten 52.

1327 Förslag till avgörande av generaladvokaten Juliane Kokott föredraget 13 oktober 2011 i mål C-43/10 *kommissionen mot Grekland*, punkten 59.

1328 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 71.

1329 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 72.

1330 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 74.

1331 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 38 och 39.

uppnå målen att förebygga en försämring samt skydda och förbättra ytvattenförekomsternas status. Domstolen menade i likhet med Jääskinen, att användningen av orden ”vid genomförande av” stödjer en tolkning som innebär att bestämmelsen innehåller skyldigheter som måste iakttas av behöriga myndigheter i samband med godkännandet av ett enskilt projekt inom ramen för lagstiftningen om vattenskydd.<sup>1332</sup>

Mycket tyder således på att domstolen betraktar målen i artikel 4 som klara och tydliga, något som har betydelse för vilka implementeringskrav som ställs. Det angivna målet måste, till att börja med, införlivas rättsligt.<sup>1333</sup> Domstolen har, som beskrivits ovan, vid flera tillfällen uttalat att det är fast rättspraxis att:

- Bestämmelser i ett direktiv ska genomföras med obestridligt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.
- Enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, kan inte anses som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget.<sup>1334</sup>
- Dessutom är medlemsstaterna förpliktade att faktiskt uppnå resultat som formulerats klart och otvetydigt.<sup>1335</sup>

1332 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 33.

1333 Mål C-83/97 *kommissionen mot Tyskland*. Kommission väckte talan mot Tyskland för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, genom att inte inom implementeringstiden anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG). Enligt artikel 23 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga, samt genast underrätta kommissionen om detta. Kommissionen har inte fått något sådant meddelande. Den tyska regeringen menade att de tyska myndigheterna förberedde de bestämmelser som var nödvändiga för att följa direktivet, och att direktivet i avvaktan på att dessa bestämmelser antogs skulle tillämpas inom ramen för gällande bestämmelser. Bestämmelserna om skydd för arter var till stora delar redan införlivade genom den gällande förbunds lagen om naturskydd. Förbundsregeringen bestred förvisso inte att den inte har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att genomföra direktivet, men framhöll att direktivet, sedan implementeringstiden gått ut, har tillämpats direkt av de behöriga myndigheterna, samt att de befintliga nationella bestämmelserna tolkats i överensstämmelse med gemenskapsrätten. Domstolen konstaterade att det framgår av fast rättspraxis, att vanlig administrativ praxis (som genom sin natur fritt kan ändras av förvaltningen och som inte kungörs på ett fullgott sätt) inte kan anses som ett giltigt fullgörande av den skyldighet som EG-fördraget åligger de medlemsstater till vilka ett direktiv är riktat.

1334 C-159/99 *kommissionen mot Italien*, punkten 32 samt C-415/01 *kommissionen mot Belgien* punkten 21. Se även C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg* då den konstaterade att det i fördraget anges att medlemsstaterna får välja den form och det tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv som bäst säkerställer det resultat som de ska uppnå, att det förvisso inte alltid är nödvändigt att lagstifta för att införliva ett direktiv med nationell rätt, och att ett formellt återgivande av ett direktivs föreskrifter i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse inte alltid är nödvändigt. Icke desto mindre förutsätts en *effektiv garanti* för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut samt, då bestämmelsen syftar till att skapa rättigheter för enskilda, att den rättsliga situation som följer är tillräckligt klar och precis. Därtill måste de personer som berörs ges möjlighet att få *full kännedom om sina rättigheter* och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella (punkten 34).

1335 Mål C-494/01 *kommissionen mot Irland*.

Av domstolens fasta rättspraxis följer dessutom att ju snävare ett miljömål definierats, desto mindre tolkningsutrymme har medlemsstaterna vad gäller att tolka målets definition, och därmed dess uppnående.<sup>1336</sup> Därtill kommer att domstolen särskilt påpekat att genomförandet av de miljömål som anges i ramvattendirektivets artikel 4 inte får äventyras av en nationell åtgärd, även om den vidtagits före den 22 december 2009.<sup>1337</sup> Generaladvokaten Jääskinen konstaterar i sitt förslag till avgörande i mål C-461/13 att, även om strukturen i artikel 4 i ramdirektivet inte möjliggör någon lätt analys av dess bestämmelser, så innebär denna artikel en skyldighet för medlemsstaterna att tillgå alla medel i syfte att skydda, återställa och förbättra vattenförekomsterna, för att de slutligen ska uppnå en god status.<sup>1338</sup>

Domstolen uttalade sedermera, i mål C-461/13, att den berörda medlemsstaten är skyldig att inte lämna tillstånd till ett projekt när detta är ägnat att försämra den aktuella vattenförekomstens status *eller* äventyra uppnåendet av en god status för ytvattenförekomster. Domstolen tolkade artikel 4 som att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.<sup>1339</sup> Därmed har domstolen satt ned foten och förklarat att medlemsstaterna faktiskt är skyldiga att uppnå de resultat som uttryckts i direktivets artikel 4 och att det innebär att de inte heller får lämna tillstånd till projekt som äventyrar detta.

Det räcker sålunda inte med rättsligt införlivande. Själva resultatet måste faktiskt nås på så sätt att vattendragen uppnår en god status.

Ekelund Entson och Gipperth har granskat bland annat hur Finland, Norge, Danmark och Sverige uppfattat direktivets ”miljömål”.<sup>1340</sup> Om implementeringen innebär att den faktiska vattenstatusen ska vara uppnådd innan implementeringstiden gått ut eller om de handlar om att vid implementeringstidens utgång ha implementerat de åtgärder som långsiktigt kan medverka till en god vattenstatus.<sup>1341</sup> Författarna konstaterade att målet kommer till uttryck i samtliga de skandinaviska ländernas nationella lagstiftning genom att god status ska ha uppnåtts senast 2015 (2021), även om formuleringen skiljer sig mellan länderna. Samtliga de studerade länderna har valt att beakta målet om en god vattenstatus som direkt bindande för nationella myndigheter, även om materiella rättsregler som ålägger det allmänna eller enskilda att beakta målet saknas.<sup>1342</sup> I propositionen 2009/10:184 konstaterade också regeringen att:

1336 Se t.ex. C-60/01 *kommissionen mot Frankrike*.

1337 Mål C-43/10 *Nomarchiaki Afrodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* s.62. Domstolen hänvisar härvid till medlemsstaternas skyldighet att även under ett direktivs införlivandefrist avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet.

1338 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 58.

1339 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 50 och 51.

1340 Ekelund Entson och Gipperth (2010).

1341 Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 16 f.

1342 Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 102. I samband med detta påpekar författarna att så länge medlemsstaterna ändå genomdriver målet, behöver det inte vara ett egentligt problem.

Direktivets bestämmelser om icke-försämring och att nå målen är bindande för medlemsstaterna. Om målen inte vore bindande, skulle det inte finnas behov av bl.a. de undantag som artikeln anger i fråga om tidsfrister som kan förlängas i syfte att stegvis nå målen och om mindre stränga miljömål. Kravet på icke-försämring och de nämnda målen kommer i svensk rätt till uttryck som miljö kvalitetsnormer.<sup>1343</sup>

I sammanhanget bör det nämnas att det förekommit en diskussion om huruvida miljömålen i artikel 4 är att se som en så kallade ansträngningsförpliktelse eller en resultatförpliktelse. Bjällås och Fröberg kommer fram till att det handlar om en så kallad ansträngningsförpliktelse, som förpliktigar medlemsstaterna att anta och genomföra sådana åtgärdsprogram som, utifrån objektiva grunder, är tillräckliga för att nå de mål som medlemsstaten har satt upp för vattenförekomsterna.<sup>1344</sup> Denna slutsats baserar författarna på ordalydelsen i artikel 4.1 och artikel 11, karaktären hos miljömålet god ekologisk status samt det faktum att miljömålet är en bedömning utifrån ett antal kriterier baserade på antaganden om vad som är en god status. De menar att det inte går att säkerställa uppfyllandet av ekologisk status och att det heller inte alltid är möjligt att avgöra huruvida den eventuella bristen beror på mänsklig påverkan eller på något annat.<sup>1345</sup>

Bjällås och Fröberg påpekar i sammanhanget att det bör noteras att det är frågan om ett ramdirektiv som anger hur medlemsstaterna ska arbeta med vattenfrågor men att det inte funnits någon avsikt att i detalj reglera respektive medlemsstats vattenförvaltning.<sup>1346</sup> Jääskinen drar en annan slutsats av ramvattendirektivets tillkomst.<sup>1347</sup> Han menar att det framgår tydligt av förarbetena att ramvattendirektivet, i sin ursprungliga version, inte medförde någon skyldighet för medlemsstaterna att faktiskt uppnå de fastställda målen, beträffande vattenförekomsternas status,<sup>1348</sup> men att det vid en jämförelse av

1343 Prop. 2009/10:184, s. 41f.

1344 Alternativt menar de att det är en ansträngningsförpliktelse fram till år 2027, eftersom medlemsstaterna själva bestämmer om de ska skjuta på målen ytterligare, eller inte, fram till dess, och kan hänvisa till teknisk orimlighet, eller att det anses ekonomiskt oskäligt. De menar då att miljömålen först efter år 2027 får funktionen av resultatförpliktelse, eftersom medlemsstaternas möjligheter att skjuta på målen då begränsats väsentligt.

1345 Bjällås och Fröberg (2013), s. 24 ff. Författarnas hållning påminner mycket om t.ex. Krämer (2011), som kommer fram till en liknande slutsats. Krämer använder emellertid inte terminologin *best effort* respektive *result*, utan diskuterar kring huruvida det handlar om mål eller målsättning. Krämer menar att det inte framgår uttryckligen av direktivet huruvida god ytvattnenstatus är ett mål som medlemsstaterna måste uppnå, eller om det ska vara en målsättning. Krämer bygger sin argumentation på att direktivet (art 4.1.a.ii) anger att god ytvattnenstatus ska vara nådd senast 2015, men att artikel 4.4. medger att detta i vissa fall skjuts upp med 12 år (till 2027). Storbritannien och Nederländerna har, enligt Krämer, signalerat att det är för dyrt att nå god status redan år 2015 och använt sig av förlängningsmöjligheten till 2027. Dock, påpekar Krämer, anger inte direktivet vad som händer om man inte har nått en god status år 2027. Denna vaghet, menar han, minskar direktivets relevans, Krämer (2011), s. 256. Jag kan emellertid inte se något anmärkningsvärt i att direktivet inte anger vad som händer om "god status" inte uppnåtts senast 2027. Om direktivets krav inte implementerats inom utsatts tid innebär det att medlemslandet troligen gjort sig skyldigt till bristande implementering – så är fallet även utan att det anges uttryckliga följder i direktivet.

1346 Bjällås och Fröberg (2013), s. 26.

1347 Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkterna 60-64.

1348 Jääskinen hänvisar till ändring nr 42 och punkt 3.1 i Europaparlamentets rapport av den 8 juli 1998 om förslag och ändrade förslag till rådets direktiv om upprättande av en ram för gemen-

de efter varandra följande versionerna av artikel 4 emellertid följer en önskan om att konkretisera miljömålen:

Medlemsstaterna ska ...utarbete och genomföra de åtgärdsprogram som är nödvändiga för att förebygga försämring ...,<sup>1349</sup>

Den gemensamma ståndpunkten:

Medlemsstaterna ska sträva efter att uppnå följande mål ...<sup>1350</sup>

Kommissionens yttrande:

Medlemsstaterna ska säkerställa att de åtgärdsprogram som specificeras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten genomförs ...<sup>1351</sup>

Den slutligen antagna lydelsen:

Vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt ska medlemsstaterna.

Vid godkännandet av det gemensamma utkastet välkomnade Europaparlamentet att texten förstärktes i det gemensamma utkastet, i syfte att förtydliga miljömålen och ge dem en mer tvingande karaktär.<sup>1352</sup>

Ovanstående diskussion kan tyckas överspelad i ljuset av domen i målet C- 461/13. Diskussionen om *best effort* eller *result* kan dock fortfarande vara relevant, men i en helt

---

skapsåtgärder på området för vattenpolitik (KOM(97)0049 - C4-0192/97, KOM(97)0614 - C4-0120/98 och KOM(98)0076 - C4-0121/98 - 97/0067(SYN)), dokument A4-0261/98.

1349 Jääskinen hänvisar till KOM(97) 49 slutlig.

1350 Jääskinen hänvisar till artikel 4 i den version som följde av den gemensamma ståndpunkten (EG) nr 41/1999 av den 22 oktober 1999 antagen av rådet, i enlighet med det i artikel 251 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen angivna förfarandet (EGT C 343, s. 1).

1351 Jääskinen hänvisar till artikel 4 i ramdirektivet för vatten, i den version som anges i kommissionens yttrande enligt artikel 251.2 c i EG-fördraget om Europaparlamentets ändringar av rådets gemensamma ståndpunkt om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område KOM(97) 49 slutlig, KOM(97) 614 slutlig, KOM(98) 76 slutlig och KOM(99) 271 slutlig, med ändring av kommissionens förslag enligt artikel 250.2 i EG-fördraget, KOM/2000/0219 slutlig - COD 97/0067.

1352 Jääskinen hänvisar till Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förlikningskommitténs gemensamma utkast till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för unionsåtgärder på vattenpolitikens område (C5-0347/2000 - 1997/0067(COD)), dokument nr A5-0214/2000: "Den kompromiss som har nåtts beträffande målen och deras tvingande karaktär överensstämmer nästan helt med de principer som angavs i de ändringar som Europaparlamentet gjorde i den andra behandlingen. De olika skyldigheterna är nu formulerade som tvingande ("Medlemsstaterna ska ... se till ... skydda ... hindra etc."). Europaparlamentets delegation opponerade sig med framgång mot rådets önskan att förringa skyldigheterna genom att på de olika punkterna tillägga orden "när detta är möjligt" (Förslag till avgörande av generaladvokaten Niilo Jääskinen föredraget den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, not 43).

annan situation, nämligen gällande vad som är ursäktligt vid bristande implementering. Detta analyseras ingående av van Kempen i syfte att förklara domstolens praxis.<sup>1353</sup> van Kempen utvecklar i artikeln en analysmetod<sup>1354</sup> för att avgöra huruvida det handlar om *best effort* eller *result* och analyserar härefter några av målen i ramvattendirektivets artikel 4.<sup>1355</sup> Det bör härvid poängteras att en av de viktigaste av van Kempens slutsatser är att det är omöjligt att uttala sig om vilket som är ”lättast” för en medlemsstat att leva upp till (dvs. vilket som innebär minst krav); om det är lättast att vara tvungen att hela tiden göra sitt bästa eller om det är lättast att nå ett visst resultat. Resultatet av van Kempens analys är emellertid att såväl målet om god kemisk status som målet om god ekologisk status handlar om *resultat*:

There are no hints that the obligation should be one of best efforts. Therefore, it can be concluded that this obligation is indeed one of results.<sup>1356</sup>

Det är viktigt att ytterligare framhålla att van Kempens artikel inte handlar om krav på implementering, utan om myntets andra sida; vad som godtas som ursäkter för *bristande implementering*. Det är en teori om hur domstolens praxis kan förklaras. Det bör också hållas i minnet att EU-domstolen är mycket motvilligt inställd till att acceptera medlemsstaternas ursäkter för att inte följa sina unionsrättsliga förpliktelser.<sup>1357</sup>

1353 van Kempen (2012). Han menar att skillnaden mellan de båda typerna av krav ligger i vilka ursäkter en medlemsstat med framgång kan presentera i en stämning inför EU-domstolen, om den inte skulle nå direktivbestämmelsens mål. Om det är en *result*-skyldighet så måste medlemsstaterna göra allt som är möjligt för att nå resultatet, om det är en *best effort*-skyldighet så måste medlemsstaterna vidta alla rimliga åtgärder. van Kempen påpekar att domstolen i sin tolkning av direktiven i första hand utgår från ordalydelsen, och därefter gör en systematisk tolkning. I denna systematiska tolkning menar van Kempen att det avgörande är närvaron av vissa element i, eller i närheten av bestämmelsen som ska tolkas.

1354 Baserat på en analys av domstolens tolkningar i ett antal mål, utvecklar van Kempen en kvalificeringsmetod enligt vilken man, åtminstone grovt, ska kunna särskilja huruvida en viss skyldighet i ett direktiv (van Kempen understryker att det inte är möjligt att klassificera ett direktiv som helhet) är en *best effort*-skyldighet eller en *result*-skyldighet. Kvalificeringsmetoden består av ett antal steg:

1. Identifiera skyldigheten som ska kvalificeras.
2. Bestäm målet som skyldigheten syftar till att uppnå.
3. Avgör huruvida detta mål är formulerat klart och tydligt, på ett sätt som indikerar att detaljerade och precisa resultat måste nås.

- A. Om så är fallet, så är det ett tecken på att det är ett resultat som avses.

- B. Om så inte är fallet, så är det ett tecken på att det handlar om *best effort*.

4. Avgör om det finns ett visst datum innan vilket målet ska uppnås.

- A. Om så inte är fallet, så är det tecken på att det handlar om *best effort*.

- B. Om så är fallet, så talar det inte i någon riktning.

5. Avgör om skyldigheten följs av ett antal undantag, vilka ursäktar att en medlemsstat inte når resultatet.

- A. Om så är fallet, är det ett tecken på att det handlar om resultat.

- B. Om så inte är fallet, så talar det inte i någon riktning.

6. På basis av ovanstående tecken, avgör om det handlar om resultat eller *best effort*.

1355 van Kempen analyserar inte hela artikel 4, utan endast förpliktelserna att vidta åtgärder för att uppnå god kemisk status, god ekologisk status samt motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet, för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet.

1356 van Kempen (2012), s. 514 och 515.

1357 Jans och Vedder (2011), s. 142.

Ramvattendirektivets artikel 4 anger alltså resultaten som ska nås.<sup>1358</sup> De resultat som ska nås är:

- Ingen försämring (gäller med största sannolikhet direkt, dock senast från 22 december 2012).
- God ytvattenstatus, dvs. god ekologisk status (alternativt god ekologisk potential) och god kemisk status, senast den 22 december 2015.
- God grundvattenstatus, dvs. god kvantitativ grundvattenstatus och god kemisk grundvattenstatus, senast den 22 december 2015.

Även om god status inte behöver vara uppnådd förrän 2015 är det viktigt att notera att medlemsstaterna ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i ramvattendirektivets artikel 4, även före den 22 december 2009.<sup>1359</sup> Avgörandet i mål C-461/13 innebär också att målen får effekt för enskilda verksamheter. Detta eftersom förbudet mot försämring *och* skyldigheten till förbättring, enligt artikel 4 i ramdirektivet, är tillämpliga på förfaranden för godkännande av individuella projekt. Såvida inte ett undantag har medgivits i enlighet med tillämpliga bestämmelser i direktivet, har medlemsstaterna en skyldighet att vägra godkännande av ett individuellt projekt som kan äventyra ramvattendirektivets mål.<sup>1360</sup>

Ramvattendirektivet är antaget med artikel 175 i EG-fördraget (motsvarande art. 192 FEUF) som rättslig grund, vilket innebär att det är ett minimidirektiv och att medlemsstaterna därmed är fria att behålla eller införa strängare åtgärder än vad ramvattendirektivet anger, så länge det är samma slags åtgärder och de håller sig inom fördragets ramar.<sup>1361</sup>

### 12.8.2 Ramvattendirektivets miljö kvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet

Miljö kvalitetskraven i artikel 4 anger en viss kvalitet för en viss miljö som ska vara uppfylld senast vid en viss tidpunkt. Det handlar alltså om miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening. I den mån en anläggning och dess aktiviteter träffas av industriutsläppsdirektivet och dessa kan påverka miljö kvalitetskraven (inklusive försämringsförbudet) i ramvattendirektivets artikel 4, så måste kraven alltså kunna höjas över BAT.

Därtill kommer de bestämmelser i ramvattendirektivet som direkt tar sikte på i vilka fall kraven på utsläppskällor kan höjas över BAT-kraven, nämligen övergångsregeln i artikel 22.4 (fram till 22 december 2012 då åtgärdsprogrammen skulle vara operationella) och därefter artikel 10. Dessa bestämmelser har förklarats ovan i kapitlet om ett kombinerat tillvägagångssätt.

Kortfattat innebär reglerna att innan ett kombinerat tillvägagångssätt skulle vara imple-

1358 Ekelund Entson och Gipperth (2010), s. 104, påpekar att det vid en närmare studie av ordalydelsen i målbestämmelsen visar sig att WFD:s miljömål har formulerats som miljö kvalitetskrav.

1359 Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl* punkten 60. Den 22 december 2009 löper fristen enligt artikel 13.6 i direktivet för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt ut.

1360 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 51.

1361 FEUF, artikel 193.



menterat 2012 så gällde artikel 22.4. Artikel 4 anger att miljömålen i artikel 4 skulle vara miljö kvalitetsmål i industriutsläppsdirektivets mening. Då sådana större anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet prövades skulle alltså kraven kunna sättas högre än BAT, om det fordras för att nå miljömålen.

När sedan åtgärdsprogrammen blivit operationella, senast den 22 december 2012, genom vilka det kombinerade tillvägagångssättet i artikel 10 ska genomföras, omfattar principen om att kunna höja kraven över BAT alla typer av utsläppskällor, även diffusa. Det innebär att principen om att höja kraven över BAT måste tillämpas, även då en tillståndsprövning inte är för handen. För att principen om att höja BAT ska kunna tillämpas med stöd av artikel 10 är det emellertid en förutsättning, att det är *utsläpp till ytvatten* som kan komma att medföra att något av miljömålen i artikel 4 inte klaras.

# 13. DET SVENSKA GENOMFÖRANDET AV RAMVATTENDIREKTIVET: LAGSTIFTNING

Som beskrivits ovan förutsätter Ramvattendirektivet att förvaltningsarbetet utgår från faktiska miljöförhållanden och siktar mot önskade förhållanden. Detta är ett reaktörsrelaterat angreppssätt som skiljer sig från den traditionella aktörsrelaterade utgångspunkten i svensk miljö rätt, nämligen störningskällorna.<sup>1362</sup> I åtgärdsprogrammen ska vissa grundläggande åtgärder anges och göras operationella. Beträffande de kompletterande åtgärderna har medlemsstaterna emellertid en viss frihet. De miljö kvalitetskrav som direktivet ställer måste vara uppfyllda vid en viss tidpunkt. Dessa krav behöver införlivas med svensk rätt så att den angivna miljö kvaliteten verkligen får ett rättsligt skydd. Därtill måste de krav som kan behöva ställas på de aktörer som påverkar vattenkvaliteten definieras och synliggöras. Särskilt viktigt är att kraven synliggörs för dem det berör.<sup>1363</sup> Hur detta slutligen sker är en politisk fråga, som hänger samman med hur våra politiker anser att bördan av kostnader ska fördelas. De grundläggande åtgärderna i åtgärdsprogrammen måste förvisso vidtas – men *hur* de vidtas är även det en politisk fråga. Att nyttjandet av vatten i framtiden kommer att vara förenat med kostnader för att skydda och förbättra vattnets kemiska och ekologiska kvalitet är förutsett i ramvattendirektivet. Därav kravet på att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster, inklusive miljö- och resurskostnader. Det är emellertid viktigt att i alla fall initialt utgå från att detta är två separata frågor (även om båda hanteras av ramvattendirektivet). Den ena frågan rör vilka åtgärder som måste vidtas för att skydda och förbättra våra vatten. Den andra handlar om vem eller vilka som ska stå kostnaden för åtgärderna.<sup>1364</sup> Miljö kvalitetskraven handlar om den första frågan. Den andra frågan ligger dock enligt direktivet, i alla fall delvis, inom ramen för grundläggande åtgärder.

## 13.1 Hur Sverige organiserat förvaltningen

Ramvattendirektivet har införlivats i svensk rätt huvudsakligen med bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen) samt genom föreskrifter från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) och från de fem

---

1362 Om förhållandet, se t.ex. SOU 2002:105, s. 57.

1363 Se operationaliseringskedjan, t.ex. Gipperth (1999).

1364 Även om det enkla svaret är att förorenaren betalar-principen ska tillämpas, så kompliceras svaret genast av att just den principen inte är så enkel att tillämpa. Principen ger inga entydiga svar om t.ex. vem som verkligen är att anse som förorenaren (t.ex. den som utvinner en resurs eller den som använder den?), för vad betalning ska ske (t.ex. för att reparera en skada eller för att motverka en skada, för all skada eller för det som går utöver vad man fått tillstånd till?) och till vem betalning ska ske (t.ex. till staten eller till den som drabbats?). För en diskussion om förorenaren betalar-principen, se t.ex. Bugge (2009) och de Sadeleer (2002).

vattendistriktet. I vattenförvaltningsförordningen har Regeringen meddelat föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistriktet.

Fem *vattendistrikt* har bildats: Bottenvikens vattendistrikt<sup>1365</sup>, Bottenhavets vattendistrikt,<sup>1366</sup> Norra Östersjöns vattendistrikt<sup>1367</sup>, Södra Östersjöns vattendistrikt<sup>1368</sup> och Västerhavets vattendistrikt<sup>1369</sup>.<sup>1370</sup> I varje vattendistrikt ingår det anslutande grundvattnet och det anslutande kustvattenområdet, ut till en nautisk mil utanför den så kallade baslinjen<sup>1371</sup>. En länsstyrelse i varje vattendistrikt ska vara *vattenmyndighet*. Dessa fem vattenmyndigheter ansvarar var för sig för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.<sup>1372</sup> Bestämmelser om vattenmyndigheterna finns i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.<sup>1373</sup> Av denna framgår bl.a. att de länsstyrelser som inte är vattenmyndigheter har en skyldighet att samarbeta med den vattenmyndighet som ansvarar för distriktet.<sup>1374</sup>

För varje vattenmyndighet ska det finnas en särskild *vattendelegation*, bestående av högst 11 ledamöter. Dessa utses av regeringen för en bestämd tid och ska bl.a. vara sakkunniga från länsstyrelser. Landshövdingen vid den länsstyrelse som är vattenmyndighet är delegationens ordförande.<sup>1375</sup> Vattendelegationens uppgift är att fatta beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde. När det gäller att utarbeta förslag till miljö kvalitetskrav (härvid har miljöbalkens konstruktion med miljö kvalitetsnormer använts), åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram, genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordningen inom delområden samt fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt får Vattendelegationen överlåta uppgifterna till länsstyrelsen. Detta är emellertid inte möjligt när det gäller att fatta själva beslutet om utfärdande av miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Sådana beslut ska fattas av vattendelegation.<sup>1376</sup> I administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön fattar länsstyrelsen beslut.<sup>1377</sup>

### 13.1.1 Vattenförvaltningens arbetscykel

Vad gäller själva förvaltningen av vattenkvaliteten hänvisar länsstyrelseinstruktionen till vattenförvaltningsförordningen.<sup>1378</sup> Av denna framgår att varje vattenmyndighet ska se

1365 Det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenviken. Med avrinningsområde avses ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta.

1366 Det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenhavet.

1367 Det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i södra Ålands hav eller norra Gotlandshavet.

1368 Det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i västra Gotlandshavet, östra Gotlandshavet, Bornholmshavet, Arkonahavet eller Öresund.

1369 Det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Västerhavet.

1370 5 kap. 10 § miljöbalken.

1371 Angående baslinjen; se lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

1372 5 kap. 11 § miljöbalken.

1373 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 2 kap. 3 §.

1374 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 27 §.

1375 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 25 §.

1376 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 24 §. Jämför även 26 §.

1377 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 24 §.

1378 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 23 §

till att de beskrivningar och analyser av distrikten som direktivet fordrar görs.<sup>1379</sup> Havs- och vattenmyndigheten ansvarar (tidigare gjorde Naturvårdsverket det) för att ta fram föreskrifter om hur och när beskrivningarna och analyserna ska utföras och redovisas.<sup>1380</sup> De utfärdade miljökvalitetsnormerna ska uppnås genom en sexårig vattenförvaltningscykel bestående av följande steg:

- Kartläggning och analys
- Kvalitetskrav
- Åtgärdsprogram
- Övervakning
- Förvaltningsplan
- Rapportering

Samverkan ska äga rum under hela förvaltningscykeln:

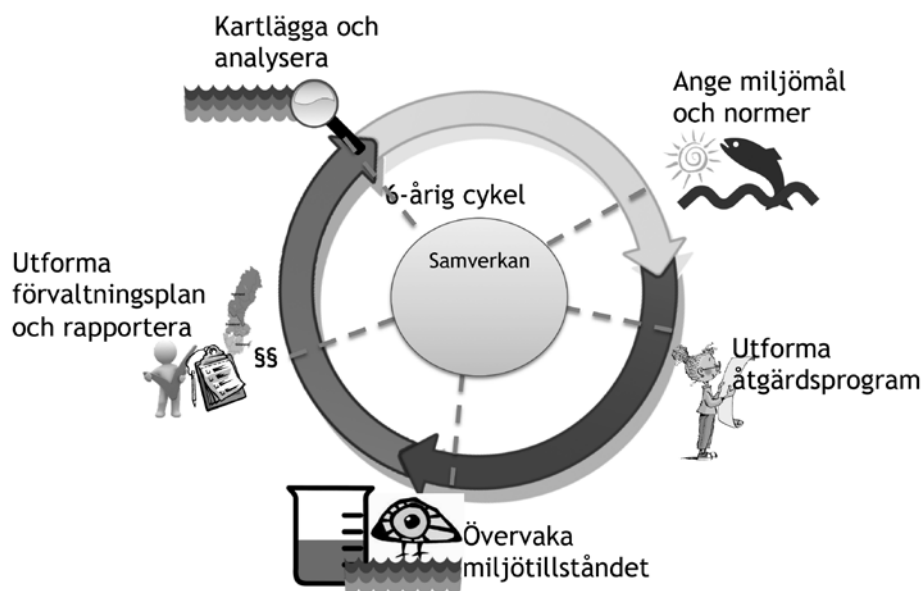


Fig. 2. Vattenförvaltningens arbetscykel.<sup>1381</sup>

1379 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 3 kap. 1-3 §§.

1380 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 3 kap., 4 §.

1381 Bilden är inspirerad av illustrationen på vattenmyndigheternas hemsida, som där gjorts av Kreation AB.

### 13.1.2 Förvaltningsplaner

Vattenmyndigheten ska sammanfatta information från förvaltningscykelns samtliga moment i en förvaltningsplan. Syftet är att det ska finnas ett lättillgängligt material för såväl myndigheter, intressenter som allmänhet. Förvaltningsplanen ska också kunna användas i rapporteringen till kommissionen.<sup>1382</sup>

Förvaltningsplaner regleras i vattenförvaltningsförordningens 5 kap. De ska innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet, och utformas på det sätt som är lämpligt, med hänsyn till förhållandena i olika avrinningsområden. Den första planen skulle vara färdig senast den 22 december 2009 och därefter revideras minst vart sjätte år.<sup>1383</sup>

Enligt direktivet måste allmänheten ges möjlighet att komma med synpunkter innan en slutlig version av förvaltningsplanen antas och medlemsstaterna ska uppmantra aktiv medverkan från samtliga berörda parter. Enligt vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna också planera sitt arbete, så att det möjliggör och uppmantrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.<sup>1384</sup>

Samverkan är alltså viktigt. I Sverige är bildandet av *vattenråd* ett sätt åstadkomma det. Vattenråd är det regionala och lokala forum där berörda aktörer kan mötas och diskutera gemensamma vattenfrågor. Vattenrådet är tänkt att vara ett samverkansorgan inom avrinningsområdet och fungera som länk mellan ansvariga myndigheter, berörda intressenter och allmänhet. Avsikten är att alla inom ett avrinningsområde ska kunna delta aktivt för att påverka vattenförvaltningens inriktning. Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna inom respektive vattendistriktet arbetar för att det ska bildas vattenråd inom varje avrinningsområde. I juni 2013 var antalet vattenråd i Sverige drygt 125 stycken.<sup>1385</sup>

Fyra grundkrav ställs på ett vattenråd.<sup>1386</sup>

1. Alla som berörs av vattnet ska få möjlighet att delta. Vattenrådets sammansättning ska spegla de lokala förutsättningarna och vattenområdets karaktär och kan bestå av företrädare för kommuner, jord- och skogsbruk, industri, rekreationsintressen, kraftintressen, ideella organisationer med flera. Alla behöver inte delta lika mycket i samtliga diskussioner utan man kan vara olika berörd i olika frågor.
2. Vattenråden ska kunna ta ett grepp om vattenflödet från källa till hav och ha en helhetssyn på inlandsvatten, kustvatten och grundvatten.
3. Vattenråden ska arbeta utifrån avrinningsområden, och inte administrativa gränser.
4. Vattenråden ska vara beredda på att delta i samverkan – både i samråd och med aktivt engagemang – med vattenmyndigheten och länsstyrelserna.

1382 NFS 2008:18.

1383 5 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen.

1384 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

1385 Information från Vattenmyndigheternas hemsida.

1386 Ibid.

### 13.2 Kartläggning och analys

Kartläggningen av vattenförekomsterna börjar med att dessa avgränsas och statusbedöms. Påverkan på vattenförekomsten ska analyseras, liksom möjligheterna att nå god status till 2015. Av vattenförvaltningsförordningen 3 kap. 1 § framgår att varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet görs:

- En beskrivning och analys av distriktet i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG.
- En kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets tillstånd som ska utföras i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG och särskilt beakta sådana ämnen som anges i bilaga I i direktiv 2008/105/EG.
- En ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i direktiv 2000/60/EG.

#### 13.2.1 Karaktärisering

Under karakteriseringsarbetet har befintliga data om tillstånd och påverkan sammanställts för landets vattenförekomster. Föreskrifter för karaktärisering har tagits fram av Naturvårdsverket beträffande ytvatten och av Sveriges geologiska undersökning beträffande grundvatten.<sup>1387</sup> Det är inte möjligt att inom en kort tidsrymd karaktärisera alla vattenförekomster i ett land med så många vattendrag och sjöar och dessutom en lång havskust som Sverige. Därför har det skett ett urval av vilka vatten som är med i inledningsfasen.<sup>1388</sup>

Av Naturvårdsverkets föreskrifter framgår att vattendragens och sjöarnas fysiska struktur utgör ett huvudkriterium vid indelning i rapporteringsförekomster.<sup>1389</sup> Grunden för identifieringen av rapporteringsförekomster utgörs av sjöar större än eller lika med 1 km<sup>2</sup> och vattendrag längre än eller lika med 15 km. Även vattendrag kortare än 15 km kan utgöra egna rapporteringsförekomster om de ligger nedströms ett vattendrag som är längre än 15 km eller en sjö (större än 1 km<sup>2</sup>). Detta för att bibehålla ett sammanhängande hydrografiskt nätverk. Oaktat detta kan vattendrag delas in i rapporteringsförekomster kortare än 15 km, då det är befogat utifrån skillnader i status- och påverkansklassning. Stora sjöar kan delas in i bassänger som utgör egna rapporteringsförekomster, beroende på skillnader i status- och påverkansklassning.<sup>1390</sup>

För grundvatten ska föreskrifter från Sveriges geologiska undersökning tillämpas, då

1387 NFS 2006:1, Naturvårdsverkets föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön respektive SGU-FS 2006:1, Sveriges geologiska undersökning föreskrifter om kartläggning och analys av grundvatten enligt förordning (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Se även Naturvårdsverkets handbok 2007:3.

1388 Information från Vattenmyndighetens hemsida.

1389 En rapporteringsförekomst är en ytvattenförekomst som ska rapporteras till EU enligt 9 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

1390 NFS 2006:1, bilaga 4. Rapporteringsförekomster för kustvatten och vatten i övergångszon skapas mellan kustlinjen och 1 nautisk mil (NM) utifrån Havsområdesregistret (SMHI). Rapporteringsförekomster för havsområden (utsjöområden) skapas mellan 1 och 12 NM utanför baslinjen för varje distrikt för uppföljning av kemisk status (bilaga 4).

vattenmyndigheten tar fram och redovisar uppgifter om grundvattenmagasin.<sup>1391</sup> Föreskrifterna gäller för grundvattenmagasin där uttag av grundvatten är större än 10 m<sup>3</sup> per dygn eller där dricksvattenuttag för fler än 50 personer görs (eller avses göras i framtiden) eller där betydande påverkan på anslutande ytvattenförekomst kan ske.<sup>1392</sup> Avgränsningen motsvarar alltså dricksvattendirektivets tillämpningsområde.

Inom Sveriges fem vattendistrikt finns 117 huvudavrinningsområden med 23 418 ytvattenförekomster och 3 023 grundvattenförekomster.<sup>1393</sup>

Varje ytvattenförekomst ska ges en typtillhörighet.<sup>1394</sup> En typgrupp definieras som en samling vattenförekomster som tillhör samma vattentyp och som har samma grad och typ av påverkan.<sup>1395</sup> Istället för att beskriva tillståndet i enskilda vattenförekomster kan man då beskriva tillståndet för en typgrupp av vattenförekomster. Tilldelningen av typtillhörigheter görs genom att ange limnisk region och limnisk typ.<sup>1396</sup> Inom samma typgrupp ska det alltså finnas vattenförekomster som liknar varandra.

Nedan kommer jag, med utgångspunkt i ovanstående dokument (alltså såväl de rättsliga som de rådgivande), att redogöra för hur statusklassificeringen går till samt hur kvalitetskraven bestäms för olika typer av vattenförekomster. Inledningsvis beskrivs hur statusklassificeringen går till, eftersom det är denna som sedan ligger till grund för kvalitetskraven.

### 13.3 Statusklassificering för ytvattenförekomster

Medlemsländerna ska senast år 2015 uppnå *god ytvattenstatus*.<sup>1397</sup> Ytvattenstatusen bestäms av vattenförekomstens ekologiska status *eller* dess kemiska status, beroende på vilkendera

1391 SGU-FS 2006:1.

1392 SGU-FS 2006:1, 1 §.

1393 Vattenmyndigheternas fakta om distrikten, [online] <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/fakta-om-distrikten/Pages/default.aspx>, senast besökt den 4 januari 2015.

1394 NFS 2006:1, 5 §.

1395 För vattentyper se NFS 2006:1.

1396 De limniska regionerna framgår av NFS 2006:1, bilaga 1. Enligt denna indelas Sveriges limniska ytvattenförekomster i sju ekoregioner: 1. Fjällen över trädgränsen; 2. Norrlands inland, under trädgränsen över högsta kustlinjen; 3. Norrland kust, under högsta kustlinjen; 4. Sydöst, söder om norrlandsgränsen, inom vattendelaren till Östersjön, under 200 m.ö.h.; 5. Södra Sverige, Skåne, Blekinges kust och del av Öland; 6. Sydväst, söder om norrlandsgränsen, inom vattendelaren till Västerhavet, under 200 m.ö.h.; 7. Sydsvenska höglandet, söder om norrlandsgränsen, över 200 m.ö.h. Ekoregionbeteckning anges med S för sjö eller V för vattendrag följt av regionbeteckning med nummer. Exempel: En sjö belägen i region 3 (Norrlands kust) betecknas S3. De limniska typerna framgår av tabellerna i NFS 2006:1, bilaga 2. Tabellerna anger de indelningskriterier för hydromorfologiska egenskaper som ska tillämpas vid typklassning av sjöar respektive vattendrag. De beteckningar som anges för ett av kriterierna ska anges som index. *Sjöar*: Maximalt *djup* på över 5 m (D), maxdjup på 5 m eller därunder (d); *yta* som är större än 10 km<sup>2</sup> (S), yta som är 10 km<sup>2</sup> eller mindre (s); *humushalt* som är högre än 50 mg Pt/l (H), humushalt som är 50 mg Pt/l eller lägre (h); en *kalkhalt* som är högre än 1,0 mekv alk (K), en kalkhalt som är eller understiger 1,0 mekv alk (k). *Vattendrag*: Om *tillrinningsområdet* är större än 15 km<sup>2</sup> (S), om det lika med eller är mindre än 15 km<sup>2</sup> (s); om *humushalten* är högre än 50 mg Pt/l (H), om lika med eller mindre än 50 mg Pt/l (h); om *kalkhalten* är högre än 1,0 mekv alk (K), om kalkhalten är lika med eller understiger 1,0 mekv alk (k). Detta hydromorfologiska index tillsammans med ekoregionsbeteckningen i bilaga 1 utgör typbeteckningen för en sjö eller ett vattendrag. Exempel: En sjö belägen i ekoregion 2 med djup större än 5 meter och en yta större än 10 km<sup>2</sup>, men med låg humushalt och alkalinitet ges beteckningen S2(DShk). De marina typernas utbredning anges i föreskriftens bilaga 3.

1397 WFD, artikel 4.

som är sämst.<sup>1398</sup> För att direktivets resultat ska nås måste alltså först såväl kemisk status som ekologisk status fastställas, för att det sedan ska vara möjligt att avgöra vilka krav som måste ställas, dels för att förhindra försämring, dels för att förbättra vattenförekomster vars status underskrider god status.

Det är vattenmyndigheten som ska klassificera ytvattenförekomsternas ekologiska status eller potential och deras kemiska ytvattenstatus.<sup>1399</sup> Vid klassificeringen utgick vattenmyndigheterna från Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2008:1, numer ersatt av HVMFS 2013:19), och de klassgränser som i föreskriften angavs för olika kvalitetsfaktorer och de för dem styrande parametrarna.<sup>1400</sup> Ekologisk status och potential ska klassificeras utifrån så kallade bedömningsgrunder, och kemisk status ska klassificeras utifrån givna värden. Som vägledning i vattenmyndigheternas arbete med att bestämma, fastställa och följa upp kvalitetskrav för ytvattenförekomster har Naturvårdsverket gett ut en handbok, 2007:4, *Bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag*.

Som beskrivs ovan finns det enligt priordirektivet en möjlighet att ange blandningszoner nära utsläppspunkter. Detta eftersom det helt enkelt inte går att på ett enhetligt sätt beskriva hur olika substanser från ett utsläpp kommer att fördela sig i en recipient. Beroende på utsläppets temperatur, densitet och olika ämnens fettlöslighet kommer det att ta olika lång tid innan jämvikt inställer sig och en påverkan kan beräknas. Enligt Naturvårdsverket kommer blandningszoner att behöva användas när mätvärden ska användas, oavsett om det handlar om att fastställa klassgränser eller miljökvalitetskrav. Det kan också komma att behövas vid andra typer av rättsligt bindande beslut (t.ex. vid tillståndsärenden). Det är också viktigt att beakta hur olika ämnen fördelar sig för att kunna skapa ett relevant övervakningsprogram.<sup>1401</sup> Av vattenförvaltningsförordningen framgår det av bilaga 1 att i den information som ska finnas med i förvaltningsplanerna för vattendistriktet, så ska det finnas information om blandningszoner; om huruvida sådana zoner har tillämpats.

### 13.3.1 Konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten

Vattenmyndigheten kan förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad. Förutsättningen för att förklaras kraftigt modifierad är att vattenförekomsten fått en väsentligen ändrad fysisk karaktär, till följd av en mänsklig verksamhet. Det måste handla om ett visst definierat slag av förändring som har ett stort samhällsekonomiskt intresse. Förändringen måste vara permanent och nyttan av denna ska, av kostnadsskäl eller av tekniska skäl, inte vara möjlig att uppnå på ett sätt som är bättre för miljön. Förändringarna ska också ha medfört att vattnets ekologi har påverkats negativt och att den ekologiska statusen är sämre än god.<sup>1402</sup>

Sådana vattenförekomster ska uppnå en god ekologisk potential. Att uppnå en god ekologisk potential innebär kortfattat att vattnet ska uppnå så god ekologisk kvalitet som

1398 WFD, artikel 2 (17).

1399 NFS 2008:1, 2 kap. 1 §.

1400 NFS 2008:1 har ersatts av HVMFS 2013:19, *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten*. Eftersom klassificeringen i första förvaltningscykeln faktiskt skedde utifrån NFS 2008:1 hänvisas fortsättningsvis till Naturvårdsverkets föreskrifter. Observera dock att HVMFS 2013:19 är de föreskrifter som nu gäller. HVMFS 2013:19 har även ändrats genom HVMFS 2015:4.

1401 Naturvårdsverket, rapport 5973 (juni 2009) s. 16.

1402 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 4 kap. 3 §.



möjligt, utan att åtgärderna har en alltför stor negativ inverkan på den verksamhet som ligger till grund för förklarandet av att det är konstgjort eller modifierat vatten.<sup>1403</sup>

En vattenförekomst kan förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad om de hydro-morfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas, på ett betydande sätt, negativt påverka.<sup>1404</sup>

1. Miljön i stort.
2. Sjöfart eller hamnanläggning.
3. Rekreativintressen.
4. Kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet för vilken vatten lagras (till exempel kraftproduktion, bevattning och dricksvattenförsörjning).
5. Verksamhet för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering.
6. Annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt (dvs. andra lika viktiga, hållbara utvecklingsverksamheter. Se ovan om hur konstgjorda och modifierade vatten hanteras enligt ramvattendirektivet).

För att komma fram till vilka vattenförekomster som kan förklaras vara konstgjorda eller kraftigt modifierade finns vägledningsdokument.<sup>1405</sup> Utpekandet görs efter ett antal bedömningssteg.

Först identifieras de vattenförekomster som kan komma ifråga. Om en vattenförekomsts ekologiska status är god eller bättre, klassificeras vattenförekomsten som naturlig. Om statusen är sämre än god, går man vidare genom att beakta den fysiska påverkan som eventuellt finns från olika verksamheter. Det handlar alltså om att analysera de mänskliga orsakerna till att vattenförekomstens status är sämre än god och härvid bedöma huruvida vattenförekomsten är utsatt för morfologiska förändringar eller flödes- och nivåförändringar. Om det inte beror på den typen av mänskliga orsaker klassificeras vattenförekomsten fortfarande som naturlig. Om vattenförekomsten är utsatt för mänskligt orsakade morfologiska förändringar, eller flödes- och nivåförändringar, är nästa steg att bedöma huruvida förändringarna är så stora att de utgör en *väsentlig fysisk karaktärsförändring*. Detta bedöms enligt ett antal kriterier. Om något av kriterierna uppfylls klassificeras vattenförekomsten som preliminärt kraftigt modifierad (pKMOV). I annat fall klassificeras vattenförekomsten fortfarande som naturlig.

Om vattenförekomsten bedöms som (pKMOV) går man vidare i bedömningen genom att analysera vilka konsekvenser det skulle få för aktuell verksamhet (eller för miljön i

1403 God ekologisk potential definieras huvudsakligen av de ekologiskt betydande åtgärder som är tekniskt genomförbara utan att orsaka en betydande negativ påverkan på verksamheten. Definitionen återfinns i WFD, artikel 2.23, som hänvisar till klassificeringen i enlighet med de relevanta bestämmelserna i direktivets bilaga V.

1404 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 4 kap. 3 §.

1405 Se t.ex. Naturvårdsverkets handbok 2007:4 om status, potential och kvalitetskrav för sjöar, kustvatten och vatten i övergångszon, Naturvårdsverkets förslag till identifiering och förklarande av kraftigt modifierade och konstgjorda vatten samt EU:s vägledningsdokument om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten.

stort) om man vidtog de åtgärder som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status. Det är den konsekvensbedömningen som leder fram till huruvida en vattenförekomst ska klassas som kraftigt modifierad eller inte.

En sådan konsekvensbedömning inleds med att göra en bedömning av vilka fysiska förbättringsåtgärder som är nödvändiga för att vattenförekomsten ska kunna uppnå en god ekologisk status samt vad dessa åtgärder kommer att kosta. Härefter bedöms om de fysiska förbättringsåtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status kommer att få en betydande negativ inverkan på miljön i stort *eller* på den verksamhet som ligger till grund för att vattenförekomsten pekats ut som pKMV.

Om åtgärderna inte kommer att få en betydande negativ inverkan klassas vattenförekomsten som naturlig. Om åtgärderna har en sådan betydande negativ inverkan återstår att bedöma om den samhällsnytta som uppstår på grund av att vattenförekomsten är kraftigt modifierad inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre för miljön. Skälen till att det inte går att uppnå samhällsnyttan på andra sätt kan vara såväl tekniska som ekonomiska. Om det inte är möjligt kan vattenförekomsten pekats ut som en kraftigt modifierad vattenförekomst.

Vattenmyndigheterna har i den första förvaltningscykeln använt ett förenklat förfarande vid konsekvensbedömningen av de fysiska förbättringsåtgärder som skulle behövas för att uppnå god ekologisk status i respektive pKMV. Anledningen är att det saknats ett fullgott underlag för att bedöma åtgärdsbehovet för alla sådana vattenförekomster och därmed också för att bedöma vilken inverkan nödvändiga åtgärder skulle få på verksamheterna. Under första förvaltningscykeln har vattenmyndigheterna därför valt att endast peka ut de vattenförekomster där det med säkerhet kan bedömas att fysiska förbättringsåtgärder skulle få en betydande negativ inverkan på miljön eller de aktuella verksamheterna och deras samhällsnytta.<sup>1406</sup>

Vid bedömningen av vilka pKMV som bör pekats ut som kraftigt modifierade har vattenmyndigheter istället tillämpat följande utgångspunkter:

- De pKMV som ingår i regelsystemet för vattenkraftverk som har en installerad effekt på 10 MW eller mer, fastställs som kraftigt modifierade vatten. Detta eftersom de fysiska förbättringsåtgärder som krävs för att uppnå god ekologisk status har bedömts få en betydande negativ inverkan på elförsörjning och möjligheter att producera reglerkraft samt miljön i stort.<sup>1407</sup>

1406 Vattenmyndigheten, Bottenviken, <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/bottenviken/be-slut-fp/beskrivning-vattendistriktet/Pages/kmv.aspx>

1407 Som grund för utpekandet av större vattenkraftverk har vattenmyndigheterna angett följande.

Vattenkraft är en verksamhet som bedöms ha stor samhällsnytta. Nyttan ligger i att den tillför förnybar elenergi och reglerkraft som kan balansera till exempel oreglerbar förnybar energi. Reglerbar kraft kan användas under perioder då konsumtionen överstiger produktionen. Vattenkraften kan snabbt tillföra stora mängder energi då konsumtionen ökar kraftigt eller då andra produktionskällor faller ifrån. Denna typ av reglering medför att vattendragens hydrologi och morfologi kan påverkas i större utsträckning, vilket i sin tur leder till följdverkningar på ekosystem och arter. Eftersom variationen i kraftverkskonstruktion ofta är stor är det svårt att generalisera den småskaliga vattenkraften. Vattenmyndigheten har utifrån Energimyndighetens rekommendation gjort bedömningen att bevarande av reglerkraften är mer angelägen än en generell tillgång på förnybar elenergi, även om båda samhällsnyttorna är viktiga. Den

- De pKMV som innehåller en hamn som bedömts vara av nationell betydelse fastställs som kraftigt modifierade vatten. Här har de fysiska förbättringsåtgärder som krävs för att uppnå god ekologisk status bedömts få en betydande negativ inverkan på hamnverksamhet och sjöfart samt miljön i stort.<sup>1408</sup>

största volymen reglerkraft finns att hämta i den storskaliga vattenkraften med installerad effekt över 10 MW. I vattenförekomster i anslutning till sådana verksamheter, bedöms det därför generellt innebära en väsentlig negativ påverkan på specificerad verksamhet och miljön i stort att vidta åtgärder som medför en signifikant inverkan på förmågan att tillföra reglerkraft. I denna förvaltningscykel har Vattenmyndigheten därför prioriterat bedömningen av kraftigt modifierade vattenförekomster till sådana med storskaliga vattenkraftverksamheter.

De vattenförekomster som innehåller småskaliga vattenkraftverk kommer att behöva utredas närmare avseende fysisk påverkan, påverkan på ekologisk status samt övriga kriterium. Vattenmyndigheten har som utgångspunkt att alla vattenförekomster med ett eller flera kraftverk bör bedömas för att konstatera om de utgör kraftigt modifierade vattenförekomster eller inte. I dag saknas tillräcklig information om hur man reglerar vattenkraftverken samt dess konkreta miljöpåverkan i de enskilda fallen. I vissa fall kommer vattenförekomster att uppnå god ekologisk status trots att det förekommer småskalig vattenkraft, medan det i andra fall kan bli aktuellt med ett KMV-förklarande. I ytterligare andra fall kan det visa sig att det är möjligt att vidta tillräckliga förbättringsåtgärder för att uppnå god ekologisk status, utan att det får en betydande negativ inverkan på den aktuella vattenkraftanläggningen. I samverkan med vattenmyndigheterna i de nordiska länderna kommer ett arbete att genomföras för att hitta gemensamma riktlinjer för bedömningar av kraftigt modifierade vattenförekomster med avseende på vattenkraft. (Vattenmyndigheten, Bottenviken; [http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/bottenviken/ beslut-fp/ beskrivning-vattendistriktet/Pages/kmv.aspx](http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/bottenviken/beslut-fp/ beskrivning-vattendistriktet/Pages/kmv.aspx)).

- 1408 Som grund för utpekandet av hamnverksamhet har vattenmyndigheterna angett följande.

Även inom vattenförekomster för sjöar, övergångsvatten och kustvatten kan det förekomma kraftigt modifierade vattenförekomster, om de är påverkade av till exempel sjöfart och hamnar. I denna förvaltningscykel är det vissa hamnar av nationell betydelse som har bedömts ligga till grund för utpekanden av kraftigt modifierade vattenförekomster. Ofta innebär dessa verksamheter en fysisk påverkan i form av förändring av strandmiljön på grund av infrastruktur, muddring i hamnbassäng och farleder, ökad turbulens och grumling från bottensediment.

I dessa fall är oftast de åtgärder som behövs för att motverka verksamhetens negativa inverkan på den ekologiska statusen att ta bort själva förutsättningarna för verksamheten, det vill säga muddrade farleder, kajer, bryggor och strandskoningar m.m. Transport med båt innebär oftast ett mer energieffektivt transportsätt än vägtransporter, med mindre utsläpp växthusgaser per transporterad tonkilometer. Även detta har betydelse för bedömningen av om de åtgärder som skulle behövas för att uppnå god ekologisk status i dessa vattenförekomster får en betydande negativ påverkan på verksamhet med stor samhällsnytta och på miljön i stort. Även för hamnverksamhet behöver närmare riktlinjer för utpekande av kraftigt modifierade vatten utvecklas under nästa förvaltningscykel. Vissa andra typer av expansiva och hårt exploaterade kustområden kan också utgöra möjliga kraftigt modifierade vatten men resonemanget kring dessa är ännu outvecklat och måste utvecklas med riktlinjer under kommande förvaltningscykel. (Vattenmyndigheten, Bottenviken; <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/bottenviken/ beslut-fp/ beskrivning-vattendistriktet/Pages/kmv.aspx>).

Vattenmyndigheterna menar att de pKMV som inte uppfyller ovanstående kriterier, behöver utredas noggrannare med avseende på vilka fysiska förbättringsåtgärder som skulle krävas för att uppnå god ekologisk status samt graden av negativ påverkan på verksamheten och miljön i stort. Sådana utredningar ska genomföras i nästa förvaltningscykel och kommer enligt vattenmyndigheterna sannolikt att leda till att även andra vattenförekomster kan pekats ut som kraftigt modifierade.<sup>1409</sup>

Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna menar (antagligen som en följd av det förenklade förfarandet) att riktlinjerna såväl för hur undantag ska fastställas som för kraftigt modifierade vatten samt konstgjorda vatten, är i behov av översyn. De menar att vissa klassificeringar har gjorts med stort inslag av subjektiva bedömningar som bygger på kvalitativ analys. Exempelvis har hamnar pekats ut som samhällsviktiga funktioner utan en föregående analys av deras faktiska vikt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. De båda myndigheterna pekar på vikten av att tydliggöra att avgränsningen av kraftigt modifierade vatten huvudsakligen bygger på ekonomiska värderingar, och inte på naturvetenskapliga.<sup>1410</sup>

### 13.3.1.1 Ekologisk potential

Vid klassificering av ekologisk potential används kvalitetsfaktorerna för den ytvattenkategori som bäst stämmer överens med den konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomsten. Först måste kvalitetsfaktorerna delas upp i kvalitetsfaktorer som bedöms vara påverkade av vattenförekomstens konstgjorda eller modifierade karaktär och de faktorer som inte bedöms påverkade.

De kvalitetsfaktorer som inte bedöms vara påverkade klassificeras utifrån de ”vanliga” bedömningsgrunderna för jämförbar ytvattenkategori. Även om det handlar om ett kraftigt modifierat eller konstgjort vatten, så gäller alltså samma gränser som annars för god ekologisk status för de kvalitetsfaktorer som inte berörs av hydromorfologisk påverkan.<sup>1411</sup> Skillnaden är att statusklasserna benämns något annorlunda:<sup>1412</sup>

- Hög status motsvarar maximal potential.
- God status motsvarar god potential.
- Måttlig status motsvarar måttlig potential.
- Otillfredsställande status motsvarar otillfredsställande potential.
- Dålig status motsvarar dålig potential.

1409 Vattenmyndigheten, Bottenviken; <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/bottenviken/beslut-fp/beskrivning-vattendistriktet/Pages/kmv.aspx>

1410 Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna, Rapport 2012-05-14, Dnr 537-2113-12, s. 13.

1411 NFS 2008:1 och Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 17. Som exempel i handboken anges att man i vissa fall kan notera att fiskfaunan i en reglerad vattenförekomst påverkas av en damm, samtidigt som antalet kiselalger inte berörs. Se även Naturvårdsverkets *Att identifiera och förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord* Sammandrag från vägledningsdokument nr 4, enligt EU:s gemensamma genomförandestrategi för ramdirektivet för vatten 2008-02-08.

1412 NFS 2008:1, 2 kap. 4 §.

De kvalitetsfaktorer som bedöms vara påverkade av en ytvattenförekomst ska konstgjorda eller modifierade karaktär ska klassificeras på följande sätt:<sup>1413</sup>

1. Gränsen mellan maximal och god potential ska fastställas till de ekologiska förhållanden som bedöms följa efter det att alla mildrande hydromorfologiska åtgärder har vidtagits. Dessa förhållanden får uppskattas genom en expertbedömning. Till mildrande hydromorfologiska åtgärder ska inte räknas åtgärder som, på ett betydande sätt, negativt påverkar orsaken till ytvattenförekomstens konstgjorda eller modifierade karaktär.<sup>1414</sup>
2. 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. Dessa förhållanden får uppskattas genom en expertbedömning.
3. För att klassificera måttlig, otillfredsställande och dålig potential används de kvalitetsfaktorer som inte bedöms vara påverkade av en ytvattenförekomst ska konstgjorda eller modifierade karaktär. I de fall då ingen kvalitetsfaktor kan bedömas vara opåverkad av ytvattenförekomstens konstgjorda eller modifierade karaktär ska en expertbedömning göras.

För konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster har det inte funnits några nationella bedömningsgrunder framtagna för den första förvaltningscykeln. Statusklassificeringen har därför grundats på definitionen av god ekologisk potential respektive måttlig ekologisk potential. Enligt Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna behöver nationella riktlinjer tas fram beträffande hur ekologisk potential ska bedömas.<sup>1415</sup> Det finns vissa vattenförekomster som är så kraftigt påverkade att de aldrig kan förväntas nå god status eller där andra samhällsintressen väger tyngre, eller åtgärderna blir för dyra i förhållande till miljönyttan. Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna poängterar här vikten av att fokus inte endast läggs vid utarbetande av undantag till följd av påverkan från vattenkraft. Som exempel på andra källor till påverkan som är för kraftig för att god status ska kunna nås, anges påverkan från jordbruk samt äldre och omfattande utsläpp av miljögifter.<sup>1416</sup>

Frågan är då vilken ytvattenkategoris kvalitetsfaktorer som ska användas, dvs. vilken

1413 NFS 2008:1, 2 kap, 5 §.

1414 Gränsen mellan maximal potential och god potential fastställs genom att bestämma vilka förhållanden som råder, när de biologiska kvalitetsfaktorerna endast påverkas av vattenförekomstens förändrade eller konstgjorda karaktär. Denna förändrade eller konstgjorda karaktär ska vara förorsakad av den verksamhet som motiverat att vattenförekomsten anses vara ett kraftigt modifierat eller konstgjort vatten. Huruvida det handlar om maximal eller god potential får bestämmas först efter att man tagit hänsyn till de förbättringar som kan uppnås om alla mildrande åtgärder vidtagits. Dessa åtgärder ska i sin tur endast vara sådana som inte har betydande negativ effekt på ändamålet för modifieringen (Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 23). Som allmänt råd till 2 kap. 5 § anger Naturvårdsverket att uppskattningen av de förhållanden som motsvarar gränsen mellan maximal och god potential respektive gränsen mellan god och måttlig potential bör göras utifrån den vägledning som finns beskriven i EUvägledning 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*.

1415 Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna, Rapport 2012-05-14, Dnr 537-2113-12, s. 13.

1416 Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna, Rapport 2012-05-14, Dnr 537-2113-12, s. 13.

ytvattenkategori som bäst stämmer överens med den konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomsten.<sup>1417</sup> Enligt Naturvårdsverkets handbok 2007:4<sup>1418</sup> måste det därför bedömas huruvida modifieringen resulterat i att vattenförekomsten ändrat kategori eller inte. En vattenförekomst som trots modifiering inte ändrat kategori kan t.ex. utgöras av ett vattendrag som efteråt fortfarande kan anses likna ett vattendrag, medan en vattenförekomst som ändrat kategori t.ex. kan utgöras av ett vattendrag som efter modifiering mest påminner om en sjö.<sup>1419</sup> Enligt Naturvårdsverkets handbok måste här en bedömning göras om huruvida kvalitetsfaktorerna antagit ett nytt jämviktsläge enligt den nya kategorin. Om vattenförekomsten inte kan hänföras till en kategori eller typ, enligt bedömningsgrunder, kan inga parametrar statusklassificeras utifrån bedömningsgrunderna. Det framhålls att frågan om ett nytt jämviktsläge antagits eller inte är en svår bedömning, som måste göras i form av en expertbedömning. En förutsättning är att ekologin med tiden bedöms ha anpassats så att kvalitetsfaktorerna i princip motsvarar de som skulle kunna förväntas i en naturlig vattenförekomst som är i samma kategori. Detta inträffar dock inte alltid, även om det hunnit gå lång tid sedan vattenförekomsten ändrade kategori. Tvärtom tycks till exempel flödesregleringen i kraftverks- och regleringsmagasin fungera som en konstant störning på strändernas biodiversitet även på längre sikt. I en större studie av strandvegetation på reglerade stränder i norra Sverige kunde t.ex. inga tecken på långsiktig återhämtning i artrikedom upptäckas.<sup>1420</sup> I handboken presenteras ett övergripande schema för klassificering av kraftigt modifierade och konstgjorda vatten, enligt nedan:<sup>1421</sup>

Steg ett innefattar en bedömning av vilka kvalitetsfaktorer som är påverkade respektive icke påverkade av den hydromorfologiska modifieringen. Bedömningen görs genom expertbedömning utifrån befintligt underlag som t.ex. påverkansanalys och bedömningsgrunder. De särskilda syntetiska förorenande ämnena får aldrig bedömas som påverkade, medan de särskilda icke-syntetiska förorenande ämnena i vissa fall kan bedömas som påverkade.

Det andra steget utgår från bedömningen i steg ett (A resp. B, nedan).

#### **A. Icke påverkade kvalitetsfaktorer:**

*Alt 1. Ändrad kategori:* Använd expertbedömning

*Alt 2. Ej ändrad kategori:* Översatt status till potential via bedömningsgrunder.

#### **B. Påverkade kvalitetsfaktorer:**

- Bedöm det tillstånd som förväntas efter det att alla mildrande åtgärder (som inte har betydande negativ effekt på ändamålet för modifieringen) har vidtagits = *Maximal potential*
- Bedöm det tillstånd som förväntas efter det att alla mildrande åtgärder som bedöms ha en betydande ekologisk effekt vidtagits = *God potential*

1417 Se t.ex. Bjällås och Fröberg (2013), s. 45. Författarna ger som exempel att ett dämt vattendrag, såsom en kraftverksdam, sannolikt liknar en sjö mer än en flod, och påpekar i sammanhanget att denna bedömning antagligen inte är helt enkel att göra, eftersom ett dämt vattendrag många gånger har egenskaper som varken liknar en sjö eller ett vattendrag.

1418 Naturvårdsverket (handbok 2007:4).

1419 Naturvårdsverket (handbok 2007:4), s. 42 f.

1420 Naturvårdsverket (handbok 2007:4), s. 43, som i sin tur refererar till Nilsson, Jansson och Zinko (1997).

1421 Naturvårdsverket (handbok 2007:4), s. 43.

- För övriga klasser används om möjligt kvalitetsfaktorer som inte är påverkade av modifieringen. I annat fall får en expertbedömning göras.

För de kvalitetsfaktorer som inte berörs av hydromorfologisk påverkan, i ett kraftigt modifierat eller konstgjort vatten, gäller dock samma gränser som för god ekologisk status. Man kan i vissa fall exempelvis notera att fiskfaunan i en reglerad vattenförekost påverkas av en damm, samtidigt som antalet kiselalger inte berörs.<sup>1422</sup>

### 13.3.2 Ekologisk status

Vad som är god ekologisk status ges i grunden av faktorerna i ramvattendirektivets bilaga V (se ovan).<sup>1423</sup> Bilagans innehåll har implementerats i Sverige genom Naturvårdsverkets bedömningsgrunder (NFS 2008:1, numer ersatt av HVMFS 2013:19), som utgör underlag för såväl klassificeringen av status som bestämmandet av kvalitetskrav. Bedömningsgrunder har emellertid inte tagits fram för samtliga de normativa beskrivningar som anges i ramvattendirektivets bilaga V. I Naturvårdsverkets handbok (2007:4) förklaras detta med att det i en del fall har berott på bristande underlag och att vissa normativa beskrivningar i bilagan inte bedömts vara relevanta som miljöindikatorer. Detta kan vara på grund av för stor variation eller för att de inte ansetts indikera något miljöproblem i svenska förhållanden. Naturvårdsverket poängterar i sammanhanget att parametrar i framtiden kan komma att tillföras, bytas ut eller tas bort, vartefter deras värde som miljöindikatorer klargörs eller mer data samlas in.<sup>1424</sup>

Naturvårdsverket menar vidare att en bedömning av varje kvalitetsfaktor som anges i ramvattendirektivets bilaga V ändå kan utföras utifrån de bedömningsgrunder som tagits fram.<sup>1425</sup> Enligt Naturvårdsverket har också den interkalibrering av medlemsstaternas bedömningsgrunder och klassgränser för de biologiska kvalitetsfaktorerna som ramvattendirektivet förskriver skett. Ett flertal typer och parametrar har interkalibrerats (alltså jämförts) med Sveriges grannländer som har jämförbara vatten. I vissa fall har gränserna justerats upp eller ner något, beroende på parameter, men i de flesta fall har Sveriges statusklassificering stämt väl överens med övriga relevanta länder.<sup>1426</sup>

Ekologisk status är resultatet av att klassificeringar för tre kvalitetsfaktorer vägs samman:

1. Biologiska kvalitetsfaktorer
2. Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer
3. Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer

Alla vägs emellertid inte samman samtidigt, utan ett visst mönster ska följas. Detta hänger samman med att biologiska kvalitetsfaktorer väger tyngst i ramvattendirektivet.<sup>1427</sup> Därför ska de biologiska kvalitetsfaktorerna vägas samman först.<sup>1428</sup> Om denna sammanvägning ger resultatet god eller hög status (alternativt god eller maximal potential), ska också de

1422 Naturvårdsverket (handbok 2007:4), s. 17.

1423 WFD, artikel 2 (22).

1424 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 20.

1425 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 20.

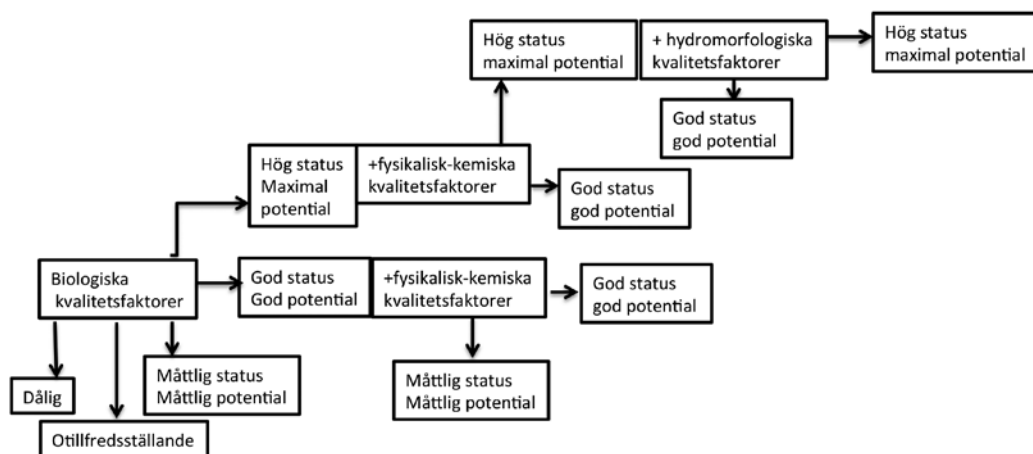
1426 Ibid.

1427 WFD, bilaga V, tabell 1.2.

1428 NFS 2008:1, 2 kap. 2 §.

fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna vägas samman. Först om detta ger resultatet hög status (alternativt maximal potential), ska de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna beaktas.

När kvalitetsfaktorerna vägs samman är den kvalitetsfaktor utslagsgivande, som klassificerats till sämst status eller potential.<sup>1429</sup> Som beskrevs ovan är det alltså den svagaste länken som blir bestämmande. Om de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna ger en klassificering som är sämre än god status, även om statusen för biologiska kvalitetsfaktorer klassificeras som hög eller god, blir alltså resultatet att den ekologiska statusen klassas som måttlig. De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna behöver då inte beaktas. Detta följer av principen ”sämst styr.” En begränsning ligger i att de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna endast kan försämra den ekologiska statusen från hög till god, eller från god till måttlig; och den ekologiska potentialen endast från maximal till god, eller från god till måttlig. På samma sätt kan de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna (som beaktas endast om man nått hög status/maximal potential efter att ha beaktat de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna) endast försämra den ekologiska statusen från hög till god, och den ekologiska potentialen endast från maximal till god.<sup>1430</sup>



**Figur 3.** Klassificering av ekologisk status och potential. Vid sammanvägning av kvalitetsfaktorer är den kvalitetsfaktor utslagsgivande, som klassificerats till sämst status eller potential. Först vägs de biologiska kvalitetsfaktorerna samman. Ger det resultatet god status/god potential eller hög status/maximal potential, ska även de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna vägas samman. De fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna kan endast försämra den ekologiska statusen/ekologiska potentialen från hög status/maximal potential till god status/potential eller från god status/potential till måttlig status/potential. Om resultatet bli hög status/maximal potential ska även de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna vägas samman. De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan endast försämra den ekologiska statusen/potentialen från hög/maximal till god status/potential.

1429 NFS 2008:1, 2 kap. 2 §.

1430 NFS 2008:1, 2 kap. 2 §.



Anledningen till denna konstruktion är, enligt Naturvårdsverket, att vattenförvaltningen i första hand syftar till att biologin ska må bra. Därför spelar det ingen roll vad de fysikalisk-kemiska eller hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna visar, om den biologiska endast är måttlig eller sämre. Man måste ändå upprätta ett åtgärdsprogram för att uppnå god status. Om en vattenförekomsts status ska kunna klassas som god eller hög, måste emellertid även de stödjande fysikalisk-kemiska respektive hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ha samma status.<sup>1431</sup>

Vid klassificeringen ska vissa bedömningsgrunder användas. Dessa finns i bilagorna 1-5 i Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1 (ersatt av HVMFS 2013:19).<sup>1432</sup> För att klassificera en kvalitetsfaktor används ett antal olika parametrar.<sup>1433</sup> Nedan beskrivs dessa. Syftet är att åskådliggöra vilken typ av parametrar som det handlar om samt beskriva och förklara vilken typ av överväganden som ligger bakom användningen av olika parametrar. Ibland tydliggör själva metoden för klassificering (t.ex. formeln för att räkna ut referensvärden som sedan kan läsas av i tabeller som ett steg i själva klassningen) parametrarnas betydelse, varför även sådana redovisas i tämligen stor utsträckning. Eftersom de biologiska kvalitetsfaktorerna anses viktigast och är de som ska bedömas först, så låter jag dessa exemplifiera hur faktorer och parametrar kan se ut och beskriver dessa mer utförligt. Redogörelsen för övriga kvalitetsfaktorer är något mer kortfattad.

### 13.3.2.1 Biologiska kvalitetsfaktorer

De biologiska kvalitetsfaktorerna för sjöar och vattendrag är:

- Växtplankton i sjöar
- Makrofyter i sjöar
- Kiselalger i vattendrag
- Bottenfauna i sjöar
- Bottenfauna i vattendrag
- Fisk i sjöar
- Fisk i vattendrag

#### Biologiska kvalitetsfaktorer: växtplankton i sjöar

Förändringar i vattnets näringsstatus återspeglas snabbt i växtplanktons biomassa och artsamansättning. Att växtplankton reagerar snabbt på miljöförändringar gör att de är bra som en ”tidig varningsindikator”. Växtplankton används därför som indikator för att t.ex. följa ett återhämtningsförlopp efter närsaltreduktion eller för att följa ett försurningsförlopp eller som ett tidigt tecken på tilltagande näringsbelastning.<sup>1434</sup> En särskilt god indikator på tilltagande näringsnivåer är andelen cyanobakterier (vissa enskilda arter som kan utvecklas i

1431 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 22.

1432 NFS 2008:1, 2 kap. 3 §.

1433 NFS 2008:1, 2 kap. 2 § samt bilaga 1-5.

1434 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 10.

näringsfattiga vatten utgör undantag). Undantaget är sjöar med den encelliga algen gubbslem (*Gonyostomum semen*).<sup>1435</sup> I sådana sjöar finns inte den tydliga kopplingen mellan andelen cyanobakterier och tilltagande näring. Sjöar med mycket gubbslem finns framför allt i södra Sverige. För att gubbslem ska anses prägla en sjö, ska dess andel av totalbiomassan uppgå till minst 5 procent.<sup>1436</sup>

Ett tämligen enkelt sätt att överblicka den totala växtplanktonbiomassan i ett vatten är klorofyllbestämningar. Eftersom mängden klorofyll varierar avsevärt mellan olika planktongrupper kan man emellertid endast använda metoden som en indikation på den aktuella situationen.<sup>1437</sup> Vissa grupper av växtplankton (t.ex. cyanobakterier och kiselalger) försvinner så gott som helt i de allra suraste miljöerna. En drastisk nedgång av antalet arter av växtplankton är alltså en indikation på ett surt vatten.

För klassificering av växtplankton delas Sveriges sjöar in i fem typer<sup>1438</sup> med olika referensvärden.<sup>1439</sup> Typerna är baserade på de ekoregioner som anges i Naturvårdsverkets föreskrifter om kartläggning och analys<sup>1440</sup> samt sjöarnas humushalt (dvs. vattenfärgen<sup>1441</sup>). Sjöarna delas enligt föreskrifterna in i låg humushalt (h) och hög humushalt (H); gränsen går vid 50 mg Pt/l (milligram platina per liter). För klassificering av växtplankton har dock istället gränsen 30 mg Pt/l använts, vilken överensstämmer med den gräns som har använts för interkalibrering av klassificeringar mellan de nordiska länderna. Alla de sjöar som passar in i en av de erhållna sjötyperna får samma referensvärde för klassificering av växtplankton.<sup>1442</sup>

För klassificering av kvalitetsfaktorn växtplankton ska följande parametrar användas:<sup>1443</sup>

- Totalbiomassa av växtplankton. Totalbiomassa kan uttryckas som volymsenhet eller som massa då växtplankton antas ha samma täthet som vatten.

1435 Gubbslem är en vanligt förekommande encellig alg. Namnet kommer av att algcellen innehåller slembehållare som exploderar vid värme eller beröring. Sedan 1970-talet har blomningar påträffats i flera sjöar och under längre tidsperioder i Sverige och Finland. Vid blomningar kan slemmet orsaka klåda och hudirritation om man badar i vattnet. Genom att de har flageller kan de simma. På dagen håller de sig närmare ytan, där ljuset tillåter dem fotosyntetisera, och på natten simmar de djupare, för att kunna ta upp närsalter från näringsrika bottenvatten. Förmodligen används slemtrådarna såväl som skydd mot rovdjur, som för att skada konkurrenter. Gubbslem tillhör klassen nälflagellater. Det finns även marina släkter. (Wikipedia; <http://sv.wikipedia.org/wiki/Gubbslem>).

1436 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 10 f.

1437 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 11.

1438 Se NFS 2008:1, bilaga 1, tabell 1.1

1439 Typer för växtplankton är: Fjällen ovan trädgränsen, Norrland klara sjöar, Norrland humösa sjöar, södra Sverige klara sjöar, södra Sverige humösa sjöar.

1440 NFS 2006:1.

1441 Brunfärgningen av vatten beror på utlakning av brunfärgade humusämnen (som bildas vid nedbrytning av döda växt- och djurrester) från marken. I näringsfattiga och sura sjöar används färgvärdet huvudsakligen som ett mått på humuskoncentrationen; vid försurning ändras färgvärdet genom att humusämnena avfärgas. Färgvärdet kan bestämmas genom absorptionsmätning i ett optiskt instrument, eller genom att jämföra vattenfärgen med färgen hos kalibrerade lösningar av platinaklorid. Färgvärdet uttrycks som milligram platina per liter, mg Pt/l. Normalvärdet för svenska insjöar ligger mellan 10 och 80 mg Pt/l. Dricksvatten har ett normalt färgvärde på ca 5 mg Pt/l. (Göta älvs vattenvårdsförbunds hemsida; besökt den 22 juli 2013 [on line]: <http://www.gotaalvvvf.org/resultat/begreppsforklaringar/fargtal.4.271d6b7512e53cf0cf98000886.html>)

1442 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 14.

1443 NFS 2008:1, bilaga 1, avsnitt 1.1 samt Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 12 f.

- Andel cyanobakterier (blågrönalger) dvs. procentandel cyanobakterier.
- Trofiskt planktonindex (TPI) baserat på indikatorarter i en skala från –3 till 3.
- Klorofyll (främst som screeningmetod i avsaknad av växtplanktonanalys).

För bedömning av surhet/försurning:

- Artantal

För *totalbiomassa* ska ett medelvärde av minst tre års data användas för klassificeringen. Den ekologiska kvalitetskvoten (EK) för biomassa räknas ut genom att referensvärdet divideras med medelvärdet observerad totalbiomassa.<sup>1444</sup>

För *andel cyanobakterier* bestäms biomassan av cyanobakterier och divideras sedan med den totala biomassan. Detta ger andelen cyanobakterier (blågrönalger). Ett medelvärde av minst tre års data ska användas för klassificeringen.

*Antalet växtplanktonarter* bestäms i syfte att bedöma vattnets surhet. Antalet arter ska framför allt bedömas om man misstänker att en sjö är utsatt för försurning, eftersom indikatorn är svårtolkad och mycket beroende av analysansträngning. Om annan metod än den som krävs enligt föreskriften har använts, kan en expertbedömning göras.<sup>1445</sup> Artantalet indikerar endast surhet, inte huruvida surheten beror på naturlig surhet eller antropogent orsakad försurning.<sup>1446</sup>

*Trofiskt planktonindex* beräknas enligt en viss formel, med bl.a. artantal och biomassa per liter för art som ingående faktorer.

Om det inte finns data för att kunna göra en klassificering med parametrarna totalbiomassa, andel cyanobakterier och trofiskt planktonindex, får vattenmyndigheten göra en klassificering genom att bara använda klorofyll. Detta eftersom det är möjligt att på ett översiktligt sätt mäta biomassan av planktiska alger genom analys av algernas innehåll av klorofyll a. Analysen ger emellertid inga detaljerade kunskaper om strukturerna i växtplanktonsamhället. Klorofyllhalten bestäms då enligt standard och den ekologiska kvalitetskvoten beräknas genom att referensvärdet divideras med den observerade klorofyllhalten.<sup>1447</sup> I tabell 1.8. till bilaga 1 i NFS 2008:1 (numer ersatt av HVMFS 2013:19) återfinns referensvärden och klassgränser för klassificering av status med avseende på klorofyll.

Parametrarna beräknas och uttrycks sedan som ekologisk kvalitetskvot (EK), också detta enligt angivna formler. Tabeller anger sedan klassgränserna som ska användas vid klassificering av respektive parameter. Status för kvalitetsfaktorn växtplankton i sjöar bestäms sedan av den sammanvägda statusen för parametrarna för näringsförhållanden eller av resultatet för klassificeringen av försurning beroende på vilken som är sämst.<sup>1448</sup> Vissa krav på underlagsdata anges och sedan följer tabeller med referensvärden och klassgränser för klassificering av parametrarna.

1444 Referensvärden och klassgränser för klassificering av parametern totalbiomassa finns i tabell 1.1. till NFS 2008:1.

1445 Om en expertbedömning görs är det emellertid viktigt att vara medveten om att, om bara dominerande arter har räknats, erhålls ett avsevärt lägre artantal än om rätt metod använts; något som alltså påverkar klassificeringen.

1446 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 24.

1447 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 26.

1448 2008:1, bilaga 1, avsnitt 1.1.

EK-värdet för klassen ”hög status” är normerat till 0,5. På så sätt har viss hänsyn till variationen i referensdatamaterialet tagits.<sup>1449</sup> Med fler mätningar får man en säkrare klassificering och ett osäkerhetsintervall i form av en standardavvikelse kan beräknas för aktuell parameter, i aktuell vattenförekomst. Därför ska ett medelvärde av data från minst tre år användas. Standardavvikelsen ger ett mått på hur osäker klassificeringen är. I de fall då ett osäkerhetsintervall kring den ekologiska kvalitetskvoten (EK) överlappar någon av klassgränserna mellan hög och god status, eller god och måttlig status, innebär det att det beräknade EK-värdet ligger mycket nära en klassgräns. Då måste en rimlighetsbedömning göras.<sup>1450</sup> En rimlighetsbedömning görs för att säkerställa att inga extrema händelser påverkar klassificeringen så att den blir felaktig. Hydrologiskt kraftigt avvikande perioder och enstaka punktutsläpp är exempel på sådana extrema händelser. I rimlighetsbedömningen ingår att man dels undersöker huruvida det är enstaka observationer eller år som avviker från det förväntade, dels jämför resultatet med t.ex. närliggande objekt inom den nationella miljöövervakningen. Vid en sådan jämförelse kan förhoppningsvis avvikande observationer förklaras med analysfel, inmatningsfel eller felklassificering etc., varefter avvikande observationer kan uteslutas om en bra motivering finns.<sup>1451</sup>

### **Biologiska kvalitetsfaktorer: vattenvegetation (makrofyter)**

Vattenvegetationen påverkar och blir påverkad av biologiska och hydrobiogeokemiska processer i sjöar. Olika växtarter har olika preferenser beträffande näringsstatus (främst kväve och fosfor), pH och alkalinitet. Detta gör att det går att ta fram indikatorvärden som kan läggas till grund för ett så kallat trofindex (TMI).<sup>1452</sup> Makrofyter anses, till skillnad från växtplankton, vara tröga i sin reaktion på förändringar i näringsstatus. Därför är förekomsten av makrofyter snarare ett mått på en tidigare näringsstatus än på den näringsstatus som råder vid inventeringstillfället. Naturvårdsverket påpekar att det är svårt att koppla förändringar i t.ex. den biologiska mångfalden till enskilda miljöförändringar, men att makrofytförekomsten i tidigare studier har visat sig vara en viktig indikator för sjöarnas näringsstatus (främst fosfor). Det är emellertid viktigt att betona, menar Naturvårdsverket, att det inte är fosforhalterna som sådana som styr indelningen i statusklasserna, utan förekomsten av vissa makrofyterarter och dessas förekomst längs fosforgradienten.<sup>1453</sup>

För att bedömningsgrunden för makrofyter i sjöar ska kunna tillämpas måste inventeringen ha inkluderat alla makrofyter, inklusive mossor och kransalger, förutom helofyter.<sup>1454</sup> Provtagningen ska genomföras under sensommaren när vattenvegetationen är färdigutvecklad och inventeringen ska göras både längs strandkanten och från båt, med hjälp av både vattenkikare och kratta.<sup>1455</sup>

1449 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 20.

1450 Naturvårdsverket handbok 2007:4 Bilaga A, s. 29. I tabell 1.5 i bilaga 1 till NFS 2008:1 finns referensvärden och klassgränser för klassificering av trofiskt planktonindex uttryckt som ekologisk kvalitetskvot (EK).

1451 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 48.

1452 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 34.

1453 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 34.

1454 Bland kärlväxterna är det enbart hydrofyterna som anses återspegla sjövattnets näringsstatus. Helofyterna utesluts därför från många indikatorsystem (Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 34).

1455 NFS 2008:1, bilaga 1, avsnitt 2.2 samt Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 35.

TMI svarar alltså på näringsstatus, i första hand totalfosfor, och baseras på att funna makrofyterarter (förutom helofyter) ges ett indikatorvärde längs en så kallad totalfosforgradient. Kärlväxter (helo- och hydrofyter), mossor och kransalger är de växter som inkluderas i beräkningen.<sup>1456</sup> För framtagningen av sjöarnas TMI krävs endast binära data (arterna finns/finns inte).<sup>1457</sup> TMI räknas sedan om till EK enligt en viss formel.<sup>1458</sup> Referensvärden och klassgränser för klassificering av makrofyter i sjöar återfinns i tabell 2.2. i NFS 2008:1 (numer ersatt av HVMFS 2013:19 som sedermera reviderats genom HVMFS 2015:4).

Om det beräknade EK-värdet ligger <0,05 enheter från någon av klassgränserna mellan hög och god status eller god och måttlig status innebär det att värdet ligger nära en klassgräns. Då ska en rimlighetsbedömning göras (se ovan), varvid den så kallade artlistan bör användas för att göra en säkrare klassificering av statusen.<sup>1459</sup> Artlistan tar upp de makrofyterarter som bör användas i kombination med sjöarnas trofindex, när dessa ligger nära en klassgräns, för att kunna skilja mellan olika klasser av status i de tre typerna.<sup>1460</sup>

Vidare framhåller Naturvårdsverket att om statusklassificeringen resulterar i måttlig eller sämre status, så kan det vara nödvändigt att göra en bedömning om det beror på övergödning som orsakas av människor eller om det beror på att sjön är naturligt näringsrik. Naturvårdsverket påpekar i sammanhanget att det inte är särskilt vanligt att sjöar har höga näringshalter naturligt. Ett sätt att bedöma detta är att jämföra med resultatet från bedömningsgrunden för fosfor, samt att titta på påverkan/belastning på vattenförekomsten. Som exempel på viktiga underlag (som tas fram i samband med karaktäriseringen) anger Naturvårdsverket källfördelningsdata, historiska data, etc. Om bedömningen blir att sjön är naturligt näringsrik, ska en revidering av referensvärdet för den specifika vattenförekomsten göras, utifrån vattenmyndighetens expertbedömning.<sup>1461</sup>

### Biologiska kvalitetsfaktorer: kiselalger i vattendrag

Påväxtalger<sup>1462</sup> spelar en viktig roll som primärproducenter i näringskedjan, särskilt i rinnande vatten. Bland påväxtalgerna är ofta kiselalger den dominerade gruppen. Kiselalger är goda indikatorer på vattenkvaliteten och används allmänt i Europa och andra delar av världen för att bedöma vattendrag.<sup>1463</sup> *Acidobiont* är huvudsakligen förekommande vid pH lägre än 5,5 (d.v.s. i sura miljöer), *Acidofil* vid pH lägre än 7 (dvs. nära neutrala och sura miljöer), *Circumneutral* vid pH-värden omkring 7 (dvs. i nära neutrala miljöer), *Alkalifil* vid pH högre än 7 (dvs. i nära neutrala och alkaliska miljöer) och *Alkalibiont* endast förekommande vid pH högre än 7 (dvs. i nära neutrala och alkaliska miljöer).<sup>1464</sup>

För kvalitetsfaktorn kiselalger ska följande parametrar klassificeras:<sup>1465</sup>

- 
- 1456 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 35.
  - 1457 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 35.
  - 1458 NFS 2008:1, bilaga 1, formel 2.2.
  - 1459 NFS 2008:1, Allmänna råd till bilaga 1 avsnitt 2.4 samt Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 41.
  - 1460 NFS 2008:1, bilaga 1, tabell 2a.
  - 1461 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 43.
  - 1462 Med påväxtalger avses de alger som växer på olika underlag i sjöar och vattendrag till skillnad från växtplankton som lever i den fria vattenmassan.
  - 1463 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 45.
  - 1464 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 48.
  - 1465 NFS 2008:1, bilaga 1, avsnitt 3.1.

- IPS (*Indice de Polluo-sensibilité Spécifique*). IPS visar näringsförhållanden och organisk påverkan. Det beräknas och uttrycks som ekologisk kvalitetskvot (EK).
- Surhetsindex ACID som visar på surheten. Surhetsindexet ger dock ingen status utan grupperar endast vattendraget i en pH-regim. ACID skiljer alltså inte på vad som är naturligt surt och antropogent försurat. För att avgöra det används de fysikalisk-kemiska bedömningsgrunderna för försurning.

Klassificeringarna med de två indexen fungerar i hela Sverige och samma referensvärde och klassgränser används i hela landet. Det är IPS som i huvudsak ska användas för klassificeringen men vissa stödparametrar kan också bedömmas för att få bättre underlag i tveksamma fall. Stödparametrarna är:

- %PT (*Pollution Tolerant values*).
- TDI (*Trophic Diatom Index*).

%PT och TDI visar på kiselalgens tolerans mot eutrofiering respektive organisk förorening.

Status för kvalitetsfaktorn kiselalger i vattendrag bestäms av status för IPS eller resultatet för klassificeringen av försurning, beroende på vilken som är sämst.<sup>1466</sup> Klassificeringen ska baseras på provtagningar och analyser enligt vissa metoder.<sup>1467</sup> Naturvårdsverket menar att ett prov per år, helst från sensommar/höst, är tillräckligt för att klassificera vattenkvaliteten, även om fler prov givetvis ger en säkrare klassificering. Vidare framhålls vikten av att kiselalgsanalysen sker på artnivå samt att utföraren har goda artkunskaper och använder sig av adekvat taxonomisk litteratur<sup>1468</sup>, eftersom den största felkällan ligger i identifieringen av arter.<sup>1469</sup> IPS beräknas sedan enligt en viss formel.<sup>1470</sup> Resultatet räknas om till EK genom att dividera beräknat IPS med referensvärdet.<sup>1471</sup>

Bedömning av surhet i vattendrag med hjälp av kiselalger (surhetsindex ACID) görs genom en indelning i fem surhetsklasser: ”alkaliskt”, ”nära neutralt”, ”måttligt surt”, ”surt” och ”mycket surt”. Surhetsklasserna<sup>1472</sup> visar på olika stadier av surhet och relaterar inte till status. Istället hänvisar surhetsklasserna till kiselalgernas reaktion på ett förändrat pH. Om vattendraget klassas i någon av surhetsklasserna måttligt surt eller surt indikerar detta sura förhållanden och då ska det göras en bedömning av huruvida detta beror på mänskligt orsakad försurning eller på att vattendraget är naturligt surt.<sup>1473</sup> En djupare analys bör då göras med hjälp av bedömningsgrunderna för försurning. Även här kan analysen förbättras, genom att bedöma påverkan eller belastning. Viktiga underlag här är

1466 NFS 2008:1, bilaga 1, avsnitt 3.1. samt Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 45.

1467 Enligt SS-EN 13946:2003 och SS-EN 14407:2005 eller med annan metod som ger likvärdiga resultat. Naturvårdsverket rekommenderar även senaste versionen av Naturvårdsverkets undersökningstyp: *Påväxt i rinnande vatten – kiselalgsanalys*.

1468 Beskrivet i Naturvårdsverkets undersökningstyp: *Påväxt i rinnande vatten – kiselalgsanalys*.

1469 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 46.

1470 NFS 2008:1, bilaga 1, formel 3.1.

1471 I NFS 2008:1, bilaga 1, tabell 3.1. återfinns referensvärden samt klassgränser för IPS för hela Sverige.

1472 Surhetsklasserna följer av tabell 3.2. i NFS 2008:1, bilaga 1.

1473 NFS 2008:1, 2 kap. 10 §.

t.ex. skogbrukets påverkan. Dessutom kan depositionsdata vara användbar om analyser av större områden ska göras.

Om bedömningen blir att vattendraget är naturligt surt, bör ett referensvärde för pH för vattenförekomsten beräknas. Referensvärdet för pH jämförs mot de pH-värden som motsvarar surhetsklasserna för kiselalger och den surhetsklass vars motsvarande intervall för medel-pH täcker det bedömda referensvärdet för pH motsvarar hög status. Nästföljande klasser motsvarar god, måttlig, otillfredsställande och dålig status i ordning efter fallande pH-värde. När statusklassificeringen resulterar i måttlig eller sämre status för IPS, kan det vara nödvändigt att göra en bedömning om det beror på mänskligt orsakad övergödning eller att vattendraget är naturligt näringsrikt. Naturvårdsverket påpekar också här att det inte är särskilt vanligt att vattendrag har höga näringshalter naturligt. För att bedöma detta kan man jämföra med resultatet för bedömningsgrunden för fosfor.<sup>1474</sup>

### Biologiska kvalitetsfaktorer: bottenfauna i sjöar

Olika typer av påverkan som t.ex. eutrofiering och surhet bidrar till att förändra artsammansättningen i bottenfaunan (bottenlevande, ryggradslösa djur) i sjöar och vattendrag. Belastningen förskjuter artsammansättningen mot en större dominans av toleranta arter. Inom Europa finns en lång tradition av att använda bottenfauna som indikator för förändringar i vattenmiljön och många länder har utvecklat egna bottenfaunaindex. Ett index sammanväger information från flera indikatortaxa (eller arter) och förenklar därigenom klassificeringen. På senare år har utvecklingen gått mot så kallade multimetriska index där information från flera olika enkla index eller parametrar sammanvägs. Fördelen är att medan vart och ett av dessa enkla index uppvisar en korrelation med en specifik påverkan, så kan ett multimetriskt index återspegla de enkla indexens olika aspekter. Det kan handla om artrikedom, diversitet, funktion och tolerans mot föroreningar.<sup>1475</sup>

När det gäller klassificering av bottenfauna delas Sveriges sjöar in i tre typer. Typerna är baserade på Illies ekoregioner.<sup>1476</sup> Enkelt uttryckt innebär det att Sverige delas in i tre regioner, dragna på diagonalen. Längst i nordväst det Boreala höglandet (Illes ekoregion 20<sup>1477</sup>), därefter nordöstra Sverige och Mellansverige som hör till den Fennoskandiska skölden (Illes ekoregion 22<sup>1478</sup>) och slutligen södra Sverige som räknas till Centralslätten (Illes ekoregion 14<sup>1479</sup>).

För att bedömningsgrunden för bottenfauna i sjöar ska kunna tillämpas ska provtagning och analys ha gjorts enligt vissa metoder och artbestämning ska ha gjorts enligt en standardiserad taxonomisk lista. Bottenfaunan klassificeras sedan genom att parametrarna ASPT, BQI och MILA beräknas och uttrycks som ekologisk kvalitetskvot.<sup>1480</sup>

**ASPT** (*Average Score Per Taxon*) är ett index där olika familjer av bottenfaunaorganismer får poäng efter deras känslighet mot en miljöpåverkan. Poängsystemet beaktar även påverkan

1474 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 50 f.

1475 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 51.

1476 Illies ekoregioner föreslås i WFD (karta A i direktivets bilaga XI) och bygger på en biogeografisk fördelning av bottenfaunan i 25 ekoregioner.

1477 Ekoregion 1 och 2 (delvis) enligt NFS 2006:1.

1478 Ekoregion 2 (delvis) och 3 enligt NFS 2006:1.

1479 Ekoregion 4, 5, 6 och 7 enligt NFS 2006:1.

1480 Dvs. SS EN-27828 eller med annan metod som ger likvärdiga resultat för prover i litoral och SS-028190, eller med annan metod som ger likvärdiga resultat för prover i profundal (NFS 2008:1, bilaga 1, del 4.2). Se tabell 4.6 i NFS 2008:1, bilaga 1.

från eutrofiering, förorening med syretärande ämnen och habitatförstörande påverkan som rätning/rensning (inklusive grumling). Vid klassificering i ASPT ser man alltså till skillnader i tolerans hos olika familjer av bottenfaunaorganiser (samt ordningen *Oligochaeta*, glattmaskar). Familjer med hög känslighet bidrar med höga poäng, medan familjer med hög tolerans bidrar med låga poäng (indikatorvärden).<sup>1481</sup> Indexvärdet för ASPT är ett medelvärde och beräknas genom att man lägger ihop poängen och dividerar summan med antalet ingående taxa (familjer).<sup>1482</sup> Därefter beräknas EK genom att beräknat ASPT divideras med referensvärdet för ekoregionen.<sup>1483</sup>

**BQI** (*Benthic Quality Index*) utnyttjar att olika fjädermyggarter är olika känsliga mot låga syrgashalter vid sjöbotten. Fjädermyggarterna används därför för att mäta tillståndet i sjöars djupbottenzon (profundal). Det beräknas utifrån förekomst och populationstäthet av olika indikator-taxa av fjädermygg-larver i proverna. EK beräknas sedan genom att dividera BQI med det referensvärde som gäller för ekoregionen ifråga.<sup>1484</sup>

**MILA** (*Multimetric Index for Lake Acidification*) påvisar surhet och är ett multimetriskt surhetsindex för sjöar som byggs upp av sex index. Dessa index är baserade på sjöars litoralfauna.<sup>1485</sup> De ingående indexen är:

1. Relativ abundans (procent) av dagsländor (*Ephemeroptera*)
2. Relativ abundans (procent) av tvåvingar (*Diptera*)
3. Antal taxa av snäckor (*Gastropoda*)
4. Antal taxa av dagsländor
5. Värdet för det engelska AWIC-indexet
6. Relativ abundans (procent) av predatorer i provet

Värden för dessa enkla index ska normaliseras så att var och en får ett värde mellan 0 och 10, därefter summeras värdena och en omskalning görs, genom att dividera summan av normaliserade indexvärden med antalet ingående enkla index och multiplicera detta medelvärde med 10.<sup>1486</sup>

ASPT visar alltså på allmän ekologisk kvalitet i litoralzonen, BQI visar eutrofiering i profundalzonen och MISA visar på surhetspåverkan. På samma sätt som beskrivits tidigare bör en djupare analys göras om sjön klassas i någon av surhetsklasserna surt, mycket surt eller extremt surt med MILA. Det ska då alltså göras en bedömning av huruvida surheten beror på mänskligt orsakad försurning. Status för kvalitetsfaktorn bottenfauna i sjöar bestäms av status för ASPT, BQI eller resultatet av klassificeringen för försurning, beroende på vilken som är sämst.<sup>1487</sup>

1481 Indikatorvärdena finns i tabell 4.1. i bilaga 1 till NFS 2008:1.

1482 NFS 2008:1, bilaga 1, del 4.3.1.

1483 Referensvärdet för regionen återfinns i tabell 4.2. i bilaga 1 i NFS 2008:1.

1484 NFS 2008:1, bilaga 1, formel 4.1.

1485 Litoral betecknar den del av en sjö eller ett hav som ligger närmast land.

1486 NFS 2008:1, bilaga 1, formel 4.2. Värdena framgår av tabell 4.4. i NFS 2008:1, bilaga 1.

1487 NFS 2008:1, bilaga 1, del 4.1.



### Biologiska kvalitetsfaktorer: bottenfauna i vattendrag

Motivet till att använda kvalitetsfaktorn ”bottenfauna i vattendrag” är detsamma som för ”bottenfauna i sjöar”. Det handlar om att använda kunskapen om hur olika typer miljöpåverkan inverkar på artsammansättningen i bottenfaunan. Bottenfauna i vattendrag ska klassificeras genom att parametrarna ASPT, DJ-index och MISA beräknas och uttrycks som EK.<sup>1488</sup> ASPT och MISA är desamma som för ”bottenfauna i sjöar” – dock med angivande av värden och referensvärden i specifika tabeller för ”bottenfauna i vattendrag”. DJ-index (Dahl & Johnson 2005) är ett multimetriskt index för att påvisa eutrofiering med fem ingående enkla index. De fem enkla indexen är följande.<sup>1489</sup>

1. Antal taxa av dag-, bäck- och nattsländor (*Ephemeroptera*, *Plecoptera* och *Trichoptera*)
2. Den relativa abundansen (procent) av kräftdjur (*Crustacea*)
3. Den relativa abundansen (procent) av dag-, bäck- och nattsländor
4. ASPT
5. Saprobie-indexet enligt Zelinka och Marvan (1961)

Var och en av dessa fem enkla index får ett värde som är 1, 2 eller 3.<sup>1490</sup> Sedan beräknas DJ-index genom att summera indexvärdena. Resultatet blir alltså minst 5 och maximalt 15. Ekologisk kvalitetskvot (EK) beräknas sedan genom att först subtrahera det beräknade DJ-indexet med fem, varefter differensen divideras med referensvärdet för den ekologiska zonen,<sup>1491</sup> sedan också detta subtraherats med 5.

ASPT visar på allmän ekologisk kvalitet, DJ-index är specifikt för eutrofiering och MISA visar på surhetspåverkan. För att bedöma den sammanvägda statusen för kvalitetsfaktorn bottenfauna används även här det index som har fått sämst statusklass.

För kvalitetsfaktorerna bottenfauna i sjöar och vattendrag samt växtplankton i sjöar finns surhetsklasser med samma benämningar som för kiselalger men eftersom bottenfaunan inte reagerar lika tidigt på ett sänkt pH som kiselalger så blir klassindelningen något olika. Att olika kvalitetsfaktorer är olika känsliga för påverkan innebär att olika kvalitetsfaktorer, i vissa fall, kommer att resultera i olika statusklasser för samma vattenförekomst. Detta är, enligt Naturvårdsverket, helt i linje med ramvattendirektivet, eftersom det är den biologiska responsen som ska mätas. Genom att man dessutom ska tillämpa principen om att sämst kvalitetsfaktor styr, så garanterar det att den känsligaste kvalitetsfaktorn skyddas.<sup>1492</sup>

### Biologiska kvalitetsfaktorer: fisk i sjöar

Vilka fiskarter som finns i en region beror på många olika faktorer. Såväl regionala processer (historiska händelser, artbildning och invandring) som lokala processer påverkar och är avgörande för vilka arter som kan etablera sig och leva tillsammans. Man hittar inte vilka

1488 NFS 2008:1, bilaga 1 del 5.1.

1489 Tabell 5.3. i bilaga 1 till NFS 2008:1.

1490 Enligt kriterierna i tabell 5.3. i NFS 2008:1.

1491 NFS 2008:1, bilaga 1, tabell 5.4.

1492 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 49.

fiskarter som helst i en sjö och den lokala artrikedomen kan inte vara högre än det totala antal arter i regionen. Antalet fiskarter i en enskild sjö är dessutom oftast lägre än det antal som förekommer inom vattensystemet.<sup>1493</sup>

För att kunna särskilja effekter av mänsklig påverkan (t.ex. försurning och eutrofiering) behöver man förstå fiskfaunans naturliga variation. Till att börja med, måste då de omgivningsfaktorer som har stor betydelse för regionala eller lokala processer identifieras. Sådana faktorer är det geografiska läget samt sjöns storlek, djup och form.<sup>1494</sup>

Den totala tätheten av fisk beror mer på sjöns näringstillgång, primärproduktion och tillgång till födoorganismer för fisken. Artrikedomen brukar vara lägre i sura och jonsvaga vatten. Inom familjen karpfiskar är det flera arter som inte förekommer när pH är lägre än 5,5-6. I svenska vatten är mört en sådan karaktärsart. Den har en stor geografisk utbredning och förekommer upp till altituder på 350-450 m över havet men mörtens romutveckling klarar inte pH lägre än 5,5. Det innebär att årsmedelvärdet av pH bör vara över 6 för att mörten ska finnas. Det finns också andra svenska fiskarter som på liknande sätt fungerar som surhetsindikatorer. Artsammansättningen kan också relateras till näringstillstånd och eutrofiering. Laxfiskar tenderar att dominera i de mest näringsfattiga sjöarna, sik- och abborrfiskar vid intermediära förhållanden och karpfiskar (till exempel braxen och björkna) i de mest näringsrika sjöarna.<sup>1495</sup>

Det finns ofta en betydande samvariation mellan naturgivna omgivningsfaktorer och mänsklig påverkan. Även i analys av den relativa betydelsen av olika faktorer för fisksamhällets artsammansättning så har sjöns area, djup, surhet och produktivitet stor betydelse, medan avrinningsområdets storlek och avstånd till andra sjöar har en, relativt sett, mindre betydelse. Av detta drar Fiskeriverket slutsatsen att artssammansättningen i små skogssjöar, beror mer av hur många och vilka arter som kan leva tillsammans, än av huruvida nya arter kan sprida sig från andra vatten.<sup>1496</sup>

Fisk i sjöar ska klassificeras genom att ett fiskindex, EQR8,<sup>1497</sup> med ingående parametrar beräknas.<sup>1498</sup> För att bedömningsgrunden ska kunna tillämpas måste sjön ha naturliga förutsättningar att hysa fisk. Ett sådant antagande kan grundas på historiska data eller på expertbedömning utifrån kännedom om förhållanden i liknande sjöar. Därtill ska underlagsdata ha samlats in genom standardiserat provfiske enligt viss metod.<sup>1499</sup> EQR8 utgår från observerade värden i åtta parametrar, varav alla primärt beräknas ur fångsten i standardiserat fiske med bottensatta nät. Om ytterligare någon art skulle fångas i pelagiska nät räknas den med i antal inhemska arter. De åtta par-

1493 Holmgren och Kinnerbäck et al. (2007), s. 10.

1494 Läget påverkar arters invandringshistoria och isolering, samt har betydelse för sjöns lokalklimat och produktionsförmåga, vilket i sin tur avgör vilka arter som är bäst anpassade. Härtill kommer att artantalet minskar med ökad breddgrad eller med ökad höjd över havet. Större sjöar erbjuder i allmänhet mer varierande livsutrymme och djupa, temperaturskiktade sjöar kan ge plats åt kallvattenanpassade arter. Fiskarter som dominerar i små och grunda sjöar utgör ofta en lägre andel av fisksamhället i större och djupare sjöar. Antalet fiskarter ökar generellt med sjöns area.

1495 Holmgren och Kinnerbäck et al. (2007), s. 10 f. Individtätheten och biomassan för mört (en karpfisk) kan emellertid vara minst lika hög som abborrens även i mesotrofa (måttligt näringsrika) sjöar.

1496 Holmgren och Kinnerbäck et al. (2007), s. 11.

1497 EQR= *Environmental Quality Ratio*.

1498 NFS 2008:1, bilaga 1, tabell 6.1.

1499 Standard SS-EN 14 757 eller med annan metod som ger likvärdiga resultat.

ametrarna handlar bl. a. om antal inhemska fiskarter, biomassa, diversitet, relativt antal inhemska arter, medelvikt på fångsten, antal potentiellt fiskätande abborfiskar och kvoten abborre/karpsfiskar.

Klassificeringen ska sedan ske i ett antal steg som resulterar i att ett sammanvägt fiskindex beräknas. Härfter kan statusklassen bestämmas med hjälp av angivna klassgränser.<sup>1500</sup> Enligt Naturvårdsverket har det, i översiktliga utvärderingar av hur de olika kvalitetsfaktorernas klassgränser förhåller sig till varandra, visat sig att fiskindexet ofta gett den lägsta statusen. Fiskindexet har alltså blivit utslagsgivande för klassificeringen av ekologisk status.<sup>1501</sup>

### **Biologiska kvalitetsfaktorer: fisk i vattendrag**

Den ursprungliga fiskfaunan i rinnande vatten påverkas huvudsakligen av tre kopplade faktorer: fiskens invandringshistoria efter istiden, olika arters anpassningsförmåga till fysiska och kemiska förutsättningar samt biologiska interaktioner. Även i vattendrag påverkas fiskfaunan av mänsklig aktivitet. Miljöstörningar som försurning, eutrofiering, fysiska ingrepp, kanalisering, dämningar för vattenkraft, skogsbruk m.m. har påverkat och påverkar fisk, liksom övrig fauna och flora. Påverkan är också här olika stark för olika arter, beroende på deras anpassning. Man kan alltså utifrån fiskfaunan på en given lokal få en indikation på hur pass påverkad faunan är av olika miljöstörningar.<sup>1502</sup>

Fisk i vattendrag ska klassificeras genom att fiskindex (vattendragsindex, VIX) med ingående parametrar beräknas.<sup>1503</sup> De sex parametrarna för det generella VIX handlar bl.a. om den sammanlagda tätheten av öring och lax, andelen toleranta individer, andel toleranta arter, andel intoleranta arter och andel laxfiskarter som reproducerar sig.<sup>1504</sup>

Även för fisk i vattendrag ska klassificeringen ske i ett antal steg som avslutas med en beräkning av index (VIX) och sidoindegen VIXsm som gäller surhet eller morfologisk påverkan samt VIXh som gäller hydrologisk påverkan.<sup>1505</sup> Om det generella VIX-värdet visar på måttlig status eller sämre bör man använda sidoindegen samt expertbedömning för att avgöra vilken påverkan det är som orsakar den försämrade statusen.<sup>1506</sup>

De påverkanstyper som parametrarna testades mot var generell påverkan, vilket innefattar övergödning, surhet, morfologisk och hydrologisk påverkan. Valet av dessa parametrar motiverades främst av att de kunde påvisa olika typer av påverkan. I de översiktliga utvärderingar som gjorts avseende förhållandet mellan olika kvalitetsfaktorerers klassgränser har fiskindexet, precis som var fallet för "fisk i sjöar", ofta gett den lägsta statusen och alltså blivit utslagsgivande för klassificeringen av ekologisk status. Det finns, menar Naturvårdsverket, främst fyra anledningar, som delvis kan tyckas motsägelsefulla, till att VIX i många fall är hårdare i klassificeringen av status än index för exempelvis påväxtalger och bottenfauna:<sup>1507</sup>

1500 Dessa anges i tabell 6.3., bilaga 1 till NFS 2008:1.

1501 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 82.

1502 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 84.

1503 NFS 2008:1, bilaga 1, del 7.1.

1504 NFS 2008:1, bilaga 1, tabell 7.4. innehåller en förteckning över förekommande fiskarter som klassificeras som intoleranta, lithofila, toleranta och laxfiskarter där förekomst av årsungar (0+) indikerar reproduktion.

1505 NFS 2008:1, bilaga 1, del 7.3.

1506 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 97.

1507 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 97 f.

- I. Fisk har ett relativt stort rörelseområde och lever i ett större habitat med olika krav på olika makro- och mikrohabitat, jämfört med till exempel påväxtalger som sitter fast och därmed har ett begränsat habitat. Fisk integrerar därför habitatkvalitet på en större skala. Eftersom en av de vanligaste störningarna i rinnande vatten är försämrade habitatkvalitet i kombination med fragmentering, är det viktigt att kunna indikera detta.
- II. Fisk lever längre än de flesta andra vattenorganismer. Det innebär att det trots fiskens större rörelseområde kan ta lång tid för fisk att påvisa återhämtning efter att miljön blivit bättre. Bottenfauna kan återhämta sig inom några månader, medan det kan ta år för fisk. Fisk kan därmed i högre grad ge ett långsiktigt medelvärde för lokalens tillstånd, medan kortlivade organismer tydligare indikerar tillfälliga variationer.
- III. Fiskars återhämtning och även överlevnad på platsen är avhängiga möjligheter till migration. Fisk återkoloniserar sällan passivt med drift från uppströmsområden, vilket exempelvis påväxtalger och viss bottenfauna gör. Flertalet fiskindivider rör sig under ett år och för äldre fisk handlar det om tillfälliga förflyttningar över relativt långa avstånd. Vattenlandskapet är idag kraftigt fragmenterat, vilket påverkar fiskfaunan i högre grad än påväxtalger och bottendjur.
- IV Förutom vattenkvalitet, så är fisken beroende av bottenunderlaget för lek och för att söka föda. Trots att vattenkvaliteten kan vara förhållandevis god och känslig bottenfauna kan finnas på lokalen, så kan sedimenttransport, rensningar och kanalisering leda till otillräcklig mängd lämpligt bottensubstrat för fisk. Bekämpningsmedel, alltför tät vegetation alternativt brist på stabiliserande strandvegetation samt för lite beskuggning av träd kan medföra att fisk ger ännu sämre utslag i klassificeringen.

Ål är en tolerant art (försurning, syrebrist, eutrofiering). Vid beräkning av VIX innebär det att förekomst av ål gör att statusen blir lägre. Detta har uppmärksammats som ett problem i vissa delar av Sverige där ål kan förekomma i stora mängder, även i vattendrag med god eller hög status. Situationen blir desto märkligare av att ål dessutom är en hotad art på europeisk nivå, till följd av fiske och vattenkraft.<sup>1508</sup> Enligt Naturvårdsverket ska ålen ändå kvarstå som tolerant art i indexet. Motivet för detta är att den har använts som tolerant art i indexutvecklingen. Om man inte använder ål som tolerant art, så bör man kalibrera om

1508 I sammanhanget kan den nationella ålförvaltningsplanen nämnas. Den innehåller bland annat åtgärder för att så snart som möjligt reducera dödligheten hos ål i turbiner vid passage av kraftverk. I en frivillig avsiktsförklaring från mars 2010 har sex kraftbolag och Fiskeriverket förklarat, att man har för avsikt att inom en femårsperiod öka den nuvarande totala överlevnaden av ål vid kraftverkspassage till minst 40 procent av den potentiella blankålsproduktionen, i de delar av svenska vattendrag där utvandrande ålar behöver passera minst ett kraftverk. Åtgärderna finansieras av kraftbolagen och HaV står för planering, prioritering och utvärdering. Ett tiotal vattendrag är utsedda som prioriterade för dessa åtgärder. I fyra av dessa (Göta älv, Motala ström, Mörrumsån och Lagan) har vattenkraftsbolagen påbörjat åtgärder främst genom fångst och nedtransport av fångad blankål. Metodutveckling för förberedning av utvandrande blankål sker i Ätran, Mörrumsån och Göta älv (Regeringens skrivelse 2010/11:163, s. 17).

hela indexet. Eftersom behov kan finnas av att se över utfallet för andra arter i indexet, så föreslog Naturvårdsverket, att även ålfrågan lämnades till kommande revidering av verktyg för klassificering av status.<sup>1509</sup>

### 13.3.2.2 Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer

Bedömningsgrunderna för de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna finns i bilaga 2 till NFS 2008:1 (ersatt av HVMFS 2013:19). De utgörs av:

- Näringsämnen i sjöar
- Näringsämnen i vattendrag
- Siktdjup i sjöar
- Syrgas i sjöar
- Försurning i sjöar
- Försurning i vattendrag
- Särskilda förorenande ämnen i sjöar och vattendrag

#### Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: näringsämnen i sjöar

Koncentrationen av näringsämnen (framför allt fosfor och kväve) i en sjö har stor inverkan på sjöns status. Bland växtnäringsämnen som kan orsaka eller påverka eutrofiering finns framför allt fosfor och kväve. Det är oftast fosfortillgången som reglerar primärproduktionen. Sådant som påverkas av näringsämnen i sjöar är t.ex. biomassan av fytoplankton (och klorofyll a). Andra primärproducenter i sjöar är makrofyter och perifyton (påväxt). Vissa sjöar är naturligt näringsrika, därför tar man fram specifika referensvärden för varje vattenförekomst. Meningen är att dessa ska ta hänsyn till olika omgivningsfaktorer och kemiska parametrar och visa den ursprungliga fosforhalten i sjön.<sup>1510</sup>

Parametern som ska användas för att klassificera näringsämnen är i första hand *totalfosfor* (tot-P) som beräknas och uttrycks i EK.

Halter av totalkväve, nitrat eller ammonium har betydelse för produktionsregleringen. Detta gäller främst i relation till den totala fosforhalten, på så sätt att låg kväve/fosforkvot kan gynna kvävefixerande blågröna alger och också reglera totalproduktionen. Kväve kan vara begränsande för tillväxten (och därmed styra den) i vissa näringsfattiga sjöar och vattendrag (i t.ex. fjällen) samt i kraftigt övergödda sjöar och vattendrag.<sup>1511</sup> Om tydliga indikationer finns på att kvävehalten styr tillväxten och påverkar artsammansättningen i en ytvattenförekomst, får vattenmyndigheten göra en expertbedömning av vilken kvävehalt som är en lämplig gräns mellan god och måttlig status för kväve. I dessa fall bestäms kvalitetfaktorernas status av den parameter som är sämst; tot-P eller kvävehalt.<sup>1512</sup>

Den starka kopplingen som finns mellan totalfosforhalt och biologiskt tillstånd i sjöar har lett till att så kallade trofiskalor finns utarbetade. Såväl nationellt som internationellt

1509 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 98.

1510 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 103.

1511 Ibid.

1512 NFS 2008:1, bilaga 2, avsnitt 1.1.

anses en halt över 25-30 µg tot-P/l motsvara en nivå där sjön befinner sig i ett eutrofierat stadie. Vid en halt runt 25 µg tot-P/l och däröver riskerar en sjös ekosystem att få en funktionell förändring som accelererar eutrofieringen. Sannolikt är det mänsklig aktivitet som höjt halten i de svenska sjöar som har så höga fosforhalter. Det kan emellertid även finnas vissa fall då halter över 25µg/l total-P förekommer naturligt och i vissa fall kan den framräknade gränsen mellan god och måttlig status överskrida 25 µg/l. I dessa fall är det lämpligt att göra en extra bedömning av huruvida sjön verkligen har god status. Om dess ekosystem faktiskt är förändrat på grund av eutrofiering bör den klassificeras till måttlig status.<sup>1513</sup>

#### **Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: näringsämnen i vattendrag**

I normalfallet klassificeras även näringsämnen i vattendrag genom att parametern totalfosfor (tot-P) beräknas och uttrycks som EK. På samma sätt som för sjöar, innebär tydliga indikationer på att kvävehalten styr tillväxten och påverkar artsammansättningen att vattenmyndigheten får göra en expertbedömning av lämplig kvävehalt som gräns mellan god och måttlig status. Kvalitetsfaktorn bestäms sedan av den status som ges av tot-P eller kvävehalt beroende på vilken som är sämst.<sup>1514</sup>

#### **Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: siktdjup i sjöar**

Mätning av siktdjup ger ett mått på vattnets optiska egenskaper och innehållet av olika former av organiskt material. Hög näringspåverkan ger också en ökad andel av t.ex. växtplankton, vilket innebär att siktdjupet kan minska tydligt. Siktdjupet kan också användas för att bedöma det största djup där bottenlevande växter och växtplankton kan leva. Siktdjupsmätningar är ett relativt enkelt sätt att karaktärisera ett vattens genomskinlighet. Bestämmande för detta är dels vattnets egen färg (som främst påverkas av lösta humusämnen), dels suspenderat material (t.ex. växtplankton och detritus), dels oorganiskt partikulärt material (lerpartiklar). Generellt beror siktdjupet på vattenfärgen. Siktdjup kan mätas med eller utan vattenkikare, men det är viktigt att anteckna huruvida vattenkikare har använts, eftersom den ger ett något större värde på siktdjupet. Mätning sker på fritt vatten med en vitmålad skiva med diameter på 25 cm och med sådan tyngd så att den hänger lodrätt i en graderad lina.<sup>1515</sup>

Den ekologiska kvalitetskvoten beräknas genom att dividera det observerade siktdjup med ett referensvärde. Referensvärdet beräknas i första hand genom att använda siktdjupsvärden för sjön från perioder före en eventuell påverkan.<sup>1516</sup>

#### **Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: syrgas i sjöar**

Låga syrgashalter kan förekomma naturligt på grund av syretäring. Det handlar om humusämnens syretäring, främst i bruna vatten och sedimentens syretäring, främst i grunda sjöar. De lägsta syrgaskoncentrationerna förekommer under sensommaren i sjöns isolerade bottenvatten och under senvintern om sjövattnet är isolerat p.g.a. isläggning. För att skilja denna naturliga syretäring från antropogent orsakad syretäring används en modell för att beräkna den naturliga. Om den naturliga syretäringen leder till låga syrgaskoncentrationer innebär det att den antropogena påverkan måste begränsas hårdare. Detta eftersom vat-

1513 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 105 f.

1514 NFS 2008:1, bilaga 2, avsnitt 2.1.

1515 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 111.

1516 NFS 2008:1, bilaga 2, avsnitt 3.3.

tenlevande djur, och även många bakterier, måste ha tillgång till syrgas löst i vattnet för att kunna överleva. Vad som är optimal syrekonzentration varierar mellan djurgrupper och även mellan arter. Detsamma gäller toleransen mot låga halter syre. Om den naturliga syretäringen är liten finns ett större utrymme för mänsklig påverkan. Klassificeringen av status tar hänsyn till detta.<sup>1517</sup>

### **Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: försurning i sjöar**

Försurningspåverkan innebär att vattenkemin förändras, bl.a. på grund av mänskligt orsakad deposition av svavel och kväve. Den kan också ändras på grund av skogsbrukets försurnande inverkan genom upptag av baskatjoner. Försurningspåverkan klassificeras som avvikelse från ett referenstillstånd och baseras på modellberäkningar. Grundidén är att vattenförekomster som är lika varandra idag, med avseende på försurningsrelevanta parametrar, har haft en liknande utveckling av sjökemin de senaste hundra eller tvåhundra åren. Det förutsätts härvid att de troligen kommer fortsätta utvecklas på likartade sätt i framtiden. Det man tittar på och utgår ifrån är pH-förändringen.<sup>1518</sup>

### **Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: försurning i vattendrag**

Surhetstillståndet i vattendrag kan variera avsevärt under året. Ofta är det de suraste förhållandena som begränsar artsammansättningen. Gränsvärdet för försurningspåverkan (0,4 pH-enheter) är satt för att ta hänsyn till variationen under året. Klassificeringen av försurningspåverkan kan därför göras utifrån den genomsnittliga situationen. Undantag från detta är under perioder då onaturlig försurningspåverkan ökar tillfällig. Så sker t.ex. under snösmältningen, då den sura depositionen delvis hamnar direkt i vattendragen, utan att först buffras av marken. I södra Sverige förekommer försurningsepisoder främst vid högflöden efter torka. Episodförsurningen har minskat i takt med den minskande depositionen och bedöms numera inte utgöra något stort problem utan förväntas minska ytterligare.<sup>1519</sup> I princip ska samma metodik att användas som för att klassificera sjöar, dock med vissa undantag.<sup>1520</sup>

### **Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer: särskilda förorenande ämnen i sjöar och vattendrag**

Toxiska ämnen i vattenmiljön delas i vattenförvaltningsförordningen<sup>1521</sup> in i två kategorier:

- De ämnen som har EU-gemensamma klassgränser och som ingår i klassificeringen av kemisk ytvattenstatus.
- De särskilda förorenande ämnen som ska klassificeras som en av de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna i och med klassificeringen av ekologisk status. Vilka ämnen detta är kan variera vattenförekomster emellan, beroende på typ av påverkan. De ämnen som ska klassificeras är de förorenande ämnen som släpps ut i betydande mängd i vattenförekomsten.

För att klassificera särskilda förorenande ämnen som släpps ut i betydande mängd i ytvat-

1517 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 114.

1518 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 118.

1519 NFS 2008:1, bilaga 2, avsnitt 6.

1520 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 127.

1521 På basis av uppdelningen i WFD.

tenförekomsten ska vattenmyndigheten ta fram klassgränser mellan hög och god, respektive god och måttlig status.<sup>1522</sup> Frågan som genast infinner sig är vad det innebär att ett ämne släpps ut i betydande mängd. Naturvårdsverket har ansett det innebära en sådan mängd av ett ämne, att det kan hindra att den biologiska statusen/potentialen uppfylls till 2015.<sup>1523</sup> Det är en rimlig tolkning.

Identifieringen av vilka ämnen som ”släpps ut” ska, enligt Naturvårdsverket, göras med hjälp av det underlag som tas fram vid påverkansbedömningen.<sup>1524</sup> I sin handbok har Naturvårdsverket sammanfattat de viktigaste stegen som kortfattat innebär följande.<sup>1525</sup>

1. Utgångspunkten i urvalsprocessen är den orienterande förteckningen över huvudsakliga förorenande ämnen i bilaga VIII i ramvattendirektivet.
2. För att kunna identifiera vilka ämnen som släpps ut i avrinningsområdet ska information om utsläppskällor, påverkan och användning av förorenande ämnen sammanställas.<sup>1526</sup>
3. Härefter ska en relevansbedömning göras. Vilka av ämnena på listan från steg 2 är det troligt orsakar störning på vattenmiljön? Relevansbedömningen ska ta hänsyn bl.a. till ämnenas egenskaper, hur de transporteras i miljön, i vilken mån de bryts ner samt storleken och vilken form utsläppet har.<sup>1527</sup>

1522 NFS 2008:1, bilaga 2, avsnitt 7.

1523 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 128.

1524 I sammanhanget kan nämnas att det i det europeiska vägledningsdokumentet *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive* anmärks det att begreppet ’släpps ut’ inte har definierats i WFD utan endast i direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö (artikel 1.2.d). Där definieras ”utsläpp” som *tillförsel till vatten (... av något av ämnena...* I vägledningsdokumentet dras slutsatsen att eftersom WFD tydligt fordrar identifiering av alla betydande utsläpp så är det uppenbart att ”utsläpp” ska ges en bred tolkning och omfatta alla de utsläpp som i övrigt ska beaktas i WFD. Det handlar alltså såväl om utsläpp från punktkällor i avrinningsområdet och läckage från diffusa källor som om t.ex. atmosfärisk deposition från andra områden. Man bör alltså ta hänsyn till alla vägar som det förorenande ämnet kan nå vattenförekomsten på. (Working Group 2.1 – IMPRESS; Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document n.o 3, *Analysis of Pressures and Impacts* (Luxembourg:2003), s. 39.)

1525 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 128 f.

1526 Det handlar om att sammanställa data över källor (produktion, industriprocesser, användning, hantering, utsläpp), påverkan (förändrade halter i vattenförekomsten, miljöövervakningsdata) och över förorenande ämnen (inneboende egenskaper hos ämnena som påverkar deras transport till vattenmiljön). Det handlar också om att sammanställa information från existerande program/registret, t.ex. KUR (kemikalieutsläppsregistret), C-EMIR (utsläpp från punktkällor) och MIFO (förorenande områden), samt upprätta en lista över förorenande ämnen som bedöms släppas ut i avrinningsområdet - som ett resultat av informationen. Härigenom är det också möjligt att utesluta ämnen som *inte* bedöms släppas ut i avrinningsområdet.

1527 Koncentrations- och belastningsdata tas fram genom miljöövervakning och/eller modellering. Och sedan jämförs koncentrationerna med ett gränsvärde/riktvärde. De förorenande ämnen som identifierats i steg 2 kan uteslutas om koncentrationerna bedöms vara tillräckligt låga, dvs. om koncentrationerna bedöms vara lägre än ekotoxikologiska effektgränser som LC50, NOEC, PNEC, EQS, eller modellberäkningar för t.ex. kritisk belastning. Naturlig bakgrundskoncentration av icke-syntetiska ämnen (främst metaller) kan överskrida EQS, utan att de för den skull behöver anses vara relevanta. Hänsyn bör tas till potentiell bioackumulering av ämnet i sediment eller biota.



4. Ett så kallat skyddsnet behövs så att inte ämnen med betydande påverkan på vattenmiljön felaktigt utesluts från listan under steg 3. Överväganden som bör göras här är t.ex. om det finns flera små föroreningskällor som var och en av dem har en liten betydelse, men som tillsammans kan förväntas få en betydande effekt.<sup>1528</sup>
5. Det slutgiltiga resultatet är en lista över särskilda förorenande ämnen som är relevanta för ett avrinningsområde, eller för specifika vattenförekomster inom ett avrinningsområde.

För dessa ämnen ska det tas fram klassgränser så att status för kvalitetsfaktorn kan bestämmas.<sup>1529</sup> Klassgränserna ska beräknas med en EU-gemensam metod enligt den metodik som beskrivs i ramvattendirektivets bilaga V, 1.2.6. Klassgränserna är baserade på hänsyn till att människor eller rovdjur äter föda från vattenmiljön och avsikten är att klassgränserna ska ta hänsyn till den känsligaste organismen. Till grund för klassgränserna ligger därför ekotoxikologiska effektstudier på olika nivåer i näringskedjan. Naturvårdsverket är emellertid kritisk till metoderna då de, enligt Naturvårdsverket, inte är heltäckande och t.ex. inte tar hänsyn till eventuella sammanlagda effekter (trots korrigeringar med säkerhetsfaktorer). Även om inga klassgränser överskrids går det därmed inte att garantera att inga effekter på biota till följd av exponering av farliga ämnen uppstår. Eftersom de biologiska kvalitetsfaktorerna alltid ska bedömas, bör sådana effekter komma att upptäckas.

Med hänsyn till den osäkerheten ligger det en slags säkerhetsmekanism i att man, innan den fysikalisk-kemiska statusen bedöms, har bedömt den biologiska statusen. Om biologin visar på en påverkan så klassificeras vattenförekomsten som måttlig eller sämre status, även om den fysikalisk-kemiska statusen skulle vara god. De parametrar som i dag bedöms för de biologiska kvalitetsfaktorerna visar emellertid inte specifikt på toxisk påverkan, utan ger tydligare respons på närings- eller surhetsstress eller på hydromorfologisk påverkan (se ovan). Naturvårdsverket menar dock att detta kommer att utvecklas framöver genom att man tar fram parametrar för de biologiska kvalitetsfaktorerna som tydligare svarar på en toxisk påverkan.<sup>1530</sup>

Det ämne som har lägst status bestämmer den sammanvägda statusen. Det är därmed principen, att sämst styr som används.<sup>1531</sup>

1528 Det bör också övervägas huruvida det föreligger en trend som visar på en förorenings ökande betydelse, även om nuvarande koncentrationer ligger under gränsvärdet, samt om det förekommer förorenande ämnen med liknande toxisk effekt, som därmed via additiv eller synergistisk effekt kan ge signifikant påverkan.

1529 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 130.

1530 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 133. Om klassgränser för ett ämne har satts men mätdata saknas, så kan data för det aktuella ämnet i sediment eller biota användas för att göra en expertbedömning av om huruvida klassgränserna riskerar att överskridas eller inte. Det finns omräkningsmodeller som kan användas för att uppskatta vad en halt i sediment eller biota motsvarar i vattenkoncentration. Dessa omräkningsmodeller har emellertid relativt stora osäkerheter och resultatet måste, menar Naturvårdsverket, värderas med expertbedömning. Naturvårdsverket har utförligt diskuterat frågan i *Förslag till gränsvärden för särskilda förorenande ämnen Stöd till vattenmyndigheterna vid statusklassificering och fastställande av MKN*, rapport 5799 (april 2008).

1531 Naturvårdsverket handbok 2007:4, Bilaga A, s. 131.

### 13.3.2.3 Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer

Bedömningsgrunderna för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag finns i bilaga 3 till NFS 2008:1 (numer ersatt av HVMFS 2013:19) och utgörs av:

- Kontinuitet i sjöar
- Kontinuitet i vattendrag
- Hydrologisk regim i sjöar
- Hydrologisk regim i vattendrag
- Morfologi i sjöar
- Morfologi i vattendrag

#### Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: kontinuitet i sjöar

Kontinuiteten handlar om att inget stänger av vattnen eller hindrar fri passage och därmed spridning av djur och växter i vattensystemen. Det som påverkar kontinuiteten är till exempel dammar och vägtrummor. Kvalitetsfaktorn handlar om att klassificera parametern ”artificiella vandringshinder”.<sup>1532</sup> Parametern saknar klasser för otillfredsställande och dålig status vilket begränsar klasserna till följande.

- **Hög status:** inga vandringshinder nedströms ytvattenförekomsten.
- **God status:** vandringshinder finns nedströms ytvattenförekomsten.
- **Måttlig status:** vandringshinder nedströms och i anslutning till ytvattenförekomsten.

#### Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: kontinuitet i vattendrag

Kontinuitet i vattendrag klassificeras utifrån parametrarna fragmenteringsgrad, barriäreffekt och artificiella vandringshinder. Vissa angivna metoder ska användas.<sup>1533</sup>

Fragmenteringsgraden beräknas enligt en formel som i princip går ut på att beräkna hur lång den längsta sträckan, utan artificiella och definitiva vandringshinder, är relativt vattnets totallängd. Resultatet blir en procentsats. Ju mindre påverkat desto lägre procentsats.<sup>1534</sup> Klassificeringen sker sedan utifrån följande klassgränser:

- **Hög status** (klass 1): Inga vandringshinder i huvudfåran
- **God status** (klass 2): Förekomst av vandringshinder i biflöden<sup>1535</sup>

1532 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 1.1.

1533 Underlag från kartering gjord enligt manualen för Biotopkartering - vattendrag eller annan metod som ger likvärdiga resultat ska användas. (NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 2.2.2).

1534 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 2.2.2.

1535 Som biflöde får i detta sammanhang räknas vattendrag utgörande en ytvattenförekomst, som mynnar i, eller i direkt uppströms anslutning till, den ytvattenförekomst som ska bedömas. Om biflödena inte har kartlagts med avseende på vandringshinder, kan en ytvattenförekomst högst få statusen god. Detta förutsätter att inga vandringshinder finns i ytvattenförekomsten (NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 2.2.3.).

- **Måttlig status** (klass 3): Fragmenteringsgrad  $\leq 25$  procent
- **Otillfredsställande status** (klass 4): Fragmenteringsgrad  $>25-50$  procent
- **Dålig status** (klass 5): Fragmenteringsgrad  $>50$  procent

Barriäreffekten beräknas genom att sträckan upp till första vattenhindret sätts i relation till vattendragets totallängd.<sup>1536</sup> Klassificeringen sker därefter enligt följande.

- **Hög status** (klass 1): Inga vandringshinder
- **God status** (klass 2): Barriäreffekt  $\leq 25$  procent
- **Måttlig status** (klass 3): Barriäreffekt  $>25-50$  procent
- **Otillfredsställande status** (klass 4): Barriäreffekt  $>50-75$  procent
- **Dålig status** (klass 5): Barriäreffekt  $> 75$  procent

Fragmenteringsgrad och barriäreffekt ska sedan vägas samman. Detta görs genom att multiplicera var och en av båda parametrarnas statusklassnummer med en korresponderande koefficient (som är 2 för båda dessa parametrar), vilket ger ett totalvärde för respektive parameter. Därefter beräknas ett medelvärde för totalvärdena. Genom att läsa av medelvärdet i en tabell ges den sammanvägda statusklassen.<sup>1537</sup>

Parametern artificiella vandringshinder klassificeras på samma sätt för vattendrag som för sjöar.<sup>1538</sup> Det sämsta resultatet, sammanvägd statusklass beträffande fragmenteringsgrad och barriäreffekt, eller resultatet för artificiella vandringshinder bestämmer statusen.<sup>1539</sup>

### Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: hydrologisk regim i sjöar

Statusklasser för den hydrologiska regimen i sjöar bestäms av regleringsamplituden; alltså av hur mycket en sjö påverkas av vattenreglering. Det lättaste sättet att få information är att se till tillåten regleringsamplitud. Sådan information finns i dammregister (SMHI), vattendomar eller tillstånd till vattenverksamhet.<sup>1540</sup> Om det är stora skillnader mellan tillåten reglering och verklig reglering, finns det anledning att göra en fördjupad klassificering, som tar hänsyn till den reglering som sker i praktiken. Klassgränserna beror av högsta tillåtna regleringsamplitud och ser ut som följer:<sup>1541</sup>

<b>Hög status</b> (klass 1):	Ingen aktiv reglering förekommer
<b>God status</b> (klass 2):	$< 1$ meter
<b>Måttlig status</b> (klass 3):	1 – 2,99 meter
<b>Otillfredsställande status</b> (klass 4):	3 – 9,99 meter
<b>Dålig status</b> (klass 5):	$\geq 10$ meter

1536 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 2.3.2.

1537 Statusklassen avläses i tabell 2.4., bilaga 3 i NFS 2008:1.

1538 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 2.1.

1539 Ibid.

1540 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 3.1.2.

1541 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 3.1.3.

### **Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: hydrologisk regim i vattendrag**

I vattendrag ska delparametrarna ”regleringsgrad” och ”förändrad medelhögvattenföring” (MHQ) klassificeras. Status för kvalitetsfaktorn bestäms av resultatet från denna klassificering, beroende på vilken av delparametrarna som är sämst.<sup>1542</sup> Regleringsgraden beräknas genom att man delar summan av alla reglingsvolym (m<sup>3</sup>) med den årliga flödesvolymen (m<sup>3</sup>), och multiplicerar kvoten med 100.<sup>1543</sup> Förändrad medelhögvattenföring ska beräknas genom att först subtrahera medelhögvattenföringen (m<sup>3</sup>/s) vid oreglerade förhållanden med medelhögvattenföringen (m<sup>3</sup>/s) vid reglerade förhållanden och sedan dividera differensen med medelhögvattenföringen (m<sup>3</sup>/s) vid oreglerade förhållanden. Kvoten multipliceras slutligen med 100.<sup>1544</sup> Enligt Naturvårdsverket bör färdiga beräkningsresultat användas för klassificering av såväl delparametern regleringsgrad, som delparametern förändrad medelhögvattenföring.<sup>1545</sup>

Klassgränser för regleringsgrad och förändrad medelhögvattenföring är satta med avseende på flödesregleringens påverkan på vattendragen.<sup>1546</sup>

### **Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: morfologi i sjöar**

Morfologi beskriver hur en sjö eller ett vattendrag är utformat. Förändringar i vattenförekomstens morfologi kan uppstå på grund av att vattnet påverkas av olika sorters bebyggelse och anläggningar, flottledsrensning, skogs- och jordbruk, vägbyggen m.m. Parametrarna för morfologi i sjöar är:

- Markanvändning i närmiljön: Beräknas som andel påverkad mark i förhållande till den totala andelen mark. Som påverkad mark räknas: stadsstruktur, industri, gruvområden, täkter, byggplatser, åkermark, betesmark, och kalhygge.<sup>1547</sup>
- Markanvändning i delavrinningsområdet: Beräknas som andel påverkad mark i förhållande till den totala andelen mark. Som påverkad mark räknas detsamma som ovan.<sup>1548</sup>
- Förändrad litoralzon: Beräknas som andel påverkad sträcka dividerat med den totala strandlinjens sträcka multiplicerat med 100 eller som förändrad vattennivå i meter. Parametern är inte tillämplig i de fall en ytvattenförekomst är föremål för aktiv reglering.<sup>1549</sup>
- Antal diken per km: Beräknas genom att dividera antalet diken med kilometer strandsträcka eller vattendrag.<sup>1550</sup>

1542 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 4.1.

1543 NFS 2008:1, bilaga 3, formel 4.1.

1544 NFS 2008:1, bilaga 3, formel 4.2.

1545 NFS 2008:1, bilaga 3 Allmänna råd till bilaga 3 avsnitt 4.1.1. Alternativt kan modellerad eller beräknad medelvattenföring från andra representativa flödesserier (samt beräknad magasinsovolym för delparametern *regleringsgrad*) användas.

1546 Tabell 4.1.3. i bilaga 1 till NFS 2008:1.

1547 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 5.2.

1548 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 5.3.

1549 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 5.4.

1550 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 5.5.

För samtliga ovanstående parametrar anges klassgränserna i tabeller.<sup>1551</sup> En sammanvägning av parametrarna ska sedan göras. Resultatet av sammanvägningen ska utgöra den slutgiltiga klassificeringen för kvalitetsfaktorn morfologi i sjöar.<sup>1552</sup> Naturvårdsverket påpekar att när vattenmyndigheten klassificerar kvalitetsfaktorn morfologi i sjöar, så bör även parametern ”död ved” klassificeras. Sammanvägningen bör därför även omfatta parametern död ved.<sup>1553</sup>

Den sammanvägda klassificeringen ska utföras genom att samtliga klassificerade parametrars statusklass multipliceras med korresponderande koefficient (enligt tabell). Denna uträkning resulterar i ett totalvärde för respektive parameter och därefter beräknas ett medelvärde på samtliga uträknade totalvärden. Medelvärdet ger sedan den slutgiltiga statusklassen för morfologi i sjöar.<sup>1554</sup>

### Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer: morfologi i vattendrag

Parametrarna för morfologi i vattendrag är:

- Rättnings-/kanaliseringsgrad: Beräknas genom att dividera andel rätad/kanaliserad sträcka med totallängden vattendrag. Ju mindre rättningsgrad, desto högre status erhålls vid klassificeringen.<sup>1555</sup>
- Antal vägövergångar per km vattendrag: Beräknas genom att dividera antalet korsande vägar med km vattendrag. Vid klassificeringen ska information från fältkontroll eller kartanalys användas. Ju färre antal korsande vägar per kilometer, desto högre status erhålls vid klassificeringen.<sup>1556</sup>

Naturvårdsverket ger rådet att död ved ska ingå som parameter också för kvalitetsfaktorn ”morfologi i vattendrag”.<sup>1557</sup> Den sammanvägda klassificeringen ska utföras på samma sätt som för morfologi i sjöar; samtliga klassificerade parametrars statusklass multipliceras med en koefficient<sup>1558</sup> som ger ett totalvärde för respektive parameter. Ett medelvärde för samtliga totalvärden beräknas och den slutgiltiga statusklassen kan sedan avläsas i en tabell.<sup>1559</sup>

#### 13.3.2.4 Fastställandet av ekologisk status

Sammanfattningsvis går fastställandet av ekologisk status till enligt följande. De tre kvalitetsfaktorer ska vägas samman genom att i tur och ordning beakta följande.

#### Biologiska kvalitetsfaktorer:

- Växtplankton i sjöar

1551 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 5.

1552 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 5.1.

1553 Naturvårdsverkets allmänna råd till bilaga 3 avsnitt 5, NFS 2008:1.

1554 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 5.6 och tabell 5.6.

1555 NFS 2008:1, bilaga 3, NFS 2008:1, bilaga 3, tabell 6.1.

1556 NFS 2008:1, bilaga 3, avsnitt 6.3 och tabell 6,2 samt Naturvårdsverkets allmänna råd till bilaga 3 avsnitt 6.3.1.

1557 Naturvårdsverkets allmänna råd till bilaga 3 avsnitt 6, NFS 2008:1.

1558 NFS 2008:1, bilaga 3, tabell 6.3.

1559 NFS 2008:1, bilaga 3, tabell 6.4.

- Makrofyter i sjöar
- Kiselalger i vattendrag
- Bottenfauna i sjöar
- Bottenfauna i vattendrag
- Fisk i Sjöar
- Fisk i vattendrag

Kvalitetsfaktorn med lägst statusklass blir utslagsgivande för klassificeringen. Om det härvid visar sig att vattenförekomsten är av god eller hög status med avseende på biologiska kvalitetsfaktorer, ska de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna beaktas.

#### **Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer:**

- Näringsämnen i sjöar
- Näringsämnen i vattendrag
- Siktdjup i sjöar
- Syrgas i sjöar
- Försurning i sjöar
- Försurning i vattendrag
- Särskilda förorenande ämnen i sjöar och vattendrag

Även här är det kvalitetsfaktorn med lägst statusklass som blir utslagsgivande. Om vattenförekomsten, på basis av de biologiska kvalitetsfaktorerna, klassats vara av god status, och någon av de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna har statusklass måttlig, blir vattenförekomstens ekologiska status just måttlig. Skulle den fysikalisk-kemiska statusen med samma utgångspunkt hamna på god, blir ekologisk status för vattenförekomsten god. Om vattenförekomsten, på basis av de biologiska kvalitetsfaktorerna, klassats som hög status måste de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna också klassas som höga, för att den ekologiska statusen ska bli hög. I annat fall blir den god. Om även de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna ger en hög status, ska man slutligen ta hänsyn till de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna.

#### **Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer:**

- Kontinuitet i sjöar
- Kontinuitet i vattendrag
- Hydrologisk regim i sjöar
- Hydrologisk regim i vattendrag

- Morfologi i sjöar
- Morfologi i vattendrag

Här återstår endast två alternativ. Antingen ger de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna en hög status eller så blir vattenförekomstens ekologiska status god, även om den hydromorfologiska statusen på ett vattendrag skulle bli måttlig. Detta eftersom HVSMFS 2013:19 2 kap. 2 § anger att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan försämra den ekologiska statusen endast från hög till god. Det kan därmed ifrågasättas om *one out – all out*-principen verkligen har genomförts. Det kan även ifrågasättas om direktivets mål enligt artikel 4.1. a ii) införlivats (se diskussion i kapitlet om miljökvalitetsnormerna i ljuset av EU-rättens krav på rättsligt införlivande, nedan).

Under den första vattenförvaltningscykeln genomförde länsstyrelserna och vattenmyndigheterna ett omfattande arbete med att kartlägga status i samtliga vattenförekomster. Arbetet fokuserade på ekologisk status och utfördes såväl genom tillämpning av bedömningsgrunderna som genom expertbedömningar. Expertbedömningarna baserades på faktiska mätningar samt på modeller och extrapolering av data mellan vattenförekomster.<sup>1560</sup> Förutom status bedömdes påverkan, miljöproblem och risk för vattenförekomsterna.<sup>1561</sup> Under processens gång identifierades brister. Dessa förelåg såväl i bedömningsgrunder som i handböcker och annan vägledning. Eftersom subjektiva bedömningar ryms inom riktlinjerna, gjordes också delvis olika bedömningar, distrikten emellan. De identifierade bristerna ledde till att Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna sammanställde en rapport där identifierade behov och brister redovisades.<sup>1562</sup>

Störst behov av utvecklade bedömningsgrunder och riktlinjer finns, enligt vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas rapport, inom ramen för bedömning av fysisk påverkan och miljögifter. Vidare finns det ett mycket stort behov av att utveckla riktlinjer för ekonomisk analys och undantag, inklusive kraftigt modifierade vatten och konstgjorda vatten. I rapporten redogörs också för behovet av att, inför den andra förvaltningscykeln, se över bedömningsgrunderna samt förtydliga och ta fram nya riktlinjer för hur bedömningar ska genomföras. En viktig fråga som lyfts fram är förbättringen av kartläggningskedjan så att kopplingen mellan status, påverkan och åtgärder blir tydligare.<sup>1563</sup>

### 13.3.3 Kemisk status

Kemisk ytvattenstatus är en ytvattenförekomsts kemiska kvalitet, såsom det klassificerats i enlighet med bilaga V i ramvattendirektivet och artikel 3, 4 och 6 samt bilaga I i priodirektivet (direktiv 2008/105/EG). Statusen uttrycks som ”god” eller ”uppnår ej god”.<sup>1564</sup>

För de ämnen och ämnesgrupper som regleras i EU:s fiskevattendirektiv och skaldjursdirektiv finns, som beskrivits ovan, EU-gemensamma klassgränser. Fiskevattendirektivet och skaldjursdirektivet är genomförda i svensk rätt genom förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, vilket innebär att vid bedömning av kemisk

1560 Detta i enlighet med 3 kap. 8 § NFS 2008:1 och 8 § SGU-FS 2008:2.

1561 Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna,, Rapport 2012-05-14, Dnr 537-2113-12, s. 4.s

1562 Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna, Rapport 2012-05-14, Dnr 537-2113-12.

1563 Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna, Rapport 2012-05-14, Dnr 537-2113-12, s. 2.

1564 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 1 kap. 2 § och 4 § samt 4 kap. 2 §.

ytvattenstatus, ska de ämnen som regleras i fisk- och musselvattenförordningen beaktas.<sup>1565</sup>

För de prioriterade ämnena, som har pekats ut i kommissionens beslut<sup>1566</sup> till ramdirektivet för vatten, anges klassgränserna i priordirektivets bilaga II.<sup>1567</sup> Direktivet reglerar och anger klassgränser för de 33 prioriterade ämnen (samt åtta andra förorenande ämnen och ämnesgrupper), som inom vattenförvaltningen ska beaktas inom ramen för bedömning av kemisk ytvattenstatus.<sup>1568</sup> Vilka det är redovisas nedan.

### 13.3.4 Statusklassificering för grundvattenförekomster

Sveriges geologiska undersökning har tagit fram föreskrifter som vattenmyndigheten ska tillämpa när den klassificerar status för grundvattenförekomster. Föreskrifterna<sup>1569</sup> gäller för grundvattenförekomster där uttag är större än 10 m<sup>3</sup>/dygn eller där dricksvattenuttag för fler än 50 personer görs eller där grundvattenförekomster är avsedda för sådan framtida användning, eller där betydande påverkan på anslutande ytvattenförekomst kan ske.<sup>1570</sup> Kartläggningen och analysen omfattar bl.a. beskrivning, och kartläggning av mänskliga verksamhetens påverkan på grundvattnets tillstånd.<sup>1571</sup>

Både kvantitativ status och kemisk grundvattenstatus ska klassificeras. För att klassificeras som varande av god status, måste en grundvattenförekomst uppnå såväl god kvantitativ status som god kemisk grundvattenstatus. En grundvattenförekomst eller grupp av grundvattenförekomster som inte har god grundvattenstatus har otillfredsställande grundvattenstatus. Det finns endast två klasser.<sup>1572</sup>

#### 13.3.4.1 Kvantitativ grundvattenstatus

God kvantitativ status föreligger när det råder balans mellan den långsiktiga uttagsnivån och grundvattenbildning. Det innebär att vattennivåerna ska vara sådana att det till följd av mänsklig påverkan inte uppstår långsiktiga förändringar i flödesriktningen som orsakar inträngning av salt grundvatten eller förorening. Därtill får grundvattennivåerna inte vara utsatta för sådan mänsklig påverkan som leder till, eller kan leda till, att god ekologisk status inte nås i ytvatten som är förbundna med grundvattenförekomsten. Mänsklig påverkan får heller inte leda till skada på grundvattenberoende terrestra ekosystem.<sup>1573</sup> För många grundvattenförekomster är informationen om uttag bristfällig. Grundvattenförekomsterna har klassificerats till god kvantitativ status, om det inte funnits anledning att misstänka motsatsen.<sup>1574</sup>

- 
- 1565 NFS 2008:1 2 kap. 7 §. Ytterligare relevant reglering finns i Naturvårdsverkets förteckning över fiskvatten som ska skyddas enligt förordning (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten (NFS 2002:6), och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2005:11) om mätmetoder och redovisning av mätresultat m.m. samt Länsstyrelsens i Västra Götalands län förteckning över musselvatten (14 FS 2002:474).
- 1566 KOM beslut 2455/2001/EG.
- 1567 Direktiv 2008/105/EG, artikel 10. Fram till 2013 skedde regleringen av punktutsläpp av farliga ämnen genom direktiv 76/464/EEG. Detta direktiv upphörde emellertid att gälla år 2013.
- 1568 NFS 2008:1 2 kap. 7 §, 3 kap. 4 § samt ikraft- och övergångsbestämmelsernas punkt 2.
- 1569 SGU-FS 2008:2. Ersattes i september 2013 av SGU-FS 2013:1 och SGU-FS 2013:2.
- 1570 SGU-FS 2013:1 1 § andra stycket (tidigare SGU-FS 2008:2, 1 §).
- 1571 SGU-FS 2013:1 1 § första stycket 2 (tidigare SGU-FS 2008:2, 2 §).
- 1572 SGU-FS 2013:2 11-13 §§ (tidigare SGU-FS 2008:2, 5 §).
- 1573 SGU-FS 2013:2 13 § (tidigare SGU-FS 2008:2, 6 §).
- 1574 Miljösamverkan Sveriges hemsida om grundvattenstatus, <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/miljosamverkansverige/Sv/tillsynmknvatten/vattenforvaltning/statusklassificering/Pages/grundvattenstatus.aspx> senast besökt 2013-09-01.



### 13.3.4.2 Kemisk grundvattenstatus

Grundvatten klassas enligt de EU-gemensamma klassgränserna i direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet), och enligt de tröskelvärden som fastställts av Sverige, i enlighet med samma direktiv. Klassificeringen av kemisk status bygger på de tröskelvärden, som enligt grundvattendirektivet fastställs för de grundvattenförekomster där de behövs. I Sverige motsvaras begreppet tröskelvärde av riktvärde för grundvatten.<sup>1575</sup> I föreskrifterna finns generella riktvärden och utgångspunkter för att vända trend för ett antal ämnen samt konduktivitet i grundvatten.<sup>1576</sup> Beslutade riktvärden finns angivna i VISS.<sup>1577</sup>

God kemisk grundvattenstatus föreligger i en grundvattenförekomst när följande riktvärden inte överskrids vid någon övervakningspunkt i förekomsten:<sup>1578</sup>

- Nitrat (50 mg/l),
- Aktiva ämnen i bekämpningsmedel inklusive metaboliter, nedbrytnings- och reaktionsprodukter (0,1 µg/l och 0,5 µg/l totalt)
- Klorid (100 mg/l)
- Konduktivitet (150 mS/m)
- Sulfat (100 mg/l)
- Ammonium (1,5 mg/l)
- Arsenik (10 µg/l),
- Kadmium (5 µg/l)
- Bly (10 µg/l)
- Kvicksilver (1 µg/l)
- Trikloretan+tetrakloretan (10 µg/l)
- Kloroform (triklormetan) (100 µg/l)
- 1,2-dikloretan (3 µg/l)
- Bensen (1 µg/l)
- Benso(a)pyrene (10 ng/l)
- Summa 4 PAH:er (100 ng/l)
- \* Benso(b)fluoranten

1575 SGU-FS 2013:2 3 §.

1576 SGU-FS 2013:2, bilaga 1.

1577 VISS (VattenInformationsSystem Sverige) är en databas med alla Sveriges större sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten. Se kapitlet om VISS, nedan.

1578 SGU-FS 2013:2, 14 § första stycket 1 och bilaga 1.

- \* Benso(k)fluoranten
- \* Benso(ghi)perylen
- \* Indeno(1,2,3-cd)pyren

God kemisk status föreligger dock även om riktvärdena överskrids i en eller flera övervakningspunkter, om det är möjligt att visa såväl att överskridandet inte skadar människa eller angränsande miljö som att möjligheten att använda grundvattnet inte försämras.<sup>1579</sup> Uppfylls inget av ovan nämnda kriterier är den kemiska grundvattenstatusen otillfredsställande.<sup>1580</sup>

SGU har också tagit fram bedömningsgrunder för grundvatten som behandlar olika aspekter av grundvattnets tillstånd. Bedömningsgrunderna utgör en referens för vilka halter av olika ämnen som kan påträffas i svenska grundvatten. De ger också ett underlag för att bedöma om det är sannolikt att uppmätta halter är av naturligt ursprung eller ett resultat av en mänskligt orsakad förorening. Bedömningsgrunderna kan på så sätt ge stöd vid miljöprövning och miljötillsyn. De är också tänkta att användas som ett stöd för vattenmyndigheterna vid bedömning av vattnets kvalitet under kartläggnings- och analysförfarandet. Bedömningsgrunderna kan även användas t.ex. vid upprättandet av övervakningsprogram och utvärdering av övervakningsresultat eller om vattenmyndigheterna har behov av att sätta andra riktvärden respektive halter för att vända trender.<sup>1581</sup> Bedömningsgrunderna har emellertid ingen rättslig status i sig.

### 13.4 Kvalitetskrav

Grunden för att ställa kvalitetskrav på olika vattenförekomster återfinns i vattenförvaltningsförordningen. Där anges i 1 § att varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet. Utgångspunkten är att Sveriges vattenförekomster ska uppnå god ytvattenstatus till år 2015 samt att de inte får försämrats. För vatten som blir föremål för undantag eller förklaras vara kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten, ska andra kvalitetskrav fastställas (se nedan).

Enligt miljöbalken får regeringen överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.<sup>1582</sup> Regeringen har gjort detta, genom att föreskriva att varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet.<sup>1583</sup> Varje vattenmyndighet ska fastställa sådana kvalitetskrav.<sup>1584</sup> Det är Vattendelegationen som fattar själva beslutet om miljökvalitetskraven, medan länsstyrelsen får utarbeta förslag till dem.<sup>1585</sup> Först efter att vattenmyndigheten har beaktat både 4 kap. vattenförvaltningsförordningen och NFS 2008:1 (ersatt av HVMFS 2013:19) beslutar vattendelegationen om kvalitetskrav; dvs. fastställer en miljökvalitetsnorm enligt miljöbalken för den aktuella vattenförekomsten.<sup>1586</sup>

1579 SGU-FS 2013:2, 14 § första stycket 2.

1580 SGU-FS 2013:2, 14 §, andra stycket.

1581 SGU-rapport 2013:01, s. 16.

1582 Miljöbalken 5 kap. 1 § 2 st.

1583 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 4 kap. 1 §.

1584 Ibid.

1585 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 24 §.

1586 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s.16.

### 13.4.1 Vattendelegationens beslut om miljö kvalitetskrav

Vattendelegationens beslut om miljö kvalitetskrav är alltså synonymt med utfärdande av miljö kvalitetsnormer enligt miljö balkens 5 kap.<sup>1587</sup> Normerna grundar sig på den statusklassificering av Sveriges vattenförekomster som vattenmyndigheterna har utfört.<sup>1588</sup> Den fastställda statusen för en vattenförekomst har betydelse för utformningen av miljö kvalitetskravet, särskilt genom kravet på icke-försämring, så som Sverige har valt att implementera det. Om den ekologiska statusen i en ytvattenförekomst har klassificerats till hög, så måste miljö kvalitetskravet för vattenförekomsten sättas som hög ekologisk status. Innebörden blir, att vid uppföljningen av en vattenförekomst med miljö kvalitetskravet hög ekologisk status, så räcker det inte med att vattenförekomsten uppvisar god ekologisk status. Det skulle innebära en försämring.

Om den ekologiska statusen har klassificerats som god, måttlig, otillfredsställande eller dålig så ska miljö kvalitetskravet för vattenförekomsten sättas till god ekologisk status i samtliga fall. Detta eftersom målet om god status ska nås.<sup>1589</sup>

Motsvarande gäller för ekologisk potential. Om den har klassificerats till maximal i en ytvattenförekomst, så måste miljö kvalitetskravet för vattenförekomsten sättas till maximal ekologisk potential, medan klassificering som god, måttlig, otillfredsställande eller dålig potential innebär att miljö kvalitetskravet blir god ekologisk potential. En god ekologisk potential är ju vad som ska uppnås.<sup>1590</sup>

- 
- 1587 Regeringens bemyndigande återfinns i 4 kap. 8 b § Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Besluten återfinns i Länsstyrelsen i Norrbottens läns (Vattenmyndigheten i Bottenviken) föreskrifter 25 FS 2009:176, Länsstyrelsen i Västernorrlands läns (Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Bottenhavets vattendistrikt, Länsstyrelsen 22 FS 2009:59, Länsstyrelsen Kalmar läns (Vattenmyndigheten i Södra Österjöns vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet 08FS 2009:81, Länsstyrelsen Västmanlands läns (Vattenmyndighetens i Norra Östersjön vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet 19FS 2009:36, Länsstyrelsen Västra Götalands läns (Vattenmyndigheten Västerhavet) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet 14 FS 2009:533.
- 1588 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 3 kap. 1 §. Kartläggningen, statusklassificeringen och fastställandet av miljö kvalitetsnormer regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2006:1, NFS 2008:1 inklusive ändringar i NFS 2010:12 (bemyndigandet i 4 kap. 8 § vattenförvaltningsförordningen har ändrats; NFS 2008:1 är fortfarande i kraft men avser numera HaV) samt Sveriges geologiska undersöknings (SGU) föreskrifter SGU-FS 2008:265 (förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 4 kap. 8 § och 8 a §). Stöd för arbetet finns även i Naturvårdsverkets handböcker: *Handboken för kartläggning och analys av ytvatten* (Handbok 2007:3) och *Handboken för status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon* (Handbok 2007:4). Vattenmyndigheterna kompletterade dessa handböcker med ”att göra-listor” som utkom under 2007 och 2008. Dessutom har vattenmyndigheterna och länsstyrelserna gett ut så kallade hjälpredor eller ”kokböcker” för 2013 och framåt. Dessa är tänkta som vägledande dokument och komplement till ovanstående.
- 1589 Vattenförvaltningsförordningen 4 kap. 2 §. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, NFS 2008:1, 3 kap. 2 §. Se även Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 15.
- 1590 NFS 2008:1, 3 kap. 3 §.

När det gäller kemisk ytvattenstatus är miljö kvalitetskravet god kemisk ytvattenstatus.<sup>1591</sup> För grundvatten ska kraven fastställas så, att tillståndet i grundvattenförekomster inte försämrats och så, att god grundvattenstatus uppnås i alla grundvattenförekomster senast den 22 december 2015.<sup>1592</sup>

Samtliga beslutade miljö kvalitetsnormer har en tidsfrist inom vilken de ska följas. Utgångspunkten är att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska följas till 2015. För ett antal vattenförekomster har vattenmyndigheterna, med regeringens bemyndigande, beslutat om undantag, i form av förlängda tidsfrister till 2021 eller 2027, eller gjort vissa undantag i form av lägre kvalitetskrav för vissa vattenförekomster.

### 13.4.2 Försämringsförbudet

Som framgår av ovanstående innebär metoden att fastställa miljö kvalitetskraven att försämringsförbudet ingår som en integrerad del i den svenska normgivning. Det utgör inte ett självständigt miljökrav och har heller inte formulerats som ett självständigt miljö kvalitetskrav. Vattenmyndigheterna har gjort bedömningen att det inte varit nödvändigt, eftersom de fastställda normerna är framåtsyftande och i samtliga fall innebär att nuvarande vattenkvalitet bibehålls eller förbättras.<sup>1593</sup>

Enligt vattenförvaltningsförordningen ska övergripande miljö kvalitetsnormer fastställas. Dessa gäller uppnåendet av god ytvattenstatus, god ekologisk potential/god kemisk status, god grundvattenstatus samt ett generellt krav på att tillståndet inte får försämrats.<sup>1594</sup> I vattenförvaltningsförordningen anges att kvalitetskraven för ytvatten ska fastställas så, att tillståndet i ytvattenförekomster inte försämrats och så, att alla ytvattenförekomster, utom de som förklaras som konstgjorda eller kraftigt modifierade, senast den 22 december 2015 uppnår god ytvattenstatus.<sup>1595</sup> I såväl propositionen som vattenförvaltningsförordningen förefaller det alltså som om icke-försämringskravet betraktas som en självständig miljö kvalitetsnorm. I föreskrifterna fick det emellertid inte den formen.

Av Naturvårdsverkets handbok framgår att det inte görs någon sammanvägning av ekologisk status och kemisk ytvattenstatus. Detta trots att ramvattendirektivet föreskriver att ytvattenstatus för en ytvattenförekomst ska bestämmas på grundval av vattenförekomstens ekologiska status eller kemiska ytvattenstatus, beroende på vilken av dessa som är sämst. Orsaken till att sammanvägningen underläts är, enligt Naturvårdsverket, att man efter en sådan sammanvägning aldrig skulle kunna uppnå hög status, eftersom kemisk ytvattenstatus, som bäst, endast kan bestämmas till god. Kvalitetskrav för vattenförekomster bestäms därför separat för ekologisk status och för kemisk ytvattenstatus. Naturvårdsverket påpekar också att det i annat fall inte skulle vara möjligt att observera att en försämring från hög till god ekologisk status ägt rum.<sup>1596</sup> Det skulle alltså kunna hävdas att försämringsförbudet indirekt utgör ett självständigt miljö kvalitetskrav i den svenska införlivningen, just eftersom en sammanvägning av ekologisk status och kemisk status inte har gjorts.

Också miljö balkskommittén har dragit slutsatsen att ramvattendirektivet inte ger något

1591 NFS 2008:1, 3 kap. 4 §.

1592 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 5 §.

1593 Kruse (2010), s. 21.

1594 Prop. 2009/10:184, s. 42.

1595 Vattenförvaltningsförordningen, 4 kap. 2 §.

1596 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 15.

stort utrymme för att tolerera försämringar.<sup>1597</sup> I propositionen från 2009/10 betonade regeringen också att direktivets miljömål, däribland försämringsförbudet, ska ses som bindande. I propositionen framhålls det som en viktig omständighet att vattenmyndigheterna, under vissa förutsättningar, får besluta om att miljökvalitetskraven ska vara uppfyllda vid en senare tidpunkt än 2015 eller vara mindre stränga. Detta gäller emellertid inte försämringsförbudet. Försämringsförbudet ska alltid gälla.<sup>1598</sup>

Det finns emellertid ingen rättsföljd kopplad till enskilda kvalitetsfaktorerers försämringar inom en statusklass. Ytterligare ett problem ligger i själva tillvägagångssättet för att komma fram till ekologisk status. Mot bakgrund av det integrerade försämringsförbudet förefaller situationen i Sverige just nu vara att det i alla fall inte är uttryckligen otillåtet med försämringar som inte medverkar till att statusklassificeringen påverkas. Detta tydliggörs genom den stegvisa hänsyn som ska tas till de olika kvalitetsfaktorerna. Antag att en vattenförekomst är av hög status beträffande biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer och att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, som man då får ta hänsyn till, ger att vattenförekomsten blir av god ekologisk status men att den hydromorfologiska statusen sedermera försämras och blir endast måttlig; vad händer då? Av 2 kap. 2 § HVMFS 2013:19 framgår explicit att [*d*]e hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan försämra den ekologiska statusen endast från hög till god. Försämringen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna från god till måttlig ger alltså inget utslag på den ekologiska statusen.

Det är därmed högst tveksamt om Sverige verkligen har införlivat försämringsförbudet/preventionskravet. Enligt ramvattendirektivet är resultatet som ska nås att vattnen inte försämras. Den omedelbara skyldigheten som följer av direktivet avser dessutom en skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra detta. Det handlar om att agera preventivt. Av EU-domstolens dom i mål C-461 framgår att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna blir försämrad med en klass, även om försämringen inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet samt att om den aktuella kvalitetsfaktorn redan befinner sig i den lägsta klassen så ska varje försämring av kvalitetsfaktorn anses innebära en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst.<sup>1599</sup>

I den mån kravet på att vidta preventiva åtgärder och förhindra försämring ska kunna anses rättsligt införlivat, ur EU-rättsligt perspektiv, måste det också till någon form av nationell rättsregel som ger den effekten, och den måste vara bindande.<sup>1600</sup>

Vattenmyndigheternas föreskrifter, som anger miljökvalitetskraven för varje vattenförekomst, innehåller endast ett självständigt icke-försämringskrav för vattenförekomster. Det gäller vattenförekomster som har fått göra ett undantag för kvicksilver och kvicksilverföreningar, och har formulerats enligt följande.

Halterna av kvicksilver och kvicksilverföreningar i samtliga ytvattenförekomster i distriktet bör inte öka till den 22 december 2015, i förhållande till de halter som har legat till grund för vattenmyndighetens statusklassificering av kemisk ytvattenstatus inklusive kvicksilver och kvicksilverföreningar 2009.<sup>1601</sup>

1597 SOU 2005:59, s. 71 f.

1598 Prop 2009/10:184, s. 41 f.

1599 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 70.

1600 Jämför T/A Luft-målen.

1601 Se t.ex. Kalmar läns författningssamling (08FS 2009:81), 11 § och Västra Götalands läns författningssamling (14 FS 2009:533), 11§.

Enligt min mening innebär detta att Sverige inte införlivat försämringsförbudet i svensk lagstiftning på ett tillräckligt tydligt sätt.<sup>1602</sup>

### 13.4.3 Undantagen

#### 13.4.3.1 Tiden för när kvalitetskraven ska vara uppfyllda

Om det inte av tekniska skäl eller med rimliga kostnader är möjligt att åstadkomma de förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppfylla kvalitetskraven till 2015, får Vattenmyndigheten besluta att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt. Syftet måste då vara att stegvis förbättra vattenmiljön så, att kvalitetskraven blir uppfyllda vid den senare tidpunkten. Ett villkor är att vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare. Endast om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan får ett sådant beslut innebära att kvalitetskraven blir uppfyllda senare än den 22 december 2027.<sup>1603</sup> För samtliga undantag gäller, att dessa inte permanent får hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.<sup>1604</sup> Det finns ett antal vattenförekomster i Sverige där det, av samhällsekonomiska eller andra skäl, inte är möjligt att uppnå god ekologisk status till år 2015.

#### 13.4.3.2 Status som inte kan uppnås och vissa försämringar

Av ramvattendirektivets artikel 4.7. framgår vissa undantag från medlemsstaternas skyldigheter, som handlar om att god grundvattenstatus, god ekologisk status (god ekologisk potential) inte kan uppnås eller om att en försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs till följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika, eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster. Det kan också handla om att en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs till följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter. För att ovanstående ska accepteras måste samtliga, i artikeln uppräknade villkor vara uppfyllda, nämligen att:

- Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

1602 I en underrättelse från Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt uppgavs att domstolen övervägde att begära in ett förhandsavgörande från EU-domstolen, och ställa frågor kring detta. Underrättelsen av den 5 mars 2013 rörde ansökan om tillstånd till ombyggnad och effektivisering av Rundbackens kraftverk i återförvisat mål (M 3173-09) – nu fråga om förhandsbesked i EU-domstolen. Sökanden i målet, E.ON Vattenkraft AB, återkallade emellertid sin ansökan, men ville ändå att målet skulle prövas i sak, och att EU-domstolen dessförinnan skulle avge det begärda förhandsavgörande. Den 19 juli 2013 avskrev Mark- och miljödomstolen målet, eftersom den ansåg att det vid återkallelse av ansökan inte gick att pröva målet i sak. EU-domstolen har nu avskrivit målet. Svar på i princip samma frågor gavs emellertid genom domen i C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*. Inte heller Ekelund-Entson och Gipperth anser att den rättsliga situationen i Sverige, med avseende på försämringsförbudet, är förenligt med direktivet (Ekelund-Entson och Gipperth (2010) s. 32). Jämför kommissionens uppfattning om medlemsländernas implementering; att vattendirektivets miljömål tycks ha inkluderats som extra mål, men inte riktigt integrerats i de politiska besluten (COM(2012) 670 final, s. 9).

1603 Reglerna om undantag finns i förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 9-13 §§.

1604 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 13 §.

- Skälen för ändringarna anges särskilt, och förklaras i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13 och målen ses över vart sjätte år.
- Skälen för dessa modifieringar eller förändringar är ett allmänintresse av större vikt, och/eller att fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt punkt 1 inte uppväger fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.
- De nyttiga mål som dessa modifieringar eller förändringar av vattenförekomsten skall 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.

För en utförligare genomgång av direktivets bestämmelser, se ovan i kapitlet om ramvattendirektivets undantag; när alla nödvändiga åtgärder inte måste vidtas.

I Sverige är det också möjligt att besluta om mindre stränga kvalitetskrav för en viss vattenförekomst. Det kan ske om det på grund av påverkan från mänsklig verksamhet (eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd) är omöjligt att uppnå kraven eller om det skulle medföra orimliga kostnader. Ett sådant mindre strängt kvalitetskrav får beslutas *endast* om samtliga följande förutsättningar är uppfyllda:<sup>1605</sup>

- De miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller kan inte utan orimliga kostnader tillgodoses på ett sätt som är bättre för miljön.
- Alla möjliga åtgärder ska vidtas för att, med beaktande av verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd, uppnå bästa möjliga ekologiska och kemiska status för ytvattnet, och bästa möjliga tillstånd för grundvattnet.
- Vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

Vidare får undantag från kvalitetskraven beslutas om en ny verksamhet eller åtgärd medför att god grundvattenstatus, god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås hos vattenförekomsten, om (och endast om) samtliga följande förutsättningar är uppfyllda:

- 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.
- Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens kvalitet.
- 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.<sup>1606</sup>

1605 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 10 §.

1606 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 11 §.

Om ovanstående villkor är uppfyllda får vattenmyndigheten till och med besluta om undantag från kvalitetskraven, som innebär att tillståndet hos en vattenförekomst försämras. Detta om försämringen är en följd av verksamhetens eller åtgärdens inverkan på en ytvattenförekomsts karakteristika, eller på nivån hos en grundvattenförekomst, eller på att tillståndet hos en ytvattenförekomst försämras från hög status till god status.

Om en vattenförekomsts kvalitet försämras tillfälligt av exceptionella naturliga orsaker eller av naturliga orsaker som inte rimligen hade kunnat förutses, ska vattenmyndigheten fastställa de åtgärder som behöver vidtas för att förebygga ytterligare försämringar av kvaliteten. Åtgärder ska också vidtas för att inte äventyra att kvalitetskraven uppnås i andra vattenförekomster. Detsamma gäller om kvaliteten försämras tillfälligt som en följd av olyckor som inte heller rimligen hade kunnat förutses. De åtgärder som vidtas får emellertid inte äventyra återställandet av vattenförekomstens kvalitet, när orsaken till försämringen inte längre föreligger. Därtill ska vattenmyndigheten årligen se över effekterna och se till att alla genomförbara åtgärder vidtas för att återställa vattenförekomstens kvalitet som den var innan försämringen inträffade.<sup>1607</sup>

#### 13.4.4 Skyddade områden – strängaste kravet

Kvalitetskraven för skyddade områden ska fastställas så att alla normer och mål är uppfyllda senast till år 2015, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.<sup>1608</sup> Med ”skyddade områden” menas områden som har fastställts för skydd. De typer av områden som avses är följande.<sup>1609</sup>

- Områden som fastställts för uttag av vatten, avsett att användas som dricksvatten.
- Områden som har fastställts för skydd av ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter.
- Vattenförekomster som fastställts som rekreationsvatten, inklusive områden som fastställts som badvatten enligt badvattendirektivet.<sup>1610</sup>
- Områden som är känsliga för näringsämnen, inklusive områden som fastställts som sårbara enligt direktiv om nitrat från jordbruket,<sup>1611</sup> och områden som fastställts som känsliga områden enligt avloppsvattendirektivet.<sup>1612</sup>
- Områden som har fastställts för skydd av livsmiljöer eller arter där bevarandet eller förbättrandet av vattnets status är en viktig faktor för deras skydd,

1607 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 12 §.

1608 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 6 §.

1609 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 1 kap. 4 §. Områdena fastställs enligt WFD:s artikel 6 och grundas på unionslagstiftning som avses i direktivets bilaga IV. I Naturvårdsverkets faktablad nr 8323 (april 2008), *Skyddade områden enligt Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön* finns närmare förklaringar av vad som avses med de olika typerna av skyddade områden.

1610 Rådets direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten (ersatt av Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/7/EG om förvaltning av badvattenkvaliteten, och om upphävande av direktiv 76/160/EEG).

1611 Rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

1612 Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.



inklusive relevanta Natura 2000-områden som fastställts enligt habitatdirektivet<sup>1613</sup> och fågeldirektivet.<sup>1614</sup>

- I Sverige är det vattenmyndigheterna upprätta ett register över skyddade områden för varje vattendistrikt.<sup>1615</sup>

Begreppet ”skyddade områden” är i vattenförvaltningsförordningen inte samma sak som ”områdesskydd” enligt 7 kap. miljöbalken. Skyddade områden enligt vattenförvaltningsförordningen innebär *inte* att området behöver ha ett formellt skydd. Indirekt får de ändå ett visst skydd, genom de krav på normer och åtgärder som vattenförvaltningsförordningen ställer. Dessutom omfattas en del av de områden som definieras som skyddade områden *också* av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Begreppet ”skyddade områden” är alltså bredare än ”områdesskydd” i 7 kap. miljöbalken.<sup>1616</sup>

Alla normer och mål för de skyddade områdena ska vara uppfyllda senast till år 2015. Enligt Naturvårdsverket syftar ”normer” på gränsvärden och liknande i annan gemenskapslagstiftning än ramdirektivet för vatten.”Mål”, däremot, menar Naturvårdsverket, handlar om införlivandet av ramdirektivets miljömål. Som exempel anger Naturvårdsverket att en miljökvalitetsnorm som utfärdas för en vattenförekomst där krav ställs enligt såväl habitatdirektivet som ramvattendirektivet, ska fastställas så att kraven enligt båda direktiven uppfylls.<sup>1617</sup>

Om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga kvalitetskrav<sup>1618</sup> eller andra bestämmelser, så ska det strängaste kravet gälla.<sup>1619</sup> I det här sammanhanget avser ”kvalitetskraven”, enligt Naturvårdsverkets handbok, de kvalitetsfaktorer eller parametrar som är aktuella i en specifik vattenförekomst.<sup>1620</sup> Ett kvalitetskrav enligt t.ex. habitatdirektivet behöver emellertid inte vara strängare än de som ställs i ramdirektivet för vatten. Naturvårdsverket tolkar det som att ”det strängaste kravet” syftar på skyddsvärdet och inte på kravnivån i sig. Det innebär att den kravnivå som syftar till att skydda något som anses mer skyddsvärt, bör kunna anses vara det strängaste kravet i lagens mening. Detta, menar Naturvårdsverket, innebär att man kan hamna i en situation där en kravnivå förvisso är mindre sträng, men det som kravnivån syftar till att skydda anses mer skyddsvärt än det som det verkligen strängare kravet syftar till att skydda. Det innebär i sin tur att det kan uppstå en kollision mellan å ena sidan, krav på grund av en generell lag och å andra sidan, krav på grund av en specifik lag (eller att kvalitetskraven enligt två specifika lagar kolliderar). Denna kollision måste hanteras genom en intresseavvägning. Naturvårdsverket anger det som vattenmyndighetens uppgift att i sådana avvägningsfall göra en bedömning av vilket skyddsintresse som ska väga tyngst. Vid denna bedömning är det inte endast tillståndet i den aktuella vattenförekomsten som bör beaktas, utan även

1613 Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

1614 Rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

1615 Enligt vattenförvaltningsförordningen, Naturvårdsverkets kartläggningsföreskrifter (NFS 2006:1) och SGU:s kartläggningsföreskrifter (SGU-FS 2006:1).

1616 Naturvårdsverkets faktablad nr 8323 (april 2008), *Skyddade områden enligt Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*, s. 4.

1617 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 17.

1618 Formulerat som ”kvalitetskrav enligt 4 kap. 2-6 a §§ vattenförvaltningsförordningen”.

1619 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 7 §.

1620 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s. 17.

tillståndet för vattenförekomsterna nedströms. Naturvårdsverket anger som exempel att detta kan komma att innebära att ett mindre strängt kvalitetskrav än det kvalitetskrav som skulle gälla enligt ramdirektivet, bestäms för fosforhalten i en fågelsjö enligt krav i habitatdirektivet.<sup>1621</sup>

### 13.5 De beslutade normerna

I det följande beskrivs hur Vattenmyndigheten har utformat de miljökvalitetsnormer som utfärdats. Grunden för dem är de statusklassificeringar av vattenförekomster som gjorts i de olika distrikten. Beskrivningarna är hämtade från vattendistriktens respektive förvaltningsplaner. Under beskrivningen finns exempel på formulering i föreskrifterna från distriktens föreskrifter. För varje miljökvalitetsnorm anges huruvida den har karaktär av gränsvärdesnorm (ska vara uppnådd vid en viss tidpunkt) eller riktvärdesnorm (bör vara uppnådd vid en viss tidpunkt):

- **Hög ekologisk status 2015:** För de ytvattenförekomster som har klassificerats till hög ekologisk status, har miljökvalitetsnormen fastställts till hög ekologisk status som ska uppnås den 22 december 2015. Den nuvarande statusen ska med andra ord bibehållas – ett uttryck för icke-försämringskravet. Normen har karaktären av en gränsvärdesnorm, dock utan att formellt vara det.
- **God ekologisk status 2015:** De ytvattenförekomster som har klassificerats till god ekologisk status har fått miljökvalitetsnormen fastställd till god ekologisk status (det vill säga bibehållen status, ett uttryck för icke-försämringskravet). Tidsfristen är satt till den 22 december 2015. Det handlar om en viss kvalitet som ska uppnås för vissa utpekade vattenförekomster senast vid en viss tidpunkt. Normen har med andra ord karaktären av en gränsvärdesnorm, dock utan att formellt vara det.
- **God ekologisk status 2021:** För de ytvattenförekomster som har klassificerats till sämre än god ekologisk status, har miljökvalitetsnormen i de flesta fall fastställts till god ekologisk status, med undantag i form av en tidsfrist till den 22 december 2021. Det handlar om en status som ska uppnås, senast vid en viss tidpunkt, om än en senare tidpunkt. Normen har karaktären av en gränsvärdesnorm, dock utan att formellt vara det.
- **God ekologisk status 2021 eller 2027:** För de ytvattenförekomster som har klassificerats till sämre än god ekologisk status, har miljökvalitetsnormen i de flesta fall fastställts till god ekologisk status, med undantag i form av en tidsfrist till den 22 december 2021 eller, i vissa fall, till den 22 december 2027. Det handlar om en status som ska uppnås, senast vid en viss tidpunkt, om än en senare tidpunkt. Normen har karaktären av en gränsvärdesnorm, dock utan att formellt vara det.
- **God ekologisk potential 2015:** För ytvattenförekomster som har förklarats som kraftigt modifierade och konstgjorda vatten, har miljökvalitetsnormen fastställts till god ekologisk potential som ska uppnås den 22 december 2015. Den nuvarande statusen ska med andra ord bibehållas – ett uttryck för

<sup>1621</sup> Naturvårdsverket handbok 2007:4,, s. 17.

icke-försämringskravet. Det handlar om en viss kvalitet som ska uppnås för vissa utpekade vattenförekomster senast vid en viss tidpunkt. Normen har med andra ord karaktären av en gränsvärdesnorm, dock utan att formellt vara det.

- **God ekologisk potential 2021:** För ytvattenförekomster som har förklarats som kraftigt modifierade och konstgjorda vatten, har miljö kvalitetsnormen fastställts till god ekologisk potential, med undantag i form av en tidsfrist till den 22 december 2021. Det handlar om en status som ska uppnås, senast vid en viss tidpunkt, om än en senare tidpunkt. Normen har karaktären av en gränsvärdesnorm, dock utan att formellt vara det.
- **God ekologisk potential 2021 eller 2027:** För ytvattenförekomster som har förklarats som kraftigt modifierade och konstgjorda vatten, har miljö kvalitetsnormen fastställts till god ekologisk potential, med undantag i form av en tidsfrist till den 22 december 2021 eller, i vissa fall, till den 22 december 2027. Det handlar om en status som ska uppnås, senast vid en viss tidpunkt, om än en senare tidpunkt. Normen har karaktären av en gränsvärdesnorm, dock utan att formellt vara det.
- **God kemisk ytvattenstatus 2015 (med undantag för kvicksilver):** För de ytvattenförekomster som klassificerats vara av god kemisk ytvattenstatus, har miljö kvalitetsnormen fastställts till god kemisk ytvattenstatus att uppnås den 22 december 2015. Det vill säga bibehållen status – ett uttryck för icke-försämringskravet. Ett generellt undantag för kvicksilver och kvicksilverföreningar gäller dock. (Se nedan under ”uppnår ej god kemisk ytvattenstatus”.) Normen har karaktären av en gränsvärdesnorm. Avsikten är att den formellt också ska vara det, med avseende på icke-försämring.
- **God kemisk ytvattenstatus 2021 för ett eller flera ämnen (utom kvicksilver):** Ytvattenförekomster som i dagsläget inte uppnår god kemisk ytvattenstatus, på grund av förorening av ett eller flera prioriterade ämnen (utöver kvicksilver), har fått miljö kvalitetsnormen fastställd till god kemisk ytvattenstatus 2015, med undantag i form av en tidsfrist till den 22 december 2021, för det, eller de ämnen som orsakar den sänkta statusen. Det gäller dock ett generellt undantag för kvicksilver och kvicksilverföreningar (se nedan under ”uppnår ej god kemisk ytvattenstatus”). Normen har karaktären av en gränsvärdesnorm. Avsikten är att den formellt också ska vara det, med avseende på icke-försämring.
- **Uppnår ej god kemisk ytvattenstatus/uppnår ej god kemisk status för kvicksilver och kvicksilverföreningar:** Vattenmyndigheten har beslutat om ett mindre strängt krav för samtliga ytvattenförekomster, med avseende på kvicksilver och kvicksilverföreningar. För vissa ytvattenförekomster som har klassificerats till sämre än god kemisk ytvattenstatus, på grund av förorening även av andra ämnen än kvicksilver, har det dessutom beslutats om mindre stränga krav även för andra ämnen. I samtliga fall då det har beslutats om undantag i form av ett mindre strängt krav för ett eller flera ämnen inom kemisk ytvattenstatus (inklusive kvicksilver och kvicksilverföreningar), har vattenmyndigheten fastställt ett krav på att de nuvarande halterna av respektive ämne inte bör öka.

Nedan följer exempel på formulering i föreskrifterna; de ser i princip likadana ut i samtliga distriktens föreskrifter.

#### **Kvalitetskrav för ytvattenförekomster**

4 § Kvalitetskraven för ytvattenförekomster syftar till att samtliga ytvattenförekomster ska uppnå hög eller god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus senast den 22 december 2015, om de inte omfattas av bestämmelserna om konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i 7 och 8 §§ eller av bestämmelserna om undantag i 9–10 §§.<sup>1622</sup>

#### **Kvalitetskrav för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster**

7 § Med stöd av 4 kap. 3 § förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön förklarar vattenmyndigheten de vattenförekomster som anges i bilaga 3 till dessa föreskrifter som konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster.<sup>1623</sup>

8 § Kvalitetskraven för vattenförekomster som har förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade syftar till att samtliga ska uppnå god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus senast den 22 december 2015, om de inte omfattas av bestämmelserna om undantag i 9-11 §§.<sup>1624</sup>

9 § Undantag enligt 4 kap. 9 eller 10 §§ förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön från de kvalitetskrav som anges i 4, 5 och 8 §§ i dessa föreskrifter gäller för vattenförekomster i distriktet enligt vad som framgår nedan och av bilaga 1 och 2. För kvicksilver och kvicksilverföreningar i ytvattenförekomster, som inte omfattas av tabellerna i bilaga 1, finns det särskilda bestämmelser i 11 § i dessa föreskrifter.

Undantag kan avse antingen den tidpunkt då miljökvalitetsnormen eller delar av den senast ska vara uppfylld (tidsfrist) eller vilken vattenkvalitet som ska uppnås (mindre strängt kvalitetskrav).

Av kolumnen *Kvalitetskrav och tidpunkt* i tabellerna avseende ekologisk status eller ekologisk potential i bilaga 1 framgår det om en vattenförekomst avses uppnå miljö-kvalitetsnormen för ekologisk status eller ekologisk potential vid någon annan tidpunkt än 2015, eller om den ska uppnå ett mindre strängt kvalitetskrav än hög eller god ekologisk status eller god ekologisk potential.

Undantag med avseende på kemisk ytvattenstatus framgår av kolumnerna *Tidsfrist* respektive *Mindre strängt krav* i tabellerna avseende kemisk ytvattenstatus i bilaga 1.

Undantag med avseende på kvantitativ grundvattenstatus framgår av kolumnen *Kvalitetskrav och tidpunkt* i tabellerna avseende kvantitativ status i bilaga 2.

Undantag med avseende på kemisk grundvattenstatus framgår av kolumnerna *Tidsfrist* respektive *Mindre strängt krav* i tabellerna avseende kemisk grundvattenstatus i bilaga 2.<sup>1625</sup>

För samtliga normer handlar det alltså om att en viss kvalitet som *ska* uppnås för vissa utpekade vattenförekomster senast vid en viss tidpunkt. Normerna har med andra ord *karaktären av* gränsvärdesnormer.

1622 Länsstyrelsen i Norrbottens län (Vattenmyndigheten i Bottenviken) föreskrifter 25 FS 2009:176 A93.

1623 Länsstyrelsen i Västernorrlands län (Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikts) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Bottenhavets vattendistrikt 22 FS 2009:59.

1624 Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikts (Länsstyrelsen Västmanlands län) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet (Dnr 537-10295-09).

1625 Länsstyrelsen Kalmar län (Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet (08FS 2009:81).

Enligt 4 kap. 8 b§ vattenförvaltningsförordningen är det endast normerna som avser kemisk status som formellt ska vara gränsvärdesnormer och då när det gäller försämringsförbudet. Detta kommer att diskuteras mer utförligt nedan.

### 13.5.1 Miljökvalitetsnormer för grundvatten

Kvalitetskraven för grundvatten ska fastställas så att tillståndet i grundvattenförekomster inte försämras och så att god grundvattenstatus uppnås i alla grundvattenförekomster senast den 22 december 2015.<sup>1626</sup>

#### 13.5.1.1 Vattenmyndighetens beslutade normer

I det följande beskrivs vilka typer av miljökvalitetsnormer som Vattenmyndigheten har beslutat om, grundat på de statusklassificeringar av grundvattenförekomster som gjorts i de olika distrikten. Beskrivningarna är hämtade från vattendistriktens förvaltningsplaner.

**God kemisk grundvattenstatus 2015:** För alla grundvattenförekomster som har klassificerats till god kemisk grundvattenstatus har miljökvalitetsnormen fastställts till god kemisk grundvattenstatus som avses uppnås den 22 december 2015. Det vill säga bibehållen status.

**God kemisk grundvattenstatus 2021 med undantag för ett eller flera ämnen:** För grundvattenförekomster där nuvarande kemisk grundvattenstatus är otillfredsställande, har undantag medgetts för det ämne eller de ämnen eller ämnesgrupper som förorsakar detta, i form av en tidsfrist till den 22 december 2021.

**Grundvatten – god kvantitativ status 2015:** För samtliga grundvattenförekomster har miljökvalitetsnormen fastställts till god kvantitativ status 2015.

I samtliga vattendistrikt finns utförliga listor över vattenförekomsterna kopplade till föreskrifterna. För var och en av vattenförekomsterna finns bl.a. EU-ID, vattenförekomstens namn, dess avrinningsområde, dess ekologiska status eller potential 2009, kvalitetskrav och tidpunkt för uppfyllande av krav, kemisk yrvattenstatus 2009, tidsfrist, ev. mindre strängt krav samt kompletterande krav för skyddade områden. Det är alltså relativt enkelt att gå in och se vad som gäller i detta avseende för var och en av vattenförekomsterna. Av listorna följer emellertid inte vilka parametrar som varit avgörande för klassificeringen, inte heller vilka parametrar som är kritiska, när det gäller att nå god status och inte heller vilka parametrar som är kritiska beträffande icke-försämring.<sup>1627</sup> Det är en brist, då det är den typen av information som är avgörande, t.ex. när en verksamhetsutövare ska bedöma den egna påverkan på vattenförekomsten.

### 13.5.2 Miljökvalitetskraven i ljuset av EU-rättens krav på rättsligt införlivande

Det är Sverige som stat som ansvarar för att ett direktiv implementeras med avseende på resultatet som ska uppnås. Oavsett vilka implementeringstider som anges i direktivet och oavsett vilka undantag som Sverige har gjort, så är det viktigt att beakta den skyldighet som följer av såväl den fördragsstadgade lojalitetsförpliktelsen, som fast praxis från EU-domstolen: att ett medlemsland heller inte innan implementeringstidens utgång allvarligt får äventyra att direktivets mål kommer att nås.

Kortfattat innebär det att Sverige måste införliva ramvattendirektivets skyldigheter med

<sup>1626</sup> Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 4 kap. 5 §.

<sup>1627</sup> Förvaltningsplanerna 2009-2015 för respektive vattendistrikt (se vattenmyndigheternas hemsida <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/Pages/default.aspx>).

nationell rätt så, att bestämmelserna i direktivet genomförs med obestriddligt bindande verkan, och på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.<sup>1628</sup> En effektiv garanti för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut förutsätts, samt, då bestämmelsen syftar till att skapa rättigheter för enskilda, att den rättsliga situation som följer är tillräckligt klar och precis. Därtill måste de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter (och skyldigheter) och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna.<sup>1629</sup>

Som beskrivs ovan framgår det tydligt av FEUF artikel 288, att direktiv är bindande för medlemsstaterna med avseende på resultatet. Den fördragsstadgade förpliktelsen<sup>1630</sup> att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att skyldigheten att implementera direktiv fullgörs, åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, även domstolarna, inom ramen för deras behörighet. Härav följer att de nationella myndigheterna vid tillämpningen av nationell rätt (oavsett om de nationella bestämmelserna antagits före eller efter direktivet), är skyldiga att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så, att det resultat som avses i direktivet uppnås.<sup>1631</sup> Kravet på direktivskonform tolkning sträcker sig emellertid inte längre än att det finns en möjlighet till denna tolkning enligt nationell rätt. Den ska endast ske i den utsträckning det är möjligt. Vad som är möjligt anges således av den nationella rättens tolkningsutrymme.

Kraven enligt ramvattendirektivet framgår av artikel 4. Målen som anges häri är bindande, och kravet på att förhindra försämring är mycket högt ställt. Ovan konstaterades, att eftersom miljö kvalitetskraven i artikel 4 anger en viss kvalitet, för en viss miljö som ska vara uppfylld senast vid en viss tidpunkt, så är de miljö kvalitetsnormer i industriutsläpps-direktivets mening. Därtill kommer ramvattendirektivets artikel 10 (och fram till december 2012 övergångsbestämmelsen i artikel 22.4), som innebär att kraven på utsläpp till ytvatten kan höjas över BAT-kraven. Enligt EU-domstolen mål C-461/13 är medlemsstaterna skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst, eller när projektet äventyrar uppnåendet av god status/ god ekologisk potential hos en ytvattenförekomst.

### 13.5.2.1 Miljö kvalitetskraven enligt punkten 4

Enligt propositionen från 2003/04 är miljö kvalitetsnormerna som vattenmyndigheten meddelat för vatten sådana övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (dvs. miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken 5 kap. 2 § första stycket 4).<sup>1632</sup> Motiveringen var att dessa kvalitetskrav i direktivet inte formulerats som gränsvärdesnormer och inte heller som målsättningsnormer.<sup>1633</sup> Det förefaller till och med som om punkten 4 kom till i syfte att implementera ramvattendirektivet:

1628 C-159/99 *kommissionen mot Italien*, punkten 32 samt C-415/01 *kommissionen mot Belgien*, punkten 21.

1629 C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg*, punkten 34.

1630 FEU artikel 4 (3); principen om lojalt samarbete.

1631 C-106/89 *Marleasing SA och Comercial Internacional de Alimentación SA*, punkten 8. Se även C-218/01 *Henkel*, punkten 60. Domen hänvisar vidare till de förenade målen C-71/94-*C-73/94 Eurin-Pharm*, punkt 26, och mål C-63/97, *BMW*, punkt 22.

1632 Prop. 2003/04:2, s. 42.

1633 Prop. 2003/04:2, s. 42.

Genom första stycket 4 ges regeringen möjlighet att anpassa miljö kvalitetsnormer efter andra krav som följer av EU-medlemskapet. Ett exempel på detta är de miljömål för vattendistrikt som följer av ramdirektivet för vatten och som har beskrivits ovan....<sup>1634</sup>

I 4 kap. 8 b § vattenförvaltningsförordningen (som i det här avseendet ändrats sedan förarbetsuttalandet ovan gjordes) anges att kvalitetskraven som vattenmyndigheterna får meddela föreskrifter om ska vara miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2§ första stycket punkten 1 miljö balken när det gäller god kemisk ytvattenstatus (inklusive försämringsförbudet) i ytvattenförekomster, även kraftigt modifierade eller konstgjorda sådana.

Om detta ska ses som en precisering av just försämringsförbudet avseende miljö kvalitetsnormerna för kemisk status eller om det innebär att 4 kap. 8 b § ska tolkas motsatsvis så att övriga kvalitetskrav inte kan anses vara gränsvärdesnormer, är inte helt solklart. Men mot bakgrund av att miljö kvalitetsnormer enligt punkten 1 gör det möjligt att ställa strängare krav vore det orimligt om andra miljö kvalitetsnormer skulle kunna anses vara sådana, utan uttryckligt författningsstöd.

Av 4 kap. 2 § (samt 4 och 5 §§) vattenförvaltningsförordningen framgår det att vattenmyndigheterna ska fastställa kvalitetskraven så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras och så att alla vattenförekomster, utom de som förklaras som konstgjorda eller kraftigt modifierade uppnår god ytvattenstatus senast den 22 december 2015. Föreskrifterna definierar ”kvalitetskrav” som den status som ska uppnås. Som nämndes ovan är det alltså möjligt att tolka ovanstående som att vattenförvaltningsförordningen anger att icke-försämringskravet och god status (störningsnivå som inte får överskridas) ska uppnås senast år 2015 (vid en viss tidpunkt). Det handlar i så fall om föreskrifter som är bindande till sin karaktär.

I ett yttrande i ett mål i Mark- och miljööverdomstolen har Naturvårdsverket konstaterat just detta; att normer enligt punkt 4 är speciella på det sättet att *normens rättsliga karaktär inte framgår av beskrivningen i punkten i sig, utan måste utläsas av de föreskrifter som meddelas med stöd av 5 kap. 1 § miljö balken*.<sup>1635</sup> Det skulle i förlängningen innebära att för normer meddelade med stöd av punkten 4, så skulle man för varje norm vara tvungen att se till normens karaktär – om den är bindande eller vägledande – mot bakgrund av vad som föreskrivs i det direktiv som den aktuella normen ska genomföra.<sup>1636</sup> Vidare påpekade Naturvårdsverket att de svenska miljö kvalitetsnormerna för vatten dels är bindande till sin karaktär som föreskrifter<sup>1637</sup>, dels är att ses som ett slags ”ska-normer” vilka direkt riktar

1634 Prop. 2003/04:2, s. 32.

1635 Naturvårdsverkets yttrande angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk m.m, Kramfors kommun 2010-07-02, Dnr 526-6044-09. I samband med Ladvattenåns mål lämnades ett rättsutlåtande av Mahmoudi och Langlet, som bland annat berörde frågan om huruvida regeringen har kunnat delegera till vattenmyndigheterna att fatta beslut om normerna beroende på huruvida de är ”gränsvärdesnormer” eller ”riktvärdesnormer” (Rättsutlåtande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk mm, Kramfors kommun, bilaga 1 till aktbilaga 30). Ifrågavarande uttalande gjordes av Naturvårdsverket i ett yttrande över rättsutlåtandet. Naturvårdsverket uttalade sig härvid om vilken typ av miljö kvalitetsnormer de aktuella miljö kvalitetskraven kunde anses vara (Naturvårdsverkets yttrande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk m.m, Kramfors kommun 2010-07-02, Dnr 526-6044-09).

1636 Se Ekelund-Entson och Gipperth (2010) s. 34.

1637 I förarbetena har regeringen uttalat att miljö kvalitetsnormer, i egenskap av föreskrift, är bindande inom sitt tillämpningsområde och i förhållande till dem den riktar sig mot (prop. 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer, s. 40).

sig till myndigheter och kommuner (miljöbalken 5 kap. 3 §).<sup>1638</sup> Sammantaget skulle alltså den rättsliga situationen innebära att miljö kvalitetsnormer enligt punkten fyra kan ha karaktären av ”ska-normer” utan att erkännas som sådana av rättssystemet, som endast erkänner sådana om de antas enligt 5 kap. 2 § punkten 1.<sup>1639</sup> De krav som i nuläget kan ställas vid tillsyn och individuell prövning följer endast av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken (inklusive 2 kap. 7 § första stycket, dock ej andra stycket), tillsammans med reglerna om åtgärdsprogram och planläggning.<sup>1640</sup>

Att Sverige inte i praktiken förefaller ha betraktat miljömålen i direktivets artikel 4 som bindande fullt ut har uppmärksammats av kommissionen. I en kompletterande formell underrättelse till Sverige den 27 november 2014 bad kommissionen om ett antal klagöranden från Sveriges sida. Kommissionen inledde med att påpeka att i artikel 4.1. fastställs bindande miljömål med tidsfrister avseende kvalitetskrav för vatten för olika typer av vattenförekomster som en medlemsstat är skyldig att uppfylla. Vidare noterade den bl.a. följande. Sverige har, enligt tillgänglig information, valt att införliva direktivets bestämmelser främst genom införande av bestämmelser om miljö kvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Vid tillståndsprövning för vattenverksamhet måste miljö kvalitetsnormerna inom vattenförvaltningen uppfyllas genom tillämpning av allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska de miljö kvalitetsnormer som fastställts inom vattenförvaltning dessutom beaktas i rimlig utsträckning vid tillståndsprövningen i enlighet med 11 kap. miljöbalken, i enlighet med 2 – 5 §§ och 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Härefter konstaterade kommissionen att någon prövning av de fall som kan komma ifråga för undantag från kraven i artikel 4.1 a. i) (försämringsförbudet i ytvatten) enligt artikel 4.7. a-e<sup>1641</sup> inte görs i samband med tillståndsprövningen för vattenverksamhet i enlighet med 11 och 2 kap. miljöbalken. Detta eftersom dessa delar av direktivet har införlivats genom 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. Det är vattenmyndigheten som får besluta om undantag från kraven på att förhindra att statusen hos en vattenförekomst försämrats. Härav, menade kommissionen, följer att det verkar förekomma en separation mellan att medge undantag och att ge tillstånd. Tillståndsmyndigheten är därmed inte bunden av villkoren i artikel 4.7. vid beslut om huruvida tillstånd ska beviljas. Detta, befarade kommissionen, innebär att sådana projekt inte måste uppfylla de strikta villkor som föreskrivs i direktivet, även om de medför att miljömålen i direktivet inte uppfylls enligt artikel 4.1 a. i) (försämringsförbudet) och ii) (skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster). Kommissionen ansåg i detta skede att miljö kvalitetsnormerna i Sverige, i motsats till miljömålen i artikel 4 i direktivet, inte tycks vara bindande och att en tillståndsmyndighet inte är bunden av villkoren i artikel 4.7 vid beslut om att lämna tillstånd.<sup>1642</sup>

1638 Naturvårdsverkets yttrande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk m.m, Kramfors kommun 2010-07-02, Dnr 526-6044-09.

1639 Se Naturvårdsverkets yttrande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk m.m, Kramfors kommun 2010-07-02, Dnr 526-6044-09, där Naturvårdsverket lyfter fram just förhållandet att miljö kvalitetsnormerna är av en viss karaktär utan att erkännas som sådana, som problematiskt.

1640 Naturvårdsverkets yttrande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk m.m, Kramfors kommun 2010-07-02, Dnr 526-6044-09.

1641 Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse av direktivet om målen inte nås/försämrings sker som en följd av nya modifieringar/nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter om vissa villkor är uppfyllda.

1642 Kommissionen, Kompletterande formell underrättelse av den 27 november 2014, överträdel-senummer 2007/2239.



Sammanfattningsvis kan det konstateras att:

- miljömålen i artikel 4 är bindande,
- att Sveriges regering förvisso uttalat att de betraktar dem som sådana (se proposition 2009/10:184 s. 41 f),
- att målen införlivats som miljö kvalitetsnormer vilka ska följas men att det sedan finns vissa oklarheter gällande hur allvarligt man behöver se på skyldigheten att uppfylla målen, samt
- att det sedan EU-domstolens dom meddelades i mål C-461/13 kan konstateras att Sveriges implementering brister, i vart fall med avseende på försämringsförbudet, troligvis även vad avser ekologisk status (eftersom även dessa mål är bindande).

Vad gäller möjligheten att vid behov höja kraven över BAT vilket såväl ramvattendirektivet som industriutsläppsdirektivet fordrar avseende vissa utsläpp respektive för vissa anläggningar, saknas denna dessutom för samtliga mål i artikel 4, utom god kemisk status.

Om man i det läget ägnar sig åt fördragskonform tolkning och av föreskriftens utformning eller den bakomliggande EU-lagstiftningen utläser att det är en bindande norm med gränsvärdeskaraktär, återstår förvisso en sträng tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler. I praktiken kan det emellertid vara svårt att utläsa vad som förväntas, särskilt för den enskilde. Såväl den som har skyldigheter enligt direktivet, som den som har rättigheter enligt direktivet hamnar då i samma svårighet. Frågan är då om de EU-rättsliga implementeringskraven kan anses tillgodosedda ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Att man behöver se till den bakomliggande EU-lagstiftningen (oavsett om det handlar om rättsakter eller praxis) för att kunna utläsa huruvida en norm är bindande eller av gränsvärdeskaraktär innebär också att frågan om vilka direkta krav direktivet egentligen ställer aktualiseras. I vilken mån kraven kan utläsas direkt ur direktivet, är nämligen något som i sin tur har betydelse för bemyndigandet i miljöbalken; att regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.<sup>1643</sup>

Situationen tycks kortfattat vara den att ramvattendirektivets miljö kvalitetskrav har implementerats genom att myndigheter bemyndigats att anta miljö kvalitetsnormer som inte förmår höja kraven över BAT, vare sig vid tillsyn eller prövning. Det rör sig om miljö kvalitetsnormer som behöver tolkas för att den fulla vidden ska kunna utläsas (om avsikten är att faktiskt efterleva direktivets krav). Läget angrips nedan ur två perspektiv: det EU-rättsliga och det nationellrättsliga.

### 13.5.2.2 EU-rättsligt krav: klara och precisa rättsligt bindande regler

Det EU-rättsliga kravet på att klart och tydligt offentliggöra regler som införlivar de krav som direktivet ställer så att den rättsliga situationen är klar och precis måste, beträffande de i föreskrifterna meddelade miljö kvalitetsnormerna, anses uppfyllt beträffande just offentligheten. Värre är det med tydligheten och kravet på att den rättsliga situationen

<sup>1643</sup> 5 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Se rättsutlåtandet av Mahmoudi och Langlet som bland annat berörde just den frågan (Rättsutlåtande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk mm, Kramfors kommun, bilaga 1 till aktbilaga 30 i målet).

måste vara klar och precis. Om normernas rättsliga karaktär måste utläsas genom att tolka föreskrifternas innebörd i ljuset av ramvattendirektivet – som man måste, om inte annat med hänsyn till den fördragskonforma tolkningen – så är det svårt att påstå att den rättsliga situationen är tydlig, och det måste den vara om Sverige ska anses ha rättsligt införlivat direktivet.

I sitt yttrande i målet C-32/05 *kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg* gick generaladvokaten Eleanor Sharpston så pass långt, att hon menade att medlemsstaterna, i enlighet med ramvattendirektivets artikel 2 i förening med direktivets artikel 4, åläggs precisa skyldigheter, som ska uppfyllas inom en viss tidsfrist och som också kan skapa rättigheter för enskilda.<sup>1644</sup> Domstolen gick inte på generaladvokatens linje i den frågan (i varje fall inte uttalat) men ansåg att det handlade om precisa skyldigheter. Det är alltså inte säkert att medlemsstaterna behöver gå så långt som att möjliggöra för enskilda att göra ramvattendirektivets miljömål gällande vid de nationella domstolarna. Reglerna måste icke desto mindre vara klara och precisa i vad de avser och vilken rättsverkan de har.

I mål C-461/13 var domstolen mycket tydlig med att direktivets artikel 4.1 a i–iii<sup>1645</sup> innebär att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.<sup>1646</sup>

Vad avser god kemisk status, så definieras det i föreskrifterna som den kemiska kvalitet i en ytvattenförekomst som överensstämmer med Priodirektivet artikel 3.1 och 3.2 och bilaga I del A enligt vad som närmare anges i bilaga I del B i samma direktiv.<sup>1647</sup> Av artikel 3.1 framgår följande.

I enlighet med artikel 1 i detta direktiv och artikel 4 i direktiv 2000/60/EG ska medlemsstaterna på ytvattenförekomster tillämpa de miljökvalitetsnormer som fastställts i del A i bilaga I till detta direktiv. Medlemsstaterna ska tillämpa miljökvalitetsnormerna på ytvattenförekomster i enlighet med de krav som anges i del B i bilaga I.

Bilaga I, del A, är alltså central. Artikel 3.2 anger en möjlighet för medlemsstaterna att, på vissa villkor, välja att tillämpa miljökvalitetsnormer för sediment eller biota, i stället för dem som anges i bilaga I, del A, för vissa kategorier av ytvattenförekomster. Arikeln anger även dessa koncentrationer i form av årsmedelvärde och maximal koncentration (i µg/l). Man måste alltså gå via direktivet till direktivets bilagor, för att kunna läsa ut vid vilka koncentrationer gränsen mellan god kemisk status och uppnår inte god kemisk status går. Tydligare hade varit att ange värdena direkt i föreskriften eftersom värdena som motsvarar

1644 Generaladvokaten Eleanor Sharpstons förslag till avgörande, föredraget den 18 maj 2006, punkten 75.

1645 Som, sammanfattningsvis, anger medlemsstaternas skyldighet att, när det gäller ytvatten, förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster, att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast 2015 samt att skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus senast 2015.

1646 C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, punkten 51.

1647 Direktiv 2008/105/EG.

god status ska uppnås för alla vattenförekomster, såvida inte undantagen är tillämpliga.

För ekologisk status är det i princip omöjligt att direkt ur normerna utläsa vilka krav som ställs. För att få en uppfattning om vad de handlar om, för de enskilda avrinningssområdena och vattenförekomsterna, måste man gå till åtgärdsprogrammet (som i och för sig riktar sig till myndigheter och kommuner) och, för att verkligen få klarhet, till VISS (Vatteninformationssystem Sverige).

I ljuset av T/A Luft-målen är det diskutabelt huruvida dessa föreskrifter, vilka måste läsas ihop med VISS, är tillräckligt tydliga. Om man som verksamhetsutövare ska kunna utläsa vilka krav som kan komma att ställas på verksamheten, i anledning av miljö kvalitetskraven, eller om man som enskild ska kunna utläsa vilka eventuella rättigheter till god miljö som normerna ger, fordras en djupare insikt i vad klassgränserna innebär. Det fordras kännedom om vilka faktorer och parametrar som påverkar statusklassificeringen, samt vilka av de egna aktiviteterna som kan påverka de parametrar, som är kritiska för den faktor som är avgörande för klassificeringen i en specifik vattenförekomst. Kraven anges därtill genom hänvisningar till en rad författningar (förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, badvattenförordningen (2008:218), Naturvårdsverkets föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (NFS 2008:1, ersatt av HVMFS 2013:19, ändrad genom HVMFS 2015:4); Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2008:2)) ur vilka klassgränser etc. kan utläsas. I slutändan hänvisas man till VISS där specifika uppgifter för de enskilda vattenförekomsterna finns. Någon hänvisning finns emellertid inte uttalad i föreskrifterna.

Dessutom kvarstår frågan huruvida föreskrifter i kombination med VISS i sig är tillräckligt bindande som implementering eller om innehållet framstår som myndighetspraxis vilken kan ändras av myndigheterna (jämför T/A Luft). Enligt nuvarande ordning är det Vatten-delegationen som fattar själva beslutet om miljö kvalitetsnormer medan länsstyrelsen får utarbeta förslag till dem.<sup>1648</sup> Det materiella innehållet ges emellertid många gånger i VISS.

### 13.5.2.3 EU-rättsligt krav: möjligheten att höja kraven över BAT

Samtliga föreskrifter som meddelats av vattenmyndigheterna är utfärdade med stöd av 4 kap. 8 § vattenförvaltningsförordningen. Enligt propositionen från 2003/04 ska de vara sådana övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.<sup>1649</sup> I 4 kap. 8 b § vattenförvaltningsförordningen anges emellertid att sådana kvalitetskrav är miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken enligt 2 § när det gäller kemisk ytvattenstatus. Det är alltså endast för de miljö kvalitetsnormer som avser ytvattenförekomsters kemiska status, som är gränsvärdesnormer enligt punkten 1 och som enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken kan höja kraven över BAT-nivån.

Att kunna ställa strängare krav än BAT-nivån är nödvändigt för samtliga miljömål som följer av ramvattendirektivets artikel 4 i den mån det handlar om utsläpp till ytvatten. Normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken har inte en sådan rättsverkan. För svenskt vidkommande måste det alltså till gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, för att klara direktivets krav med avseende på rättsverkan. Problemet gäller de ekologiska normerna och då de biologiska och de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna, vilka kan påverkas av utsläpp, liksom försämringsförbudet i samma

<sup>1648</sup> Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 24 §.

<sup>1649</sup> Prop. 2003/04:2, s.42.

avseende. Jag har svårt att se att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna skulle påverkas av utsläpp till ytvatten.

Enligt propositionen till miljöbalken bygger skillnaden mellan gränsvärdesnormer och övriga normer på det faktum att en medlemsstat, i fråga om gränsvärdesnormer, har synnerligen begränsade möjligheter att frångå sina förpliktelser och endast i den mån det finns uttryckliga undantag i de EU-direktiv som ligger till grund för normen.<sup>1650</sup> Det är just den situationen som är för handen beträffande nu aktuella normer. Normerna, så som de utformats i föreskrifterna, är dessutom av ”gränsvärdeskaraktär”. Tydligast och klarast hade varit om de faktiskt också utformats som sådana, rättsligt. Som nämndes ovan har Sverige införlivat försämringsförbudet genom att bestämma kvalitetskraven för vattenförekomster separat – för ekologisk status å ena sidan och för kemisk ytvattenstatus å den andra – trots att en sammanvägning görs i ramvattendirektivet när t.ex. ”god ytvattenstatus” bestäms. Detta beror dels på att man efter en sådan sammanvägning annars aldrig skulle kunna uppnå hög status eftersom kemisk ytvattenstatus som bäst endast kan bestämmas till god, dels på att i annat fall skulle inte en försämring från hög till god ekologisk status kunna uppmärksammas.<sup>1651</sup>

Min slutsats av ovanstående är att det kan vara svårt att reglera just detta, genom att peka ut vilka normer som antagits på vilken punkt. Detta eftersom ”god ekologisk” status har blivit en egen miljökvalitetsnorm, en egen enhet, trots att enheten består av tre sammanvägda grupper av kvalitetsfaktorer. Två av dessa grupper bör, om vattenförekomstens kvalitet inte är bra nog, kunna innebära att högre krav än BAT ställs på den som ägnar sig åt utsläpp till ytvatten som påverkar dessa faktorer. Beträffande den tredje gruppen kvalitetsfaktorer (hydromorfologiska kvalitetsfaktorer) fordras inte att sådana krav kan ställas generellt. För samtliga grupper gäller dock försämringsförbudet liksom kravet att uppnå god status. Det fordras således en ytterligare uppdelning – åtminstone ned till kvalitetsfaktornivå – för att det ska vara möjligt att identifiera var försämringar riskeras. För vattenförekomster i lägsta klassen måste uppdelningen antagligen göras ned till parameternivå, jämför EU-domstolens dom i C-461/13. Det ska också poängteras att möjlighet att höja kraven över BAT-nivå inte alltid räcker. I ljuset av EU-domstolens uttalanden i C461/13 är det antagligen nödvändigt med en tydligare formulerad stoppregel.

### 13.5.2.4 Miljöbalken: miljökvalitetsnormerna måste följa av direktivet

Den nationellrättsliga sidan av frågan handlar om att det är medlemsstaterna själva som fastställer klassgränserna för ekologisk status och att det är vattenmyndigheterna som meddelat föreskrifterna med miljökvalitetskrav. Bestämmelsen i miljöbalken som bemyndigar regeringen att delegera beslutsrätten till vattenmyndigheten avser endast normer som följer av Sveriges EU-medlemskap.<sup>1652</sup>

Förda diskussioner kring detta kokar i princip ned till följande slutsats. Om inte ramvattendirektivets miljömål är rättsligt bindande och innebär att miljökvalitetsnormerna för såväl kemisk som ekologisk status följer av direktivet så har vattenmyndigheten inte kompetens att föreskriva bindande miljökvalitetsnormer.<sup>1653</sup> Frågan om miljökvalitetsnormernas

1650 Prop. 2009/10:184 s. 43.

1651 Naturvårdsverket handbok 2007:4, s15.

1652 5 kap. 1 § andra stycket miljöbalken anger att regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

1653 Se diskussionen t.ex. i Ekelund-Entson och Gipperth (2010) s. 34 f. Se även rättsutlåtandet

giltighet, mot bakgrund av regeringens delegationsmöjligheter, var föremål för diskussion och bedömning i det så kallade Gamlebymålet.<sup>1654</sup>

Klaganden hade i målet anfört att regeringens delegationsmöjlighet var begränsad till de fall då *en miljö kvalitetsnorm är föranledd direkt av EG-direktiv* samt att aktuell statusklassificering inte var en ”miljö kvalitetsnorm” enligt ramdirektivet för vatten.<sup>1655</sup> Vidare anförde klaganden att ramvattendirektivet inte innehåller några föreskrivna värden eller fasta tidgränser för uppfyllelse av målet god ekologisk status samt att det ger möjlighet till nationella undantag.<sup>1656</sup>

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade härvid att miljö kvalitetsnormer, enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken bl.a ska ange de krav på kvaliteten som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att regeringen, enligt 1 § andra stycket samma kapitel, får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer, som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Därefter såg domstolen till miljöbalkens förarbeten<sup>1657</sup> och konstaterade att det där anges att ramvattendirektivet innebär att medlemsstaterna, för att uppnå direktivets mål, ska vidta åtgärder för att förebygga försämring av statusen på vattenförekomster och uppnå god ytvattenstatus samt att god ytvattenstatus uppnås när både ekologisk och kemisk status är åtminstone god. Enligt Mark- och miljööverdomstolen angav propositionen att kravet på ickeförsämring och de nämnda målen i svensk rätt kommer till uttryck som miljö kvalitetsnormer, att dessa ska hänföras till normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken, dvs. sådana övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att miljöbalken, genom 5 kap. 2 § första stycket 4, har gett regeringen möjlighet att anpassa utformningen av miljö kvalitetsnormerna efter krav som följer av EU-medlemskapet; t.ex. de miljömål för vattendistrikt som följer av ramdirektivet för vatten.<sup>1658</sup> Därmed, menade Mark- och miljööverdomstolen, framstår det som tydligt att den svenska lagstiftaren, för att genomföra ramdirektivet för vatten, i svensk rätt har valt att uttrycka direktivets krav på icke-försämring och god ytvattenstatus som miljö kvalitetsnormer. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade slutligen att även om en ekologisk statusklassificering inte är en miljö kvalitetsnorm i direktivets mening, så är det en miljö kvalitetsnorm som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen har, menade Mark- och miljööverdomstolen, följaktligen haft bemyndigande att överlåta till vattenmyndigheterna att meddela dessa normer.

Mark- och miljööverdomstolens slutsats var således att det inte fordras att det uttryckligen måste handla om ”miljö kvalitetsnormer” som följer av EU-rätten, för att vara

---

av Mahmoudi och Langlet i Ladvattenmålet (Rättsutlåtande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk mm, Kramfors kommun, bilaga 1 till aktbilaga 30), där de berör bland annat frågan om huruvida regeringen har kunnat delegera till vattenmyndigheterna att fatta beslut om normerna. Frågan berörs också av Kruse, i det att han diskuterar formuleringen av föreskrifterna, och konstaterar att frågan om ett skarpt formulerat krav på att god status ska uppnås utgör en strängare reglering än vad som är möjlig för vattenmyndigheterna att besluta om, mot bakgrund av bland annat den svenska lagstiftningen. Enligt Kruse beslutade vattendelegationerna om den nuvarande utformningen av bestämmelserna, för att de skulle ansluta närmare till hur miljömålen i WFD formulerats. Formuleringen i föreskrifterna anger emellertid att kvalitetskraven *syftar till* att en hög/god status eller potential ska uppnås senast ett visst datum, (Kruse (2010), s. 19)

1654 MÖD 2013:12, avgörandedatum: 2013-03-26.

1655 Under hänvisning till prop. 1997/98:45 del 2 s. 42.

1656 Om prövningen i övrigt, se nedan.

1657 Prop. 2009/10:184 s. 41-42.

1658 Mark- och miljööverdomstolen hänvisade härvid till prop. 2003/04:2 s. 32.

möjligt att tillämpa bemyndigandet i 5 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Slutsatsen ligger helt i linje med att direktiv som hanterar miljö kvalitet i mycket liten utsträckning (eller inte alls) använder det begreppet. Det är också helt riktigt att ramvattendirektivet inte föreskriver formen ”miljö kvalitetsnorm” för den rättsliga implementeringen av direktivets skyldigheter.<sup>1659</sup> Det är den rättsliga situationen som skyddar viss miljö kvalitet som ska uppnås. I svensk rätt är det bäst anpassade rättsliga instrument som står oss till buds, just miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § miljö balken.<sup>1660</sup> Om vi i svensk nationell lagstiftning istället hade valt att kalla de rättsligt bindande reglerna som föreskriver att en viss miljö kvalitet ska uppnås, för vissa vatten, inom en viss tid, för ”miljö kvalitetskrav”, ”miljö mål”, ”kvalitetsmål”, ”gränsvärden”, eller något annat saknar betydelse ur implementeringsperspektiv.

Samma slutsats som Mark- och miljö överdomstolen kommer fram till hade emellertid kunnat nås genom en kortare argumentationslinje. Direktivet anger att ”god status” ska uppnås senast en viss tid, för vissa typer av vatten. Det handlar således om vad som i svensk rätt borde betecknas som gränsvärdesnormer (viss kvalitet för viss miljö senast viss tid). Direktivet definierar hur medlemsstaterna ska gå till väga när de ska upprätta klassgränser och klassificera sina vattenförekomster. Vissa klassgränser är unionsgemensamma, andra klassgränser ska medlemsstaterna själva fastställa i enlighet med ett antal kriterier och parametrar. Därmed följer gränsvärdesnormerna av direktivet. Frågan är emellertid om en sådan tillämpning av bemyndigandet var avsedd.

Av den första propositionen framgår att bemyndigandet gäller för de fall införandet av en miljö kvalitetsnorm är direkt föranledd av ett direktiv och om avsikten är att den beslutade normen ska gälla i Sverige med motsvarande värden som rättsakten från EU.<sup>1661</sup> Enligt kommentaren innebär begränsningen att myndigheten inte får avvika i något avseende från den beslutade rättsakten, även om EG-rättsakten skulle medge medlemsländerna att besluta om strängare värden på nationell nivå. I fråga om att bestämma sådana, strängare, värden har den rätten förbehållits regeringen.<sup>1662</sup> Tanken tycks vara att aktuellt myndighet ska kunna gå direkt till direktivet, läsa av vad detta anger och sedan utfärda miljö kvalitetsnormer som lyder likadant. Om normerna ska vara strängare än detta så behövs regeringen.

Ramvattendirektivet är inte möjligt att läsa av på dylikt sätt. Ramvattendirektivet anger förvisso klara och exakta skyldigheter för medlemsstaterna (jfr Eleanor Sharptons uttalande i förslaget till avgörande i C-32/05 samt domen i C-461/13), men det fordras icke desto mindre ett tämligen stort arbete beträffande klassificeringen av det enskilda vattendraget och för att besluta vad som sedan gäller för detta. I deras rättsutlåtande i Ladvattenåmålet menade också Mahmoudi och Langlet att vattenförvaltningsförordningen inte bör användas som grund för utfärdande av bindande miljö kvalitetsnormer i föreskriftsform eftersom miljö kvalitetsnormer utgör tvingande normgivning som är betungande för enskilda och då sådana normer endast bör utfärdas med tydligt stöd i lag.<sup>1663</sup> Jag håller helt med om detta.

1659 Jämför den slutsats som dras av Mahmoudi och Langlet; de kommer fram till att bindande miljö kvalitetsnormer för ekologisk status, med preciserade värden, vilka i specifika fall ska uppnås till ett angivet datum, inte på något sätt följer av direktivet (Rättsutlåtande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk mm, Kramfors kommun, bilaga 1 till aktbilaga 30).

1660 Detta är också den slutsats som dragits i förarbetena, se Prop. 2003/04:2, s. 42.

1661 Prop. 1997/98:45 del 2 s. 42.

1662 Bengtsson et al. (2013), Kommentar till 5 kap. 1 § miljö balken.

1663 Rättsutlåtande i mål M 1881-09 (MÖD 2012:19) angående ansökan om tillstånd till anlägg-

Inte på grund av att skyldigheten att nå en god status inte tydligt framgår av direktivet, utan just på grund av att det återstår ett antal steg, bl.a. i form av klassificering och formulering av lämpliga normer, vilka samtliga innebär att direktivet i viss mån måste tolkas.

### 13.6 Ansvaret enligt 5 kap. 3 § miljöbalken

Som tidigare beskrivits så är det, enligt 5 kap. 3 § miljöbalken, myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljö kvalitetsnormer följs. Paragrafen klargör att miljö kvalitetsnormer riktar sig till myndigheter och kommuner. En miljö kvalitetsnorm kan alltså inte i sig utgöra grund för krav riktade mot enskilda.<sup>1664</sup> Propositionens ställningstagande rörande skillnaden mellan gränsvärdesnormer och övriga normer motiverades bl. a. med att det finns långtgående möjligheter att ställa stränga krav på verksamheter och åtgärder, oavsett om det är svårt att följa en miljö kvalitetsnorm eller inte, genom att tillämpa miljöbalkens bestämmelser i övrigt. Enligt propositionen skulle det alltså räcka med att tillämpa de grundläggande hänsynskraven när det handlar om miljö kvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer.<sup>1665</sup>

De hänsynskrav i miljöbalkens andra kapitel som i första hand aktualiseras med avseende på miljö kvalitetsnormer är 3 och 6 §§, vilka hanterar försiktighetsprincipen, krav på bästa tillgängliga teknik och val av plats. Kraven som följer av de båda lagrummen kan sedan bli föremål för avvägningen i 7 § första stycket. Om det handlar om gränsvärdesnormer kan högre krav ställas. Som noterades i kapitlet om luftkvalitet, så sätts en mycket hög tilltro till tillämpning av miljöbalkens andra kapitel vid tillståndsprövning liksom det förutsätts att tillsynsmyndigheterna ta sitt ansvar genom tillsyn enligt 5 kap. 3 § miljöbalken.<sup>1666</sup>

#### 13.6.1 Tillsyn och prövning

Om man ser till tidpunkten för när normerna ska tillämpas, till skillnad från den tidpunkt då de ska vara uppnådda, så är en viktig utgångspunkt att verksamhetsutövare bör bedriva sin verksamhet så att normerna kan följas redan nu. Detta gäller även om miljö kvalitetsnormerna har en framåtsyftande karaktär. Naturvårdsverket pekar i sin vägledning på att tillsynsmyndigheterna förvisso kan prioritera att tillsyna verksamhetsutövare som tydligt påverkar möjligheten att följa normerna, men att det inte bör innebära att myndigheterna väntar med att börja arbeta med normerna tills genomförandetidpunkten redan inträtt.<sup>1667</sup>

2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är formulerad så att den ska kunna tillämpas både när det finns en risk för att en gränsvärdesnorm inte kommer att följas och när det konstaterats att den inte följs. Det innebär att krav kan ställas redan när det finns risk för att en gränsvärdesnorm överträds, vilket innebär att gränsvärdesnormer ska följas så snart som möjligt.<sup>1668</sup>

gande av Ladvattenans kraftverk mm, Kramfors kommun, bilaga 1 till aktbilaga 30.

1664 Prop. 2009/10:184 s. 38.

1665 Prop. 2009/10:184 s. 46.

1666 Beträffande förhoppningarna på tillsynen, se t.ex. Kruses rapport (2010), s. 3:

Även om det naturligtvis finns begränsningar och oklarheter även beträffande möjligheten att ställa krav på åtgärder inom ramen för tillsynen, är det min bedömning att det finns ett större utrymme för tillsynsmyndigheterna att aktivt driva frågor om åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormerna, än vad det gör för tillstånd myndigheterna.

1667 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 37 f.

1668 Prop. 2009/10:184 s. 73.

För övriga normer är det inte lika tydligt även om Naturvårdsverket i sin vägledning menar att det finns förutsättningar för tillsynsmyndigheten (och prövningsmyndigheter) att ställa krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått kring verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormer *riskerar* att inte kunna följas, även om normerna måste vara uppnådda först i framtiden.<sup>1669</sup> Naturvårdsverkets tolkning har fullt stöd i EU-rätten, i och med medlemsstaternas skyldighet att avhålla sig från att vidta åtgärder som äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.<sup>1670</sup> Som beskrivits ovan gäller skyldigheten för alla nationella myndigheter, och ska förstås så, att den avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till ett sådant äventyrande.<sup>1671</sup> Alla miljö kvalitetsnormer som utfärdats för att nå ramvattendirektivets mål bör alltså tillämpas direkt.

Miljöbalkens hänsynsregler och avvägningsregler ska tillämpas vid såväl prövning som vid tillsyn (bortsett från 2 kap. 7 § tredje stycket som endast gäller tillstånd). I egenskap av vägledande avgöranden är det därför intressant att se till hur Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen) tagit ställning till vad de ska pröva (och omfattningen av prövningen) när den sökta verksamheten kan påverka miljö kvalitetsnormer för vatten och även hur de resonerar i själva prövningen. Flera av målen återkommer i flera sammanhang.

Vid tillsyn finns, precis som påpekas av Kruse, helt andra förutsättningar för att kunna göra helhetsbedömningar och övergripande avvägningar som omfattar flera olika verksamheter och åtgärder, än vad som finns en individuell prövning.<sup>1672</sup> Behovet av ökad tillsyn har, enligt en skrivelse från regeringen,<sup>1673</sup> även lyfts fram bl.a. av Fiskeriverket och Kammarkollegiet<sup>1674</sup> samt av Naturvårdsverket.<sup>1675</sup>

För vattenverksamhet är det länsstyrelserna som är operativ tillsynsmyndighet och, enligt samma regeringsskrivelse, har den tillsyn som bedrivits på kraftverk, dammar och vattenreglering främst varit händelsestyrd. Det innebär att tillsynsmyndigheten agerar i samband med att verksamhetsutövaren planerar ändringar i verksamheten eller efter klagomål. Regeringen bedömde att det var nödvändigt att ge denna tillsyn högre prioritet, och avsåg därför tillföra länsstyrelserna mer pengar som en särskild satsning. Syftet var att ge länsstyrelserna större möjlighet att bedriva förebyggande tillsyn.<sup>1676</sup>

Frågan om urminnes hävd kopplad till dammar och vattenkraft har ofta aktualiserats. Detta eftersom det finns ett stort antal sådana som inte genomgått en rättslig miljöprövningsprocess och inte sällan hänvisar till att de har en rätt enligt kungliga privilegier eller urminnes hävd. Mark- och miljööverdomstolen prövade under 2012 tre tillsynsärenden

1669 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 37 f.

1670 Se t.ex. de förenade målen C-165/09 - C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu/Stichting Greenpeace Nederland* punkten 75, mål C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL (Wallonska avfallsmålet)*, punkten 45; mål C-14/02 *ATRAL*, punkten 58, och de förenade målen C-261/07 och C-299/07 *VTB-VAB och Galatea*, punkten 38 samt, avseende WFD, mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aivoloakarnanias m. fl.* samt artikel 4 (3) EUF (lojalitetsprincipen).

1671 Se mål C-212/04 *Adeneler m. fl.*, punkten 122 samt där angiven rättspraxis samt de förenade målen C-165/09 - C-167/09 *Stichting Natuur* punkten 75.

1672 Kruse (2010), s. 3.

1673 Regeringens skrivelse 2010/11:163 s. 19.

1674 Regeringskansliets dnr Jo/2007/1393/JFS,

1675 PM om aktuellt rättsläge samt hinder för att genomföra miljöförbättrande åtgärder med koppling till vattenverksamhet för uttag av vattenkraft (Ärendenr. NV-04510-10).

1676 Regeringens skrivelse 2010/11:163, s. 19.



(MÖD 2012:26-28) då domstolen uttalade att:

En rätt enligt privilegiebrev utgör en särskild rättighet att förfoga över vattnet men kan inte jämföras med ett tillstånd enligt miljöbalken.

Domstolen fortsatte:

Bestämmelser och villkor för driften och skötseln av det år 1993 etablerade kraftverket vid NN saknas eftersom någon prövning då inte gjordes. Detta försvårar länsstyrelsens möjligheter att uppfylla sin skyldighet enligt 26 kap. 1 § miljöbalken att genom tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

För att komma till rätta med detta ansåg domstolen att tillsynsmyndigheten borde förelägga vattenkraftsägaren om att ansöka om ett tillstånd med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Efter dessa domar har flera länsstyrelser förelagt vattenkraftsägare att ansöka om tillstånd. Ett exempel, där föreläggande fastställts i högre rätt, är Mark- och miljööverdomstolens dom av den 25 november 2014 i mål M 6637-14. Länsstyrelsen hade förelagt HB Brotorps kvarn att söka tillstånd till den vattenkraftsproduktion som pågår på fastigheten Brotorps kvarn i Vara kommun. Som skäl för föreläggandet angav länsstyrelsen huvudsakligen följande.

Vattendraget vid Brotorpskvarn omfattas av miljö kvalitetsnormer för vatten och har klassificerats som en vattenförekomst med måttlig ekologisk status, bland annat på grund av vandringshinder för fisk i form av vattenkraftverksdammar utan fiskväg. För vattenverksamhet krävs det tillstånd enligt huvudregeln i 11 kap. 9 § miljöbalken. Undantaget från tillståndspflicht är inte tillämpligt i detta fall, då det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Tillstånd för vattenverksamhet krävs därmed enligt 11 kap. miljöbalken för att driva kraftverket. En verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken har att visa att giltigt tillstånd föreligger. Ett tillstånd enligt tidigare lagstiftning kan fortfarande vara gällande men även i detta fall är det verksamhetsutövaren som har att visa att så är fallet. Brotorpskvarn HB har inte visat att något tillstånd enligt miljöbalken eller de tidigare gällande vattenlagarna finns för vattenverksamheten vid Brotorpskvarns vattenkraftverk och inte heller visat att någon prövning enligt 1880 års vattenrättsförordning har gjorts av anläggningen. Då det inte har visats att giltigt tillstånd föreligger, finns det skäl för Länsstyrelsen att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd till vattenverksamhet. Om ansökan om tillstånd inte görs inom föreskriven tid förbjuds vattenverksamheten avseende avledning av vatten för elproduktion vid kraftverket.

Brotorps kvarn överklagade till mark- och miljödomstolen och yrkade att länsstyrelsens beslut skulle upphävas. Som grund för yrkandet angavs bland annat att länsstyrelsen inte kan förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd för sin vattenverksamhet med stöd i gällande lagstiftning samt att såväl urminnes hävd som fiskväg finns.

Mark- och miljödomstolen ansåg att länsstyrelsen haft fog för sitt föreläggande och motiverade med i huvudsak följande.

Avledning av vatten från Lidan för elkraftsproduktion vid Brotorps kvarn utgör tillståndspflichtig vattenverksamhet. Det är verksamhetsutövaren som bedriver tillståndspflichtig verksamhet som har att visa att giltigt tillstånd föreligger. Ett tillstånd

enligt tidigare lagstiftning kan fortfarande vara gällande men även i detta fall är det verksamhetsutövaren som har att visa att så är fallet. Även om kvarnverksamheten vid Brotorps kvarn har pågått under 1800-talet, eller långt tidigare, så kan det inte jämföras med ett tillstånd enligt miljöbalken att bedriva den nuvarande elkraftproduktionen i vattenkraftverket. Det har heller inte framkommit att verksamheten tillståndsprövades när turbinen installerades. Bolaget har således inte visat att det föreligger något tillstånd, eller sedan urminnes hävd grundad rätt, att bedriva nuvarande verksamhet i form av elproduktion.

Brostorp kvarn överklagade till Mark- och miljööverdomstolen och yrkade i första hand att få bedriva fortsatt vattenverksamhet och kraftproduktion vid Brotorps kvarn. I andra hand yrkade bolaget att tiden för ansökans inlämnande och för förbudets ikraftträdande skulle flyttas fram, för att lämna utrymme för att HaV:s nationella prioriteringsplaner färdigställs och implementeras av vattendistriktet/länsstyrelserna samt för att verksamhetsutövaren därefter ska kunna vidta alla nödvändiga åtgärder som krävs för en ansökan.

Mark- och miljööverdomstolen instämde i mark- och miljödomstolens slutsats att länsstyrelsen haft fog för att förelägga bolaget att ansöka om tillstånd till bedrivande av verksamheten och för det därmed sammanhängande beslutet om förbud i det fall tillstånd inte söks. Mark- och miljööverdomstolen ansåg inte att det fanns skäl för att låta tiden för när ansökan ska vara inlämnad vara beroende av HaV:s prioriteringsplaner.

Frågan om urminnes hävd diskuteras ytterligare i delkapitlet om omprövning, nedan.

### 13.6.1.1 Ansökans omfattning: Edensforsen och Långgölsmåla

Traditionen på det vattenrättsliga området är, till skillnad från vad som gäller för miljöfarlig verksamhet, att allt byggande i vatten kräver tillstånd och varje tillståndsansökan prövas för sig. Någon samlad bedömning av verksamheten sker därför normalt inte, även om detta antagligen varit mer ändamålsenligt ur ett genomförande av ramvattendirektivperspektiv. Just denna ståndpunkt anförde Kammarkollegiet i målet om Edensforsens kraftverk.<sup>1677</sup>

Enligt Kammarkollegiet gällde Bolagets tillståndsansökan en ny utbyggnadsgrad som krävde ett nytt tillstånd enligt miljöbalken, eftersom en ytterligare vattenmängd om 100 m<sup>3</sup>/s skulle avledas i syfte att utvinna mer kraft. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att sökanden redan hade tillstånd för befintliga vattenanläggningar liksom för den vattenverksamhet som bedrivs för elproduktion, vilket i sin tur innebär att särskilt lagstöd krävs för att de givna tillstånden ska bli föremål för ny prövning. Ikraftträdandet av miljöbalken och senare ändringar rubbar inte, menade domstolen, bolagets rätt enligt de tillståndsdomar som redan finns. Det gör, enligt Mark- och miljööverdomstolen, inte heller de regler som syftar till att genomföra ramvattendirektivet i svensk rätt.

En utvidgning av tillståndsprövningen till att omfatta den vattenverksamhet och vattenanläggning som redan omfattades av gällande tillstånd, bedömdes av Mark- och miljööverdomstolen varken kunna förenas med reglerna i balken och dess övergångsbestämmelser eller med den praxis som utvecklats dithills.

I princip samma diskussion fördes i målet om Långgölsmåla vattenkraftverk<sup>1678</sup> som gällde tillstånd till ombyggnad av Långgölsmåla vattenkraftverk. Kammarkollegiet framhöll den uppenbara risken för att den sökta verksamheten skulle komma att med-

<sup>1677</sup> MÖD 2010:52.

<sup>1678</sup> Mål M 10242-12.

verka till att miljö kvalitetsnormen ”god ekologisk status” inte skulle kunna uppnås, om inte åtgärder vidtogs som säkerställde förutsättningarna för fiskpassage. Därför menade Kammarkollegiet att villkor om sådana åtgärder var en förutsättning för att det sökta tillståndet skulle kunna medges. Vidare framhöll Kammarkollegiet att det i ett eventuellt tillstånd måste anges bestämmelser om den del av förlust av vatten och fallhöjd som verksamhetsutövaren är skyldig att tåla. Den ersättningsfria delen borde enligt Kammarkollegiet bestämmas till en femtedel, då detta är nödvändigt för att säkerställa tillräckligt utrymme för den omprövning av tillståndet som kan komma att krävas för att miljö kvalitetsnormen för ekologisk status ska följas. Länsstyrelsen instämde i stort med vad Kammarkollegiet anförde och påpekade att endast en begränsad prövning har gjorts i målet. Prövningen hade alltså endast omfattat ombyggnaden men nytt tillstånd för hela verksamheten hade meddelats. Länsstyrelsen menade att prövningen därmed borde omfatta hela verksamheten samt att avvägningarna enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och 11 kap. 8 § miljöbalken borde göras med utgångspunkt i hela verksamhetens miljöpåverkan och hela den mängd energi som kan produceras i kraftverket efter ombyggnaden. Enligt länsstyrelsen var orsaken till Ronnebyåns måttliga status att vattendraget är fragmenterat av ett stort antal vattenkraftverk. Åtgärdande av vandringshindret vid Långgölsmåla skulle, enligt länsstyrelsen, medföra fria vandringsvägar längs en ca 13 km lång sträcka i Ronnebyån. Att åtgärda detta vandringshinder skulle därför vara meningsfullt även innan andra angränsande vandringshinder åtgärdats. Sökt utbyggnad skulle innebära att mer vatten kom att ledas genom kraftverket vilket skulle medföra en ökad risk för att fisk kommer in i turbinen. Länsstyrelsen sammanfattade situationen med konstaterandet att om fria vandringsvägar för alla naturligt förekommande arter inte har skapats vid Långgölsmåla vattenkraftverk senast den 22 december 2021, så kommer kraftverket att medverka till att miljö kvalitetsnormen inte uppnås.

Mark- och miljööverdomstolen gjorde följande överväganden. Den nu aktuella tillståndsansökan gäller ändring av en vattenanläggning jämte bortledning av vatten genom kraftverkets turbin. Det som ska prövas är ansökan om tillstånd till att upprusta och effektivisera kraftverket. Det är samma volym vatten som tidigare som kommer att ledas förbi dammen och dämningnivån uppströms kommer inte att ändras. Några vattenhushållningsbestämmelser påverkas således inte av åtgärden. Att det skulle bli ytterligare något längre tid som det inte avleds vatten till spillfåran, som utgörs av en kort sprängd kanal, bedöms inte utgöra någon försämring av den ekologiska statusen. I princip krävs det särskilt lagstöd för att befintliga tillstånd ska bli föremål för särskild prövning. En utvidgning av tillståndsprövningen till att omfatta även gällande tillstånd kan således inte förenas med reglerna i miljöbalken.

Härvid hänvisade Mark- och miljööverdomstolen också till avgörandet i Edensforsens kraftverk.<sup>1679</sup> Mark- och miljööverdomstolen fann således inget hinder mot att pröva ansökan så som den var utformad av bolaget.

Det gällande tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken anses alltså, när det gäller vattenverksamheter, hindra att hela verksamheten tas upp till prövning. I stället prövas enbart den sökta ändringen.<sup>1680</sup>

1679 MÖD 2010:52

1680 Rättsfall som hanterar frågan är bland annat följande. MÖD 2009:44 (Lagforsen): Ansökan avsåg ombyggnation av en regleringsdamm vid en kraftstation. Syftet med den sökta åtgärden var att underhålla och förbättra säkerheten vid dammen. MÖD konstaterade att sökanden

Förslag i såväl Vattenverksamhetsutredningens delbetänkande som slutbetänkande handlar om att genom en ändring i miljöbalken förändra utgångspunkten för provningens omfattning vid vattenverksamhet. Tanken är att samma utgångspunkt ska gälla beträffande provningens omfattning, oavsett huruvida det handlar om miljöfarlig verksamhet eller om vattenverksamhet. Som huvudregel ska hela verksamheten prövas, men det ska finnas möjlighet att, när så är lämpligt, ge provningstillstånd. För vattenverksamhet kan detta t.ex. komma att ske vid säkerhetshöjande åtgärder. Förslaget går ut på att föra in ändringen i en ny paragraf i 16 kap. miljöbalken 2 b § samt en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken. Detta skulle medföra att 24 kap. 5 § andra och tredje stycket miljöbalken blir tillämpliga även vid ändringstillstånd för vattenverksamhet. Avgörande för provningens omfattning gällande vattenverksamheter blir då att provningen är ändamålsenlig.<sup>1681</sup>

### 13.6.1.2 Tidpunkten för att uppnå kraven: Hamn vid Norvikudden

I målet *Hamn vid Norvikudden*<sup>1682</sup> framställdes en invändning om att det inte klarlagts hur den planerade verksamheten förhöll sig till gällande miljökvalitetsnormer för vatten. I sammanhanget anförde sökande, Stockholms hamn AB, att skillnad måste göras mellan gränsvärdesnormer som faller under 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken och normer som faller under första stycket 4 i samma bestämmelse, eftersom de i första stycket 1 är bindande medan de senare inte är det.

Miljööverdomstolen utgick i sin bedömning från att miljökvalitetsnormerna trädde i kraft den 22 december 2009, dvs. först efter miljödomstolens dom i målet och att de antagna miljökvalitetsnormerna inte var av den art (gränsvärdesnormer) som anges i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. Vidare konstaterade Miljööverdomstolen att bolaget presenterat viss utredning om vattenkvaliteten i området men att denna utredning inte var tillräcklig för att bedöma verksamhetens inverkan på vattenkvaliteten. Miljööverdomstolen gjorde bedömningen att den sökta verksamheten, förutom en viss mindre tillfällig påverkan under byggskedet, endast marginellt skulle komma att påverka vattenkvaliteten och att denna påverkan inte innebar något hinder mot att nu tillåta verksamheten (jfr 2 kap. 7 §

---

hade ett rättskraftigt tillstånd att under vissa villkor reglera vattenståndet och driva kraftstationen samt att söka åtgärder inte kunde föranleda en omprövning av hela verksamheten vid kraftstationen eller av villkor som inte har ett direkt samband med ombyggnaden. Provningen avsåg alltså tillåtligheten att återställa dammen i tillståndsgivet och dammsäkerhetsmässigt skick. De frågor om ändrad vattenhushållning m.m., som Kammarkollegiet väckt i målet menade domstolen skulle prövas med stöd av reglerna om omprövning. Miljööverdomstolens dom i mål M 290-09 (Laxöringen): Eftersom den sökta åtgärden inte påverkade någon vattenhushållningsbestämmelse och inte medförde en sådan påverkan på allmänna eller enskilda intressen var det inte motiverat att hela verksamheten skulle tas upp till provning och villkorsregleras. MÖD 2009:37 (Furudalsdammen): MÖD återförvisade ett mål avseende en ansökan om dels dammsäkerhetshöjande åtgärder, dels höjning av vissa dammar och dämmningsgränser. Syftet med de senare åtgärderna var att effektivisera driften vid kraftverket. MÖD bedömde att tillstånd till en ny dämmningsnivå skulle betraktas som ett nytt tillstånd till vattenverksamhet och prövas enligt miljöbalkens bestämmelser. Kammarkollegiet yrkade att viss minimitappning skulle föreskrivas. MÖD menade att sådan provning måste handla om vad som är rimligt att kräva enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken och inte påverka det gällande tillståndet. En tillståndshavare som begär tillstånd till ny produktionsgräns kan alltid falla tillbaka på det tidigare tillståndet om villkoren i det nya inte kan godtas. MKB:n i målet innehöll inte tillräckligt underlag för att avgöra frågan om minimitappning, varför målet återförvisades.

1681 SOU 2013:69, s. 289 och 298 samt SOU 2014:35, s. 199.

1682 MÖD 2010:53.

andra stycket miljöbalken). Miljööverdomstolen förklarade verksamheterna tillåtliga och föreskrev att miljödomstolen skulle meddela tillstånd och föreskriva villkor avseende de sökta verksamheterna.

Eftersom Miljööverdomstolen i målet endast hade att pröva huruvida de sökta verksamheterna kunde tillåtas – inte sätta villkor för dem – så fanns det ingen anledning att gå in i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Istället gick Miljööverdomstolen direkt på 2 kap. 7 § andra stycket som hade kunnat hindra tillstånd för det fall det handlat om en miljökvalitetsnorm som anges i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. Vilket det nu inte var fråga om.

Mark- och miljööverdomstolens påpekande, att miljökvalitetsnormen först vid senare tidpunkter innebar bindande krav på vattenkvaliteten, är anmärkningsvärt. Förmodligen var den ståndpunkten orsak till att en prövning av tillståndsfrågan gjordes, trots att domstolen just konstaterat att utredningen inte var tillräcklig för att bedöma verksamhetens inverkan på vattenkvaliteten.<sup>1683</sup>

### 13.6.1.3 Alla slags miljökvalitetsnormer ska beaktas: Ladvattenån, Rundbacken och Gamleby

MÖD 2012:19, den så kallade Ladvattenådomen, handlade bl.a. om de krav som kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning till följd av befintliga miljökvalitetsnormer (själva miljökonsekvensbeskrivningen diskuteras nedan).<sup>1684</sup> En fråga i målet gällde just miljökvalitetsnormernas rättsliga relevans och huruvida icke-försämringskravet har rättslig status som bindande norm, annat än när det gäller gränsvärdesnormer. Precis som i målet om Norvikudden hävdade sökanden i målet att myndigheters ansvar för att miljökvalitetsnormer följs är begränsat till att endast avse gränsvärdesnormer.

Miljööverdomstolen konstaterade emellertid att när det handlar om myndigheters och kommuners ansvar i sagda avseende så görs det i miljöbalken inte någon skillnad mellan gränsvärdesnormer eller andra normer. Någon skillnad görs heller inte i prövningsituationen. När tillståndsmyndigheten ska pröva huruvida den sökta verksamheten riskerar medföra att en miljökvalitetsnorm inte kan uppnås så spelar det ingen roll vilken typ av miljökvalitetsnorm det handlar om. Domstolen konstaterade också att direktivet, som normerna grundar sig i, inte är begränsade till vatten- och föroreningsfrågor samt att medlemsstaterna är bundna såväl av direktivets bestämmelser om icke-försämring som av att målen ska uppnås.

Härefter konstaterade domstolen att Vattenmyndigheten Bottenhavet har klassificerat vattenförekomstens ekologiska status som måttlig, och fastställt miljökvalitetsnormen ”god ekologisk status med en tidsfrist till 2021” efter att ha bedömt det som ekonomiskt orimligt eller tekniskt omöjligt att vidta de åtgärder som skulle behövas för att uppnå god ekologisk status redan 2015. Domstolen kom därmed fram till att tillståndsmyndigheten, med tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, ska pröva huruvida den sökta

1683 I sammanhanget bör MÖD 2006:28 *Miljökvalitetsnormer för kväve i Helsingborgs hamn* framhållas. Tidpunkten då miljökvalitetsnormen (gällde för utomhusluft) senast skulle uppnås inte hade inte inträffat vid tiden för det i målet aktuella föreläggandet från tillsynsmyndigheten (dock vid tiden för målets avgörande), men Miljööverdomstolen ansåg ändå att tillsynsringripandet var befogat, med hänvisning till att det visats att det fanns risk för att normen skulle överskridas. Det rörde sig emellertid om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

1684 MÖD 2012:19.

verksamheten kommer att medföra att miljö kvalitetsnormen god ekologisk status inte kan uppnås inom tidsfristen och huruvida verksamheten kan medföra en försämring av åns ekologiska status, som inte är tillfällig.<sup>1685</sup> Det sagda bekräftades såväl i målet om Rundbacken<sup>1686</sup> som i Gamlebymålet<sup>1687</sup>.

Det är alltså tydligt att såväl tillsynsmyndighet som tillståndsmyndighet, med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, ska pröva om en verksamhet kommer att medföra att en miljö kvalitetsnorm för vatten (oavsett huruvida det är en gränsvärdesnorm eller annan norm) inte kan uppnås *samt* huruvida verksamheten kan medföra en försämring av vattenförekomstens ekologiska status, som inte är tillfällig. Domstolen gör alltså inte en integrerad prövning, utan håller isär kraven. Det ska dels prövas huruvida miljö kvalitetsnormen kan följas (uppnås), dels huruvida den sökta verksamheten kan medföra en försämring.

### 13.6.2 Kunskapskrav och MKB

Oavsett vilken typ av miljö kvalitetsnorm det är fråga om (gränsvärdesnorm eller annan norm) behöver tillsyns- eller tillståndsmyndigheten, med stöd av det underlag verksamhetsutövaren har skaffat fram, granska hur den aktuella verksamheten påverkar möjligheten att följa miljö kvalitetsnormen när den ställer krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Bedömningen behöver utgå från den aktuella statusen i vattenförekomsten samt vilka kvalitetsfaktorer (deras parametrar eller snarare, det tillstånd som dessa indikerar) som medför lägre status än den beslutade miljö kvalitetsnormen och vilka miljöproblemen i vattenförekomsten är.<sup>1688</sup>

#### 13.6.2.1 Godkänd MKB är en processförutsättning

Vid tillståndsprövningar är en godkänd miljökonsekvensbeskrivning en processförutsättning enligt 22 kap. 1 § miljöbalken. Om miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller de krav som ställs enligt 6 kap. miljöbalken, kan domstolen förelägga verksamhetsutövaren att komplettera alternativt avvisa ansökan, enligt 22 kap. 2 § 2 st. miljöbalken. Bakgrunden är att beslutsmyndigheten har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har också en tillståndsmyndighet befogenhet och skyldighet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som den bedömer vara nödvändiga. Om ansökan ändå tas upp till prövning, men miljökonsekvensbeskrivningen inte bedöms vara tillräcklig, kan följden bli att ansökningen, med tillämplighet av försiktighetsprincipen, så som den kommer till uttryck i de allmänna hänsynsreglerna,<sup>1689</sup> lämnas utan bifall därför att konsekvenserna för miljön är oklara.<sup>1690</sup> Det senare fallet kan ses som en tillämpning av bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken. Nedan redogörs för mål om miljö kvalitetsnormer för vatten där miljökonsekvensbeskrivningen på något sätt har haft en avgörande betydelse.

1685 MÖD 2012:19.

1686 Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-09-13, i mål M 10108-11.

1687 MÖD 2013:12.

1688 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 32.

1689 Miljöbalken 2 kap. 2-6 §§.

1690 Prop. 1997/98:45 del 1 s. 294.

### 13.6.2.2 Bristfällig MKB är ett rättegångshinder

Att en godkänd miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning har av Mark- och miljööverdomstolen ansetts innebära att en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning är ett rättegångshinder som högre rätt ska beakta ex officio.

Uttalandet gjordes i Gamlebymålet<sup>1691</sup>, där HaV i mark- och miljödomstolen anfört att ansökan skulle avvisas på grund av att miljökonsekvensbeskrivningen inte skulle godkännas. Detta eftersom såväl den som det kompletterande underlaget i målet saknade en redovisning av alternativa lokaliseringar av verksamheten. Miljökonsekvensbeskrivningen saknade också redovisning av lokaliserings betydelse för huruvida miljö kvalitetsnormerna skulle kunna uppnås. Mark- och miljödomstolen konstaterade, beträffande detta, endast att länsstyrelsen godkänt miljökonsekvensbeskrivningen och att länsstyrelsens beslut endast överklagats i den del det avsåg en tidsbegränsning av tillståndet. I övriga delar, menade mark- och miljödomstolen, hade beslutet vunnit laga kraft. Enligt mark- och miljödomstolen kunde ansökan därför inte avvisas på grund av att miljökonsekvensbeskrivningen var ofullständig. Mark- och miljööverdomstolen påpekade härvid, med hänvisning till NJA 2008 s. 748 (Citybanan), att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning och att en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning därmed kan vara ett rättegångshinder som högre rätt ska beakta, även utan yrkande. Sedermera fann Mark- och miljööverdomstolen att den miljökonsekvensbeskrivning som bolaget bifogat ansökan, tillsammans med de kompletterande uppgifter som därefter lämnats under målets handläggning, innebar att miljökonsekvensbeskrivningen gav ett sådant underlag att den kunde godtas och läggas till grund för prövningen. Grund för att avvisa ansökan fanns, enligt Mark- och miljööverdomstolen, därmed inte.

Frågan som Mark- och miljööverdomstolen hade att ta ställning till i Ladvattenåfall-  
et<sup>1692</sup>, var huruvida bolagets ansökan innehöll det underlag som behövdes för att bedöma tillåtligheten av ett vattenkraftverk, bl.a. mot bakgrund av gällande bestämmelser om miljö kvalitetsnormer för vatten. Domstolen konstaterade dels att ansvaret för att det finns ett tillräckligt underlag ligger hos verksamhetsutövaren, dels att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva direkta och indirekta effekter för bl.a. miljön som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra. Miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliggöra en samlad bedömning av effekterna på människors hälsa och miljö.

Vidare konstaterade domstolen att miljökonsekvensbeskrivningen för den sökta verksamheten saknade redovisning av hur ett nytt kraftverk i Ladvattenån skulle komma att påverka åns ekologiska status och därmed miljö kvalitetsnormen som satts för ån. Detta, menade Mark- och miljööverdomstolen, var en grundläggande brist som påpekats under hand av en tjänsteman vid Naturvårdsverket redan under samrådsförandet och som även Kammarkollegiet och länsstyrelsen hade efterfrågat. Någon komplettering av beskrivningen hade dock inte skett varken vid miljödomstolen eller senare. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen var bristfällig i ett så väsentligt avseende menade Mark- och miljööverdomstolen att den inte kunde läggas till grund för prövningen av tillåtligheten och nödvändiga skyddsåtgärder. Ansökan avvisades.<sup>1693</sup>

Målet avvisades alltså på grund av de stora bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen eftersom den inte kunde läggas till grund för att pröva huruvida den sökta verksamheten

1691 MÖD 2013:12.

1692 MÖD 2012:19.

1693 MÖD 2012:19.

kommer att medföra att miljö kvalitetsnormen god ekologisk status inte kan uppnås inom tidsfristen och inte heller huruvida verksamheten kan medföra en försämring av åns ekologiska status, som inte är tillfällig.

### 13.6.2.3 MKB och ansökans avgränsning

I målet om Edensforsens kraftverk<sup>1694</sup> hade Kammarkollegiet anfört att det inte var ändamålsenligt att endast pröva bolagets ansökan om ändringstillstånd utan menade att hela verksamheten måste prövas (se ovan). Resonemanget medförde att Kammarkollegiet även ansåg att miljökonsekvensbeskrivningen var bristfällig eftersom det inte gick att bedöma miljökonsekvenserna i dess helhet.

Kammarkollegiet menade att Bolagets tillståndsansökan gällde en ny utbyggnadsgrad som krävde ett nytt tillstånd enligt miljöbalken. En ytterligare vattenmängd om 100 m<sup>3</sup>/s skulle avledas i syfte att utvinna mer kraft. Även i detta avseende behövde miljökonsekvensbeskrivningen kompletteras, menade Kammarkollegiet; i miljökonsekvensbeskrivningen fanns ingen utredning om skada utan minimitappning.

Mark- och miljööverdomstolen inledde med att slå fast att frågan om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll hänger ihop med frågan om huruvida ansökan är lämpligt avgränsad. Härfter konstaterade den att, mot bakgrund av att särskilt lagstöd behövs för att de givna tillstånden ska bli föremål för ny prövning, så kunde inte tillståndsprövningen utvidgas till att omfatta även vattenverksamhet och vattenanläggning som omfattas av gällande tillstånd.

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgick att nollalternativet skulle innebära att ingen av ansökta åtgärder vidtogs. Åsyftade förbättringar, främst högre verkningsgrad och minskad risk för läckage av olja ut i älven, skulle då inte komma till stånd och ytterligare energi skulle inte kunna utvinnas i kraftverket. Vidare framgick det att den för miljön mest påtagliga negativa effekten efter färdigställda arbeten i miljökonsekvensbeskrivningen uppgavs bli att mer vatten skulle komma att rinna i utloppskanalen och att torrsträckan skulle komma att bli torr under längre period än förut. I ett avsnitt med en samlad bedömning sägs de negativa miljökonsekvenserna av projektet bli mycket begränsade.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att det enligt miljöbalken inget fanns som hindrade att miljökonsekvenserna betraktades i ett bredare perspektiv, även om själva prövningen med nödvändighet var avgränsad. Den gjorde bland annat följande överväganden.

Älvfåran vid Edensforsens vattenkraftverk tilläts visserligen, enligt gällande gamla tillstånd, att vara torrlagd en stor del av året, men möjligheterna att föreskriva rimliga skyddsåtgärder mot torrläggningens skadeverkningar ska ändå bedömas inom ramen för en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den skyddsåtgärd som närmast skulle kunna komma ifråga är ett åläggande för bolaget att alltid låta en viss mängd vatten framrinna i älvfåran. En sådan minimitappning kan emellertid, i detta sammanhang och på grund av det gällande tillståndet, endast hänföras till den ökade vattenbortledningen och den ytterligare torrläggning av älvfåran som åstadkoms genom det som tillstånd nu söks för.

Miljööverdomstolen anmärkte att miljökonsekvensbeskrivningen här hade kunnat struktureras med ytterligare fokus på detta eller åtminstone innehålla ett fylligare resonemang utifrån ett breddat perspektiv. Genom vad som framkommit i ansökningshandlingarna och under handläggningen fann domstolen, trots detta, inget skäl att underkänna mil-



jöksekvensbeskrivningen. Ansökan hade därför kunnat läggas till grund för prövning på det sätt som skett vid miljödomstolen.

Slutsatsen som kan dras av målet är att även om det inte finns något som hindrar att miljökonsekvenserna betraktas i ett bredare perspektiv, och inte endast i enlighet med en med nödvändighet (och på grund av gällande gamla tillstånd) avgränsad prövning, så utgör avsaknaden av detta vidare perspektiv inte skäl nog för att underkänna en miljökonsekvensbeskrivning.

I målet om hamn vid Norvikudden<sup>1695</sup> anförde Kammarkollegiet att miljökonsekvensbeskrivningen inte hade beaktat gällande miljökvalitetsnormer för vatten. Även Naturvårdsverket, som remissinstans, påpekade att det inte utretts i målet hur den planerade verksamheten förhöll sig till gällande miljökvalitetsnormer för vatten. Vidare påpekade Naturvårdsverket att en sådan utredning behövdes för att belysa hur vattenförekomstens kvalitet är klassificerad, hur följsamheten till miljökvalitetsnormen påverkas samt huruvida sökt vattenverksamhet kan försämra vattenförekomstens status.

Att miljökonsekvensutredningen inte innehöll en särskild utredning om hur verksamheten förhåller sig till miljökvalitetsnormerna i vatten förklarade Stockholms Hamn AB med att beslutet om dessa normer fattades av vattenmyndigheten den 16 december 2009 och att det av beslutet följer att miljökvalitetsnormerna i aktuellt vattenområde ska vara uppfyllda först år 2021. Vidare menade Stockholms Hamn att det av 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen dessutom följer att yvatten vid hamnar omfattas av ett lägre krav eftersom yvattnet vid dessa bör förklaras som kraftigt modifierade samt att arbetet med att anlägga hamnen endast kommer att innebära en temporär påverkan, varför någon miljökvalitetsnorm inte kommer att överskridas.

Miljööverdomstolen konstaterade härvid:

Dessa normer har fastställts av Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt med verkan först från den 22 december 2009 (se Västmanlands läns författningssamling 19FS 2009:36), dvs. efter miljödomstolens dom i målet. Bolaget har nu presenterat viss utredning om vattenkvaliteten i området. Det kan visserligen konstateras att denna utredning inte är tillräcklig för att bedöma verksamhetens inverkan på vattenkvaliteten, men Miljööverdomstolen noterar att de antagna miljökvalitetsnormerna dels inte är av den art som anges i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, dels först vid senare tidpunkter innebär bindande krav på vattenkvaliteten. Såvitt kan bedömas nu kan den sökta verksamheten, förutom en viss mindre tillfällig påverkan under byggskedet, endast marginellt komma att påverka vattenkvaliteten. Denna påverkan innebär inget hinder mot att nu tillåta verksamheten (jfr 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken).

Frågan är huruvida domstolen fäste avgörande vikt vid att det inte handlade om gränsvärdesnormer, att de trädde ikraft senare eller att verksamheten endast marginellt skulle komma att påverka vattenkvaliteten – förmodligen var det kombinationen. Tillstånd gavs, trots att utredningen inte bedömdes tillräcklig för att bedöma verksamhetens inverkan på vattenkvaliteten. Argumentet för detta var att det inte handlar om gränsvärdesnormer samt att bindande krav ännu ej inträtt. Det kan härvid noteras att föreskrifterna inte tolkades direktivskonformt.

1695 MÖD 2010:53.

### 13.6.2.4 Brister i utredningen

Målet *Muddermassor i Pukaviksbukten*<sup>1696</sup> handlade om tillstånd för hamnverksamhet. Dessutom gällde det tillstånd för muddring och anläggande av ny kaj, samt användande av förorenade muddermassor för anläggningsändamål alternativt mellanlagring på land samt dispens för tippning av muddermassor i havet.

Länsstyrelsen påpekade, i sitt remissyttrande, att området som föreslagits för tippning ingår i vattenförekomsten Yttre Pukaviksbukten som enligt forskrifterna ska uppnå miljö kvalitetsnormen ”God kemisk ytvattenstatus senast år 2015 med undantag för kvicksilver och kvicksilverföreningar”, och att muddermassorna innehåller tributyltennföreningar (TBT) – en ämnesgrupp som identifierats som ett prioriterat farligt ämne. Vidare visade länsstyrelsen på att vattenmyndighetens föreskrifter också innefattar kompletterande krav för skyddade områden i enlighet med bilaga IV i direktivet 2000/60/EG. Vattenförekomsten Yttre Pukaviksbukten ingår i ett Natura 2000-område. Enligt föreskrifterna ska miljö kvalitetsnormen ”gynnsam bevarandestatus” uppnås där. Länsstyrelsen menade att om de TBT-haltiga muddermassorna dumpades inom föreslaget område så skulle inte miljö kvalitetsnormen för kemisk status kunna uppnås.

Också Naturvårdsverket pekade på förekomsten av TBT i muddermassorna och menade att det fanns risk för att försämra den kemiska statusen för Yttre Pukaviksbukten om muddermassorna dumpades i området. Naturvårdsverket erinrade vidare om att kemisk status är en gränsvärdesnorm och att avvägningen därför ska ske enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

Miljööverdomstolen bedömde att omfattningen av dumpningen och den omständigheten att de dumpade massorna enligt bolaget skulle komma att täcka en yta av 75 000 m<sup>2</sup>, medförde att dumpningen på ett betydande sätt kunde påverka miljön i Natura 2000-området samt att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken endast får lämnas om dumpningsverksamheten inte skadar de livsmiljöer i området som avses att bli skyddade. Härfter konstaterade Miljööverdomstolen att förhållandet, att det än så länge finns kunskapsbrister beträffande utbredning, bevarandestatus m.m. för de naturtyper som Natura 2000-området avser att skydda, inte får leda till ett minskat skydd för området. Miljööverdomstolen konstaterade också att bristen på kunskap inte får gå ut över naturmiljön, utan bör drabba den störande verksamheten. Domstolen hänvisade härvid till EU-domstolens dom i mål C-127/02 som gällde ett Natura 2000-område.<sup>1697</sup> Miljööverdomstolen fann att bolagets utredningar innehöll alltför stora osäkerheter för att det skulle vara möjligt att konstatera att det *inte* skulle komma att ske någon borttransport efter dumpningen av nu aktuella massor eller att inga skador på de känsliga livsmiljöerna skulle orsakas. Miljööverdomstolens slutsats blev att eftersom den planerade dumpningen kan skada de livsmiljöer som Natura 2000-området Pukaviksbukten avser att skydda så bör tillstånd till verksamheten inte lämnas och inte heller dispens från dumpningsförbudet.<sup>1698</sup>

1696 MÖD 2011:50.

1697 C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee* m. fl. mot *Staatssecretaris van Landbouw Natuurbeheer en Visserij*. Av målet framgår att en verksamhet inom ett Natura 2000-område får godkännas endast efter det att tillståndsmyndigheten försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är enligt domen fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten *inte* kan ha en skadlig inverkan.

1698 Enligt 15 kap. 31 och 33 §§ miljöbalken får dispens endast medges om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön. I beaktande av bedömningen ovan fann

Här lät alltså Miljööverdomstolen osäkerheten gå ut över sökanden med motiveringen att bristen på kunskap inte får gå ut över naturmiljön.

### 13.6.2.5 Utredningsansvarets omfattning

Som redovisades ovan är det vattenmyndigheternas statusklassificering som utgör grunden för de beslutade miljökvalitetsnormerna för vatten. Vattenmyndighetens statusklassificering bygger på en bedömning av vissa kvalitetsfaktorer, vilka i sin tur bygger på ett antal parametrar. Det som skulle behöva redovisas i miljökonsekvensbeskrivningarna för att kunna avgöra huruvida en verksamhet riskerar medföra att en miljökvalitetsnorm inte kan följas, är alltså om, och i vilken mån verksamheten inverkar på just dessa parametrar – eller snarare, på det som parametrarna avser att mäta. Innebörden av detta är att man i varje enskilt ärende måste ta reda på vilka faktorer som varit styrande för klassificeringen av just den aktuella vattenförekomsten samt hur god marginalen är i de avseenden som berörs av nu aktuell åtgärd eller verksamhet.<sup>1699</sup> Här återkommer emellertid den problematik som berördes i samband med försämringsförbudet, nämligen den ”trappa” enligt vilken ekologisk status klassificeras. Ett sammanvägande av fysikaliska-kemiska kvalitetsfaktorer förutsätter att de biologiska kvalitetsfaktorerna gett resultatet ”god” eller ”hög.” Ett sammanvägande av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna förutsätter att den föregående sammanvägningen gett resultatet ”hög.” För vattenförekomster som inte nått hela vägen genom ”trappan” är det alltså inte säkert att det finns någon sammanvägd klassificering för alla kvalitetsfaktorer och parametrar att ta som utgångspunkt.

I målet om Rundbackens kraftverk<sup>1700</sup> hade Kammarkollegiet anfört att den allvarligaste bristen var att det saknades en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning om miljökvalitetsnormerna och icke-försämringskravet, vilket skulle utgöra hinder mot prövning. Detsamma menade Länsstyrelsen i Västernorrlands län som anförde att miljökonsekvensbeskrivningen saknade redogörelse för hur gällande miljökvalitetsnormer skulle påverkas av sökandens planer.

Mark- och miljööverdomstolen (som beträffande kraven på miljökonsekvensbeskrivning hänvisade till NJA 2009 s. 321) konstaterade att miljökonsekvensbeskrivningen för den nu ansökta verksamheten visserligen saknade en uttrycklig redovisning av hur den ansökta ändringen skulle komma att påverka miljökvalitetsnormen för ån, men menade att de uppgifter som redovisats om möjlig påverkan på åns ekologiska status, i förening med den sakkunnigutredning som mark- och miljödomstolen inhämtat, ändå fick anses tillräckliga för att bedöma verksamhetens förenlighet med miljökvalitetsnormen för vattendraget. Detta fick, menar jag, konsekvenser för prövningen.

I sin prövning konstaterade domstolen inledningsvis att avgörande för tillåtligheten av den ansökta ombyggnaden av kraftverket var hur stor minimitappning som erfordrades för att upprätthålla godtagbara limnologiska förhållanden i Laxsjöån, på sträckan ner till Födslodammet.

Ett sakkunnigutlåtande som gjorts av dåvarande Fiskeriverket redovisade resultat från elfisken som gjorts i Laxsjöån. Resultaten visade att det skedde en naturlig reproduktion av öring, vilket i sin tur förutsatte att en viss vattenföring ständigt måste finnas i åfåran. För att

---

Miljööverdomstolen att dumpning av muddermassor inte utan olägenhet kan ske på den sökta platsen. Miljödomstolens dom skulle därför upphävas vad avser dispens från dumpningsförbudet.

1699 Se Kruse (2010), s. 39, som utvecklar detta.

1700 MÖD 2012-09-13 i mål M 10108-11.

trygga godtagbara förutsättningar för en öringsstam bedömdes en vattenföring motsvarande medellägvattenföringen, 350 l/s, som tillräcklig. För att få de bästa effekterna av minimitapningen för fiskbeståndet borde vattenföringen dessutom så långt möjligt årstidsanpassas med en högre vattenföring under vegetationsperioden och en lägre under vintern. Detta skulle medföra en gynnsammare vattenföring för öringen under dess huvudsakliga tillväxtperiod.

Mark- och miljööverdomstolen kom fram till att den ansökta utbyggnaden av kraftverket inte synes hindra eller försvåra de framtida åtgärder som vattenmyndigheten skulle kunna komma fram till behövdes för att uppnå god ekologisk status i Laxsjöån till år 2021. Sålunda fann domstolen att den ansökta om- och utbyggnaden av Rundbackens kraftverk borde tillåtas. Målet skulle därför visas åter till mark- och miljödomstolen för beviljande av tillstånd och bestämmande av erforderliga villkor.

Jag anser att utgången i målet är anmärkningsvärd, relativt den prövning som gjordes. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att det som ska prövas är huruvida den sökta verksamheten *kommer att medföra att miljö kvalitetsnormen ”god ekologisk status år 2021” inte kan uppnås* samt huruvida verksamheten *kan medföra en försämring, som inte är tillfällig, av äns ekologiska status*. Jag är inte övertygad om att det är detta som prövas i målet. Miljööverdomstolen hänvisar direkt till ett sakkunnigutlåtande angående öringsbeståndet – dock utan att ha förklarat eller på annat sätt redovisat att detta skulle vara av betydelse. För att kunna pröva verksamheten, relativt miljö kvalitetsnormen ”god ekologisk status 2021” respektive relativt icke försämrings-kravet hade det först behövts klargöras såväl i vilket avseende vattenförekomsten behöver ”förbättras” för att nå miljö kvalitetsnormen, som i vilket avseende kraftverket påverkar de faktorer som är av betydelse. Därefter hade en bedömning behövts göras av huruvida någon av de faktorer som kraftverket kan komma att påverka ligger i riskzonen för att leda till en försämring. Det måste också klargöras hur stort påverkansutrymmet i så fall är. Inget av detta nämns i domen.<sup>1701</sup> Orsaken till detta kan vara miljökonsekvensbeskrivningen. Nu hade den förvisso godkänts i målet, men om domstolen inte hade underlag nog för att pröva de frågor den skulle pröva så borde utgången, mot bakgrund av bevisbördans placering och den svaga miljökonsekvensbeskrivningen, ha blivit ett avslag, precis som i målet om Pukaviksbukten. Här beviljades istället tillstånd. En ledamot var skiljaktigt och gjorde just bedömningen att underlaget inte medgett att en tillåtlighetsbedömning enligt miljöbalken säkerställdes i nödvändig mån; ledamoten ifråga ville därför avslå.

I målet om Boliden Bergsöe AB<sup>1702</sup> som gällde ansökan om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid ett blysmältverk i Landskrona kommun, blev utgången en annan. HaV yttrade sig och anförde att innan utökat tillstånd kan ges, så behöver det klarläggas hur de totala utsläppen av bly, dvs. via dagvatten, via stoftutsläpp och via diffus damning påverkar recipienten samt möjligheten att uppfylla miljö kvalitetsnormen ”god kemisk ytvattenstatus” i recipienten. HaV ansåg att det inte fanns tillräckligt underlag för att kunna dra några slutsatser kring huruvida utsläppen från verksamheten kunde innebära

1701 Jämför Ladvattenålfallet (MÖD 2012:19) i vilket Kammarkollegiet anförde just detta angående miljökonsekvensbeskrivningen: *Det är inte tillräckligt att uppge att det inte kommer att ske någon förändring. Det saknas en tydlig redogörelse av vilka klassificeringsparametrar för miljö kvalitetsnormer som ett nytt kraftverk påverkar. Med en sådan redogörelse skulle bolaget ha kunnat redovisa hur verksamheten dels ska undvika att medverka till att god ekologisk status till 2021 inte uppnås, dels ska uppfylla kravet på icke-försämring. Då sökanden inte kompletterat sin ansökan i dessa delar kan miljökonsekvensbeskrivningen inte godkännas.*

1702 M 1205-13 (avgörandedatum 2013-10-24).

en risk för negativa effekter i den akvatiska miljön, eller en risk för att miljö kvalitetsnormen för god kemisk ytvattenstatus inte kan bibehållas i vattenförekomsten. Svårigheten att bedöma påverkan beror enligt HaV delvis på bristen på relevanta undersökningar. Bottenlevande organismer hade exempelvis inte undersökts i områdets närhet utan endast på mer avlägset belägna lokaler. Eftersom de enda sedimentsundersökningar som enligt HaV utförts i närheten, gjordes i början på 90-talet, tydligt visar på förhöjda halter av bly, ansåg myndigheten att tillstånd till utökad verksamhet inte borde ges.

Mark- och miljööverdomstolen inledde med att konstatera att det under lång tid uppmätts förhöjda halter av bly i Landskrona i nedfallande stoft, sediment, dagvatten och blåmusslor samt i bladgrönsaker odlade i Landskrona. Domstolen konstaterade vidare att den dominerande utsläppskällan av bly i området var bolagets verksamhet vid blysmältverket och att de förhöjda blyhalterna i huvudsak härrörde från så kallad diffus damning. Trots att bolaget vidtagit flera åtgärder för att begränsa den diffusa damningen visade emellertid de utsläppsmätningar som miljönämnden presenterade i målet att dessa ännu inte gett upphov till tydliga minskningar av halten bly i nedfallande stoft och i bladgrönsaker. Vidare bedömde Mark- och miljööverdomstolen att utredningen och kunskapen i målet var bristfällig vad gäller påverkan i recipienten, och då särskilt från den diffusa damningen. Mark- och miljööverdomstolen ansåg därför att bolaget inte visat att vidtagna och planerade åtgärder för att begränsa den diffusa damningen, med erforderlig grad av säkerhet, skulle komma att leda till minskade halter av bly i omgivningen. Därför förelåg inte förutsättningar att meddela tillstånd till den ansökta produktionsökningen.

Naturvårdsverket framhåller i sin vägledning för tillsyn att verksamhetsutövaren ska ha den kunskap som behövs, samt ett grundläggande ansvar för kunskap och kontroll.<sup>1703</sup> I förekommande fall, och i relevant omfattning, ska verksamhetsutövaren med stöd av dessa regler kunna redogöra för bl.a. vilka miljö kvalitetsnormer som finns för vattenförekomsten, när de senast ska följas samt vilken inverkan verksamheten har på de olika kvalitetsfaktorerna/prioriterade ämnen som vattenförekomsten klassificeras utifrån. Vidare omfattar kunskapsansvaret att ta reda på hur verksamheten påverkar möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna för vattenförekomsten samt eventuellt nedströms eller uppströms liggande vattenförekomster, samt vilka försiktighetsmått eller andra skyddsåtgärder verksamhetsutövaren avser att vidta pga. verksamhetens påverkan på miljö kvalitetsnormen.<sup>1704</sup>

Ansvaret att lämna uppgifter gäller påverkan på miljön med koppling till verksamheten. Verksamhetsutövaren är inte skyldig att därutöver komplettera med data som saknas i statusklassificeringarna. Det bör, i linje med det, noteras att ansvaret att t.ex. utreda olika halters påverkan på vattenförekomstens biologi och komponenterna i normen för ekologisk status i den specifika vattenförekomsten, inte är obegränsat. En sådan utredning kan i vissa fall vara ett komplext arbete av forskningskaraktär. Undersökningsplikten enligt egenkontrollansvaret bör, enligt Naturvårdsverket, aldrig gå så långt att den får karaktären av forskning.<sup>1705</sup>

Jag håller med om att det inte är rimligt att verksamhetsutövaren ska redogöra för hela det komplex av naturvetenskapliga bedömningar, påverkansfaktorer, naturliga och

1703 Miljöbalken 26 kap. 19 §.

1704 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 27 f.

1705 Naturvårdsverket; *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 28.

rättsliga förhållanden, som behöver ligga till grund för bedömningen av vad som krävs för att en miljökvalitetsnorm ska följas, men det är heller inte alltid nödvändigt.<sup>1706</sup> Det är inte fråga om att redogöra för *bela* komplexet. När det gäller kemisk status listas de ämnen och de koncentrationer som är aktuella. Det är upp till verksamhetsutövarna att förhålla sig till dessa och utreda vilka av dessa som de rimligen kan komma att påverka. Släpper man inte ut något blyhaltigt behöver man inte förhålla sig till just miljökvalitetsnormen för bly.

En liknande lista kan upprättas för ekologisk status baserat på kvalitetsfaktorerna och parametrarna. För att visa ett exempel på hur, listar jag nedan de första biologiska kvalitetsfaktorerna med parametrar samt några fysikalisk-kemiska respektive hydromorfologiska som exempel. En dylik lista måste för att vara användbar formuleras på ett betydligt mer exakt och relevant sätt. Den bör framför allt utformas av någon som har naturvetenskapliga och tekniska kunskaper om vad parametrar indikerar samt om hur aktiviteter påverkar det förhållande som parametern är satt att indikera. Min lista, nedan, syftar alltså inte till att vara praktiskt tillämpbar, utan till att visa att det handlar om att förhålla sig till relevanta parametrar och att det inte nödvändigtvis behöver vara mer komplicerat än att förhålla sig till redan etablerade gränsvärdesnormer för olika ämnen. Därmed inte sagt att någotdera är okomplicerat.

Som förklarades i kapitlet om statusklassificering så handlar det sällan om att t. ex. en viss andel cyanobakterier i sig är önskvärd, utan om att cyanobakterier är en god indikator på tilltagande näringsnivåer. I det fallet är det näringsnivåerna som är det verkligt intressanta. Först när man som verksamhetsutövare svarat ”ja” på någon av frågorna i högerkolumnen, behöver man gå in och mer detaljerat se över vad och hur ens egen påverkan på de enskilda parametrarna ter sig och om det finns en risk att aktuella parametrar kommer att förändras och påverka vattnets ekologiska status, på ett sätt som innebär att miljökvalitetsnormen inte följs. I vissa fall handlar det inte endast om indikatorer utan om faktisk förekomst av något (t. ex. makrofytter). I sådana fall måste det anges. Därefter kan man se om det är möjligt att vidta dämpningsåtgärder för att faktiskt följa normen. Det är alltså inte fråga om att förhålla sig till samtliga parametrar i samtliga fall. Många olika indikatorer indikerar för samma sak fast i olika vattenskiikt, för olika tidsintervall, etc. Så är t.ex. fallet för surhet och övergödning. Påverkar min verksamhet överhuvudtaget inte pH-värdet i en vattenförekomst; då behöver jag inte ägna energi och pengar åt någon av de parametrar som indikerar surhet.

1706 Jämför t.ex. Bjällås och Fröberg (2013), s. 42 f., som menar att det kan innebära att fokus i miljöprövningen riskerar att hamna fel. De menar att resurserna istället bör läggas på att utreda konkreta skyddsåtgärder och ställa konkreta krav på att verksamheterna begränsar sina utsläpp och sin påverkan på vatten. De menar vidare att det också är uppenbart att sådana krav på utredningar, och bedömningar av statusen, och betydelsen av den tillkommande påverkan från verksamheten kommer att göra prövningarna av enskilda verksamheter mer tids- och resurskrävande vilket i sig kan komma att hämma en hållbar utveckling av både svenska företag och samhället generellt.

Några biologiska kvalitetsfaktorer med parametrar:

Kvalitetsfaktor	Parametrar	Indikerar	Fråga för verksamhetsutövaren
<b>Växtplankton i sjöar</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• återhämtningsförlopp efter närsaltreduktion</li> <li>• försurningsförlopp</li> <li>• tidigt tecken på tilltagande näringsbelastning.</li> </ul>	Gör jag något som påverkar försurning, näringsbelastning eller närsaltsreduktion?
	Totalbiomassa av växtplankton.	Indikerar näringsnivå	
	Andel cyanobakterier	Indikerar tilltagande näringsnivå	
	Trofiskt planktonindex	Indikerar näringsinnehåll.	
	Klorofyll	Screeningmetod för att överblicka total växtplanktonbiomassa	
	Artantal	Drastisk nedgång indikerar surt vatten.	
<b>Makrofyter (vatten-vegetation)</b>		Påverkas av biologiska och hydrobiogeokemiska processer Förekomsten	Gör jag något som påverkar förekomsten i sig vattnets näringsförhållanden (fosforhalt, kvävehalt)? Vattnets surhet?
	Trofiindex (TMI)	Växternas preferenser för kväve, fosfor, pH och alkalinitet	
<b>Kiselalger i vattendrag</b>		Vattenkvalitet, näringsförhållanden, organisk påverkan, surhet,	Gör jag något som påverkar vattnets Näringsförhållanden? Som påverkar organisk? Som påverkar vattnets surhet?
	IPS (Indice de Polluo-sensibilité Spécifique)	• Näringsförhållanden	
	Surhetsindex (ACID)	• Surhet	
<b>Bottenfauna i sjöar</b>		Olika typer av påverkan medför en förändring i bottenfaunans artsammansättning	

	ASPT	Eutrofiering Förorening med syretärande ämnen Habitatförstörande påverkan som rätning/rensning/grumling	Gör jag något som påverkar vattnets näringsförhållanden och som kan bidra till eutrofiering? Gör jag något som påverkar vattnets syresättning (som kan bidra till att mängden syretärande ämnen dvs. mängden organiskt material (TOC)) förändras? Som innefattar rätning och rensning av vattendrag, eller grumling och som kan påverka habitatet?
	BQI	Låga syrgashalter vid sjöbotten	Gör jag något som kan påverka syrgashalten vid sjöbotten?
	MILA	Påvisar surhet	Gör jag något som påverkar surheten?



Några fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer med parametrar:

Kvalitetsfaktor	Parametrar	Indikerar	Fråga för verksamhetsutövaren
<b>Näringsämnen i sjöar</b>		Fosfor (kväve, nitrat, ammonium)	Gör jag något som påverkar fosforhalten eller sammansättningen fosfor/kväve i vattnet?
	Totalfosfor (tot-P)		
<b>Siktdjup i sjöar</b>		Vattnets optiska egenskaper, dess innehåll av organiskt material, näringspåverkan	Kan det jag gör påverka vattnets innehåll av organiskt material/näringsämnen?
	Observerat siktdjup med eller utan vattenkikare		Kan det jag gör grumla vattnet?
<b>Syrgas i sjöar</b>		Beräkna naturlig syretäring. Om naturlig syretäring leder till låga koncentrationer syre måste antropogen påverkan begränsas hårdare än annars	Kan min verksamhet leda till ökad syretäring?
<b>Försurning i sjöar</b>			Kan min verksamhet leda till ökad försurning?
	pH-förändring		
<b>Särskilda förorenande ämnen som släpps ut i betydande mängd</b>		Ämnena varierar mellan vattenförekomsterna beroende av typ och påverkan.	
	Identifierade ämnen		Vilka ämnen gäller för de vattenförekomster som min verksamhet påverkar? Släpper min verksamhet ut några av de ämnena?

Några hydromorfologiska kvalitetsfaktorer med parametrar:

Kvalitetsfaktor	Parametrar	Indikerar	Fråga för verksamhetsutövaren
Näringsämnen i sjöar		Fosfor (kväve, nitrat, ammonium)	Gör jag något som påverkar fosforhalten eller sammansättningen fosfor/kväve i vattnet?
	Totalfosfor (tot-P)		
Siktdjup i sjöar		Vattnets optiska egenskaper, dess innehåll av organiskt material, näringspåverkan	Kan det jag gör påverka vattnets innehåll av organiskt material/näringsämnen?
	Observerat siktdjup med eller utan vattenkikare		
Syrgas i sjöar		Beräkna naturlig syretäring. Om naturlig syretäring leder till låga koncentrationer syre måste antropogen påverkan begränsas hårdare än annars	Kan min verksamhet påverka vattnets syresättning?
Försurning i sjöar			Kan min verksamhet leda till försurning?
	pH-förändring		
Särskilda förorenande ämnen som släpps ut i betydande mängd		Ämnena varierar mellan vattenförekomsterna beroende av typ och påverkan.	
	Identifierade ämnen		Vilka ämnen gäller för de vattenförekomster min verksamhet påverkar? Släpper min verksamhet ut några av de ämnena?

Kvalitetsfaktor	Parameter	Indikerar	Fråga för verksamhetsutövaren
Kontinuitet i vattendrag			
	Fragmenteringsgrad	Hur långa sträckor det finns utan artificiella vandringshinder relativt vattendragets total längd	Kommer min verksamhet att innebära ett eller flera artificiella vandringshinder?
	Barriäreffekt	Sträckan till första vandringshinder relativt vattendragets total längd	Kommer min verksamhet att öka antalet vandringshinder?
	Artificiella vandringshinder	Förekomsten av artificiella vandringshinder	
Morfologi i sjöar			

	Markanvändning i närmiljön	Andel påverkad mark (stadsstruktur, industri, gruvområden, täkter, byggplatser, åkermark, betesmark, och kalhygge) i relation till totala andelen mark i närmiljön	Kommer min verksamhet att innebära en förändring av andelen påverkad mark i närmiljön?
	Markanvändning i delavrinningsområdet	Samma som ovan fast i delavrinningsområdet	Kommer min verksamhet att innebära en förändring av andelen påverkad mark i delavrinningsområdet?
	Förändrad litoralzon	Andel påverkad sträcka dividerat med den totala strandlinjens sträcka multiplicerat med 100, eller som förändrad vattennivå i meter (ej tillämplig om vattenförekomsten är föremål för aktiv reglering)	Kommer min verksamhet att innebära en förändring av andelen påverkad mark i litoralzonen?
	Antal diken per km	Antalet diken per km strandsträcka	Kommer min verksamhet att förändra antalet diken?
<b>Morfologi i vattendrag</b>			
	Rättnings-/kanaliseringsgrad	Andel rätad/kanaliserad sträcka i relation till vattendragets totalängd	Kommer min verksamhet att rätta/kanalisera någon del av vattendraget?

I det enskilda fallet torde det handla om ett betydligt färre antal frågor än vad som först kan tyckas vara för handen. Det handlar först och främst om att identifiera vilka aktiviteter som direkt eller indirekt kan påverka något av följande i ett vatten:

- Syresättning
  - \* organisk påverkan (mängden organiskt material påverkar syretäringen)
  - \* organiska näringsämnen
  - \* grumling
- Surhet
  - \* pH
- Näringsförhållanden
  - \* fosfor
  - \* kväve
  - \* nitrat
  - \* ammonium
  - \* närsaltsreduktion

- Habitatpåverkan
  - \* rätning
  - \* rensning
  - \* grumling
- Prioriterade ämnen som listats för aktuell vattenförekomst
- Artificiella vandringshinder
- Antal vandringshinder
- Andelen påverkad mark i närmiljön
- Andelen påverkad mark i delavrinningsområdet
- Andelen påverkad mark i litoralzonen
- Antalet diken
- Räta/kanalisera del av vattendraget

Därefter handlar det om att fundera över huruvida den planerade verksamheten innebär en sådan aktivitet och i så fall, i vilken utsträckning den påverkar något av ovanstående. Om den gör det fördjupas skyldigheterna att undersöka vidden av påverkan i det enskilda fallet; kan den bidra till en förändrad status i vattenförekomsten?

En dylik ”lathund” finns i princip redan upprättad för varje avrinningsdistrikt, i och med förvaltningsplanerna. Dessa innehåller en allmän sammanfattning av den mänskliga verksamhetens påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets status. Myndigheterna har inför denna sammanfattning samlat in information (enligt direktivets artikel 5) om alla de aktiviteter som kan påverka vattenförekomsternas status – allt från punktutsläpp till diffus påverkan – samt bedömt vilka konsekvenser denna påverkan kan ha på vattenförekomsternas status. Lämpligen börjar verksamhetsutövaren sina överväganden kring miljökonsekvensbeskrivningens omfattning, i förvaltningsplanen för distriktet, för att se om just aktuell verksamhet/åtgärd finns med bland de aktiviteter som kan påverka vattenförekomstens status. Därtill finns åtgärdsprogrammen, vilka pekar såväl på vilka problem som finns för att nå normerna inom distriktet, som föreliggande åtgärdsbehov. Därtill finns databasen VISS (Vatteninformationssystem Sverige), se nedan. Möjligen kan en underlagsbrist föreligga till följd av ovan nämnda ”klassificeringstrappa.”

### 13.6.2.6 Myndigheternas kunskapsansvar

Eftersom tillsyns- eller tillståndsmyndigheten har ett ansvar för att miljökvalitetsnormer följs behöver den känna till det som angetts ovan. Den behöver känna till grunderna för besluten om miljökvalitetsnormer, inklusive tillämpningen av eventuella undantag för den eller de vattenförekomster som verksamheten kan komma att påverka. Tillsyns- eller tillståndsmyndigheten behöver vidare ta reda på vilka kvalitetsfaktorer/prioriterade ämnen som är de dimensionerande parametrarna för vattenförekomstens klassificering. Myndigheten måste också veta när en miljökvalitetsnorm riskerar att inte följas, och i vilken mån en försämring av

parametrar (och i så fall vilka parametrar) kan leda till det.<sup>1707</sup> För många vattenförekomster innebär normen, att undantag har medgetts från att uppnå god status eller god potential till den 22 december 2015. Tillsynsmyndigheten behöver känna till såväl undantagen som skälen till undantagen samt vilken eller vilka av parametrarna/ämnena som varit utslagsgivande för undantaget.<sup>1708</sup> Naturvårdsverket påpekar också att myndigheter behöver känna till vilka andra källor som påverkar vattenförekomsten, för att kunna göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Naturvårdsverket poängterar vidare att en källa till påverkan t.ex. kan förekomma i vattenförekomster uppströms eller nedströms, och att det då är viktigt att även känna till situationen i dessa vattenförekomster.<sup>1709</sup>

Kunskapskravet åvilar primärt verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd. Frågan är emellertid huruvida det också finns en slags inledande bevisbörla på tillsynsmyndighet som ger den motiv att inleda ett ärende.<sup>1710</sup>

Oavsett hur kunskapsansvaret placeras finns anledning att erinra om Mark- och miljööverdomstolens uttalande, att bristen på kunskap inte får gå ut över naturmiljön.<sup>1711</sup>

### 13.6.2.7 Att hitta kunskap – VISS

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

VISS har utvecklats av vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten och förvaltas av Länsstyrelsen i Kalmar. Här finns kartor över alla Sveriges större sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten med information om bland annat statusklassning, de underliggande bedömningarna, miljö kvalitetsnormer, data om var och vad som mäts inom olika miljöövervakningsprogram, register över skyddade områden som ingår i vattenförvaltningsförordningen och vilka vattenrelaterade åtgärder som görs i Sverige. Uppgifterna som matas in i VISS används för Sveriges rapportering till EU.<sup>1712</sup>

Om underlaget i VISS inte är tillräckligt är det möjligt att kontakta länsstyrelsens beredningssekretariat som kan hjälpa till med redogörelse för t.ex:

- Tillgängliga data, provtagningar m.m. för vattenförekomsten
- En eventuell expertbedömning som ligger till grund för klassificeringen och underlaget för expertbedömningen

1707 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 29.

1708 Jfr EU-domstolens dom i mål C-461/13, där det konstaterades att medlemsstaterna har en skyldighet att, med förbehåll av undantag i enlighet med direktivet, vägra godkänna ett projekt som kan medföra en försämring av en ytvattenförekomsts status, eller äventyra uppnåendet av en god status för ytvattenförekomster. Se även kommissionens kompletterande formella underrättelse (överträdelsennummer 2007/2239 av den 27 nov 2014) till Sverige att en tillstånd myndighet måste vara bunden av de strikta villkoren för undantag i artikel 4.7. vid beslut om att lämna tillstånd.

1709 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 29.

1710 Se Kruse (2010), s. 40.

1711 MÖD 2011:50 *Muddermassor i Pukaviksbukten*.

1712 Information från hemsidan för VISS, <http://www.viss.lansstyrelsen.se/>

- Eventuella andra justeringar som har gjorts av klassgränser
- Vilka källor till påverkan som har identifierats för vattenförekomsten och vilken påverkan dessa källor medför, om det inte framgår av rapporten från VISS.<sup>1713</sup>

Vilket län som en vattenförekomst tillhör anges i VISS.

### 13.6.3 Platsval

När det gäller valet av plats för en verksamhet eller åtgärd ska en plats väljas som är *lämplig* med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Miljööverdomstolen ansåg t.ex. i MÖD 2004:29 – som förvisso inte gällde miljökvalitetsnormer utan områden som var betydelsefulla ur naturskyddssynpunkt – att den småbåtshamn som tillstånd söktes för skulle innebära en beaktansvärd risk och att det i målet inte visats att det saknades alternativ som innebar mindre intrång. Därför skulle tillstånd till anläggningen inte ges.<sup>1714</sup> För verksamheter som inte är knutna till vattnet borde därför risk för överskridande av en miljökvalitetsnorm medföra att platsen är olämplig.

När det handlar om verksamheter som faktiskt saknar alternativa lokaliseringar, vilket blir fallet i vatten där man t.ex. vill utnyttja ett strömfall, hänger frågan mycket nära samman med frågan om huruvida verksamheten alls kan tillåtas. I MÖD 2010:29, som rörde en ansökan om tillstånd till behandling och deponering av avfall i bergrum, menade Miljööverdomstolen att sökanden inte visat att de aktuella bergrummen i sig var lämpliga som deponi. Utrymme förefaller alltså finnas i 2 kap. 6 § miljöbalken för att kunna anse att en lokalisering av en verksamhet (även om den inte kan lokaliserar någon annanstans) är olämplig, om en miljökvalitetsnorm som följer av Ramvattendirektivet skulle riskera att överskridas, i alla fall när det gäller nya verksamheter.

I Gamlebyområdet<sup>1715</sup> hade Mark- och miljööverdomstolen att ta ställning till huruvida det var möjligt att vidta tillräckliga skyddsåtgärder för att godta lokaliseringen av reningsverket. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att även om verksamhet bedrivits under lång tid på platsen, ska bestämmelsen om bästa lokalisering tillämpas på den sökta verksamheten (2 kap. 6 § miljöbalken). Bestämmelsen innebär i princip att det går att kräva en omlokalisering också av befintlig verksamhet. Problemet i målet, med avseende på miljökvalitetsnormen god ekologisk status, var att verksamheten innebar utsläpp av renat avloppsvatten till Gamlebyviken som har en otillfredsställande ekologisk status. Mark- och miljööverdomstolen fann det utrett i målet att utsläppen av näringsämnen till viken behöver minska för att miljökvalitetsnormen god ekologisk status ska kunna nås till 2021. Detta samtidigt som själva verksamheten, att omhänderta och rena avloppsvattnet från Gamleby och omgivande samhällen, inte i sig kan upphöra, eftersom avloppsvattnet måste omhändertas och renas. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade emellertid att det finns alternativ till var och hur rening kan ske; det kan ske vid det befintliga verket, vid ett nytt verk lokaliserat på annan plats eller genom överföring via en sjöledning till avloppsreningsverket i Västervik. Frågan Mark- och miljööverdomstolen ställde sig var

1713 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbete*, 2011-04-29, s. 30.

1714 MÖD 2004:29.

1715 MÖD 2013:12.

huruvida verksamheten orsakade sådana störningar att den borde tidsbegränsas eller om det var möjligt att vidta skyddsåtgärder så att lokaliseringen kunde godtas. Vad gäller lokaliseringen konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att även om verksamheten bedrivits under lång tid på platsen så ska bestämmelsen om bästa lokalisering tillämpas på verksamheten (2 kap. 6 § miljöbalken) vilket i princip innebär att det går att kräva en omlokalisering av befintlig verksamhet. Sammantaget bedömde Mark- och miljööverdomstolen att det, både när det gällde utsläpp av näringsämnen till Gamlebyviken och uppkomsten av luktolägenheter, så skulle det vara positivt om avloppsvattnet i stället omhändertogs vid reningsverket i Västervik. För att minska uppkomsten av luktolägenheter skulle även en alternativ lokalisering av verket vara positivt. Frågan var om dessa åtgärder kunde anses rimliga i förhållande till olägenheterna; det fordrades en avvägning enligt 2 kap. 7§ första stycket miljöbalken. Vid den avvägningen fann Mark- och miljödomstolen att med hänsyn till de skyddsåtgärder som bolaget har åtagit sig så kunde den kvarvarande risken för olägenheter inte anses vara så betydande att den skulle överväga kostnaderna för att omlokalisera verket eller anlägga en överföringsledning till Västervik. Mark- och miljööverdomstolen gav därför tillstånd till fortsatt verksamhet vid Gamleby avloppsreningsverk, utan tidsbegränsning. Domstolen framhöll emellertid särskilt de åtaganden som bolaget har gjort och som har redovisats omfattas av tillståndets allmänna villkor och att bolaget därmed är skyldigt att bedriva verksamheten i enlighet med dessa åtaganden.

### 13.6.4 Tillräckliga skyddsåtgärder för att följa normen

I målet om Edensforsens kraftverk<sup>1716</sup> gällde frågan tillstånd till upprustning och effektivisering av ett vattenkraftverk. Kraftbolaget hade tillstånd till verksamheten vid kraftverket enligt äldre lag. Sedan Miljööverdomstolen konstaterat att målet inte avsåg omprövning enligt miljöbalkens regler och inte heller ett så kallat ändringstillstånd eller tillstånd till vattenverksamhet i kombination med miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, godkändes miljökonsekvensbeskrivningen i målet (se ovan). Härefter uppkom frågan huruvida miljödomstolen borde ha förenat det lämnade tillståndet med villkor om så kallad minimitappning (d.v.s att flodfåran aldrig torrläggs). Enligt Kammarkollegiet och övriga myndigheter som yttrat sig skulle en årlig genomsnittlig minimitappning om ca 8 m<sup>3</sup>/s i torrfåran ge påtaglig ekologisk effekt, och enligt Fiskeriverket skulle redan ett par kubikmeter kontinuerligt vattenflöde avsevärt förbättra förhållandena. Myndigheterna åberopade vattendirektivet och hävdade att direktivet ställer krav på att åtgärder vidtas så att vattenförekomsterna i det aktuella fallet åtgärdas. Enligt gällande tillstånd tilläts älvfåran vid Edensforsens vattenkraftverk att vara torrlagd en stor del av året. Miljööverdomstolen framhöll det omöjliga i att inom ramen för denna prövning föreskriva skyddsåtgärder som inskränker bolagets rätt enligt gällande tillstånd. Däremot, menade domstolen, ska möjligheterna att föreskriva rimliga skyddsåtgärder mot torrläggningens skadeverkningar ändå bedömas inom ramen för tillståndsprövningen. Villkor om en sådan minimitappning kunde i detta sammanhang, enligt domstolen, emellertid endast hänföras till den ökade vattenbortledningen och den ytterligare torrläggning av älvfåran som därmed åstadkoms. Miljööverdomstolen gjorde härvid bedömningen att den energiproduktionsförlust som skulle följa av de eftersträlvade minimitappningsmängderna skulle bli så stor att ett minimitappningsvillkor inte kunde föreskrivas utan ett omprövningsförfarande enligt miljöbalken.

1716 MÖD 2010:52.

Ändå ställde sig Miljööverdomstolen frågan om den vinst bolaget skulle göra genom att effektivisera kraftverket kanske skulle skapa utrymme för att förena tillståndet med villkor om minimitappning. Miljööverdomstolen drog sedan slutsatsen att den förhållandevis måttliga minimitappningsmängd, maximalt ca 250 liter per sekund, som i så fall skulle kunna bli aktuell, inte skulle ge en sådan miljömässig nytta i torrfåran vid kraftverket att denna skyddsåtgärd enligt 2 kap. 3 § miljöbalken skulle undgå att betraktas som orimlig vid avvägningen enligt 7 § samma kapitel.

Det intressanta med målet är att Miljööverdomstolen gjorde en prövning av minimitappningen, trots att den uttalat att prövningen endast kunde gälla det som var hänförligt till den ökade vattenbortledningen och den ytterligare torrläggningen. Eftersom det alljämt giltiga tillståndet medgav torrläggning under viss tid av året, kan det tolkas som ett försök att ändå göra en helhetsbedömning, inom de mycket snäva ramar för prövningen som Miljööverdomstolen satt för sig.

I Gamlebymålet<sup>1717</sup> som nämndes ovan, beträffande platsval, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen, med hänvisning till Rundbackendomen,<sup>1718</sup> att 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska tillämpas när det är fråga om en vattenförekomsts ekologiska status, men inte paragrafens andra och tredje stycke, som innehåller särskilda bestämmelser för gränsvärdesnormer.

Mot bakgrund av att 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken fordrar att miljö kvalitetsnormen har antagits med 5 kap. 2 § första stycket 1 som rättslig grund omöjliggörs en prövning förstnämnda bestämmelse för normer som inte antagits på den grunden – även om de kan beskrivas såsom varande av gränsvärdeskaraktär. En EU-konform tolkning till följd av EU-domstolens dom i mål C-461/13 ger dock att försämringsförbudet bör ges en viss tyngd – frågan är hur tungt det kan tillåtas väga i avvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

### 13.6.5 Föreläggande om åtgärder

Vilket utrymme finns då för en tillsynsmyndighet att förelägga en verksamhetsutövare, som bedriver verksamhet enligt ett meddelat tillstånd, att vidta åtgärder för att följa en miljö kvalitetsnorm? Som beskrevs ovan, i det allmänna kapitlet om den svenska regleringen, så begränsas tillståndsmyndighetens utrymme generellt av att den inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser, att verksamheten inte längre kan bedrivas, eller att den avsevärt försämrars. Därtill ligger en begränsning i tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.<sup>1719</sup> Tillståndets rättskraft begränsar tillsynsmyndigheten på så sätt

1717 MÖD 2013:12.

1718 Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-09-13, i mål M 10108-11.

1719 Själva begreppet "rättskraft" när det gäller tillstånd enligt miljöbalken kan, och har, diskuterats, men används ändå här omväxlande med rättsverkan. Emellertid vore antagligen "rättsverkan" ett lämpligare begrepp. Angående begreppen "tillståndsverkan", "rättsverkan" och "rättskraft", se t.ex. Darpö (2010) s. 10. Lindblom menar att den rättsliga effekten är så begränsad att det kan ifrågasättas om bestämmelserna i 24 kap. MB över huvud taget handlar om rättskraftsregler utan att det snarare handlar om materiella regler avseende förutsättningsarna för tillståndets giltighet, omprövning m.m., Lindblom (2002), s. 659 och 725 ff. Michanek och Zetterberg (2012), s. 389, förespråkar begreppet "rättsverkan" och Darpö menar att MB:s regler om rättskraft i 24 kap. har ytterst lite gemensamt med det civilrättsliga rättskraftsbegreppet. Darpö menar att utgångspunkten bör vara förvaltningsrättslig och pekar på att tillstånd som meddelas av en myndighet till förmån för en enskild är ett samhälleligt maktuttryck där man anger gränserna för verksamheten, Darpö (2010) s. 10.



att de frågor som har prövats i tillståndsärendet omfattas av tillståndets rättskraft. I sådana frågor är det inte möjligt att meddela förelägganden. Omvänt omfattar rättskraften endast frågor som har prövats genom tillståndet. I övriga frågor kan tillsynsmyndigheten rikta förelägganden mot verksamheten.

För äldre tillstånd och rättigheter gäller, enligt praxis, att dess närmare rättsverkan får avgöras genom att granska vilken innebörd detta hade när tillståndet meddelades.<sup>1720</sup> I övrigt hänvisas tillsynsmyndigheten till att ansöka om omprövning av tillståndet eller av villkoren för verksamheten.<sup>1721</sup>

### 13.6.6 Tillstånds begränsning i tiden

Möjligheten till tidsbegränsning kan, när det är lämpligt, utnyttjas beträffande alla verksamheter som behandlas i miljöbalken. I motiven framhålls dock att tidsbegränsning jämförelsevis sällan kan komma i fråga vid byggande i vatten.<sup>1722</sup> I praktiken har vattenrättsliga tillstånd av tradition betraktats som orubbliga med evinnerlig giltighet.<sup>1723</sup>

En uppenbar fördel med tidsbegränsade tillstånd är att de medför automatiska och återkommande omprövningar. Därmed blir det en regelbunden uppdatering av villkoren, så att det kan säkerställas att bästa möjliga teknik används. Användningen av tidsbegränsade tillstånd tvingar verksamhetsutövaren att göra en ny ansökan och därvid ge in den utredning som behövs. I Miljöprocessutredningens betänkande<sup>1724</sup> övervägdes införandet av en huvudregel med innebörden att alla nya tillstånd till vattenverksamhet skulle tidsbegränsas. Detta motiverades av att samhällets krav och förväntningar på verksamheter kommer att förändras. Mot den bakgrunden är det tveksamt att ha tillstånd som gäller för evigt. Samtidigt innebär en tidsbegränsning en osäkerhet för sökanden.

I MÖD 2010:26 hade Miljö- och byggnämnden beviljat ett tillstånd till bad-, disk- och tvättavlopp kopplat till slamavskiljare och markinfiltration på en fritidsfastighet. Nämnden tidsbegränsade tillståndet till att gälla i tio år. Sedan Miljööverdomstolen konstaterat att avloppsanläggningen var avsedd för ett enfamiljshushåll och att tillståndet villkorats med att en ur miljösynpunkt lämplig anordning skulle installeras, upphävde den emellertid nämndens beslut om tidsbegränsning då det, enligt domstolen, därmed inte fanns några starka miljöskäl som talade för en tidsbegränsning.

Mark- och miljööverdomstolen har relativt nyligen meddelat dom angående tidsbegränsning av tillstånd till bevattningsuttag för jordbruksbevattning där Mark- och miljööverdomstolen i två fall begränsade tillstånd till uttag av grundvatten för jordbruksbevattning att gälla i 25 år.<sup>1725</sup> Domstolen anförde att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att bedöma osäkerheterna kring grundvattenbildning, effekten av klimatförändringar och konkurrerande verksamheter om samma grundvattenuttag samt att användningen av jordbruksmark kan

1720 Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens dom i M 632-13 (Blankaström; målet är överklagat till HD, som meddelat prövningstillstånd), där domstolen konstaterade att verksamhetsutövaren inte hade visat att en äldre dom innefattade tillstånd att anlägga och driva det befintliga vattenkraftverket, med de anordningar som, förutom dammen, krävdes för driften. Tillståndsansökan borde därför omfatta en ansökan om laglighetsförklaring, vilket sökanden bereddes tillfälle att komplettera med (se även MÖD 2003:134).

1721 Jfr Kruse (2010), s. 55.

1722 Prop. 1997/98:45 del 2 s. 204.

1723 SOU 2014:35, s. 132.

1724 SOU 2009:42.

1725 MÖD 2013:39.

förändras över tiden. Nämnda osäkerheter talade för en tidsbegränsning av tillstånden. Samtidigt framhöll Mark- och miljööverdomstolen att sökandens berättigade intresse av att erhålla tillstånd som är så omfattande i tiden att inte gjorda investeringar riskeras ur ekonomisk synvinkel måste beaktas. Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen fann domstolen att en begränsning på 25 år var rimlig.

I Vattenverksamhetsutredningens delbetänkande dras slutsatsen att en generell huvudregel om tidsbegränsning av samtliga tillstånd till vattenverksamhet inte är lämplig. Detta eftersom vissa vattenanläggningar inte lämpar sig för tidsbegränsade tillstånd. Det gäller t.ex. vägbroar, utfyllnader, viss typ av markavvattning exempelvis avvattning från område som planläggs för bostäder eller industrietableringar. Däremot anser utredaren att tillstånd till vattenverksamhet bör kunna tidsbegränsas i större utsträckning än som skett hittills. Det framhålls att det, vid användandet av en naturresurs som vatten, kan vara särskilt angeläget att en tillståndshavare inte erhåller ett evigt tillstånd. Den påverkan på omgivningen som en vattenanläggning kan ha inträder inte endast vid själva byggandet utan måste även i vissa delar anses vara pågående. Eftersom det är svårt att bedöma risken för skada på lång sikt kan en tidsbegränsning medföra att anläggningens påverkan på omgivningen kan utvärderas vid utgången av tillståndstiden. Vid en förnyad prövning av verksamheten kan sedan villkoren justeras och anpassas i större utsträckning. I utredningen framhålls dock vikten av att domstolen vid en tidsbegränsning även tar hänsyn till samhällets intressen av att vissa verksamheter bedrivs så att tiden för tillståndets giltighet anpassas så att den investering verksamhetsutövaren gör lönar sig. Tillståndet får inte hindra verksamhetsutövaren från en långsiktig planering och får inte medföra att verksamheten onödigtvis betungas med allt för tätt återkommande tids- och kostnadskrävande utredningar och tillståndsprocesser. Utredningen anser att tillstånd till vattenuttag, vattenreglering, vattenbortledning och vattenöverledning är sådana tillstånd där en tidsbegränsning alltid bör övervägas. Eftersom naturresursen vid dessa verksamheter används kontinuerligt innebär dessa verksamheter också en kontinuerlig påverkan på miljön. Utredningen menar att starka miljöskäl talar för att tillstånd till dessa verksamheter inte ges på evig tid, utan att tillstånden kan bli föremål för revision med visst intervall. Däremot bedömer utredningen att den tid som ska gälla för tillståndet bör bedömas i varje enskilt fall. Tiden måste alltid sättas i förhållande till storleken på investeringen och hur beroende samhället och verksamhetsutövaren är av långsiktighet. Som exempel anges att ett tillstånd till vattenuttag bör ges på en mer begränsad tid än ett tillstånd till vattenreglering för vattenkraft.<sup>1726</sup>

Oavsett om tillståndet tidsbegränsas finns det möjlighet att återkalla och ompröva tillstånd enligt 24 kap. miljöbalken, dock bara under vissa särskilt angivna förutsättningar.

### 13.6.7 Omprövning

Bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken är endast tillämplig när det kan konstateras att en miljökvalitetsnorm inte följs. Det räcker alltså inte med endast risken för att den inte kommer att följas. När det gäller miljökvalitetsnormerna för vatten kan det alltså ske tidigast efter den 22 december 2015 och, i de många fall som undantag i form av tidsfrister meddelats, först efter den 22 december 2021 (eller till och med 2027). Det är i princip först efter dessa tidpunkter som det finns möjlighet att bedöma huruvida de följs.

Kruse diskuterar innebörden av detta i sin rapport och drar slutsatsen att det i princip

<sup>1726</sup> SOU 2013:69 s. 316.

inte är möjligt att ansöka om omprövning av tillstånd eller villkor för verksamheter för att se till att god vattenstatus uppnås 2015 (eller 2021) innan dessa tidpunkter. Kruse drar slutsatsen att detta riskerar leda till svårigheter i att genomföra vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Han menar att det borde finnas möjlighet att ansöka om omprövning av en verksamhets tillstånd eller villkor redan före dessa tidpunkter, om det är uppenbart att en miljökvalitetsnorm inte kommer att följas; i sådana fall skulle tillsynsmyndigheten ha bevisbördan för dessa förhållanden.<sup>1727</sup>

Jag menar också att möjligheten måste finnas; särskilt i den mån det handlar om en försämring. Detta eftersom försämringsförbudet enligt ramvattendirektivet gäller redan nu. Som konstaterats ovan, är försämringsförbudet ett självständigt miljökvalitetskrav enligt direktivet och måste betraktas och hanteras som ett sådant, även i den här situationen.

Frågan är viktig; särskilt som det i åtgärdsprogrammen anges som en åtgärd att länsstyrelserna behöver:

göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.<sup>1728</sup>

Många län arbetar också aktivt för att genom tillsyn lyfta fram objekt där miljökvalitetsnormer för vatten är en grund för prövning och tillsyn, vilket i några fall kan leda till omprövning.<sup>1729</sup> Den första prioriteringen har i de flesta län handlat om att samla alla vattenverksamheter som är i behov av tillsyn av en eller annan anledning. Nästa steg är, enligt Vattenmyndighetens rapport om åtgärdsprogrammen, att prioritera objekt som har tillstånd enligt urminnes hävd, som saknar tillstånd, herrelösa dammar, bortrivning, villkorsändring och omprövning. Ett fåtal län nämner i sammanhanget möjligheten att finna åtgärdslösningar genom frivilliga åtaganden från dammägare.<sup>1730</sup> Det finns alltså ett klart samband mellan tillsynen av vattenverksamheter och omprövningar av domar, eftersom en väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor ska uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning. Det är därför av avgörande betydelse att det finns tillräckliga resurser för tillsynsverksamheten.<sup>1731</sup>

Sedan 1994 har Kammarkollegiet drivit ca 200 omprövningsärenden (i snitt ca 15 per år)<sup>1732</sup> där merparten har gällt vattendrag och åtgärder för fiskbestånden. Därutöver har ca 50 verksamheter granskats och bedömts inte kunna omprövas p.g.a. för höga kostnader eller för att verksamheten saknar tillstånd att ompröva.<sup>1733</sup> Enligt Kammarkollegiet och Fiskeriverket (numer HaV) är ett av de största hindren för en effektiv omprövningsverksamhet alla de olika juridiska, hydrologiska och övriga tekniska frågor som uppkommer i samband med presumtiva omprövningar. Det gäller bl.a. omprövningar med syfte skapa

<sup>1727</sup> Kruse (2010), s. 6.

<sup>1728</sup> Åtgärd 28. Se Esselström och Everbrand et al. (2013).

<sup>1729</sup> Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 30.

<sup>1730</sup> Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 33.

<sup>1731</sup> Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS: Rapport från Fiskeriverket och Kammarkollegiet, s. 6 och s. 33.

<sup>1732</sup> Uppgiften härrör från 2007.

<sup>1733</sup> Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS: Rapport från Fiskeriverket och Kammarkollegiet, s. 11.

bättre förhållanden för fiskvandring och naturlig reproduktion då åtgärder rörande bl.a. fiskvägar och vattenhushållningsbestämmelser ofta föreslås. Eftersom sådana åtgärder i regel medför inskränkningar i tillståndet genom t.ex. minskad möjlighet till elkraftproduktion eller på annat sätt kan medföra kostnader för tillståndshavaren så saknas oftast incitament för denne att medverka till förändrade villkor. Frågor kan uppkomma exempelvis om det är kraftverket eller själva regleringen av vattenståndet som ska omprövas. Även vid omprövningar av dikningsföretag kan oklarheter föreligga. Sammanlagt finns ca 30 000 tillståndsgivna dikningsföretag i landet; antalet dikningsföretag utan tillstånd eller som drivs av gammal hävd är inte känt. Vissa av företagen är övergivna. För andra kan hävdas att ett nytt naturtillstånd har inträtt.<sup>1734</sup>

### 13.6.7.1 Begränsningen i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken

I MÖD 2011:49 om Gransö kraftverk i Mörrumsån var det aktuellt med ett tillstånd som lämnats genom en dom från Vattenöverdomstolen 1957. Tillstånd hade lämnats till vattenkraftanläggningen i vilket Vattenöverdomstolen förklarade att:

därest framdeles lax eller havslaxöring i ej ringa omfattning bereddes möjlighet att vandra upp till Granö kraftverk, skulle kraftverksägaren, efter därom vid vattendomstolen förd talan, kunna åläggas att genom ytterligare åtgärder eller avgifter kompensera den skada på de ursprungliga naturliga betingelserna för nämnda fiskslag, som kraftverket orsakade vid då inträdda förhållanden.<sup>1735</sup>

Sökandena (Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Kronobergs län och Tingsryds kommun) yrkade att målet från 1957, i vilket tillstånd till och drift av Granö kraftverk meddelats, skulle tas upp till fortsatt handläggning och att verksamhetsutövaren därvid skulle förpliktas att för all framtid, genom den så kallade naturfåran eller genom annat utskov till förmån för vandrande fisk, kontinuerligt tappa en sådan volym att skadorna på de naturliga betingelserna för lax och havsöring kompenseras. Vidare yrkades att verksamhetsutövaren skulle förpliktigas att genomföra vissa biotopförbättrande åtgärder på sådant sätt att den tappade vattenmängden är till nytta för vandringsfisken. Som grund för yrkandet anförde sökandena att det var fråga om uppfyllande av det latent villkor som gällde för Granö kraftverk. Verksamhetsutövaren bestred att det förelåg laga grund för att påkalla fortsatt handläggning av det slutligt avgjorda målet och att talan därmed skulle avvisas. Om tillsynsmyndigheterna ville driva de aktuella frågorna var de enligt verksamhetsutövaren hänvisade till att ansöka om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Miljööverdomstolen hade avvisat sökandenas framställning.

Miljööverdomstolen menade att i allmänhet får möjligheten att i en tillståndsdom föreskriva latent villkor anses vara till fördel för sökanden som på så sätt kan erhålla tillstånd utan att direkt eller ens säkert behöva uppfylla alla de villkor som tillståndsmyndigheten i sig finner påkallade. Kammarkollegiet och övriga tillsynsmyndigheter ska i en sådan situation inte behöva använda sig av reglerna om omprövning för att uppnå något som redan beslutats i samband med att tillstånd gavs till kraftverket. Avslutningsvis konstaterade Miljööverdomstolen att miljödomstolen ändå torde ha att ta hänsyn till bestämmelsen i

1734 Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS: Rapport från Fiskeriverket och Kammarkollegiet, s.30 f.

1735 Såsom villkoret återges i mark- och miljödomstolen, tingsrätten i Växjö slutliga beslut i mål M-1909-09 av den 3 mars 2010.

24 kap. 5 § sista st. miljöbalken; att så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras inte får meddelas. Miljööverdomstolen undanröjde miljödomstolens avvisningsbeslut och återförvisade målet för prövning av Kammarkollegiets m.fl. talan om fiskebefrämjande åtgärder.

### 13.6.7.2 Gamla vattenanläggningar som saknar tillstånd

Om det handlar om en gammal vattenanläggning som saknar tillstånd eller om det är oklart huruvida tillstånd finns (det ligger på verksamhetsutövaren att visa att denne har tillstånd), så kan ägaren eller den som avser utnyttja anläggningen för vattenverksamhet begära att anläggningen lagligförklaras enligt 17 § i miljöbalkens promulgationslag. Bestämmelsen reglerar alltså hur man ska hantera en vattenanläggning som *saknar* tillstånd enligt äldre lagstiftning (eller där tillståndsfrågan är oklar). Det kan också vara så att en vattenanläggning *saknar* tillstånd enligt äldre lagstiftning och ägaren ansöker om tillstånd för att ändra på anläggningen. Om så är fallet ska ägaren samtidigt ansöka om att pröva lagligheten. Själva frågan, huruvida en vattenanläggning som har tillkommit före ikraftträdandet av miljöbalken och som saknar tillstånd enligt äldre bestämmelser är laglig, ska bedömas enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst.<sup>1736</sup> Äldre rätt riktade krav även mot anläggningar som saknade tillstånd. Uppfyllede inte anläggningarna dessa krav så kunde de i många fall förbjudas. För att kunna lagligförklara en anläggning måste det alltså fastställas vid vilken tid vattenanläggningen tillkom. Det måste också konstateras att det var lagligt, enligt den tidens lagstiftning, för en sådan anläggning att sakna tillstånd.<sup>1737</sup>

En annan fråga som aktualiserats vid lagligförklaring är huruvida anläggningsinnehavaren måste ha rådighet över vattnet för att domstolen ska kunna ta upp en fråga om lagligförklaring. En mycket gammal princip i svensk rätt – liksom i bl. a. Finland och Norge – är att rätten till vatten i första hand tillkommer den som äger den fastighet där vattnet finns.<sup>1738</sup>

I MÖD 2005:11 diskuterades frågan om rådighet. Såväl miljödomstolen som miljööverdomstolen konstaterade att rådighet över det aktuella vattenområdet är en förutsättning för att sökandena ska ha talerätt för sin ansökan om lagligförklaring.

I NJA 2010 s. 246 gjordes emellertid en annan bedömning då Högsta domstolen menade att prövningen av laglighet ska ske med utgångspunkt i de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst (18 § miljöbalkens promulgationslag). I målet hade miljööverdomstolen avvisat ansökan med hänvisning till att sökanden inte haft rådighet. Högsta domstolen konstaterade att verksamhetsutövare, för att få bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet över vattnet inom det område som verksamheten ska bedrivas<sup>1739</sup> men att några motsvarande krav på rådighet *inte* ställs på den som ansöker om lagligförklaring. I dessa fall är det tillräckligt att sökanden äger vattenanläggningen eller *avser nyttja den* (17 § miljöbalkens promulgationslag). Utnyttjas sedan anläggningen för vattenverksam-

1736 18 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Enligt samma lagrum döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett sådant villkor till böter eller fängelse i högst två år

1737 För en översikt gällande historiska krav se t.ex. Fiskeristadga af Kongl. Maj:t i nåder fastställt den 29 juni 1852; Kongl. Maj:ts nådiga förordning om jordegares rätt öfver vattnet å hans grund, Kungl. Maj:ts Fiskeristadga given Stockholms slott den 17 oktober 1900; 1918 års vattenlag (1918:523) och 1983 års vattenlag (1983:291) samt af Klintberg (1955), Lindqvist (2013) och Olsen Lundh (2014).

1738 Se prop. 1981/82:130, s. 77 för en redogörelse av förhållandena kring detta.

1739 L (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 2 kap. 1 §.

het, såsom denna definieras i miljöbalken, ska tillstånd för själva verksamheten däremot prövas enligt miljöbalken och då fordras även rådighet.<sup>1740</sup> Enligt Högsta domstolen hade miljööverdomstolen felaktigt avvisat ansökan med hänvisning till att sökanden inte haft rådighet. Målet visades åter för fortsatt handläggning. Slutsatsen som kan dras av Högsta domstolens dom är alltså att vad gäller laglighetsprövning av vattenanläggning, så behöver inte den som söker ha rådighet över vattnet. Det räcker att denne avser nyttja anläggningen. Om anläggningen lagligförklaras enligt miljöbalkens promulgationslag får den förenas med villkor.<sup>1741</sup>

### 13.6.7.3 Gamla anläggningar med tillstånd

Om ett gammalt tillstånd finns, så anger 5 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (miljöbalkens promulgationslag) att tillstånd, godkännanden, lagligförklaringar, undantag och dispenser m.m. ska fortsätta att gälla, om de har meddelats enligt någon av de lagar som miljöbalken upphävde. Om det påstås att ett sådant tillstånd föreligger, även om det är ett tillstånd enligt en upphävd lag, så är det verksamhetsutövaren som ska visa att det gör det. Därtill omfattar 5 § promulgationslagen, enligt propositionen, även sådana tillstånd som har meddelats enligt de ännu äldre lagar som har ersatts av de nu upphävda lagarna. Det innebär bl.a. att miljöbalkens omprövningsregler kan tillämpas på de gamla tillstånden.<sup>1742</sup> Frågan är då vad som gäller beträffande omfattningen av de gamla tillståndens rättskraft.

Av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår att tillståndet gäller ”mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet”. Innebörden är att ett gällande tillstånd begränsar möjligheterna för tillsynsmyndigheten och enskilda sakägare att framställa krav mot en verksamhetsutövare när denne har skydd av ett tillstånd.<sup>1743</sup> Tillståndets rättskraft omfattar, vilket berördes ovan, frågor som prövats i domen eller beslutet. Det är inte helt självklart vad den skrivningen avser; särskilt inte eftersom tillstånd ofta innehåller ett så kallat allmänt villkor som innebär att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angivits i ansökan. För att tolka omfattningen av ett sådant villkor (vad prövas i samband med det?) räcker det inte alltid med att läsa tillståndet. Det kan också krävas ett noggrant studium av de ansökningshandlingar och annan utredning, t.ex. miljökonsekvensutredning, som tillståndet grundar sig på och hänvisar till.<sup>1744</sup> När det handlar om gamla tillstånd som meddelats enligt äldre lagstiftning har Miljööverdomstolen uttalat att man måste granska vad rättsverkan närmare innebar vid den tiden när tillståndet meddelades.<sup>1745</sup>

Målet MÖD 2003:134 handlade om ett tillstånd till uppförande av enskild avloppsan-

1740 Högsta domstolen hänvisar härvid till prop. 1997/98:45, del 2 s. 390 f.

1741 17 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

1742 Prop. 1997/98:45 del 2 s. 383. Dock, för att kunna ompröva vattenkraftverk eller vattenreglering för kraftändamål enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken, så får detta göras tidigast trettio år efter den dag då företaget enligt meddelade föreskrifter ska vara fullbordat – om det gäller ett tillstånd enligt 1918-års vattenlag. Detta framgår av 33 § miljöbalkens promulgationslag.

1743 Formuleringen ”gäller mot alla”, ska emellertid, enligt Michanek och Zetterberg, *inte* läsas så att lagstiftaren omfattas, Michanek och Zetterberg (2012), s. 391. Av propositionen framgår att tillståndsgiven verksamhet inte behöver iaktta hänsynsreglerna i vidare mån än vad som följer av tillståndet (Prop. 1997/98:45 del 2 s. 252), men att tillståndshavaren, omvänt, måste följa hänsynsreglerna på områden som inte regleras av tillståndet (Prop. 1997/98:45 del 1, s. 206).

1744 SOU 2011:86, s. 227.

1745 MÖD 2003:134.

läggning med sandfilter. Anläggningen omfattades av ett tillstånd från 1984 som meddelats enligt 1984 års hälsoskyddslag. År 2001 meddelade miljönämnden i Kungälv förbud mot utsläpp från anläggningen. Miljööverdomstolen konstaterade att tillståndet förvisso omfattades av 24 kap. 1 §, men att dessa äldre tillstånd var ett slags byggnadstillstånd. Det äldre tillståndet hindrade alltså inte att utsläppen reglerades i annan ordning. Detta skulle vara utgångspunkten för bedömningen av rättsverkan enligt 24 kap. 1 § vilket innebar att tillsynsmyndigheten kunde använda sig av förelägganden och förbjuda utsläpp. Eftersom sandfiltret var klart underdimensionerat ansåg MÖD att förbudet mot utsläpp var motiverat.

I MÖD 2012:26<sup>1746</sup> åberopade verksamhetsutövaren urminnes hävd och hänvisade desutom till privilegier som staten förlänade Färna bruk redan år 1641; nämligen att anlägga stångjärnshammare och dämna upp vattnet vid Färna. Mark- och miljööverdomstolen uppfattade det (mot bakgrund av vad denne anförde) som att verksamhetsutövaren menade att urminnes hävd och privilegiebrev skulle jämföras med ett tillståndsbeslut. Målet hade sin upprinnelse i att Länsstyrelsen i Västmanland genomförde en damminventering, varvid man upptäckte att det fanns flera kraftverk, vilka numera ägnade sig åt elproduktion, som inte omfattades av tillstånd. Länsstyrelsen förbjöd då verksamheterna, i syfte att få verksamhetsutövarna att söka tillstånd. Verksamhetsutövarna överklagade till miljödomstolen som upphävde länsstyrelsens beslut, varpå länsstyrelsen överklagade till Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att länsstyrelsen förvisso haft fog för ett ingripande. Dock menade domstolen, med hänsyn till att avsikten med länsstyrelsens beslut om förbud var att få till stånd en tillståndsprovning av verksamheten, att ett förbud att bedriva fortsatt vattenverksamhet får anses vara för ingripande. Mark- och miljödomstolen upphävde därför miljödomstolens dom och länsstyrelsens beslut och återförvisade målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Vad gäller urminnes hävd konstaterade Mark- och miljööverdomstolen endast att den rätt som verksamhetsutövarna hade enligt privilegiebrev utgjorde en särskild rättighet att förfoga över vattnet men att den rättigheten inte kunde jämföras med tillstånd enligt miljöbalken.<sup>1747</sup> Frågan om urminnes hävd diskuterades inte närmare i målet.<sup>1748</sup>

1746 Egentligen var det tre mål; MÖD 2012:26-28.

1747 Privilegiebrev har utdelats under flera hundra år. Ofta är det oklart enligt vilken lagstiftning de är utfärdade och de kan ge innehavaren vitt skilda rättigheter såsom rätt att bedriva mindre industrier, kvarnar eller tilldela en verksamhet smidesrätt. Fokus i privilegiebreven ligger inte sällan på det rent näringsrättsliga aspekterna och de innehåller sällan någon egentlig beskrivning av anläggningens utformning eller den verksamhet som ska bedrivas där, Lindqvist (2013), s.40.

1748 Att Mark- och miljööverdomstolen inte diskuterar frågan om urminnes hävd i målet (förutom att den noterar att bolaget åberopat det som om det åberopade ett verksamhetstillstånd) uppmärksammas av Rubenson (2012). Rubenson menar att det därför inte är möjligt att dra några slutsatser utifrån rättsfallet om hur domstolen ser på urminnes hävd. Jag anser att så är möjligt eftersom Mark- och miljödomstolen, mot bakgrund av hur målet såg ut, inte hade anledning att uttala sig om urminnes hävd. Bolaget hade åberopat att *verksamheten* bedrevs i enlighet med urminnes hävd och visade i samband med detta även på privilegiebrev och ett officialservitut. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade, helt riktigt, att privilegiebrev avser förfoganderätt (alltså rådighet) och inte utgör ett tillstånd. Eftersom det således var utrett att rådighet fanns, och då rådigheten heller inte ifrågasatts fanns det ingen anledning för domstolen att gå in och pröva bevisningen för att urminnes hävd skulle föreligga. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att ett tillstånd föreligger och Mark- och miljööverdomstolen ansåg, på goda grunder, inte att tillståndsfrågan var klar. Domstolen fortsatte sedan att resonera utifrån premissen ”tillstånd saknas”, och hamnade därmed i slutsatsen att

I Vattenverksamhetsutredningen delbetänkande<sup>1749</sup> analyseras rättskraftens räckvidd i fråga om äldre tillstånd och rättigheter, och utredningen föreslår att 5 § första stycket miljöbalkens promulgationslag förtydligas genom att det anges att endast de frågor som har prövats i äldre beslut m.m. har rättskraft enligt 24 kap. 1 § första stycket MB.

Frågan är då om det finns rättslig grund för att jämställa urminnes hävd med en tillståndsdöm och om det, mot bakgrund av institutets beskaffenhet, alls är möjligt (eller lämpligt) att göra det. Frågan är, som sagt, aktuell och enligt Bengtsson et al. är rättskraften hos gamla privilegiebrev och andra äldre rättigheter en omtvistad fråga.<sup>1750</sup>

Ett argument för att anse att urminnes hävd (jämte privilegiebrev och vissa andra rättigheter) skulle falla in under 5 § i miljöbalkens promulgationslag är, enligt Lindqvist utformningen av 34 § i samma lag.<sup>1751</sup> Miljöbalkens promulgationslag 34 § anger att *omprövning enligt miljöbalken kan göras av en sådan särskild rättighet att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523)*. I 1918-års vattenlag anger nämnt lagrum att det som kan föreskrivas som tillståndsvillkor (eller krav i övrigt) enligt 2 kap. i 1918-års lag inte rubbar *rätt och frihet som är förunnad bergverk, kvarnar och fiskeverk, ej heller annan rättighet att stänga eller uppdamma vattendrag eller i övrigt förfoga över vattnet*.

Lindqvist resonerar kring att om de rättigheter som avses i 1918-års vattenlag, 2 kap. 41 §, inte skulle omfattas av 5 § i miljöbalkens promulgationslag och inte anses jämställt med ett tillstånd så skulle promulgationslagens 34 § sakna betydelse; varför ompröva något som saknar rättskraft?<sup>1752</sup> Mot det kan invändas (vilket också Lindqvist för fram) att det som anses vara tillstånd enligt 5 § i promulgationslagen kan omprövas enligt reglerna i miljöbalkens 24 kap. Om rättigheterna i 1918-års vattenlags 2 kap. 41 § skulle räknas som tillstånd enligt promulgationslagens 5 §, varför ge rättigheterna en egen bestämmelse som reglerar omprövning?

Istället kan 34 § miljöbalkens promulgationslags läsas i ljuset av vad som regleras i 2 kap. 41 § i 1918-års vattenlag. Denna bestämmelse reglerar rätten att förfoga över vattnet; bestämmelsen handlar om rådigheten. Rådigheten *regleras* förvisso inte i miljöbalken (utan i restvattenlagen) men när man t.ex. ansöker om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken så *prövas* rådigheten i målet som i övrigt prövas enligt miljöbalken. Innebörden av 34 § i miljöbalkens promulgationslag är alltså möjlig att läsa som att den rådighet och övrig rätt att förfoga över vattnet som följer av 1918-års vattenlag 2 kap. 41 § kan, om den ifrågasätts, prövas i samband med att sådana rättigheter prövas i mål enligt miljöbalken.<sup>1753</sup>

En sådan tolkning innebär att 34 § inte saknar betydelse trots att rättigheterna i 2 kap. 41 § 1918-års vattenlag inte omfattas av 5 § i miljöbalkens promulgationslag och således inte jämställer dessa med tillstånd. Promulgationslagens 34 § behövs för möjligheten att ompröva t.ex. privilegiebrev och andra hävdade rättigheter (inte som tillstånd utan som de

---

en lagligförklaring måste ske. För en mer utförlig diskussion om dessa avgöranden, se t.ex. Lindqvist (2013) och Olsen Lundh (2014), jämför dock Strömberg (2014).

1749 SOU 2013:69.

1750 Bengtsson et al. (2013).

1751 Lindqvist (2013), s. 42.

1752 Lindqvist (2013), s. 42.

1753 Jämför NJA 2010 s. 246 där Högsta domstolen slår fast att vid laglighetsprövning enligt miljöbalkens promulgationslag så är det tillräckligt att sökanden äger vattenanläggningen eller *avser nyttja den* (17 § miljöbalkens promulgationslag). Utnyttjas sedan anläggningen för vattenverksamhet, såsom denna definieras i miljöbalken, ska tillstånd för själva verksamheten däremot *prövas enligt miljöbalken* och då fordras även rådighet som processförutsättning.



rättigheter de är). Promulgationslagens 5 § reglerar ju endast *tillstånd* vilka kan omprövas enligt 24 kap. miljöbalken. Även om det inte handlar om rättskraftiga tillstånd så har ju rättigheterna rättskraft de civilrättsliga rättssubjekten emellan, och det kan finnas anledning att ompröva dessa rättigheter. Mot bakgrund av NJA 2010 s. 246 och MÖD 2012:26 (se ovan) kan miljöbalkens promulgationslag sammanfattningsvis läsas enligt följande:

- Om äldre tillstånd föreligger (5 §) så gäller dessa men de kan omprövas enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken.
- Om inget tillstånd föreligger så kan anläggningen lagligförklaras med tillämpning av äldre rätt enligt miljöbalkens promulgationslag (17 och 18 §§) varvid rådhetsen (och därmed även 2 kap. 41 § 1918 års vattenlag) saknar betydelse som processförutsättning. Det räcker att man avser nyttja anläggningen. Vid tillåtlighetsprövning enligt äldre rätt kan emellertid dylika rättigheter bli aktuella vid villkorsskrivningen i den mån villkor som sätts enligt äldre rätt, av hänsyn till andra markägare/rättsinnehavare, riskerar inkräkta på rättigheter som tillkommer anläggningsinnehavaren. Villkor som sätts på grund av *allmänna hänsyn* (t.ex. dåtidens krav enligt fiskeristadgan) och som alltså inte sätts av hänsyn till enskild fastighetsinnehavare eller rättighetsinnehavare påverkas inte av dessa andra rättigheter enligt 2 kap. 41 § i 1918 års lag.
- Om tillstånd till vattenverksamhet ska prövas så tillämpas miljöbalken. Rådighet är då en processförutsättning. Härvid får de rättigheter som åberopas enligt 2 kap. 41 § 1918 års vattenlag omprövas enligt 34 § i miljöbalkens promulgationslag.

Villkor och förelägganden får alltså inte begränsa rätten mellan fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare men villkor och förelägganden får ställa krav så att rätten utövas inom ramen för de offentligrättsliga krav som ställs på den typen av verksamhet/åtgärd, och det gäller även kraftverk.<sup>1754</sup>

#### 13.6.7.4 Ny prövning

I Vattenverksamhetsutredningens delbetänkande<sup>1755</sup> föreslås ett system med ny prövning av de tillstånd som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande och de äldre rättigheter som alltså har rättskraft. Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att åstadkomma ett system som möjliggör för tillsynsmyndigheterna att ställa krav på att alla äldre anläggningar och verksamheter bedrivs i enlighet med gällande rätt. Förslaget omfattar i nuläget inte all vattenverksamhet, utan endast tillståndspliktiga vattenregleringar, vattenbortledningar och vattenöverledningar samt för sådana verksamheter utförda vattenanläggningar. Även sådana tillståndspliktiga vattenverksamheter och anläggningar som har tillkommit före miljöbalkens ikraftträdande och som vid sin tillkomst inte var tillståndspliktiga omfat-

1754 Jfr NJA 1920 s. 191 där Häradsrätten påpekade att det, med rätten att behålla dammens konstruktion, *inte* kan följa en rätt att till fullo utnyttja dammens dämningförmåga. Såväl Hovrätten som Högsta domstolen fastställde sedermera Häradsrättens domslut. För en utförligare analys av urminnes hävd och privilegiebrev i detta sammanhang samt diskussionen som förs om detta, se Lindqvist (2013), Olsen Lundh (2014) samt Strömberg (2014).

1755 SOU 2013:69.

tas.<sup>1756</sup> Bakgrunden till förslaget är bland annat att samhällets syn på miljön och dess värde har ändrats sedan många av dessa anläggningar och verksamheter prövades. Även om den tidiga vattenrättsliga regleringen som ligger till grund för prövningen eller tillåtligheten av dessa verksamheter och anläggningar ställde vissa krav så kan den inte sägas vara präglad av samma miljöhänsyn som miljöbalken. Utredningen drar därför slutsatsen att för att miljöbalkens krav ska få fullt genomslag, liksom skyldigheten att kontrollera att dessa följs, så behöver alla verksamheter och anläggningar prövas enligt balken.<sup>1757</sup>

Jag är helt enig med utredningen i den slutsatsen. Enligt utredningens förslag ska prövning enligt miljöbalken i så fall ske som om det vore en helt ny verksamhet eller anläggning. Inom ramen för bedömningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska dock beaktas att det redan finns en anläggning på platsen och enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken att verksamheten har påbörjats före den 1 juli 2001.<sup>1758</sup> Att det finns ett sådant behov tydliggörs av statistik som redovisades 2009 i Miljöprocessutredningens betänkande. I nedanstående tabell redovisas prövade verksamheter utifrån hur många av dessa som år 2009 prövats enligt miljöbalken.<sup>1759</sup> Till dessa kommer 179 vattenkraftverk, 2 351 andra dammar och 4 624 markavvattningsföretag som inte är tillståndsprövade alls. Antalet fiskvandringshindrande dammar som saknar fiskväg uppgår till 6 402.<sup>1760</sup>

Kraftverk och regleringsdammars ursprungligen prövade enligt	Antal	Antal senare prövade enligt miljöbalken
Äldre bestämmelser	127	0
1918 års vattenlag	3 266	64
1983 års vattenlag	261	14
Miljöbalken	73	-

1756 SOU 2013:69 s. 20.

1757 SOU 2013:69 s. 205 f. Omprövningen ska enligt utredningens förslag gå till så att HaV får i uppdrag att i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten ta fram vägledande grunder för vilka verksamheter och anläggningar som ska prioriteras i denna prövning. Med stöd av vägledningen ska länsstyrelserna besluta vilka verksamheter eller anläggningar som behöver tillstånd enligt miljöbalken och förelägga dessa verksamhetsutövare eller de som ansvarar för anläggningarnas underhåll att söka tillstånd. I föreläggandet ska länsstyrelsen ange ett visst sista datum för när ansökan om tillstånd för fortsatt drift av verksamheten eller bibehållandet av anläggningen ska ha kommit in till behörig mark- och miljödomstol. Om en tillståndsansökan inte lämnas in inom angiven tid ska länsstyrelsen överlämna ärendet till domstolen för förordnande om att det gamla tillståndet, rättigheten eller lagligförklaringen upphör m.m. För att länsstyrelsen ska kunna utfärda ett sådant föreläggande krävs att rättskraften för berört tillstånd, rättighet eller lagligförklaring kan upphöra. Detta anges i en ny paragraf, 5 a § MP. I samband med att ett nytt tillstånd enligt miljöbalken meddelas eller ansökan avslås, avskrivs eller avvisas ska domstolen förordna om att det äldre tillståndet eller den äldre rättigheten upphör m.m. Avslås, avvisas eller återkallas en ansökan avseende en vattenanläggning får mark- och miljödomstolen även förordna om att anläggningen ska rivas ut. (SOU 2013:69 s. 20 f.).

1758 SOU 2013:69, s. 21.

1759 SOU 2009:42, s. 95

1760 SOU 2009:42, s. 83 f. Av det statistiska underlaget i utredningen framgår att det finns ett stort mörkertal samt att många verksamheter (81 vattenkraftverk, 619 andra dammar och 1 748 markavvattningsföretag) saknar tydlig reglering av drifts- och underhållsansvar.

### 13.6.8 Diffusa källor

Ovan har fokus legat på prövning och tillsyn av enskilda och utpekade påverkare. Ofta är det emellertid svårt att peka ut en särskild och individuell påverkare. Avgörande för huruvida det handlar om diffusa källor är spridningssättet. Exempel på diffusa källor är näringsläckage från jordbruks- och skogsbruksmark, enskilda avlopp i glesbygd och långväga transporterade ämnen från utsläpp till luften. Sammansättningen och volymen av det vatten som avrinner från land beror till stor del på hur marken används, om marken är bevuxen, om det finns hårdgjorda ytor o.s.v. Även fysisk påverkan kan definieras som diffus källa, framför allt handlar det då om morfologiska förändringar, till exempel rensningar i vattendrag, men också om förändringar i ett vattens närområde.<sup>1761</sup>

Många föroreningar som härrör från diffusa utsläpp hamnar i dagvattnet som sedan hamnar i ytvatten och grundvatten.<sup>1762</sup> Det är svårt att avgränsa och åtgärda diffusa källor. Ämnen som belastat jorden under lång tid fortsätter att läcka ut länge också efter det att en påverkan upphört. I slutändan blir det myndigheter och kommuner som måste försöka mildra skadorna så mycket som möjligt och åtgärderna måste inriktas på hur olika ämnen hanteras inom jord- och skogsbruk, transporter, energiproduktion och avfallshantering etc. Exempel på åtgärder inom jordbrukssektorn är struturkalkning, tvåstegsdiken och funktionella kantzoner. Bestämmelser som hanterar diffus påverkan handlar bland annat om gödselhantering<sup>1763</sup> och åtgärder i vattendrag<sup>1764</sup> (även markavvattning, t.ex. dikning, bortledning av vatten eller en invallning som görs för att dränera marken eller skydda mot översvämning, om åtgärderna görs för att ge en bestående förändring i marken).

För att skydda vattnet i dricksvattentäkter kan vattenskyddsområden inrättas.<sup>1765</sup> I samband med inrättandet utfärdas särskilda skyddsföreskrifter som berör olika typer av verksamheter. Sådana skyddsföreskrifter kan bl.a. begränsa användning av bekämpningsmedel och växtnärsämnen.

### 13.7 Åtgärdsprogram

Särskilda bestämmelser avseende innehållet i åtgärdsprogram för vatten återfinns i 6 kap. 5–6 §§ vattenförvaltningsförordningen. Bland annat stadgas där att åtgärdsprogram ska innehålla åtgärder för att, om det är behövligt, åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet, åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen och åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential ska kunna nås när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden.

1761 Vattenmyndigheten Västerhavet, *Förvaltningsplan för Västerhavets vattendistrikt 2009-2015*, (2010), s. 90.

1762 Om regleringen av dagvatten, se Christensen (2013), s. 111-140.

1763 Se t.ex. Förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring, Förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:62) om krav på spridningsareal mm.

1764 Se t.ex. miljöbalkens 11 kapitel, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

1765 I 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken, finns stöd för inrättandet av vattenskyddsområden.

### 13.7.1 Upprättande och fastställande av åtgärdsprogram

Det är Vattenmyndigheten som ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för vattendistriktet.<sup>1766</sup> Minsta administrativ enhet i distriktet är den enskilda vattenförekomsten men det är avrinningsområdet som ska stå i centrum för åtgärdsarbetet och därför kommer många åtgärder att gälla hela huvudavrinningsområdena.<sup>1767</sup> Formellt måste beslutet om kvalitetskrav fattas innan åtgärdsprogrammet fastställs eftersom det är i åtgärdsprogrammet de åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas ska anges.<sup>1768</sup> I praktiken är emellertid processerna för att bestämma kvalitetskrav respektive bestämma åtgärder för att uppnå dem i stor utsträckning parallella.<sup>1769</sup>

Myndigheten ska samverka med olika aktörer. Under samrådsförandet finns tillfälle att precisera och justera innehållet i det föreslagna åtgärdsprogrammet innan det slutligen fastställs.<sup>1770</sup> Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att kunna uppfylla miljö kvalitetskraven.<sup>1771</sup> Bestämmelser om vilka åtgärder som ett åtgärdsprogram ska omfatta finns i 5 kap. 6 § miljöbalken och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen. Naturvårdsverket har i sin handledning påpekat att omställningstiden för miljön måste vägas in i sammanhanget och att åtgärder enligt åtgärdsprogrammen därför bör vara vidtagna senast tre år innan det datum då aktuell norm ska följas.<sup>1772</sup>

I december 2009 beslutades om åtgärdsprogram för vattendistriktet. Dessa redovisar de åtgärder som behöver vidtas om miljö kvalitetsnormerna ska uppnås. Åtgärdsprogrammen riktar sig till kommuner och myndigheter. Exakt hur de ska genomföras avgör respektive myndighet. Det är först när åtgärdena börja genomföras som företag och privatpersoner blir berörda. Med åtgärder menas såväl styrmedel (t.ex. lagstiftning, avgifter och information) som fysiska åtgärder, dvs. insatser i distriktet för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppnås. Sådana insatser kan röra sanering av förorenad mark, restaurering av sjöars vattenkvalitet, förändrad gödselhantering eller upprättande av skydd. Programmen syftar till att specificera vilka åtgärder och styrmedel som behövs och hänvisar till den lagstiftning som kan användas för att få dem till stånd. Åtgärdsprogrammen kan således få praktisk betydelse som beslutsunderlag vid handläggning av ärenden.<sup>1773</sup>

Enligt såväl direktivet som vattenförvaltningsförordningen ska åtgärdena vara vidtagna senast 2012. Åtgärdsprogrammet ställer krav på att myndigheter och kommuner återrapporterar till vattenmyndigheten hur arbetet med åtgärdena genomförs. Tanken är att åtgärdena ska följas upp med jämna intervall så att vattenmyndigheten löpande kan utvärdera deras effekt och ta ställning till om det behövs ytterligare åtgärder.

### 13.7.2 Krav på innehåll

Utgångspunkten för medlemsstaternas skyldighet att implementera direktiv, såsom den framgår av fördraget, är att direktiv är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås

1766 Vattenförvaltningsförordningen 6 kap. 1 §.

1767 Naturvårdsverkets Handbok 2008:6, s. 16.

1768 5 kap. 4 § miljöbalken och 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen.

1769 Naturvårdsverkets Handbok 2008:6, s. 16.

1770 5 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken, 2 kap. 4 § och 6 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen. Åtgärdsprogram regleras i 6 kap. vattenförvaltningsförordningen.

1771 Vattenförvaltningsförordningen 6 kap. 1 §.

1772 Naturvårdsverket, *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 37 f.

1773 Naturvårdsverket, handbok 2008:6, s. 13.

men att det är upp till medlemsstaternas nationella myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.<sup>1774</sup> Ramvattendirektivet anger emellertid att ställda miljö kvalitetskrav ska uppnås på ett speciellt sätt, nämligen genom åtgärdsprogrammen.<sup>1775</sup> Åtgärdsprogrammen ska dessutom, som redovisades ovan, bestå av ett antal grundläggande åtgärder som ska genomföras och ett antal kompletterande åtgärder.

Av 5 kap. 6 § miljöbalken samt 6 kap. 5 och 6 §§ vattenförvaltningsförordningen framgår vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Frågan är då om svensk rätt införlivat kraven på grundläggande åtgärder, dvs. om svenska rättsregler anger att detta innehåll ska finnas i åtgärdsprogrammen (om de faktiskt innehåller detta är nästa fråga). Redan av miljöbalken framgår att åtgärdsprogrammen ska innehålla de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Av vattenförvaltningsförordningen framgår att ett åtgärdsprogram ska innehålla sådana åtgärder och hänvisningar till övrig lagstiftning som avses i artikel 11.3, 11.4 och 11.6 i ramvattendirektivet.

Frågan är om detta i sig innebär att kraven som ställs på innehåll har implementerats rättsligt; nämligen att åtgärdsprogrammen ska hantera genomförandet av vissa direktiv som redan är ikraft,<sup>1776</sup> använda sig av ett kombinerat tillvägagångssätt, beakta principen om att täcka kostnaderna för vattentjänster, innehålla åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning, innehålla åtgärder för att identifiera vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten samt åtgärder för att skydda vattenkvaliteten, inbegripa åtgärder för reglering av uttag av sött ytvatten och grundvatten, samt uppdämning av sött ytvatten, åtgärder för att skydda grundvattnet i form av förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten samt inbegripa såväl de åtgärder som krävs för att hindra betydande spill av förorenande ämnen från tekniska installationer som de åtgärder som krävs för att hindra eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter, exempelvis på grund av översvämning. Kravet på att införliva ett direktivs bestämmelser med obestridligt bindande verkan synes uppfyllt genom hänvisningen.

En intressantare fråga är själva utformningen av åtgärdsprogram och att detta ligger på vattenmyndigheterna. Frågan är om de verkligen har legal möjlighet att göra så. Detta eftersom direktivet ställer långtgående krav på åtgärdsprogrammen. Som exempel kan nämnas ”kombinerat tillvägagångssätt” och principen om kostnadstäckning för vattentjänster.<sup>1777</sup>

### 13.7.2.1 Åtgärder i åtgärdsprogram och åtgärder i lag

Ett kombinerat tillvägagångssätt handlar kortfattat (se ovan i motsvarande kapitel om direktivet) om att införa gränsvärden för utsläpp eller utsläppsregleringar som grundas på bästa tillgängliga teknik eller, i fall av diffusa konsekvenser, regleringar (inklusive bästa miljöpraxis) enligt vissa direktiv och all annan relevant unionslagstiftning som anvisas av ramvattendirektivets artikel 10. Det är fullt möjligt, till och med önskvärt, att

1774 FEUF, artikel 288.

1775 WFD, artikel 4.

1776 WFD, artikel 11.3.a). Nämligen följande direktiv: Badvattendirektivet (76/160/EEG); Direktivet om vilda fåglar (79/409/EEG); Dricksvattendirektivet (80/778/EEG), ändrat genom direktiv 98/83/EG; Direktivet om risker för storolyckor (Sevesodirektivet) (96/82/EG); Direktivet om miljökonsekvensbedömningar (85/337/EEG); Direktivet om avloppsslam (86/278/EEG); Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG); Direktivet om växtskyddsmedel (91/414/EEG); Nitratdirektivet (91/676/EEG); Habitatdirektivet (92/43/EEG) och IPPC-direktivet (96/61/EG).

1777 Liknande problem kan sannolikt uppkomma för fler av de grundläggande åtgärderna. Dessa två används som exempel.

kombinera angreppssätten - det är kombinationstanken som är bärande i bestämmelsen.

Som konstaterades ovan är det ett omfattande krav som ställs i artikel 10. Det handlar om att rikta krav utöver bästa tillgängliga teknik mot såväl punktutsläpp som diffusa källor (oavsett huruvida dessa omfattas av industriutsläppsdirektivet) om miljömålen i ramvattendirektivets artikel 4 inte nås eller om vattnen riskerar att försämrats och det handlar om utsläpp till ytvatten. För vattenförekomster som har bättre status än ”god” måste dessutom strängare kvalitetskrav iakttas av det enskilda medlemslandet. Strängare kvalitetskrav är då nödvändiga för att klara icke-försämringskravet i artikel 4. Enligt miljöbalken är det endast miljökvalitetsnormer 5 kap. 2 § miljöbalken första stycket 1, som som grundats på kan höja kraven över bästa tillgängliga teknik i enlighet med 2 kap. 7 § andra stycket (se ovan). Det innebär att vattenmyndigheten i ett åtgärdsprogram inte kan genomföra ramvattendirektivets krav på kombinerat tillvägagångssätt genom att ställa krav på verksamheter att vidta åtgärder som går utöver bästa tillgängliga teknik om åtgärden avser miljökvalitetskrav vilka inte genomförts såsom gränsvärdesnormer enligt miljöbalken.

Lika svårt synes det vara att i åtgärdsprogrammen, som grundläggande åtgärd, ta in principen om kostnadstäckning för vattentjänster. Här handlar det bl.a. om att vattenanvändarna ska betala totalkostnaden för sin vattenanvändning, inklusive kostnaden för den miljöskada som orsakas av vattenuttaget eller av återfört avloppsvatten. Full kostnadstäckning handlar om att prissätta vattnet på ett sätt som stimulerar en effektiv fördelning mellan olika användningsområden. Enligt kommissionen bör kostnaderna för vattentjänster täckas utifrån principen att förorenaren betalar. Den menar vidare att det kan ses som en miljöskadlig subvention att inte prissätta en begränsad resurs som vatten.<sup>1778</sup>

Den 27 oktober 2011 gick ett pressmeddelande ut från Europeiska kommissionen i vilket kommissionen gav uttryck för att den befarade att Belgien, Danmark, Finland och Sverige genomfört begreppet ”vattentjänster” på ett felaktigt sätt.<sup>1779</sup> EU-kommissionen hade då skickat ett motiverat yttrande till dessa medlemsstater gällande medlemsstaternas skyldighet att anta en kostnadstäckningspolitik för vattentjänster som inkluderar miljö- och resurskostnader, och tar hänsyn till principen om att förorenaren betalar.<sup>1780</sup>

Enligt kommissionens uppfattning anser Sverige att kostnadstäckning endast ska gälla försörjning av dricksvatten och disponering och behandling av avloppsvatten. Kommissionen menar dock att begreppet vattentjänster har en vidare betydelse som innefattar uttag av vatten för kylning av industrialanläggningar och bevattning inom jordbruket, uppdämning eller lagring av ytvatten för sjöfartsändamål, översvämningsskydd eller produktion av vattenkraft, och brunnsborrning för jordbrukets och industrins förbrukning eller privat konsumtion. Vidare påpekade kommissionen att om dessa aktiviteter inte räknas till vattentjänster blir det svårt att fullständigt och korrekt tillämpa ramdirektivet för vatten.<sup>1781</sup>

Den svenska regeringen svarade på kommissionens motiverade yttrande den 23 december 2011. Inledningsvis förklarade regeringen att det normalt inte förekommer någon vattenbrist i Sverige och att vattentillgångarna inte heller minskar, eftersom vattenanvändningen minskat under de senaste åren. Enligt regeringen beror detta dels på naturliga förhållanden, dels på att användningen av vattenresurserna är effektiv. En annan viktig utgångspunkt,

1778 COM(2012) 670 final s. 11.

1779 Pressmeddelande den 27 oktober 2011, IP/11/1264, .

1780 Som föregåtts av en formell underrättelse och en kompletterande formella underrättelse den 13 februari 2008 respektive den 18 maj 2010.

1781 Pressmeddelande den 27 oktober 2011; IP/11/1264.

som regeringen lyfte fram, är att i Sverige följer rådigheten över vatten med äganderätten till den mark där ytvatten eller grundvatten finns.<sup>1782</sup>

Regeringen argumenterade vidare för att man ska skilja mellan det uttag av vatten som sker för vattenförsörjning respektive vattenkraft och åtgärder för översvämningsskydd och sjöfart. Detta eftersom uttag av vatten för vattenförsörjning förbrukas i hög utsträckning för en lång och obestämd tid, medan vattenkraften och åtgärderna för översvämningsskydd och sjöfart inte kan sägas förbruka vattnet. När det gäller dämning, lagring och vallning, så handlar det i stället om att samla upp, spara och på andra sätt hantera stora vattentillgångar. Enligt regeringens uppfattning är det tydligt att definitionen av vattentjänster i artikel 2.38 läst tillsammans med artikel 9 tar sikte på vattenförsörjning dvs. sådan vattenanvändning som ytterst omfattar förbrukning av vatten och som utgör en kostnad. Detta eftersom definitionen av vattentjänster i artikel 2.38 i direktivet omfattar sådana tjänster som kan sammanfattas med begreppen vattenförsörjning och avloppshantering. Enligt regeringen skulle kommissionens tolkning ge definitionen av vattentjänster ett nästan obegränsat tillämpningsområde och lägga grund för en långtgående fragmentering av vattentjänsterna, oberoende av deras påverkan på miljön.<sup>1783</sup>

Regeringen förklarade också att Sverige, oavsett hur definitionerna i direktivet ska tolkas, har en prispolitik som täcker de vattentjänster och den vattenanvändning som förekommer i Sverige och att den betydelse kommissionen vill tillmäta skillnaderna i tolkning av begreppet vattentjänst och vattenanvändning därmed saknar betydelse för ett effektivt genomförande av artikel 9 i direktivet i Sverige. I alla fall utifrån de geografiska och klimatiska förhållanden som gäller här och den begränsade effekten på den generella vattenstatusen i Sverige. Regeringen menade att det i den svenska lagstiftningen finns regleringar som medför att det finns principer för kostnadstäckning av vattentjänster och en prispolitik som inbegriper även sådan vattenanvändning som inte utgör vattentjänster. Därmed, framhöll regeringen, beaktas principerna om kostnadstäckning och att förorenaren betalar.<sup>1784</sup>

När det gäller dammar för vattenkraftsproduktion menade regeringen först och främst att detta vatten inte kan anses förbrukat. Vidare anförde regeringen att sådana verksamheter inte får bedrivas utan tillstånd och att frågan om påverkan på vattenförekomstens status därvid är en viktig omständighet som kan förenas med olika villkor, bl.a. uppförande av fiskvandringvägar enligt 11 kap. 8 § miljöbalken. Detta ligger, enligt regeringen, i linje med principen om att förorenaren betalar, något som även gäller så kallade bygde- och fiskeavgifter, som är en form av ekonomisk ersättning som verksamhetsutövaren kan åläggas att betala enligt 6 kap. 1 och 5 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Vidare, påpekade regeringen kan verksamhetsutövare enligt 31 kap. 22 § miljöbalken, vid omprövningar av tillstånd, även åläggas inskränkningar i produktionen om högst en femtedel och lägst en tjugondel av produktionsvärdet. Dessa bestämmelser ligger enligt regeringens uppfattning i linje med principen om att förorenaren betalar;

1782 Regeringens svar på Europeiska kommissionens motiverade yttrande angående genomförandet av direktiv 2000/60/EG om upprättande av ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (KOM:s ref. SG-Greffe(2011)DI18383. ärendenummer 2006/4643), s. 2 f.

1783 Regeringens svar på Europeiska kommissionens motiverade yttrande angående genomförandet av direktiv 2000/60/EG om upprättande av ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (KOM:s ref. SG-Greffe(2011)DI18383. ärendenummer 2006/4643), s. 5.

1784 Svar på Europeiska kommissionens motiverade yttrande angående genomförandet av direktiv 2000/60/EG om upprättande av ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (KOM:s ref. SG-Greffe(2011)DI18383. ärendenummer 2006/4643), s. 1 ff.

Sverige har således bestämmelser på området och uppfyller kraven i artikel 9 i direktivet.<sup>1785</sup>

Kommissionens frågor kvarstod dock såtillvida att den inte kunde förstå hur bl.a. begreppen ”incitament genom prispolitiken” och ”adekvata bidrag” hade införlivats i svensk lagstiftning. Den 27 nov. 2014 skickade kommissionen en kompletterande formell underrättelse till Sverige. Kommissionen noterade att tillståndsprövningen i Sverige säkerställer att miljökostnaderna i viss mån beaktas genom att verksamhetsutövaren måste täcka kostnaderna till följd av kraven för tillstånd. Enligt kommissionen är det emellertid inte klart huruvida kraven för tillstånd är tillräckligt stränga för att säkerställa att god vattenstatus uppnås i enlighet med kraven i direktivet. När det gäller prispolitiken noterade kommissionen att hushållen i Sverige, enligt Eurostat<sup>1786</sup>, har den högsta vattenförbrukningen i hela EU. Kommissionen instämmer i nuläget därför inte i påståendet att vattenanvändningen i Sverige är effektiv. Kommissionen uppmanade den svenska regeringen att lämna ytterligare förklaringar till hur effektiv vattenanvändning och incitament genom prispolitiken för vatten genomförs i Sverige. I nuläget anser kommissionen inte att Sverige infört en effektiv prispolitik för vatten och incitament genom prispolitiken. Vidare anser kommissionen att det är högst oklart var i den svenska lagstiftningen som det finns ett tydligt krav på uppdelning av de olika vattenanvändningsverksamheternas adekvata bidrag till kostnadstäckning för vattentjänster, åtminstone på industri, hushåll och jordbruk. Kommissionen anser i nuläget att kravet inte införlivats korrekt. När det gäller äganderätten till vatten uppmanade kommissionen Sverige att närmare informera om huruvida ägaren har ansvar för att säkerställa att god vattenstatus uppnås i vattenförekomster på sin mark och om hur man ser till att skyldigheten att uppnå god vattenstatus uppfylls av enskilda ägare. Kommissionen ville också veta huruvida enskilda ägare måste söka tillstånd och är skyldiga att betala för de åtgärder som krävs för att uppnå god vattenstatus.

Utän att ta ställning till om det är kommissionen eller den svenska regeringen som gjort en korrekt tolkning av direktivet kan det konstateras att ovan nämnda situationer i Sverige regleras genom lag. Ett genomförande av prispolitiken i ett åtgärdsprogram måste således hålla sig inom de lagstiftade ramarna.

Direktivet föreskriver alltså att åtgärdsprogrammen ska innehålla åtgärder som i svensk rätt regleras genom lag eller förordningar. Det är mycket tveksamt om det är möjligt att delegera fastställandet av ett åtgärdsprogram med sådant innehåll till regeringen eller myndigheter (jämlikt 5 kap. 5 § miljöbalken). Inte heller är det rimligt att tänka sig att myndigheter och kommuner kan genomföra sådana åtgärder eftersom aktuella frågor regleras i lag, se diskussionen nedan huruvida de myndigheter som beslutar om åtgärdsprogram bör ha bemyndigande att meddela generella föreskrifter. Av resonemanget följer därmed att det är tveksamt om Sverige kan anses ha implementerat direktivets krav på att fastställa åtgärdsprogram med visst innehåll. Tillvägagångssättet för att fastställa programmen synes helt enkelt inte medge det innehåll som direktivet föreskriver.

Kommissionens bedömning av medlemsländernas förvaltningsplaner har, när det gäller åtgärdsprogrammen, baserats på medlemsstaternas sammanfattning av åtgärdsprogrammen

1785 Svar på Europeiska kommissionens motiverade yttrande angående genomförandet av direktiv 2000/60/EG om upprättande av ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (KOM:s ref. SG-Greffe(2011)DI18383. ärendenummer 2006/4643), s. 12.

1786 Kommissionen hänvisar i sin kompletterande formella underrättelse till följande länk: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-DK-10-001/EN/KS-DK-10-001-EN.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DK-10-001/EN/KS-DK-10-001-EN.pdf), s. 170.



i förvaltningsplanerna. Kommissionens bedömning har då gällt åtgärdsprogrammets överensstämmelse med kraven i artikel 11 och bilaga VII i vattendirektivet, men inte omfattat en övergripande bedömning av överensstämmelse med kraven i artikel 11.3. Medlemsstaterna ska rapportera om det fullständiga genomförandet av åtgärdsprogrammen (inklusive genomförandet av de grundläggande åtgärderna enligt artikel 11.3. ) till kommissionen i december 2012. Kommissionen kommer sedermera att bedöma det medlemsstaterna rapporterar och offentliggöra sin bedömning i enlighet med artikel 18 i vattendirektivet.<sup>1787</sup> Det återstår alltså att se hur kommissionen bedömer Sveriges genomförande av de grundläggande åtgärderna.

### 13.7.3 Åtgärdsprogrammen som antagits

Nedan redogörs översiktligt (samtliga åtgärder berörs alltså inte) för de åtgärdsprogram som antagits och hur ansvaret för deras genomförande fördelats. Till grund för redogörelsen nedan ligger Vattenmyndigheternas rapport *Sammanställning av myndigheternas och kommunernas åiterrapportering för 2012 av åtgärdsprogrammet*.<sup>1788</sup>

De fem regionala vattenmyndigheterna beslutade om åtgärdsprogram i december 2009. Åtgärderna ska genomföras av myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden och ”åtgärd 1” innebär att myndigheter och kommuner årligen ska åiterrapportera sina genomförda åtgärder till vattenmyndigheterna. Vattenmyndigheterna sammanställer de åtgärder som myndigheter, länsstyrelser och kommuner genomfört och analyserar dessa. Detta för att kunna följa utvecklingen och anpassa nästa åtgärdsprogram till föreliggande behov. I sammanställningen och analysen av åtgärder som genomfördes under 2012 finns redovisat åtgärdsarbete från 21 länsstyrelser, 13 myndigheter och 240 kommuner.<sup>1789</sup> Största delen av åtgärderna som föreslås i åtgärdsprogrammen är av administrativ karaktär där myndigheter uppmanas att samlar in ytterligare information och identifiera kostnadseffektiva åtgärder på lokal nivå. En förteckning över 38 sådana typåtgärder (förvaltningsinstruktioner) finns i början av åtgärdsprogrammen.

”Åtgärd 2” innebär att Naturvårdsverket, efter samråd med länsstyrelserna, behöver ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter eller andra styrmedel så att utsläppen av kväve och fosfor från avloppsreningsverk reduceras till de ytvattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status på grund av övergödning. Det styrmedel som föreslogs var ett certifikatsystem som tar ett helhetsgrepp om kväveutsläppen från de kommunala reningsverken med kväverenskavoter och handel med kvävecertifikat. Arbetet med att ta fram föreskrifter för avloppsreningsverken utgår i första hand från att implementera avloppsdirektivet och reglera utsläppskontrollen på reningsverken på ett så bra sätt som möjligt. Naturvårdsverkets föreskriftsrätt medger dock inte att meddela hårdare krav än direktivets minimikrav. Naturvårdsverket har deltagit i en handfull prövningar som gäller avloppsreningsverk, varvid myndigheten poängterar hänsyn till miljö kvalitetsnormerna för vatten och föreslår krav på avloppsreningsverken. Samverkan med länsstyrelserna sker genom löpande kontakter, avstämningar vid enskilda ärenden osv. Det finns även ett nätverk för e-postko-

1787 SWD (2012) 379 final, Member State: Sweden, Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) {COM(2012) 670 final}, s. 53.

1788 Esselström och Everbrand et al. (2013).

1789 Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 3.

respondens och Naturvårdsverket ordnar årligen handläggartreffen för länsstyrelserna.<sup>1790</sup>

”Åtgärd 3” innebär att Havs- och vattenmyndigheten (HaV), efter samråd med länsstyrelserna, behöver ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter eller andra styrmedel så att utsläppen till de ytvattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status på grund av övergödning reduceras, när det gäller kväve och fosfor från enskilda avlopp. HaV gjorde under 2012 en hemställan till regeringen om att erhålla bemyndigande om föreskriftsrätt rörande enskilda avlopp. I myndighetens regleringsbrev för 2013 fick HaV ett regeringsuppdrag rörande små avlopp. HaV bedömer tillsyn som ett styrmedel av synnerligen stor vikt för att få till stånd faktiska åtgärder för dåligt fungerande och olagliga små avlopp. Flera av de övriga åtgärderna handlar om att ta fram underlag för och utveckla föreskrifter (t.ex. åtgärderna 4 och 16).<sup>1791</sup>

Åtgärderna 13 och 27 innebär att Trafikverket behöver genomföra åtgärder för att undanröja eller motverka vandringshinder och dagvattens påverkan på yt- och grundvatten, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status. Verket behöver även verka för att andra våghållare genomför åtgärder. Även Kammarkollegiet behöver (efter samråd med Naturvårdsverket, Fiskeriverket och länsstyrelserna), enligt åtgärd 18, ta fram underlag och strategier med syfte att åtgärda vandringshinder, regleringar, vattenhushållningsfrågor och andra fysiska ingrepp som påverkar vattenförekomster så att de inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god ekologisk potential.<sup>1792</sup>

Enligt åtgärd 28 behöver länsstyrelserna göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön. Detta gäller särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status. Enligt åtgärd 29 behöver länsstyrelserna säkerställa att verksamhetsutövare genomför nödvändig egenkontroll och har de kontrollprogram som behövs för att möjliggöra en bedömning av verksamhetens inverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ status i vattenförekomster.<sup>1793</sup>

Särskilda krav ställs på kommunerna. Dessa behöver bl.a. ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som bidrar till att en vattenförekomst inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status (åtgärd 33), inrätta vattenskyddsområden med föreskrifter för kommunala dricksvattentäkter (åtgärd 34), utveckla sin planläggning och prövning så att miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås och inte överträds (åtgärd 36), utveckla vatten- och avloppsvattenplaner (åtgärd 37) och ta fram underlag och genomföra åtgärder för att minska påverkan från de delar av det rörliga friluftslivet samt båtutrustning som kan ha negativ inverkan på vattenmiljön (åtgärd 38).<sup>1794</sup>

I övrigt handlar åtgärderna i stor utsträckning om att just ta fram underlag och strategier, samla information, förbättra kunskap, utveckla system. Detta gäller allt från kartunderlag till kunskapsunderlag. Det handlar om att utveckla råd och anvisningar; t.ex. till samhällsplaneringen för genomförandet av vattenförvaltningens miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram, till jordbruksföretag inom områden med vattenförekomster som inte

1790 Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 6.

1791 Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 6 f.

1792 Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 15.

1793 Esselström och Everbrand et al. (2013), s.30 f.

1794 Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 41 ff.

uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status. Även riktlinjer ska tas fram. T.ex. behöver Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utveckla riktlinjer för undersökande övervakning för inträffade olyckor, naturliga och andra, som kan påverka vattenförekomsternas ekologiska, kemiska eller kvantitativa status (åtgärd 19). Myndigheterna behöver också göra vissa prioriteringar bl.a. beträffande insatser (t.ex. tillsyn) och rådgivning.<sup>1795</sup>

Sammanfattningsvis handlar det om följande ansvariga myndigheter:

- Naturvårdsverket: Åtgärderna 2, 5, 6, 8
- Havs- och vattenmyndigheten (HaV): Åtgärderna 3, 4, 7
- Sveriges Geologiska Undersökning (SGU): Åtgärderna 9, 10, 11 och 12
- Trafikverket: Åtgärderna 13 och 27
- Boverket: Åtgärd 14.
- Jordbruksverket: Åtgärderna 15, 16 och 17
- Kammarkollegiet: Åtgärd 18
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB): Åtgärd 19
- Riksantikvarieämbetet (RAÄ): Åtgärd 20
- Skogsstyrelsen: Åtgärd 21
- Livsmedelsverket (LMV): Åtgärd 22
- Statistiska Centralbyrån (SCB): Åtgärd 23
- Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI): Åtgärderna 24, 25 och 26.
- Länsstyrelsernas återrapporering: Åtgärderna 28-30 samt åtgärd 15, 17 och 20
- Kommunernas återrapporering: Åtgärderna 32-37 (Kustkommuner i Södra Östersjön och Västerhavet: även åtgärd 38).

I sammanställningen drar vattenmyndigheterna slutsatsen att det återstår mycket arbete för att uppnå miljö kvalitetsnormerna. Det föreligger brister avseende såväl ekonomiska resurser som ansvarsfördelningen i vattenförvaltningsfrågor. Dock framhålls det i rapporten att flertalet myndigheter trots allt kommit långt i genomförandet av *sina* åtgärder. Det

<sup>1795</sup> Esselström och Everbrand et al. (2013). Jfr kommissionens konstaterande av att majoriteten av "åtgärder" som föreslås i de svenska åtgärdsprogrammen är av "administrativ karaktär" som innebär att andra myndigheterna uppmanas att samla in ytterligare information och identifiera åtgärder som är kostnadseffektiva effektiv på lokal nivå (SWD (2012) 379 final, Member State: Sweden, Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) [COM(2012) 670 final], s. 52).

interna länsstyrelsearbetet har utvecklats och ett ökat avrinningsperspektiv märks i åtgärdsarbetet hos länsstyrelserna. I och med åiterrapporteringen har vattenförvaltningsarbetet uppmärksamrats på flera nivåer hos kommunerna vilket tydliggörs genom att en del av kommunerna har valt att behandla åiterrapporteringen på en politisk nivå och att utse en kommunal vattensamordnare. Sammanfattningsvis visar sammanställningen emellertid på att flertal myndigheter och kommuner behöver förstärka sina insatser väsentligt för att uppnå miljö kvalitetsnormerna vid angivna tidpunkter.<sup>1796</sup>

Att ansvarsfördelningen brister framgår även av kommissionens landspecifika rapport om implementeringen av ramvattendirektivet. Kommissionen menar att de svenska åtgärdsprogrammen saknar information om vilka specifika åtgärder som kommer att genomföras och för vilka vattenförekomster de ska genomföras. Därmed saknas, enligt kommissionen, också information om vilka påverkansfaktorer (miljöbelastningar) som åtgärderna är riktade mot.<sup>1797</sup> Kommissionen påpekar att detta är ett problem, inte bara med hänsyn till allmänhetens och de ekonomiska aktörernas intresse av insyn i planerna, utan även ur de ansvariga myndigheternas perspektiv. De myndigheter som ansvarar för att genomföra åtgärderna vet inte vare sig mot vilka miljöbelastningar eller mot vilka aktörer de ska rikta sig.<sup>1798</sup> Tanken uppges emellertid vara att åtgärdsprogrammen i nästa förvaltningscykel ska innehålla mer konkreta åtgärder.<sup>1799</sup>

### 13.7.3.1 Bemyndigande att meddela föreskrifter

De svenska åtgärdsprogrammen handlar alltså i stor utsträckning om att ta fram underlag för föreskrifter. Detta leder in på frågan kring huruvida de myndigheter som beslutar om åtgärdsprogram bör ha bemyndigande att meddela generella föreskrifter. I en utredning från 2002<sup>1800</sup> övervägdes det om vattenmyndigheten och andra myndigheter som beslutar om åtgärdsprogram borde bemyndigas att meddela generella föreskrifter. Ett sådant bemyndigande skulle ge en vattenmyndighet möjlighet att själv ta initiativ till åtgärder som behövs för att uppfylla miljömålen för distriktet. Emellertid drogs slutsatsen att det skulle vara svårt att avgränsa en sådan föreskriftsrätt på lämpligt sätt, särskilt eftersom föreskrifterna kunde riskera att komma i konflikt med andra myndigheters föreskriftsrätt.<sup>1801</sup>

1796 Esselström och Everbrand et al. (2013), s. 3.

1797 SWD (2012) 379 final, Member State: Sweden, Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) {COM(2012) 670 final}, s. 53.

1798 SWD (2012) 379 final, Member State: Sweden, Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) {COM(2012) 670 final}, s. 4. Dock framhåller kommissionen att för ett avrinningsdistrikt – SE2 – så har icke-bindande stödande dokument för enskilda avrinningsområden tillhandahållits. I dessa blir kopplingen tydligare, åtminstone för en del vattenförekomster, eftersom det ges en specifikation (till exempel av hydromorfologiska åtgärder) eller en redogörelse för vilka förbättringar som krävs (till exempel en viss minskning av fosfor krävs för att uppnå målet), och minskningen fördelas på olika åtgärder (våtmarker, fånggröda, avloppsrening för tätbebyggelse och fristående hus osv.). Eftersom dessa planer för deldistrikt inte rapporterats officiellt har kommissionen inte bedömt dem vidare. (SWD (2012) 379 final, Member State: Sweden, Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) {COM(2012) 670 final}, s. 53)

1799 Enligt SOU 2013:69, s. 37 är detta en uppgift från vattenmyndigheterna.

1800 SOU 2002:107.

1801 SOU 2002:107, s. 153 f.

I 2005 års åtgärdsprogramsutredning föreslogs att åtgärdsprogram i första hand borde beslutas i form av normgivning (förordning eller föreskrift) och kunna innehålla krav riktade mot såväl enskilda som mot myndigheter och kommuner och i vissa fall även förvaltningsbeslut riktade mot myndigheter och kommuner.<sup>1802</sup> Därtill föreslogs en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om försiktighetsmått som behövs för att miljö kvalitetsnormer inte ska överträdas. Föreskriftsrätten föreslogs gälla endast med stöd i ett åtgärdsprogram som fastställts av regeringen, vilket innebär att ansvaret för att hantera eventuell regelkonkurrens skulle överlämnas till regeringen.<sup>1803</sup>

I den närmast efterföljande propositionen menade dock regeringen att åtgärdsprogrammen skulle vara övergripande planeringsinstrument och att systemets övergripande synsätt skulle behållas.<sup>1804</sup> På vilket sätt utredningens förslag skulle motverka åtgärdsprogrammet som övergripande planeringsinstrument genom att ge en viss föreskriftsrätt förklarades inte. Inte heller förklarades hur man med nuvarande utformning avsåg uppfylla ramvattendirektivets krav på åtgärdsprogrammets innehåll.

En lösning motsvarande den som föreslogs i 2005 års åtgärdsprogramsutredning skulle antagligen vara ett steg i riktning mot ett rättsligt införlivande av direktivet med avseende på åtgärdsprogram och de grundläggande krav på innehåll som direktivet ställer. I sammanhanget kan också nämnas att HaV i sitt remissvar över SOU 2011:86 *Bättre miljö – minskade utsläpp* (som handlade om implementeringen av industriutsläppsdirektivet) anförde att det även vid användning av generella föreskrifter måste finnas ett handlingsutrymme för tillstånds- och tillsynsmyndigheter att, om särskilda skäl finns, ställa hårdare krav i det enskilda fallet. Ett sådant särskilt skäl skulle kunna vara att följa miljö kvalitetsnormer.<sup>1805</sup>

### 13.8 Övervakningsprogram

Vattenmyndigheten ska se till att övervakningsprogram upprättas och genomförs.<sup>1806</sup> Bestämmelser för hur klassificeringen ska gå till finns, som beskrivits ovan, i Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1 (ersatt av HVMFS 2013:19). Dessa ska också tillämpas när övervakningsprogram (enligt vattenkvalitetsförordningens 7 kap) genomförs.<sup>1807</sup> En av de åtgärder som vattenmyndigheten föreslår i åtgärdsprogrammet kan vara ”ytterligare miljöövervakning.” Den information som kommer fram genom övervakningen blir då en del av beslutsunderlaget inför nästa vattenförvaltningscykel. Naturvårdsverkets handbok 2008:2 för övervakning av ytvatten beskriver de olika former av övervakning som regleras i vattenförvaltningsförordningen. Vidare föreslås hur övervakningen ska utformas, vad den ska innehålla och hur den bör ske och vad som kan samordnas. Övervakningen är ett stöd i tillämpningen av 7 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen samt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:11) om övervakning av ytvatten.

1802 SOU 2005:113, s. 141.

1803 SOU 2005:113, s. 132.

1804 Prop. 2009/10:184, s. 36.

1805 Prop. 2012/13:35 s. 27.

1806 Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 7 kap. 1 §.

1807 NFS 2008:1, 2 kap. 1 §.

# DEL IV

MARINA VATTEN

# 14. HAVSMILJÖDIREKTIVET

## 14.1 Bakgrund

I EU:s sjätte Miljöhandlingsprogram finns ett åtagande om att utveckla en Strategi för skydd och bevarande av den marina miljön (*den marina strategin*).<sup>1808</sup> Syftet med den marina strategin är att skydda och återställa Europas hav och säkerställa att mänsklig aktivitet är hållbar.<sup>1809</sup> Fokus ligger på att skydda regionala hav som gränsar till EU-länder men även internationella aspekter ska beaktas.<sup>1810</sup> Strategin pekar också på ett antal institutionella svårigheter när det gäller att förbättra skyddet för Europas marina miljöer. Det handlar bland annat om sektorsvisa åtgärder som inte har havet i fokus (alltså åtgärder som i viss utsträckning bidrar till skyddet av den marina miljön men som inte är specifikt designade för att skydda den) och att flera befintliga strategier, konventioner etc. har få eller dåliga mekanismer för genomdrivande. Problemet med implementering underlättas inte av att många marina aktiviteter har en global karaktär.<sup>1811</sup> I syfte att nå målsättningarna i den marina strategin lade kommissionen fram ramdirektivet om en marin strategi (havsmiljödirektivet, *the Marine Strategy Framework Directive*, MSFD).<sup>1812</sup>

## 14.2 Havsmiljödirektivets syfte

Det övergripande syftet med havsmiljödirektivet är att uppnå en god status för Europas marina miljö senast 2020. Å ena sidan är direktivet mycket ambitiöst (god status för *hela* Europas marina miljö!), å andra sidan är det inte särskilt detaljerat vad gäller exakta föreskrifter. Direktivet anger inte heller vilka specifika åtgärder som ska vidtas. Det är medlemsstaterna som, i samarbete med varandra och med berörda tredje länder, ska utveckla marina strategier samt ta fram och implementera åtgärdsprogram som leder till en god miljöstatus<sup>1813</sup>. En anledning till detta är, enligt kommissionen, att detaljreglering skulle omöjliggöra beaktandet av regionala förhållanden, något som är nödvändigt för att kunna tillämpa ekosystemansatsen.<sup>1814</sup> I de fall det finns regionala havskonventioner uppmanas medlemsstaterna att arbeta inom ramarna för dessa.<sup>1815</sup>

Havsmiljödirektivet syftar alltså till att lägga fast en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus.<sup>1816</sup>

---

1808 COM(2005) 504 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment*.

1809 COM(2005)504 final, chapter 5.1.

1810 COM(2005)504 final, chapter 1.

1811 COM(2005)504 final, chapter 3.

1812 Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi, Marine Strategy Framework Directive, MSFD)

1813 COM(2005)504 final, chapter 5.3.

1814 Att detta ligger på medlemsstatsnivå kan även ses i ljuset av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

1815 COM(2005)504 final, chapter 5.4.

1816 MSFD, artikel 1. 1

Därtill syftar det till att hantera relationen mellan existerande EU-lagstiftning och nationell lagstiftning som är avsedd att skydda den marina miljön:

Detta direktiv ska bidra till samstämmighet mellan olika politikområden, överenskommelser och lagstiftningsåtgärder som påverkar den marina miljön samt syfta till att säkerställa integrering av miljöhänsyn i dessa.<sup>1817</sup>

Ungefär detsamma uttrycks i motiven, där med tillägget:

För att nå dessa mål krävs ett tydligt och sammanhållet regelverk. Denna ram bör (...) främja integrering av miljöfrågor i annan politik, såsom den gemensamma fiskeripolitiken, den gemensamma jordbrukspolitiken och annan relevant gemenskapspolitik. Regelverket bör ge en övergripande handlingsram och bidra till att de åtgärder som vidtas är samordnade, konsekventa och väl integrerade med åtgärder enligt annan gemenskapslagstiftning och internationella avtal.<sup>1818</sup>

Direktivet syftar alltså inte till att kodifiera befintlig lagstiftning. Syftet är istället att främja en ökad integration av de marina miljöfrågorna i all lagstiftning som inverkar på miljökvaliteten i marina områden.<sup>1819</sup> I motiven har det poängterats (se citatet ovan) att integrationen inkluderar bl.a. den gemensamma fiskepolitiken och jordbrukspolitiken, dvs. områden där EU har exklusiv kompetens.<sup>1820</sup> Tanken med havsmiljödirektivet är alltså att det ska ge möjlighet till att förbättra (det nu icke fungerande) arbetet med att förena mål och skyldigheter inom ramen för naturskydd med den gemensamma fiskepolitiken. Havsmiljödirektivets angreppssätt sammanfattas väl av Gammeltoft:

The novelty of the Marine-Strategy Framework Directive lies in the fact that we try to include all pressures and all impacts within it. In the past, we have made lots of sectoral efforts etc. However, there have always been sectors such as fisheries and maritime transport. These have by and large managed to escape carrying out their part of the work involved in preserving the marine environment. I think that a future system for the management of the marine environment must include the proviso that all sectors must take responsibility. There is a need for cooperative thought and action in this area.<sup>1821</sup>

Havsmiljödirektivet är antaget med EG-fördragets artikel 175. 1 (FEUF:s artikel 192) som rättslig grund. Det innebär att det är ett så kallat minimidirektiv eller miljöskyddsdirektiv som syftar till att skydda miljön och som anger vilka minimikrav gemenskapen ställer på medlemsländernas miljöskydd. Förutsatt att minimikraven uppfylls kan det enskilda landet gå längre i sitt skydd av miljön, givet att nationella åtgärder i övrigt håller sig inom ramarna för vad EU-rätten tillåter. Ett första steg är således att utröna vilka minimikrav som direktivet ställer på medlemsländerna.

1817 MSFD, artikel 1. 4

1818 MSFD, motiven (9)

1819 Detta följer förvisso redan av integrationsprincipen. MSFD skulle därför kunna ses som en lagstiftningsåtgärd som förtydligar denna princip.

1820 FEUF, artikel 3.1. Det finns en grundläggande uppdelning mellan fiskeriförvaltning och bevarande av naturresurser som har sina rötter i fördraget, se t.ex. De Santo (2010) s. 414–420.

1821 Gammeltoft (2012).



# 15. HAVSMILJÖDIREKTIVETS KRAV PÅ MEDLEMSSTATERNA

I princip ställer det marina direktivet två krav på medlemsstaterna. De ska:

- Vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast år 2020.
- Göra det genom att utarbeta och genomföra marina strategier.<sup>1822</sup>

Vad innebär då en god miljöstatus i direktivets mening? Direktivets artikel 3.5 ger en övergripande definition av vad god miljöstatus innebär, nämligen:

Det miljötillstånd för marina vatten där dessa utgör ekologiskt variationsrika och oceaner och hav som är rena, friska och produktiva utifrån sina inneboende förutsättningar och användningen av den marina miljön befinner sig på en nivå som är hållbar och därigenom tryggar möjligheten till användning och verksamhet för nuvarande och framtida generationer, dvs.:

a) De ingående marina ekosystemens struktur, funktion och processer tillsammans med tillhörande geomorfologiska, geografiska, geologiska och klimatiska faktorer tillåter dessa ekosystem att fungera fullt ut och bevara sin återhämtningsförmåga mot miljöförändringar framkallade av människan. Marina arter och livsmiljöer skyddas, förlust av biologisk mångfald framkallad av människan förhindras och variationsrika biologiska beståndsdelar fungerar i jämvikt.

b) Ekosystemens hydromorfologiska, fysikaliska och kemiska egenskaper, inbegripet de egenskaper som är en följd av mänsklig verksamhet i det berörda området stöder ekosystemen enligt ovan. Antropogena utsläpp av ämnen och energi, inbegripet buller, i den marina miljön ger inte upphov till förorenings effekter.

En god miljöstatus ska fastställas på nivån för den marina region eller delregion som avses i artikel 4 på grundval av de kvalitativa deskriptorerna i bilaga I. En adaptiv förvaltning baserad på ekosystemansatsen ska tillämpas i syfte att uppnå en god miljöstatus.

Direktivets grundläggande krav på god miljöstatus har alltså tre perspektiv. Det handlar om:

1. Vilka egenskaper den marina miljön ska ha.
2. Användningen av de marina resurserna.
3. Karaktären på förvaltningen av de marina resurserna.<sup>1823</sup>

För att uppnå en god miljöstatus i direktivets mening räcker det därmed inte att själva

---

1822 MSFD, art. 1

1823 MSFD, artikel 3. 5

miljötillståndet i den marina miljön är gott. Såväl användningen som förvaltningen av de marina resurserna och den marina miljön måste vara utformad på ett sätt som borgar för att miljön förblir god. God miljöstatus fordrar alltså god förvaltning, hållbar användning och en viss kvalitet på själva miljötillståndet.<sup>1824</sup> Eftersom processen som syftar till att bestämma denna kvalitet utgår från förvaltningen, redogörs nedan för de tre perspektiven med utgångspunkt i förvaltningen.

### 15.1 God miljöstatus i den marina miljön: adaptiv förvaltning baserad på ekosystemansatsen

I syfte att uppnå en god miljöstatus ska en adaptiv förvaltning baserad på ekosystemansatsen tillämpas.<sup>1825</sup> Direktivet anger emellertid inte vad som avses med ekosystemansatsen.<sup>1826</sup> Istället anger direktivet vad ekosystemansatsen förväntas ge för resultat [en god miljöstatus]. I en kommunikation utvecklar kommissionen sin förståelse av ekosystemansatsen, framför allt avseende fiskeförvaltning, och menar att det handlar om att försäkra sig om att de varor och tjänster som härrör från de akvatiska resurserna ska finnas tillgängliga även för framtida generationer.<sup>1827</sup> Kommissionen menar att den nutida nyttan av levande marina resurser ska vara hög samtidigt som den direkta och indirekta påverkan från mänskliga (fiske-)verksamheter bör vara låg och inte skada framtida funktion, diversitet och integritet hos ekosystemen.<sup>1828</sup> Det är implementeringen av havsmiljödirektivet och identifieringen av god miljöstatus som, enligt kommissionen, kommer att sätta de generella linjerna för en övergripande ekosystemansats (i det här fallet för fisket) genom de långsiktiga förvaltningsplanerna.<sup>1829</sup>

Om ekosystemansatsen kan generellt sägas att den kontextualiserar såväl skyddet av som användningen av den biologiska mångfaldens resurser och ekosystemtjänster. Syftet är att man ska iakttä vilka effekter olika åtgärder har på ekosystemen och anpassa förvaltningen efter detta. Därigenom blir ekosystemansatsen också ett redskap för integrerad förvaltning som fordrar en adaptiv förvaltning. Adaptiv förvaltning fordrar i sin tur en medvetenhet om att resultaten av förvaltningen inte alltid är möjliga att förutse eftersom ekosystemen i sig själva är dynamiska och påverkas av yttre faktorer. Inte heller har vi fullständiga kunskaper om hur ekosystemen fungerar. Genom en adaptiv förvaltning utvärderas hela

1824 Den svenska versionen av direktivet använder "miljötillstånd" respektive "god miljöstatus". Det skulle kunna tolkas som en avsiktlig skillnad i ordval, men denna skillnad återfinns inte i direktivets engelska version som använder *environmental status* respektive *good environmental status*; inte heller den tyska (*Umweltzustand* respektive *Guter Umweltzustand*), franska (*état écologique* respektive *bon état écologique*), italienska (*stato ecologico* respektive *buono stato ecologico*), spanska (*estado medioambiental* respektive *buen estado medioambiental*) eller danska (*miljøtilstand* respektive *god miljøtilstand*) versionerna gör någon skillnad. Därför bör det knappast läggas någon vikt vid att olika ord har använts i den svenska versionen.

1825 MFSD, artikel 3.5.

1826 Partsmötet till Konventionen om biologisk mångfald (CBD) beslutade år 1995 att konventionens arbete ska bedrivas utifrån "ekosystemansatsen" som därefter utvecklades genom de tolv operationella Malawiprinciperna (CBD 1998).

1827 COM(2008) 187, 11 April 2008, Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: *The Role of the CFP in Implementing an Ecosystem Approach to Marine Management*.

1828 COM(2008) 187, 11 April 2008, s. 3.

1829 COM 2008 187, 1 April 2008, s. 8.

tiden förvaltningsåtgärderna och om det visar sig behövt kan åtgärderna justeras.<sup>1830</sup>

Ekosystemansatsen fokuserar på ekosystemen. Ekosystem är olika i storlek, form och sammansättning, därtill är de oftast ömsesidigt beroende av varandra. För att det ska vara möjligt att förvalta ekosystem, skydda dem och samtidigt använda de tjänster som erbjuds av dem på ett hållbart sätt måste det definieras *vad* det är som ska skyddas och bevaras. Ekosystemen som sådana måste identifieras.

Identifiera ekosystem är också just precis vad direktivet anger ska göras. Först ska medlemsländerna kartlägga det nuvarande miljötillståndet. Därefter ska medlemsstaterna identifiera vad en god miljöstatus innebär samt vilka delmål som ska uppfyllas för att nå en sådan.<sup>1831</sup> Proceduren ska sedan upprepas med sex års intervall. Det hela påminner mycket om ramvattendirektivets förvaltningscykel.

Under den första perioden förskriver havsmiljödirektivet fem steg som ska tas inom vissa tidsramar, nämligen följande:<sup>1832</sup>

#### **Före den 15 juli 2012:**

- Steget 1: En inledande bedömning av aktuellt miljötillstånd i berörda vatten samt mänskliga aktiviteter miljöpåverkan av dessa, inklusive en ekonomisk och social analys av utnyttjandet av dessa vatten samt de kostnader som förstöring av den marina miljön för med sig.
- Steget 2: Fastställa vad som avses med god miljöstatus i berörda vatten.
- Steget 3: Fastställa miljömål med tillhörande indikatorer.

#### **Före den 15 juli 2014:**

- Steget 4: Fastställa och genomföra övervakningsprogram för löpande bedömning och regelbunden uppdatering av mål.

#### **Senast 2015:**

- Steget 5: Utarbeta åtgärdsprogram, utformade för att uppnå eller bevara god miljöstatus. Programmen skall vara i kraft senast år 2016.

Dessa fem steg utgör tillsammans en så kallad marin strategi.<sup>1833</sup> Syftet med de marina strategierna är att säkerställa att aktiviteternas samlade tryck på ekosystemet faktiskt hålls inom sådana nivåer som är förenliga med möjligheten att uppnå en god miljöstatus.<sup>1834</sup> Strategierna är verktyget. Strategierna är det sätt på vilket medlemsländerna ska tillämpa adaptiv förvaltning, som en del av ekosystemansatsen, i syfte att nå en god miljöstatus. De marina strategierna bör leda till att de åtgärdsprogram som utarbetats genomförs. Åtgärdsprogrammen ska vara utformade för att uppnå eller upprätthålla en god miljö-

1830 Naturvårdsverkets rapport 5782 (2007) beskriver utförligt ekosystemansatsen och hur man kan arbeta med den. procent

1831 MSFD, artikel 3.5.

1832 MSFD, artiklarna 5 samt 8 -11 och 13.

1833 MSFD, artikel 5.

1834 MSFD, artikel 1.3. Den ekosystembaserade förvaltningsmetoden i de marina strategierna ska också säkerställa 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 (artikel 1.3).

status och ha en tydlig koppling till ekosystemansatsen och adaptiv förvaltning.<sup>1835</sup>

Med tanke på de marina ekosystemens dynamiska karaktär och naturliga föränderlighet, och eftersom belastning och påverkan på ekosystemen kan variera i takt med utvecklingen av olika mänskliga verksamheter och klimatförändringens effekter, är det av väsentlig betydelse att inse att definitionen av god miljöstatus med tiden eventuellt måste anpassas. Åtgärdsprogrammen för skyddet och förvaltningen av den marina miljön bör följaktligen vara flexibla och anpassningsbara och ta hänsyn till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen. Bestämmelser om att regelbundet uppdatera de marina strategierna bör därför införas.<sup>1836</sup>

Som en del i att åtgärdsprogrammen baseras på ekosystemansatsen bör åtgärderna utformas på grundval av EU:s grundläggande miljörättsliga principer såsom de utformats i fördraget. Det handlar särskilt om försiktighetsprincipen, principen om förebyggande åtgärder, principen om att miljöskador i första hand ska åtgärdas vid källan samt principen om att förorenaren betalar.<sup>1837</sup>

### 15.1.1 Steg 1: inledande bedömning

Allra först, senast den 15 juli 2010 skulle varje medlemsstat, för varje berörd marin region eller delregion, ha utsett en eller flera myndigheter med behörighet för genomförandet av havsmiljödirektivet.<sup>1838</sup> Detta ligger förvisso utanför förvaltningscykeln men måste ändå göras. Följande marina regioner finns:<sup>1839</sup>

- Östersjön
- Nordöstra Atlanten
- Medelhavet
- Svarta havet

För att kunna ta hänsyn till särskilda förhållanden i ett visst område får delområden avgränsas som marin delregion.<sup>1840</sup> Följande delregioner finns:

#### I nordöstra Atlanten:

- Nordsjön, inklusive Kattegatt och Engelska kanalen.
- Keltiska havet.

1835 MSFD, motiven (11) samt artikel 5. 2 b).

1836 MSFD, motiven (34).

1837 MSFD, motiven (27) och (44).

1838 MSFD, artikel 7.

1839 Syftet med att göra en indelning i marina regioner (och i sin tur dela dessa i delregioner) anges vara att underlätta genomförandet av direktivet (MSFD, artikel 3.2). Regionerna anges i artikel 4. Som en integrerad del av någon av de marina regionerna räknas marina vatten som omfattas av medlemsstaternas suveränitet eller jurisdiktion.

1840 Medlemsstaterna ska informera kommissionen om eventuella delområden senast den 15 juli 2010 men får revidera dessa när den inledande bedömningen har genomförts och har fastställts.

- Biscayabukten och vid Iberiska kusten.
- Atlanten, den makaronesiska biogeografiska regionen som utgörs av de vatten som omger Azorererna och Madeira respektive Kanarieöarna.

#### **I Medelhavet:**

- Västra Medelhavet.
- Adriatiska havet.
- Joniska havet och det centrala Medelhavet.
- Egeiska havet och Levantiska havet.

Det första steget i själva förvaltningscykeln är att ta reda på hur miljötillståndet ser ut och vad som påverkar det. Detta ska göras genom att senast den 15 juli 2012 göra en initial bedömning dels av det aktuella miljötillståndet i berörda vatten, dels av hur mänskliga aktiviteter påverkar miljötillståndet.<sup>1841</sup> I direktivet definieras vad som menas med ”miljötillstånd”. Det handlar om det allmänna tillståndet för miljön i marina vatten. Det som ska beskrivas är strukturen hos de marina ekosystemen som ingår, deras funktion och processer. Naturliga geomorfologiska, geografiska, biologiska, geologiska och klimatiska faktorer samt fysikaliska, akustiska och kemiska förhållanden ska beaktas liksom de förhållanden som är ett resultat av mänsklig aktivitet.<sup>1842</sup>

En inledande bedömning ska göras för varje marin region eller delregion med hänsyn till hydrologiska, oceanografiska och biogeografiska förhållanden och den ska innehålla följande analyser:<sup>1843</sup>

1. Analys av grundläggande egenskaper och förhållanden och aktuellt miljötillstånd i dessa vatten,
2. analys av de viktigaste faktorer som påverkar miljötillståndet i dessa vatten, inklusive mänskliga aktiviteter samt
3. en ekonomisk och social analys av utnyttjandet av dessa vatten och de kostnader som förstörelsen av den marina miljön för med sig. 1844

Syftet med den inledande bedömningen är att skapa en bild av den befintliga miljösituationen men också att skapa en bild av hur förutsättningarna ser ut i arbetet med att uppnå en god miljöstatus. Bedömningen ligger också till grund för utformningen av de miljömål som sedermera ska formuleras som verktyg för att nå en god miljöstatus. Nedan redogörs för de analyser som ska göras i den inledande bedömningen.

#### **15.1.1.1 Analys av grundläggande egenskaper och förhållanden**

Analysen av grundläggande egenskaper och förhållanden ska omfatta fysikalisk-kemiska förhållanden, livsmiljötyper, biologiska förhållanden och hydromorfologi. Den ska göras

1841 MSFD, artikel 5.2.a) i).

1842 MSFD, artikel 3.4.

1843 MSFD, artikel 3.2 och artikel 8.

1844 MSFD, artikel 8.

på grundval av de vägledande förteckningar över faktorer som finns i direktivets bilaga III, tabell 1.<sup>1845</sup>

*Fysikaliska och kemiska förhållanden* är viktiga för att beskriva vad som är karakteristiskt för vattenmassan och bottenarna. Sådana förhållanden är också viktiga för bedömnin-garna av arter, biologiska samhällen, livsmiljöer och för ekosystemen som helhet. Det är också viktigt att förstå de naturliga variationerna för att kunna skilja dessa från de förändringar som beror på mänsklig påverkan.<sup>1846</sup> Av havsmiljödirektivets bilaga III, tabell 1 framgår att de faktorer med avseende på vilka de fysikalisk-kemiska förhållandena ska analyseras är bland annat havsbottens topografi och batymetri,<sup>1847</sup> årsvisa och säsongsvisa temperaturförhållanden, isutbredning, strömningshastighet, vågexponering, geografisk och tidsmässig fördelning av salthalt, geografisk och tidsmässig fördelning av näringsämnen och syre samt profiler för pH (och pCO<sub>2</sub>) eller motsvarande uppgifter för att mäta marin förorening.

De dominerande livsmiljöerna på havsbotten och i vattenmassan ska beskrivas och när det gäller livsmiljötyper ska vissa faktorer ligga till grund för analysen. Även dessa framgår av tabell 1 i bilaga III. Dessa omfattar bland annat en beskrivning av dominerande livsmiljöer på havsbotten och i vattenpelaren (som ska beskrivas med karakteristiska fysikaliska och kemiska egenskaper, t.ex. djup, temperaturförhållanden i vattnet, strömmar och andra rörelser i vattnet, salthalt, bottenstruktur och bottensubstratens sammansättning), speciella livsmiljöer som ska identifieras och kartläggas (särskilt sådana som enligt gemenskapslagstiftningen eller internationella konventioner är av särskilt intresse för vetenskapen eller för den biologiska mångfalden t.ex. livsmiljödirektivet och fågeldirektivet) samt livsmiljöer i områden som på grund av sina egenskaper, sitt läge eller sin strategiska betydelse förtjänar ett särskilt omnämmande. Det kan exempelvis vara områden som är utsatta för intensiv eller särskild påverkan och områden som förtjänar ett särskilt skydd.

Att beskriva biologiska förhållanden handlar om att analysera biologiska samhällen och funktionella grupper. Faktorer som ska ligga till grund för analysen omfattar bland annat en beskrivning av de biologiska samhällen som förknippas med de dominerande livsmiljöerna på havsbotten och i vattenpelaren. Beskrivningen ska innehålla uppgifter om samhällen av växt- och djurplankton, inbegripet arter samt säsongsmässig och geografisk variation. Ytterligare faktorer är information om växter och fauna (artsammansättning, biomassa och års-/säsongsvariation), uppgifter om fiskbestånden (struktur, storlek, utbredning och ålders-/storleksstruktur) och beskrivning av populationsdynamik för marina däggdjursarter och reptilarter, för havsfågelarter och för vissa andra arter.

Slutligen anger bilaga III, tabell 1 att även ”andra förhållanden” ska analyseras med avseende på kemikaliesituationen, framför allt i sediment och kraftigt förorenade områden. Det handlar också om hälsofrågor och förorening av biota (särskilt när det handlar om sådant som ska användas som livsmedel). Därtill ska förhållanden eller särdrag som är typiska eller specifika för den marina regionen eller delregionen beskrivas.

1845 MSFD, artikel 8.

1846 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 29.

1847 Batymetrin beskriver terrängens fysiska form under vatten; motsvarigheten till topografi på land.

### 15.1.1.2 Analys av de viktigaste faktorerna som påverkar miljötillståndet

När de viktigaste faktorerna som påverkar miljötillståndet analyseras ska även mänskliga aktiviteter inkluderas.<sup>1848</sup> Det handlar alltså om faktorer som belastar och påverkar miljön. Analysen ska grunda sig på de vägledande förteckningar över faktorer som anges i tabell 2 i direktivets bilaga III. Dessa omfattar en kombination av olika kvalitativa och kvantitativa påverkansfaktorer samt urskiljbara trender enligt följande.

Till att börja med ska fysisk förlust beaktas. Det handlar då om kvävning och tillslutning. Kvävning orsakar störst problem i kustnära områden eftersom det framför allt är där som aktiviteterna som orsakar kvävning äger rum. Det kan handla om människans byggverksamhet (t.ex. utbyggnad av havsbaserad vindkraft och deponering av muddermassor). Beroende på lokalisering och aktivitet kan växt- och djurliv på olika typer av botten beröras.<sup>1849</sup> Fysisk förlust kan också handla om tillslutning, t.ex. genom permanenta konstruktioner som hamnar, vågbrytare och likande som tillkommit för att skydda mot bl.a. översvämning och erosion.<sup>1850</sup>

Nästa faktor att beakta är fysiska skador. Det handlar då om förändringar i igenslamning (som kan ske t.ex. genom flodmyrningar, genom ökad avrinning och genom muddring eller deponering av muddermassor), abrasion<sup>1851</sup> (t.ex. påverkan på havsbotten genom kommersiellt fiske, båttrafik och ankring) och selektiv utvinning av såväl levande som icke levande resurser, t.ex. prospektering och utvinning av sand eller andra resurser på havsbotten och i underliggande jordlager.

Övriga fysiska störningar som ska beaktas är undervattensbuller (t.ex. från sjöfart, akustisk undervattensutrustning) och marint avfall.<sup>1852</sup>

När det gäller att analysera interferens med naturliga hydrologiska processer ska man se till betydande ändringar av temperaturförhållanden (t.ex. genom spillvatten från kraftverk) och betydande ändringar av salthalt (t.ex. konstruktioner som hindrar vattnets rörelser, uttag av vatten). Sådan påverkan bedöms idag ske framför allt på lokal skala. Den lokala påverkan som sker är t.ex. genom utsläpp av kylvatten med högre temperatur än omgivande vatten från kärnkraftverk och större industrier. Det finns underlag som visar att arter som normalt inte skulle förekomma på platsen etablerar sig i närheten av kylvattenutsläpp och att det kan gynna främmande arter.<sup>1853</sup>

Föroreningar genom farliga ämnen ska analyseras med avseende på tillförsel av syntetiska ämnen och icke syntetiska ämnen samt föroreningar. Med farliga ämnen avses ämnen och ämnesgrupper som i eller via havsmiljön kan skada ekosystemets beståndsdelar eller människor. Hit hör till exempel ämnen som ger upphov till negativa effekter redan i mycket låga halter, såsom hormonstörningar och mutationer. Det handlar även om sådana ämnen som är så pass stabila att de kan ackumuleras i miljön och anrikas i näringsväven. Om de ackumuleras i näringsväven kan de slå hårt mot marina rovdjur högre upp, såsom sälar och

1848 MSFD, artikel 8.

1849 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 123.

1850 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 124. Se även HELCOM:s underlag (HOLAS-rapporten med underlag; [http://www.helcom.fi/environment2/biodiv/alien/en\\_GB/alienspecies/?u4.highlight=HOLAS](http://www.helcom.fi/environment2/biodiv/alien/en_GB/alienspecies/?u4.highlight=HOLAS))

1851 Abrasion handlar kortfattat om vågerosion, dvs. vågors erosiva inverkan genom bränningar, tidvatten, strömmar mm.

1852 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 134.

1853 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 143.

rovfåglar samt utgöra en risk för oss människor via konsumtion av fisk och skaldjur.<sup>1854</sup>

När det gäller tillförsel av syntetiska ämnen handlar det t.ex. om prioriterade ämnen enligt direktiv 2000/60/EG som är relevanta för den marina miljön, såsom bekämpningsmedel, antifoulingmedel och läkemedel. Ämnena kan tillföras genom förorening från fartyg, deposition från atmosfären och som spill från diffusa källor. Tillförsel av icke syntetiska ämnen och föreningar (t.ex. tungmetaller och kolväten) sker t.ex. genom förorening från fartyg, vid prospektering och bearbetning av olja, gas och mineraler samt genom deposition från atmosfären. Även tillförseln av radionuklider ska beaktas liksom tillförsel till marina vatten av andra ämnen (fasta, flytande eller gasformiga) genom systematiska eller oavsiktliga utsläpp i den marina miljön som är tillåtna enligt annan gemenskapslagstiftning eller enligt internationella konventioner.

Tillförsel av näringsämnen och organiskt material ska analyseras utifrån tillförsel av gödningsmedel och andra kväve- och fosforrika ämnen. Tillförseln kan ske från punktkällor och diffusa källor, från jordbruk och vattenbruk eller genom deposition från atmosfären eller komma från avlopp eller andra vattendrag.

Analysen av biologiska störningar ska ske med beaktande av tillförsel av patogena mikroorganismer, införande av främmande arter och omflyttning av arter och selektivt uttag av arter, bland annat oavsiktliga fångster av icke-målarter (t.ex. genom kommersiellt fiske).

Beträffande tillförsel av patogena mikroorganismer finns kriterier för bedömning av badvattenkvalitet i badvattendirektivet. Dessa kan ge en indikation på tillförsel av patogena organismer som *shcherichia coli* samt intestinala enterokocker. Förhöjda halter av dessa bakterier indikerar att det skett en förorening genom fekalt material (exempelvis via avloppsvatten) som i höga koncentrationer kan orsaka smittspridning till badande människor. Algbloomningar kan också vara skadliga eftersom vissa alger innehåller algtoxiner som kan orsaka utslag och klåda samt mag-tarmbesvär hos människor. Otjänliga vatten kan också innehålla en parasit (cercarier) som är ofarlig men som kan orsaka obehaglig klåda, så kallad badklåda.<sup>1855</sup>

Kunskapen om främmande arters effekter på miljön är begränsad. Det behövs mycket vetenskapligt och tekniskt arbete för att utveckla användbara indikatorer för att kunna bedöma miljöstatus för selektivt uttag av arter.<sup>1856</sup>

Beträffande selektivt uttag kan konstateras att allt fiske är selektivt i någon mening. Dels genom att olika arter har olika fångstbarhet i ett redskap, dels genom att redskap fångar olika storleksklasser inom en art med olika framgång. Generellt anses ett selektivt fiske vara något positivt i förvaltningen eftersom fisket på en art då kan regleras direkt i förhållande till beståndets status oberoende av bifångstarter. Ur ett ekosystemperspektiv kan dock ett selektivt uttag ha stora effekter på hela näringsväven då ett omfattande fiske på en enda trofisk nivå kan ge upphov till kaskadeffekter i födoväven eller förändra födobasen för högre trofnivåer.<sup>1857</sup>

Analysen ska också omfatta de viktigaste kumulativa effekterna och synergieffekterna, och beakta de relevanta bedömningar som gjorts i enlighet med befintlig gemenskapslagstiftning.<sup>1858</sup> Kumulativa effekter kan beskrivas som att flera aktiviteter eller deras belast-

1854 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 143.

1855 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 177.

1856 2010/477/EU

1857 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 183.

1858 MSFD, artikel 8.



ning påverkar samma område och att de påverkar miljön på olika sätt. För att beskriva detta kan man använda data som visar direkt påverkan, till exempel koncentrationer av näringsämnen och uppgifter om mänsklig aktivitet som ger en belastning. Ett exempel är fiske med bottentrål som kan ge flera olika typer av påverkan samtidigt; uttag av arter, fysisk störning av bottenarna och oavsiktlig bifångst av fisk eller andra djur. När mänskliga aktiviteter belastar havsmiljön kan de påverka olika mycket beroende på områdets eller ekosystemets sårbarhet. Till exempel påverkar ett oljeutsläpp fågellivet olika beroende på om det finns mycket fåglar i området eller inte. Känsligheten i ett område kan också variera beroende på vilken tid på året som påverkan sker. För att kunna värdera effekten av en viss belastning är det viktigt att känna till de delar av ekosystemet som utsätts för belastningen, hur motståndskraftigt det är i sin helhet och i sina delar samt ekosystemets geografiska utbredning. Man måste alltså samla kunskap såväl om de mänskliga aktiviteterna och belastningarna som aktiviteterna ger upphov till som om ekosystemet och de delar av det som påverkas av aktiviteten.<sup>1859</sup>

### 15.1.1.3 Inledande bedömning: ekonomisk och social analys

Medlemsstaterna ska också göra en ekonomisk och social analys av hur dessa vatten utnyttjas och av de kostnader som förstöringen av den marina miljön för med sig. En sådan analys syftar till att identifiera hur en viss marin politik påverkar människors välfärd ur såväl ett ekonomiskt som socialt perspektiv. Analysen kan t.ex. innehålla en bedömning av hur effekter fördelar sig mellan olika intressenter. Det är inte nödvändigt att göra en tydlig distinktion mellan ekonomisk analys och social analys.<sup>1860</sup>

Värdet av att använda havsmiljön, både direkt och indirekt, handlar om den direkta kopplingen mellan ekosystemtjänster och människors välfärd. Man kan dela upp värdet i bruksvärde (direkt respektive indirekt bruksvärde) och icke-brukar värden. Det direkta bruksvärdet omfattar dels den direkta vinsten (det ekonomiska värdet), av resursutnyttjandet, dels ett värde ur ett vidare perspektiv (det ideella värdet). Den direkta vinsten är den vinst som tillkommer t.ex. fiskare och olje-och gasindustrin, det ideella värdet syftar på fördelar som är svårare att mäta, t.ex. värdet av fritidsaktiviteter som bad, fiske, dykning etc. Dit räknas också vikten av att lokala kustsamhällen förmår upprätthålla sitt marina arv (sociala värden). Det indirekta bruksvärdet omfattar de fördelar som går att härleda från att den marina miljön erbjuder ekosystemtjänster som avfallsnedbrytning eller kolbindning. Icke-brukarvärdet handlar värden som finns i ”arv” och ”existens.” Det innebär till exempel det värde folk sätter på att veta att ett friskt hav omger dem och att denna resurs kan föras vidare till kommande generationer.<sup>1861</sup> Mot bakgrund av dessa värden ska det beräknas vad det kostar med en i olika avseenden förstörd marin miljö.

1859 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 192.

1860 Claussen et al. (2011), s. 47. Arbetsgruppen för god miljöstatus, WG GES, initierades år 2009 för att bidra med utvecklingen av kriterier och metoder för att bestämma vad som är god miljöstatus samt stödja medlemsstaterna i deras användning av dem. I syfte att stötta medlemsländerna i genomförandet av MSFD hade WG GES som målsättning att utveckla en gemensam förståelse för de normativa idéer som uttrycks i direktivets artiklar 8-10. Det resulterande dokumentet, *Common Understanding of (Initial) Assessment, Determination of Good Environmental Status (GES) and Establishment of Environmental Targets*, överlämnades till den marina strategiska samordningsgruppen (MSCG) för godkännande samtidigt som det framhölls att det handlade om ett levande dokument.

1861 Claussen et al. (2011), s. 48.

I den sociala analysen ligger också att analysera hur olika grupper i samhället kan beröras av havets nyttjande, havsrelaterade miljöproblem och deras åtgärdande.<sup>1862</sup>

#### 15.1.1.4 Den inledande bedömningen i olika medlemsländer

Medlemsstaterna måste göra vad de kan för att försäkra sig om att miljötillståndet bestäms enligt samma metod i hela den marina regionen eller delregionen vilket innebär att även gränsöverskridande förhållanden måste beaktas. Det är, enligt Claussen et al., osannolikt att medlemsstaternas initiala prövning innebär en fullständig prövning av alla relevanta egenskaper och förhållanden som påverkar miljötillståndet. Detta eftersom många övervakningsprogram anses vara fragmentariska och inte helt i linje med de syften som anges i havsmiljödirektivet. Det brister också när det gäller lämpliga verktyg för att göra denna initiala prövning och nya direktivspecifika verktyg behöver utvecklas för att alla aspekter av direktivet ska kunna beaktas.<sup>1863</sup> Av den anledningen, menar Claussen et al. är det snarare troligt att medlemsstaternas initiala prövningar innehåller information som är ett resultat av existerande europeiska regionala och nationella åtaganden.<sup>1864</sup> Denna typ av data och information är också lämplig att använda eftersom den finns tillgänglig. Även om all tillgänglig data och information används så kommer bilden sannolikt ändå att förbli ofullständig. Medlemsstaterna måste då klart och tydligt ange om och i vilka avseenden sådana informationsluckor föreligger; detta för att synliggöra prövningens begränsningar samt identifiera vilka behov som finns för att eliminera dylika luckor.<sup>1865</sup>

#### 15.1.2 Steg 2: fastställa god miljöstatus med stöd av elva deskriptorer

När den inledande bedömningen är gjord ska varje medlemsstat fastställa vad som är en god miljöstatus. Hur det ska gå till beskrivs i havsmiljödirektivets artikel 9. Medlemsstaterna ska utgå från den inledande bedömningen och sedan fastställa ett antal förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus i de marina vattnen. Detta ska göras för varje berörd marin region eller delregion. När en stat fastställer vilka förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus ska den utgå från ett antal kvalitativa deskriptorer. De är elva till antalet och utifrån dessa beskrivs vad god miljöstatus är. Deskriptorerna återfinns i direktivets bilaga I och är följande.

1. Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans<sup>1866</sup> överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor.
2. Främmande arter som har införts genom mänsklig verksamhet håller sig på nivåer som inte förändrar ekosystemen negativt.

1862 Sundblad et al. (2012) lanserar en metod för att genomföra en sådan analys. Studien visar att den information som behövs är relativt omfattande.

1863 Claussen et al. (2011), punkten 9.

1864 Som exempel nämns bland annat ramvattendirektivet (2000/60/EG), habitatdirektivet (92/43/EEG), fågeldirektivet (2009/147/EG), nitraddirektivet (91/676/EEG) och badvattendirektivet (2006/7/EG) samt regionala konventioner som t.ex. OSPAR, HELSINKI (särskilt HELCOM Baltic Sea Action Plan) och subregionala samarbeten som t.ex. Trilateral Wadden Sea Cooperation (TWSC).

1865 Claussen et al. (2011), punkten 11.

1866 Individtäthet.

3. Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd.
4. Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas.
5. Eutrofiering framkallad av människan reduceras till ett minimum, särskilt dess negativa effekter, såsom minskad biologisk mångfald, försämrade ekosystem, skadliga algbloomningar och syrebrist i bottenvattnet.
6. Havsbottnens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska (på eller i närheten av botten) ekosystemen inte påverkas negativt.
7. En bestående förändring av de hydrografiska villkoren påverkar inte de marina ekosystemen på ett negativt sätt.
8. Koncentrationer av främmande ämnen håller sig på nivåer som inte ger upphov till förorenings effekter.
9. Främmande ämnen i fisk och skaldjur avsedda som livsmedel överskrider inte de nivåer som fastställts i gemenskapslagstiftningen eller andra tillämpliga normer.
10. Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön.
11. Tillförsel av energi, inbegripet undervattensbuller, ligger på nivåer som inte påverkar den marina miljön på ett negativt sätt.

Deskriptorerna benämns i direktivet som ”kvalitativa deskriptorer”. Det är också precis vad det handlar om. Deskriptorerna beskriver kvaliteten på tillståndet i den marina miljön. För att fastställa de förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus i en marin region eller delregion, ska medlemsstaterna beakta var och en av de kvalitativa deskriptorerna, i syfte att identifiera vilka deskriptorer som ska användas för att fastställa en god miljöstatus i den marina regionen eller delregionen. Om en medlemsstat anser att det inte är lämpligt att använda en eller flera av deskriptorerna ska den motivera detta för kommissionen.<sup>1867</sup>

När medlemsstaterna fastställer vad som kännetecknar en god miljöstatus ska de också ta hänsyn till vägledande förteckningar över grundläggande förhållanden. Dessa grundläggande förhållanden anges i tabell 1 i direktivets bilaga III (fysikaliska och kemiska förhållanden och livsmiljöer mm., se ovan). Hänsyn ska även tas till den belastning och påverkan som uppkommer till följd av mänsklig verksamhet (tabell 2 i bilaga III).<sup>1868</sup>

1867 MSFD, bilaga I.

1868 MSFD, artikel 9.

### 15.1.2.1 Kommissionens kriterier och indikatorer

Kommissionen ska föreslå<sup>1869</sup> och fastställa kriterier och metodstandarder för vad som kännetecknar en god miljöstatus. Metodstandarderna ska komplettera havsmiljödirektivet och medlemsstaterna ska använda dessa i syfte att garantera enhetlighet och göra det möjligt att jämföra i vilken utsträckning en god miljöstatus har uppnåtts i olika marina regioner eller delregioner.<sup>1870</sup> Utförliga instruktioner om hur god miljöstatus ska bestämmas, alltså själva metoden för att göra det, saknas. Emellertid finns metodologiska standarder tillgängliga inom ramen för OSPAR,<sup>1871</sup> och HELCOMkonventionerna<sup>1872</sup>. Därtill kommer att direktivets artikel 9.1. har tolkats innebära att en god miljöstatus kan beskrivas på ett kvalitativt eller kvantitativt sätt (det ena utesluter *inte* det andra). Det finns också ett särskilt vägledningsdokument från kommissionen som ger ytterligare anvisningar om hur bedömningen av de kvalitativa deskriptorerna ska göras.<sup>1873</sup>

Den 1 september 2010 antog kommissionen ett beslut om sådana kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten.<sup>1874</sup> I beslutet anges också de kriterier som medlemsstaterna ska använda för att bedöma i vilken utsträckning en god miljöstatus uppnås.<sup>1875</sup> Av artikel 1 i beslutet framgår att medlemsstaterna ska använda kriterierna i beslutet tillsammans med hänvisningar till andra tillämpliga metodstandarder där sådana finns att tillgå. Det innebär att även om medlemsstaterna själva fastställer och definierar vad som är god miljöstatus så är det gemensamma kriterier som ligger till grund för definitionen. Kriterierna är strukturerade efter listan över deskriptorer och numererade i förhållande till var och en av de elva deskriptorerna. Det handlar sammanlagt om 29 kriterier och till varje kriterium hör en eller flera indikatorer. De till antalet sammanlagt 56 indikatorerna ska, enligt beslutet, göra kriterierna operativa. De utgör alltså ett verktyg för att bedöma miljötillståndet. Detta eftersom indikatorerna är mätbara.

Som exempel redovisas den första deskriptorn, *Biologisk mångfald bevaras*. Under deskriptorn anger kommissionen för vilka ekologiska nivåer som bedömning behövs. Enligt kommissionen behövs bedömning för *arter, livsmiljöer* (inbegripet associerade samhällen, i betydelsen biotoper) och *ekosystem*. Därefter anger kommissionen hur medlemsstaterna ska gå till väga för varje ekologisk nivå.

När det gäller *nivån för arter* anger kommissionen bl.a. att det är nödvändigt att fastställa en uppsättning relevanta arter och funktionella grupper. De tre kriterierna för bedömning av arter är deras utbredning, populationsstorlek och populationens tillstånd. Kommissionen framhåller att man måste beakta alla risker för försämring eller förlust av sådana livsmiljöer. För den biologiska mångfalden på nivån för arter gäller tre kriterier med respektive tillhörande indikatorer för bedömning av framstegen mot god miljöstatus.

1869 Innan kommissionen föreslår sådana kriterier och standarder måste den höra alla berörda parter, inbegripet regionala havskonventioner.

1870 MSFD, artikel 9.3.

1871 OSPAR 2012 Manuals and guidelines. Online: [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00900301400135\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00900301400135_000000_000000)

1872 HELCOM 2012 Manuals and guidelines [online]: [http://www.helcom.fi/manual/en\\_GB/cover/](http://www.helcom.fi/manual/en_GB/cover/)

1873 Claussen et al. (2011), s. 18 samt SEC(2011) 1255 final; commission staff working paper: *Relationship between the initial assessment of marine waters and the criteria for good environmental status*.

1874 2010/477/EU, *Kommissionens beslut av den 1 september 2010 om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten* [delgivet med nr K(2010) 5956].

1875 2010/477/EU, artikel 1.

När det gäller *livsmiljöer* anger kommissionen bl.a. att det för varje region, delregion eller delområde behöver listas en uppsättning livsmiljötyper på grundval av de grundläggande förhållandena (i tabell 1 i bilaga III, se ovan). De tre kriterierna för bedömning av livsmiljöer är deras utbredning, utsträckning och tillstånd. Kommissionen poängterar att det för bedömningen av en livsmiljös tillstånd krävs en helhetsförståelse av status för associerade samhällen och arter och, där det är lämpligt, en bedömning av deras funktionella egenskaper.

Beträffande *nivån för ekosystem* framhåller kommissionen bl.a. att det är av grundläggande vikt att vid bedömningen beakta interaktioner mellan ekosystemets strukturella beståndsdelar. Detta för att få en övergripande uppfattning om god miljöstatus. Det handlar också om att det finns andra funktionella aspekter och faktorer som bedöms enligt andra deskriptorer, t.ex. konnektivitet och återhämtningsförmåga. Även dessa är viktiga för bedömningen av ekosystemets processer och funktioner.

Nedan följer en sammanfattande översikt för deskriptor 1: Biologisk mångfald bevaras.

**Deskriptor 1:** Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor.

**Ekologiska nivåer:** Arter, livsmiljöer, ekosystem

**Kriterier** för nivå för arter:

- Arternas utbredning
- Populationens storlek
- Populationens tillstånd

**Indikatorer** för arternas utbredning:

- \* Utbredningsområde
- \* Utbredningsmönster inom området, där detta är lämpligt
- \* Areal som täcks av arterna (för sessila/bentiska arter)

**Indikator** för populationens storlek:

- \* Populationens abundans och/eller biomassa, enligt det som är lämpligt

**Indikatorer** för populationens tillstånd:

- \* Populationens demografiska egenskaper (t.ex. kroppsstorlek eller åldersstruktur, könkvot, reproduktionshastighet, överlevnads-/mortalitetshastighet)
- \* Populationens genetiska struktur, där det är lämpligt (1.3.2)

**Kriterier** för bedömning av livsmiljöer:

- Livsmiljöns utbredning

- Livsmiljöns utsträckning
- Livsmiljöns tillstånd

**Indikatorer** för livsmiljöns utbredning:

- \* Utbredningsområde
- \* Utbredningsmönster

**Indikatorer** för livsmiljöns utsträckning:

- \* Livsmiljöns areal
- \* Livsmiljöns volym, där det är relevant

**Indikator** för livsmiljöns tillstånd:

- \* Tillståndet för typiska arter och samhällen
- \* Relativ abundans och/eller biomassa, enligt det som är lämpligt
- \* Fysikaliska, hydrologiska och kemiska förhållanden

**Kriterier** för nivån för ekosystem:

- Ekosystemets struktur

**Indikator** för ekosystemets struktur:

- \* Sammansättning och beståndsdelarnas relativa andelar (livsmiljö och arter)

På samma sätt fortsätter det för var och en av de elva kvalitativa deskriptorerna. Kommissionen anger deskriptorn, förklarar vilken typ av bedömning som behövs och anger sedan kriterier och indikatorer för denna bedömning.

### 15.1.2.2 God miljöstatus i relation till tillstånd, påverkan och belastning

Genom att utgå från deskriptorer, kriterier och indikatorer ska medlemsstaterna bestämma vilka förhållanden som representerar en god miljöstatus.

I Sveriges marina strategi visar HaV på hur de kvalitativa deskriptorerna kan delas in i tre typgrupper utifrån tillstånd, påverkan och belastning:

1. Deskriptorer som beskriver *miljöns tillstånd*: miljöns fysiska, kemiska och biologiska egenskaper. Indikatorer för tillstånd mäter till exempel enskilda arters hälsotillstånd, sammansättning av samhällen, utbredning av livsmiljöer eller koncentrationer av naturligt förekommande kemiska och fysiska komponenter.
2. Deskriptorer som indikerar *påverkan på miljön*: beskriver effekter av mänskliga aktiviteter på ekosystemets olika komponenter. Indikatorer för påverkan är t.ex. antalet oljeskadade fåglar, bifångster av däggdjur i fisket eller könsbyte (imposex) hos snäckor som följd av exponering för farliga ämnen. Förekomst av syntetiska farliga ämnen är i sig ett tecken på påverkan av mänskliga aktiviteter.

3. Deskriptorer som avser *belastning på miljön*; de faktorer som orsakar förändringar i miljöns tillstånd. Indikatorerna för belastning mäter omfattning av utsläpp och graden av nyttjande, t.ex. den mängd näringsämnen som tillförs havet från mänskliga aktiviteter, antalet främmande arter som tillförs havet via fartygstrafik eller hur mycket fisk som tas upp av fiskeverksamheten.<sup>1876</sup>

HaV pekar på att det kan vara svårt att strikt kategorisera enligt ovanstående eftersom det finns deskriptorer som passar in i flera kategorier; t.ex. kan ett visst tillstånd i miljö indikera en ökad påverkan av något. Indelningen kan emellertid vara användbar om man vill beskriva orsakssamband mellan mänskliga aktiviteter och miljöns tillstånd. Därmed kan vägledning ges beträffande vilka aktiviteter som behöver åtgärdas för att miljöstatusen ska förbättras.<sup>1877</sup> En samlad bild av god miljöstatus definieras därför med samtliga deskriptorer, även de som berör påverkan och belastning. God miljöstatus för påverkan och belastning kan ses som en formulering av hållbar användning av miljön.<sup>1878</sup> För att uppfylla kravet på ett hållbart nyttjande av miljön krävs också kunskap om vilka nivåer av belastning och påverkan som garanterar att gränserna för god miljöstatus inte överskrids.<sup>1879</sup>

### 15.1.3 Steg 3: fastställa miljömål

Medlemsstaterna ska sedan fastställa en allsidig uppsättning av miljömål med tillhörande indikatorer för sina marina vatten. Detta ska göras för varje berörd marin region eller delregion. Miljömålen ska tjäna som vägledning för att kunna uppnå en god miljöstatus.<sup>1880</sup> De är alltså att se som verktyg för att uppnå direktivets verkliga mål som är en god miljöstatus i den marina miljön.

”Miljömål” definieras i direktivet som:

Ett kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträvade tillståndet för olika delar av, och belastningar och påverkan på, marina vatten för varje marin region eller delregion.<sup>1881</sup>

Artikel 10 i havsmiljödirektivet beskriver hur det ska gå till när medlemsstaterna fastställer miljömål. Det ska ske på grundval av den inledande bedömningen och den vägledande förteckningen över grundläggande förhållanden, liksom förteckningen över belastning och påverkan. Direktivets bilaga IV (2) innehåller en vägledande förteckning över vad som ska hanteras när målen fastställs. Det handlar bland annat om att fastställa mål för önskvärda förhållanden, mätbara mål, och operativa mål. Operativa mål får kopplas direkt till mål som anger önskvärda förhållanden och får även användas i syfte att åstadkomma konkreta förvaltningsåtgärder. Man får även ange belastningsmål som operativt mål för att nå eller bibehålla en god miljöstatus. Även om det inte är möjligt att fastställa indikatorer (t.ex. på grund av bristande information eller kunskap), så kan operativa mål ändå sättas om

1876 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 18.

1877 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 19.

1878 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 20.

1879 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 21.

1880 MSFD, artikel 10.1.

1881 MSFD, artikel 3.7.

det är önskvärt eller nödvändigt med förvaltningsåtgärder.<sup>1882</sup> Gränsen för god miljöstatus för enskilda indikatorer är en kvantitativ uppskattning av den lägsta kvalitet som är förenlig med en god miljöstatus. Om gränsen för god miljöstatus bör uttryckas som ett minimivärde, ett maximivärde eller ett intervall beror på den individuella indikatorn.<sup>1883</sup> Senast tre månader efter det att miljömålen fastställts ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om dem.<sup>1884</sup>

### 15.1.3.1 Befintliga miljömål

När medlemsstaterna utformar miljömål med tillhörande indikatorer måste de också ta hänsyn till befintliga miljömål (på nationell nivå, gemenskapsnivå eller internationell nivå) som kan finnas för samma vatten. De ska också se till att dessa mål är förenliga med varandra. Gränsöverskridande effekter måste i möjligaste mån beaktas.<sup>1885</sup>

Att ta hänsyn till befintliga miljömål är inte alltid en lätt uppgift, särskilt som ”god” [miljöstatus] inte har en objektiv innebörd. God har en något skiftande betydelse beroende på i vilket direktiv ordet återfinns.<sup>1886</sup> Enligt Claussen et al. uppmanas medlemsstaterna att låta klassgränserna eller gränsvärdena för god miljöstatus sammanfalla med motsvarande klassgränser eller gränsvärden för ”gynnsam bevarandestatus”, ”god ekologisk status” och ”god kemisk status” i habitatdirektivet respektive ramdirektivet för vatten. Men, som författarna påpekar, handlar det om olika skalor. Det kan finnas fall där god status enligt havsmiljödirektivet eller ramvattendirektivet inte är tillräckligt för att uppfylla de särskilda målsättningarna som finns i fågeldirektivet eller habitatdirektivet.<sup>1887</sup>

I ramvattendirektivet har risken för att en sådan situation ska uppkomma lösts genom att artikel 4 c) anger att medlemsstaterna för skyddade områden ska åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål enligt ramvattendirektivet, om inte annat anges i den gemenskapslagstiftning, enligt vilken de enskilda skyddade områdena har fastställts. Om fler än ett mål (enligt olika lagstiftningar) avser en viss vattenförekomst, så ska det strängaste målet gälla. Det borde inte utgöra något större problem beträffande havsmiljödirektivet heller. Oavsett vilket miljömål som sätts enligt havsmiljödirektivet så gäller ändå de som satts enligt annan gemenskapslagstiftning. Detta eftersom artikel 10 lyder:

När medlemsstaterna utformar dessa mål och indikatorer ska de ta hänsyn till *fortsatt tillämpning* [min kursivering] av tillämpliga befintliga miljömål, fastställda på nationell nivå, gemenskapsnivå eller internationell nivå för samma vatten...

Två av havsmiljödirektivets deskriptorer har anknytning till priodirektivet.<sup>1888</sup> Den ena är deskriptor 8:

1882 Claussen et al. (2011), p 21.

1883 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, , s. 21.

1884 MFSD, artikel 10.2.

1885 MFSD, artikel 10.

1886 Som påpekas av Mee et al. (2008) ligger en nyckel till genomförande i hur ”god” kommer att tolkas. Vad som är ”gott” beror av mänskliga värden och dessa varierar kraftigt i hela Europa. Mycket kommer i slutändan att bero på allmänhetens förståelse och deltagande, som därmed anses bli en viktig faktor för effektiv adaptiv förvaltning. Se även Barnes och Metcalfe (2010), s. 86 som diskuterar frågan om hur ”god” ska uppfattas.

1887 Claussen et al. (2011), s. 10.

1888 Direktiv 2008/105/EG.



Koncentrationer av främmande ämnen håller sig på nivåer som inte ger upphov till förenings effekter.

Den andra är deskriptor 9:

Främmande ämnen i fisk och skaldjur avsedda som livsmedel överskrider inte de nivåer som fastställts i gemenskapslagstiftningen eller andra tillämpliga normer.

Kopplingen innebär att den metodik som redan finns utvecklad för ramvattendirektivet ska utnyttjas så långt möjligt för att harmonisera direktiven.

### 15.1.3.2 Hur indikatorerna ska vägas samman

För att få en samlad bild av tillståndet inom ett bedömningsområde måste de enskilda indikatorernas status vägas samman. Om det ska vara möjligt att bedöma huruvida god miljöstatus uppnåtts för ett förvaltningsområde måste också status för enskilda bedömningsområden vägas samman.

Hur sådana sammanvägningar ska gå till är inte fastställt. Ska till exempel alla indikatorer ges samma vikt eller har vissa större betydelse? Är det meningsfullt att jämföra indikatorer som utgår från olika rumsliga skalor eller organismer som har vitt skilda generationstider? Ska indikatorer för tillstånd, påverkan och belastning vägas samman eller värderas separat? Måste god miljöstatus vara uppnådd i samtliga bedömningsområden för att god miljöstatus för ett förvaltningsområde ska vara uppfylld?<sup>1889</sup>

Enligt HaV har HELCOM och OSPAR sedan tidigare utvecklat bedömningsverktyg vilka nu diskuteras och vidareutvecklas. Verktyg för samlad bedömning av miljöstatus i kustområden utvecklas också genom forskning med anknytning till vattenförvaltningen. Förhoppningen är att resultat från dessa projekt kommer att bidra till metoder för bedömning av status i kommande förvaltningsperioder.<sup>1890</sup>

Möjligen kan man se havsmiljödirektivets deskriptorer med kriterier och indikatorer som checklistor för medlemsstaterna, vilka gör det möjligt för dem att visa att de tar bevarandemålen på allvar. de Santo påpekar att om de underliggande kriterierna för ”god miljöstatus” ligger utanför en stats räckvidd (fisket blir t.ex. inte mer hållbart) så kommer medlemsstaten underlåta att uppfylla sina skyldigheter enligt havsmiljödirektivet samtidigt som den därigenom hålls ansvarig för en dålig förvaltning som kanske ligger utanför statens kontroll. de Santo påpekar att det alltså blir svårt för medlemsstaterna att uppfylla alla kriterier utan starkt stöd från kommissionen, en integrerad havspolitik och genom en enhetlig strategi med övriga medlemsstater. Därför, menar de Santo, kommer utbyte av bästa praxis mellan länder och regioner vara nyckeln till framgång för både den integrerade havspolitik och havsmiljödirektivet.<sup>1891</sup>

### 15.1.4 Steg 4: fastställa och genomföra övervakningsprogram

Nästa steg för medlemsstaterna är att fastställa och genomföra samordnade övervakningsprogram för löpande bedömning av miljötillståndet. Detta skulle vara klart senast den 15 juli 2014.

1889 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20 s. 26.

1890 Ibid.

1891 de Santo (2010).

Övervakningsprogrammen ska vara enhetliga inom marina regioner eller delregioner och vara förenliga med tillämpliga bestämmelser om bedömning och övervakning som anges i gemenskapslagstiftning (bland annat fågeldirektivet och habitatdirektivet) eller i internationella avtal.<sup>1892</sup> I direktivets bilaga V listas ett antal krav. Kraven handlar om att säkerställa information för att möjliggöra identifiering av lämpliga indikatorer för miljömålen och om att ta fram information för att kunna bedöma åtgärdernas effekter. Härvid måste kommissionsbeslutet som listar de 29 kriterierna inklusive 56 indikatorer beaktas.

Medlemsstater som delar en marin region eller delregion ska säkerställa att övervakningsmetoderna är enhetliga över hela den marina regionen eller delregionen. Detta för att underlätta jämförelser av övervakningsresultaten. De ska även beakta gränsöverskridande inverkan och gränsöverskridande egenskaper som är av betydelse.<sup>1893</sup>

Skyldigheten att ta fram övervakningsprogram inkluderar inte utvecklingen av bedömningsmetoder och klassificering i ”god status” eller ”inte god status”. Detta till trots relaterar bedömning och klassificering i väldigt hög grad till övervakningen eftersom övervakningen bidrar med data för att kunna genomföra en bedömning och klassificering av de marina områdena. Ett övervakningsprogram kan betraktas som integrerat när det kan bidra med data som är relevant för alla de olika deskriptorerna, kriterierna och indikatorerna; data som är relevant för olika delar av lagstiftningen, som kan användas av mer än ett medlemsland och som är insamlad på ett sätt som är jämförbar med insamlingen i andra medlemsstater.<sup>1894</sup> Zampoukas et al. konstaterar att koordineringen av övervakningsprogram för den marina miljön ännu är i sin linda.<sup>1895</sup> En bättre koordinering av alla de institutioner som är involverade i den marina övervakningen skulle leda till såväl ökad effektivitet som ökad kostnadseffektivitet.<sup>1896</sup>

### 15.1.5 Steg 5: utarbeta åtgärdsprogram

Medlemsstaterna ska, för varje berörd marin region eller delregion, identifiera de åtgärder som behövs vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus. Genom åtgärdsprogrammen ska åtgärder anges som ska leda till att miljömålen följs och att en god miljöstatus uppnås. Åtgärdsprogrammen ska vara utformade senast den 31 december 2015, och börja genomföras senast i slutet av 2016.

Åtgärderna ska utformas på grundval av den inledande bedömningen och med hänvisning till de miljömål som fastställts samt med beaktande av vissa åtgärdstyper. Dessa åtgärdstyper anges i bilaga VI och är åtta till antalet:

1. Kontroll av påverkan: Förvaltningsåtgärder som reglerar den tillåtna omfattningen av en mänsklig aktivitet.
2. Kontroll av effekt: Förvaltningsåtgärder som reglerar den tillåtna graden av störning av en faktor i ekosystemet.
3. Kontroll av rumslig och tidsmässig utbredning: Förvaltningsåtgärder som reglerar var och när en aktivitet är tillåten.

1892 MFSD, artikel 11.

1893 MFSD, artikel 11.

1894 Zampoukas et al. (2013).

1895 Ibid. Med hänvisning till Heslenfeld och Enserink (2008), s. 1392–1397.

1896 Zampoukas, et al. (2013).

4. Åtgärder för samordning av förvaltning: Verktyg för att säkerställa en samordnad förvaltning.
5. Åtgärder för att förbättra möjligheterna att spåra marina föroreningar, där detta är möjligt.
6. Ekonomiska incitament: Förvaltningsåtgärder som gör att de som nyttjar de marina ekosystemen har ekonomiskt intresse av att agera på sätt som bidrar till att målet med en god miljöstatus uppnås.
7. Verktyg för förbättring och återställning: Förvaltningsverktyg som vägleder mänskliga aktiviteter för att återställa skadade komponenter i marina ekosystem.
8. Kommunikation, medverkan av berörda parter och information till allmänheten.

#### 15.1.5.1 Om havets tillstånd är kritiskt: åtgärdsplan

Om havets tillstånd är så kritiskt att det krävs omedelbara insatser bör medlemsstaterna utforma en åtgärdsplan. Denna ska innefatta ett tidigareläggande av åtgärdsprogrammen.<sup>1897</sup> Berörd medlemsstat ska i dessa fall informera kommissionen om sin reviderade tidsplan och sedan handla i enlighet med denna. Eventuellt kan åtgärdsplanen innebära striktare skyddsåtgärder än åtgärdsprogrammet. Ett villkor för detta är att sådana skyddsåtgärder inte hindrar god miljöstatus från att uppnås eller upprätthållas i en annan marin region eller delregion.<sup>1898</sup> Kommissionen uppmanas överväga att tillhandahålla stöd till medlemsstaterna för deras förstärkta insatser genom att göra den berörda regionen till ett pilotprojekt.<sup>1899</sup>

Regeringen betraktar det som en prioriterad fråga att få Östersjön utsedd till pilotprojekt. Den nära kopplingen mellan åtgärdsprogram enligt Helcoms aktionsplan och åtgärdsprogram enligt marina direktivet skulle kunna ge synergieffekter i genomförandet.<sup>1900</sup> I regeringens skrivelse *Åtgärder för levande hav*<sup>1901</sup> framhåller regeringen Helcoms aktionsplan för Östersjön och de nationella genomförandeplanderna som bra underlag i syfte att lyfta fram Östersjön som ett sådant pilotprojekt.

#### 15.1.6 God miljöstatus i den marina miljön: miljöstillståndet

Ordalydelsen Artikel 1 i MSFD anger:

Genom detta direktiv fastställs en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020.

Medlemsstaterna behöver förvisso inte vidta alla nödvändiga åtgärder – men väl de åtgärder som behövs för att uppnå en god miljöstatus. Det finns därmed ett större utrymme för

1897 MSFD, artikel 5.3.

1898 MSFD, artikel 5.3.

1899 MSFD, artikel 5.3.

1900 Skr 2009/10:213, s. 9 och s.19 f.

1901 Skr 2009/10:213.

avvägning och proportionalitetsbedömningar än om det hade handlat om alla nödvändiga åtgärder. Av artikel 14.4 framgår också att det som verkligen krävs är att medlemsstaterna ska utveckla och genomföra alla delarna i de marina strategierna. Dock, sägs det sedan, ska det därvid inte krävas av dem, förutom beträffande den inledande bedömningen, att de vidtar särskilda åtgärder om det inte finns några betydande risker för den marina miljön eller om kostnaderna inte skulle stå i proportion till riskerna för den marina miljön, förutsatt att det inte sker någon ytterligare försämring.

Den inledande bedömningen är alltså ett grundläggande krav; en inledande bedömning *ska* göras. Vad gäller övriga förpliktelser så ska de åtgärder som behövs vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020. Finns det inga betydande risker för den marina miljön behöver emellertid inga särskilda åtgärder vidtas (vad som nu avses med 'betydande risker' och 'särskilda åtgärder'), förutsatt att det inte sker någon försämring. *Finns det* betydande risker för den marina miljön ska särskilda åtgärder vidtas, så länge kostnaderna står i proportion till riskerna för den marina miljön; gör de inte det får åtgärderna således underlåtas – åter förutsatt att det inte sker någon försämring.

*Vad* en god miljöstatus är får dock medlemsstaterna själva ange enligt ovan. Sedan denna status har angetts ska också de åtgärder som behövs vidtas, så länge de inte är oproportionerliga (och förutsatt att det inte sker någon försämring).

#### 15.1.6.1 Undantag

I artikel 14 anges undantag samt vilka förutsättningar som gäller för det. En medlemsstat får nämligen identifiera fall inom sina marina vatten, där miljömålen eller god miljöstatus inte kan uppnås i alla avseenden eller inom den relevanta tidsramen genom åtgärder som vidtas av den medlemsstaten.

Undantag får göras om miljömålen eller god status inte kan uppnås

- på grund av åtgärder eller brist på åtgärder som den berörda medlemsstaten inte är ansvarig för,
- på grund av naturliga orsaker,
- på grund av force majeure eller
- på grund av förändringar eller modifieringar av de marina vattnens fysiska förhållanden till följd av åtgärder som vidtagits på grund av ett tvingande allmänintresse som uppväger den negativa miljöpåverkan, inbegripet all gränsöverskridande inverkan.

När det gäller tidsramen får undantag göras om den inte kan nås på grund av naturliga förhållanden som inte tillåter en snar förbättring av de berörda marina vattnens tillstånd.

Om en medlemsstat vill göra undantag ska den i så fall klart ange sådana fall i sitt åtgärdsprogram och motivera sin ståndpunkt för kommissionen. När en medlemsstat anger sådana fall ska den också överväga konsekvenserna för medlemsstaterna i den berörda marina regionen eller delregionen.

Undantag kan alltså riskera att bli tämligen omfattande; och hur ska man i slutänden kunna avgöra t.ex. vilket Östersjöländ som är ansvarigt för Östersjöns tillstånd? Här finns ändå ett krav på medlemsstaterna att reflektera över sitt ansvar och sina möjligheter i

och med att de måste motivera sin ståndpunkt för kommissionen. Då utgör antagligen ”oproportionerliga kostnader undantaget”, som redogjordes för ovan, en större risk för att medlemsstaterna underlåter att vidta dyra åtgärder – särskilt om man inte helt och fullt inser miljöriskerna eller om riskerna undervärderas. Som påpekas av Barnes och Metcalfe, kommer emellertid mycket av resultatet att bero på kommissionens agerande och hur den ser på sin kontrollerande roll.<sup>1902</sup>

### 15.1.6.2 Försämringsförbud

Medlemsstaterna ska, även om undantag görs, vidta lämpliga särskilda åtgärder i syfte att fortsätta sträva efter att uppnå miljömålen. De ska också förhindra att de berörda marina vattens tillstånd fortsätter att försämrats och motverka negativ påverkan av den berörda marina regionens eller delregionens nivå eller i andra medlemsstaters marina vatten. Häri ligger alltså ett försämringsförbud som i stort sett gäller även vid undantag.

Försämringsförbudet är starkt, om än inte lika tydligt uttalat som i ramvattendirektivet. I havsmiljödirektivet fordras förvisso inte *alla nödvändiga åtgärder*, men det fordrar ändå mer än endast proportionerliga åtgärder. Medlemsstaterna får ju, enligt ovan, underlåta oproportionerliga åtgärder och göra undantag beträffande god miljöstatus, men måste då ändå förhindra att de marina vattnen fortsätter att försämrats. Vad gäller tidpunkten för när detta ska implementeras föreskriver artikel 1 att marina strategier ska utarbetas, bl.a. för att förhindra att den marina miljön försämrats. Därmed kan det hävdas att formellt så ska försämringsförbudet antagligen implementeras genom den marina strategin, vars sista steg inte behöver vara fastställt förrän i december 2015 och inte genomförs förrän i slutet av 2016 (jämför diskussionen i kapitlet om försämringsförbudets genomförande i kapitlet om ramvattendirektivet). Rent praktiskt så gäller det emellertid omedelbart genom medlemsstaternas förpliktelse att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.<sup>1903</sup> Resultatet som föreskrivs är en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020. Försämrings, även innan 2020 (eller, för all del, innan 2015) äventyrar antagligen allvarligt det resultatet.

### 15.2 God miljöstatus i den marina miljön: utnyttjande och användning

När det gäller utnyttjande och användning karaktäriseras en god miljöstatus av att användningen av den marina miljön befinner sig på en nivå som är hållbar.<sup>1904</sup> Att användningen är hållbar innebär i sammanhanget att naturen och dess resurser utnyttjas på ett sätt som inte överskrider återhämtningsförmågan.<sup>1905</sup> Det innebär i sin tur att resurserna måste finnas tillgängliga även för framtida generationer.<sup>1906</sup> Vidare innebär en god miljöstatus att marina arter och livsmiljöer skyddas och att förlust av biologisk mångfald framkallad av människan förhindras. Inte heller ska antropogena utsläpp av ämnen och energi, inbegripet buller, i den marina miljön ge upphov till förorenings effekter.<sup>1907</sup>

Ovanstående kan ge ett intryck av självklarhet men blotta existensen av de problem

1902 Se även Barnes och Metcalfe (2010), s. 85.

1903 Se t.ex. mål C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL (Wallonska avfallsmålet)*, punkten 45.

1904 MSFD, artikel 3.5

1905 Det handlar alltså om att inte närma sig någon tröskel – systemets resiliens måste bevaras.

1906 EEA 2012. Environmental Terminology and Discovery Service (ETDS) [online]: [http://glossary.eea.europa.eu/terminology/concept\\_html?term=sustainable%20use](http://glossary.eea.europa.eu/terminology/concept_html?term=sustainable%20use).

1907 MFSD, artikel 3.5. a) och b)

som finns i Nordsjön och Östersjön visar att ett sådant resursutnyttjande inte är helt lätt att genomföra.<sup>1908</sup> Eftersom det ligger i direktivets krav på god miljöstatus ska ett hållbart användande av vatten vara rättsligt införlivat till år 2020.

### 15.3 Direktivets krav i korthet

Direktivet är ett minimidirektiv vars resultat ska uppnås. Det finns givna förutsättningar för undantag och medlemsländerna har ett visst utrymme att själva definiera målet. När målet väl är satt ska det emellertid uppnås. Det är inte ett krav som fordrar att *alla* nödvändiga åtgärder vidtas men medlemsländerna ska vidta de åtgärder som *behövs*. Markus et. al. menar emellertid med hänvisning till artiklarna 13.5, 14. 1-4 samt 15. 1 och 2 att direktivet inte:

[I]nstantaneously (...) impose any comprehensive obligations on the Member States

Utan att dess:

[R]egulatory ambition remains highly restricted, and can be understood as a supplementary Community legal framework within which existing and future Community and Member State conservation measures are to be developed and enhanced.<sup>1909</sup>

Jag håller inte riktigt med om det utan anser att just nämnda artiklar i direktivet utvisar att direktivet lägger omfattande skyldigheter på medlemsländerna – skyldigheter vilka ska implementeras upp till miniminivån. Slutsatsen baserar jag på följande.

**Artikel 13** handlar om åtgärdsprogram och den 5:e punkten reglerar vad medlemsstaterna ska göra (kontakta behörig myndighet eller aktuell internationell organisation) om de anser att förvaltningen av antropogena verksamheter på EU-nivå eller internationell nivå sannolikt har en betydande inverkan på den marina miljön (d.v.s fallet då nationella åtgärder inte räcker eftersom *andra länders aktiviteter* påverkar miljön).

**Artikel 14** behandlar de möjligheter *till undantag* som finns – undantag då en medlemsstat får identifiera fall där miljömålen eller god miljöstatus inte kan uppnås i alla avseenden inom tidsramen.

**Artikel 15** hanterar situationen för det fall en medlemsstat identifierar ett problem som påverkar miljötillståndet och som inte kan lösas med åtgärder på nationell nivå. Den ska då informera kommissionen om detta och motivera ståndpunkten.

Samtliga ovanstående artiklar tyder på att direktivet (som alla direktiv) är bindande med avseende på resultatet och att resultatet ”god miljöstatus” ska uppnås – såvida inte vissa förutsättningar är för handen. Jag håller med Markus et al. om att det finns många möjligheter till lägre miljökrav; men det är inte detsamma som att direktivet inte innebär skyldigheter för medlemsstaterna. Då är jag mer benägen att hålla med Dotinga och Trouwborst som uttrycker att havsmiljödirektivet innebär *a core of hard legal procedural and substantive obligations*.<sup>1910</sup>

1908 Havs- och Vattenmyndigheten, *God havsmiljö 2020 Del 2*, Remissversion 2012.

1909 Markus, Schlacke, och Maier (2011), s.68.

1910 Dotinga och Trouwborst (2011), s. 38.

Som påpekas av de Santo har Havsmiljödirektivet kritiserats tämligen hårt mot bakgrund av att medlemsstaterna själva ska bestämma vad som är god miljöstatus men mycket av kritiken framfördes när direktivet ännu endast fanns i form av utkast och förslag.<sup>1911</sup> Den slutliga versionen innehåller bilagor som bland annat förtydligar hur ”god miljöstatus” ska tolkas.<sup>1912</sup> I det avseendet är havsmiljödirektivet mycket likt vattendirektivet.

Som nämndes ovan ska en medlemsstat som, mot bakgrund av den inledande bedömningen, anser att vissa kriterier inte är lämpliga för att fastställa god miljöstatus motivera detta. Det finns alltså ett visst krav på medlemsstaterna att i alla fall reflektera över kriterierna. När det gäller indikatorerna finns emellertid inget beslut som anger vilka av de föreslagna indikatorerna som ska användas. För deskriptor 1, biologisk mångfald, finns emellertid ett vägledningsdokument som bland annat anger vilka funktionella organismgrupper och livsmiljöer som bör ingå i bedömningen. Det framgår dock inte av något beslut huruvida samtliga grupper och miljöer ska ingå. För övriga deskriptorer finns inte heller angivet huruvida alla indikatorer som föreslagits av kommissionen ska användas.<sup>1913</sup> Här ligger antagligen direktivets svagaste punkt, nämligen att det för sitt genomförande är helt beroende av att vetenskapen kan utveckla och komma överens om lämpliga metoder (helt enkelt utveckla bra indikatorer) för att verkligen kunna mäta miljöstatus.

Ytterligare en osäkerhet ligger i att det inte finns angivet hur enskilda indikatorer ska vägas samman för att ge en samlad bild av tillståndet inom ett bedömningsområde. Ska till exempel alla indikatorer ges samma vikt vid bedömning av miljötillstånd? Måste god miljöstatus vara uppnådd i samtliga bedömningsområden för att god miljöstatus för ett förvaltningsområde ska vara uppfylld. Gäller *one out-all out* även för havsmiljödirektivet? Eftersom det helt saknas anvisningar för att väga samman indikatorer skulle det kunna hävdas att det innebär att samtliga indikatorer ska nå upp till en viss kvalitet, d.v.s. att direktivets tystnad om regler för sammanvägning i praktiken innebär *one out-all out*.

Ytterligare ett problem – som dessutom, enligt Bertram et al., förefaller vara gemensamt för EU – är att vi vet för lite om möjliga åtgärder för att förbättra den marina miljön. Det handlar även om bristande kunskap kring effektivitet och olika typer av påverkan, liksom om kopplingar mellan det ekologiska och de socio-ekonomiska systemen. Enligt Bertram et al. ökar den bristande kunskapen sannolikheten för att fördelarna med skyddsåtgärder har undervärderats eller inte nämnts i de cost-benefit analyser som gjorts.<sup>1914</sup>

Icke desto mindre ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som behövs för att nå målet och införliva direktivets bestämmelser rättsligt med obestriddigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls. Frågan är om resultatet formulerats så klart och otvetydigt att medlemsstaterna dessutom är förpliktigade att faktiskt uppnå resultatet. Den frågan är inte möjlig att besvara generellt, utan måste hanteras i det specifika fallet och då grundas i en diskussion enligt ovan. Kort sagt, direktivet ställer krav. Resultat ska uppnås. Medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som behövs för att nå det. I vilken omfattning resultatet måste uppnås och vilka

1911 Som exempel på kritiska artiklar avseende att det är medlemsstaterna som ska ta fram innebörden av ”god miljöstatus” nämns Salomon (2006) och (2008).

1912 de Santo (2010).

1913 Se vidare diskussion kring osäkerheter: Havs- och Vattenmyndighetens rapport 2012:20, s.76.

1914 Bertrama et al. (2013).

åtgärder som anses behövliga, blir en framtida bedömningsfråga i en situation då bristande genomförande påstås föreligga.<sup>1915</sup> Vad innebär det då att vidta de åtgärder som behövs? Är det ett lägre krav än ”nödvändiga åtgärder” eller likvärdigt? Är det därmed också nödvändigt? Den engelska versionen använder *necessary measures*, den franska *mesures nécessaires* och den danska *de fornødne foranstaltninger*. Någon nyansskillnad verkar således inte vara avsedd, utan det handlar om nödvändiga åtgärder.

Försämringsförbudet är starkt och det fordras att medlemsstaterna vidtar mer än endast proportionerliga åtgärder. Enligt min mening talar det för att försämringsförbudet utgör ett självständigt krav som måste implementeras. En implementering som kan ske oaktat osäkerheten rörande *one out-all out*, jämför EU-domstolens dom i C-461/13 där en försämring ansågs föreligga även om den inte ledde till en försämring mellan olika klasser (p.70).

### 15.3.1 Miljökvalitetsnormer i IPPC/industriutsläppsdirektivets mening

Enligt havsmiljödirektivet ska medlemsstaterna alltså vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020. Vad som avses med en god miljöstatus ska varje medlemsland fastställa med utgångspunkt i de kvalitativa deskriptorerna samt kommissionens kriterier och indikatorer. Medlemsstaterna fastställer förvisso begreppets innebörd men kravet följer icke desto mindre av EU:s lagstiftning och miljökvalitetskraven ska vara uppfyllda senast en viss tid. Det sagda talar för att det handlar om en miljökvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet. Mot detta talar att ”god miljöstatus” inte endast handlar om att den marina miljön ska vara av viss kvalitet. I begreppet ligger även krav på resursanvändning och förvaltning. För att vara en miljökvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet fordras dessutom att kvalitetskraven ska anges för en viss miljö. Frågan är om den miljö som kvaliteten ska uppnås för är tillräckligt specificerad.

Antagligen har det inte någon större betydelse huruvida det är en sådan norm eller ej. Detta eftersom medlemsländerna är skyldiga att genomföra direktivet vars mål är en god miljöstatus och direktivet föreskriver ett visst sätt att göra det på, nämligen genom att anta mer specificerade miljökvalitetsmål samt genom att utarbeta åtgärdsprogram. Att ett miljökvalitetskrav är en miljökvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet är ju främst av betydelse därför att det kan höja kraven över BAT-nivå beträffande stora anläggningar som provas. Gällande ”god miljöstatus” är det antagligen ett orimligt krav, mot bakgrund av att den geografiska skalan inte är tillräckligt fin för att kunna bedöma en enskild verksamhets påverkan och därmed inte heller vilka krav som behöver ställas (jämför med ramvattendirektivet som handlar om mer avgränsade vattenförekomster).

Medlemsstaterna ska fastställa miljömål med tillhörande indikatorer för varje berörd marin region eller delregion. ”Miljömål” definieras i direktivet som:

[E]tt kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträfvade tillståndet för olika delar av, och belastningar och påverkan på, marina vatten för varje marin region eller delregion.<sup>1916</sup>

1915 Se dock Bjällås och Fröberg (2013) s. 72, som menar att direktivet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att anta åtgärdsprogram som utifrån objektiva grunder är tillräckliga för att säkerställa att målen nås.

1916 MSFD, artikel 3.7.



Definitionen av miljömål i havsmiljödirektivet ligger mycket nära definitionen av miljö-kvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet, med skillnaden att tidsangivelsen saknas. Den kan emellertid läsas in indirekt, eftersom miljömålen syftar till att nå god miljöstatus och god miljöstatus ska nås senast år 2020. Det innebär i sin tur att de definierade miljömålen antagligen bör betraktas som miljö-kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening.

# 16. SVERIGES IMPLEMENTERING

I Havsmiljöförordningen<sup>1917</sup> delas Sverige upp i två marina delregioner, Nordsjön och Östersjön. Gränsen mellan förvaltningsområdena är placerad i Öresund utefter Öresundsbronns sträckning.<sup>1918</sup> HaV utpekas som den myndighet som är ansvarig för havsmiljöförvaltningen.<sup>1919</sup> Det är också HaV som får meddela föreskrifter enligt förordningen.<sup>1920</sup>

## 16.1 Marin strategi

Det är HaV som ansvarar för havsmiljöförvaltningen i de sexåriga förvaltningsperioder och som ska genomföra de fem steg som tillsammans utgör en marin strategi.<sup>1921</sup> De fem stegen är följande.

1. Göra en inledande bedömning av miljötillstånd och en social och ekonomisk analys av nyttjandet av havet.
2. Fastställa vad som kännetecknar god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön.
3. Ta fram miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.
4. Fastställa och genomföra miljöövervakningsprogram 2014.
5. Fastställa åtgärdsprogram 2015 och påbörja genomförandet av åtgärdsprogrammen 2016.

Havsmiljöförordningen förskriver att HaV ska planera sitt arbete så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av havsmiljöförvaltningen. Detta ska ske genom att HaV samråder med berörda myndigheter och kommuner samt med organisationer, verksamhetsutövare och andra enskilda innan myndigheten avslutar en inledande bedömning, beslutar att meddela föreskrifter om vad som kännetecknar en god miljöstatus eller beslutar om andra miljö kvalitetsnormer, beslutar ett övervakningsprogram eller ett åtgärdsprogram. Därtill finns ett generellt krav på deltagande för det fall HaV beslutar i andra frågor av stor betydelse enligt havsmiljöförordningen.<sup>1922</sup>

Sveriges marina strategi presenteras i HaV rapport 2012:19, *God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön*. Det tre första stegen redovisades i två delrapporter från HaV. *God havsmiljö 2020*, Del 1: *Inledande bedömning* och Del 2: *God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer*. Miljömålen och vad som kännetecknar god miljöstatus fastställs i föreskriftsform.<sup>1923</sup>

God miljöstatus är det önskade tillståndet i miljön och ska fastställas med hänsyn till

---

1917 SFS 2010:1341.

1918 HVMFS 2012:18; Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön, 1 §.

1919 Havsmiljöförordning (2010:1341) 8 §.

1920 Havsmiljöförordning (2010:1341) 10 §.

1921 Havsmiljöförordning (2010:1341) 9 §.

1922 Havsmiljöförordning (2010:1341) 10 §.

1923 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 12.

direktivets deskriptorer. I Sveriges implementering har god miljöstatus fått utgöra en övergripande miljö kvalitetsnorm för Nordsjön respektive Östersjön. Havsmiljödirektivet anger en rad kriterier som ska tas hänsyn till när god miljöstatus formuleras och dessa måste beaktas. För att sedan kunna bedöma huruvida det önskade tillståndet är uppnått, krävs indikatorer och gränsvärden som anger vilken miljö kvalitet och vilken nivå av påverkan som är förenlig med god miljö status. Om den inledande bedömningen indikerar att miljöns status inte är god ska medlemsstaterna ta fram miljö mål enligt havsmiljödirektivet. Som nämndes ovan innebär miljö målen ett kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträfvade tillståndet i den marina miljö n. Sverige har valt att införa miljö målen i form av miljö kvalitetsnormer (enligt 5 kap. miljö balken). Miljö kvalitetsnormerna ska fungera som verktyg för att upprätthålla eller nå god miljö status för Nordsjön och Östersjön.<sup>1924</sup>

### 16.1.1 Steg 1: inledande bedömning

Det är HaV som ska se till att den inledande bedömningen av havsmiljö n i Nordsjön och Östersjön görs.<sup>1925</sup> Den ska göras i enlighet med vad som föreskrivs i Havsmiljö förordningen och havsmiljö direktivet och ska, enligt Havsmiljö förordningen, omfatta följande.<sup>1926</sup>

1. Analys av havsområdets grundläggande egenskaper och förhållanden.
2. Analys av det aktuella miljö tillståndet i havsområdet.
3. Analys av de viktigaste kvalitativa och kvantitativa faktorer, märkbara trender och mänskliga aktiviteter som påverkar miljö tillståndet i havsområdet.
4. Ekonomisk och social analys av nyttjandet av havsområdet samt de kostnader som en försämring av havsområdets miljö er medför.

HaV har baserat den inledande bedömningen på underlag från svenska universitet, forskningsinstitut, myndigheter, konsulter och publicerade resultat från projekt som drivits av HELCOM, OSPAR samt projektet HARMONY där Danmark, Sverige, Norge och Tyskland deltagit för att ta fram underlag om östra Nordsjön.<sup>1927</sup> I vissa fall har HaV varit tvungen att ta fram nya underlag men ibland har det inte varit möjligt att göra på grund av den relativt snäva tidsfristen för att få klart den inledande bedömningen. Den marina strategins första delrapport innehåller därför också bristanalyser som pekar ut behov av framtida informations- och kunskapsinhämtning.

#### 16.1.1.1 Grundläggande förhållanden

HaV redovisar i den marina strategin, under ”grundläggande egenskaper”, fysiska och kemiska förhållanden, livsmiljö er och biologiska förhållanden.

Enligt HaV är alla de fysiska och kemiska förhållanden som redovisas viktiga för att beskriva vad som är karakteristiskt för både vattenmassan och bottenarna, liksom för bedömningarna av arter, biologiska samhällen, livsmiljö er och för ekosystemen som hel-

1924 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 14.

1925 Havsmiljö förordningen (2010:1341) 13 §

1926 Havsmiljö förordningen (2010:1341) 14 och 15 §§ hänvisar till tabellerna 1 och 2 i MSFD:s bilaga III.

1927 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, sammanfattningen.

het. För att kunna skilja naturliga variationer från de förändringar som beror på mänsklig påverkan framhåller HaV vikten av att förstå de naturliga variationerna i kemiska och fysiska förhållanden, liksom klimatvariationer. Därtill kommer att vissa fysiska och kemiska parametrar kan påverkas direkt av olika belastningar; till exempel kan bottnarnas topografi och djupförhållanden påverkas av fysisk förlust och fysiska skador.<sup>1928</sup>

Hydrografiska förhållanden som redovisas är salthalt, temperaturförhållanden, blandningsförhållanden, vågor, strömmar, uppvällning, isutbredning och grumlighet. Därtill redovisas pH. Beträffande livsmiljöer beskrivs de dominerande livsmiljöerna på havsbotten och i vattenmassan. Det handlar om att beskriva bottenar med avseende på djup och vattenmassa – om livsmiljöerna för marina arter (däggdjur)<sup>1929</sup>, utsjöbankar, fiskefria områden<sup>1930</sup> och Kosterhavets nationalpark. I den marina strategins kapitel om biologiska förhållanden beskrivs olika biologiska samhällen och funktionella grupper. De dominerande livsmiljöer som beskrivs i avsnittet är den fria vattenmassan (pelagiska habitat) och olika typer av bottenar (hårdbottenhabitat och mjukbottenhabitat)<sup>1931</sup>. När det gäller biologiska förhållanden beskrivs dessa. Det handlar om växtplankton (och klorofyllhalt), djurplankton, makroalger och gömfröiga växter, ryggradslösa bottendjur, fisk, marina däggdjur och havsfåglar.

I den inledande bedömningen gjordes inte bedömningar av miljötillståndet med användning av indikatorer för god miljöstatus. Detta eftersom det inte fanns en fullständig uppsättning indikatorer för att göra bedömningen.<sup>1932</sup> I den inledande bedömningen har istället gjorts en bedömning av huruvida miljötillståndet är förändrat eller påverkat. Resultatet talar, enligt HaV, till övervägande del för att tillståndet inte är det önskade. Detta stämmer också med de bedömningar som gjorts av de nationella miljö kvalitetsmålen som berör den marina miljön. Bäst ser situationen ut i Bottenviken, men å andra sidan är bristerna i dataunderlaget störst där.<sup>1933</sup>

### 16.1.1.2 Aktiviteter som behöver och värderar havet men belastar det

Den maritima sektorn har i den marina strategin definierats som aktiviteter och sektorer som är beroende av havet för sin verksamhet. Det handlar bl.a. om direktanvändare som drar ekonomisk nytta av sin användning av havet. Som undersektorer i den marina sektorn identifierades följande.<sup>1934</sup>

- Sjöfart
- Hamnar

1928 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 29.

1929 Sverige har åtta områden som rapporterats som MPA (marine protected areas) till OSPAR och ytterligare ett som nyligen föreslagits. Samtliga dessa är också Natura 2000-områden enligt Livsmiljödirektivet. Sverige har rapporterat 28 områden till HELCOM som *BSPA-områden* (Baltic Sea Protected Areas). Av dessa ligger åtta i delregionen Nordsjön och fem av dem har också rapporterats till OSPAR. Av de 28 områdena är det tio stycken som idag inte har ett heltäckande skydd enligt miljöbalken.

1930 Efter uppdrag från regeringen inrättade Fiskeriverket sex *fiskefria områden*, tre i Västerhavet och tre i Östersjön. I dessa områden regleras fisket genom zoner av fiskebestämmelserna så att i vissa områden tillåts inte fiske alls medan i andra delar regleras fisket delvis.

1931 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s.58.

1932 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 190 f.

1933 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 190 f.

1934 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 196.

- Farleder
- Fiske
- Vattenbruk
- Båtliv
- Marinor
- Energi
- Industri med direkt belastning till havet
- Marin turism och rekreation
- Gruvdrift (täktverksamhet)
- Översvämningsskydd
- Byggnation och markanvändning
- Tätorter
- Försvarsverksamhet
- Museer, utbildning

Härtill kommer icke-kommersiella nyttor, direkta och indirekta användarvärden samt icke-användarvärden. Direkta användarvärden innebär en direkt kontakt med ekosystemet snarare än genom de tjänster som det tillhandahåller. Användandet kan ha konsumtions-syfte som vid fiske eller skogsbruk, men kan också vara exempelvis för rekreation eller utbildning, utan konsumtions-syfte. Indirekta användarvärden kan härledas till tjänster som tillhandahålls av ekosystemet, t.ex. naturens förmåga att lindra effekterna från övergödning, och därmed förbättra vattenkvaliteten, eller havets förmåga att lagra koldioxid och därmed lindra climateffekterna.<sup>1935</sup> Icke-användarvärden förknippas med den nytta som människor tillskriver blotta vetskapen om att ett visst ekosystem upprätthålls.<sup>1936</sup>

Omsättningen för de maritima aktiviteterna uppgick enligt den marina strategin till totalt 329,6 miljarder kr för 2009 (inklusive omsättningen för kustnära industri och kärnkraftsproduktion). Det innebär att den maritima sektorns omsättning motsvarar totalt 5,2 procent av näringslivets totala omsättning (exklusive finansiella tjänster). Aktiviteter med störst ekonomisk omsättning finns inom den kustnära tillverkningsindustrin, som bl.a. innefattar raffinaderier, pappers- och stålindustri, samt transportsektorn med sjöfart och hamnar. Fisket utgör endast 0,4 procent av den maritima sektorns omsättning, men är en sektor med lokalt stor betydelse för försörjning och arbetstillfällen. Utöver de kommersiella nyttorna från den maritima sektorn generar också havet stora icke-kommersiella användarvärden inom t.ex. marin rekreation och friluftsliv.<sup>1937</sup>

När det gäller belastningar på miljötillståndet har den inledande bedömningen fokuserat

1935 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 219.

1936 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 22.

1937 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 300.

på rent maritima aktiviteter och verksamheter samt belastningen från inlandsaktiviteter och kustnära industri, dvs. verksamhet som bedömts innebära en direkt belastning på den marina miljön. I den marina strategin har sådana verksamheter identifierats som de anläggningar inom vissa branscher<sup>1938</sup> som är belägna inom fem kilometer från strandlinjen. I strategin poängteras dock att det behöver utarbetas en bättre definition av ”kustnära”<sup>1939</sup>.

Den påverkan som hanteras i den marina strategin handlar om fysisk förlust (kvävning och tillslutning), fysiska skador (förändring i igenslamning, abrasion genom trålning och selektiv utvinning av icke levande resurser), övriga former av fysisk störning som undervattensbuller och marint avfall, påverkan på naturliga hydrologiska processer (det handlar bl.a. om farliga ämnen, aktuella förhållanden och naturlig variation och tillförsel av farliga ämnen), näringsämnen och syreförhållanden, tillförsel av näringsämnen och organiskt material, biologiska störningar, tillförsel av patogena organismer, främmande arter, selektivt uttag av arter (inklusive icke-mål arter), biologiska samhällen och funktionella grupper samt kumulativ mänsklig påverkan och effekter. Den specifika påverkan som HaV har identifierat som mest allvarlig är:

- Selektivt uttag av fiskarter, dvs. att man genom trålning och garnfiske påverkar sammansättningen vad gäller arter och åldersgrupper av fisk.
- Tillförsel av organiskt material och näringsämnen kväve och fosfor.
- Tillförsel av icke-syntetiska giftiga ämnen såsom bly, kadmium och kvicksilver.

Aktiviteter som på ett betydande sätt bidrar till belastning och påverkan på den marina miljön är landbaserade aktiviteter såsom jordbruk och industri samt fiske och sjöfart. Utöver de fundamentala ekosystemtjänsterna (exv. klimatreglering) så är dessa aktiviteter också beroende av ekosystemtjänster som minskad övergödning samt utrymme och vattenvägar. De främsta belastningarna på den marina miljön utgörs av biologiska störningar, fysisk påverkan, tillförsel genom förorenande ämnen samt näringsämnen. De påverkar de flesta marina ekosystemtjänsterna på ett betydande sätt.<sup>1940</sup>

### 16.1.1.3 Ekosystemtjänster som speglar belastningarnas effekter

De belastningstyper som, enligt den marina strategin, bedöms medföra störst påverkan på de marina ekosystemen är fiske, vattenbruk, sjöfart, hamnar, aktiviteter i inlandet, marin turism och kustnära industri.<sup>1941</sup> Den fortsatta analysen i strategin, sedan dessa belastningar identifierats, fokuserar på att koppla belastningsaktiviteterna till relevanta deskriptorer och kriterier för god miljöstatus samt till de ekosystemtjänster som befunnits nödvändiga för de identifierade aktiviteterna eller som påverkas av dem.<sup>1942</sup> Sammanfattningsvis bedöms ekosystemtjänsterna *biologisk mångfald*, *minskad övergödning* och *estetiska värden* vara mest relevanta för en fördjupad studie. Bedömningen baserades på deras betydelse för de

1938 Branscherna är: massa-, pappers- och pappersvaruindustri, raffinaderier, kemi- och läkemedelsindustri samt stål- och metallverksindustrin.

1939 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 28.

1940 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 300.

1941 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 225.

1942 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 225.

mänskliga aktiviteterna i Östersjön och Nordsjön samt vilka belastningar som bedöms hota sagda ekosystemtjänsters fortsatta funktion.<sup>1943</sup> Dessa ekosystemtjänster ansågs därmed vara de mest representativa för att spegla belastningarnas effekter. Därefter valdes indikatorer för dessa ekosystemtjänster, nämligen följande.<sup>1944</sup>

- ”Biologisk mångfald” bedömdes vara närmast kopplad till deskriptor ”D1 – biologisk mångfald” men också ha stor betydelse för ”D2-främmande arter”, ”D4 – marina näringsvävar”, ”D6 – havsbottnens integritet” samt ”D8 – förorenande ämnen”.
- ”Minskad övergödning” bedömdes främst kopplad till deskriptor ”D5 – Övergödning” men även till ’D3 – Populationer av kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur’
- ”Estetiska värden” bedömdes främst vara kopplad till ’D8 – Förorenande ämnen’ och ”D10 – Marint avfall” men också till ”D1 – Biologisk mångfald” och ”D5 – Övergödning”.

Sammanfattningsvis handlar det alltså om följande deskriptorer:

- D1 – biologisk mångfald
- D2 – främmande arter
- D3 – populationer av kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur
- D4 – marina näringsvävar
- D5 – övergödning
- D6 – havsbottnens integritet
- D8 – förorenande ämnen
- D 10 – marint avfall

Indikatorer för samtliga deskriptorer kommer inte att redovisas utan deskriptorn D1-biologisk mångfald får exemplifiera. För att beskriva deskriptorn ”D1 – biologisk mångfald” valdes följande indikatorer ut.<sup>1945</sup>

- **Utbredningsområde.** Den svenska indikatorn för utbredningsområde är ”utbredning av tumlare - observationer från fartyg.”<sup>1946</sup>
- **Populationens abundans och/eller biomassa, enligt det som är lämpligt.** De svenska indikatorerna är;
  - \* Abundans av tumlare
  - \* Abundans av övervintrande sjöfåglar
  - \* Abundans av häckande sjöfåglar

1943 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 236.

1944 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 237.

1945 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 244.

1946 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 245.

- \* Abundans/biomassa av nyckelart av fisk<sup>1947</sup>
- **Tillståndet för typiska arter och samhällen.** De svenska indikatorer som ska beskriva detta är:
  - \* Storleksstruktur i fisksamhället
  - \* Andelen stora individer i fisksamhället i utsjövatten
  - \* Bottenfaunaindex för kustvatten (BQI)
  - \* Bottenfaunaindex för utsjövatten (BQI)<sup>1948</sup>
- **Relativ abundans eller biomassa, enligt det som är lämpligt.** Den svenska indikator som ska beskriva detta är ”abundans/biomassa av viktiga funktionella grupper av fisk”.<sup>1949</sup>
- **Fysikaliska, hydrologiska och kemiska förhållanden.** I nuläget finns ingen fungerande svensk indikator för att beskriva dessa förhållanden.<sup>1950</sup>

För att beskriva deskriptorn ”D5 – övergödning” valdes följande indikatorer ut.

- **Koncentrationen näringsämnen i vattenpelaren.** De svenska indikatorer som ska beskriva koncentrationen näringsämnen i vattenpelaren är:
  - \* Koncentrationer av kväve och fosfor i kustvatten
  - \* Koncentrationer av kväve och fosfor i utsjövatten
- **Förändringar i den floristiska artsammansättningen såsom kvoten mellan diatomer och flagellater, skiften från bentisk till pelagisk såväl som störande/giftiga algblomningar (t.ex. cyanobakterier) orsakade av mänsklig verksamhet.** Giftiga algblomningar mäts ofta utifrån den ackumulerade mängden cyanobakterier i ytvattnet. Eftersom blomningar av cyanobakterier kan följas via satellit finns det mycket storskalig information som beskriver utbredning och varaktighet. När det gäller marin turism och rekreation skulle det vara mer relevant att utvärdera de algblomningar som har direkt påverkan på stränder. Detta är emellertid svårt då satelliterna har svårt att skilja mellan vegetation på land och blomningar i vattnet. För närvarande saknas data för att ge en övergripande bild över hur algblomningarna faktiskt påverkat stränderna. För närvarande finns ingen svensk indikator för att beskriva nämnd indikator.<sup>1951</sup>

1947 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 246.

1948 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 246.

1949 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 247.

1950 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 248.

1951 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 249.



För att beskriva deskriptorn ”D8 – förorenande ämnen” valdes indikatorn **förekomst, källa och omfattningen av betydande akuta föroreningshändelser**. Indikatorer för dessa är antal upptäckta olagliga utsläpp av olja och oljeliknande produkter per år<sup>1952</sup>.

För att beskriva deskriptorn ”D 10 – marint avfall” har **trender för mängden avfall som spolats upp på land eller deponeras längs kusten**, inbegripet analys av avfallsets sammansättning, rumsliga fördelning och, där det är möjligt, ursprung bedömts som relevant.

De svenska indikatorer som ska beskriva detta är följande.<sup>1953</sup>

- \* Mängd avfall på referensstränder
- \* Mängd avfall på havsbotten

Sammanfattningsvis bedömdes statusen på ekosystemtjänsten *biologisk mångfald* vara otillräcklig för Nordsjön och Östersjön. Grunden för bedömningen är observationer som indikerar att det pågår en alarmerande snabb förlust av biologisk mångfald. Mot bakgrund av det har statusen för ekosystemtjänsten biologisk mångfald skattats till att vara moderat samtidigt som nivån av hot mot ekosystemtjänsten bedöms vara hög. Därtill bedömdes flera marina arter vara hotade.<sup>1954</sup>

Statusen på ekosystemtjänsten *minskad övergödning* bedömdes vara god i Östersjön och i Nordsjön, med argumenten att mänskliga aktiviteter inte påverkar tillgången till minskad övergödning och att de organismer som tar hand om överskottet av näringsämnen för närvarande inte är hotade. Vad som talar emot denna slutsats är de påtagliga övergödningseffekter, som exempelvis återkommande blomningar av cyanobakterier, som visar att ekosystemens förmåga att hantera de nuvarande koncentrationerna av näringsämnen inte är tillräcklig för samhällets behov. Av den marina strategin framgår att statusen på ekosystemtjänsten minskad övergödning antagligen skulle vara bättre om populationen toppredatorer (t.ex. torsk) i den marina näringsväven kunde återställas till avsevärt högre nivåer än nuvarande. Som exempel nämns att ett ekosystem i Östersjön, som på grund av övergödning och överfiske av torsk domineras av sillarter, skulle drabbas av ett förvärrat tillstånd med avseende på övergödning. Slutsatsen blir att tillgången på minskad övergödning i nuläget inte är tillräcklig för att effekterna från övergödningen ska kunna betraktas som acceptabla. Statusen för minskad övergödning uppskattas vara otillräcklig för både Östersjön och Nordsjön.<sup>1955</sup>

Ekosystemtjänsten *Eстетiska värden* innebär tillhandahållandet av för människan estetiska värden som exempelvis skönhet men också tystnad. Rent vatten, en mångfald av både djur- och växtarter, en känsla av renhet och tystnad är viktiga attribut. Utöver marint avfall och effekter från övergödning utgör även havsbaserade vindkraftsparker, stranderosion, oljespill och tillbakagång av värdefulla arter andra faktorer som bedöms ha en negativ effekt på de estetiska värdena. Enligt den marina strategin har den övergripande statusen på estetiska värden bedömts vara moderat på grund av den omfattande exploatering som pågår i många kustområden. Det förekommer dock stora lokala skillnader. Med tanke på resonemanget om marint avfall skattas statusen på estetiska värden till lokalt otillräcklig i både Östersjön och Nordsjön. När det gäller oljespill finns det också en tidsaspekt att beakta, eftersom

1952 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 251.

1953 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 252.

1954 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 248.

1955 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 249.

effekterna på de estetiska värdena från ett oljeutsläpp kan förväntas försvinna efter sanering, eller genom naturliga processer som utspädning och nedbrytning.<sup>1956</sup>

Det nuvarande tillståndet för samtliga dessa tre ekosystemtjänster bedömdes alltså som otillräckligt eller lokalt otillräckligt för såväl Östersjön som Nordsjön. Om utvecklingen fortsätter på samma sätt som nu till 2020 eller 2050, var bedömningen att tillgången till tjänsterna kommer att minska. Därmed bedömdes även ekosystemtjänsternas fortsatta utveckling som otillräcklig eller lokalt otillräcklig. Detta förväntas påverka alla framtida aktiviteter i samhället som är beroende av dessa ekosystemtjänster, både kommersiella och icke-kommersiella.<sup>1957</sup>

#### 16.1.1.4 Drivkrafter och styrmedel

I den marina strategin beskrivs ett referensscenario för perioden fram till 2020 och 2050. Scenariot består av bedömningar dels av olika drivkrafter (sektorer och aktiviteter) utveckling under den aktuella perioden, dels av bedömningar av hur drivkrafterna påverkar miljöbelastningarna. Härvid beaktas även den befintliga lagstiftningens effektivitet.<sup>1958</sup> Vidare bedöms konsekvensen av drivkrafternas och belastningarnas utveckling på deskriptorerna och indikatorerna för god miljöstatus samt för de berörda ekosystemtjänsterna.<sup>1959</sup>

HaV:s analys visar på såväl direkta som indirekta drivkrafter för miljöbelastningarna. Direkta drivkrafter är de drivkrafter som ger en direkt påverkan på miljön, exempelvis industriell produktion eller resursuttag. Indirekta drivkrafter är bakomliggande motiv och strukturer som konsumtionsmönster, ekonomisk utveckling eller teknikutveckling. Den sociala analysen indikerar att för flera viktiga miljöproblem spelar de indirekta drivkrafterna en avgörande roll. Indirekta drivkrafter bakom miljöbelastning i Sverige kan vara konsumenter som efterfrågar vissa typer av livsmedel eller politiska processer på internationell nivå.<sup>1960</sup> I den marina strategin poängterar HaV att i en mer detaljerad styrmedelsanalys så skulle fler faktorer med betydelse för ett styrmedels effektivitet behöva beaktas. Exempel på sådana faktorer anges vara huruvida styrmedlet bygger på att skapa incitament för ett visst agerande på frivillig basis, eller om det bygger på så kallade *command and control*. Vidare om styrmedlet utformats som riktlinjer/åtgärdsprogram, om det är juridiskt bindande<sup>1961</sup> eller om det bygger på frivilliga åtaganden och, inte minst, i vilken omfattning efterlevnaden av överenskomna regleringar kontrolleras.<sup>1962</sup> Analysen av styrmedel utgår från vissa störningar, nämligen oljespill, tillförsel av farliga ämnen, luftföroreningar, avlopp, marint avfall, introduktion av främmande arter, re-

1956 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 253.

1957 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 300.

1958 Det bör poängteras att effektivitetsbegreppet inte problematiseras nämnvärt i sammanhanget, men det får förmodas att det som åsyftas är lagstiftningens förmåga att dämpa drivkrafter med negativ påverkan på tillgången på aktuella ekosystemtjänster inom referensscenariot.

1959 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 254.

1960 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 300.

1961 Vad som kan anses juridiskt bindande hänger samman med att en bestämmelse har en rättsföljd som är möjlig att genomdriva med myndigheters hjälp.

1962 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 259. Mot bakgrund av att regelsystemet i slutändan handlar om att påverka miljötilståndet anser jag det vore lämpligt att även beakta faktorer som huruvida regleringen är av aktörs- eller reaktörsrelaterad karaktär och i vad mån den reaktörsrelaterade regleringen operationaliserats.

glering av fisketryck och buller.<sup>1963</sup> De generella slutsatser som dras i strategin är bland annat följande.

Den snabba kontinuerliga tillväxten inom transportsektorn är en av de mest betydande drivkrafterna. Tillväxten förefaller inte heller påverkas av befintlig miljölagstiftning. Den maritima transportsektorn omgärdas nästa uteslutande av internationell lagstiftning och alternativ i form av nationell sektorsspecifik lagstiftning saknas; dock kan incitamentsbaserade frivilliga system vara effektiva. Inom vissa områden är arbetet med styrmedel mer intensivt än andra. Det finns exempelvis mycket lagstiftning som hanterar oljespill medan det huvudsakligen saknas styrmedel för att hantera belastningen från vattenbruk. Det förekommer mycket överlapp mellan olika grupper av styrmedel. Det finns exempelvis mycket internationell, regional och nationell lagstiftning i anslutning till operationella läckage av olja från den maritima transportsektorn (i mindre omfattning när det gäller oljeutsläpp i samband med olyckor) men, eftersom mycket av den internationella och regionala lagstiftningen är implementerad i nationell lagstiftning kan den sammanlagda mängden styrmedel ge en överdriven bild av verkliga mängden styrmedel på området.<sup>1964</sup>

Sammanfattningsvis påverkas fisk framför allt av biologisk störning (uttag av fisk), men även av fysisk störning (buller, muddring och dumpning) och indirekt genom tillförsel av näringsämnen.<sup>1965</sup> I kontrast till den sedan länge etablerade lagstiftningen på oljespillsområdet är bestämmelserna som omgärdar regleringen av fisketryck relativt nya. Eftersom tillsyn endast sker sporadiskt, är det enligt HaV svårt att utvärdera deras effektivitet. Vidare är bestämmelserna mycket komplicerade, vilket gör det svårt att utvärdera nettoeffekter av exempelvis kvoter, fångstbegränsningar, kapitalrestriktioner och viljan hos nationella myndigheter att genomdriva bestämmelserna. I teorin kan de befintliga styrmedlen leda till en minskning av fisketrycket men den politiska viljan hos EU:s medlemsstater kommer avgöra hur effektiva de blir i realiteten. Det är därmed svårt att bedöma huruvida befintliga styrmedel kommer att leda till att god miljöstatus uppnås.<sup>1966</sup>

Undervattensljud antas påverka marina däggdjur och fisk. Samtidigt är undervattensbuller den belastning som man vet minst om idag, både när det gäller förekomst av ljud av olika frekvenser och när det gäller vilka effekter det har. Det finns idag ingen löpande övervakning av undervattensbuller. Sjöfart anses vara den största källan till undervattensbuller. Även fiske, militär aktivitet, seismiska undersökningar, konstruktionsarbeten och vindkraftverk i drift kan bidra till störningar.<sup>1967</sup> I den marina strategin saknas information om styrmedel mot buller, eftersom detta problem bedömts vara relativt obetydligt. Buller uppges kunna ha en negativ inverkan på upplevelsen av båtliv.<sup>1968</sup> Problemet med buller har emellertid lett till att Länsstyrelsen i Västra Götaland inrättat så kallade hänsynsområden med hänvisning till 7 kap. 1 § miljöbalken.<sup>1969</sup> Bullerproblematiken berörs endast indirekt och enligt HaV kan framtida regleringar komma att förstärka de befintliga styrmedlen. Eftersom det i nuläget inte finns någon lagstiftning

1963 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 259 f.

1964 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 255 f.

1965 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 105 f.

1966 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 260. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 260.

1967 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 134.

1968 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 256.

1969 Se t.ex. Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut av den 18 maj 2009, dnr. 501-40604-2009.

som riktar sig direkt mot buller i havet är framtida skattningar av samhällets kostnad för detta miljöproblem osäker.<sup>1970</sup>

Allt mer uppmärksamhet har under de senaste åren riktats mot utsläpp till luft från maritima transporter och hamnaktiviteter, energisektorn, fiskerinäring och vattenbruk samt marin turism och rekreation.<sup>1971</sup> Utsläppen av föroreningar till luft är idag så stora i vissa svenska hamnar att miljökvalitetsnormerna överskrids, vilket kan få konsekvenser för framtida expansionsmöjligheter i berörda hamnar. De relativt nya miljökvalitetsnormerna för luft förväntas minska svavelinnehållet i bränslen och därmed minska atmosfärisk deposition. Enligt HaV bedöms den nuvarande lagstiftningen på området vara tillräcklig.<sup>1972</sup>

På grund av övergödningen har mängden styrmedel riktade mot hanteringen av avlopp ökat under senare år. Problemet med avlopp är relevant för flera drivkrafter, exempelvis båtliv, fritidsbebyggelse, fiskerinäringen och transportsektorn och, givet problemets omfattning (nästan alla drivkrafter bidrar till belastning inom området), görs i den marina strategin bedömningen att de existerande styrmedlen på området är otillräckliga, och att ytterligare styrmedel krävs för att god miljöstatus ska kunna uppnås.<sup>1973</sup> Ett antal styrmedel riktar sig, enligt HaV, mot problemet med marint avfall. Deras effektivitet förefaller dock vara begränsad.<sup>1974</sup> Som trolig anledning till den bristande effektiviteten anges brist på förståelse för hur styrmedlen ska tillämpas inom olika sektorer. Den nuvarande lagstiftningen på området bedöms i alla fall vara otillräcklig och ytterligare styrmedel bedöms behövas för att god miljöstatus ska kunna uppnås.<sup>1975</sup>

### 16.1.1.5 Bristanalys

Havsmiljödirektivets krav innebär i vissa fall att nya underlag måste tas fram, vilket inte alltid varit möjligt att göra i tid för den inledande bedömningen. Den marina strategin innehåller därför bristanalyser som pekar ut behov av framtida informations- och kunskapsinhämtning. När det gäller kunskapsunderlaget i den inledande bedömningen har direktivets krav inte kunnat uppfyllas på alla områden i den första förvaltningsperioden. En annan brist är att tillämpbara gränsvärden saknas för flera av de indikatorer som föreslås för bedömning av miljöstatus. I båda delrapporterna har luckor i såväl underlagsmaterialet som i metoderna för bedömning identifierats, så att bristerna kan åtgärdas om det är motiverat.<sup>1976</sup>

1970 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 260.

1971 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 255.

1972 Resonemanget i rapporten är svårt att följa eftersom möjligheterna att ställa krav på svavelinnehållet i bränsle med miljökvalitetsnormer som rättslig grund är synnerligen begränsade. Detta eftersom miljökvalitetsnormer främst genomdrivs med hjälp av tillsyn och tillstånd enligt miljöbalken eller planläggning enligt PBL medan svavelinnehållet i marint bränsle främst regleras genom MARPOL. Se dock MÖD 2006:28 (Helsingborgs hamn) där ett tillsynsinskrivande varigenom båtarna förelades installera viss teknisk utrustning ansågs befogat eftersom miljökvalitetsnormen för kväve riskerade att överskridas. Viktigt att poängtera i det sammanhanget är att dessa båtar gick i hamn; de rörde sig alltså på sådant inre vatten där hamnstaten har full jurisdiktion (se UNCLOS). Att genomdriva motsvarande förelägganden beträffande svavelinnehåll i bränsle kan möjligen låta sig göras för båtar som just går i hamn; risken finns emellertid också att aktuella båtar väljer att inte gå i hamn utan går förbi (och gör utsläppen) men lossar någon annanstans.

1973 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 260.

1974 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 256.

1975 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 260.

1976 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 15.

### 16.1.2 Steg 2: fastställa vad som avses med god miljöstatus

Som beskrivs ovan följer av havsmiljödirektivets övergripande definition av god miljöstatus att det är ett tredelat angreppssätt. Det handlar dels om att skydda och bevara de marina ekosystemens komponenter och funktioner, dels om att användningen av den marina miljön ska befinna sig på en nivå som är hållbar, dels om att god miljöstatus ska uppnås genom en adaptiv förvaltning baserad på ekosystemansatsen. Det är HaV som, sedan den samrått med berörda myndigheter och kommuner samt med organisationer, verksamhetsutövare och andra enskilda, ska meddela föreskrifter om vad som kännetecknar en god miljöstatus.<sup>1977</sup> Enligt HaV är det centralt för tolkning och genomförande av havsmiljöförordningen att god miljöstatus är ett tillstånd där användning av den marina miljön befinner sig på en nivå som är hållbar och att god miljöstatus ska uppnås genom en adaptiv förvaltning och vara baserad på ekosystemansatsen.<sup>1978</sup>

#### 16.1.2.1 God miljöstatus

Det är havsmiljöförvaltningen som ska innebära att en god miljöstatus upprätthålls eller nås i Nordsjön och Östersjön.<sup>1979</sup> En del av ”god miljöstatus” är alltså det önskade tillståndet i miljön. Det är havsmiljöförvaltningen som ska leda dit.

När den inledande bedömningen är gjord ska varje medlemsstat fastställa vad som är en god miljöstatus, genom att utgå från den inledande bedömningen. Ett antal förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus i de marina vattnen ska fastställas för varje berörd marin region eller delregion. Beskrivningen av vad som är en god miljöstatus ska göras utifrån de elva kvalitativa deskriptorerna samt de kriterier som kommissionen angett. Således ska HaV, med stöd i kvalitetsbeskrivningarna i bilaga I till havsmiljödirektivet och kommissionens beslut om kriterier och metodstandarder, slå fast vad som kännetecknar en god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön.<sup>1980</sup>

I Sverige har god miljöstatus formulerats för samtliga de 29 kriterier som ska beaktas enligt kommissionens beslut och dessa kvalitativa beskrivningar anger vad som kännetecknar god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön.<sup>1981</sup> För att sedan kunna bedöma om det önskade tillståndet är uppnått används indikatorer och gränsvärden. Dessa anger vilken miljö kvalitet och nivå av påverkan som är förenlig med god miljöstatus, och används således som ett slags mätinstrument.<sup>1982</sup> De kan användas som verktyg för att följa utvecklingen av miljötillståndet och effekter av åtgärder i havsmiljön.<sup>1983</sup> När HaV fastställer vad som kännetecknar en god miljöstatus ska hänsyn tas till fysikalisk-kemiska förhållanden, livsmiljöer, biologiska förhållanden och hydromorfologi och andra relevanta förhållanden som anges i tabell 1 i bilaga III till havsmiljödirektivet samt de faktorer i fråga om belastning och påverkan som anges i tabell 2 i bilaga III till havsmiljödirektivet.<sup>1984</sup>

Enligt HaV har det inte varit möjligt att klassificera miljötillståndet i den inledande bedömningen 2012 eftersom förhållandena, liksom indikatorer och gränsvärden, tagits

1977 Havsmiljöförordning (2010:1341) 9, 10, 17 -20 §§.

1978 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 15.

1979 Havsmiljöförordning (2010:1341) 17 §.

1980 Havsmiljöförordning (2010:1341) 18 §.

1981 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20 sammanfattningen.

1982 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 14 f.

1983 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, sammanfattningen.

1984 Havsmiljöförordning (2010:1341), 18 §.

fram parallellt med att den inledande bedömningen genomfördes. Tanken är att man i nästa förvaltningsperiod ska kunna göra en bedömning som baseras på definitionen av god miljöstatus och de indikatorer som presenteras i den marina strategins andra del, *God havsmiljö 2020*, Del 2.<sup>1985</sup> Det är 37 nationella indikatorer som presenteras här. Valet av indikatorer har enligt HaV utgått från kopplingen till belastningarna som i den inledande bedömningen bedömdes ha stor negativ påverkan på ekosystemet. Indikatorerna berör påverkan och belastning på miljön, i form av tillförsel av näringsämnen och farliga ämnen, samt biologisk och fysisk störning av miljön.<sup>1986</sup>

### 16.1.2.2 Hänsyn till fortsatt tillämpning av befintliga miljömål

Havsmiljödirektivet föreskriver att medlemsstaterna, när de utformar mål och indikatorer, ska ta hänsyn till fortsatt tillämpning av tillämpliga befintliga nationella, gemenskapsrättsliga eller internationella miljömål, för samma vatten.<sup>1987</sup> Vad gäller de svenska miljö kvalitetsmålen så pekar HaV ut *hav i balans, levande kust och skärgård, ingen övergödning, giftfri miljö och ett rikt växt- och djurliv* som de med närmast koppling och bland EU-direktiv nämns *ramvattendirektivet* (vilket överlappar geografiskt med havsmiljödirektivet i kustzonen, se nedan) samt *art- och habitatdirektivet*<sup>1988</sup> som bland annat omfattar marina arter och livsmiljöer. Andra relevanta EU-direktiv är *fågeldirektivet*<sup>1989</sup> och *direktivet om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område*<sup>1990</sup> vilket berör så kallade prioriterade ämnen.

Vidare pekar HaV på den fysiska havsplaneringen som en del av EU:s integrerade havspolitik. Den fysiska havsplaneringen syftar till att utforma och reglera människans användning av havet och samtidigt skydda de marina ekosystemen. HaV pekar även på den gemensamma fiskeripolitiken som ingår i den integrerade havspolitik och är av central betydelse för havsmiljön. Internationella miljömål som, enligt HaV ska beaktas, är de som överenskommit genom regionala havskonventioner bland annat HELCOM:s Aktionsplan för Östersjön (HELCOM 2007) samt mål framtagna inom OSPAR.<sup>1991</sup>

### 16.1.2.3 Geografisk överlappning och indelning i statusklasser

Som nämndes ovan föreligger en geografisk överlappning i havsmiljödirektivet och ramvattendirektivet emellan i kustvattenzonen. Kustvattenzonen definieras i ramvattendirektivet som en nautisk mil utanför baslinjen.<sup>1992</sup> Det innebär att i kustvattenzonen är det möjligt att såväl ramvattendirektivet som havsmiljödirektivet är tillämpliga eftersom havsmiljödirektivet är tillämpligt på såväl kustvatten enligt ramvattendirektivet som området utanför baslinjen,<sup>1993</sup> se figur 4. Indelning i statusklasser skiljer sig dock åt, direktiven emellan.

1985 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s.15. Dessa indikatorer har sedermera fastställts i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön

1986 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, sammanfattningen.

1987 MFS, artikel 10.

1988 Direktiv 92/43/EEG.

1989 Direktiv 2009/147/EG.

1990 Direktiv 2008/105/EG.

1991 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 15 f.

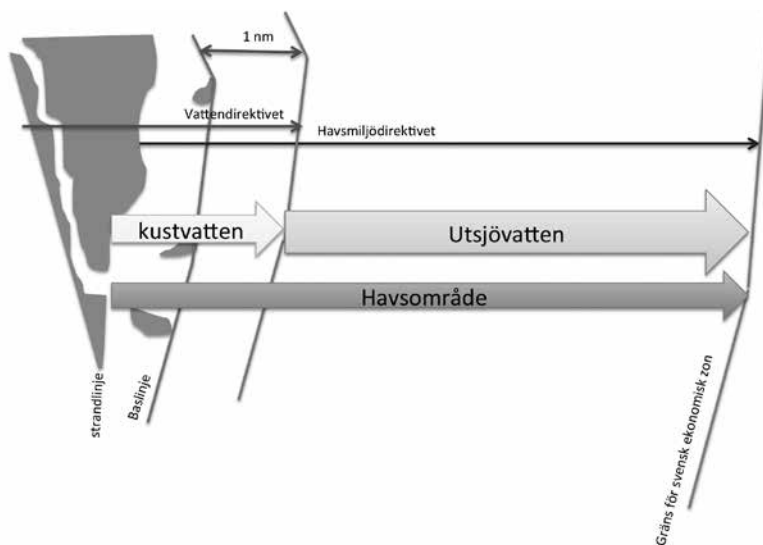
1992 Kustvattenzon: *ytvatten som finns innanför den linje på vilken varje punkt befinner sig på ett avstånd av en sjömil från närmaste punkt på den baslinje från vilken bredden av territorialvattnet mäts och som, när det är lämpligt, sträcker sig till den yttre gränsen för vatten i övergångszon.*

1993 Havsmiljödirektivet, artiklarna 2.1. och 3.1.

Ramvattendirektivet använder, som beskrivits ovan, fem statusklasser, medan havsmiljödirektivet endast har två: god miljöstatus och ej god miljöstatus.

Ett annat direktiv som också använder statusklasser är art- och habitatdirektivet som har tre statusklasser. Som nämndes ovan är det inte helt självklart hur havsmiljödirektivets hänsyn till befintliga EU-direktiv ska tas i praktiken, eftersom definitionen av ”god status” skiljer sig direktiven emellan. HaV har, vilket är mycket rimligt, tolkat kommissionens vägledning jämte HELCOM som att i de fall som överlappande indikatorer används, så ska god miljöstatus i havsmiljödirektivet motsvara minst god status i vattendirektivet samt gynnsam bevarandestatus i art- och habitatdirektivet.

I det svenska genomförandet följs, enligt HaV, denna princip i samtliga fall där havsmiljödirektivet använder samma indikatorer som används för bedömning av status i befintliga direktiv.<sup>1994</sup> En följd av att direktiven är geografiskt överlappande är att status för kustvatten kommer att bedömas vid uppföljning av flera direktiv. Därför föreslog HaV att samma indikatorer inledningsvis ska användas i kustvatten som vid uppföljning av ramvattendirektivet. Eftersom havsmiljödirektivet inkluderar påverkan och belastning i klassificering av status och dessutom omfattar fler funktionella organismgrupper än vattendirektivet, kommer fler indikatorer med tiden att tas fram för uppföljning av havsmiljödirektivet. HaV menar att bedömningarna utgår från samma grundläggande element genom att god miljöstatus likställs med minst god status i vattenförvaltningen i det fall indikatorerna sammanfaller. Ambitionen är att underlätta framtida jämförelser och samordningsbehov.<sup>1995</sup>



**Fig 4.** Mellan baslinjen (på bilden, utritad som så kallad rät baslinje enligt UNCLOS artikel 7) och den linje som kan dras en nautisk mil utanför baslinjen definieras enligt ramvattendirektivet som "kustvatten-zon". Utsjövatten är vatten från en nautisk mil utanför baslinjen och fram till gränsen för den ekonomiska zonen. Havsområdet är vatten och havsbotten med underliggande jordlager från strandlinjen ut till gränsen för den ekonomiska zonen.<sup>1996</sup>

1994 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 25.

1995 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 26.

1996 Efter bild i Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 23.

De kvalitativa beskrivningarna av god miljöstatus som HaV har tagit fram för havsmiljödirektivets kriterier gäller för hela det svenska havsområdet i Nordsjön och Östersjön. Varken i havsmiljödirektivet eller i havsmiljöförordningen finns några krav på att bedömningen av miljöstatus ska genomföras på en finare geografisk skala. I Sveriges marina strategi lyfter dock HaV fram att det finns flera skäl att definiera de kvantitativa gränser som motsvarar god miljöstatus för indikatorer med en högre geografisk upplösning. Detta eftersom det finns skillnader i fysiska och kemiska egenskaper mellan de olika delarna av Nordsjön och Östersjön. Det handlar t.ex. om olika salthalter och olika koncentrationer av näringsämnen. Detta gör att gränsen för vad som kan definieras som ”god miljöstatus” varierar dels mellan olika havsbassänger, dels mellan kust och öppet hav. Det föreligger också skillnader i de ekologiska förutsättningarna olika arter och samhällen emellan; t.ex. påverkas lokala populationer och fastsittande växter och djur mer av lokala förhållanden än rörliga populationer. Därför, menar HaV, bör status bedömas utifrån gränser som gäller på en finare skala.<sup>1997</sup>

Havsmiljödirektivet och ramvattendirektivet har ett tydligt geografiskt samordningsbehov. Samtidigt finns det behov av att definiera mindre bedömningsområden. Därför har HaV valt att inom havsmiljöförvaltningen dela in Nordsjöns och Östersjöns havsområde i *kustvatten* och *utsjövatten*. Tre huvudtyper av bedömningsområden utgör i dagsläget grunden för bedömning av miljöstatus: *havsbassänger*, *kustvattentyper*, samt *havsbassängers utsjövatten*.<sup>1998</sup>

Nordsjön och Östersjön indelas i *havsbassänger* som sammanfaller med Svenskt havsområdesregister.<sup>1999</sup> Det betyder att Nordsjön indelas i 3 och Östersjön i 9 havsbassänger. Havsbassänger utgör bedömningsområde för ett mindre antal indikatorer, till exempel tillförsel av näringsämnen och utsläpp av olja.<sup>2000</sup> Hur indelningen gjorts framgår av HaV:s föreskrifter HVMFS 2012:18, bilaga 1.

Kustvatten indelas i bedömningsområden som sammanfaller med de *kustvattentyper* som definierades vid genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Det betyder att Nordsjöns kustvatten indelas i 7 kustvattentyper och Östersjöns i 18 kustvattentyper. Samma bedömningsgrund gäller i hela kustvattentypen, dvs. samma gräns mellan god och måttlig status tillämpas i hela kustvattentypen. Exempel på en indikator

1997 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 22. Detta är en synpunkt som också har lyfts av remissinstanser (intresseorganisationer – närings och annan – samt länsstyrelser) som menar att skalan för bedömning är för grov för att ge en relevant beskrivning av miljötillstånd, påverkan och belastning samt för att följa upp åtgärdsproblem och miljökvalitetsnormer. (Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljökvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 5).

1998 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 23.

1999 Se SMHI; *SVAR, Svenskt vattenarkiv*. Faktablad nr 53-2011. Havsområdesregistret består av 690 bassänger som täcker hela Östersjön, Öresund och Bälten samt Kattegatt och Skagerrak. Områdena är öppna havsområden, kustvatten, fjärdar, bukter, vikar eller sund. Indelningen har gjorts av SMHI i samarbete med Naturvårdsverket och länsstyrelsernas miljöskyddsenheter och varje vattenområde har fått en unik identitet. För kustvatten enligt definitionen i ramvattendirektivet har data från Sjöfartsverkets djupdatabas använts för att beräkna exempelvis volymer för bassänger och tvärsnittsarealer i sund. Från djupdatabasen har djupkurvor från 3 m till 400 m samt djuppunkter använts. Den svenska kustlinjen har anpassats så att avrinningsområden och havsområden har en gemensam gräns mot varandra. (SMHI, *SVAR, Svenskt vattenarkiv*. Faktablad nr 53-2011, s. 4).

2000 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 23.



för vilken kustvattentypen utgör ett bedömningsområde är djuputbredning av makrofyter. Det bör noteras att havsbassängernas och kustvattentypernas geografiska gränser inte alltid sammanfaller.<sup>2001</sup>

*Havsbassängers utsjövatten* exkluderar kustvatten men har i övrigt samma geografiska avgränsning som havsbassänger. Flera indikatorer bedöms både i kustvattentypen och i havsbassängernas utsjövatten, till exempel koncentration av näringsämnen och siktdjup.<sup>2002</sup>

#### 16.1.2.4 God miljöstatus för var och en av deskriptorerna

HaV har utgått från havsmiljödirektivets deskriptorer och för var och en av dem angett de kriterier (enligt kommissionens beslut<sup>2003</sup>) som ska ligga till grund för bedömningen. Därefter har en svensk definition av god miljöstatus angetts för varje kriterium. Detta har gjorts genom att presentera kommissionens indikatorer tillsammans med motsvarande svenska indikatorer. De svenska indikatorerna är funktionella eller förväntas vara funktionella år 2014 alternativt år 2018.<sup>2004</sup> Vissa indikatorer presenteras under flera deskriptorer. Det beror på att flera kriterier i kommissionsbeslutet överlappar varandra.<sup>2005</sup> Nedan återges formuleringen av ”god miljöstatus” för de sju kriterier som gäller den första deskriptorn. För dessa sju kriterier redovisas även de svenska indikatorerna, vad som är god miljöstatus för indikatorn samt vad som identifierats som påverkan eller belastning på indikatorn. Syftet är att illustrera hur god miljöstatus beskrivs (och på vilken detaljnivå beskrivningen görs) genom att använda den första deskriptorn som exempel.

##### 16.1.2.4.1 Deskriptor I: biologisk mångfald

Deskriptorn lyder:

Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor.

Som beskrevs ovan anger kommissionsbeslutet att bedömning av biologisk mångfald ska baseras på *arter*, *livsmiljöer* och *ekosystem*.<sup>2006</sup> Av kommissionens vägledningsdokument framgår att arterna ska inbegripa olika funktionella grupper och bedömningen ska ta hänsyn till tre kriterier:<sup>2007</sup>

1. Arternas utbredning
2. Populationens storlek
3. Populationens tillstånd.

2001 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 23.

2002 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 25.

2003 Sammanlagt finns 29 kriterier i kommissionens beslut (2010/477/EU).

2004 Med funktionella indikatorer menas att indikatorerna har testats och granskats, att det finns en grundläggande miljöövervakning som stöd för indikatorn, samt att det finns en definition av god miljöstatus som möjliggör bedömning av tillstånd för varje kriterium.

2005 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 33.

2006 Beslut 2010/477/EU.

2007 SEC(2011) 1255 final. Commission staff working paper, *Relationship between the initial assessment of marine waters and the criteria for good environmental status*.

Detta har i Sveriges marina strategi hanterats enligt följande.

### 1. Arternas utbredning<sup>2008</sup>

God miljöstatus: Arternas utbredning överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor. Utbredningsområden som förändrats på grund av mänsklig störning är återställda till en långsiktigt hållbar nivå.

\* Svenska indikatorer:

- **Utbredning av tumlare.** God miljöstatus för indikatorn: Tumlarens utbredningsområde ska öka. Långsiktigt ska arten återfinnas i dess naturliga utbredningsområden. Påverkan/belastning: Biologisk störning (bifångst), tillförsel av farliga ämnen, fysisk störning (undervattensbuller).
- **Utbredning av sälar.** God miljöstatus för indikatorn: Saknas. Utvecklas i samband med ny förvaltningsplan för sälar. Påverkan/belastning: Biologisk störning (bifångst, jakt), tillförsel av farliga ämnen, fysisk störning (undervattensbuller).

### 2. Populationens storlek 2009

God miljöstatus: Populationstorleken av däggdjur, fåglar och fiskar avviker inte från populationernas naturliga fluktuationer.

a) Svenska indikatorer:

- i. **Abundans (populationstäthet) av tumlare.** God miljöstatus för indikatorn: Tumlarens abundans ska öka tills mål definierade i ASCOBANS<sup>2010</sup> har nåtts. Påverkan/belastning: Biologisk störning (bifångst), tillförsel av farliga ämnen, fysisk störning (undervattensbuller).
- ii. **Abundans av övervintrande sjöfåglar.** God miljöstatus för indikatorn: Abundansen av övervintrande sjöfågelarter avviker inte från en baslinjenivå. Påverkan/belastning: Tillförsel av farliga ämnen (oljekontaminering), biologisk störning (jakt, bifångst), tillförsel av näringsämnen, fysisk störning (permanenta konstruktioner).
- iii. **Abundans av häckande sjöfåglar.** God miljöstatus för indikatorn: Abundansen av häckande sjöfågelarter avviker inte från en baslinjenivå. Påverkan/belastning: Tillförsel av farliga ämnen (oljekontaminering), biologisk störning (jakt, bifångst), tillförsel av näringsämnen, fysisk störning (permanenta konstruktioner).
- iv. **Abundans eller biomassa av nyckelart av fisk i kustvatten:** God miljöstatus för indikatorn: Abundans eller biomassa av nyckelart av fisk avviker inte från en

2008 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 35.

2009 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 36.

2010 ASCOBANS: *Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas* (1992, tillägg 2003).

baslinjenivå. Om baslinje inte kan tillämpas anges önskad riktning. Påverkan/belastning: Tillförsel av näringsämnen, biologisk störning (fisketryck), fysisk störning (permanenta konstruktioner).

- v. **Abundans av sälar:** God miljöstatus för indikatorn: Saknas. Utvecklas i samband med ny förvaltningsplan för sälar. Påverkan/belastning: Biologisk störning (bifångst, jakt), tillförsel av farliga ämnen, fysisk störning (undervattensbuller).

### 3. Populationens tillstånd 2011

God miljöstatus: Populationerna av däggdjur, fåglar och fiskar har ett hälsotillstånd som garanterar reproduktion och långsiktig överlevnad.

a) Svenska indikatorer:

- i. **Produktivitet hos havsörn.** God miljöstatus för indikatorn: Produktiviteten och antal ungar per kull hos havsörn avviker inte från en baslinjenivå. Påverkan/belastning: Tillförsel av farliga ämnen, fysisk störning.
- ii. **Späcktjocklek hos säl.** God miljöstatus för indikatorn: Späcktjockleken hos sälar avviker inte från naturliga fluktuationer hos en population med normal späcktjocklek. Påverkan/belastning: Tillförsel av farliga ämnen, biologisk störning (fisketryck, ekosystemförändringar på lägre trofnivåer).
- iii. **Dräktighetsfrekvens hos säl.** God miljöstatus för indikatorn: Dräktighetsfrekvens hos sälhonor avviker inte från naturliga fluktuationer hos en normalt reproducerande population. Påverkan/belastning: Tillförsel av farliga ämnen.
- iv. **Tillväxthastighet hos marina däggdjur.** God miljöstatus för indikatorn: Tillväxthastigheten hos marina däggdjur är nära den inneboende tillväxthastigheten hos en population som är opåverkad av människan. Påverkan/belastning: Tillförsel av farliga ämnen, biologisk störning (jakt, bifångst, bristande födotillgång).
- v. **Storleksstruktur hos nyckelart av fisk i kustvatten.** God miljöstatus för indikatorn: Storleksstrukturen hos nyckelart av fisk avviker inte från en baslinjenivå. Om baslinje inte kan tillämpas anges önskad riktning. Påverkan/belastning: Tillförsel av näringsämnen, biologisk störning (fisketryck).

Bedömningen av livsmiljöer ska enligt kommissionens vägledningsdokument fokusera på dominerande livsmiljöer och associerade samhällen. Med associerade samhällen avses i första

hand makrovegetation, bottenfauna, fisk samt djur- och växtplankton. Bedömningen av livsmiljöer ska ta hänsyn till följande tre kriterier.<sup>2012</sup>

1. Livsmiljöns utbredning
2. Livsmiljöns utsträckning
3. Livsmiljöns tillstånd.

Detta har i Sveriges marina strategi hanterats enligt följande.

### 1. Livsmiljöns utbredning 2013

God miljöstatus: Utbredning av livsmiljöer och livsmiljöbildande arter överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor. Utbredningsområden som förändrats på grund av mänsklig störning är återställda till en långsiktigt hållbar nivå.

b) Svenska indikatorer: Saknar f.n. funktionell indikator.

### 2. Livsmiljöns utsträckning 2014

God miljöstatus: Livsmiljöernas utsträckning överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor. Förlust av utsträckning minimeras men rymmer en långsiktigt hållbar nivå av nyttjande.

a) Svensk indikator:

#### i. Djuputbredning av makrovegetation i kustvatten.

God miljöstatus för indikatorn: En nivå som minst motsvarar god status för makrovegetation enligt gällande bedömningsgrund för makroalger och gömfröiga växter i kustvatten (NFS 2008:1 Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, Bilaga 4, kap. 2.4, ersatt av HVMFS 2013:19, ändrad genom HVMFS 2015:4).  
Påverkan/belastning: Tillförsel av näringsämnen, fysisk störning (muddring, permanenta konstruktioner).<sup>2015</sup>

### 3. Livsmiljöns tillstånd 2016

God miljöstatus: Livsmiljön är i ett tillstånd som stödjer dess ekologiska funktioner samt diversiteten i associerade samhällen.

a) Svenska indikatorer:

2012 SEC (2011) 1255 final. Commission staff working paper, s. 12 f.

2013 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 37.

2014 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 38.

2015 Länsstyrelserna har i sina remissynpunkter påpekat att indikatorn ifråga inte fungerat i vattenförvaltningen och att den därför bör undvikas i havsförvaltningen. HaV konstaterar att till dess nya bedömningsgrunder utvecklas är det de gällande som ska tillämpas vid bedömning av status i kustvatten (Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 2)

2016 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 38.

- i. **Storleksstruktur i fisksamhället i kustvatten.** God miljöstatus för indikatorn: Andelen stora individer i fisksamhället avviker inte från en baslinjenivå. Om baslinje inte kan tillämpas anges önskad riktning. Påverkan/belastning: Biologisk störning (fisketryck), tillförsel av näringsämnen.
- ii. **Andelen stora individer i fisksamhället i utsjövatten.** God miljöstatus för indikatorn: Andelen individer (avseende biomassa) som är större än 40 cm utgör minst 30 procent av fisksamhället. Påverkan/belastning: Biologisk störning (fisketryck).
- iii. **Bottenfaunaindex (BQI) för kustvatten.** God miljöstatus för indikatorn: En nivå som minst motsvarar god status för bottenfauna enligt gällande bedömningsgrund för bottenfauna i kustvatten och vatten i övergångszon (NFS 2008:1 Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, Bilaga 4, kap. 1.4, ersatt av HVMFS 2013:19, ändrad genom HVMFS 2015:4). Påverkan/belastning: Tillförsel av näringsämnen, tillförsel av farliga ämnen, inklusive remobilisering ur sediment, fysisk störning (tråkning, muddring, dumpning, permanenta konstruktioner), biologisk störning (främmande arter).
- iv. **Bottenfaunaindex (BQI) för utsjövatten.** God miljöstatus för indikatorn: En nivå som minst motsvarar god status för bottenfauna för de utsjövatten som angränsar till de yttre typområdena enligt gällande bedömningsgrund för bottenfauna i kustvatten och vatten i övergångszon (NFS 2008:1 Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, Bilaga 4, kap. 1.4, ersatt av HVMFS 2013:19, ändrad genom HVMFS 2015:4). I Egentliga Östersjön görs en annan bedömning. Påverkan/belastning: Tillförsel av näringsämnen, tillförsel av farliga ämnen, inklusive remobilisering ur sediment, fysisk störning (tråkning, muddring, dumpning, permanenta konstruktioner), biologisk störning (främmande arter).
- v. **Abundans eller biomassa av viktiga funktionella grupper av fisk i kustvatten.** God miljöstatus för indikatorn: Den kvantitativa förekomsten av individer inom viktiga funktionella grupper av fisk avviker inte från en baslinjenivå. Om baslinje inte kan tillämpas anges önskad riktning. Påverkan/belastning: Biologisk störning (fisketryck), tillförsel av näringsämnen.

Bedömning av ekosystem ska också fokusera på sammansättning och relativa proportioner av ekosystemets komponenter. Bedömning ska i det här fallet ta hänsyn till ett kriterium, nämligen ekosystemets struktur.

### Ekosystemets struktur 2017

God miljöstatus: Näringsvävens beståndsdelar samt livsmiljöernas utsträckning och tillstånd garanterar att ekosystemtjänster tillhandahålls.

b) Svensk indikator: Trofisk nivå inom fisksamhället i kustvatten. God miljöstatus för indikatorn: Fisksamhällets trofiska nivå avviker inte från en baslinjenivå. Om baslinje inte kan tillämpas anges önskad riktning. Påverkan/belastning: Biologisk störning (fisketryck), tillförsel av näringsämnen.

Det finns således en relativt detaljerad beskrivning för vad som avses med god miljöstatus för varje indikator, liksom det också finns angivet vilken typ av belastning och påverkan som förutses påverka indikatorn.

#### 16.1.2.5 Miljökvalitetsnormen ”god miljöstatus”

För Nordsjön och Östersjön har god miljöstatus kommit att utgöra en övergripande miljökvalitetsnorm. Havsmiljöförordningen 17 § första stycket anger att *havsmiljöförvaltningen enligt 9 § ska innebära att en god miljöstatus upprätthålls eller nås i Nordsjön och Östersjön*. I andra stycket stadgas att *första stycket är en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken*, dvs. en norm som ska uppnås till följd av Sveriges medlemskap i EU.

Själva innebörden av miljökvalitetsnormen god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön ges i HaV:s föreskrifter (2012:18, ändrade genom 2012:29 och 2014:14). Här anges i 4 § att miljökvalitetsnormen god miljöstatus enligt 17 § havsmiljöförordningen för Nordsjön och Östersjön kännetecknas av de förhållanden som fastslås i förordningens bilaga 2 del A. För att påvisa uppfyllandet av de förhållanden som anges där ska indikatorerna i bilaga 2 del B användas.<sup>2018</sup> I bilaga 2 del A beskrivs den goda miljöstatusen för var och en av de elva deskriptorerna. I del B anges de svenska indikatorerna kortfattat, dvs. det nämns endast vilka det är. För att få innebörden av indikatorerna behöver man gå till föreskrifternas bilaga 4 där de beskrivs utförligare.

De förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus och som listas i bilaga 2, del A, är biologisk mångfald, främmande arter, kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur, marina näringsvävar, övergödning, havsbottnens integritet, bestående förändringar av hydrografiska villkor, koncentrationer av farliga ämnen, farliga ämnen i fiskar och skaldjur, egenskaper och mängder av marint avfall och tillförsel av energi, inbegripet undervattensbuller.

Vad gäller *biologisk mångfald*<sup>2019</sup> så innebär en god miljöstatus att arters, livsmiljöers<sup>2020</sup> och livsmiljöbildande arters utbredning<sup>2021</sup> överensstämmer med rådande geomorfol-

2017 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 38.

2018 HVMFS 2012:18, 5 §.

2019 *Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor* är deskriptor 1 i MFSD:s bilaga 1:s lista över kvalitativa deskriptorer.

2020 Med livsmiljö menas en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska (icke-levande) egenskaper och associerade biologiska samhällen (HVMFS 2012:18, 3§).

2021 Med utbredning menas de fysiska gränser inom vilka livsmiljöer eller arter förekommer, men

ogiska,<sup>2022</sup> geografiska och klimatiska villkor. Utbredningsområden som förändrats på grund av mänsklig störning är återställda till en långsiktigt hållbar nivå.<sup>2023</sup> Livsmiljöernas utsträckning<sup>2024</sup> överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor. Förlust av utsträckning minimeras men rymmer en långsiktigt hållbar nivå av nyttjande.<sup>2025</sup> Livsmiljön är i ett tillstånd som stödjer dess ekologiska funktioner samt diversiteten i associerade samhällen.<sup>2026</sup> Populationsstorleken av däggdjur, fåglar och fiskar avviker inte från populationernas naturliga fluktuationer,<sup>2027</sup> och populationernas hälsotillstånd garanterar reproduktion och långsiktig överlevnad.<sup>2028</sup> Näringsvävens beståndsdelar samt livsmiljöernas utsträckning och tillstånd garanterar att ekosystemtjänster<sup>2029</sup> tillhandahålls.<sup>2030</sup>

Som synes överensstämmer föreskrifterna helt med vad som ovan beskrevs i exemplet för deskriptorn ”biologisk mångfald”. Det är vad som definierar god miljöstatus för kriterierna som även i föreskriften fått definiera god miljöstatus, vilket ju är en logisk följd.

Detsamma är fallet för övriga deskriptorer som nu har fått formen av föreskrift som anger god miljöstatus. Indikatorerna som anges i del B i bilaga 2 överensstämmer även de, föga förvånande, med de svenska indikatorer som redovisats ovan.

Gällande *främmande arter*<sup>2031</sup> kännetecknas god miljöstatus av att inga nya introduktioner av främmande arter och stammar, genetiskt modifierade organismer eller organismer vars genetiska egenskaper förändrats på annat sätt och som riskerar att hota den biologiska mångfalden äger rum.<sup>2032</sup> Detta samtidigt som invasiva främmande arters och stammars negativa effekter på biologisk mångfald och ekosystem minimeras.<sup>2033</sup>

För *de fiskar och skaldjur som nyttjas kommersiellt*<sup>2034</sup> så ligger fiskeriverksamheten under en nivå som garanterar ett maximalt hållbart uttag ( $F_{MSY}$ ) av alla kommersiellt nyttjade bestånd. Nivån ska inte ha en negativ påverkan på ekosystemets struktur<sup>2035</sup> och funktion.<sup>2036</sup> Det innebär också att beståndens reproduktiva kapacitet befinner sig på nivåer som garanterar livskraftiga bestånd och populationer samt att populationernas ålders- och storleksstrukturer garanterar deras långsiktiga produktivitet.<sup>2037</sup>

---

inte de exakta platser där de förekommer (HVMFS 2012:18, 3§).

2022 Avser havsbottens form (HVMFS 2012:18, 3§).

2023 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 1.1 och 1.4

2024 Med utsträckning menas areal eller volym av en livsmiljö i ett givet område (HVMFS 2012:18, 3§).

2025 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 1.5.

2026 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 1.6.

2027 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 1.2.

2028 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 1.3.

2029 Med ekosystemtjänst menas i föreskrifterna de funktioner hos ekosystem som på något sätt kommer människan till godo, samt de egenskaper i systemet som upprätthåller och understödder de funktioner som kommer människan till godo (HVMFS 2012:18, 3§).

2030 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 1.7.

2031 *Främmande arter som har införts genom mänsklig verksamhet håller sig på nivåer som inte förändrar ekosystemen negativt* är deskriptor 2 i MFSD:s bilaga 1:s lista över kvalitativa deskriptorer.

2032 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 2.1.

2033 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 2.2.

2034 *Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd* är deskriptor 3 i MFSD:s bilaga 1:s lista över kvalitativa deskriptorer.

2035 Med ekosystemets struktur menas sammansättningen av arter och hur de är organiserade i ett ekosystem 8 (HVMFS 2012:18, 3§).

2036 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 3.1.

2037 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 3.2 och 3.3.

Vad gäller *marina näringsvävar*<sup>2038</sup> så avviker inte produktiviteten för nyckelarter<sup>2039</sup> och trofiska nyckelgrupper från de naturliga fluktuationer som förekommer i ekosystemets näringsväv; alla trofiska nyckelgrupper och nyckelarter förekommer i en sådan omfattning att näringsväven kan fungera i balans.<sup>2040</sup> Gällande *övergödning (eutrofiering)*<sup>2041</sup> så kännetecknas en god miljöstatus av att näringsämneskoncentrationen inte resulterar i negativa direkta eller indirekta effekter på den biologiska mångfalden och ekosystem.<sup>2042</sup> Vidare leder inte önskad algutväxt till försämrade vattenkvalitet, minskat siktdjup eller indirekta effekter på biologisk mångfald och ekosystem och fleråriga växter uppvisar en naturlig djuputbredning. Det förekommer heller ingen minskning av syrekoncentrationen till följd av övergödning.<sup>2043</sup>

God miljöstatus för *havsbottens integritet*<sup>2044</sup> kännetecknas av att den samlade fysiska påverkan från verksamheter på havsbottenstratum ligger på en nivå som ger förutsättningar för bentiska<sup>2045</sup> samhällen och associerade arter att upprätthålla sina ekologiska strukturer och funktioner. Det bentiska samhällets ekologiska funktioner, artdiversitet och förekomst av arter ska upprätthållas.<sup>2046</sup> Vad gäller *bestående förändringar av hydrografiska villkor*<sup>2047</sup> så har permanenta förändringar av hydrografiska<sup>2048</sup> förhållanden genom enskilda eller samverkande verksamheter inte sådan karaktär eller omfattning att ekosystemen påverkas negativt.<sup>2049</sup> Dessutom påverkar inte den faktiska påverkan på livsmiljöer, till följd av bestående hydrografiska förändringar, livsmiljöernas utbredning och den långsiktiga fortlevnaden för associerade arter och samhällen negativt.<sup>2050</sup>

*Koncentrationerna av farliga ämnen*<sup>2051</sup> i relevant matris (biologisk vävnad, sediment eller

- 
- 2038 *Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas* är deskriptor 4 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer.
- 2039 Med nyckelart menas en art som är väsentlig för ekosystemets struktur och funktion avseende biomassa (den sammanlagda vikten av levande organismer), abundans (individtäthet, mäts per yta, volym eller ansträngning), produktivitet eller funktionell roll (HVMFS 2012:18, 3§).
- 2040 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 4.1 och 4.2.
- 2041 *Eutrofiering framkallad av människan reduceras till ett minimum, särskilt dess negativa effekter, såsom minskad biologisk mångfald, försämrade ekosystem, skadliga algbloomingar och syrebrist i bottenvattnet* är deskriptor 5 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer.
- 2042 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 5.1.
- 2043 Ibid., 5.2 och 5.3.
- 2044 *Havsbottens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt* är deskriptor 6 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer.
- 2045 Bottenlevande (HVMFS 2012:18, 3§).
- 2046 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 6.1 och 6.2.
- 2047 *En bestående förändring av de hydrografiska villkoren påverkar inte de marina ekosystemen på ett negativt sätt* är deskriptor 7 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer.
- 2048 Vattnets fysiska egenskaper, t.ex. salthalt, temperatur, djup, strömmar eller vågor (HVMFS 2012:18, 3§).
- 2049 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 7.1.
- 2050 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 7.2.
- 2051 *Koncentrationer av främmande ämnen håller sig på nivåer som inte ger upphov till förorenings-effekter* är deskriptor 8 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer. Som farliga ämnen räknas:
- Tillförsel av syntetiska ämnen (t.ex. prioriterade ämnen enligt direktiv 2000/60/EG som är relevanta för den marina miljön, såsom bekämpningsmedel, antifoulingmedel, läkemedel, som tillförs t.ex. genom spill från diffusa källor, förorening från fartyg, deposition



vatten) förekommer i halter som inte bedöms ge upphov till negativa effekter på biologisk mångfald och ekosystem. Farliga ämnen orsakar inte oacceptabla biologiska effekter på individ-, populations-, samhälls- eller ekosystemnivå.<sup>2052</sup> Nivåer, antal och frekvens av *farliga ämnen i vildfångad fisk, skaldjur*<sup>2053</sup> och andra relevanta organismer avsedda som livsmedel överskrider inte fastställda gränsvärden.<sup>2054</sup>

För *egenskaper och mängder i marint avfall*<sup>2055</sup> betyder en god miljöstatus att mängden avfall, inklusive dess nedbrytningsprodukter inte orsakar skada på havsmiljön, samt att avfall som påverkar, eller kan antas påverka, marina organismer negativt minskar.<sup>2056</sup>

Slutligen anges beträffande *tillförsel av energi inbegripet undervattensbuller*,<sup>2057</sup> att aktiviteter som skapar ljudnivåer som är tillräckligt höga för att orsaka negativa effekter för enskilda populationer eller ekosystem, begränsas i tid och rum, samt att undervattensbuller från fartyg inte ska ge upphov till långvariga negativa effekter på biologisk mångfald och ekosystem.<sup>2058</sup>

#### 16.1.2.5.1 Indikatorer för att bedöma om tillståndet uppnåtts

För att kunna bedöma om det önskade tillståndet är uppnått och för att kunna påvisa de förhållanden som föreskrifterna anger som kännetecknande för en god miljöstatus ska vissa indikatorer och gränsvärden användas. Indikatorerna anges i föreskrifternas bilaga 2, del B och har fastslagits med stöd av kommissionens beslut om kriterier och metodstandarder (se ovan) och utformats som svenska indikatorer.<sup>2059</sup>

Indikatorerna delas in i ett antal huvudrubriker (numreringen 1-11 avser deskriptorerna de hör till) utifrån vad de avses bestämma med en närmare beskrivning. För vissa av dem finns närmare indikatorer, för andra saknas det, för många har indikatorer fastställts men bedömningsområde<sup>2060</sup> har inte fastställts eller så har metoden för att utvärdera indikatorn eller vad som är god miljöstatus för indikatorn inte fastställts. Nedan redovisas dessa indikatorer i en sammanställning där de två första (1.1. och 1.2.) i exemplifierande syfte anges så som indikatorerna anges i bilaga 2 del B. För övriga anges endast huvudindikator.

---

från atmosfären och biologiskt verksamma ämnen).

- Tillförsel av icke syntetiska ämnen och föreningar (t.ex. tungmetaller och kolväten som tillförs t.ex. genom förorening från fartyg och prospektering och bearbetning av olja, gas och mineraler, deposition från atmosfären, från vattendrag).
- Tillförsel av radionuklider.

(HVMFS 2012:18, 3§ som hänvisar till bilaga III, tabell 2 i MSFD (2008/56/EG)).

2052 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 8.1 och 8.2.

2053 *Främmande ämnen i fisk och skaldjur avsedda som livsmedel överskrider inte de nivåer som fastställts i gemenskapslagstiftningen eller andra tillämpliga normer* är deskriptor 9 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer.

2054 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 9.1.

2055 *Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön* är deskriptor 10 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer.

2056 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 10.1 och 10.2.

2057 *Tillförsel av energi, inbegripet undervattensbuller, ligger på nivåer som inte påverkar den marina miljön på ett negativt sätt* är deskriptor 11 i MFSD:s bilaga I:s lista över kvalitativa deskriptorer.

2058 HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 11.1 och 11.2.

2059 HVMFS 2012:18, 5§. Beskrivningen av de indikatorer som ska användas för bedömning framgår av HVMFS 2012:18, bilaga 4.

2060 Bedömningsområde är ett förvaltningsområde, havsbassäng, havsbassängs utsjövatten eller kustvattentyp, såsom framgår av kartorna 1-5 i bilaga 1 till HVMFS 2012:18 (HVMFS 2012:18, 3§).

- 1.1. Arternas utbredning
  - 1.1.A. Utbredning av tumlare, bedömningsområde ej fastställt, funktionell från 2016,
  - 1.1.B. Utbredning av sälar, bedömningsområde ej fastställt, funktionell från 2016
- 1.2. Populationens storlek
  - 1.2.B. Abundans av övervintrade sjöfåglar, bedömningsområde ej fastställt, funktionell från 2018 (Nordsjön), 2016 (Östersjön)
  - 1.2.C. Abundans av häckande sjöfåglar, bedömningsområde ej fastställt, funktionell från 2018 (Nordsjön), 2016 (Östersjön)
  - 1.2.D. Abundans eller biomassa av nyckelart av fisk i kustvatten, bedömningsområde ej fastställt, funktionell från 2018 (Nordsjön), 2016 (Östersjön)
- 1.3. Populationens tillstånd
- 1.4. Livsmiljöns utbredning
- 1.5. Livsmiljöernas utsträckning
- 1.6. Livsmiljöns tillstånd
- 1.7. Ekosystemets struktur
- 2.1. Fastställande av abundans och tillstånd för främmande arter, särskilt invasiva arter
- 2.2. Miljöpåverkan av invasiva främmande arter
- 3.1. Nivå av påverkan från fiskeverksamhet
- 3.2. Beståndens reproduktiva kapacitet
- 3.3. Populationens ålders- och storleksfördelning
- 4.1. Produktiviteten (produktion per mängd biomassa) för nyckelarter eller trofiska nyckelgrupper
- 4.2. Andelen utvalda arter högst upp i näringsvävarna
- 4.3. Abundans/utbredning av trofiska nyckelgrupper/-arter
  - 5.1. Näringsämnesnivåer
  - 5.2. Direkta effekter av tillförsel av näringsämnen
  - 5.3. Indirekta effekter av tillförsel av näringsämnen
- 6.1. Fysiska skador som berör substratets egenskaper
- 7.1. Rumslik karaktärisering av bestående ändringar
- 8.1. Koncentrationen av föroreningar
- 8.2. Verknningar av farliga ämnen
- 9.1. Nivåer, antal och frekvens av farliga ämnen
- 10.1. Egenskaper hos avfall i marin miljö och kustmiljö
- 10.2. Avfalllets påverkan på marina organismer
- 11.1. Fördelning över tid och plats för impulsljud på starka, låga och medelfrekvenser
- 11.2. Kontinuerliga lågfrekventa ljud

Det är ett stort antal indikatorer som saknas och många bedömningsområden som inte är fastställda. I väldigt många fall saknas också själva bestämningen av vad som ska anses indikera en god miljöstatus.

Remissinstanserna<sup>2061</sup> har påpekat att det finns behov av kompletterande indikatorer samt en vidareutveckling av indikatorerna för att följa upp god miljöstatus. HaV:s kommentar till synpunkterna var att indikatorerna inte utgör en slutlig ändamålsanpassad lista samt att

<sup>2061</sup> Akademi/forskning, intresseorganisationer (miljö), kommuner, länsstyrelser.

utvecklingen av indikatorer och gränser är ett långsiktigt arbete som kommer att fortsätta de kommande åren. Vidare menar HaV att de normer som saknar funktionella indikatorer ändå kan tjäna som vägledning för den miljökvalitet som ska uppfyllas på sikt och att en bedömning får göras utifrån aktuell kunskapsnivå på området.<sup>2062</sup> Ett annat problem, som också lyfts av remissinstanserna,<sup>2063</sup> är sammanvägningen. Hur ska den gå till? HaV konstaterar också att det för närvarande inte finns någon metod för sammanvägning av indikatorer. Det finns heller ingen EU-gemensam, samordnad princip. En sådan förväntas dock utarbetas under de närmaste åren. Samtidigt menar HaV att det är möjligt att utläsa norm för norm (se nedan). Normen följs då de förhållanden som anges för god miljöstatus för respektive indikator uppfylls inom angivet bedömningsområde.<sup>2064</sup>

Frågan är dock om ovanstående lämpligen görs genom en miljökvalitetsnorm som konstruerats enligt 5 kap. miljöbalken. Jag återkommer till frågan nedan, i kapitlet om miljökvalitetsnormerna, i ljuset av EU-rättens krav på rättsligt införlivande.

### 16.1.2.6 Undantag

Om HaV finner att det inte är möjligt att nå god miljöstatus i ett havsområde, trots åtgärder i ett åtgärdsprogram (se nedan), så får undantag göras från kravet på en god miljöstatus. Huruvida man får göra ett sådant undantag eller inte beror på *varför* det inte är möjligt att uppnå en god miljöstatus. Acceptabla orsaker är t.ex. en åtgärd eller brist på åtgärd som en annan stat ansvarar för, naturliga orsaker eller orsaker som är så exceptionella att de inte rimligen kunnat förutses eller förhindras samt förändringar av havsområdets fysiska förhållanden till följd av åtgärder som vidtagits på grund av ett tvingande allmänintresse som är av sådan vikt att det uppväger negativa gränsöverskridande effekter, eller annan negativ påverkan på miljötillståndet. Det finns ytterligare vissa begränsningar i möjligheten att göra undantag. Bland annat så får undantag som beror på förändringar av havsområdets fysiska förhållanden, som en följd av åtgärder som vidtagits på grund av ett tvingande allmänintresse, inte permanent hindra eller äventyra att god miljöstatus nås i Nordsjön eller Östersjön, eller i andra havsområden inom Europeiska unionen.<sup>2065</sup>

Det är HaV som ska besluta om de särskilda åtgärder som behövs vidtas för det fall det finns förutsättningar för undantag. Åtgärder ska bl.a. innebära en fortsatt strävan att nå god miljöstatus och de ska motverka betydande negativa gränsöverskridande effekter. Därtill ska HaV beskriva undantagssituationen och ange skälen för de beslutade särskilda åtgärder, redovisa undantagssituationens och de särskilda åtgärdernas gränsöverskridande effekter. I åtgärdsprogrammet som gäller för havsområdet ska HaV integrera skälen samt, om det är möjligt, de särskilda åtgärder och därtill se till att de särskilda åtgärder vidtas.<sup>2066</sup>

Ytterligare ett undantag som får göras enligt havsmiljöförordningen är att HaV un-

2062 Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljökvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 1.

2063 Akademi/forskning, intresseorganisationer (miljö), intresseorganisationer (näring), länsstyrelser.

2064 Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljökvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 2.

2065 Havsmiljöförordning (2010:1341) 29 §.

2066 Havsmiljöförordning (2010:1341) 30 §.

der varje förvaltningsperiod får besluta att endast den inledande bedömningen ska göras. Detta får HaV göra om det inte finns någon betydande risk för havsmiljön, eller om kostnaderna för åtgärderna inte skulle stå i proportion till riskerna för havsmiljön och det inte sker någon ytterligare försämring av havsmiljön. Också ett beslut om ett sådant undantag ska tas in i det åtgärdsprogrammet.<sup>2067</sup>

### 16.1.3 Steg 3: fastställa miljö kvalitetsnormer

Steg tre motsvarar alltså det steg som i havsmiljödirektivet innebär att medlemsländerna ska fastställa miljömål. Enligt havsmiljöförordningen ska HaV *ta fram* miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.<sup>2068</sup> Normerna ska tas fram med hänsyn till de faktorer i fråga om belastning och påverkan som anges i tabell 2 i bilaga III till havsmiljödirektivet och de grundläggande förhållanden som anges i bilaga IV till havsmiljödirektivet. De ska vara förenliga med andra relevanta kvalitetskrav för havsområdet. I den utsträckning det är möjligt ska de bidra till att betydande och negativa gränsoverskridande effekter kan hindras samt innebära att en god miljöstatus kan nås. Ifråga om kustvatten ska de endast omfatta de aspekter på kustvattnets kvalitet som inte omfattas av vattenmiljödirektivet eller annan relevant EU-lagstiftning.<sup>2069</sup>

HaV får också *meddela* föreskrifter som är miljö kvalitetsnormer – och enligt förordningen ska HaV för varje miljö kvalitetsnorm som meddelas ange vilken typ av norm det är enligt 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken.<sup>2070</sup> Det läggs alltså på HaV att, i samband med att normen meddelas, göra bedömningen huruvida den norm som meddelas är av gränsvärdeskaraktär, riktvärdeskaraktär eller något annat.

Om den inledande bedömningen indikerar att miljöns status inte är god, ska medlemsstaterna alltså ta fram miljömål. Sverige har valt att införa miljömålen i form av miljö kvalitetsnormer. Dessa är tänkta att fungera som verktyg för att upprätthålla eller nå god miljöstatus för Nordsjön och Östersjön.<sup>2071</sup> Ovan har den övergripande normen som anger vad som kännetecknar en god miljöstatus för Nordsjön och Östersjön beskrivits. Havsmiljöförordningen, 19 §, anger att HaV ska ta fram miljö kvalitetsnormer med indikatorer som ska användas för att bedöma om den goda miljöstatusen upprätthålls eller nås. Normerna ska tas fram med hänsyn till de grundläggande förhållandena och till de belastnings- och påverkansfaktorer som anges i havsmiljödirektivet. Ifråga om kustvatten ska miljö kvalitetsnormerna endast omfatta de aspekter på kustvattnets kvalitet som *inte* omfattas av vattenmiljödirektivet eller annan relevant EU-lagstiftning. De ska också innebära att en god miljöstatus kan nås.

De *miljö kvalitetsnormer med indikatorer* som HaV formulerat framgår av föreskrifternas bilaga 3. De omfattar bl.a. tillförsel i form av näringsämnen och organiskt material, tillförsel av farliga ämnen, biologisk störning och fysisk störning. HaV:s målsättning har varit att utforma miljö kvalitetsnormer som motsvarar alla de belastningar som i den inledande bedömningen har identifierats ha en stor påverkan på miljö.<sup>2072</sup>

För respektive miljö kvalitetsnorm finns tillhörande indikatorer. Dessa miljö kvalitetsnormer

2067 Havsmiljöförordning (2010:1341) 31 §.

2068 Havsmiljöförordning (2010:1341) 9 och 19 §§.

2069 Havsmiljöförordning (2010:1341) 19 §.

2070 Havsmiljöförordning (2010:1341) 20 §.

2071 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 14.

2072 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 6.

följs när eller om god miljöstatus för respektive indikator är uppfylld inom angivet bedömningsområde. Bedömningsområdena framgår av kartor i bilaga 1 och indikatorerna framgår av bilaga 4. Miljökvalitetsnormerna med indikatorer har angetts vara normer enligt 5 kap. 2 § 4 miljöbalken, dvs. normer som införts till följd av EU-medlemskapet. Ett undantag är den norm som rör koncentrationer av farliga ämnen i havsmiljön (normen B.1. i bilaga 3 till HVMFS 2012:18), som utgör en gränsvärdesnorm enligt 5 kap. 2 § 1 miljöbalken.<sup>2073</sup> Dessa miljökvalitetsnormer är till för att stödja och underbygga den övergripande normen god miljöstatus för Sveriges förvaltningsområden. Om det förhållande för god miljöstatus som anges för indikatorerna uppnås, följs också den övergripande miljökvalitetsnormen för Nordsjön och Östersjön. Enligt förordningen ska detta ske senast år 2020.<sup>2074</sup>

### 16.1.3.1 Normerna

Miljökvalitetsnormerna, med tillhörande indikatorer för havsmiljön, för Nordsjön och Östersjön är antagna enligt 19 § havsmiljöförordningen (2010:1341). De framgår av bilaga 3 till HVMFS och har i föreskrifterna sorterats mot bakgrund av följande belastningar på miljön.

- Tillförsel av näringsämnen och organiskt material
- Tillförsel av farliga ämnen
- Biologisk störning och
- Fysisk störning.

#### 16.1.3.1.1 Tillförsel av näringsämnen och organiskt material

Nedan anges först miljökvalitetsnormen så som den formulerats i föreskrifterna<sup>2075</sup>, därefter anges indikatorerna, också så som de formulerats i föreskrifterna. För varje indikator (under denna) anges också bedömningsområdet (a) samt från vilket år den är funktionell (b). Enligt föreskrifterna är samtliga av nedanstående normer, utom B1, miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken.<sup>2076</sup>

### A. Tillförsel av näringsämnen och organiska material

**A.1 Miljökvalitetsnorm:** Koncentrationer av kväve och fosfor i havsmiljön till följd av tillförsel av näringsämnen från mänsklig verksamhet orsakar inte negativa effekter på biologisk mångfald och ekosystem.

#### Tillhörande indikatorer:

5.1 B Koncentrationer av kväve och fosfor i utsjövatten

2073 HVMFS 2012:18, 6 §.

2074 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser, punkten 4: *Kravet på god miljöstatus i 17 § ska vara uppfyllt senast vid utgången av 2020. Om god miljöstatus har nåtts i Nordsjön eller Östersjön före utgången av 2020, ska den goda miljöstatusen upprätthållas.*

2075 HVMFS 2012:18, 2012:29 samt 2014:14.

2076 HVMFS 2012:18 6 §.

- a. Samtliga havsbassängers utsjövatten
- b. 2012
- 5.2 B Klorofyll a-koncentration i utsjövatten
  - c. Samtliga havsbassängers utsjövatten
  - d. 2012
- 5.2 D Siktdjup i utsjövatten
  - e. Samtliga havsbassängers utsjövatten
  - f. 2012
- A.1.1 Tillförsel av kväve och fosfor via avrinning och punktutsläpp
  - g. Samtliga havsbassänger
  - h. 2012

## B. Tillförsel av farliga ämnen

**B.1 Miljökvalitetsnorm:** Koncentrationer av farliga ämnen i havsmiljön får inte överskrida de värden som anges i direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (se ovan i kapitlet om ramvattendirektivet). Denna norm har angetts som en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, alltså en gränsvärdesnorm.<sup>2077</sup>

I direktiv 2008/105/EG, priodirektivet, anges unionsgemensamma klassgränser för vissa uppräknade ämnen. Det är alltså dessa klassgränser som ska gälla som gränsvärdesnormer i Sverige.

**B.2 Miljökvalitetsnorm:** Farliga ämnen i havsmiljön som tillförs genom mänsklig verksamhet får inte orsaka negativa effekter på biologisk mångfald och ekosystem.

### Tillhörande indikatorer:

- 8.2 A Skaltjocklek hos ägg från havsörn och sillgrissla
  - i. Ej fastställt
  - j. 2016
- 8.2 D Antal upptäckta olagliga utsläpp av olja och oljeliknande produkter per år
  - k. Samtliga havsbassänger
  - l. 2012

## C. Biologisk störning

**C. 1 Miljökvalitetsnorm:** Havsmiljön ska vara fri från nyutsatta eller flyttade främmande arter och stammar, genetiskt modifierade organismer (GMO) eller organismer vars genetiska egenskaper förändrats på annat sätt, som riskerar att allvarligt hota den genetiska eller biologiska mångfalden eller ekosystemets funktion. Funktionella indikatorer saknas.

**C. 2 Miljökvalitetsnorm:** Havsmiljön ska så långt som möjligt vara fri från nytillkomna främmande arter spridda genom sjöfart. Funktionella indikatorer saknas.

**C. 3 Miljökvalitetsnorm:** Populationerna av alla naturligt förekommande fiskarter och

<sup>2077</sup> HVMFS 2012:18 6 §.

skaldjur som påverkas av fiske har en ålders- och storleksstruktur samt beståndsstorlek som *garanterar deras långsiktiga hållbarhet.*

**Tillhörande indikatorer:**

- 1.2 D Abundans eller biomassa av nyckelart av fisk i kustvatten
  - m. Ej fastställt
  - n. 2018 (Nordsjön), 2016 (Östersjön)
- 1.3 E Storleksstruktur hos nyckelart av fisk i kustvatten
  - o. Ej fastställt
  - p. 2018
- 3.1 A Fiskeridödlighet (F)
  - q. Enligt ICES aktuella rådgivning
  - r. 2012
- 3.1 B Kvot mellan fångst och biomassa
  - s. Ej fastställt
  - t. 2018
- 3.2 A Lekbiomassa (SSB) för alla kommersiellt nyttjade bestånd som ingår i EU:s datainsamlingsförordning genom EU-kommissionens beslut 2010/93/EU
  - u. Enligt ICES aktuella rådgivning
  - v. 2012
- 3.2 B Biomassaindex
  - w. Ej fastställt
  - x. 2018

**C.4 Miljö kvalitetsnorm:** Förekomst, artsammansättning och storleksfördelning hos fisk-samhället ska möjliggöra att viktiga funktioner i näringsväven upprätthålls.

**Tillhörande indikatorer:**

- 1.6 A Storleksstruktur i fisksamhället i kustvatten
  - y. Ej fastställt
  - z. 2018
- 1.6 B Andelen stora individer i fisksamhället i utsjövatten
  - aa. Enligt ICES aktuella rådgivning
  - ab. 2012 (Nordsjön), 2018 (Östersjön)
- 1.6 E Abundans eller biomassa av viktiga funktionella grupper av fisk i kustvatten
  - ac. Ej fastställt
  - ad. 2018 (Nordsjön), 2016 (Östersjön)

## D. Fysisk störning

**D.1 Miljökvalitetsnorm:** Den av mänskliga verksamheter opåverkade havsbottenarealen ska, per substrattyp, ge förutsättningar att upprätthålla bottnarnas struktur och funktion i Nordsjön och Östersjön. Funktionella indikatorer saknas.

**D.2 Miljökvalitetsnorm:** Arealen av biogena substrat ska bibehållas eller öka. Funktionella indikatorer saknas.

**D.3 Miljökvalitetsnorm:** Permanenta förändringar av hydrografiska förhållanden som beror på storskaliga verksamheter, enskilda eller samverkande, får inte påverka biologisk mångfald och ekosystem negativt.

7.1.A. Temperatur och salthalt

ae. Ej fastställt

af. 2016

**D.4 Miljökvalitetsnorm:** Havsmiljön ska så långt som möjligt vara fri från avfall.

### Tillhörande indikatorer:

10.1.A. Mängd avfall på referensstränder

ag. Ej fastställt

ah. 2016

10.1.B. Mängd avfall på havsbotten

ai. Ej fastställt

aj. 2018

Enligt föreskrifterna följs miljökvalitetsnormerna ovan då god miljöstatus för respektive indikator är uppfylld inom angivet bedömningsområde (bedömningsområdena framgår av kartorna 1-5 i föreskrifternas bilaga 1 samt bilaga 4). I normen B.1 hänvisas till klassgränserna i priodirektivet som gäller för att god miljöstatus ska uppnås för denna norm.<sup>2078</sup>

Av 19 § 4 havsmiljöförordningen framgår att de miljökvalitetsnormer som HaV tar fram i fråga om kustvatten endast ska omfatta de aspekter på kustvattnets kvalitet som inte omfattas av ramvattendirektivet eller annan relevant EU-lagstiftning. Till följd av detta tillämpas inte normerna A.1, B.1, D.1, D.2 och D.3 i kustvatten.<sup>2079</sup>

### 16.1.1.3.2 Synpunkter på normerna

Av remissammanställningen framgår att många synpunkter har framförts. Till att börja med finns kritiken från intresseorganisationerna (närings- och andra) att man, enligt deras mening, använder miljökvalitetsnormer som regleringsmetod för att införa miljömål. HaV har bemött synpunkten med att de tillämpat havsmiljöförordningen 17-20 §§ som anger att det är miljökvalitetsnormer som ska tas fram.

Av havsmiljödirektivet framgår att ”miljömål” är ett kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträfvade tillståndet för olika delar av, och belastningar och påverkan på marina vatten för varje marin region eller delregion.<sup>2080</sup> Dessa miljömål ska vara verktyg för att

2078 HVMFS 2012:18, 7 §.

2079 HVMFS 2012:18, 8 §.

2080 MSFD, artikel 3.7.



kunna uppnå en god miljöstatus i den marina miljön.<sup>2081</sup> En god miljöstatus ska enligt direktivet vara uppnådd senast 2020. Det betyder alltså att ett miljömål enligt direktivet är ett kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträvade tillståndet för varje marin region som ska vara uppnått senast 2020. Ett visst miljötillstånd i en viss miljö ska vara uppnått senast en viss tid. Det handlar således om en typisk miljö kvalitetsnorm av gränsvärdeskaraktär.

I den marina strategin konstateras följande.

Enligt havsmiljödirektivet ska medlemsländerna definiera en rad miljömål som vägledning för att uppnå god miljöstatus. Miljömålen ska bland annat utgå från definitionen av god miljöstatus som anges i direktivet och ta hänsyn till påverkan och belastning. I Sverige genomförs miljömålen genom miljö kvalitetsnormer i enlighet med vad som anges i havsmiljöförordningen.<sup>2082</sup>

Som synes är det en avsevärd skillnad mellan det svenska begreppet ”miljömål” (politiska mål); ”miljömål” enligt ramvattendirektivet (de resultat som ska nås enligt direktivet) och ”miljömål” enligt havsmiljödirektivet (verktyg, delmål, för att nå det resultat som ska nås enligt direktivet).

Att tillståndet ska vara uppnått har också beaktats av ett antal remissinstanser,<sup>2083</sup> som istället ansett att de framtagna miljö kvalitetsnormerna håller en för låg nivå. Vissa remissinstanser har påpekat att normerna är för lågt ställda och borde ha formulerats som gränsvärdesnormer samt att de hade bort sättas utan hänsyn till huruvida de faktiskt kan nås till 2020. HaV har kommenterat synpunkterna med att havsmiljödirektivets utgångspunkt är att havet ska kunna nyttjas, dock under förutsättning att god miljöstatus upprätthålls.<sup>2084</sup>

Mot bakgrund av att normerna är av gränsvärdeskaraktär kan det ifrågasättas att HaV valt att ange typen som en norm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken.<sup>2085</sup>

En annan aspekt som har framförts från remisshall<sup>2086</sup> är att det inte framgår tydligt huruvida den övergripande bestämmelsen om god miljöstatus i sig ska ses som en miljö kvalitetsnorm. Följdfrågorna blir huruvida god miljöstatus för kriterierna ska betraktas som miljö kvalitetsnormer samt huruvida de tillhörande indikatorer också är miljö kvalitetsnormer i sig.<sup>2087</sup> HaV, har kommenterat att god miljöstatus för Nordsjön och Östersjön utgör en övergripande miljö kvalitetsnorm enligt 17 § havsmiljöförordningen och att detta är vad Sverige måste uppnå för att uppfylla sina skyldigheter enligt havsmiljödirektivet. Vidare menar HaV att definitionerna av god miljöstatus på kriterienivå (bilaga 2 i föreskrifterna) är att anse som bedömningsgrunder för att utvärdera huruvida den övergripande normen uppfylls. Dessa utgör alltså inte miljö kvalitetsnormer i sig (särskilt inte, påpekar HaV

2081 MSFD artikel 10.1.

2082 Havs- och Vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 27.

2083 Intresseorganisationer (miljö) och kommun.

2084 Havs- och vattenmyndigheten,; *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 4.

2085 Bjällås och Fröberg (2013) s. 72, menar att det saknas stöd i direktivet för att miljö kvalitetsnormerna skulle ha funktionen av gränsvärdesnormer.

2086 Från länsstyrelse och myndighet.

2087 Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 6.

eftersom en del av dessa definitioner utgår från verksamhetens påverkan och inte från miljötillståndet). Indikatorerna är verktyg för att kunna mäta och specificera om de kvalitativt uttryckta normerna är uppfyllda. De utgör alltså inte självständiga miljö kvalitetsnormer, vilket HaV också menar framgår av havsmiljöförordningen som skiljer mellan miljö kvalitetsnormer och indikatorer.

Det har också påpekats<sup>2088</sup> att vissa normer är omöjliga att nå till 2020. Så är t.ex. fallet med miljö kvalitetsnormerna för näringsämnen. HaV har kommenterat med att det finns möjlighet till undantag i havsmiljöförordningen 29 §. Behovet av undantag är dock ännu inte utrett och en formulering av eventuella undantagsregler kommer inte att göras förrän efter det att åtgärdsprogrammen tagits fram (år 2015).<sup>2089</sup>

Precis som var fallet för den övergripande miljö kvalitetsnormen så saknas även här indikatorer. Åsikten har framförts att miljö kvalitetsnormer ska föreskrivas först när det finns funktionella indikatorer.<sup>2090</sup> HaV har på det svarat att enligt havsmiljödirektivet så kan miljömål (i Sverige i formen av miljö kvalitetsnormer) beskrivas kvalitativt; de kvalitativa miljö kvalitetsnormerna anger då en önskad riktning på miljöarbetet och utgör grund för HaV:s arbete med att fastställa åtgärdsprogram.<sup>2091</sup> De indikatorer som fastställts utgör heller inte, enligt HaV, en slutlig lista för att följa upp havsmiljödirektivet. Bristerna kommer att beaktas i det fortsatta genomförandet av havsmiljöförordningen där nästa steg är att anpassa miljöövervakningsprogrammen till uppföljning av miljötillståndet med valda indikatorer senast år 2014 samt att ta fram åtgärdsprogram till år 2015.<sup>2092</sup>

#### 16.1.4 Steg 4: fastställa och genomföra övervakningsprogram

En central del av havsmiljöförordningen är uppföljning genom övervakningsprogram. Övervakningsprogrammen ska utformas för att kunna följa utvecklingen av miljöstatus samt belastning och påverkan på miljön i de två förvaltningsområdena. Uppdaterade övervakningsprogram som utgår från de indikatorer som fastställts för att bedöma om god miljöstatus uppnås ska påbörjas senast den 15 juli 2014.<sup>2093</sup>

Det är HaV som ska se till att det tas fram ett program för löpande övervakning av miljötillståndet för vart och ett av havsområdena Nordsjön och Östersjön. Den ska fastställa övervakningsprogrammen och se till att de genomförs.<sup>2094</sup> Övervakningsprogrammen ska grundas på de förhållanden och faktorer som anges i havsmiljödirektivets bilaga III och förteckningen i bilaga V. De ska också grundas på och vara förenliga med de bedömningar och den övervakning som sker enligt bestämmelser om skydd av områden som genomför annan relevant EU-lagstiftning som t.ex. fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet samt ta hänsyn till gränsöverskridande effekter. Övervakningsprogrammen ska även hänvisa till

2088 Från intresseorganisationer (näring), länsstyrelse och myndighet.

2089 Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 5.

2090 Från intresseorganisationer (näring).

2091 Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 7.

2092 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, s. 5 f.

2093 Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20; *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: Inledande bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*, s. 12.

2094 Havsmiljöförordning (2010:1341) 21 §.

de miljö kvalitetsnormer som har meddelats.<sup>2095</sup> HaV ska i genomförandet av programmen samarbeta med bl.a. Naturvårdsverket, andra myndigheter, kommuner och organisationer. Omfattningen på samarbetet och hur det ska gå till bestämmer HaV; myndigheten ska finna omfattningen och sättet för samarbetet lämpligt.<sup>2096</sup>

### 16.1.5 Steg 5: utarbeta åtgärdsprogram

Ett sista, men också det ett mycket centralt, steg i förvaltningscykeln är formulering av åtgärdsprogram som ska bidra till att miljö kvalitetsnormerna följs och att en god miljöstatus upprätthålls eller uppnås.<sup>2097</sup> Det är HaV som för vart och ett av havsområdena Nordsjön och Östersjön ska upprätta förslag till åtgärdsprogram. Det handlar då konkret om program för de åtgärder som behöver vidtas för att följa de miljö kvalitetsnormer som meddelats.

Åtgärderna ska vara kostnadseffektiva<sup>2098</sup> och tekniskt genomförbara.<sup>2099</sup> De ska ta hänsyn till de olika typer av åtgärder som anges i bilaga VI till havsmiljödirektivet.<sup>2100</sup> I direktivets bilaga VI anges åtta åtgärdstyper som handlar om kontroll av påverkan, kontroll av effekt, kontroll av rumslog och tidsmässig utbredning, åtgärder för samordning av förvaltning, åtgärder för att förbättra möjligheterna att spåra marina föroreningar, ekonomiska incitament, verktyg för förbättring och återställning samt kommunikation. Åtgärdsprogrammen ska också vara förenliga med bestämmelser om skydd av vatten samt om skydd av områden och arter i enlighet med annan EU-lagstiftning eller internationella avtal.<sup>2101</sup> Därtill ska åtgärdsprogrammen beakta åtgärdernas effekter, såväl sociala och

2095 Havsmiljöförordning (2010:1341) 22 §.

2096 Havsmiljöförordning (2010:1341) 23 §.

2097 Havsmiljöförordning (2010:1341) 9 § 5.

2098 Det finns anledning att kort nämna något om innebörden av att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva, vilket förordningen anger att de ska vara, samt skillnaden mellan kostnadseffektivitet och effektivitet vilka är de två mål som vanligen diskuteras i den ekonomiska litteraturen, (Tietenberg 1980, s. 395; Baumol och Oates 1988, s. 159 ff.) *Ekonomisk effektivitet*, å ena sidan, går ut på att maximera samhällets nettofordelar. En nettofordel definieras härvid som att nyttan överskrider kostnaderna. Ekonomisk effektivitet anses föreligga när marginalnyttan för den senast producerade enheten är lika med marginalkostnaden (härvid bortses från lösningar där optimum ligger på "ingen användning" eller "fullständig användning"). En sådan definition av effektivitet kräver mycket information och är därför förenad med stora osäkerheter, just med avseende på informationsunderlaget. Även ur moraliskt perspektiv kan man ha invändningar mot en dylik effektivitetsdefinition. Allvarliga hälsoeffekter som endast påverkar ett fåtal människor kan tänkas uppvägas av de positiva effekterna, samtidigt som det inte är moraliskt hållbart att låta ett fåtal drabbas så allvarligt, Tietenberg (2002), s. 3. De etiska problem som kan tänkas uppkomma liknar de som nyttomaximerande filosofer har att hantera. *Kostnadseffektivitet*, å andra sidan, innebär att man istället specificerar ett policymål och att man därefter etablerar ett system som försäkrar att det policymålet nås. Kostnadseffektiviteten har endast att göra med det andra steget. Kostnadseffektivitetskriteriet ger ingen vägledning alls när det gäller att sätta ett lämpligt policymål. Däremot har det relevans när det gäller att välja sätt och medel för att möta det satta policymålet. Kortfattat säger det att det "bästa" sättet är det som gör att målet nås till minsta möjliga kostnad. Om målet samtidigt råkar vara ekonomiskt effektivt så kommer den kostnadseffektiva allokeringen också att vara effektiv. Det finns dock inget i kostnadseffektivitetskriteriet som garanterar ett sådant resultat, Tietenberg 1980, s. 395. Det innebär också att kostnadseffektivitet inte kan användas som argument för att inte behöva nå ett visst mål.

2099 Havsmiljöförordning (2010:1341) 24 §.

2100 Havsmiljöförordning (2010:1341) 25 §.

2101 Bland annat ramvattendirektivet, avloppsdirektivet, badvattendirektivet och direktivet om prioriterade ämnen samt fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet samt regionala havskonventioner.

ekonomiska effekter och en hållbar utveckling som gränsöverskridande effekter, i syfte att minska risken för en negativ påverkan på andra förvaltningsområden och, om möjligt, positivt påverka sådana områden.<sup>2102</sup>

I åtgärdsprogrammen ska det också anges hur åtgärderna ska genomföras och hur de ska bidra till att följa miljö kvalitetsnormerna. De ska innehålla en sådan konsekvensanalys som föreskrivs för åtgärdsprogram enligt 5 kap. 6 § andra stycket miljöbalken (det handlar bl.a. om uppgifter om de miljö kvalitetsnormer som ska följas, om vilka åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormen ska följas, vilka myndigheter och kommuner som behöver vidta åtgärderna, när åtgärderna ska vara genomförda samt hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor och mellan olika typer av åtgärder). Programmen ska också innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av varje åtgärd med en kvantifiering av åtgärdernas kostnader och nytta.<sup>2103</sup> Sedan samråd<sup>2104</sup> och eventuell regeringsprövning<sup>2105</sup> ägt rum ska HaV fastställa åtgärdsprogrammet samt göra det tillgängligt för allmänheten.<sup>2106</sup>

Åtgärdsprogrammen ska vara fastställda i slutet av 2015, och börja genomföras senast i slutet av 2016.<sup>2107</sup>

## 16.2 Miljö kvalitetsnormerna i ljuset av EU-rättens krav på rättsligt införlivande

Havsmiljö direktivet är ett direktiv. Därmed gäller de krav på införlivande som gäller för alla direktiv. De skyldigheter som följer av direktivet för medlemsstaterna måste införlivas i medlemsstaternas rättsordningar och det tillräckligt preciserade resultatet måste nås (se mer utförligt ovan).

### 16.2.1 Övergripande norm

Enligt 17 § havsmiljö förordningen ska en god miljö status uppnås för Nordsjön och Östersjön. Enligt HaV utgör detta en övergripande miljö kvalitetsnorm och en sådan fordras för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet.

Ur synvinkeln att de skyldigheter som följer av ett direktiv ska införlivas rättsligt av medlemsstaterna är det måhända ett logiskt val att implementera ”god miljö status” som en miljö kvalitetsnorm. Detta eftersom det är det enda rättsliga instrumentet i svensk rätt som utgår från miljö tillståndet och som ger det ett rättsligt skydd. Frågan är dock om det i sammanhanget är nödvändigt att ge just *den övergripande normen* ett självständigt rättsligt skydd.

Remissinstansernas påpekande om avsaknad av metod för sammanvägning och HaV:s hänvisning till att man kan utläsa kraven norm för norm, illustrerar väl det problem som uppstår när den svenska rättsliga konstruktionen ”miljö kvalitetsnorm” används för så många olika krav och för så stora områden som Östersjön respektive Nordsjön. För att tillsynsmyndigheter och tillstånd myndigheter samt aktörer ska kunna agera för att följa

2102 Havsmiljö förordning (2010:1341) 25 § 1-5.

2103 Havsmiljö förordning (2010:1341) 25 § 6-8.

2104 Om hur samrådet ska gå till, se Havsmiljö förordning (2010:1341) 26 §.

2105 Om sådan prövning, se Havsmiljö förordning (2010:1341) 27 §.

2106 Om sådan prövning, se Havsmiljö förordning (2010:1341) 28 §.

2107 Havs- och vatten myndighetens rapport 2012:20, s. 12.

en miljö kvalitetsnorm måste kraven vara mer specifika. Precis som HaV påpekar måste man se till kraven norm för norm inom angivna bedömningsområden.

Det som talar för att använda konstruktionen med en övergripande norm är just fördragets krav på att rättsligt införliva direktivs bestämmelser; i det här fallet det övergripande kravet på en god miljöstatus. Frågan är dock om det nödvändigtvis eller lämpligen görs genom en miljö kvalitetsnorm som konstrueras enligt 5 kap. miljöbalken.

God miljöstatus för Nordsjön och Östersjön kan betraktas som en del av det befintliga miljö kvalitetsmålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård.” Förvisso är inte miljö kvalitetsmålen rättsligt bindande<sup>2108</sup> men en god miljöstatus i den marina miljön omfattas även av miljöbalkens målregler. Detta i och med att dessa bl.a. tar sikte på: att skydda miljön mot skador och olägenheter (oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan) att bevara den biologiska mångfalden, att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en långsiktigt god hushållning tryggas från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt.<sup>2109</sup> Begreppet ”god miljöstatus” i havsmiljödirektivet begränsar sig heller inte till att omfatta själva naturmiljön (som miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken gör), utan inbegriper även adaptiv förvaltning, utnyttjande och användning, vilket också 1 kap. 1 § miljöbalken gör. Genom att målregeln förtydligas, dels genom reglerna om marin förvaltning, dels genom de miljö kvalitetsnormer som antagits för att implementera vad havsmiljödirektivet benämner ”miljömål”, så kan antagligen havsmiljödirektivets övergripande krav anses vara rättsligt införlivat redan härigenom. Det behövs ingen särskild miljö kvalitetsnorm för detta; inte i syfte att rättsligt införliva havsmiljödirektivets övergripande bestämmelse om god miljöstatus. Viktigt i sammanhanget att notera är att miljöbalkens portalparagraf faktiskt tillämpas i tolkningssituationer och att samtliga i ”god miljöstatus” ingående deskriptorer, kriterier och indikatorer finns med när direktivets miljömål implementeras (som miljö kvalitetsnormer) i Sverige.

### 16.2.1.1 Implementera med klara och precisa regler

När det gäller miljö kvalitetsnormerna för Nordsjön och Östersjön så framgår dels den övergripande normen, dels de indikatorer som avgör huruvida normen följs direkt av föreskrifterna.

Som exempel på en miljö kvalitetsnormsföreskrift kan nämnas miljö kvalitetsnormen som gäller för tillförsel av näringsämnen och organiskt material, nämligen att ”koncentrationer av kväve och fosfor i havsmiljön till följd av tillförsel av näringsämnen från mänsklig verksamhet orsakar inte negativa effekter på biologisk mångfald och ekosystem”. Som indikatorer anges sedan ”koncentrationer av kväve och fosfor i utsjövatten”, ”klorofyll a-koncentration i utsjövatten”, ”siktdjup i utsjövatten”, ”tillförsel av kväve och fosfor via avrinning och punktutsläpp”. Det är alltså möjligt att direkt ur föreskriften utläsa vilka indikatorer som ska vara uppfyllda för att en miljö kvalitetsnorm ska följas. Det innebär att föreskrifterna uppvisar en betydligt klarare och mer precis karaktär än motsvarande föreskrifter på sötvattensidan. Ett problem är dock att väldigt många indikatorer än så länge saknas.

Kritik har, som nämnts ovan, framförts mot att man använt ”miljö kvalitetsnormer som

2108 Se t ex prop. 1997/98:45 del 2, s. 8; prop. 2000/01: 130, s. 219 f; prop. 2004/05:150, s. 376 och Prop. 2009/10:155, s. 11 f. jämfört med FEUF, artikel 288 (3); se arbetets inledande del.

2109 1 kap. 1 § miljöbalken.

form för införlivande av miljömål<sup>2110</sup>.<sup>2110</sup> Det som avses är att det ställer alltför höga (och dyra) utredningskrav på den enskilde. HaV har bemött synpunkten med att myndigheten endast tillämpat havsmiljöförordningen som föreskriver att det är just miljökvalitetsnormer som ska tas fram. Därför har den gjort det. Myndigheten har emellertid framfört synpunkten till departementet.<sup>2111</sup>

### 16.2.1.2 Strängare krav än BAT

Kravet på att kunna ställa strängare krav än BAT, om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav, följer av industriutsläppsdirektivet (IPPC-direktivet), och gäller för de stora anläggningar som omfattas av IPPC-prövningen. I den mån miljökvalitetskraven påverkas av utsläpp från sådana anläggningar måste 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken kunna tillämpas. Så är inte fallet. Det framgår direkt av föreskrifterna att det handlar om normer enligt fjärde punkten i 5 kap. 2 § miljöbalken, dvs. normer som införts till följd av EU-medlemskapet. Ett undantag är den norm som rör koncentrationer av farliga ämnen i havsmiljön som utgör en gränsvärdesnorm enligt första punkten.<sup>2112</sup> Koncentrationer av farliga ämnen i havsmiljön får inte överskrida de värden som anges i direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (priodirektivet). Problemet är att det finns fler kvalitetskrav som kan påverkas av utsläpp från aktuella anläggningar; det gäller t.ex. näringsämnen som kväve och fosfor. De normer som är av gränsvärdeskaraktär borde rimligen ha implementerats som gränsvärdesnormer.

### 16.3 Ansvar enligt 5 kap. 3 § miljöbalken

Av remissammanställningen framgår att både intresseorganisationer för näringslivet och länsstyrelser efterfrågar vägledning för själva tillämpningen av miljökvalitetsnormerna. HaV kommenterade på det att en vägledning kommer att tas fram och ingå som en del i myndighetens verksamhetsplan.<sup>2113</sup> Vad gäller tidpunkten för när normerna ska börja tillämpas gäller detsamma som för miljökvalitetsnormerna som följer av ramvattendirektivet, dvs. att oaktat vilken genomförandetid som anges i normerna, så följer det av lojalitetsförpliktelsen att åtgärder som allvarligt kan äventyra att normerna kan följas inte får vidtas. Vad gäller tillsyn och prövning i allmänhet saknas anledning att tillämpa miljökvalitetsnormer för havsmiljön på annat sätt än de ”vanliga” miljökvalitetsnormerna för vatten. Nedan följer därför endast några kompletterande kommentarer till vad som redan angetts beträffande miljökvalitetsnormer för vatten, när det gäller ansvaret att följa normerna samt verkan av de blivande åtgärdsprogrammen.

Mot bakgrund av att det går att utläsa ur föreskrifterna vad ”god miljöstatus” innebär samt att det också i föreskrifterna förklaras att miljökvalitetsnormerna med tillhörande indikatorer har sorterats mot bakgrund av belastningar på miljön – tillförsel av näringsämnen och organiskt material, tillförsel av farliga ämnen samt biologisk störning och fysisk störning – så är det görligt för en verksamhetsutövare att avgöra om dennes verksamhet/

2110 Från intresseorganisationer (näring och annan).

2111 Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljökvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 4.

2112 HVMFS 2012:18, 6 §.

2113 Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljökvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12, s. 7.

åtgärd kommer att belasta i något av dessa avseenden. Dock kan de följande utredningarna beträffande effekterna av påverkan och möjliga dämpningsåtgärder bli oerhört omfattande och komplexa. Det fråntar emellertid inte verksamhetsutövaren skyldigheten (som följer av såväl miljöbalkens kunskapskrav och placering av bevisbördan som den allmänna principen om att förorenaren, eller miljöpåverkaren, betalar). Möjligen finns utrymme för viss jämkning av detta ansvar genom 2 kap. 7 §.

DEL V

BULLER



# 17. BULLER

Omgivningsbuller anses vara ett stort miljö- och hälsoproblem i hela EU och i WHO:s *Guidelines for Community Noise*<sup>2114</sup> erkänns effekterna av omgivningsbuller som ett allvarligt hälsoproblem. Buller kan vara irriterande, störa sömnen, påverka den kognitiva funktionen hos skolbarn, orsaka psykiska stressreaktioner samt leda till kardiovaskulära problem hos kroniskt bullerexponerade personer. Stress till följd av buller kan sätta igång produktionen av vissa hormoner, vilket kan ge en rad olika mellanliggande effekter, t.ex. ökat blodtryck och en längre tids exponering kan dessa effekter i sin tur öka risken för sjukdomar och psykiska störningar.<sup>2115</sup> Bullerexponeringen i Europa uppvisar dessvärre en ökande trend; urbaniseringen, den växande efterfrågan på motoriserade transporter och förtätning i städerna är de viktigaste orsakerna till den ökade exponeringen för omgivningsbuller. Problem med bullerförening sammanfaller därför ofta med luftkvalitetsproblem.<sup>2116</sup>

I den här delen av arbetet kommer olika enheter för att mäta buller att hanteras, samtliga anges dB (decibel) men det anges på olika skalor. Därför först några ord om vad buller är och hur det mäts.<sup>2117</sup>

Buller definieras som oönskat ljud. Det finns ingen fysikalisk skillnad mellan ljud och buller och vad vi betraktar som oönskat ljud varierar mellan olika personer. Hur störda vi blir beror bland annat på vilken typ av ljud det är, ljudets karaktär (till exempel ljudets styrka och vilka frekvenser det innehåller), tid på dygnet, vad vi håller på med och om bullret är kombinerat med exempelvis vibrationer. Vår attityd till bullerkällan kan påverka (vad någon anser vara en fantastisk rockkonsert är ett rejält oljud för någon annan) och ljudkänsligheten varierar också med miljön. I ett område där vi förväntar oss en tyst miljö, t.ex. långt ute i skogen, är vi känsligare för störningar än i tätorter.

*Ljudtrycket* är tryckvariationen i en given punkt och mäts i Pascal (Pa). Det svagaste ljudtryck som ett friskt öra kan uppfatta är  $2 \times 10^{-5}$  Pa (d.v.s. 20  $\mu$ Pa); smärtgränsen ligger på ca 200 Pa. Eftersom det är så stora skillnader i ljudtrycksvariation används en logaritmisk skala med den logaritmiska måttenheten dB, där hörtröskeln (20  $\mu$ Pa) anges som 0 dB. För att det mänskliga örat ska uppleva att ljudstyrkan fördubblas krävs vanligen (dock beroende av frekvensen, se nedan) en ökning av ljudtrycksnivån med 10 dB. Detta är oberoende av var på decibelskalan man börjar. De ljudmiljöer som människan vanligen vistas i ligger mellan 20 och 100 dB. Den s.k. smärtgränsen går någonstans mellan 125 och 140 dB.

Antalet tryckförändringar (svängningar) per sekund kallas *frekvens* och mäts i Hertz (Hz). Frekvensen på ett ljud ger upplevelsen av vilken ton ljudet har. Det normala hörselområdet brukar ligga mellan 20 Hz och 20 000 Hz (20 kHz). Högfrekvent ljud dämpas,

---

2114 Berglund et al. (1999).

2115 KOM(2011) 321 slutlig. Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet om omgivningsbuller i enlighet med artikel 11 i direktiv 2002/49/EG, s. 2.

2116 KOM(2011) 321 slutlig. Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet om omgivningsbuller i enlighet med artikel 11 i direktiv 2002/49/EG, s. 2.

2117 Information om buller och akustik är hämtad från Landström et al. (1997), Hansen (2001), Socialstyrelsen (2008) samt prop. 2013/14:128.

mer än lågfrekvent, med avstånd från källan. Detta eftersom högfrekvent ljud sprids mer. Ett avlägset åskväder har en låg frekvens, d.v.s. en låg ton och är utbrett i tid medan ljudet från åska i närheten har en skarp och kortvarig ljudknall med främst högfrekvent ljud. Ett ljud som endast innehåller en frekvens betecknas som en ren ton. För buller är det något som sällan förekommer i praktiken. Även tonskalan är logaritmisk.

Det mänskliga örats förmåga att uppfatta ljud varierar med både frekvens och ljudtrycksnivå. Känsligast är örat mellan 3 och 4 kHz. Vid dessa frekvenser ligger nedre gränsen för ett ljuds hörbarhet vid ett ljudtryck på 0 dB (20  $\mu$ Pa). Vid låga frekvenser krävs ett avsevärt högre ljudtryck för att örat ska uppmärksamma ljudet. Om en ton som ligger på 1 kHz spelas med 0 dB (precis hörbar) så måste en ton vid 50 Hz spelas i 50 dB för att uppfattas som lika stark (dvs. för att vara hörbar). På låga frekvenser uppfattas emellertid varje ökning av ljudtrycket som en större ökning än om samma ökning gjorts på en högre frekvens. Det ska alltså till ett högre ljudtryck för att ljudet alls ska uppfattas på låga frekvenser, men på låga frekvenser är örat känsligare för *skillnader* i ljudtryck. De skillnader i ljudtrycksnivåer som krävs för att vid olika frekvenser uppnå samma upplevda ljudtryck som vid en referensnivå (1 kHz) brukar åskådliggöras grafiskt, i kurvor. Sådana lika-hörnivåkurvor eller fonkurvor (*equal-loudness contours*) finns under många namn, t.ex. ISO 226, Robinson-Dadson samt Fletcher-Munson.

Att mäta eller kvantifiera hur människan *uppfattar* buller är alltså ganska svårt. För att anpassa angivna dB-värden på ett sätt som också återspeglar hur ljudstyrkan uppfattas beroende på frekvens finns det s.k. *vägningskurvor*. Dessa är internationellt standardiserade och kallas för A-, B-, C-, och D-kurvor. Kortfattat kan man säga att A-vägning används runt 40 dB samt vid hörselskada (vanligast), B-vägning runt 60 dB (används sällan), C-vägning runt 80 dB (används ofta vid lågfrekvent buller) och D-vägning vid flygplansbuller (jetplan). A-filtret används oftast eftersom det i grova drag efterliknar örats förmåga att höra olika frekvenser. Det passar dock inte för att mäta lågfrekvent buller eftersom det ger en kraftig dämpning av låga frekvenser vilket innebär att det uppmätta mätvärdet underskattar de låga frekvenserna i ljudet. C-filtret kan användas för att mäta lågfrekvent buller eftersom det inte dämpar låga frekvenser lika mycket som A-filtret; det tar alltså större hänsyn till låga frekvenser. D-kurvan tar som enda vägningskurva hänsyn till att örat har känslighetstopp vid 2,5-5 kHz, det område i vilket risken för hörselskador är störst. Vägningsfilter anges som dB(A), dB(B), dB(C) eller dB(D) där A-D inom parantes står för de standardiserade vägningskurvorna.

Immissionen av bullret, dvs. ljudnivån hos mottagaren, påverkas av flera olika faktorer. Det handlar t.ex. om avstånd från bullerkällan, typ av mark och vegetation mellan källan och mottagaren, förekomst av dämpande skärmar och fasader, förstärkande reflektion av kringliggande ytor som byggnader, bergsväggar och murar etc., vindriktning och vindstyrka samt klimatförhållanden som temperatur och luftfuktighet. Hur buller varierar över tid kan ha stor betydelse för i vilken grad det upplevs som störande. Plötsliga eller tillfälliga (momentana) ljud sticker ut. Därför anges två olika störningsmått; ekvivalent respektive maximal ljudnivå. Med ekvivalent ljudnivå avses en form av medelljudnivå under en given tidsperiod. Den maximala ljudnivån är den högsta förekommande ljudnivån, t.ex. vid sprängning eller då ett tåg passerar. Bullermätningar utomhus är dessutom i princip alltid påverkade av andra ljudkällor än det man vill mäta, den s.k. bakgrundsnivån.

# 18. EU:S BULLERREGLERING

Buller regleras inom EU utifrån två utgångspunkter; dels genom specifika tekniska standarder, dels genom allmänna åtgärder som innebär krav på kartläggning och åtgärdsprogram.

Det handlar om bestämmelser om krav för marknadstillträde för vissa fordon och viss utrustning, specifikationer för driftskompatibilitet på järnvägsområdet<sup>2118</sup> och regler om driftsrestriktioner på flygplatser. Förutom de olika åtgärder och förändringar av EU-lagstiftningen kring buller under det senaste årtiondet<sup>2119</sup> överväger kommissionen att vidareutveckla vissa åtgärder i syfte att minska bullerexponeringen och bullerföreningen i EU. Kommissionens arbetsprogram för 2011 innehåller ett antal viktiga initiativ mot buller, särskilt följande.

- Vitboken om transporter innehåller en färdplan fram till 2050, som bland annat syftar till att minska bullerföreningen från transporter (t.ex. genom åtgärder för att utveckla "fordonsstandarder för bullernivåer").<sup>2120</sup>
- Översynen av direktiv 2002/30/EG om buller från flygplatser syftar, som en del av flygplatspaketet, till att uppnå överensstämmelse mellan direktivet om flygplatsbuller och direktivet om omgivningsbuller, genom att förbättra bullerkartläggningen och antagandet av kostnadseffektiva åtgärder för att minska bullret, med hänsyn till internationellt överenskomna standarder. Vid översynen kommer även definitionen av bullersamma luftfartyg ("luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal") att uppdateras i linje med flygplansflottans nuvarande sammansättning.<sup>2121</sup>
- Vid nästa översyn avseende buller från motorfordon med minst fyra hjul kommer man att bedöma möjligheterna att införa striktare gränser, som säkerställer att tystare fordon faktiskt kommer ut på marknaden. Detta kan innefatta ett förslag till en förordning om tillåten ljudnivå och avgassystem för motorfordon. Det främsta målet med detta initiativ är att minska de negativa effekterna för EU-medborgarna av bullerexponering som orsakas av motorfordonstrafik.<sup>2122</sup>
- Vid översynen av direktivet om buller från utrustning som är avsedd att användas utomhus<sup>2123</sup> kommer man att utvärdera vilken utrustning som ska omfattas av direktivet och se över bullerkraven så att de speglar dagens moderna teknik. Vidare kommer de administrativa kraven att förenklas.

---

2118 Kommissionens beslut 2006/66/EG om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet "Rullande materiel – buller."

2119 Syftar framför allt på översynen av EU:s politik avseende järnvägsbuller som grundar sig på kommissionens meddelande från 2008 om åtgärder för att minska järnvägsbuller från befintliga fordon, samt olika förslag från kommissionen såsom direktiv 2001/43/EG om däckbuller och förslag avseende buller från fordon i L-kategorin som regleras genom direktiv 97/24/EG.

2120 KOM(2011) 144 slutlig

2121 KOM(2011) 0321 slutlig.

2122 Ibid.

2123 Direktiv 2000/14/EG om buller från utrustning som är avsedd att användas utomhus.

Kommissionen kommer dessutom att fortsätta att undersöka andra potentiella åtgärder för att minska bullerföroreningen på EU-nivå, t.ex. tyst vägbeläggning, och vid behov lägga fram förslag.<sup>2124</sup>

### 18.1 Direktivet om bedömning och hantering av omgivningsbuller

Bullerdirektivet<sup>2125</sup> syftar till att fastställa ett gemensamt tillvägagångssätt för att förhindra, förebygga eller minska skadliga effekter på grund av exponering för omgivningsbuller. Det syftar också till att ge en grund för utveckling av gemenskapsåtgärder för att minska buller från större källor, i synnerhet väg- och järnvägsfordon och infrastruktur, luftfartyg, utrustning som används utomhus och industriell utrustning samt mobila maskiner. Bullerdirektivet är antaget med stöd av artikel 175.1 i EG-fördraget (motsvarar art. 192 FEUF) och är således ett minimidirektiv.

För att göra det skall vissa åtgärder genomföras, nämligen följande.<sup>2126</sup>

- Exponering för omgivningsbuller skall fastställas *genom kartläggning av buller* genom bedömningsmetoder som är gemensamma för medlemsstaterna.
- *Information om omgivningsbuller* och dess effekter skall göras tillgänglig för allmänheten.
- På grundval av resultaten från kartläggningen skall medlemsstaterna besluta om *handlingsplaner* för att förhindra och minska omgivningsbuller där det behövs, särskilt där exponeringsnivåerna kan medföra skadliga effekter på människors hälsa, och för att förhindra en höjning av bullernivån där den är tillfredsställande.<sup>2127</sup>

Direktivet skall tillämpas på omgivningsbuller som människor utsätts för särskilt i bebyggda områden, i offentliga parker eller andra tysta områden i tätbebyggelse, i tysta områden på landsbygden, nära skolor, sjukhus och andra bullerkänsliga byggnader och områden. Däremot skall direktivet inte tillämpas på buller som orsakas av den exponerade personen själv eller på buller från hushållsaktiviteter, buller från grannar, buller på arbetsplatser eller buller inuti transportmedel eller från militär verksamhet i militärområden.<sup>2128</sup>

Medlemsstaternas skyldigheter går främst ut på att se till att en behörig myndighet utarbetar (och godkänner) bullerkartor och handlingsplaner för tätbebyggelse, större vägar, större järnvägslinjer och större flygplatser, samt samlar in dessa bullerkartor och handlingsplaner. Den informationen skall medlemsstaten göra tillgänglig för kommissionen och för allmänheten.<sup>2129</sup>

#### 18.1.1 Bullermått

I bullerdirektivets artikel 5 fastställs de bullermått som ska användas vid rapporteringen, men det anges inga rättsligt bindande gränsvärden eller gemensamma mål för EU.

2124 KOM/2011/0321 slutlig.

2125 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller.

2126 Direktiv 2002/49/EG, artikel 1.

2127 Direktiv 2002/49/EG, artikel 1.

2128 Direktiv 2002/49/EG, artikel 2.

2129 Direktiv 2002/49/EG, artikel 4.

Medlemsstaterna skall använda bullermåtten  $L_{den}$  och  $L_{night}$  för utarbetande och översyn av strategiska bullerkartor.<sup>2130</sup>  $L_{den}$  (*day-evening-night*) är ett bullermått för allmän störning, dvs. det används för att bedöma hur störande bullerexponeringen är, oavsett tid på dygnet.  $L_{night}$  är ett bullermått för sömnstörning.<sup>2131</sup> Till dess att det blir obligatoriskt att använda gemensamma bedömningsmetoder (kommissionen skall utarbeta sådana<sup>2132</sup>) för att fastställa  $L_{den}$  och  $L_{night}$  får medlemsstaterna använda befintliga nationella bullermått.<sup>2133</sup> Medlemsstaternas egna metoder att fastställa måtten måste dock bestämmas enligt vissa mättnings- eller beräkningsmetoder som anges i direktivets bilaga II.<sup>2134</sup>

Senast den 18 juli 2005 skulle medlemsländerna informera kommissionen om de gällande eller planerade gränsvärden som skall gälla för deras territorium, uttryckta i  $L_{den}$  och  $L_{night}$ . Där så är lämpligt skall även  $L_{day}$  (bullermått för störning under dagtid<sup>2135</sup>) och  $L_{evening}$  (bullermått för störning under kvällstid<sup>2136</sup>) anges för vägtrafikbuller, järnvägstrafikbuller och flygplansbuller runt flygplatser samt buller på industriområden. Tillsammans med gränsvärdena skall det finnas förklaringar om genomförandet av dem.<sup>2137</sup>

Direktivet definierar ”gränsvärde” som ett av medlemsstaten fastställt värde på  $L_{den}$  eller  $L_{night}$ , och där så är lämpligt  $L_{day}$  och  $L_{evening}$ , som om det överskrids föranleder de behöriga myndigheterna att överväga eller vidta åtgärder för bullerdämpning. Gränsvärdena kan vara olika beroende på bullerkälla (vägtrafik-, järnvägstrafik- och flygtrafikbuller, industribuller osv.), omgivning, bullerkänslighet hos befolkningen liksom beroende på rådande omständigheter och nya omständigheter (om situationen ändras med avseende på bullerkällan eller användningen av omgivningen).<sup>2138</sup> Det finns således inget krav på faktiskt agerande om dessa gränsvärden överskrids. Det räcker att medlemsstaten överväger att vidta åtgärder.

### 18.1.2 Bullerberäkningsmetoder

I bullerdirektivets bilaga II anges bedömningsmetoder för bullermått. Härav framgår att värdena på  $L_{den}$  och  $L_{night}$  kan bestämmas antingen genom beräkning eller mätning (vid bedömningspunkten). För prognoser är endast beräkning möjlig. De medlemsstater som redan har nationella metoder för att fastställa långtidsmått kan använda dessa metoder, förutsatt att de är anpassade till den definition av bullermått som anges i bilaga I (som anger formler för beräkning av bullermått). För de flesta nationella metoderna innebär det att kvällstid måste införas som en separat period och att årsgenomsnitt måste införas. Vissa befintliga metoder måste dessutom anpassas så att reflektion från fasader inte tas med. Fastställande av årsgenomsnittet kräver extra uppmärksamhet, eftersom variationer i bulleremissioner och bulleröverföring kan bidra till fluktuationer under året.<sup>2139</sup>

Medlemsstater som inte har egna, nationella beräkningsmetoder eller som vill byta till en annan beräkningsmetod rekommenderas ett antal beräkningsmetoder för att bestämma

2130 Direktiv 2002/49/EG, artikel 5.

2131 Direktiv 2002/49/EG, artikel 3.

2132 Direktiv 2002/49/EG, artikel 6.

2133 Direktiv 2002/49/EG, artikel 5.

2134 Direktiv 2002/49/EG, artikel 6.

2135 Direktiv 2002/49/EG, artikel 3.

2136 Direktiv 2002/49/EG, artikel 3.

2137 Direktiv 2002/49/EG, artikel 5.

2138 Direktiv 2002/49/EG, artikel 3.

2139 Direktiv 2002/49/EG, bilaga II.

ljudeffektnivån från industrianläggningar, från bullerkällor med användning av ljudtryck, för flygplansbuller, för vägtrafikbuller och för järnvägsbuller.<sup>2140</sup>

### 18.1.2.1 Medlemsstaternas bullermått

Enligt direktivets artikel 5 skulle medlemsstaterna senast den 18 juli 2005 underrätta kommissionen om gällande eller planerade gränsvärden för  $L_{den}$  och  $L_{night}$  för buller från vägtrafik, tåg, flyg och industrier.

Medlemsstaterna har antagit vitt skilda strategier för att implementera detta. De flesta (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien och Slovakien) har fastställt rättsligt bindande gränsvärden för buller, eller håller på att se över dem (Lettland, Litauen och Rumänien), medan andra (Irland, Finland, Sverige och Förenade kungariket) har infört riktvärden.<sup>2141</sup> Enligt kommissionen överskrids ofta gränsvärdena för buller i medlemsstaterna, utan att tillräckliga åtgärder vidtas. Vissa uppgifter pekar också, enligt kommissionen, på att genomförandet av åtgärder för bullerbekämpning, eller ljudisolering för exponerade grupper, i vissa länder inte är kopplat till huruvida ett värde är bindande eller inte. Ett annat problem är de många olika gränsvärden, utlösande värden och riktvärden som används.<sup>2142</sup> Frågan är dock vad kommissionen menar med att tillräckliga åtgärder inte vidtas – med tanke på att direktivet inte fordrar mer än att åtgärder övervägs för det fall gränsvärdena överskrids.

Endast ett begränsat antal medlemsstater (Brysselområdet i Belgien, Estland, Luxemburg, Portugal och Slovakien) hade använt hälsobaserade bedömningar, eller stött sig på WHO:s hälsobaserade bedömningar, när de fastställde sina bullergränsvärden. På grund av de ofta olika grundvalarna, begreppen och differentieringsnivåerna, är det enligt kommissionen svårt att sammanfatta och jämföra de olika nivåerna i medlemsstaterna.<sup>2143</sup>

### 18.1.3 Strategiska bullerkartor

Senast den 30 juni 2007 skulle medlemsstaterna ha utarbetat och godkänt strategiska bullerkartor som uppfyller vissa minimikrav som anges i direktivets bilaga IV. Bullerkartorna ska utvisa situationen under det föregående kalenderåret för all tätbebyggelse med mer än 250 000 invånare. Därtill ska strategiska bullerkartor visa situationen i områden som ligger i närheten av

- alla större vägar med en trafiktäthet på mer än sex miljoner fordon per år,
- större järnvägslinjer med en trafiktäthet på mer än 60 000 tågpassagerare per år och
- större flygplatser på deras territorium.<sup>2144</sup>

Medlemsstaterna skulle senast den 31 december 2008 informera kommissionen om all tätbebyggelse med över 100 000 invånare och alla större vägar och järnvägslinjer på deras

2140 Direktiv 2002/49/EG, bilaga II.

2141 KOM/2011/0321 slutlig.

2142 KOM/2011/0321 slutlig.

2143 KOM/2011/0321 slutlig.

2144 Direktiv 2002/49/EG, artikel 7.

territorium. Senast den 30 juni 2012, och därefter vart femte år, ska man upprätta och, i förekommande fall, godkänna strategiska bullerkartor som visar situationen under det föregående året för ovannämnda tätbebyggelse, vägar och järnvägslinjer.

Den strategiska bullerkartan syftar till att kunna göra en övergripande bedömning av bullerexponeringen i ett område som är utsatt för olika bullerkällor, samt utarbeta prognoser för sådana områden. Bullerkartorna bör granskas och i förekommande fall ändras vart femte år. Meningen är alltså att bullerkartorna ska användas av de behöriga myndigheterna för att identifiera prioriteringar för handlingsplanerna och av kommissionen för att bedöma antalet människor som exponeras för buller.

Tolv medlemsstater har lämnat in alla obligatoriska uppgifter om alla källor, elva (bland annat Sverige) har med vissa mindre brister lämnat in uppgifter om alla källor och tre har lämnat in uppgifter om en del av källorna. Endast Malta har varit försenad med att lämna in sin rapport. Kommissionen hade (2011) inlett ett överträdelseförfarande i ärendet.<sup>2145</sup>

Bedömningen av den första rundan av bullerkartläggningen visar, enligt kommissionen, att omkring 40 miljoner människor i EU nattetid exponeras för buller på mer än 50 dB från vägar i tätbebyggelse. Mer än 25 miljoner människor exponeras för samma bullernivå från större vägar utanför tätbebyggelse. Dessa siffror förväntas revideras uppåt allt eftersom fler bullerkartor lämnas in eller bedöms.<sup>2146</sup>

#### **18.1.4 Handlingsplaner**

Handlingsplanerna ska hantera bullerproblem och effekterna av buller, om nödvändigt genom minskning av bullret. Handlingsplanerna ska uppfylla de minimikrav som anges i direktivets bilaga V. Det är de behöriga myndigheterna som avgör vilka åtgärder som ska ingå i handlingsplanerna, men de bör röra prioriteringar som identifieras i samband med att gränsvärden överskrids eller genom tillämpning av andra kriterier som väljs av medlemsstaterna. Åtgärderna ska i synnerhet tillämpas på de områden som är viktigast enligt de strategiska bullerkartorna. Senast den 18 juli 2008 ska handlingsplaner upprättas för större vägar som trafikeras av över sex miljoner fordon per år, större järnvägslinjer med över 60 000 tågpassagerare per år, större flygplatser samt tätbebyggelse med över 250 000 invånare. Senast den 18 juli 2013 ska handlingsplaner upprättas för alla större tätorter, flygplatser, vägar och järnvägslinjer. Handlingsplanerna ska granskas om viktigare händelser inträffar som påverkar bullersituationen och i vilket fall som helst vart femte år.<sup>2147</sup>

##### **18.1.4.1 Tysta områden**

Planerna skall också, enligt artikel 8, syfta till att skydda tysta områden på landsbygd och i tätbebyggelse mot ökat buller, eftersom tysta områden anses bidra på ett positivt sätt till folkhälsan, särskilt för människor som bor i bullriga stadsområden. Som en del av handlingsplanerna ska därför medlemsstaterna vidta särskilda åtgärder för att skydda tysta områden i tätbebyggelser mot en ökning av bullret. Bullerdirektivet överlåter emellertid i stor utsträckning till medlemsstaterna att själva avgränsa dessa områden. Denna valmöjlighet har enligt kommissionen resulterat i mycket olika metoder inom EU. Även

2145 KOM/2011/0321 slutlig.

2146 KOM/2011/0321 slutlig.

2147 Direktiv 2002/49/EG, artikel 8.

om majoriteten av medlemsstaterna har utsett tysta områden i tätbebyggelser, har många inte ännu gjort det på landsbygden.<sup>2148</sup>

#### 18.1.5. Information till allmänheten

Medlemsstaterna ska kontrollera att de strategiska bullerkartorna och handlingsplanerna görs tillgängliga för allmänheten, i enlighet med direktivets bilagor IV och V samt bestämmelserna i direktivet om rätt att ta del av miljöinformation. Det innebär i princip att de ska kontrollera att ett offentligt samråd anordnats, och att man tagit hänsyn till resultaten av detta, innan handlingsplanerna godkänns.<sup>2149</sup>

#### 18.1.6 Rapportering

Medlemsstaterna ska samla in bullerkartor och handlingsplaner. Informationen från bullerkartorna och en sammanfattning av handlingsplanerna ska sedan lämnas till kommissionen. Vart femte år ska kommissionen offentliggöra en sammanfattande rapport med uppgifterna från bullerkartorna och handlingsplanerna.<sup>2150</sup>

En stor fördel med rapporterna är att kommissionen och Europeiska miljöbyrån genom dessa har kunnat skapa en informationsbas som tidigare inte funnits på EU-nivå. Emellertid har det, enligt kommissionen, funnits stora variationer i rapporternas kvalitet och iakttagandet av tidsfristerna för inlämnande, vilket har hämmat processen för bedömning av överensstämelsen.<sup>2151</sup>

I direktivet om omgivningsbuller finns inga närmare föreskrifter om rapporteringen av olika dataflöden, utan det är endast tekniska minimikrav som anges i bilaga VI till direktivet. Kommissionen och Europeiska miljöbyrån har därför utarbetat en rapporteringsmekanism (se <http://forum.eionet.europa.eu/nrc-noise/library>) för direktivet, för att underlätta och förenhetliga uppgiftsinsamlingen, kvalitetskontrollen och bedömningen av överensstämmelse. Bullerkommittén enades 2007 om att använda rapporteringsmekanismen på frivillig grund. Genom att rapporteringsmekanismen även har kopplats till Europeiska miljöbyråns Reportnet (<http://www.eionet.europa.eu/reportnet>) menar kommissionen att effektiviteten har förbättrats ytterligare.<sup>2152</sup>

#### 18.1.7 Implementering av bullerdirektivet

Direktivet om omgivningsbuller skulle vara införlivat senast den 18 juli 2004. Kommissionen registrerade 14 fall av underlåtenhet att anmäla genomförandebestämmelser.<sup>2153</sup> Övriga medlemsstater hade införlivat direktivet i sin nationella lagstiftning inom den angivna tidsfristen. I oktober 2007 hade alla ärenden om utebliven anmälan avslutats. Enligt kommissionen var den övergripande kvaliteten på införlivandet tillfredsställande. De flesta medlemsstaterna lämnade in sina rapporter till kommissionen i tid och alla medlemsstater hade gett relevanta förvaltningsorgan befogenheter för genomförandet av direktivet. Direktivets sektorsöverskridande tillämpningsområde har inneburit att flera olika statliga

2148 KOM/2011/0321 slutlig.

2149 Direktiv 2002/49/EG, artikel 8.

2150 Direktiv 2002/49/EG, artikel 10.

2151 KOM/2011/0321 slutlig.

2152 (KOM/2011/0321 slutlig.

2153 Belgien, Tjeckien, Tyskland, Irland, Grekland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Österrike, Portugal, Slovakien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.



organ och privata aktörer inom infrastrukturförvaltning deltagit i genomförandet. Enligt kommissionen har flera medlemsstater rapporterat om problem med samordningen av de involverade organen, både i de tidiga skedena av uppgiftsinsamlingen och i de senare skedena av planeringen av åtgärder och genomförande.<sup>2154</sup>

Enligt kommissionen har man under de senaste åren identifierat flera genomförandeproblem och andra brister som måste åtgärdas. Problemen har delats in i två huvudområden för möjliga uppföljningsåtgärder; dels förbättrat genomförande, dels vidareutveckling av lagstiftningen.<sup>2155</sup>

När det gäller ett förbättrat genomförande har man, enligt kommissionen, identifierat potentiella områden där kommissionen och medlemsstaterna kan göra omedelbara förbättringar. Kommissionen ämnar därför lägga fram ett arbetsprogram och, om nödvändigt, även överväga rättsliga åtgärder. En svårighet ligger i att få fram jämförbara siffror om antalet människor som exponeras för alltför höga bullernivåer. Detta skulle kunna lösas genom en harmoniserad metodram som speglar särdragen i olika sektorer. År 2008 inledde kommissionen arbetet med att utveckla sådana harmoniserade metoder. Ett projekt kallat Cnossos-EU (*Common Noise Assessment Methods in Europe*) som leds av det gemensamma forskningscentret kommer att tillhandahålla den tekniska basen.<sup>2156</sup>

När det gäller vidareutveckling av lagstiftningen har kommissionen identifierat ett antal frågor och områden som behöver övervägas ytterligare och där åtgärder kan behövas, bl.a. följande.

- *Utlösande värden eller målvärden.* Medlemsstaterna har infört ett stort antal olika metoder och ambitionsnivåer, vilket innebär väldigt olika skyddsnivåer för medborgarna i EU. Detta hindrar också ytterligare konvergens mot lika villkor på den inre marknaden. Ett alternativ kan vara fastställande av obligatoriska bullergränser eller målvärden på EU-nivå. Andra alternativ kunde vara att fastställa utlösande bullervärden på EU-nivå, minimikrav eller EU-rekommendationer. Dessa kunde fungera som minimitrösklar för vidtagande av åtgärder mot buller, men skulle inte hindra medlemsstaterna från att vid behov fastställa striktare krav.<sup>2157</sup>
- *Bullermått.* Enligt direktivet ska medlemsstaterna använda bullermåtten  $L_{den}$  och  $L_{night}$  för att rapportera om den andel av befolkningen som exponeras för buller på 55 dB respektive 50 dB eller mer. Med nuvarande rapportering bortser man emellertid från att en betydande andel av EU:s befolkning exponeras för bullerförorening på lägre nivåer, men som ändå kan ha en skadlig påverkan på hälsan. Enligt WHO:s senaste rekommendationer bör rapporteringsintervallen för  $L_{night}$  sänkas så att de börjar vid 40 dB.<sup>2158</sup>
- *Verkställighet.* Direktivet saknar ett tydligt verkställighetssystem, där handlingsplanerna är direkt kopplade till överskridande av bullernivåerna och möjliga påföljder. Bedömningen av bullerkartorna visar att till och med i de fall där medlemsstaterna har infört rättsligt bindande gränsvärden på nationell nivå, så verkar bullergränsvärdena ofta överskridas utan konsekvenser. Ett

2154 KOM/2011/0321 slutlig.

2155 Ibid.

2156 Ibid.

2157 Ibid.

2158 Ibid.

förtydligande av målen, innehållet och hur handlingsplanerna ska verkställas skulle kunna övervägas, dock med iakttagande av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.<sup>2159</sup>

### 18.1.8 Sammanfattande synpunkter på bullerdirektivets konkreta krav

De åtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att vidta enligt bullerdirektivet är i korthet följande.

1. Fastställa exponeringen för omgivningsbuller genom kartläggning av buller.
2. Anta handlingsplaner på grundval av resultaten från kartläggningen av buller.
3. Se till att information om omgivningsbuller görs tillgänglig för allmänheten.
4. Underrätta kommissionen om gällande eller planerade gränsvärden för  $L_{den}$  och  $L_{night}$  för buller från vägtrafik, tåg, flyg och industrier.

Trots att bullerdirektivets syfte är att förhindra, förebygga eller minska skadliga effekter på grund av exponering för omgivningsbuller, så saknas en rättslig bindande skyldighet att begränsa bullret till en viss angiven nivå. Direktivet skall tillämpas på omgivningsbuller som människor utsätts för särskilt i bebyggda områden, i offentliga parker eller andra tysta områden i tätbebyggelse, i tysta områden på landsbygden, nära skolor, sjukhus och andra bullerkänsliga byggnader och områden. En begränsning ligger dock i att direktivet inte ska tillämpas på buller som orsakas av den exponerade personen själv, buller från hushållsaktiviteter, buller från grannar etc.

Konstruktionen uppvisar vissa likheter med den som använts i badvattendirektivet, eftersom syftet är att skydda människor för viss exponering. En stor skillnad mot badvattendirektivet är emellertid att det inte går att utläsa några bullergränsvärden ur bullerdirektivet. Inte ens riktvärden finns där. Det handlar heller inte om det faktiska bullret i en viss miljö, utan buller från vissa källor som når en viss person; trots att naturmiljön som sådan antagligen påverkas i tämligen stor utsträckning av just buller.<sup>2160</sup> Eftersom vissa krav inte behöver vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö handlar det inte om miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening.

### 18.2 Andra direktiv som hanterar buller

I artikel 2.2 i Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet), definieras förorening enligt

2159 Ibid.

2160 Under den senaste tioårsperioden har flera studier presenterats internationellt som visar på hur bland annat fåglar, grodor och fladdermöss påverkas av tekniskt buller. Vissa fågelarter anpassar sig beteendemässigt till buller, t.ex. genom att sjunga eller spela vid högre tonhöjd, eller att sjunga tidigare på morgonen, innan trafiken kommit igång. Alla arter har emellertid inte möjlighet till beteendemässig anpassning, varför (trafik-)buller kan leda till minskad reproduktiv framgång och ökad dödlighet, eller till att djuren undviker bullerstörda områden, vilket sammantaget resulterar i minskad populationstäthet intill de större trafikstråken (Se Helldin, 2013), som bland annat hänvisar till Slabbekoorn och Peet (2003); Slabbekoorn och den Boer-Visser (2006), Wood och Yezerinac (2006) och Halfwerk, Holleman, Lessells och Slabbekoorn (2011).

följande. *Direkt eller indirekt överföring genom mänsklig verksamhet av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark, som kan skada människors hälsa eller kvaliteten på miljön, medföra försämring av materiell egendom, medföra försämring av eller hindra möjligheterna att dra nytta av de fördelar naturen erbjuder eller annan legitim användning av miljön.* Direktivets artikel 2.5. definierar utsläpp: *direkt eller indirekt utsläpp, från punktkällor eller diffusa källor inom anläggningen, av ämnen, vibrationer, värme eller buller i luft, vatten eller mark.*

Den 7 januari 2014 ersattes IPPC-direktivet av direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (industriutsläppsdirektivet). Definitionerna ser likadana ut med avseende på buller.

Industriutsläppsdirektivet, som beskrevs i arbetets del om luftkvalitet, ovan, fastställer bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (dvs. även buller) som härrör från industriella verksamheter. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att förebygga eller, när det visar sig vara omöjligt, minska utsläppen (dvs. även av buller) till luft, vatten och mark och förebygga uppkomst av avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet.<sup>2161</sup> Av artikel 11 framgår direktivets centrala krav, bl.a. att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att anläggningen drivs enligt principerna om att alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, att bästa tillgängliga teknik används och att ingen betydande förorening förorsakas. Buller hanteras alltså indirekt, såsom en förorening eller ett utsläpp. En bestämmelse i direktivet tar direkt sikte på buller, nämligen direktivets artikel 52. Artikeln föreskriver att verksamhetsutövaren vid en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning ska vidta alla erforderliga försiktighetsmått i fråga om avlämning och mottagning av avfall, för att förhindra eller i möjligaste mån begränsa förorening av luft, mark, ytvatten och grundvatten, samt andra negativa effekter på miljön, dålig lukt och buller och direkta risker för människors hälsa.

Havsmiljödirektivet, som beskrevs i arbetets föregående del, syftar till att uppnå en god status för Europas marina miljö. Det ger i artikel 3.5 en övergripande definition av god miljöstatus bl.a. innebär det att *antropogena utsläpp av ämnen och energi, inbegripet buller, i den marina miljön [inte] ger upphov till föroreningseffekter.* När medlemsstaterna i sin inledande bedömning ska analysera de viktigaste faktorerna som påverkar miljötillståndet ska fysiska störningar beaktas, bland annat undervattensbuller (t.ex. från sjöfart, akustisk undervattensutrustning).<sup>2162</sup> Den elfte deskriptorn, som medlemsstaterna ska utgå ifrån i sin beskrivning av vad god miljöstatus, innebär att *tillförsel av energi, inbegripet undervattensbuller, ligger på nivåer som inte påverkar den marina miljön på ett negativt sätt.*

Det finns även en förordning om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i EU.<sup>2163</sup> Förordningen fastställer regler för införandet av bullerrelaterade driftsrestriktioner vid flygplatser. Syftet är att förbättra bullermiljön

2161 Direktiv 2010/75/EU, artikel 1.

2162 Som beskrevs i föregående del är undervattensbuller den belastning som man vet minst om idag, både vad gäller förekomst av ljud av olika frekvenser och vad gäller vilka effekter det har. Det antas dock påverka marina däggdjur och fisk. Den största källan till undervattensbuller anses vara sjöfart, men även fiske, militär aktivitet, seismiska undersökningar, konstruktionsarbeten och vindkraftverk i drift kan bidra till störningar (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, s. 134).

2163 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 598/2014 av den 16 april 2014 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en välavvägd strategi och om upphävande av direktiv 2002/30/EG.

och begränsa eller minska antalet människor som i betydande utsträckning drabbas av de potentiellt skadliga effekterna av buller från luftfartyg. Målet med förordningen är att underlätta uppfyllandet av specifika mål om minskat buller, inklusive hälsoaspekter, vid enskilda flygplatser, och möjliggöra användning av driftsrestriktioner, samtidigt som relevanta unionsregler (i synnerhet bullerdirektivet) och lagstiftningen i varje medlemsstat respekteras. Förordningen ska tillämpas på luftfartyg som används i civil luftfart.<sup>2164</sup>

Relevanta krav på produkter finns annars främst i förordningen om motorfordons ljudnivå och om utbytesljuddämpningssystem<sup>2165</sup>, och direktivet om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om buller i miljön från utrustning som är avsedd att användas utomhus.<sup>2166</sup> Syftet är att harmonisera medlemsstaternas reglering. Medlemsstaterna får inte förbjuda, begränsa eller förhindra respektive vägra typgodkännande för motorfordon eller annan utrustning som uppfyller rättsakternas krav.<sup>2167</sup>

- 
- 2164 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 598/2014 av den 16 april 2014 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en välavvägd strategi och om upphävande av direktiv 2002/30/EG, artikel 1.
- 2165 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 540/2014 av den 16 april 2014 om motorfordons ljudnivå och om utbytesljuddämpningssystem och om ändring av direktiv 2007/46/EG och om upphävande av direktiv 70/157/EEG.
- 2166 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/14/EG av den 8 maj 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om buller i miljön från utrustning som är avsedd att användas utomhus.
- 2167 I sammanhanget kan nämnas målet C-389/96 *Aber-Waggon*, där domstolen accepterade en diskriminerande åtgärd – i princip helt utan någon diskussion om diskriminering, trots att det faktiskt handlade om just det. Tillämpliga unionsrättsliga regler var av typen specifika tekniska standarder, nämligen rådets direktiv 80/51/EEG om begränsning av buller från underljudsluftfartyg. I direktivet fastställdes gränsvärden för buller från flygplanen med stöd av de normer som föreskrivits av Internationella civila luftfartsorganisationen. Regeln som prövades i målet innebar att flygplan som tidigare varit registrerade i en annan medlemsstat kunde registreras i Tyskland, endast om flygplanet uppfyllde strängare bullernormer än vad som gällde för vissa plan som tidigare registrerats i Tyskland. Den tyska regeringen hade inför domstolen bland annat uppgett att Tyskland, som är en tätbefolkad stat, särskilt slår vakt om att dess befolkning skyddas mot för stora bulleremissioner. Domstolen diskuterade generellt kring möjligheten att motivera en åtgärd med hänsyn till människors hälsa och skyddet för miljön, och fann att dåvarande motsvarighet till artikel 34 FEUF inte utgjorde något hinder för åtgärden (mål C-389/96 *Aber-Waggon* punkterna 19 och 26). Enligt Langlet och Mahmoudi är detta en typisk formulering vid tillämpningen av principen om tvingande hänsyn, som här alltså tycks ha använts för att legitimera en formellt diskriminerande åtgärd (Langlet och Mahmoudi (2011) s.110).

# 19. SVERIGES REGLERING AV UTOMHUSBULLER

Samhällsbuller är ett utbrett miljöproblem och, enligt miljömålportalen, den miljöstörning som berör störst antal människor i Sverige.<sup>2168</sup> Buller påverkar möjligheten till en god livskvalitet negativt och kan leda till störningar av sömn och vila, eller ge upphov till stress. Buller kan även leda till sämre inlärningsförmåga och göra det svårare att höra vad andra säger, inte minst för personer med hörselnedsättning. Ett av Sveriges 16 miljökvalitetsmål är ”god bebyggd miljö.” Riksdagens definition av miljökvalitetsmålet lyder:

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Miljökvalitetsmålet god bebyggd miljö innebär alltså bland annat att livsmiljön ska vara hälsosam och samhällsbullrets inverkan på sociala beteenden och aktiviteter har stor betydelse. På miljömål.se (miljömålportalen) beskrivs och förklaras miljökvalitetsmålet och dess utmaningar. Främst handlar det om att Sveriges större tätorter fått ökad befolkning, städerna breder ut sig, köpcentra etablerats utanför stadskärnorna vilket ökar transportbehovet samtidigt som städernas centrala delar förtätas (något som i och för sig minskar transportbehovet men medför en större risk för buller). Utmaningarna handlar bland annat om att bevara bebyggelsens kulturvärden, minska påverkan från trafikbuller och dålig inomhusmiljö, samt minimera det farliga avfallet. Mycket handlar om samhällsplanering. Här behövs en ur miljösynpunkt bättre tillämpning av de befintliga regelverken, framför allt av plan- och bygglagen.<sup>2169</sup> Plan- och bygglagen har också ändrats och flera bestämmelser om omgivningsbuller vilka träder ikraft från och med 2 januari 2015 har införts. Den 1 juni 2015 träder förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader i kraft.

Regeringen beslutade den 26 april 2012 om preciseringar av miljökvalitetsmålen och etappmål i miljömålssystemet.<sup>2170</sup> Preciseringarna förtydligar målen och används i det löpande arbetet med uppföljning av målen. Det anges bl.a. att med målet avses att människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker. I skälen för regeringens beslut betonas bebyggelsestrukturens stora betydelse för miljökvalitetsmålen. Viktiga processer anges vara bl.a. förtätning och decentralisering av bebyggelsen samt urbanisering och regionförstor-

---

2168 Spontant anser jag att detta låter orimligt med tanke på att alla berörs av t.ex. klimatproblematiken. Det handlar antagligen om den miljöstörning som störst andel av befolkningen *upplever* sig berörd av.

2169 Den svenska miljömålportalen god bebyggd miljö. <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/15-God-bebyggd-miljo/> senast besökt den 6 januari 2015.

2170 Dnr M2012/1171/Ma.

ing. Fortsatt urbanisering och ökad förtätning av bebyggelsen bedöms kunna ge fördelar i form av kortare resor och bättre underlag för kollektivtrafik och infrastruktur, vilket är tänkt att leda till en högre energi- och resurseffektivitet och mindre växthusgasutsläpp per person. Samtidigt menar regeringen att detta innebär att utmaningar relaterade till bl.a. buller måste hanteras. Regionförstoring kan ge positiva effekter i form av bättre fungerande arbetsmarknadsregioner men förutsätter att det finns tillgång till miljöanpassade kommunikationssystem. En slutsats som dras är att en samordnad planering av bebyggelse och trafikinfrastruktur är viktiga delar i en hållbar bebyggelsestruktur.

*Besvär av trafikbuller* är en av flera indikatorer som används för uppföljning av miljö kvalitetsmålet god bebyggd miljö. Indikatorn har hög relevans för uppföljningen av generationsmålet och miljö kvalitetsmålet god bebyggd miljö. Andra indikatorer till miljömålet god bebyggd miljö som har samband med indikatorn trafikbuller är indikatorerna *sömnstörda av trafikbuller* och *planering för transporter*.<sup>2171</sup>

### 19.1 Bullerkartläggning

I svensk rätt har bullerdirektivets krav på kartläggning implementerats framför allt genom förordningen (2004:675) om omgivningsbuller (bullerförordningen). Det är Naturvårdsverket som sammanställer och skickar in Sveriges uppgifter.

Enligt bullerförordningen skall vissa myndigheter och kommuner senast den 30 juni vart femte år ha kartlagt omgivningsbullret, och tagit fram strategiska bullerkartor som visar bullersituationen under det närmast föregående kalenderåret.<sup>2172</sup> Vid behov ska bullerkartorna ses över och ändras även om det inte har gått fem år från det att kartan togs fram.<sup>2173</sup> Den som ska kartlägga och ta fram kartor är:

- *Kommuner* om de har fler än 100 000 invånare<sup>2174</sup> och
- *Trafikverket*, som ska
  - \* kartlägga buller från vägtrafik vid vägar med en trafiktäthet på mer än tre miljoner fordon per år (om belägen inom en kommun med fler än 100 000 invånare ska den kommunen kartlägga),<sup>2175</sup>
  - \* kartlägga buller från järnvägstrafik vid järnvägar med en trafiktäthet på mer än 30 000 tåg per år (om belägen inom en kommun med fler än 100 000 invånare ska den kommunen kartlägga),<sup>2176</sup>
  - \* kartlägga buller från flygtrafik vid civila flygplatser med en trafiktäthet på mer än 50 000 flygrörelser per år (om belägen inom en kommun med fler än 100 000 invånare ska den kommunen kartlägga).<sup>2177</sup>

Den som ska upprätta bullerkartor ska vart femte år upprätta ett förslag till åtgärdsprogram och fastställa det. Programmet ska vara fastställt senast den 18 juli året efter det att buller-

2171 Prop. 2013/14:128 *Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen*, s. 19.

2172 Se vidare om ansvarsfördelning i Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

2173 Bullerförordningen 8 §.

2174 Bullerförordningen 3 §.

2175 Bullerförordningen 4 §.

2176 Bullerförordningen 5 §.

2177 Bullerförordningen 6 §.

kartorna senast ska ha tagits fram. Om det sker en större förändring av förhållandena som påverkar bullersituationen, ska åtgärdsprogrammet omprövas och vid behov ändras, även om det inte har gått fem år från det att programmet fastställdes.<sup>2178</sup> Av bullerförordningens 12 § framgår vad åtgärdsprogrammet ska innehålla och det är bl.a. följande.

- En beskrivning av vilka bullerkällor som myndigheten eller kommunen skall kartlägga,
- bullerkällornas omgivning,
- en uppskattning av det antal personer som beräknas vara utsatta för buller,
- en beskrivning av situationer som behöver förbättras,
- de problem som bedöms vara prioriterade och kriterierna för hur dessa valts ut,
- en beskrivning av de bullerminskande åtgärder som vidtagits eller planeras att vidtas under de kommande fem åren,
- en beskrivning av åtgärder för att skydda områden där ljudnivån ansetts utgöra en särskild kvalitet såsom parker, rekreationsområden, friluftsområden och andra natur- och kulturmiljöer, och
- en långsiktig strategi för hantering av buller och effekten av buller, vid behov även minskning av buller.

Till de krav som framgår av bullerförordningen kommer de krav på åtgärdsprogram som framgår av 5 kap. miljöbalken.

## 19.2 Miljökvalitetskrav för buller

Miljökvalitetskravet för buller återfinns i bullerförordningens 1 § och lyder:

Genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram ska det eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa (miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken).

Någon egentlig nivå för störningar har alltså inte definierats.<sup>2179</sup> Det handlar ändå om en norm som följer av Sveriges medlemskap i EU. I alla fall vid ett första påseende är jag helt överens med regeringen. Så som normen är formulerad så rör det sig inte om en norm som är av gränsvärdeskaraktär, inte heller av riktvärdeskaraktär, och det är inte någon bioindikator – men den följer av medlemskapet i EU. Frågan är då vad den innebär; i vad mån den har preciserats.

Det buller som omfattas av normen är *omgivningsbuller*. Omgivningsbuller definieras enligt bullerförordningens 2 § som buller från vägar, järnvägar, flygplatser, industriell verksamhet och tillståndspliktiga hamnar.<sup>2180</sup> Miljökvalitetsnormen ska eftersträvas gen-

2178 Bullerförordningen 8 a §.

2179 Prop. 2009/10:184 s. 41.

2180 Med *industriell verksamhet* avses verksamhet som är tillståndspliktig enligt vissa bestämmelser i miljöprövningsförordningen, eller är en tillståndspliktig hamn enligt samma förordning. De

om kartläggning och åtgärdsprogram, vilket torde innebära att miljö kvalitetsnormen i de största kommunerna (mer än 100 000 invånare) även omfattar omgivningsbuller från alla vägar, järnvägar, flygplatser. Därutöver omfattar miljö kvalitetsnormen omgivningsbuller från större vägar, järnvägar och flygplatser i hela Sverige.<sup>2181</sup>

Även i mindre och medelstora kommuner (under 100 000 invånare) ska strävan vara att begränsa buller. De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken gäller jämte reglerna om egenkontroll, tillsyn och prövning. Skillnaden är att de administrativa processerna för bullernormen är mindre omfattande jämfört med de som har över 100 000 invånare. Små och medelstora kommuner omfattas av bullernormen i de områden som störs av buller:

- från större vägar (över 3 miljoner fordon/år)
- större järnvägar (30 000 tåg/år) samt
- större civila flygplatser (över 50 000 flygrörelser/år).<sup>2182</sup>

Miljö kvalitetsnormen ska eftersträvas genom kartläggning och åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram har tagits fram för 2012 och 2013. Nästa omgång med bullerkartläggningar ska vara klara år 2017, och nya åtgärdsprogram ska fastställas under år 2018.<sup>2183</sup> I övrigt gäller samma genomförandestrategi som för andra miljö kvalitetsnormer. Ansvaret för att miljö kvalitetsnormen följs åvilar kommuner och myndigheter enligt 5 kap. 3 § miljöbalken. Det handlar om att beakta normerna och se till att de följs vid prövning och tillsyn enligt

---

verksamheter som träffas är bland annat anläggning för djurhållning med mer än 40 000 platser för fjäderfån; mer än 2 000 platser för slaktsvin och obetäckta gyltor som är tyngre än 30 kilogram och avsedda för produktion, eller mer än 750 platser för suggor och betäckta gyltor; anläggning för rostning eller sintring av metallhaltig malm; anläggning för utvinning och produktion av asbest; slakteri för en produktion baserad på mer än 12 500 ton slaktvikt per kalenderår; anläggning för framställning av livsmedel med beredning och behandling av animaliska råvaror (utom endast mjölk) för en produktion av mer än 18 500 ton produkter per kalenderår, om verksamheten innebär annat än endast frysning eller paketering; anläggning för framställning av livsmedel med beredning och behandling av vegetabiliska råvaror för en produktion av mer än 75 000 ton produkter per kalenderår, eller mer än 600 ton per dygn, om anläggningen är i drift i högst 90 dygn i rad under ett kalenderår; anläggning för framställning av foder med beredning och behandling av vegetabiliska råvaror för en produktion av mer än 75 000 ton produkter per kalenderår, eller mer än 600 ton per dygn, om anläggningen är i drift i högst 90 dygn i rad under ett kalenderår; anläggning för förbehandling eller färgning av mer än 2 500 ton textilfibrer eller textilier per kalenderår; garveri för en produktion av mer än 4 000 ton färdigt läder eller färdigt pälskinn per kalenderår; anläggning för behandling av trä och träprodukter med träskyddsmedel för en produktion av mer än 18 500 kubikmeter behandlat trä eller träprodukter per kalenderår; anläggning för framställning av pappersmassa av trä, returfiber eller andra fibrösa material i industriell skala; anläggning för tillverkning av koks, överföring av kol till gas- eller vätskeform, eller tillverkning av hårt kol inklusive grafit; vissa anläggningar för kemiska produkter; vissa anläggningar för tillverkning av glas, glasvaror och keramiska produkter; stål och metall, metall- och plastytbehandling; avfettning och färgborttagning; avloppsreningsanläggningar och anläggning för mellanlagring av farligt avfall.

2181 Bullerförordningen 1 och 2 §§.

2182 Naturvårdsverket, Miljö kvalitetsnorm för buller, NVV:s hemsida <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Miljokvalitetsnorm-for-buller/> senast besökt den 5 januari 2015.

2183 Naturvårdsverket; miljö kvalitetsnorm för buller; NVV:s hemsida; senast besökt den 5 januari 2015.



miljöbalken samt vid planering och planläggning enligt plan- och bygglagen, väglagen och lag om byggande av järnväg. Det är Naturvårdsverket som inom sitt ansvarsområde ska samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller.<sup>2184</sup>

### 19.2.1 Preciseringar av bullernormen

Riksdagen beslutade 1997 om riktvärden för trafikbuller vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur: 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus, 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid, 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad), 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad. För utomhusnivån avses för flygbuller FBN 55 dB(A).<sup>2185</sup>

I regeringens proposition *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* utvecklar regeringen sin syn på frågan om avvikelser från de angivna riktvärdena enligt följande.

Förtätning i befintlig bebyggelse kan dock medföra ökat trafikbuller och problem med luftkvaliteten. Problemen bör uppmärksammas i ett tidigt skede för att finna acceptabla avvägningar. Det är angeläget att ta hänsyn till såväl klimataspekter som buller och luftkvalitet. De av riksdagen behandlade riktvärdena för trafikbuller ska tillämpas vid planering för och byggande av nya bostäder och de ska tolkas just som riktvärden. Vi ser ingen anledning till att omvandla riktvärdena till gränsvärden eller att föreslå en närmare precisering av den målsättning som miljö kvalitetsnormen för omgivningsbuller utgör. De behandlade riktvärdena för inomhusmiljön ska alltid underskridas när det är aktuellt att uppföra nya bostadslägenheter. Efter avvägningar mellan kraven på ljudmiljön och andra intressen bör avsteg från utomhusriktvärdena kunna övervägas i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär. Avsteg kan också motiveras längs kollektivtrafikstråk i större städer vid komplettering av befintlig tätbebyggelse och med ny tätare bebyggelse.<sup>2186</sup>

I propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* hänvisade regeringen till tidigare redovisade bedömningar och konstaterade att sagda riktvärden för trafikbuller är väl etablerade. Regeringen bedömde att de även i fortsättningen bör vara vägledande i planeringssammanhang för såväl transportinfrastruktur som bostadsbebyggelse.<sup>2187</sup> Den 1 juni 2015 träder dessutom förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader (trafikbullerförordningen) ikraft och den innehåller bestämmelser om riktvärden för buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader. Bullerförordningens bestämmelser ska tillämpas vid bedömningen av om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i 2 kap. 6 a § PBL är uppfyllt och gäller vid såväl planering som vid ärenden om bygglov och förhandsbesked.<sup>2188</sup> Trafikbullerförordningen är meddelad med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken, dvs. ett bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Riktvärdena som återfinns i trafikbullerförordningen är alltså inte antagna som miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken.

2184 3 § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

2185 Proposition 1996/97:53, antagen av riksdagen den 20 mars 1997.

2186 Prop. 2009/10:155, s. 223.

2187 Prop. 2012/13:25 s. 79.

2188 Trafikbullerförordningen, 1 §.

### 19.3 Buller i planeringen

Samhällsplanering anses vara ett viktigt redskap för att komma till rätta med bullerproblematiken. I centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av statskaraktär, t.ex. ordnad kvartersstruktur kan det emellertid behövas avvägningar mellan kraven på ljudmiljön och andra intressen. Att ställa lägre krav på bullermiljön kan också anses motiverat vid kompletterande bebyggelse. Det kan gälla komplettering såväl av befintlig tätbebyggelse längs kollektivtrafikstråk i större städer som av ny tätare bebyggelse, t.ex. ordnad kvartersstruktur, längs kollektivtrafikstråk i större städer. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg, vilket Boverket betonade sina allmänna råd, att bullerproblematiken inte bör reduceras till en fråga där det lämnas helt fritt till människor att välja att bo i bullerutsatta lägen, inte minst därför att alla inte kan välja fritt.<sup>2189</sup> Detta gäller bland annat barn, men också andra grupper som av olika skäl inte kan välja sitt boende.

Rättsfallet MÖD 2013:47 (Plankan) handlade just om avvikelser (då från de allmänna råden). Kommunfullmäktige i Stockholms stad antog i december 2010 en detaljplan för kvarteret Plankan med omkringliggande gator på Södermalm i Stockholm. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen som i juni 2011 avslög överklagandena. Länsstyrelsens beslut överklagades då till Mark- och miljödomstolen som upphävde kommunens beslut.

Mark- och miljödomstolens sammantagna bedömning av bullerfrågan innebar att ljudnivåerna för de tillkommande lägenheterna inte uppfyllde kravet på en god ljudmiljö samt att några egentliga åtgärder för att skapa en godtagbar ljudmiljö inte heller hade säkerställts, då det inte framgick av planbestämmelserna att några bullerskyddsåtgärder skulle komma att vidtas. Vidare konstaterade domstolen att det saknades redovisning av hur uteplatserna skulle få sin byggrätt och placering som en integrerad del av trädgårdsplaneringen samt att olägenheterna när det gäller de boendes ljudmiljö var sådana att detaljplaneförslaget i denna del var oacceptabelt.

Kommunen överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen som fastställde kommunens beslut att anta detaljplanen. Mark- och miljööverdomstolen prövade ett antal frågeställningar i målet; inledningsvis handlade det om att fastställa prövningens ram. Det handlade bl.a. om huruvida domstolen enligt äldre PBL fick göra en avvägning av allmänna intressen. Mark- och miljööverdomstolen fann att länsstyrelsen är den myndighet som i huvudsak ska bevaka och tillvarata allmänna intressen; frågor om buller ska t.ex. behandlas av länsstyrelsen vad avser allmänna intressen men att frågan kan prövas i målet i den mån det avser ett enskilt intresse.<sup>2190</sup>

Vad gäller själva bedömningen av bullernivån konstaterade domstolen att Boverkets allmänna råd för trafikbuller inte följdes. Emellertid uppfylldes kriterierna för den så kallade Stockholmsmodellen (en tillämpningsmodell som tagits fram av staden och länsstyrelsen). Den innebär att avsteg från riktvärden får göras i kollektivtrafknära områden om det inte är möjligt att klara utomhusriktvärdena men då det av andra skäl är lämpligt att bygga bostäder. Eftersom det gällde förtätning av ett område i tät stadsmiljö måste större påverkan än i andra områden accepteras och domstolen fann det därför acceptabelt att frånga Boverkets allmänna råd.

2189 Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen* (2008:1), s. 33 f.

2190 För en analys i den här frågan se t.ex. Darpö (2013b),

### 19.3.1 Bostäder vid vägar och järnvägar

Buller från järnvägar och vägar påverkar många människor. Järnvägsbullret utgör ofta mer högfrekvent ljud än buller från vägtrafiken och är därför lättare att dämpa. Det gör att ljudnivån inomhus blir lägre även om bullret utomhus har samma ljudnivå. Det finns flera myndigheter på nationell nivå som har hand om bullerpåverkan från väg- och spårtrafik.<sup>2191</sup> Vid planläggning, i ärenden om bygglov, och i ärenden om förhandsbesked bör buller från spårtrafik och vägar bör inte överskrida

55 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad, och  
50 dBA ekvivalent ljudnivå samt  
70 dBA maximal ljudnivå vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.<sup>2192</sup>

Maximal ljudnivå anges i trafikbullerförordningen vara en ljudnivå för spårtrafik och vägtrafik av den mest bullrande fordonstypen med tidsvägning F, beräknad som ett frifältsvärde. Frifältsvärde definieras i sin tur som en ljudnivå som inte påverkas av reflexer vid egen fasad. Med uteplats menas en iordningställd yta avsedd för vistelse utomhus.

Härefter följer undantagen. Det första undantaget gäller att om ljudnivåerna enligt ovan överskrids så bör:

1. minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasaden, och
2. minst hälften av bostadsrummen vara vända mot en sida där 70 dBA maximal ljudnivå inte överskrids mellan kl. 22.00 och 06.00 vid fasaden.<sup>2193</sup>

Med bostadsrum menas i förordningen rum för daglig samvaro, utom kök, och rum för sömn. Skulle det nu ändå vara så att den angivna ljudnivån 70 dBA maximal ljudnivå överskrids, så bör den nivån inte överskridas med mer än 10 dBA maximal ljudnivå fem gånger per timme mellan kl. 06.00 och 22.00.

Det handlar således om att det är anses rimligt att ha bostadens ena sida vänd mot en

2191 Naturvårdsverket; Riktvärden för buller från vägar och järnvägar; <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-vagar-och-jarnvagar/> senast besökt den 6 januari 2015. Naturvårdsverket ansvarar för att vägleda verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter i hur de ska använda miljöbalken, till exempel vid bedömning av bullerklagomål. Verket ansvarar också för att bevaka de allmänna miljövärdintressena i mål och ärenden som handläggs hos myndighet och i domstol och kan också driva frågor eller yttra sig i ärenden som rör buller.

*Kommunerna* har tre viktiga roller för väg- och spårtransportsystemen: väg- och spårhållare, samhällsplanerare och tillsynsmyndighet.

*Länsstyrelsen* är ansvarig för regional samhällsplanering samt regional tillsyn.

*Trafikverket* ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag. Det är också väg- och spårhållare och därmed verksamhetsutövare för de statliga vägarna och järnvägarna och ansvarar för byggande, drift och underhåll vilket inkluderar att åtgärda störningar.

*Transportstyrelsen* har ansvaret för järnvägens säkerhetsfrågor och vissa bullerfrågor när det gäller tågtrafik.

*Boverket* är den nationella myndigheten för samhällsplanering och bebyggelseutveckling.

2192 Trafikbullerförordningen, 3 § första stycket.

2193 Trafikbullerförordningen, 3 § andra stycket.

bullrande gata, där 70 dBA som maximal ljudnivå i viss mån kan överskridas (i princip var tolfte minut) förutsatt att minst hälften av bostadsrummen är vända mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå i princip aldrig överskrider vid fasaden. Att notera är att det är ekvivalent ljudnivå som anges på den ”tysta” sidan, alltså en genomsnittsljudnivå. I trafikbullerförordningen definieras ekvivalent ljudnivå som en medelljudnivå för spårtrafik och vägtrafik, beräknad som ett frifältsvärde och som ett medelvärde per dygn under ett år. Notera vidare att sovrum, enligt definitionen i förordningen, inte räknas in bland bostadsrummen.

Vid en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL gäller särskilda regler. Det handlar då om annan ändring än tillbyggnad om byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd. Den typ av ändringar (alltså, vad som ligger i uttrycket väsentligen annat ändamål) har i praxis visat sig vara bl.a. förändring av garage till lager (RÅ 1963 K 1334), förändring av svinhus till bilverkstad (RÅ 1964 K 901), inredande av källarlokal till klubblokal (RÅ 1966 K 903), inrättande av kaféerörelse i en villabyggnad (RÅ 1969 C 93).<sup>2194</sup> I det här fallet måste det alltså handla om att något ändras till en bostad. Då gäller i stället för vad som anges i trafikbullerförordningen första stycket 1 att minst ett bostadsrum i en bostad bör vara vänt mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrider vid fasaden.<sup>2195</sup>

Ytterligare ett undantag görs om det handlar om en bostad om högst 35 kvadratmeter. Då gäller i stället att bullret inte bör överskrida 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid bostadsbyggnadens fasad.<sup>2196</sup>

### 19.3.2 Bostäder utsatta för flygbuller

Buller från flygplatser bör inte överskrida 55 dBA (FBN) och 70 dBA (maximal ljudnivå) vid en bostadsbyggnads fasad. FBN är en medelljudnivå för flygtrafik, beräknad som ett frifältsvärde, för årsmedeldygn och utgörs av årsmedeldag, årsmedelkväll och årsmedelnatt med ett tillägg om 5 dBA på ljudnivå för kväll och 10 dBA på ljudnivå för natt. För buller från flygplatser i Stockholms kommun gäller emellertid inte den begränsning som anges om maximal ljudnivå flygtrafik mellan kl. 06.00 och 22.00.<sup>2197</sup>

Om ljudnivån om 70 dBA maximal ljudnivå flygtrafik ändå överskrider, bör nivån inte överskridas mer än

1. sexton gånger mellan kl. 06.00 och 22.00, och
2. tre gånger mellan kl. 22.00 och 06.00.

Begränsningen mellan kl. 22.00 och 06.00 gäller inte för buller från flygplatser i Stockholms kommun.<sup>2198</sup> Inga av ovanstående bullerbegränsningar gäller buller från militära luftfartyg som utför flygningar för militära ändamål.<sup>2199</sup>

2194 Didón et al. (2014) kommentaren till 9 kap. 2 § PBL.

2195 Trafikbullerförordningen, 4 § andra stycket samt 2 §.

2196 Trafikbullerförordningen, 3 § andra stycket.

2197 Trafikbullerförordningen, 6 § första stycket samt 2 §.

2198 Trafikbullerförordningen 7 §.

2199 Trafikbullerförordningen 1 §.

### 19.3.3 Buller och PBL

Bostadsbyggnader ska enligt PBL lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller. Detta gäller vid såväl planläggning som i ärenden om förhandsbesked och bygglov. Därtill kommer att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bl.a. skydd mot buller.<sup>2200</sup> Om de boendes hälsa eller säkerhet kan komma att riskeras eller om bullerstörningar inte kan förebyggas så är lokaliseringen således inte lämplig. Frågan är då var gränsen för skadligt buller går, eller omvänt; vilka bullergränser måste underskridas för att en exploatering ska vara lämplig?

Den generella bullernormen är en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken.<sup>2201</sup> Det torde innebära att eftersom miljökvalitetsnormer ska följas vid planläggning så ska det vid planläggningen eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa.<sup>2202</sup> Under planlägningsprocessen ansvarar länsstyrelsen för att verka för detta, dels genom yttranden, dels genom att eventuellt överpröva planbeslutet.<sup>2203</sup> När det gäller regler kring hur miljökvalitetsnormer ska följas i planprocessen hänvisas till arbetets inledande del. Av trafikbullerförordningen (som reglerar buller från spårtrafik, vägar och flygplatser) framgår, som behandlats ovan, att dess bestämmelser ska tillämpas vid bedömningen av kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i 2 kap. 6 a § PBL. Det framgår också att trafikbullerförordningen är antagen med stöd av 9 kap. miljöbalken. Frågan är om då om man kan anse de riktvärden som följer av trafikbullerförordningen som miljökvalitetsnormer. Eftersom den mer detaljerade trafikbullerförordningen bör vara att se som en speciallag i relation till den allmänt hållna bullernormen i bullerförordningen menar jag att man kan det. Emellertid är det i första hand specialregleringen i 2 kap. 6 a § som ska användas. I den mån trafikbullerförordningen är tillämplig eller om det finns andra specialregler som träffar visst buller ska dessa alltså tillämpas, saknas sådana träder de allmänna reglerna om miljökvalitetsnormer in.

Det finns alltså bestämmelser som tar särskilt sikte på just buller i planprocessen. I plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, anges att ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att buller, som uppfattas av användarna eller andra personer i närheten av byggnadsverket, ligger på en nivå som inte medför en oacceptabel risk för dessa personers hälsa och som möjliggör sömn, vila och arbete under tillfredsställande förhållanden. Detta för att uppfylla de krav på skydd mot buller som anges i 8 kap. 4 § första stycket 5 PBL.<sup>2204</sup>

Ett antal ändringar har genomförts i PBL efter förslag i propositionen 2013/14:128 *Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen*. Ändringarna träder i kraft den 2 januari 2015.

Ändringarna syftar till att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Genom ändringarna har det bl.a. införts nya krav på förebyggande av olägenhet för

2200 8 kap 4 § första stycket 5, PBL.

2201 1 § bullerförordningen.

2202 Plan- och bygglag (2010:900), 2 kap. 10 §: *Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas.* Plan- och bygglag (2010:900), 3 kap. 5 §: *Av översiktsplanen ska framgå (...) hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer.*

2203 Plan- och bygglag (2010:900), 3 kap. 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ samt 11 kap. 10 §.

2204 PBF 3 kap. 13 §.

människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Vidare ställs krav på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglovsprövning. Eftersom det har införts krav på att beakta bullerföroreningar redan i samband med planeringen har en motsvarande tillsynsregel införts. Tillsynsmyndigheten får som huvudregel inte besluta om förelägganden eller förbud om beräknade bullervärden har angetts i en planbeskrivning till en detaljplan eller i ett bygglov och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden. Denna nya begränsning i möjligheten att tillsyna behandlas i delkapitlet om prövning och tillsyn.

Ändringen innefattade även en ny definition av omgivningsbuller som *buller från flygplatser*<sup>2205</sup>, *industriell verksamhet*<sup>2206</sup>, *spårtrafik*<sup>2207</sup> och *vägar*. Definitionen omfattar således buller från olika typer av bullerkällor utomhus och motsvarar i princip det som ska kartläggas enligt ovan.<sup>2208</sup>

### 19.3.3.1 PBL:s krav på att förebygga buller

För planläggning och bygglov gäller att bostadsbyggnaderna ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.<sup>2209</sup>

Bestämmelsen utgör en precisering och komplettering av bestämmelserna i 2 kap. 5 § första stycket 1 och 4 PBL om hänsynstagande till människors hälsa och säkerhet och till möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Avsikten är att säkerställa att bedömningar av risken för olägenhet för människors hälsa till följd av omgivningsbuller sker utifrån i huvudsak samma utgångspunkter i PBL som i miljöbalken. Med termen bostadsbyggnad menas en byggnad som är avsedd för bostadsändamål. Bestämmelsen följs upp av 4 kap. 33 a § och 9 kap. 40 § PBL där det finns särskilda bestämmelser om redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller i ärenden om detaljplan resp. bygglov (se nedan).<sup>2210</sup>

I 2 kap. 6a § andra stycket finns en definition av olägenhet för människors hälsa:

Med olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Definitionen är densamma som i miljöbalken och ska ha samma innebörd som i balken. Bedömningen av vad som är en olägenhet ska alltså ske med medicinska och hygieniska utgångspunkter. I detta sammanhang torde de medicinska utgångspunkterna vara mest relevanta. Bedömningen ska utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet

2205 Buller från flygplatser avser t.ex. buller från flygtrafik till och från en flygplats, och buller från verksamheter som normalt omfattas av tillståndsprövningen av flygplatsen.

2206 Med industriell verksamhet avses industrier i vid bemärkelse (dvs. fler verksamheter än vad som omfattas av bullerförordningen). Det kan vara fråga om buller från sådan industriell verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen, men det kan även avse buller från annan tillståndspliktig industriell verksamhet eller från verksamhet som enbart är anmälningspliktig enligt miljöbalken, exv. buller från vindkraftverk. Även industriell verksamhet som inte är tillstånds- eller anmälningspliktig omfattas.

2207 Med spårtrafik avses all spårbunden trafik, såsom järnväg, tunnelbana och spårvagn.

2208 PBL 1 kap. 4 §.

2209 PBL 2 kap. 6a §.

2210 Didón et al. (2014), kommentaren till 2 kap. 6a §.

och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Dock ska viss hänsyn tas till personer som är något känsligare än normalt. Störningen måste vidare ha en viss varaktighet. Bedömningen ska dock inte omfatta ekonomiska avvägningar, vilket är fallet i 2 kap. 5 § PBL. Vilka bullernivåer som i olika situationer kan accepteras beror bl.a. på vilka bullerdämpande åtgärder som kan vidtas och vilken typ av buller som bostäderna kan komma att utsättas för.<sup>2211</sup> Det är vid bedömningen av om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i 2 kap. 6a § PBL är uppfyllt som trafikbullerförordningens riktvärden för buller ska tillämpas.

Enligt övergångsbestämmelserna till 2 kap. 6a § PBL ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Ett planärende anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. Om ärendet har inletts med ett detaljplaneprogram anses emellertid ärendet ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutat att upprätta detaljplanen.<sup>2212</sup>

### 19.3.3.2 Lov som i detaljplan villkoras av bulleråtgärd

För att ett område som utsätts för omgivningsbuller ska bli lämpligt för bostadsändamål kan det i vissa fall krävas att det utförs särskilda åtgärder i form av exempelvis bullerplank eller att en byggnad närmare bullerkällan uppförs som dämpar bullret. Kommunen kan med stöd av 4 kap. 12 § 2 PBL genom bestämmelser i en detaljplan reservera ett visst område för skyddsåtgärder, t.ex. för bullerplank eller bullervallar. En detaljplan ska vara inriktad på genomförande av föreslagen bebyggelse. De rättigheter som planen medger får endast på begränsad omfattning villkoras. Ibland kan det dock finnas skäl att besluta att en viss anläggning ska ha kommit till stånd för att ett område ska göras lämpligt för bebyggelse. Det finns därför en möjlighet för kommunen att i en detaljplan bestämma att lov till en åtgärd, som innebär en väsentlig ändring av markens användning, inte får ges förrän en viss annan åtgärd är genomförd (4 kap. 14 § PBL).<sup>2213</sup>

Hittills har villkoren gällt t.ex. att en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd, att ett visst byggnadsverk på tomten har rivits eller att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller att en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten. Så som reglerna i 4 kap. 14 § 4 PBL tidigare såg ut så var det alltså inte tydligt i vad mån det gick att ställa villkor om bullerskyddande åtgärder innan bygglov gavs.<sup>2214</sup>

Genom den nya punkten 5 införs en möjlighet för kommunen att i en detaljplan bestämma att lov eller startbesked endast får ges under förutsättning att åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.<sup>2215</sup> Som exempel på insatser som kan förebygga olägenheter av buller anför regeringen ljudavskärmande byggnader och bullerplank. Det kan enligt regeringen t.ex. vara lämpligt att låta en byggnad som

2211 Ibid.

2212 Didón et al. (2014), kommentaren till 2 kap. 6a §, som hänvisar till prop. 2013/14:126 s. 317.

2213 Prop. 2013/14:128, s. 47.

2214 Ibid.

2215 4 kap. 14 § 5 PBL.

inte innehåller bostäder fungera som en bullerskärm mellan en störande verksamhet och bostäder.<sup>2216</sup>

Kravet på förebyggande insatser behöver inte avse endast den fastighet där den lovpliktiga åtgärden ska utföras utan kan även avse en eller flera angränsande fastigheter. En planbestämmelse med krav på åtgärd innebär ett hinder mot att ge lov eller startbesked så länge sökanden inte ser till att åtgärden har vidtagits. Det innebär att byggrätten enligt planen kan bli beroende av andras åtgärder som varken fastighetsägaren eller byggherren har rådighet över. Enligt regeringen är det dock inte troligt att kommunerna kommer att införa planbestämmelser som kan antas medföra att en byggrätt inte kan nyttjas. Regeringen påpekar också att det, när en åtgärd vidtas, är viktigt att klarlägga hur drift och underhåll av det som åtgärden avser ska ombesörjas.<sup>2217</sup>

Didón m.fl. ställer sig frågan om den valda lösningen är tillräckligt genomtänkt och pekar på att behovet av att kunna kräva åtgärder på en annan fastighet än den som ska bebyggas också aktualiserades i samband med propositionen 2013/14:126, *En enklare planprocess*.<sup>2218</sup> Regeringen anförde därvid bl.a. följande.

Möjligheten att i en detaljplan bestämma att bygglov i vissa fall endast får ges under förutsättning att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten fick sin nuvarande utformning i samband med att nya PBL infördes (prop. 2009/10:170 s. 208 f.). Att åtgärden måste kunna genomföras på tomten bygger på synsättet att ägaren till tomten måste ha rådighet över de åtgärder som ska vidtas, eftersom byggherren annars kan hamna i ett läge där denne inte kan utnyttja byggrätten. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det saknas förutsättningar för att genomföra de ändringar som remissinstanserna efterfrågar. Regeringen ansåg att i den mån som åtgärden inte kan vidtas på den egna tomten, är det inte lämpligt att använda sig av villkor av den typ som det nu är fråga om. I sådana fall måste kommunen säkerställa att åtgärden kommer till stånd på annat sätt.<sup>2219</sup>

Precis som Didón m.fl. noterat, överensstämmer inte regeringens uttalanden i de två propositionerna med varandra. Enligt *övergångsbestämmelserna* till punkt 5 ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet är slutligt avgjort.

### 19.3.3.3 Redovisning av bullervärden vid detaljplaneläggning

För att säkerställa att bedömningar av möjligheterna att förebygga olägenheter för människors hälsa till följd av omgivningsbuller vid bostäder sker utifrån samma grundläggande krav i PBL och i miljöbalken har en bestämmelse införts som innebär att planbeskrivningen i fråga om detaljplaner som avser en eller flera bostadsbyggnader ska innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats, om det inte anses obehövt med hänsyn till bullersituationen.<sup>2220</sup>

Samordningen mellan PBL och miljöbalken har åstadkommit genom bestämmelser i 26 kap. 9a§ miljöbalken angående tillsyn som inskränker tillsynsmöjligheterna om det i

2216 Prop. 2013/14:128, s. 48.

2217 Ibid.

2218 Didón et al. (2014), kommentaren till 4 kap. 14 § PBL.

2219 Prop. 2013/14:126, *En enklare planprocess*, 193 f.

2220 4 kap. 33a § PBL.



detaljplanen eller i bygglovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden (se kapitlet om prövning och tillsyn).

Bullervärdena som redovisas ska avse förhållandena vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden. Finns det flera uteplatser i anslutning till byggnaden är det tillräckligt att det anges värden vid en uteplats. Kravet på redovisning vid en uteplats gäller alltså endast om en sådan kan komma att anordnas. Det kan t.ex. gälla beräknade värden på en balkong eller en terrass i anslutning till bostaden eller vid en gemensam uteplats på gården till ett flerbostadshus.<sup>2221</sup> Den exakta beräkningspunkten får, enligt regeringen, avgöras från fall till fall beroende på vad som bedöms lämpligt i det enskilda fallet med hänsyn till bullerförhållandena. I normala fall, menar regeringen, bör beräkningen kunna göras vid den fasad som är mest utsatt för buller. I de fall det planeras för bullerdämpande åtgärder kan det i stället beräknas värden på den minst ljudutsatta sidan av bostadsbyggnaden. Det kan vara fråga om att redovisa beräknade värden från en bullerkälla men det kan ofta förekomma att en bostad utsätts för buller från flera olika källor samtidigt. I sådana fall kan kommunen välja att redovisa ett sammanvägt värde för flera olika bullerkällor eller separata värden.<sup>2222</sup>

De värden som redovisas ska beräknas med utgångspunkt i både befintliga bullerförhållanden och bedömningar av den framtida bullersituationen. Enligt regeringen innebär detta att hänsyn ska tas till bl.a. framtida trafikökningar eller en planerad utbyggnad av bullrande anläggningar och verksamheter utifrån vad som är känt i samband med planläggningen.<sup>2223</sup>

Kravet på redovisning gäller enbart den del av ett planområde som medger uppförande av bostadsbyggnader och om bostäderna berörs av omgivningsbuller. Det förutsätts att länsstyrelsen tidigt i planprocessen framför synpunkter på vilka utredningar som behövs för att bedöma om en ifrågasatt bebyggelse blir lämplig eller ej, med hänsyn till risken för människors hälsa. Det förutsätts också att länsstyrelsen redovisar synpunkter på planbeskrivningens innehåll när det gäller redovisning av bullervärden.<sup>2224</sup>

Enligt övergångsbestämmelserna till paragrafen ska äldre bestämmelser gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende, till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

#### 19.3.3.4 Redovisning av bullervärden vid bygglov utanför detaljplan

I 9 kap. 40 § PBL föreskrivs att det av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska framgå bl.a. vilken giltighetstid lovet har, om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, samt att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

Därtill kommer att om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad *utanför ett område med detaljplan* så ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats, om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden. Det handlar om motsvarande krav på redovisning av bullervärden vid bygglovsprövning utanför detaljplan som i det föregående gällde vid detaljplaneläggning

2221 Prop. 2013/14:128, s. 77.

2222 Prop. 2013/14:128, s. 77.

2223 Prop. 2013/14:128, s. 44. Detta framgår även av trafikbullerförordningen, 8 §.

2224 Prop. 2013/14:128, s. 45.

av bostäder. Beräkningarna ska, enligt propositionen, också göras enligt samma principer som vid detaljplaneläggning.<sup>2225</sup> Trafikbullerförordningen ska tillämpas även i fråga om bygglov och förhandsbesked.

Huvudregeln är att beräknade bullervärden vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats ska redovisas i bygglovet, i de fall det görs en nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad. Ett undantag gäller om det kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen. Enligt regeringen är det obehövt t.ex. om bostaden kan antas utsättas för omgivningsbuller i endast ringa omfattning.<sup>2226</sup>

Regeringen konstaterade att, till skillnad från vad som gäller vid planläggning, det i dag är ovanligt att särskilda bullerutredningar görs i samband med bygglov för bostäder. Detta trots att kommunen i flera fall har tillgång till sådana översiktliga kartläggningar av bullerexponerade områden som behövs för att bedöma i vilka fall det behöver anges beräknade bullervärden vid bygglovet. Det gäller framför allt områden som är utsatta för flygbuller samt bullerexponerade områden längs större trafikleder. Regeringen konstaterade vidare att den nya bestämmelsen därmed kommer att innebära att det kommer att ställas ökade krav på bullerutredningar, även vid bygglov som avser nybyggnad eller tillbyggnad av bostäder i bullerutsatta områden. Det merarbete som kan följa av kravet på redovisning av mer detaljerade bullervärden i bygglovet bedömdes av regeringen uppvägas av ett mer samordnat, enhetligt och tydligt regelverk som ger förutsättningar för effektivare plan- och byggprocesser, vilket underlättar för bostadsbyggande i bullerutsatta lägen.<sup>2227</sup> Bestämmelsen i 9 kap. 21 § PBL ger byggnadsnämnden stöd för att vid behov ställa krav på den som söker bygglovet att lämna det underlag som behövs för prövningen även i bullerfrågan.

Enligt *övergångsbestämmelserna* ska även här äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015, och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende, till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

### 19.3.3.5 Tysta områden

När det gäller tysta områden har Europeiska miljöbyrån tagit fram en rapport, *Good practice guide on quiet areas*,<sup>2228</sup> som ger exempel på hur så kallade tysta områden kan hittas, inte bara på landsbygden, utan också i trafikerade städer. Det är inte helt tysta miljöer som eftersträvas, snarare lugna miljöer som inte är utsatta för oönskat eller skadligt ljud orsakat av människors verksamhet (dvs. omgivningsbuller). I en stad kan det vara en sådan miljö i exempelvis parker, gårdar, i trädgårdar och friluftsområden, medan det på landsbygden hittas i exempelvis olika typer av skyddade områden, jordbruksmark eller outnyttjad mark utanför staden. Naturvårdsverket har gett ut en sammanfattande rapport som innehåller mått och mätetal, samt förslag till inventeringsmetod för kartläggning och kvalitetsbedömning av ljudmiljöer.<sup>2229</sup>

I regeringens proposition 2000/01:130 presenterades, under miljö kvalitetsmålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård”, det nationella delmålet om begränsning av buller

2225 Prop. 2013/14:128, s. 46.

2226 Ibid.

2227 Prop. 2013/14:128, s. 46.

2228 Europeiska miljöbyrån: Good practice guide on quiet areas (EEA)

2229 God ljudmiljö. Rapport från projektet Ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer. (Rapport 5709)

och andra störningar från båttrafik. Enligt delmålet ska dessa vara försumbara senast år 2010 inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden. Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län fick i regleringsbrevet för 2006 i uppdrag att ta fram en handlingsplan som anger vilka insatser som krävs och när dessa ska genomföras. Kustlänsstyrelserna skulle samråda med Naturvårdsverket och Sjöfartsverket och vidta erforderliga åtgärder för att målet skulle nås inom utsatt tid. En samlad redovisning skulle lämnas till Miljödepartementet senast den 31 januari 2007. Länsstyrelserna gjorde tolkningen att uppdraget syftade till att få till stånd områden i kust och skärgård, där man ska kunna uppleva fridfull natur i det närmsta fri från buller och andra störningar från trafik. Fokus skulle ligga på människors behov av ostörd natur. Vidare tolkade de uppdraget som att det inte avsåg att minska störningarna inom redan belastade områden.<sup>2230</sup>

Länsstyrelserna bildade sedermera, som nämndes i samband med havsmiljödirektivet, följande hänsynsområden i Sveriges skärgårdar:

- Getryggen sydväst om Fjällbacka i Tanums kommun (Länsstyrelsen i Västra Götalands län)
- Väderöarna sydväst om Fjällbacka i Tanums kommun (Länsstyrelsen i Västra Götalands län)
- Vasholmarna väster om Grundsund i Lysekils kommun (Länsstyrelsen i Västra Götalands län)
- Grönskären väster om Kyrkesund i Tjörns kommun (Länsstyrelsen i Västra Götalands län)
- Yttre Tistlarna som är Göteborgs skärgårds utpost mot sydväst (Länsstyrelsen i Västra Götalands län)
- Listerby skärgård (Länsstyrelsen i Blekinge län)
- Stora Nassa skärgård (Länsstyrelsen Stockholm)
- Huvudskärs skärgård (Länsstyrelsen Stockholm)
- Licknevarpefjärden/Kvädöfjärden (Länsstyrelsen Östergötland)
- Ytterö-Innerö (Länsstyrelsen Östergötland)
- Kråmö-området i Trosa kommun (Länsstyrelsen i Södermanlands län)
- Griskärarkipelagen i Nyköpings kommun (Länsstyrelsen i Södermanlands län)

Inom hänsynsområden rekommenderas att man visar hänsyn till andra människor genom att

<sup>2230</sup> Länsstyrelserna (2006), *Handlingsplan för etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden Kustlänsstyrelsernas gemensamma redovisning av regeringsuppdrag 47 enligt regleringsbrev 2006*, s. 3.

- Hålla låg fart, högst 5 knop
- Använda motorn så lite som möjligt och undvika tomgångskörning
- Undvika att köra jolle med utombordsmotor i onödan
- Undvika bullrande eller på andra sätt störande vattenlekar
- Dämpa musik och prat
- Ta hand om egna sopor
- Inte släppa ut toalettavfall

Med hänvisning till en rapport från Naturvårdsverket<sup>2231</sup>, som förslag på riktvärden för störning i olika naturområden har Länsstyrelserna uttryckt att som generellt riktvärde för buller inom hänsynsområden bör riktvärdet *40 dBA, som A-vägd ekvivalentnivå under bullerhändelsen* gälla. Det är dock inte rimligt att alltid hålla denna ljudnivå utan ett överskridande av denna nivå bör kunna få ske under högst 10 minuter per vecka. Som jämförelse kan nämnas att 25 dBA motsvarar svagt vindbrus och 65 dBA normalt samtal.<sup>2232</sup>

Ett hänsynsområde kan beskrivas som ett förtydligande av 7 kap. 1 § miljöbalken, som föreskriver att var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen, ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. Rätten att färdas fritt över vatten kan sägas utgöra en del av allemansrätten, men det finns inte någon oinskränkt rätt att färdas så att omgivning eller djurliv störs. Genom att peka ut hänsynsområden konkretiserar alltså länsstyrelserna vad allemansrätten innebär i det specifika området. Det är ett rekommenderat beteende som anvisas. Eftersom det inte kan krävas att besökarna i skärgården ska mäta sin bullernivå, måste man hitta andra lösningar som bidrar till att hålla nere störningen, t.ex. fartbegränsning, begränsning i rätten att nyttja området för vissa farkoster eller aktiviteter eller allmän hänsyn i sitt uppträdande både till sjöss och på land inom hänsynsområdena.<sup>2233</sup>

#### 19.4 Omgivningsbuller vid prövning och tillsyn

Miljö kvalitetsnormer antagna enligt 5 kap. miljöbalken måste beaktas vid såväl tillsyn som tillståndsprövning. Det gäller även bullernormen. Även här är det viktigt att påminna sig

2231 Naturvårdsverket (2003), *Ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer. Förslag till mått, mätetal och inventeringsmetod*. Delrapport. Rapport 5439-2. De riktvärden som föreslogs av Naturvårdsverket:

- Områden helt utan samhällsbuller: >40 dBA max 10 min/vecka
- Områden med mycket begränsat samhällsbuller: >40 dBA max 5 min/dag
- Friluftsområden i kommunala översiktsplaner: >45 dBA max 60 min/dag.

2232 Länsstyrelserna (2006), *Handlingsplan för etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden: Kustlänsstyrelsernas gemensamma redovisning av regeringsuppdrag 47 enligt regleringsbrev 2006*, s. 15.

2233 Länsstyrelserna (2006); *Handlingsplan för etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden Kustlänsstyrelsernas gemensamma redovisning av regeringsuppdrag 47 enligt regleringsbrev 2006*, s. 18.

om att det faktum att en miljö kvalitetsnorm *inte* överskrider i ett område, *inte* fråntar en verksamhet ansvaret enligt 2 kap. miljöbalken för att, så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, minska bullernivåerna.<sup>2234</sup> En miljö kvalitetsnorm utgör inte den högsta gränsen för tillåtna utsläpp från enskilda verksamheter (såsom gränsvärden för utsläpp gör). Det är alltså samma konstruktion som för övriga miljö kvalitetsnormer. Det är inte det buller som en enskild verksamhet ger ifrån sig som är det primära – utan hur mycket buller det totalt blir, framför allt invid bostad.

De allmänna hänsynsreglerna behöver alltså tillämpas vid såväl tillståndsprövning som tillsyn, så att kraven i 2 kap. miljöbalken följs så långt de bedöms rimliga. Enskilda har även vad gäller buller rätt att anmäla olägenheter till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden ska då genom tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken (26 kap. 1 §). Emellertid måste miljöbalkens förutsättningar för tillsyns ingripande vara uppfyllda.<sup>2235</sup> Ifråga om omgivningsbuller vid bostadsbyggnad finns dock en särskild, ny, tillsynsbestämmelse i 26 kap. 9 § miljöbalken (som dock inte ska tillämpas om ett ärende, handläggningen om detaljplan eller bygglov enligt PBL, har påbörjats före den 2 januari 2015) enligt följande.

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt plan- och bygglagen (2010:900) har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Trots första stycket får förelägganden eller förbud beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen.

Bestämmelsen innebär, att vid tillsyn som gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad, så får tillsynsmyndigheten i vissa fall inte besluta om förelägganden eller förbud. Paragrafens första och tredje stycke utgör därmed ett undantag från bestämmelsen i 9 § som innehåller grundläggande regler om rätten att meddela förelägganden och förbud i enskilda fall.<sup>2236</sup> Av propositionen följer att termen "omgivningsbuller" i bestämmelsen överensstämmer med PBL:s definition som återfinns i 1 kap. 4 §, se nedan.<sup>2237</sup>

Med bostadsbyggnad menas en byggnad avsedd för bostadsändamål.<sup>2238</sup> Första stycket innebär att förelägganden eller förbud inte får beslutas om det i planbeskrivningen till detaljplanen (jfr 4 kap. 33 a § PBL) eller i bygglovet (jfr 9 kap. 40 § PBL) har angetts beräknade bullervärden för bostadsbyggnaden och omgivningsbullret vid byggnaden inte överskrider de angivna värdena. Tillsynsmyndigheten måste alltså konstatera att det aktuella omgivningsbullret överskrider de beräknade bullervärdena i planbeskrivningen eller i lovet för att få ingripa. I planbeskrivningen och i bygglovet kan det finnas värden från såväl enstaka som flera olika bullerkällor. Tillsynsmyndighetens konstaterande av omgivnings-

2234 Se t.ex. MÖD 2005:10.

2235 Se t.ex. Mål nr M 3769-11, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

2236 Prop. 2013/14:128, s. 74 f.

2237 Prop. 2013/14:128, s. 75.

2238 Ibid.

bullret ska då lämpligen göras utifrån samma beräkningssätt och metod som kommunen har använt vid sina beräkningar. För miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som har tillståndsprövats är paragrafen på samma sätt tillämplig även i det fall ett bullervärde som meddelats genom ett villkor i tillståndsbeslutet, överskrids. Saknas bullervärden i en planbeskrivning eller i ett bygglov är bestämmelsen inte tillämplig. Paragrafen omfattar heller inte tillsyn i ett ärende om buller som uppkommer inom en bostadsbyggnad, t.ex. buller från grannar som spelar hög musik.<sup>2239</sup>

*Andra stycket* innehåller ett undantag. Tillsynsmyndigheten får ingripa med åtgärder, om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Det kan t.ex. vara fråga om att det framkommit en väsentlig felaktighet i den bullerberäkning – eller de på beräkningen grundade antagandena eller bedömningarna – som utgjort underlag för planbeskrivningen eller bygglovet, vilket medför en betydande olägenhet för de boendes hälsa. En samlad bedömning av omgivningsbullret får göras för att avgöra om det med hänsyn till de boendes hälsa föreligger synnerliga skäl. Den verksamhetsutövare som föreläggandet eller förbudet sedermera kommer att riktas mot, i anledning av olägenheter som beror på en kommuns fel eller försumlighet vid planläggningen, bör å sin sida kunna rikta krav om skadestånd mot kommunen med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).<sup>2240</sup>

I  *tredje stycket*  regleras att förelägganden eller förbud aldrig får beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant bygglovsbefriat komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL.<sup>2241</sup> Det som åsyftas är så kallade Attefallshus.<sup>2242</sup>

Beräffande bildade hänsynsområden har länsstyrelsen framfört önskemål om att de som utövar tillsyn i hänsynsområdena i första hand fungerar som ”informatörer”, som sprider information om båtlivets störningar och dess inverkan på människor och natur, i kust och skärgård i allmänhet, och inom de utpekade hänsynsområdena i synnerhet. Tillsynsmännen bör åtminstone undvika att ”tillrättavisa” folk på traditionellt vis, vilket annars, menar länsstyrelsen, kan skapa irritation och ge en negativ attityd till hänsynsområden.<sup>2243</sup>

#### 19.4.1 Bedömningen

I såväl tillsyns- som tillståndssammanhang är det allmänna råd och riktlinjer från olika myndigheter som utgör de värden som tillsyns- och tillståndsmyndigheten oftast förhållit sig till. Genom att gång efter annan befästas av Mark- och miljööverdomstolens praxis, har dessa riktvärden i princip fått status av att vara de värden som såväl enskilda som myndigheter har att förhålla sig till. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att en bedömning måste göras i varje enskilt fall och att det är besluts-/tillsynsmyndigheten som utifrån den bedömningen ska fastställa ett lämpligt värde. Det är miljöbalkens hänsynsregler som ska ligga till grund för bedömningen, inklusive avvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Detta eftersom *den generella bullernormen* är antagen med stöd av 5 kap. 2 § 4

2239 Ibid.

2240 Ibid.

2241 Ibid.

2242 Dvs. en byggnad i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus som avses utgöra antingen ett komplementbostadshus eller en komplementbyggnad, och som inte får en större byggnadsarea än 25,0 kvadratmeter, har en taknockshöjd på max 4 meter och inte placeras närmare tomtgränsen än 4,5 meter.

2243 Länsstyrelserna (2006), *Handlingsplan för etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden Kustlänsstyrelsernas gemensamma redovisning av regeringsuppdrag 47 enligt regleringsbrev 2006, s. 21.*

miljöbalken. Bedömningarna i det enskilda fallet kan också leda till avsteg från riktvärdena, såväl uppåt som nedåt. Dessutom måste verksamhetsutövare, även beträffande buller, ha faktiska och tekniska möjligheter att efterleva uppställda villkor.<sup>2244</sup>

#### 19.4.2 Miljökonsekvensbeskrivning

När det gäller tillståndsärenden måste miljökonsekvensbeskrivningen också omfatta buller, liksom alla andra miljö kvalitetsnormer. I miljööverdomstolens dom i mål M 3980-09 (Citybanan) kom miljööverdomstolen fram till att buller bör prövas även om prövningen gäller vattenverksamhet. Banverket hade ansökt om tillstånd till bortledning av grundvatten (vattenverksamhet) från en spår tunnel mellan Tomtebodan och Riddarholmen. Vid prövningen uppkom frågan huruvida störningar i form av buller och vibrationer som uppstår till följd av tunneldrivningen kunde tas upp i samband med prövningen av vattenverksamheten. Eftersom regeringen hade prövat tillåtligheten av projektet begränsades tillståndsmyndighetens prövning till frågor som regeringen inte redan prövat. De delar av verksamheten som utgör tillståndspliktig vattenverksamhet (grundvattenbortledningen) skulle således prövas av miljödomstolen. Regeringen hade i sitt tillåtlighetsbeslut angett att frågan om buller borde hanteras inom ramen för tillsynen. Banverket hade också i samråd med tillsynsmyndigheten utformat en kontrollplan för buller- och vibrationsfrågor under byggtiden. Det var dock flera som yrkade att miljödomstolen skulle fastställa villkor för dessa störningar.

Miljödomstolen menade att målet endast rörde den ansökta vattenverksamheten och att den därför, enligt allmänna processuella grundsatser, saknade möjlighet att pröva frågor som rör den miljöfarliga verksamheten (bl.a. buller och vibrationer). Miljödomstolen lämnade tillstånd till den ansökta vattenverksamheten – ett tillstånd som sedermera överklagades till Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen hänvisade till NJA 2008 s. 748, och menade att uttalandena i det målet om möjligheten att i samband med prövning av vattenverksamheten reglera störningar till följd av tunneldrivning gällde även i det aktuella målet. Domstolen ansåg sig därför inte förhindrad att villkorsreglera frågor om buller och vibrationer i samband med prövningen av vattenverksamheten. Inte heller regeringens uttalande i tillåtlighetsbeslutet om att bullerfrågorna borde hanteras inom ramen för tillsyn utgjorde enligt Miljööverdomstolen något hinder mot villkorsreglering; eftersom tillståndsmyndigheten kan föreskriva villkor av alla de slag som krävs för att den ansökta verksamheten ska uppfylla kraven i miljöbalken, är domstolen oförhindrad att föreskriva villkor om buller, vibrationer m.m. som är störningar vilka har ett samband med den tillståndspliktiga vattenverksamheten. Ett krav, konstaterade Miljööverdomstolen, var dock att det kunde anses lämpligt och fanns ett behov av villkorsreglering.

2244 Se t.ex. dom från Mark- och miljööverdomstolen i mål M 8236–12. Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen i första hand hade att pröva var huruvida den av sökandena åberopade bullerutredningen var tillräcklig, samt om tillstånd till den sökta vindkraftsetableringen kunde medges eller om målet skulle återförvisas till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning, vilket mark- och miljödomstolen funnit. Gjorda bullerberäkningar och redovisningen av hur bullernivåerna kunde regleras visade, enligt Mark- och miljööverdomstolen, att det fanns faktiska och tekniska möjligheter att efterleva det uppställda villkoret. Vidare menade Mark- och miljööverdomstolen att det saknades skäl att i förevarande fall uppställa strängare krav än det i praxis vedertagna begränsningsvärdet. Mark- och miljööverdomstolen kom fram till att det inte fanns några hinder i övrigt mot att tillstånd medgavs i enlighet med miljöprövningsdelegationens beslut. Mark- och miljödomstolens dom ändrades därför och miljöprövningsdelegationens beslut fastställdes.

Härefter konstaterade domstolen att verksamheten med grundvattenbortledning och tunneldrivning kommer att få till följd, att många människor under lång tid drabbas av buller och vibrationer. Därtill finns risk för förorening av det inläckande grundvattnet. Vidare framhöll domstolen att de som kan komma att störas av projektet har ett berättigat intresse av insyn i regleringen, och av att kunna påverka de krav som ställs för att minska eller motverka störningarna samt att de som drabbas av buller i detta hänseende inte har ett mindre berättigat intresse än de som drabbas av grundvattensänkningar.

Mot den bakgrunden fanns det enligt Miljööverdomstolen ett behov av att reglera samtliga dessa störningar genom bindande villkor; behovet av insyn och möjligheterna till påverkan ska således tillgodoses inom ramen för tillståndprocessen och inte genom tillsynsförelägganden. Eftersom Miljööverdomstolen inte ansåg sig ha det underlag som behövdes för att fastställa villkor för buller, vibrationer och utsläpp av förorenat vatten sköts frågan upp. Med hänsyn till instansordningen ansåg MÖD att villkoren borde fastställas av miljödomstolen efter det att Banverket kompletterat ansökan i dessa delar.

### 19.4.3 Normer vid prövning och tillsyn

Ovan redovisades de värden för buller som ska användas då bebyggelse planeras eller beviljas. De bör alltså tillämpas dels i planeringssituationen, dels i bygglovssituationen. De utgår från bullersituationen vid och i bostäderna och syftar till att skydda dessa från för mycket buller. I tillsyns- och prövningssituationen är det en verksamhet som prövas – inte bostädernas lokalisering. Denna har givetvis betydelse för verksamhetens lokalisering men det är verksamheten som är i fokus. Därmed kommer, som nämnts ovan, även 2 kap. 7 § miljöbalkens avvägning in i bilden. Nedan redovisas riktvärden ur verksamhetsperspektiv. De sammanfaller i stor utsträckning med riktvärdena ur planeringsperspektiv. Att benämningen riktvärden används har att göra med att det inte handlar om gränsvärden enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. När dessa riktvärden anges i tillståndsvillkor för verksamheter bör emellertid villkoren inte formuleras som riktvärden utan som begränsningsvärden i enlighet med praxis (se bl.a. MÖD 2009:2, MÖD 2009:9 och MÖD 2011:48).

#### 19.4.3.1 Buller från trafik, spårtrafik och flygplatser

Vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur bör följande riktvärden för trafikbuller normalt inte överskridas.<sup>2245</sup>

2245 Se t.ex. MÖD 2005:63 där miljööverdomstolen uttalade bl. a. följande. Utgångspunkten vid en bedömning av om och vilka bullerbegränsningsåtgärder som bör vidtas utmed en viss bansträckning är att åtgärderna skall syfta till att begränsa bullernivåerna, så att dessa inte är högre än vad som motsvarar en god miljö. Detta får anses motsvaras av bullervärdena för ny- och ombyggnader, som framgår av den så kallade infrastrukturpropositionen, nämligen maximala värden om 45 dB(A) inomhus respektive 70 dB(A) utomhus vid uteplats, jfr. prop. 1996/97:53 s. 43ff. Vid avgörandet av om det kan anses rimligt att vidta åtgärder för att uppnå ovan angivna värden, måste det alltid göras en bedömning av de faktiska förhållandena i varje enskilt fall. Den aktuella bullersituationen måste då ställas mot vilken bullerreducering som är tekniskt möjlig och ekonomiskt rimlig att åstadkomma. Andra omständigheter, som att en bansträckning genomgått väsentlig ombyggnad som medför en förändring av bullersituationen, kan också ha betydelse, på så sätt att det kan anses mera rimligt att i dessa fall ställa högre krav på vidtagandet av åtgärder än i befintliga miljöer (jfr. a. prop. s 49ff). Vad gäller befintliga miljöer som exponeras för järnvägsbuller anges i nämnda proposition att ett åtgärdsprogram syftande till att uppnå maximala värden om 55 dB(A) inomhus nattetid bör genom-



- 30 dBA ekvivalentnivå inomhus
- 45 dBA maximalnivå inomhus nattetid
- 55 dBA ekvivalentnivå utomhus (vid fasad)
- 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad

I de fall som utomhusnivån inte kan reduceras till angivna nivåer, till exempel i stora tätorter med stadsstruktur, bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte ska överskridas.

I rekreations- och friluftsområden anser Naturvårdsverket att följande värden ska eftersträvas:

- Rekreationsområden i tätort ekvivalentnivå 55 dBA för vardagsmedeldygn.
- Friluftsområden där låg ljudnivå utgör en särskild kvalitet: ekvivalentnivå 40 dBA för vardagsmedeldygn.

När det handlar om byggande av vägar eller järnvägar enligt *Väglagen* (1971:948) eller *Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg* (järnvägslagen) blir det fråga om ett prövningsförfarande. Väglagen 3 a § jämställer upprättande av arbetsplan med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken och hänvisar särskilt till miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer. Det anges bland annat att 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken ska tillämpas vid prövning av ärenden. Detsamma gäller vi planläggningen av järnväg. Fastställande av järnvägsplan ska jämställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Vid prövningen av ärenden om byggande av järnväg ska 2-4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.<sup>2246</sup> Det innebär att de hänsynskrav som ställs i 2 kap. miljöbalken (t.ex. lokalisering) också ska gälla vid byggande av vägar och järnvägar, vilket i sin tur innebär att 2 kap. 7 § är tillämplig. Om det inte handlar om planering, utan om ett förfarande enligt Väglagen eller Järnvägslagen, ska alltså en avvägning ske. Det är inte möjligt att ställa längre gående krav ifråga om buller än vad som är miljömässigt motiverat. Kostnaderna får inte heller bli orimligt betungande.

#### 19.4.3.2 Begränsning av flygtrafikbuller

Till flygbuller räknas flyget till och från flygplatsen, upp till den höjd som bidrar till ljudnivån på marken samt starter och landningar, inklusive rullbanefas. Av trafikbullerförordningen framgår att förordningens 6 och 7 §§ ska tillämpas även i ärenden om prövning av tillstånd för flygplatser. Följande riktvärden bör tillämpas vid bedömning av lämplig begränsning av buller från flygplatsverksamhet och flygtrafik till och från en flygplats. Riktvärdena anges

---

föras. Utgångspunkten för när en förändring av bullersituationen skall ha ägt rum för att anse det skäligt med en strängare bedömning av kraven på bullerbegränsningsåtgärder, bör rimligen vara när ovan nämnda proposition beslutades, nämligen våren 1997. Järnvägssträckningar som genomgått förändringar och utbyggnader före år 1997 bör normalt sett anses vara att hänföra till befintliga miljöer. Det sagda utesluter emellertid inte att en bedömning i det enskilda fallet kan medföra att det även för dessa fall ställs krav på mer långtgående begränsningar av bullernivåerna, än vad som anges i propositionen, t.ex. vid genomgripande förändringar av tågtrafiken.

2246 Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, 1 kap. 3 §.

som ekvivalent ljudnivå för dygn ( $L_{Aeq}$ )<sup>2247</sup> eller flygbullernivå (FBN)<sup>2248</sup> samt Maximal ljudnivå ( $L_{Amax}$ )<sup>2249, 2250</sup>.

Utomhus vid bostadsbyggnadsfasad samt vårdlokaler:  
55 dB(A) FBN / 70 dB(A)  $L_{Amax}$

Om ljudnivån om 70 db ändå överskrids invid bostadsbyggnads fasad, bör nivån inte överskridas mer än 16 gånger mellan 06.00 och 22.00 och 22.00 och 06.00.

Inomhus i vårdlokaler:  
30 dB(A)  $L_{Aeq}$  / 45 dB(A)  $L_{Amax}$  (nattetid)

Undervisningslokaler: 30 dB(A)  $L_{Aeq}$

Utomhus där tystnad är en väsentlig del av upplevelsen exempelvis i ett friluftsområde<sup>2251</sup>: 40 dB(A) FBN

För buller från flygplatser i Stockholms kommun gäller inte den begränsning som gäller om maximal ljudnivå invid bostadsbyggnads fasad mellan 06.00 och 22.00. Inte heller gäller begränsningen om antal överskridanden av 70 db för flygplatser inom Stockholms kommun.

Det är den långsiktiga målsättningen som fastställts av riksdagen i samband med Infrastrukturpropositionen 1996/97:53 som utgjort Naturvårdsverkets utgångspunkt. Naturvårdsverket anser att maximinivån utomhus vid vårdlokaler bör kunna överskridas upp till fem gånger mellan kl. 06 och 22, dock högst två gånger per timme, utan att det ses som en risk för olägenhet för människors hälsa. Eftersom tillsyns-/tillståndsmyndigheten ska göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet kan det i praktiken innebära att fler eller färre överskridanden kan tillåtas.<sup>2252</sup>

I Sverige finns flygplatser med enbart civil trafik eller militär trafik samt flygplatser med både civil och militär trafik. I fråga om bl.a. buller från militär verksamhet har riksdagen vid flera tillfällen behandlat avvägningen mellan försvars- och miljöintresset.<sup>2253</sup> Kontentan är att toleransen mot buller från militär verksamhet är högre än när det gäller annan verksamhet i samhället.<sup>2254</sup> Av trafikbullerförordningen framgår att denna inte gäller buller från militärt flyg som utför flygningar för militära ändamål. Samtliga militära flygplatser är områden av riksintresse och av 3 kap. 9 § miljöbalken framgår att mark- och vattenom-

2247  $L_{Aeq}$ : Med beteckningen  $L_{Aeq}$  avses ekvivalentljudnivån, ett medelvärde över dygnstiden för A-vägd ljudtrycksnivå.  $L_{Aeq}$  definieras som den konstanta ljudnivå som under en given tid ger samma ljudenergi som en under samma tid varierande ljudnivå.  $L_{Aeq}$  är ett energimedelvärde under 24 timmar.

2248 FBN: Med beteckningen FBN avses en viktad ekvivalent ljudnivå där en kvällshändelse motsvarar tre daghändelser och en natthändelse motsvarar tio daghändelser.

2249  $L_{Amax}$ : Med beteckningen  $L_{Amax}$  avses maximal A-vägd ljudtrycksnivå.

2250 Riktvärdena bostadsbyggnads fasad återfinns i trafikbullerförordningen, övriga riktvärden för buller från flygtrafik finns i NFS 2008:6 fasad eller till frifältsförhållanden korrigerade värden.

2251 Med friluftsområde avses område i översiktsplan för det rörliga friluftslivet eller andra områden som nyttjas mer frekvent för friluftsliv, där naturupplevelsen är en viktig faktor, och där en låg ljudnivå utgör en särskild kvalitet.

2252 Naturvårdsverket, *Buller från flygtrafik och flygplatser*, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-flyg/> senast besökt den 6 januari 2015.

2253 Se t.ex. prop. 1993/94:111, bet. 1993/94: JoU19, rskr. 1993/94:256 och prop. 1993/94:215, bet. 1993/94: JoU31 samt rskr. 1993/94:402.

2254 Se t.ex. prop. 1996/97:53, s. 51.

råden som är av riksintresse för totalförsvaret ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen.

Enligt prop. 2013/14: 128 är gällande tillstånd för flygplatser för militär flygverksamhet alla förenade med bullerisoleringsvillkor som innebär krav på isolering av permanentbostäder vid överskridande av  $L_{Amax}$  90 dB. Ett sådant bullervillkor ger upphov till en bullerkurva som skiljer sig från den bullerkurva som följer av riktvärdet FBN 55 dBA. I många fall är bullerkurvan som följer av bullerisoleringsvillkoret mer omfattande än den som följer av riktvärdet. Forsvarsmakten är därför, enligt regeringen, inte överens med Boverket om att FBN 55 dBA för militär flygverksamhet bör utgöra riktvärde för planering av bostäder.<sup>2255</sup>

#### 19.4.3.3 Buller från byggplatser

Naturvårdsverket har tagit fram allmänna råd om buller från byggplatser, NFS 2004:15. Tabellen nedan visar Naturvårdsverkets riktvärden för buller från byggplatser.<sup>2256</sup> Bullervärdena för ekvivalent ljudnivå ( $L_{A_{eq}}$ ) är angivna som frifältsvärden under dag, kväll respektive natt. För permanentbostäder, fritidshus och vårdlokaler finns även ett värde för maximal ljudnivå (tidsvägning; Fast),  $L_{AFmax}$ , nattetid under tiden 22–07.

2255 Prop. 2013/14:128, s. 28.

2256 NFS 2004:15 Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från byggplatser [till 2 kap. och 26 kap. 19 § miljöbalken], s. 2.

Område	Helgfri mån-fre					
	Dag 07-19 $LA_{eq}$	Kväll 19-22 $LA_{eq}$	Dag 07-19 $LA_{eq}$	Kväll 19-22 $LA_{eq}$	Natt 22-07 $LA_{eq}$	Natt 22-07 $LA_{Tmax}$
Bostäder för permanentboende och fritidshus						
Utomhus vid fasad	60 dBA	50 dBA	50 dBA	45 dBA	45 dBA	70 dBA
Inomhus (bostadsrum)	45 dBA	35 dBA	35 dBA	30 dBA	30 dBA	45 dBA
Vårdlokaler						
Utomhus (vid fasad)	60 dBA	50 dBA	50 dBA	45 dBA	45 dBA	-
Inomhus	45 dBA	35 dBA	35 dBA	30 dBA	30 dBA	45 dBA
Undervisningslokaler						
Utomhus (vid fasad)	60 dBA	-	-	-	-	-
Inomhus	40 dBA	-	-	-	-	-
Arbetslokaler för tyst verksamhet (1)						
Utomhus (vid fasad)	70 dBA	-	-	-	-	-
Inomhus	45 dBA	-	-	-	-	-

(1) Med arbetslokaler menas lokaler för ej bullrande verksamhet, med krav på stadigvarande koncentration eller behov att kunna föra samtal obesvärat, exempelvis kontor.

#### 19.4.3.4 Buller från industrier och hamnar

För externt industribuller har det fram till och med juni 2013 funnits allmänna råd (RR78:5) med bland annat riktvärden från Naturvårdsverket. Dessa är nu upphävda (genom NFS 2013:6). Boverket har tillsammans med Naturvårdsverket tagit fram ett gemensamt utkast till samordnade vägledningar om industri- och verksamhetsbuller och Boverket planerar att färdigställa en vägledning med allmänna råd som kommer att börja gälla under 2015. I avvaktan på denna vägledning finns en övergångsvägledning på naturvårdsverkets hemsida. Den provisoriska vägledningen anger riktvärden för industribuller utomhus och tillämpningsanvisningar.<sup>2257</sup>

Värdena i tabellen avser frifältsvärden eller till frifältsvärden korrekterade värden, angivna som ekvivalent ljudnivå utomhus. Som frifältsmätning betraktas mätning som inte påverkas av reflexer i en fasad eller annan reflekterande yta. Som reflektionsmätning betraktas mätning där, förutom direkt ljud även reflekterat ljud träffar mätpunkten. Mätvärden påverkade av

<sup>2257</sup> Ibid.

reflektion ska före jämförelse med tabellvärde minskas med 3 dBA. Ytterligare parametrar som måste beaktas för att få ett korrekt mätvärde är t.ex. lufttemperatur, lufttryck, vindhastighet och vindriktning. Om ljudet innehåller ofta återkommande impulser såsom vid nitningsarbete, slag i transportörer, lossning av järnskrot etc., eller innehåller hörbara tonkomponenter, eller bådadera, ska man använda ett värde som är 5 dBA-enheter lägre än vad som anges i tabellen. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om tillståndsprövning av hamnar, NFS 2003:18, bör riktvärden för externt industribuller tillämpas även för hamnverksamhet. För lågfrekvent buller från hamnverksamhet bör riktvärdena i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:6) om buller inomhus tillämpas.<sup>2258</sup>

Riktvärdena är en utgångspunkt och vägledning för den bedömning som görs i varje enskilt fall. Särskilda skäl kan motivera avsteg från riktvärdena, såväl uppåt som nedåt. Buller från trafik inom byggplatsen räknas som byggbuller, medan buller från trafik till och från byggplatsen bör bedömas efter riktvärdena för trafikbuller. Enligt Naturvårdsverket har olika undersökningar visat att information till de kringboende om den störande verksamheten gör att de tolererar störningarna bättre. Det gäller informationen om själva bygget samt om när och hur länge olika arbeten ska pågå. Information till de kringboende bör alltid ske om arbetet väntas ge högre bullernivåer än vad som angivits i tabellen ovan.<sup>2259</sup>

Område	Ekvivalent ljudnivå i dBA			Högsta ljudnivå i dBA
	Dag kl. 07-18	Kväll kl. 18-22 samt lör-, sön-, och helgdag kl. 07-18	Natt kl. 22-07	
Bostäder och rekreationsytor i bostäders grannskap samt vårdbyggnader (1)	50	45	40	55
Utbildningslokaler (2)	50	50	50	
Områden för fritidsbebyggelse och rörligt friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor (3)	40	35	35	50

(1) För vårdlokaler bör riktvärdet tillämpas då verksamhet pågår.

(2) Med utbildningslokaler avses även lokaler för förskoleverksamhet och liknande, inklusive skolor och förskolegårdar. Riktvärdet bör tillämpas då verksamhet pågår.

(3) Avser områden som planlagts för fritidsbebyggelse och rörligt friluftsliv.

Riktlinjerna för externt industribuller är tillämpliga både på ny och befintlig *industriell verksamhet*.<sup>2260</sup> Till verksamheten räknas även utrustning som alstrar buller då någon annan verksamhet inte bedrivs, t.ex. fläktar. Generellt gäller att trafikbuller som uppstår på industri-

2258 Ibid.

2259 Naturvårdsverket; *Buller från byggarbetsplatser*, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-byggplatser/> senast besökt den 6 januari 2015.

2260 Alltså inte på buller från flygtrafik, vägar, järnvägar, vindkraft, skjutbanor, motorsport- och bilprovsningsbanor, byggplatser mm.

tomten ska betraktas som industribuller och räknas in i ljudnivån från industrin. För buller från trafik på angränsande vägar, utanför anläggningens område, som förekommer på grund av verksamheten vid anläggningen, till exempel transporter till och från anläggningen, kan de bedömningsgrunder som normalt används för vägtrafikbuller vara vägledande. Vid bedömning bör hänsyn tas till hur stor andel av trafiken som alstras av industrin. För att begränsa olägenheterna från vägtrafik i kringliggande bostadsområden bör man beakta valet av in- och utfarter.<sup>2261</sup> Bedömningarna i såväl tillståndssituationen (framför allt gällande prövningens omfattning och sättandet av villkor) som tillsynssituationen (särskilt då verksamheten omfattas av tillstånd och det gäller att utröna vad som kan tillsynas) är i princip desamma som måste göras i andra föroreningsfall beträffande så kallade följdföretag.<sup>2262</sup>

När en befintlig verksamhet byggs ut, bör utbyggnaden inte medföra att den totala ljudnivån från hela anläggningen höjs. Man bör sträva efter att nå ner till riktvärdena. Vid samtidig påverkan från flera industrier bör man försöka begränsa ljudnivån mer än vad riktvärdena anger för den enskilda industrin, för att det samlade bidraget ej skall överskrida riktvärdena i kringliggande områden. I sådana fall bör upprättas en plan som redovisar påverkan från respektive industri, möjligheter till åtgärder och åtgärdsprogram samt vilka villkor som gäller för respektive industri.<sup>2263</sup>

I Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 6740-12 var den huvudsakliga frågan i målet hur villkor avseende buller skulle utformas när det var flera verksamheter som kunde ge en kumulativ effekt: två verksamheter som sökte tillstånd och en verksamhet med lagakraftvunnet tillstånd. Hur utforma villkor och samtidigt beakta det andra bolagets ansökan samt även till rättskraften i det tredje bolagets tillstånd?

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att syftet med reglering av buller är att begränsa en verksamhets störningar på omgivningen – i detta fall främst på närliggande bostäder. För att möjliggöra en effektiv tillsyn av att föreskrivna bullervärden inte överskrids fann Mark- och miljööverdomstolen att bullervillkoret i enlighet med gällande praxis borde utformas som ett generellt begränsningsvärde, angivet som buller vid bostäder från verksamheten.

Mark- och miljööverdomstolen föreskrev ett något lägre begränsningsvärde för buller (39 dB(A)) än vad som är sedvanligt. Den motiverade det med att det samlade bullerbidraget från de båda bolagens verksamheter, enligt bolagets utredningar, inte skulle komma att överskrida 39 dB(A) vid de mest bullerutsatta bostäderna. Därtill menade domstolen att det ankommer på det tredje bolaget, med det lagakraftvunna tillståndet, att anpassa utformningen av sin verksamhet på ett sådant sätt att den kumulativa bullernivån begränsas.

2261 Naturvårdsverket, *Buller från industrier*, senast besökt den 6 januari 2015.

2262 Exempel på följdföretag är kraftledningar och vägar, liksom farliga transporter till och från en anläggning (Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208). Det är en skyldighet för myndigheten att beakta följdföretag om dessa "antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt" (16 kap. 7 § miljöbalken). Följdföretaget ska alltså ha ett "omedelbart samband" med verksamheten. I rättsfallet NJA 2004 s. 421 bedömde Högsta domstolen vad som ska anses utgöra "följdföretag" i samband med "externa" transporter till och från en industriell anläggning (i detta fall Stora Ensos pappers- och massaindustri i Hyltebruk). Enligt domstolen ska man göra en *sammanvägning av omständigheter som transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. Härtill kommer att transporterna till och från en anläggning kan utgöra den helt dominerande trafikmängden i anläggningens närområde medan transporterna, när de rör sig längre bort i Sverige eller utomlands, där kan utgöra en försvinnande liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.*

2263 Naturvårdsverket, *Buller från industrier*, senast besökt den 6 januari 2015.

### 19.4.3.5 Buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon

Hur bullret från en motorbana påverkar omgivningen beror på vilken motorsport eller annan verksamhet som bullret kommer från, motortypen, avskärmningen med mera. Bullret från motorsportbanor påverkar ett relativt stort område. Det dominerande ljudet kommer från avgassystemet, men även andra delar såsom transmission, insugning, broms och däck bidrar till bullret. Högtalare och bullret från trafiken till och från tävlingarna kan bidra till den totala ljudnivån från anläggningen. Oftast varierar ljudnivån mycket.<sup>2264</sup>

Naturvårdsverket har i *Allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon* (NFS 2004:16) angivit riktvärden för buller. Riktvärdena är angivna som högsta ljudnivå (maximal ljudnivå med integrationstiden ”fast response”). Redovisningen av en motorsportbanas bullerpåverkan till omgivningen sker därför genom att redovisa de högsta ljudnivåerna vid närmast belägna bostäder. När man bedömer störningen vid till exempel en miljöprovning måste man väga in hur omfattande verksamheten är och under vilka tider på dygnet och veckan som den sker, samt vilka möjligheter som finns till skyddsåtgärder och kostnaderna för dessa.<sup>2265</sup>

Riktvärden för att bedöma den lämpliga bullerbegränsningen vid motorbanor.

Område	Maximal ljudnivå i dBA "fast"		
	Helgfri måndag-lördag kl. 07-19	Kväll kl. 19-22 samt sön- och helgdagar kl. 07-19	Natt kl. 22-07
Bostäder för permanentboende och fritidshus (vid fasad)	60	55	
Vårdlokaler (vid fasad)	55	50	
Undervisningslokaler (vid fasad)	55	50	
Friluftsområden	55	50	

Tabellens värden bör gälla utomhus vid byggnaderna respektive inom friluftsområdena.

(1) Med friluftsområde avses område i översiktsplan för det rörliga friluftslivet, eller andra områden som nyttjas mer frekvent för friluftsliv, där naturupplevelsen är en viktig faktor, och där en låg bullernivå utgör en särskild kvalitet. Bakgrundsnivån är låg och inga andra störande aktiviteter förekommer som t.ex. skjutbanor, fritidsbåtstrafik eller skoterleder.

### 19.4.3.6 Buller från skjutbanor och skjutfält

Bullret från finkalibriga vapen är kort och snärtigt. Det är ett impuls ljud och mäts med integrationstiden 35 millisekunder och med den normala frekvensvägningsskurvan A. Därför anges skottbuller från finkalibriga vapen i dBA Impuls. Bullret från grovkalibriga vapen och sprängningar är mera långdraget och dovt. Det innehåller en stor andel lågfrekvent

2264 Naturvårdsverket, *Buller från motor- och bilprovningssbanor*, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-motorbanor/>.

2265 Naturvårdsverket; *Buller från motor- och bilprovningssbanor*.

ljud och därför används frekvensvägningskurva C. Integrationstiden anges oftast till en sekund för att bäst motsvara störningsupplevelsen. Skottbuller från grovkalibriga vapen och sprängningar anges därför i dBL<sub>Cx</sub>.

Naturvårdsverket har i allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15) angivit riktvärden för buller från skjutbanor för finkalibrig ammunition (< 20 mm) som maximala ljudnivåer i dBA frifältsvärde (tidsvägning Impuls) (dBAI).

Riktvärden för bedömning om lämplig bullerbegränsning vid skjutbanor:

Område	Helgfri måndag-fredag	Lördag, söndag och helgdag	Natt (2)	
	Dag och kväll 07-22 (dBAI)	Dag 09-19 (dBAI)	Kväll 19-22 (dBAI)	Natt mot vardag 22-07 samt mot lör-, sön- och helgdag 22-09 (dBAI)
<b>Bostäder för permanentboende och fritidshus</b>				
Nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av bana	65-70	65-70	60-65	55-60
Banor byggda före 1982 som därefter inte väsentligt förändrat verksamheten	65-75	65-75	60-70	55-65
Banor byggda före 1982 med obetydlig störningspåverkan	65-80	65-80	60-75	55-65
Vårdlokaler				
Nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av bana	60-65	60-65	55-60	55-60
Banor byggda före 1982 som därefter inte väsentligt ändrat verksamheten	60-70	60-70	55-65	55-65
Banor byggda före 1982 med obetydlig störningspåverkan	60-75	60-75	55-70	55-65
Undervisningslokaler och friluftsområden (1)				
Nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av bana	60-65	60-65	60-65	-
Banor före 1982 som därefter inte väsentligt ändrat verksamheten	60-65	60-65	60-65	-
Banor byggda före 1982 med obetydlig störningspåverkan	60-75	60-75	60-75	-

(1) Med friluftsområde avses område i översiktsplan för det rörliga friluftslivet eller andra områden som nyttjas mer frekvent för friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor och där en låg bullernivå utgör en särskild kvalitet. Bakgrundsnyvån är låg och inga andra störande aktiviteter förekommer som t.ex. större trafikleder, motorsportbanor, fritidsbåtstrafik eller skoterleder.

(2) Avser endast militär övningsverksamhet. Natttid bör annan skjutverksamhet inte förekomma.



Värdena bör gälla i varje punkt utomhus vid de byggnader (inom friluftsområden) som anges i tabellen. Riktvärdena bör tillämpas på de ljudnivåer som uppkommer vid skjutning med de vapen- och ammunitionstyper som ger högsta ljudemissionen. Vid nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av bana bör det lägre värdet i tabellen eftersträvas. Vid skjutbanor med lågt utnyttjande bör det högre riktvärdet kunna få gälla. För skjutbanor som endast utnyttjas under några få dagar per år bör även överskridande av det högre riktvärdet kunna godtas.<sup>2266</sup>

Försvarsmakten bedriver skjutverksamhet främst inom särskilt avgränsade skjut- och övningsfält eller inom områden som tidvis är avlysta för skjutning. Försvaret använder finkalibriga och grovkalibriga vapen samt har spräng- och minröjningsövningar. Regeringen beslutade 1998 om följande riktlinjer för skottbullen från artilleri och andra tunga vapen:

- 95 dBLcx för områden där antalet skott, med en ljudnivå på mer än 90 Lcx, överskrider ca 100 skott per år
- 100 dBLcx för områden där antalet skott, med en ljudnivå på mer än 90 Lcx, underskrider ca 100 skott per år

I områden där bullerexponeringen överstiger dessa värden ska skjutning under kvälls- och nattetid begränsas och vid nyanläggning av skjutfält ska 5 (dB) Lcx lägre värden eftersträvas.<sup>2267</sup>

#### 19.4.3.7 Buller från vindkraft

En dominerande del av ljudet från ett vindkraftverk uppstår då bladen passerar genom luften. Det upplevs vanligen som ett väsande eller svischande ljud, som kan beskrivas som ett bredbandigt brus, vanligen inom 63–4000 Hz. Ljudnivån avtar med avståndet från ett vindkraftverk; hur mycket beror i stor utsträckning på marken eller vatten runt vindkraftverket. Generellt dämpar marken ljudet mer effektivt än vatten. Ljudets utbredning påverkas dessutom av väder och vind. De störningsstudier som utförts har ofta utgått från en beräknad ljudexponering vid vindhastigheten 8 m/s på 10 meters höjd vid vindkraftverket. Denna nivå kan därför ses som ett referensvärde för störning, utan att vara den verkliga, genomsnittliga exponeringen under en viss tid. Eftersom lågfrekventa ljud påverkar människor mer än ljud som inte domineras av låga frekvenser, anser Naturvårdsverket att man vid de större verken bör beakta och följa upp lågfrekvent ljud.<sup>2268</sup>

Mot bakgrund av att studier i Sverige visat att andelen störda av buller ökade med stigande ljudnivå och att cirka tio procent upplevde sig som bullerstörda och cirka sex procent upplevde sig som mycket störda vid ljudnivån 35–40 dBA, anser Naturvårdsverket att 40 dBA utomhus vid bostäder inte bör överskridas. Detta är också det värde som vanligen anges i tillståndsbeslut för vindkraftsanläggningar.<sup>2269</sup>

I områden där ljudmiljön är särskilt viktig, där bakgrundsljudet är lågt och där låga ljudnivåer eftersträvas, bör ljudet enligt Naturvårdsverket inte överskrida 35 dBA. Det gäller exempelvis områden i fjäll och skärgårdar. Detsamma bör även gälla områden för friluftsliv, där en låg bullernivå utgör en viktig kvalitet och naturliga ljud dominerar. Det handlar om sådana friluftsområden där inget påtagligt störande buller från till exempel fordonstrafik

2266 Naturvårdsverket, *Buller från skjutbanor och skjutfält*, senast besökt den 6 januari 2015.

2267 Naturvårdsverket, *Buller från skjutbanor och skjutfält*, senast besökt den 6 januari 2015.

2268 Naturvårdsverket; *Buller från vindkraft*, senast besökt den 6 januari 2015.

2269 Naturvårdsverket, *Riktvärden för ljud från vindkraft*. Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M8236-13 där den konstaterar att 40 dB(A) är praxis.

eller skjutbanor förekommer. Det bör i sådana fall framgå av kommunens översiktsplan (enligt plan- och bygglagen) att kommunen anser att området ska ha en låg ljudnivå.<sup>2270</sup>

Särskild hänsyn bör också tas till bostäder i vindskyddade lägen, det vill säga bostäder i områden där vindhastigheten är i storleksordningen 50 procent lägre än vid aggregatet. För båda fallen avses här vindhastigheten på tio meters höjd. Om vindstyrkan är betydligt lägre vid bostaden än vid vindkraftverket kommer nämligen det normalt förekommande vindbruset att bli lägre och ljudet från anläggningen mera framträdande. För att kunna bedöma detta behövs bland annat underlag som redovisar de lokala förhållandena.<sup>2271</sup>

Om ljudet från vindkraftverket innehåller tydligt hörbara toner bör värdet vara 5 dBA lägre. Detta eftersom tydligt hörbara toner upplevs mer störande än annat ljud, även i kombination med annat ljud, då tonerna inte så lätt maskeras av det naturliga vindbruset. Att moderna vindkraftverk innehåller tydligt hörbara toner är i och för sig mycket ovanligt.<sup>2272</sup>

Sammanfattningsvis innebär ovanstående:

- Högst 40 dBA utomhus vid bostäder
- Högst 35 dBA där låga ljudnivåer eftersträvas
- Om ljudet från vindkraftverket innehåller tydligt hörbara toner bör värdet vara 5 dBA lägre

Riktvärdena avser ljudnivån från såväl den planerade anläggningen som närliggande befintliga vindkraftsanläggningar och värdena bör gälla i varje punkt utomhus vid de angivna byggnaderna, eller inom det angivna området.<sup>2273</sup>

2270 Naturvårdsverket; Riktvärden för ljud från vindkraft. Jfr. Miljööverdomstolens dom i mål nr 3336-07 där den fastställde miljödomstolens dom i vilken miljödomstolen angett att den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid bostäder inte ska överskrida riktvärdet 35 dBA. Miljödomstolen (Östersunds tingsrätt) har motiverat bullervillkoret med att det av utredningen i målet och av utförda beräkningar framgår att ansökt utformning av vindkraftsparken kommer att klara 35 dB(A) utomhus vid närmast belägna bostäder, samt att enligt riktlinjerna i kommunens gällande översiktsplan för vindkraftverk, så anges att nya vindkraftverk inte bör bullra mer än 35 dB(A) vid närmsta bostadshus. Se även Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 12035-13 (2014-11-19), där domstolen konstaterade att det kan behövas ett bullervillkor på 35 dB(A) ekvivalent nivå för att ta hänsyn till den delen av ett naturreservat som särskilt pekats ut som tyst område i den fördjupade översiktsplanen. Detta bör jämföras med Mark- och miljödomstolens dom i mål M 7411-09 (2010-05-14), där domstolen konstaterade att det inte är motiverat att ange bullervillkoret till 35 dB(A) för ett friluftsområde. Bullervillkoret ska vara 40 dB(A) ekvivalent nivå utomhus vid bostäder. Av bakgrunden i målet framgår att det aktuella området inte är särskilt utpekad i ÖP som tyst område, inte heller av DP för områdena framgår att låga ljudnivåer är en särskild kvalitet för områdena. Se även MÖD 2006:8 där Miljööverdomstolen uttalade att enbart det förhållandet att ett område används som fritidsområde är inte tillräckligt för att beslut om lägre bullervillkor än 40 dB(A) ekvivalent nivå utomhus vid bostäder. Även om de aktuella bostäderna i huvudsak brukas som fritidsbostäder, ska inte området bedömas som ett sådant ostört område, där låg bullernivå utgör en särskild kvalitet som skulle kunna motivera särskilt hänsynstagande i fråga om vilken bullerpåverkan som kan tillåtas.

2271 Naturvårdsverket, *Riktvärden för ljud från vindkraft*.

2272 Naturvårdsverket; *Riktvärden för ljud från vindkraft*.

2273 Naturvårdsverket; *Riktvärden för ljud från vindkraft*.

# DEL VI

SAMMANFATTANDE DISKUSSION

# 20. INTRODUKTION TILL SAMMANFATTANDE DISKUSSION

I denna sista del är avsikten dels att sammanfatta vad som behandlats i samtliga ovanstående delar, dels att ytterligare analysera och diskutera ovan redovisade miljökvalitetsnormer ur ett helhetsperspektiv. Det handlar såväl om de krav EU-rätten ställer på Sverige ifråga om att implementera krav i olika direktiv, som om vilka möjligheter och begränsningar som ligger i den utformning som miljökvalitetsnormerna givits i 5 kap. miljöbalken.

## 20.1 Att implementera direktiv

Direktiv ska alltid implementeras rättsligt och medlemsstaterna måste säkerställa att reglerna som inrättats verkligen tillämpas och följs. Enligt artikel 288 (3) FEUF ska ett direktiv, för varje medlemsstat det är riktat till, vara bindande med avseende på det resultat som ska uppnås. Frågan är då hur man ska uttolka vilket resultat som ska uppnås. Domstolen har i sin praxis lagt stor vikt vid ordalydelsen, dvs. utgått från en lingvistisk tolkning. Eftersom samtliga språkversioner äger samma giltighet måste den texttroga tolkningen kompletteras med andra tolkningsmetoder, detta eftersom finns nyansskillnader mellan olika språkversioner. Ytterligare tolkningsmetoder är systematisk tolkning (tolkning mot bakgrund av logiken i bestämmelsens utformning, bestämmelsens systematiska placering i rättsakten och de använda begreppen) och funktionell eller teleologisk tolkning (bestämelsen tolkas mot bakgrund av dess grundläggande syften, funktion eller effekter inom hela det unionsrättsliga regelverket). I viss mån används underlag som förarbeten, så tillvida att det kan analyseras hur förslaget till direktivet ändrats under lagstiftningsprocessen och efter vilka påpekanden från t.ex. parlamentet som förändringarna gjorts. Vilket resultat som ska uppnås genom rättsakten framgår alltså av direktivet och av dess enskilda artiklar – må vara att de behöver läsas tillsammans för att direktivets systematik och syfte (som alltså är av betydelse för tolkningen av de enskilda artiklarna) ska framgå.

Hur långtgående är då kravet på att nå upp till resultatet? Hur stora ansträngningar måste medlemsstaterna göra? Om resultatet som ska uppnås har formulerats *klart och otvetydigt* i direktivet, ska en medlemsstat anses ha uppfyllt sina förpliktelser *endast om den faktiska situationen som reglerna föreskriver ska föreligga, faktiskt föreligger*. Finns det ett krav i direktivet på att medlemsstaterna ska vidta *alla nödvändiga åtgärder* för att nå ett visst resultat, så måste verkligen *alla* nödvändiga åtgärder vidtas. I sådana fall förefaller enda ursäkten för att så inte skett vara att det verkligen varit omöjligt att genomföra direktivets krav. Att vidta *alla lämpliga* åtgärder är sannolikt en lägre ambitionsnivå än att behöva vidta *nödvändiga* åtgärder. *Åtgärder som behövs* förefaller, mot bakgrund av lydelsen i andra språkversioner innebära detsamma som *nödvändiga åtgärder*. Antagligen är nödvändiga åtgärder en något lägre ambitionsnivå än *alla* nödvändiga åtgärder.

Oaktat de lingvistiska tolkningsövningar som formuleringarna inbjuder till är det viktigt att hålla i minnet att medlemsstaterna, redan på fördragsrättslig grund, är för-

pliktade att vidta *alla lämpliga åtgärder*, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att skyldigheterna enligt direktiven fullgörs. Lojalitetsförpliktelsen är långtgående. När det gäller att implementera ett direktiv i den nationella rättsordningen ska varje medlemsstat, som ett direktiv är riktat till, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa direktivets fulla verkan i enlighet med det mål som eftersträvas med direktivet. Medlemsstaterna måste därtill avhålla sig från åtgärder som allvarligt kan äventyra direktivets mål.

Medlemsstaterna har en plikt att välja de former och de tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan med hänsyn till deras syfte.

Om ett direktiv syftar till att skapa rättigheter för enskilda, så ska de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om den fulla vidden av sina rättigheter. Möjlighet att göra dessa rättigheter gällande vid nationella domstolar måste också finnas. I den mån ett resultat avseende miljö kvalitet, som inrättats till skydd för människors hälsa, är klart och precist, men inte nås, måste alltså enskilda ha möjlighet att göra dessa rättigheter gällande vid nationella domstolar. Om denna möjlighet inte finns föreligger i princip två överträdelser: Dels den primära, att inte i rätt tid ha nått det föreskrivna resultatet, dels den sekundära bestående i att medlemsstaten inte gett möjligheten till enskilda att göra sina rättigheter gällande vid nationella domstolar.

## 20.2 Miljö kvalitetsnormer enligt unionsrätten

De direktiv som redovisats i arbetet föreskriver en rad olika miljö kvalitetskrav som medlemsstaterna ska implementera. Begreppet miljö kvalitetsnorm, i liknande betydelse som begreppet har enligt 5 kap. miljö balken, förekommer endast i IPPC/industriutsläpps direktivet (se nedan). I industriutsläppsdirektivet definieras en miljö kvalitetsnorm som:

[E]tt 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<sup>2274</sup>

Det ska alltså vara fråga om:

1. Krav
2. som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt,
3. för en given miljö eller del av denna miljö,
4. enligt vad som anges i unionslagstiftningen.

Om samtliga villkor är uppfyllda är det en miljö kvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening. Det måste emellertid handla om *den skyddade miljöns kvalitativa egenskaper* (se de förenade målen C-165/09 och C-167/09). Miljö kvalitetsnormer enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet ställer sedan krav på en viss rättsverkan i samband med prövning av anläggningar som omfattas av direktivet ifråga.

Miljö kvalitetsnormer som begrepp finns även i ramvattendirektivet och dess dotterdirektiv. Där har begreppet en annan betydelse. Här definieras miljö kvalitetsnormer som:

<sup>2274</sup> Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, artikel 3.6.

[K]oncentrationen av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som, för att skydda människors hälsa och miljön, inte bör överskridas.<sup>2275</sup>

Ramvattendirektivets miljö kvalitetsnormer har relevans när det gäller att bestämma klassgränsen för god kemisk ytvattenstatus eftersom det är till sådana miljö kvalitetsnormer som artikel 4 (där ramvattendirektivets miljö kvalitetskrav formuleras) hänvisar:

God kemisk ytvattenstatus är den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst när koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljö kvalitetsnormer som fastställs i ramvattendirektivets bilaga IX, enligt artikel 16.7 (numer Direktiv 2008/105/EG) samt enligt annan relevant unionslagstiftning med unionsgemensamma miljö kvalitetsnormer.<sup>2276</sup>

De miljö kvalitetskrav som ramvattendirektivet ställer följer alltså inte av dessa miljö kvalitetsnormer utan av direktivets artikel 4. Här anges att det som skall uppnås är en god miljö status samt att en god miljö status är ett tillstånd där såväl den ekologiska statusen som den kemiska statusen är god. Klassgränsen mellan ”god kemisk status” och ”uppnår ej god kemisk status” definieras emellertid av det som i direktivet benämns miljö kvalitetsnormer, oaktat huruvida det i den relevanta unionslagstiftning som de hämtats från anges att det handlar om riktvärden, gränser som *bör* hållas, eller gränsvärden. Miljö kvalitetsnormer enligt ramvattendirektivet är alltså ett binärt mätverktyg för att bestämma huruvida en vattenförekomsts kemiska status är god eller inte.

Naturvårdsverket uppmärksammade detta förhållande redan 2008 och föreslog då att man, för att undvika missförstånd och sammanblandning med det svenska begreppet miljö kvalitetsnorm, skulle använda begreppet ”klassgräns” när man avser det som i ramvattendirektivet benämns miljö kvalitetsnormer. Jag instämmer i detta. Att missförstånd faktiskt uppstår illustreras inte minst av miljö målsutredningens delbetänkande, SOU 2014:50 (se nedan i delkapitlet om punkterna i 5 kap. 2 § miljö balken).

### 20.3 Miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljö balken

Den traditionella utgångspunkten i svensk miljö rätt är störningskällorna, punktkällorna, och utsläppen från dessa. Det återspeglas tydligt i att miljö balken ger betydligt större möjligheter att rikta krav framför allt mot verksamheter som prövas men också mot dem som tillsynas än mot andra störningskällor (t.ex. privatbilism) – och att man vid ställandet av krav i mycket stor utsträckning fäster avseende vid vad som är ekonomiskt möjligt och rimligt. Detta, i kombination med att huvudansvaret för fysisk planering ligger på kommunerna, att regleringen av kommunernas ansvar främst är inriktat på markanvändning – inte miljö skydd – samt att reglering genom miljö kvalitetskrav gjort ett relativt sent intåg i Sverige, förstärker intrycket av att den svenska regleringstraditionen ser annorlunda ut än vad som fordras för att kunna operationalisera ställda miljö kvalitetskrav så att de faktiskt uppfylls.

Enligt 5 kap. 1 § miljö balken får regeringen, för vissa geografiska områden eller för hela landet, meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljö n i övrigt (eller för vissa typer av områden). Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela

2275 WFD, artikel 2.35.

2276 WFD, artikel 2.24.

miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, förutsatt att de värden som skall föreskrivas helt överensstämmer med värdena i rättsakten från EU. Rätten att besluta om eventuellt strängare värden har förbehållits regeringen. Miljökvalitetsnormer är rättsligt bindande och de ska följas. Enligt propositionen 2003/04:2 är ”miljökvalitetsnorm” synonymt med ”bestämmelse om miljökvalitet”. Det handlar inte enbart om ett värde eller en nivå, utan om ett regelkomplex som på olika sätt ska omsättas i krav. Miljökvalitetsnormer kan utformas som att luften eller vattnet maximalt får innehålla en viss halt av något (t.ex. kväve), eller en minsta halt av något (t.ex. syre). Det är också möjligt att ange kvaliteten med hjälp av en bioindikator; att en sjö skall innehålla minst ett visst antal individer av en viss art per viss mängd vatten. Miljökvalitetsnormen kan på ett sätt liknas vid en förbudsregel (t.ex. den så kallade stoppreglern i 2 kap. 9 § miljöbalken). Fast där stoppreglern använder tämligen vaga ordalag, ”skada eller olägenhet av väsentlig betydelse” så anger miljökvalitetsnormen oftast mer preciserade krav. En stor skillnad är att stoppreglern anger en rättsföljd, det gör inte miljökvalitetsnormer.

I 5 kap. 2 § miljöbalken anges fyra typer av miljökvalitetsnormer:

- *En gränsvärdesnorm* (första stycket 1) skall ange de förorenings- eller störningsnivåer som *inte får* över- eller underskridas.
- *En målsättningsnorm* (första stycket 2) skall ange de förorenings- eller störningsnivåer som skall *eftersträvas* eller som *inte bör* över- eller underskridas.
- *En indikativ norm* (första stycket 3) skall ange vilken högsta eller lägsta förekomst av organismer i yt- och grundvatten som kan tjäna till vägledning för tillståndet i miljön.
- *Andra normer* (första stycket 4) skall ange de krav *i övrigt* på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Att på detta sätt reglera utifrån miljö tillståndet är i princip motsatsen till att utgå från vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt och rimligt. Därtill kommer att det hos lagstiftaren har funnits en motvilja till vad som hos miljörettsvetenskapen ses som något nödvändigt; att länka samman reaktörsrelaterade regler med aktörsrelaterade.<sup>2277</sup> I propositionen 2009/10:184 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer* anförde regeringen att den traditionella regleringen på miljöområdet innebär handlingsregler som är direkt riktade mot de källor som kan ge upphov till miljö störningar, medan miljökvalitetsnormer har det motsatta perspektivet i och med att de utgår från det sammanlagda resultatet för miljön, men utan att i sig ange några handlingsregler. Härefter konstaterade regeringen att de två synsätten ska tillämpas parallellt och är tänkta att komplettera varandra. I samband med att två olika förslag kring åtgärdsprogram diskuterades konstaterade regeringen att det ena förslaget, presenterat av Miljöbalkskommittén,<sup>2278</sup> i högre utsträckning skulle bidra till en renodling av de olika synsätten, medan

2277 Se t.ex. Gipperth (1999) s. 40 ff och s. 184; Westerlund (2003), s. 34 ff, s.57 f.; Michanek (2003), s. 21 ff., s. 98 f. samt Westerlund (2009).

2278 Miljöbalkskommitténs slutbetänkande redovisades genom SOU 2005:59. Kommitténs lagförslag åtgäres i bilaga 1 till proposition 2009/10:184.

det andra, presenterat av Åtgärdsprogramsutredaren,<sup>2279</sup> skulle gå i motsatt riktning.<sup>2280</sup>

Miljöbalkskommitténs uppfattning var att åtgärdsprogrammen skulle vara övergripande planeringsinstrument, ge uttryck för ett sådant helhetsperspektiv och ange de olika styrmedel som behöver tillämpas för att minska påverkan från olika slag av källor.<sup>2281</sup>

Åtgärdsprogramutredaren hade föreslagit att miljökvalitetsnormernas rättsverkan mot enskilda, myndigheter och kommuner skulle förtydligas och skärpas. Utredaren hade även föreslagit en ny typ av åtgärdsprogram som, så långt möjligt, även skulle innehålla föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda samt, när det var möjligt, föreskrifter om åtgärder som myndigheter och kommuner skulle vidta.<sup>2282</sup>

Enligt regeringens bedömning innebar Miljöbalkskommitténs förslag att systemet med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för att följa normerna skulle bli tydligare med hänsyn till normernas funktion att reglera tillståndet i miljön och inte att reglera prövningar av enskilda verksamheter och åtgärder. Åtgärdsprogramutredarens förslag skulle, enligt regeringen, leda till en sammanblandning av synsätten och därmed också en otydligare roll- och ansvarsfördelning. Vidare, menade regeringen, skulle den senare lösningen vara mindre lämplig, eftersom den skulle bidra till att systemet uppfattas som otydligt och problematiskt att tillämpa.<sup>2283</sup>

Enligt propositionen 2009/10:184 är alltså de två synsätten eller utgångspunkterna i svensk rätt avsedda att tillämpas parallellt och på så sätt tänkta att komplettera varandra. Frågan är dock om det är möjligt att tillämpa dessa synsätt parallellt. Eftersom utgångspunkterna är diametralt olika blir risken med parallell tillämpning att synsätten, istället för att komplettera varandra, motarbetar varandra. För att kunna komplettera varandra behövs det en relevant koppling mellan synsätten. De bör alltså inte löpa parallellt (eftersom parallella system kännetecknas av att aldrig korsa varandras väg).

Av de rättsliga instrument som står till förfogande i det svenska rättssystemet är antagligen miljökvalitetsnormer det bäst lämpade sättet att implementera de miljökvalitetskrav som ställs i ovan redovisade direktiv. Andra tillvägagångssätt är emellertid möjliga. Habitatdirektivets miljökvalitetskrav har t.ex. implementerats med hjälp av andra instrument än just miljökvalitetsnormer, trots att även habitatdirektivet ställer krav på viss miljökvalitet.

Följande författningar har utfärdats med stöd av 5 kap. miljöbalken.

SFS 2010:1341	Havsmiljöförordning
SFS 2010:477	Luftkvalitetsförordning
SFS 2008:218	Badvattenförordning
SFS 2004:675	Förordning om omgivningsbuller
SFS 2004:660	Förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
SFS 2003:65	Förordning om nationella utsläppstak för luftföroreningar
SFS 2001:554	Förordning om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten
NFS 2013:11	Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet
NFS 2008:18	Naturvårdsverkets föreskrifter om förvaltningsplaner för ytvatten - ändrade genom Havs- och vattenmyndighetens

2279 Åtgärdsprogramutredarens betänkande redovisades genom SOU 2005:113. Betänkandets lagförslag återges i bilaga 3 till proposition 2009/10:184.

2280 Prop. 2009/10:184, s. 36.

2281 Prop. 2009/10:184, s. 35.

2282 Prop. 2009/10:184, s. 36.

2283 Prop. 2009/10:184, s. 36.



- föreskrifter HVMFS 2011:17
- NFS 2007:4 Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om åtgärdsprogram för ytvatten enligt förordningen (2004:600) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön - ändrade genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2011:15
- NFS 2006:11 Naturvårdsverkets föreskrifter om övervakning av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- NFS 2006:1 Naturvårdsverkets föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön - ändrade genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2011:14
- NFS 2005:11 Naturvårdsverkets föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat m.m. avseende fiskevatten - ändrade genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2011:13
- NFS 2002:6 Naturvårdsverkets förteckning över de fiskvatten som ska skyddas enligt förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten
- 08FS 2009:81 Länsstyrelsen Kalmar län (Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet
- SGU-FS 2013:2 Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten
- SGU-FS 2013:1 Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning och analys av grundvatten
- SGU-FS 2006:2 Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om övervakning av grundvatten och redovisning enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- SGU-FS 2008:1 Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om redovisning av åtgärdsprogram för grundvatten
- SGU-FS 2008:3 Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om redovisning av förvaltningsplan för grundvatten
- SGU-FS 2011:1 Föreskrifter om ändring i Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter (2006:2) om övervakning av grundvatten och redovisning enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- HVMFS 2013:19 Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten
- HVMFS 2012:14 Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om badvatten
- HVMFS 2012:18 Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön, senaste ändrad genom HVMFS 2014:14.
- 25 FS 2009:176 A 93 Länsstyrelsen i Norrbottens län (Vattenmyndigheten i Bottenviken) föreskrifter – Vattenmyndigheten i Bottenvikens

22 FS 2009:59

vattendistriks beslut om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet

Länsstyrelsen i Västernorrlands län (Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikts) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Bottenhavets vattendistrikt

# 21. UNIONSRÄTTSLIGA MILJÖKVALITETSKRAV

## 21.1 Luftkvalitetsdirektivet

Luftkvalitetsdirektivet med dotterdirektiv anger gränsvärden, kritiska nivåer, utvärderingströsklar, ett ofullständigt försämringsförbud, exponeringsminskningsmål, målvärden, långsiktiga mål och tröskelvärden för larm och tröskelvärde för information som medlemsstaterna har att förhålla sig till.

Luftkvalitetsdirektivet anger inte att krav högre än BAT *ska* ställas vid prövning av tillstånd, om det behövs för att följa de luftkvalitetskrav som ställs i direktivet. En skyldighet att i tillståndssammanhang för vissa verksamheter beakta miljökrav som skall vara uppfyllda senast vid en viss tidpunkt, följer emellertid av IPPC/industriutsläppsdirektivet (se nedan).

Icke desto mindre måste det resultat som skall nås enligt luftkvalitetsdirektivet införlivas rättsligt, vilket ställer stora krav på medlemsstaterna ifråga, om att faktiskt göra det. Flertalet av luftkvalitetsdirektivets kvalitetskrav är därtill så klara och otvetydiga med avseende på vilket resultat som ska uppnås, att det föreligger en skyldighet för medlemsstaterna att faktiskt nå resultatet. Nedan görs en genomgång av de olika typer av krav som återfinns i luftkvalitetsdirektivet.

**Gränsvärde** definieras i direktivet som en nivå – fastställd på vetenskaplig grund, i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa eller på miljön som helhet – som ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas.

**Kritisk nivå** definieras som en nivå, fastställd på vetenskaplig grund, över vilken direkta skadliga effekter kan uppkomma på vissa receptorer såsom träd, andra växter eller naturliga ekosystem, men *inte* på människor. Medlemsstaterna ska se till att de kritiska nivåer som anges inte överskrids.

**Långsiktigt mål** definieras som en nivå som ska uppnås på lång sikt, i syfte att ge ett effektivt skydd av människors hälsa och av miljön, utom i de fall detta inte kan ske genom rimliga åtgärder. Direktivets definition är något klumpigt formulerad men torde utläsas som att ett långsiktigt mål är ett mål som ska uppnås, utom i de fall då det skulle fordra orimliga åtgärder.

**Målvärde** definieras som en nivå som fastställts i syfte att undvika, förebygga eller minska skadliga effekter på människors hälsa eller på miljön som helhet, och som i största möjliga mån ska uppnås inom en viss tid.

### **Olika slags tröskelvärden:**

**Tröskelvärde för larm:** En nivå över vilken en kortvarig exponering för befolkningen som helhet utgör en hälsorisk och vid vilken medlemsstaterna omedelbart ska vidta åtgärder.

**Tröskelvärde för information:** En nivå över vilken en kortvarig exponering utgör en hälsorisk för särskilt känsliga befolkningsgrupper, och vid vilken omedelbar och adekvat information är nödvändig.

*Övre utvärderingströskel:* En nivå under vilken en kombination av fasta mätningar och beräkningsmodeller och/eller indikativa mätningar får användas för att utvärdera luftkvaliteten.

*Nedre utvärderingströskel:* En nivå under vilken det är tillräckligt att använda enbart beräkningsmodeller eller objektiva skattningsmetoder för att utvärdera luftkvaliteten.

I dotterdirektivet anges:

**Målvärden** för arsenik, kadmium, nickel och PAH.

Medlemsstaterna skall vidta alla åtgärder som krävs, utan att ådra sig oproportionerliga kostnader, för att se till att målvärdena inte överskrids.

## 21.2 Ramvattendirektivet

Ramvattendirektivets utgångspunkt skiljer sig från den traditionella utgångspunkten i svensk miljölagstiftning så tillvida att direktivet förutsätter att förvaltningsarbetet utgår från faktiska miljöförhållanden och strävar mot önskade. Utgångspunkten är adaptiv förvaltning och ett integrerat skydd. Direktivets miljö kvalitetskrav omfattar inte endast krav på viss halt av vissa ämnen utan det ställer även krav på den hydromorfologiska och biologiska statusen i floder och sjöar. Därtill kommer ett krav på kostnadstäckning för vattentjänster i enlighet med principen om att förorenaren betalar.

En svårighet i vattenförvaltningen är att så många olika former av verksamheter påverkar vattenkvaliteten: stadsutveckling i närheten av vatten, jordbruk, kraftverk, fiske, sjöfart, naturvård, vägar, ekonomisk utveckling etc. Att anpassa förvaltningsområdena efter vattnets avrinningsområde är ett sätt att hantera problematiken men det fordrar också att det finns instrument för att kunna påverka alla de aktörer som påverkar vattnet.

Ramvattendirektivets integrerade utgångspunkt med avrinningsområdesanknuten förvaltning syftar till en adaptiv förvaltning. Hur väl medlemsstaternas nationella implementering lyckas beror därmed av hur väl de nationella institutionerna passar ihop med direktivets angreppssätt och hur väl de nationella institutionerna anpassas. För att uppnå de resultat som direktivet fordrar, inom satta tidsramar, måste det dessutom till ett samarbete mellan politikområdena.

Ramvattendirektivets artikel 4 anger resultaten som ska nås, nämligen:

- Ingen försämring av någon vattenförekomst (gäller med största sannolikhet direkt, dock senast från 22 december 2012).
- God ytvattenstatus, dvs. god ekologisk status (alternativt god ekologisk potential) och god kemisk status, senast den 22 december 2015.
- God grundvattenstatus, dvs. god kvantitativ grundvattenstatus och god kemisk grundvattenstatus, senast den 22 december 2015.

Kvalitetskraven för vattenförekomsterna ska uppnås senast 2015. Försämringsförbudet gäller med stor säkerhet, mot bakgrund av lojalitetsförpliktelsen och rättspraxis, sedan direktivet trädde ikraft, beträffande åtgärder som allvarligt kan äventyra ramvattendirektivets mål, och högst sannolikt för samma tid även för andra åtgärder. I vart fall gäller det sedan december 2012, då åtgärdsprogrammen skulle vara operationella.

Vissa undantag finns. Dessa ger framför allt en möjlighet att skjuta fram tidpunkten för

när den goda kvaliteten ska vara uppnådd i tiden; till 2021 respektive 2027. Uttalanden från EU-domstolen har gett uttryck för att målen i artikel 4 kan betraktas som klara och tydliga och att medlemsstaterna är förpliktade att faktiskt uppnå målen i artikel 4. Det innebär att miljökvalitetskraven måste införlivas rättsligt, med obestriddigt bindande verkan, samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.

### 21.2.1 Försämringsförbudet

Ingen försämring av någon vattenförekomst får ske. Försämringsförbudet gäller i princip oavsett alla undantag och medlemsstaterna ska vidta *alla* nödvändiga åtgärder för att genomföra det. I direktivet är det utformat som ett självständigt förbud med åtgärdskrav kopplade till sig. Medlemsstaterna är alltså skyldiga att förebygga försämringen (även genom rättsliga åtgärder), t.ex. genom att ställa miljökvalitetskrav eller sätta utsläppsgränsvärden som förebygger en försämring av såväl ekologisk status som kemisk status. Detta eftersom båda dessa är styrande för vad som anses vara en god status.

EU-domstolen uttalade i mål C-461/13 att artikel 4.1 a i–iii i direktiv 2000/60 ska tolkas så, att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet. I samma dom konstaterade domstolen att begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst ska tolkas så, att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna blir försämrad med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Vidare förklarade domstolen att om den aktuella kvalitetsfaktorn redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst.

Eftersom tillstånd inte får ges till en verksamhet som kan orsaka en försämring (eller äventyra uppnåendet av en god status), så handlar det om ett förbud. Det finns alltså inte utrymme för avvägning.

### 21.2.2 Ramvattendirektivets krav på åtgärder över BAT-nivån

Genom ramvattendirektivets artikel 10.3 kommer principen från IPPC/industriutsläppsdirektivet (se nedan), om att kunna höja kraven över BAT, att omfatta alla typer av utsläppskällor, även diffusa, förutsatt att det handlar om utsläpp till ytvatten. Det innebär i sin tur att tillståndsprövning av vissa stora anläggningar inte är en förutsättning för att behöva tillämpa principen om att höja kraven över BAT-nivån (jfr IPPC/industriutsläppsdirektivet).<sup>2284</sup>

Höjningen av krav över BAT-nivå, när det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm i enlighet med artikel 10.3 omfattar rimligen inte alla miljökvalitetsnormer som antagits genom direktivet. En begränsning ligger nämligen i att det måste handla om utsläpp till ytvatten. Alltså måste man börja med att undersöka vilka miljökvalitetsnormer som kan påverkas av sådana utsläpp. Främst torde det handla om utsläpp som påverkar de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna (näringsämnen, försurning och särskilda förorenande

2284 Fram till dess att ett kombinerat tillvägagångssätt implementerats (december 2012) så gällde emellertid artikel 22.4, som anger att miljömålen i artikel 4 ska vara miljökvalitetsmål i industriutsläppsdirektivets mening. Som övergångsregel omfattades alltså endast de anläggningar och utsläpp som omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivet.

ämnen) och möjligen de biologiska kvalitetsfaktorerna, i den mån utsläppen påverkar t.ex. halt av fosfor eller kväve. Med avseende på kvalitetsfaktorer som inte påverkas av utsläpp (flertalet av de hydromorfologiska), finns ingen anledning att utifrån ramvattendirektivets artikel 10.3 besluta om gränsvärdesnormer som förmår höja kraven över BAT.

Härtill kommer industriutsläppsdirektivet som kan ställa ytterligare krav.

### 21.3 Havsmiljödirektivet

Direktivet är ett minimidirektiv som syftar till att uppnå en god miljöstatus i den marina miljön senast år 2020. Direktivets bilagor förtydligar hur ”god miljöstatus” ska tolkas, i och med att medlemsländerna definierar målet. Precis som i ramvattendirektivet anges ett antal faktorer att utgå ifrån i bedömningen.

Resultatet ”god miljöstatus” ska uppnås – såvida inte förutsättningarna för undantag föreligger och direktivet innehåller ett antal möjligheter att ställa lägre miljökrav. God miljöstatus definieras med stöd av elva deskriptorer. För att beskriva deskriptorerna har kommissionen fastställt ett antal kriterier och för kriterierna finns i sin tur indikatorer. En medlemsstat får bestämma att vissa kriterier inte ska tillämpas när god miljöstatus ska fastställas – dock måste beslutet att inte tillämpa vissa kriterier motiveras. Det saknas emellertid unionsgemensamma beslut om vilka av deskriptorernas indikatorer som *ska* användas och i många fall också bestämmelser om *hur* de ska användas.

Direktivets genomförande är alltså beroende av att vetenskapen kan utveckla eller komma överens om lämpliga metoder (helt enkelt utveckla bra indikatorer) för att verkligen kunna mäta havens miljöstatus. En osäkerhet ligger också i hur de enskilda indikatorerna förhåller sig till varandra; huruvida de ska viktas på något sätt eller om *one out - all out* gäller även enligt havsmiljödirektivet.

#### 21.3.1 Försämringsförbudet

Försämringsförbudet i havsmiljödirektivet är starkt, om än inte lika tydligt formulerat som i ramvattendirektivet. Det ställer krav på medlemsstaterna att vidta mer än endast proportionerliga åtgärder vilket i sin tur talar för att det faktiskt utgör ett självständigt krav som måste implementeras som ett sådant. Frågan är vad ”mer än endast proportionerliga åtgärder” innebär. Rimligen är det inte lika stora krav som alla nödvändiga åtgärder.

### 21.4 Bullerdirektivet

Bullerdirektivets syfte är att förhindra, förebygga eller minska skadliga effekter på grund av exponering för omgivningsbuller. Direktivet skall tillämpas på omgivningsbuller som människor utsätts för särskilt i bebyggda områden, i offentliga parker eller andra tysta områden i tätbebyggelse, i tysta områden på landsbygden, nära skolor, sjukhus och andra bullerkänsliga byggnader och områden. En begränsning ligger dock i att direktivet inte ska tillämpas på buller som orsakas av den exponerade personen själv, buller från hushållsaktiviteter, buller från grannar etc. Medlemsstaterna är enligt direktivet skyldiga att vidta följande åtgärder:

1. Fastställa exponeringen för omgivningsbuller genom kartläggning av buller.
2. Anta handlingsplaner på grundval av resultaten från kartläggningen av buller.
3. Se till att information om omgivningsbuller görs tillgänglig för allmänheten

4. Underrätta kommissionen om gällande eller planerade gränsvärden för  $L_{den}$  och  $L_{night}$  för buller från vägtrafik, tåg, flyg och industrier.

Som synes saknas en rättslig bindande skyldighet att begränsa bullret till en viss angiven nivå. Det viktiga är att gränsvärden antas eller planeras och att kommissionen underrättas om dessa. Med gränsvärden avses i direktivet:

[E]tt av medlemsstaten fastställt värde på  $L_{den}$  eller  $L_{night}$ , och där så är lämpligt  $L_{day}$  och  $L_{evening}$ , som om det överskrids föranleder de behöriga myndigheterna att överväga eller vidta åtgärder för bullerdämpning; gränsvärdena kan vara olika beroende på bullerkälla (vägtrafik-, järnvägstrafik- och flygtrafikbuller, industribuller osv.), omgivning, bullerkänslighet hos befolkningen liksom beroende på rådande omständigheter och nya omständigheter (om situationen ändras med avseende på bullerkällan eller användningen av omgivningen).<sup>2285</sup>

Det som i bullerdirektivet benämns ”gränsvärde” liknar alltså i mångt och mycket det som i luftkvalitetsdirektivet benämns ”tröskelvärde”, dvs. ett värde som ska trigga en viss aktivitet; i det här fallet att behöriga myndigheter ska överväga eller vidta åtgärder.

### 21.5 IPPC/Industriutsläppsdirektivet

IPPC-direktivets artikel 10 (sedermera industriutsläppsdirektivets artikel 18) föreskriver att om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik, ska ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iakta miljökvalitetsnormerna. Den allmänna definitionen av ”miljökvalitetsnorm” i industriutsläppsdirektivet (en miljökvalitetsnorm som alltså höjer kravnivån över BAT) är:

- Ett krav på viss miljökvalitet (1)
- som ska vara uppfyllt vid en viss tidpunkt (2)
- för en given miljö eller del av denna miljö (3)
- enligt vad som anges i unionslagstiftningen (4).

Ett miljökvalitetskrav som är en ”miljökvalitetsnorm” enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet ska alltså i nationell rätt ges en viss rättsverkan, i och med att villkor i tillstånd ska skärpas, utöver vad som är fallet vid tillämpning av bästa tillgängliga teknik, om det behövs av hänsyn till en miljökvalitetsnorm. I genomgången av de olika direktiven (för kvaliteten i luft, vatten, havet och för buller) ligger fokus i det här sammanhanget på huruvida det handlar om ett krav, dvs. om det är något som *ska* uppfyllas eller om det finns utrymme för olika typer av avvägningar och proportionalitetsbedömningar. Om sådant utrymme finns är det tveksamt att det är ett sådant krav som avses i IPPC/industriutsläppsdirektivet.

#### 21.5.1 Miljökvalitetsnormer enligt IPPC/IED i luftkvalitetsdirektivet

Som angavs ovan skiljer luftkvalitetsdirektivet mellan olika ”nivåer”, d.v.s. olika koncentrationer av en förorening i luften eller deposition av en förorening på ytor, vid en given

<sup>2285</sup> Bullerdirektivet artikel 3 s).

tidpunkt; dessa nivåer har sedan betydelse för hur medlemsstaterna skall agera i olika avseenden. Med avseende på miljö kvalitetsnormsbegreppet i IPPC/IED kan följande konstateras om de olika nivåtyperna.

*Gränsvärden*, som anger vissa krav som skall vara uppfyllt inom viss tid för en given miljö samt *kritiska nivåer* som innebär att medlemsstaterna skall se till att nivåerna inte överskrids gäller från och med att direktivet trädde ikraft, alternativt skulle vara implementerat<sup>2286</sup>, och är miljö kvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet. *Långsiktiga mål*, som anger värden som ska uppnås såvida det inte är orimligt och *målvärden*, som i största möjliga mån ska uppnås inom en viss tid är däremot sannolikt inte miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening. Detsamma gäller de målvärden som återfinns i luftkvalitetsdirektivets dotterdirektiv; medlemsstaterna ska se till att målvärdena nås – men inom ramen för en proportionalitetsbedömning.

De olika slags tröskelvärden som anges i luftkvalitetsdirektivet är värden som triggar viss aktivitet. Det saknas något som minst skall uppnås, de anger inte ett krav på miljö kvaliteten. Således handlar det inte om miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening.

### 21.5.2 Miljö kvalitetsnormer enligt IPPC/IED i ramvattendirektivet

Miljö kvalitetskraven i direktivets artikel 4 är följande.

- Ingen försämring av någon vattenförekomst (gäller med största sannolikhet direkt, dock senast från 22 december 2012).
- God ytvattenstatus, dvs. god ekologisk status (alternativt god ekologisk potential) och god kemisk status, senast den 22 december 2015.
- God grundvattenstatus, dvs. god kvantitativ grundvattenstatus och god kemisk grundvattenstatus, senast den 22 december 2015.

Miljö kvalitetskraven i ramvattendirektivets artikel 4 anger en viss kvalitet för en viss miljö som ska vara uppfyllt senast vid en viss tidpunkt. Utrymmet för avvägningar och proportionalitetsbedömningar är mycket litet. Medlemsländerna ska skydda, förbättra och återställa, varken mer eller mindre, så länge något undantag inte föreligger. Vad det innebär att skydda, förbättra och återställa framgår tydligt om man läser artikeln tillsammans med bilaga V – så klart och otvetydigt att resultatet ska uppnås. Det handlar därför sannolikt om miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening.

Av övergångsbestämmelsen i direktivets artikel 22.4 (gällde fram till december 2012) följde dessutom att samtliga mål i artikel 4 skulle betraktas som miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening. Bestämmelsen kan användas som argument för att samtliga mål i artikel 4 ska betraktas som sådana även idag. Samma bestämmelse kan också användas som argument för att målen i artikel 4 *inte* kan betraktas som miljö kvalitetsnormer i IPPC/industriutsläppsdirektivets mening och att det var därför som det behövdes en särskild bestämmelse om detta i artikel 22.4. Mycket talar emellertid för att kraven är så specificerade att de utgör miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening.

2286 Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 11 juni 2010 (direktivets artikel 33). Direktivet trädde i kraft samma dag som det offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning, d.v.s. den 11 juni 2008 (artikel 34).



Beträffande försämringsförbudet ska medlemsstaterna vidta *alla* nödvändiga åtgärder. Utrymmet för avvägningar och proportionalitetsbedömningar är i princip obefintligt. Försämringsförbudet måste därför hanteras som en miljökvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening.

### 21.5.3 Miljökvalitetsnormer enligt IPPC/IED i havsmiljödirektivet

Det är fullt möjligt att argumentera för god miljöstatus som en miljökvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet - men det finns starka argument emot en sådan slutsats. Det främsta argumentet är att kraven inte är tillräckligt specificerade; t.ex. måste medlemsstaterna förvisso förklara varför de väljer att inte använda vissa deskriptorer men de är ändå fria att anse att deskriptorer inte är lämpliga. I det ligger ett omfattande utrymme för avvägningar.

Emellertid ska medlemsstaterna även fastställa miljömål med tillhörande indikatorer för varje berörd marin region eller delregion. Även om uttrycklig tidsangivelse saknas för när miljömålen ska vara genomförda så framgår det indirekt genom att miljömålen syftar till att nå god miljöstatus, vilken enligt direktivet ska vara uppnådd senast år 2020. Havsmiljödirektivets miljömål anger alltså att vissa kvalitetskrav ska ställas för en viss utpekad miljö och att dessa krav ska vara uppnådda senast ett visst datum. Emellertid finns det en hel del utrymme för proportionalitetsbedömningar, vilket talar mot att det verkligen är ett *krav* på viss miljöstatus som ställs.

Undantaget från möjlighet till proportionalitetsbedömningar är dock försämringsförbudet. Försämringsförbudet i havsmiljödirektivet utgör därmed en miljökvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening.

Omfattningen av kravet är i princip detsamma som för ramvattendirektivet. Det som omfattas är de utsläpp från de anläggningar som omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivet och som kan påverka indikatorerna på ett sådant sätt att krav högre än BAT behöver ställas för att efterleva försämringsförbudet.

### 21.5.4 Miljökvalitetsnormer enligt IPPC/IED i bullerdirektivet

Medlemsländerna ska förvisso planera eller anta gränsvärden för omgivningsbuller och underrätta kommissionen om dessa. Emellertid innebär ett gränsvärde som inte följs endast att en viss myndighetsaktivitet ska triggas (att behöriga myndigheter ska överväga eller vidta åtgärder). Det handlar inte om ett krav på miljöstatus som ska nås. Utrymmet för proportionalitetsbedömningar definieras överhuvudtaget inte och är sannolikt omfattande.

Eftersom vissa krav inte behöver vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö handlar det inte om miljökvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening.

### 21.6 Andra skäl att ställa krav utöver BAT

Ovan har utgångspunkten varit att krav över BAT behöver kunna ställas till följd av bestämmelserna i IPPC/industriutsläppsdirektivet samt artikel 10.3 i ramvattendirektivet. Sammanfattningsvis innebär dessa att krav på att miljökvalitetsnormer ska ge möjlighet att ställa krav utöver BAT. Kraven måste kunna riktas mot anläggningar som ska prövas, och som omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivet samt mot verksamheter eller åtgärder, oavsett omfattning eller storlek, som resulterar i utsläpp i ytvatten (men då i såväl tillsyns- som prövningssituationen).

Frågan är om det finns andra situationer då direktiven ställer ett sådant krav, dvs. att det måste vara möjligt med åtgärder utöver BAT. Antagligen är så fallet, i den mån ett direktiv anger att medlemsstaterna ska vidta *alla* nödvändiga åtgärder för att nå ett visst resultat.

Regler som ger möjlighet för en myndighet att ställa krav utöver BAT i syfte att följa en miljökvalitetsnorm, är högst sannolik en nödvändig åtgärd i många situationer. Om *alla* nödvändiga åtgärder ska vidtas så gäller det antagligen även den åtgärden. Det utesluter emellertid inte att det kan finnas andra åtgärder som är lämpligare.

Ovanstående måste skiljas från situationen att direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv vilket är fallet för samtliga redovisade direktiv. Stadgandet lämnar ändå ett utrymme för medlemsstaterna att besluta om vilka åtgärder som ska leda till det föreskrivna resultatet. Men när *alla* nödvändiga åtgärder måste vidtas blir det antagligen svårt att, i en överskridandesituation, hävda att alla åtgärder vidtagits utan att använda sig av rättsföljden av vad som enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 benämns som gränsvärdesnormer såtillvida att ställda krav inte underkastas skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket.

Av i arbetet genomgånga miljökvalitetskrav ska medlemsstaterna vidta *alla* nödvändiga åtgärder (utan proportionalitetsavvägning) för att:

- Förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster (om inte undantagen är tillämpliga).
- Gradvis minska förorening från prioriterade ämnen, och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen skall upphöra eller stegvis elimineras.
- Förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet.
- Förebygga en försämring av statusen i alla grundvattenförekomster (om inte undantagen är tillämpliga).
- Motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet, för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet.

Även för verksamheter/åtgärder som inte omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivet eller ramvattendirektivets artikel 10.3 (utsläpp till ytvatten) måste alltså kraven kunna ställas utöver BAT när det gäller:

- Försämringsförbudet i ytvatten och grundvatten
- Föroreningar från prioriterade ämnen
- Förorening av grundvattnet

EU-domstolen har också gått steget längre. Om ett projekt (t.ex. plan eller verksamhet) kan orsaka en försämring eller äventyra uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst, (eller god ekologisk potential och god kemisk status) så får tillstånd inte lämnas. Det handlar om ett förbud. Det räcker alltså inte att kunna ställa krav utöver BAT, i vissa situationer måste projekt kunna förbjudas.

## 22. DIREKTIVENS IMPLEMENTERING I SVERIGE

Av EU-domstolens fasta praxis följer att bestämmelser i ett direktiv ska införlivas med obestriddigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls. Enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, kan inte anses som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget. Nedan hanteras den svenska implementeringen direktiv för direktiv.

### 22.1 Luftkvalitet

Luftkvalitetsdirektivets gränsvärden, kritiska nivåer och exponeringskoncentrations-skyldighet är alltså miljökvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet och Sverige har implementerat dessa nivåer som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. Övriga normer har implementerats enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken, som riktvärdesnormer. De svenska kvalitetskraven omfattar hela landet och har antagits med obestriddigt bindande rättsliga regler.

Det går att utläsa direkt ur förordningen vilka värden som gäller. Kravet på tydlighet är således uppfyllt. Värdena i förordningen överensstämmer oftast med de värden som anges i luftkvalitetsdirektivet. Ofta är Sveriges ambitionsnivå, vid en första anblick, något högre än direktivets men genom att det är tillåtet att i viss omfattning överskrida den ambitiösa nivån, så landar det hela på direktivets miniminivå.

Eftersom möjligheten att höja kravnivån över BMT finns även beträffande verksamheter som inte omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivets del II och omfattar såväl tillsyn som prövning, så har Sverige dessutom gått längre än vad IPPC/industriutsläppsdirektivet kräver, avseende just miljökvalitetskraven för luft. Trots detta har Sverige haft svårt att faktiskt genomföra den luftkvalitet som luftkvalitetsdirektivet kräver vilket knappast talar för att det finns anledning att ändra på detta eller för att påstå att överimplementering föreligger. Situationen har resulterat i aktivitet från kommissionens sida och fällande domar i EU-domstolen.

### 22.2 Vatten

Det parallella synsättet som nämndes ovan fungerar inte alls vid implementering av ramvattendirektivet. Enligt ramvattendirektivet måste förvaltningen utgå från miljötillståndet, utreda vilka aktiviteter och aktörer som påverkar detta för att sedan rikta lämpliga krav mot dessa, på nytt undersöka miljötillståndet för att utvärdera om det påverkades på önskvärt sätt, på nytt utreda vilka som påverkar det etc. dvs. en adaptiv förvaltning.

De enda av ramvattendirektivets miljökvalitetskrav som i Sverige implementerats som gränsvärdesnormer (5 kap. 2 § 1 miljöbalken) är miljökvalitetskraven avseende kemisk status. Resten av ramvattendirektivets miljökvalitetskrav har implementerats som miljökvalitetsnormer som följer av medlemskapet i EU (5 kap. 2 § första stycket 4), trots att

många av dem är av gränsvärdeskaraktär. Ur IPPC/industriutsläppsdirektivets perspektiv handlar det om bristande genomförande beträffande de utsläpp som omfattas av industriutsläppsdirektivet – utsläpp som sker från de anläggningar som omfattas av bilaga II och som kan påverka miljö kvalitetskraven i ramvattendirektivets artikel 4 (dvs. det som övergångsregeln i ramvattendirektivets artikel 22.4 omfattade).

De miljö kvalitetsnormer som utfärdats för att införliva ramvattendirektivet återfinns i vattenmyndigheternas föreskrifter. Samtliga distriktens föreskrifter ser i princip likadana ut. T.ex. ser kvalitetskravet för ytvattenförekomster ut enligt följande.

Kvalitetskraven för ytvattenförekomster syftar till att samtliga ytvattenförekomster ska uppnå hög eller god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus senast den 22 december 2015, om de inte omfattas av bestämmelserna om konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i 7 och 8 §§ eller av bestämmelserna om undantag i 9–10 §§<sup>2287</sup>

Utförliga listor över vattenförekomsterna finns kopplade till föreskrifterna som anger vattenförekomstens namn, avrinningsområde, ekologiska status eller potential 2009, kvalitetskrav och tidpunkt för uppfyllande av krav, kemisk ytvattenstatus 2009, tidsfrist, ev. mindre strängt krav samt kompletterande krav för skyddade områden. Av listorna följer emellertid inte vilka parametrar som varit avgörande för klassificeringen, inte heller vilka parametrar som är kritiska när det gäller att nå god status och inte heller vilka parametrar som är kritiska beträffande icke-försämring. För att få den informationen behöver man gå vidare till förvaltningsplanen eller till VISS.

Beträffande de kemiska miljö kvalitetskraven fordras det att man går via direktivets bilagor för att kunna utläsa vid vilka koncentrationer gränsen går mellan ”god kemisk status” och ”uppnår inte god kemisk status”. Tydligare hade varit att ange värdena direkt i föreskriften (jfr luftkvalitetsdirektivet).

För ekologisk status är det omöjligt att utläsa vilka krav som ställs direkt ur normerna. För att få en uppfattning om vad de handlar om måste man gå till förvaltningsplanen och för att verkligen få klarhet till VISS. Frågan är om den rättsliga situationen, ur EU-perspektiv, är tillräckligt tydlig när normernas rättsliga karaktär måste utläsas genom att tolka föreskrifternas innebörd i ljuset av ramvattendirektivet. Det är inte en smidig väg, vare sig för den enskilde som måste känna till normerna när denne t.ex. ska utforma en tillståndsansökan eller för den myndighet som ska utöva tillsyn eller pröva tillståndet.

Att behöva se till bakomliggande EU-lagstiftning och tolka denna har även betydelse för bemyndigandet i miljöbalken. Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Frågan är hur tydligt miljö kvalitetskraven måste framgå av EU-rättsakten. Mark- och miljööverdomstolen har ansett det möjligt i detta fall. Frågan kvarstår emellertid, enligt min mening, om det verkligen är lämpligt med sådan delegation, när tolkning krävs i den utsträckning som här är fråga om.

Trappmodellen i 2 kap. 2 § HVMFS 2013:19 innebär dels att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska vägas samman med övriga faktorer först om de biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna ger resultatet hög status, dels att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna endast kan försämra den ekologiska statusen från hög till god. Detta är

2287 Länsstyrelsen i Norrbottens län (Vattenmyndigheten i Bottenviken) föreskrifter 25 FS 2009:176 A93.

helt i enlighet med ramvattendirektivet, där såväl de fysikalisk-kemiska som de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna omnämns som stöd till de biologiska kvalitetsfaktorerna. Av ramvattendirektivet framgår också att när det gäller ytvattenkategorier så ska klassificeringen av ekologisk status för vattenförekomsten anges som det lägsta av värdena för resultaten av den biologiska och fysikalisk-kemiska övervakningen (*one out – all out*) avseende de relevanta kvalitetsfaktorerna.<sup>2288</sup> Det handlar alltså om resultaten av den biologiska och fysikalisk-kemiska övervakningen; de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna behöver alltså inte ingå när ekologisk status klassificeras.

Att såväl direktivets bilaga V som de svenska föreskrifterna ändå anger klassgränser för de olika hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, också med avseende på ”måttlig status”, är emellertid viktigt, då det beträffande de två övriga kvalitetsfaktorerna inte är möjligt att uppnå god status, om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ligger på ”måttlig” eller ”god.” De hydromorfologiska faktorerna ska alltså bokstavligt talat utgöra ett stöd i arbetet med de biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna. Därtill kommer att försämringsförbudet enligt direktivet är självständigt utformat.

Intressant i sammanhanget är bl.a. domarna i Mark- och miljööverdomstolens mål M 10242-12 (Långgölsmålamålet) och mål M 6637-14 (Brotorps kvarn). I Långgölsmålamålet anförde länsstyrelsen att orsaken till Ronnebyåns måttliga status är att vattendraget är fragmenterat av ett stort antal vattenkraftverk samt att om fria vandringsvägar för alla naturligt förekommande arter inte har skapats vid Långgölsmåla vattenkraftverk senast den 22 december 2021, så kommer kraftverket att medverka till att miljökvalitetsnormen inte uppnås. Av domen i Brotorps kvarn framkommer att grunden för länsstyrelsens föreläggande bland annat är att vattendraget vid Brotorpskvarn har klassificerats som en vattenförekomst med måttlig ekologisk status, bland annat på grund av vandringshinder för fisk i form av vattenkraftverksdammar utan fiskväg. Vandringshinder för fisk är en parameter för de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ”kontinuitet i sjöar” respektive ”kontinuitet i vattendrag”. De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna har således ansetts inverka på vattenförekomstens ekologiska status i båda fallen ovan, trots (eller snarare just för att) att det i båda fallen handlade om måttlig ekologisk status.

Implementeringen av principen att kunna ställa krav utöver BAT enligt artikel 10.3 är problematisk i Sverige eftersom de enda miljökvalitetskrav som enligt svensk rätt kan höja kraven över BAT är miljökvalitetsnormer antagna som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1. Det är endast miljökvalitetskraven avseende kemisk status som formulerats som sådana gränsvärdesnormer – resten av ramvattendirektivets miljökvalitetskrav har implementerats enligt 5 kap. 2 § 4 miljöbalken – normer som följer av medlemskapet i EU. De normer som är av gränsvärdeskaraktär borde utifrån det perspektivet ha implementerats som gränsvärdesnormer.

### 22.2.1 Försämringsförbudet: varken självständigt eller tydligt

När en vattenförekomst ska statusklassificeras enligt ramvattendirektivet ska en sammanvägning göras enligt principen *one out – all out*. I Sverige har man valt att separera miljökvalitetsnormerna för vatten med avseende på ekologiska miljökvalitetsnormer och kemiska miljökvalitetsnormer. Detta beror dels på att man efter en sammanvägning annars aldrig skulle kunna uppnå hög ekologisk status eftersom kemisk ytvattenstatus som bäst

<sup>2288</sup> WFD, bilaga V, 1.4.2. i).

endast kan bestämmas till god, dels på att en försämring från hög till god ekologisk status annars inte skulle kunna uppmärksammas.<sup>2289</sup>

Detta eftersom försämringsförbudet i den svenska implementeringen integrerats i miljö kvalitetsnormerna som syftar till att uppnå en god status. Integrationen har skett genom att vattenförekomster som klassats i klassen hög status fått miljö kvalitetsnormen hög status. Det innebär att miljö kvalitetsnormernas karaktär ”smittat av sig” på försämringsförbudet. Eftersom alla normer utom de för kemisk status är antagna med 5 kap. 2 § 4 miljö balken som grund så är det därför alltid aktuell med en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljö balken, i såväl tillsyns- som tillståndssituationen.

Att försämringsförbudet integrerats i normerna för att uppnå god status innebär alltså att det är uteslutet med en rättsföljd som kopplas till försämringar hos enskilda kvalitetsfaktorer inom en statusklass. Enligt EU-domstolens dom i mål C- 461/13 föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna blir försämrad med en klass. Befinner sig aktuell kvalitetsfaktor redan i den lägsta klassen ska varje försämring av kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen”. Så är inte försämringsförbudet implementerat i Sverige.

Mot bakgrund av försämringsförbudets karaktär i direktivet bör det dessutom vara möjligt att ställa krav utöver BAT – krav på skyddsåtgärder som innebär att en försämring inte äger rum. Detta krav behöver kunna ställas inom ramen för såväl tillsyn som tillståndsprövning och även för samtliga typer av kvalitetsfaktorer beträffande ekologisk status i ytvatten. Enligt EU-domstolens dom i mål C- 461/13 är medlemsstaterna därtill skyldiga att – med förbehåll för att undantag kan beviljas – inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status. Det finns alltså situationer där tillstånd inte får ges.

Problemet med den svenska implementeringen är att enheten ”god ekologisk status” består av tre sammanvägda grupper av kvalitetsfaktorer. Det fordras alltså en uppdelning mellan de tre grupperna av kvalitetsfaktorer och därefter en uppdelning ned till kvalitetsfaktornivå, för att det ska vara möjligt att identifiera var försämringar riskeras. På samma sätt som man delat upp ”god status” i ”god kemisk status” och ”god ekologisk status” för att kunna uppmärksamma en försämring från hög till god ekologisk status, måste det vara möjligt att ytterligare bryta upp normerna.

Möjligheten att höja kraven över BAT måste finnas för såväl kemisk status, biologisk status som kemisk-fysikalisk status, när det handlar om utsläpp till ytvatten (enligt direktivets artikel 10.3). Möjligheten att ställa krav som går utöver skälighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljö balken måste därmed omfatta även hydromorfologisk status, när det gäller försämringsförbudet. I dagsläget finns möjligheten enligt miljö balken endast beträffande kemisk status (men då även avseende försämringsförbudet). Det måste därtill vara möjligt att inte tillåta verksamheter med hänvisning till försämringsförbudet eller att god status åventyras.

### 22.2.2 Kommissionens motiverade yttrande

Kommissionen skickade en kompletterande formell underrättelse till Sverige den 27 november 2014 och bad om ett antal klargöranden från Sveriges sida. Kommissionen befarade att projekt enligt svensk rätt inte måste uppfylla de strikta villkor som föreskrivs i direktivet,

<sup>2289</sup> Naturvårdsverket handbok 2007:4, s.15.

även om det skulle medföra att miljömålen i direktivet inte uppfylls enligt artikel 4.1a. i) (försämringsförbudet) och ii) (skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster). Vidare framförde kommissionen frågor kring hur begreppen ”incitament genom prispolitiken” och ”adekvata bidrag” hade införlivats i svensk lagstiftning.

### 22.3 Havsmiljö

Beträffande Sveriges implementering av havsmiljödirektivet kan lämpligheten i att implementera direktivets övergripande krav genom en miljökvalitetsnorm diskuteras. Ifrågasättandet grundas på det stora geografiska område som omfattas samt att ”god miljöstatus” i havsmiljödirektivet inte begränsar sig till krav på själva naturmiljön (som miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken gör) utan inbegriper adaptiv förvaltning, utnyttjande och användning.

De miljökrav som ställs genom havsmiljödirektivets övergripande krav införlivas redan rättsligt genom 1 kap. 1 § miljöbalken och förtydligas sedan av reglerna om marin förvaltning samt de miljökvalitetsnormer som implementerar vad som i havsmiljödirektivet benämns som ”miljömål”. Eftersom dessa omfattar hela det område som den övergripande normen omfattar finns det rättsliga skydd som fordras.

När det sedan gäller miljökvalitetsnormerna (direktivets miljömål) för Nordsjön och Östersjön, anger HaV:s föreskrifter såväl själva normen som de indikatorer som är avgörande för huruvida normen följs. De är tydliga och lätta att hitta. Ett problem är dock att väldigt många indikatorer saknas. Andra implementeringsproblem följer av direktivets otydlighet; t.ex. att direktivet inte anger någon princip för sammanvägning av indikatorerna. I brist på anvisning om det kan det därmed hävdas att *one out - all out*-principen inte ska tillämpas. Det är likväl möjligt att hävda att i brist på sammanvägningsregel så måste alla indikatorer nå upp till en viss nivå för att normen ska följas. I princip *one out - all out* alltså.

I Sverige har samtliga miljökvalitetsnormer för den marina miljön, med ett undantag, antagits genom 5 kap. 2 § 4 miljöbalken och alla krav på åtgärder i tillsyns- eller tillståndssammanhang måste därmed underkastas skälighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Undantaget är den norm som rör koncentrationer av farliga ämnen i havsmiljön (normen B.1. i bilaga 3 till HVMFS 2012:18) som antagits som gränsvärdesnorm och som således förmår höja kraven över BAT.

Eftersom försämringsförbudet integrerats i miljökvalitetsnormerna för havsmiljön på sätt som liknar miljökvalitetsnormerna för vatten, finns ingen möjlighet att höja kraven över BAT. En avvägning enligt 2 kap. 7§ första stycket ska alltid ske, eftersom normerna antagits på 5 kap. 2 § första stycket 4.

### 22.4 Buller

I svensk rätt har bullerdirektivets krav implementerats framför allt genom förordningen (2004:675) om omgivningsbuller (bullerförordningen). Enligt bullerförordningen skall Trafikverket och kommuner med mer än 100 000 invånare senast den 30 juni vart femte år ha kartlagt omgivningsbullret och tagit fram strategiska bullerkartor som visar bullersituationen under det närmast föregående kalenderåret. Förslag till åtgärdsprogram ska också upprättas och fastställas. Det är Naturvårdsverket som ansvarar för att sammanställa och redovisa kartläggningarna och åtgärdsprogrammen till EU-kommissionen. I den kartläggning som rapporterades in till EU den 30 december 2012 (avseende förhållandena 2011) ingick kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping, Norrköping,

Jönköping, Helsingborg, Lund, Örebro, Västerås, Umeå och Borås. För samma kommuner finns åtgärdsprogram fastställda. Därutöver omfattades vägar med fler än 3 miljoner fordon per år, järnvägar med fler än 30 000 tåg per år och flygplatser med fler än 50 000 flygrörelser per år. Trafikverket kartlade cirka 400 mil vägar, cirka 140 mil järnvägar samt bullret vid Arlanda, Landvetter och Bromma.

Det svenska miljö kvalitetskravet för buller återfinns i bullerförordningens 1 § och lyder enligt följande.

Genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram ska det eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa (miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken).

Någon egentlig nivå för störningar har alltså inte definierats och miljö kvalitetsnormen har antagits enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken. Det buller som omfattas av normen är *omgivningsbuller* som definieras som buller från vägar, järnvägar, flygplatser, industriell verksamhet och tillståndspliktiga hamnar.

Riksdagen beslutade 1997 om riktvärden för trafikbuller vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad)
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad
- För utomhusnivån avses för flygbuller FBN 55 dB(A)<sup>2290</sup>

I propositionen 2012/13:25 konstaterade regeringen att riktvärdena för trafikbuller är väl etablerade och att de även i fortsättningen bör vara vägledande i planeringssammanhang för såväl transportinfrastruktur som bostadsbebyggelse.

I såväl planerings- som tillsyns- och tillståndssammanhang är det allmänna råd och riktlinjer från olika myndigheter som utgör de värden som tillsyns- och tillståndsmyndigheten oftast förhåller sig till. Dessa har genom att befastas i praxis fått status av att vara de värden som såväl enskilda som myndigheter har att förhålla sig till. Det intressanta med normerna är att, medan den utpekade miljö som de förhåller sig till alltid är olika platser i anslutning till bostad (vanligen fasad, uteplats eller inomhus), så varierar de tillåtna värdena med bullerkällan. Den 1 juni 2015 träder en ny förordning om trafikbuller vid bostadsbyggnader i kraft. Förordningen innehåller riktvärden för buller från spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader.

I övrigt har såväl Boverket som Naturvårdsverket har tagit fram en rad allmänna råd med riktvärden för olika situationer:

- Buller från byggplatser
- Buller från industrier och hamnar

<sup>2290</sup> Proposition 1996/97:53, antagen av riksdagen den 20 mars 1997.



- Buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon
- Buller från skjutbanor och skjutfält
- Buller från vindkraft

Skyldigheterna till följd av bullerdirektivet; att fastställa exponeringen för omgivningsbuller genom kartläggning av buller, att anta handlingsplaner på grundval av resultaten från kartläggningen av buller och se till att information om omgivningsbuller görs tillgänglig för allmänheten får således anses rättsligt införlivade.

## 22.5 IPPC/Industriutsläppsdirektivet

Enligt miljöbalken kan ”gränsvärdesnormer” enligt 5 kap. 2§ första stycket 1 medföra att strängare krav kan ställas vid individuella provningar. Detta regleras i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken:

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2§ första stycket 1.

Redan vid risk för att inte följa *gränsvärdesnormer* ska strängare krav ställas även om det datum vid vilket normen ska vara uppfylld ligger i framtiden. 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är tillämpligt vid såväl provning som tillsyn men gäller, som sagt, endast gränsvärdesnormer. Det ska provas om verksamheten eller åtgärden är av sådant slag att det *behöver* ställas längre gående krav än vad som skulle ställas enligt första stycket (BAT). Om en verksamhet eller åtgärd, i ett bredare perspektiv, på ett obetydligt sätt bidrar till att normen inte följs, så finns inte ett sådant behov.

Så långt är alltså utformningen av 5 kap. 2 § 1 p. i linje med de krav som följer av IPPC-direktivet. Den svenska lagstiftningen omfattar fler verksamheter än vad som fordras enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet. Medan kravet på att ställa strängare krav än BAT enligt direktiven endast omfattar vissa angivna typer av tung industri så gäller 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken alla typer av verksamheter vid såväl provning som tillsyn.

## 22.6 Uppdelningen enligt 5 kap. 2 § miljöbalken

Enligt 5 kap. 2 § miljöbalken kan alltså fyra typer av miljökvalitetsnormer antas men endast en typ förmår höja kraven över BAT (enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken) – och då för alla typer av verksamheter och vid såväl tillståndsförfaranden som vid tillsyn. Den typ som kan höja kraven över BAT är gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. Lagstiftaren tycks, den breda tillämpningen till trots, ha haft IPPC/ industriutsläppsdirektivet för ögonen vid utformningen. Utformningen av 5 kap. 2 § 1 p. i kombination med 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är också i linje med de krav som följer av IPPC-direktivet. Den svenska utredningen<sup>2291</sup> som föranleddes av att industriutsläppsdirektivet ersatte IPPC-direktivet konstaterade också att bestämmelser motsvarande art. 18 i direktivet redan finns i svensk rätt samt att någon författningsändring inte fordras på den punkten.<sup>2292</sup>

Enligt 5 kap. 2 § första stycket kan miljökvalitetsnormer också utformas som föroren-

2291 SOU 2011:86.

2292 SOU 2011:86, s. 175.

ingsnivåer eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller inte bör över- eller underskridas, så kallade riktvärdesnormer (punkten 2); eller som högsta eller lägsta förekomst i yt- och grund grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön, så kallade bioindikatorer (punkten 3).

Eftersom de unionsrättsliga miljö kvalitetskraven kan se ut på många sätt, finns det i 5 kap. 2 § första stycket 4 ett slags ”EU-slasktratt” eller EU-säkerhetsventil. Frågan är om slasktratten eller ventilen – i ljuset av industriutsläppsdirektivet som föreskriver att vissa hänsyn tas till unionsrättsliga miljö kvalitetskrav vilka enligt unionsrätten ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt – verkligen implementerar unionsrätten. De krav som föreskrivs i industriutsläpps-direktivet kan enligt miljöbalken endast ställas för miljö kvalitetsnormer meddelade enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

Så länge miljö kvalitetsnormer som är av gränsvärdeskaraktär antas på punkten 1 är införlivningen i enlighet med IPPC/industriutsläppsdirektivet. Emellertid har såväl miljö kvalitetsnormer för vatten som för hav antagits på punkten 4, trots att de är av gränsvärdeskaraktär. Även bioindikatorer (punkten 3) skulle mycket väl kunna vara av gränsvärdeskaraktär, dvs. innefatta krav på viss miljö kvalitet som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt. Sådana krav måste enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet kunna höja kravnivån över BAT, ifråga om de utsläpp och anläggningar som omfattas av direktivet. I det avseendet är således inte de fyra punkterna i 5 kap. 2 § miljöbalken i sig ett problem utan det handlar snarare om hur de har tillämpats.

Det ska också påpekas att från IPPC/industriutsläppsdirektivsperspektiv, så gäller kraven endast vid prövning av de anläggningar och utsläpp som omfattas av direktivet ifråga. De svenska gränsvärdesnormerna enligt 5 kap. 2 § 1 miljöbalken omfattar alla verksamheter eller åtgärder och gäller även vid tillsyn.

Därmed inte sagt att gränsvärdesnormer inte är lämpliga att använda utöver industriutsläppsdirektivets tillämpningsområde, tvärt om. För miljö kvalitetskrav som ska implementeras upp till en viss nivå kan införandet av gränsvärdesnormer vara just den åtgärd som är nödvändig. I de fall det handlar om *alla* nödvändiga åtgärder (t.ex. försämringsförbudet i ramvattendirektivet) så är antagligen införandet av gränsvärden enligt punkten 1 en sådan nödvändig åtgärd. Det innebär att, även om ett miljö kvalitetskrav enligt ett direktiv inte anses vara en miljö kvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet, så kan det utifrån direktivets krav vara lämpligt att utforma den nationella miljö kvalitetsnormen på ett sätt som möjliggör krav utöver BAT. I ljuset av EU-domstolens dom i mål C-461/13 måste därtill finnas en tydlig grund för att neka tillstånd och planer med stöd av att vissa miljö kvalitetsnormer inte följs.

Miljömålsberedningens delbetänkande föreslår att de normer på vattenområdet som kategoriseras som miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § miljöbalken bör få ett annat samlingsbegrepp än miljö kvalitetsnormer, exempelvis bestämmelser om miljö kvalitet. Detta skulle enligt miljömålsberedningen göra det *möjligt att låta begreppet miljö kvalitetsnormer vara förbehållet de bestämmelser som även enligt ramdirektivet för vatten utgör miljö kvalitetsnormer, medan andra typer av bestämmelser inte längre kallas för miljö kvalitetsnormer. Verksamhetsutövare skulle fortfarande vara skyldiga att följa miljö kvalitetsnormer, men för andra bestämmelser om miljö kvalitet skulle samma direkta tillämpning inte föreligga.*<sup>2293</sup>

Till viss del kan jag, mot bakgrund av ovanstående, instämma i att terminologin

2293 Miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2014:50), *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, s. 314.

beträffande miljö kvalitetsnormer bör ses över men verkligen inte på sätt som anförts i delbetänkandet. Miljömålsutredningens förslag grundar sig på den missuppfattning av ramvattendirektivets terminologi som Naturvårdsverket befarade; att det som i ramvattendirektivet utgör klassgränser skulle blandas ihop med miljö kvalitetsnormer enligt den svenska lagstiftningen.

Däremot kan det finnas ett behov av en distinktion mellan ”miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening”, där kraven utöver BAT endast ställs vid prövning av anläggningar som omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivet och övriga gränsvärdesnormer, som är utformade i enlighet med dagens gränsvärdesnormer. Distinktionen är inte nödvändig ur ett implementeringsperspektiv men kan vara aktuell för det fall man inte vill ställa längre gående krav än vad som är nödvändigt för att följa kraven i unionsrätten.

Gränsvärdesnormer som förmår höja kraven, även för mindre anläggningar och vid tillsyn, måste fortsätta finnas, t.ex. på grund av ramvattendirektivets artikel 10.3 som anger att krav över BAT måste kunna ställas även på diffusa källor vid utsläpp till ytvatten. För att rimligen kunna påstå att alla nödvändiga åtgärder vidtagits måste det också finnas en dylik bestämmelse för alla former av försämring, också sådana som inte påverkas av utsläpp till ytvatten eller sådana verksamheter som omfattas av IPPC/industriutsläppsdirektivet.

Emellertid är det snarare användningen av de fyra punkterna som behöver ses över. Miljö kvalitetsnormer som är av gränsvärdeskaraktär måste utfärdas som just gränsvärdesnormer och inte något annat. Det finns miljö kvalitetskrav som vi måste nå på grund av förpliktelser som följer av unionslagstiftning men därutöver kan Sverige vilja ställa egna miljö kvalitetskrav för att nå våra egna miljö mål.

De problem som implementeringen av ramvattendirektivets miljö kvalitetskrav gett upphov till, sett i relation till 5 kap. 2 § första stycket miljö balken, handlar snarare om att försämringsförbudet inte fullt ut behandlats som det självständiga kvalitetskrav det är enligt direktivet. Inte heller är det tydligt på vilken grund en tillståndsmyndighet kan neka tillstånd när krav över BAT inte räcker, eller om BAT helt enkelt inte finns.

När det gäller begrepp är det också viktigt att hålla isär begreppen gränsvärden respektive riktvärden som syftar till olika typer av miljö kvalitetsnormer å ena sidan, och begränsningsvärden respektive riktvärden i villkorssammanhang å den andra. Av rättspraxis framgår tydligt att tillståndsvillkor för verksamheter inte bör utformas som riktvärden utan som begränsningsvärden. Det gäller även när begränsningsvärden används för att följa en miljö kvalitetsnorm som är utformad som en riktvärdesnorm eller EU-norm.

## 23. MILJÖKVALITETSNORMERS GENOMFÖRANDE I SVERIGE

Den grundläggande bestämmelsen för genomförande av miljökvalitetsnormer finns i 5 kap. 3 § miljöbalken. Myndigheter och kommuner ska i sin verksamhet ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs. Alla myndigheter och kommuner har alltså ett direkt ansvar för att miljökvalitetsnormerna följs vid alla former av tillståndsprövning, tillsyn och meddelande av föreskrifter liksom vid planläggning.

Vid planläggning ska miljökvalitetsnormer följas och i samband med framtagandet av planer ska det anges hur miljökvalitetsnormerna kommer att följas. Länsstyrelsen ansvarar under planlägningsprocessen för att på olika sätt verka för att miljökvalitetsnormerna följs; genom yttranden och eventuellt genom att överpröva planbeslut. Regeringen får i ett visst fall besluta att en kommun (eller flera kommuner) ska redovisa hur den i sin planering enligt PBL avser att genomföra ett åtgärdsprogram eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer följs. PBL gör inte skillnad på vilken typ av normer det handlar om (enligt vilken punkt i 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken som normen antagits) utan anger att alla miljökvalitetsnormer ska följas.

När det gäller hur miljökvalitetsnormer för luft har beaktats i planläggningen kan konstateras att de rättsprövningar som gjorts resulterat i att, så länge en plan inte har medverkat i mer än marginell utsträckning till att en miljökvalitetsnorm överskrids, så har det inte ansetts vara oförenligt med bestämmelsen i plan- och bygglagen som, enligt den lydelse som gällt rättsprövningarna, angett att en plan inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds. Nuvarande formulering anger att miljökvalitetsnormer ska *följas* vid planläggning. Även om det framgår av förarbetena att ändringen är redaktionell, så menar jag att ordalydelsen till viss del förändrar betydelsen. Om miljökvalitetsnormer ska följas vid planläggning, måste det innefatta ett positivt krav på viss aktivitet i planläggningen. Även vid marginell medverkan bör det innebära ett krav på att planläggningen i sig innebär att miljökvalitetsnormen kan följas (jfr med det av Backes et al. angivna exemplet i Nederländerna, där flera planer för fysisk planering fått avslag på grund av risk för att överskrida gränsvärden i luftkvalitetsdirektivet). Som nämnts finns ett antal vägledningar och handböcker som identifierar typsituationer där miljökvalitetsnormer för utomhusluft särskilt bör uppmärksammas i samband med planarbetet.

I åtgärdsprogrammen för vatten ställs bl.a. särskilda krav på kommunerna att inrätta vattenskyddsområden med föreskrifter för kommunala dricksvattentäkter samt utveckla sin planläggning och prövning så att miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås och inte överträds samt utveckla vatten- och avloppsvattenplaner. Det finns emellertid inget rättsligt krav på att kommunerna ska följa en sådan vägledning.

Samhällsplanering anses alltså vara ett viktigt redskap för att komma till rätta med bullerproblematiken och i Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen* (2008:1) redogörs utförligt för den problematik som uppkommer vid planläggning av bostäder i bullriga områden. Intressant i sammanhanget är att en stor andel av Sveriges kommuner anser att regelverken för

buller är ett allvarligt hinder för bostadsbyggande. Problemen är störst i kommuner där det behöver byggas mest.<sup>2294</sup> En plan bör nämligen, enligt Boverket, säkerställa att bebyggelsen kan placeras och att yttre och inre åtgärder kan utformas så att 55 dBA ekvivalentnivå utomhus, vid fasad och uteplats, kan erhållas med hänsyn till trafikbuller. Planen bör även säkerställa att bebyggelsen kan placeras och att yttre åtgärder kan utformas så att 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad uppfylls. I vissa fall anser Boverket att det kan vara motiverat att göra avsteg från huvudregelns krav avseende utomhusbuller och avvägningar mellan kraven på ljudmiljön och andra intressen kunna övervägas. Avsteg kan motiveras i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av statskaraktär, t.ex. ordnad kvartersstruktur, vid komplettering såväl av befintlig tät bebyggelse längs kollektivtrafikstråk i större städer, som av ny tätare bebyggelse, t.ex. ordnad kvartersstruktur, längs kollektivtrafikstråk i större städer (jfr MÖD 2013:47, Plankan).

Utöver de regler i PBL som omfattar alla miljö kvalitetsnormer, så finns bestämmelser som särskilt tar sikte på buller. I plan- och byggförordningen anges att ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att buller, som uppfattas av användarna eller andra personer i närheten av byggnadsverket, ligger på en nivå som inte medför en oacceptabel risk för dessa personers hälsa, och som möjliggör sömn, vila och arbete under tillfredsställande förhållanden. Detta för att uppfylla de krav på skydd mot buller som anges i 8 kap. 4 § första stycket 5 PBL.<sup>2295</sup>

Reglerna i PBL som särskilt hanterar buller syftar till att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Det handlar om krav på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Vidare ställs krav på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglovsprövning. Eftersom det finns krav på att beakta bullerföroreningar redan i samband med planeringen finns en korresponderande tillsynsregel. Tillsynsmyndigheten får som huvudregel inte besluta om förelägganden eller förbud, om beräknade bullervärden har angetts i en planbeskrivning till en detaljplan eller i ett bygglov och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden. Tanken är att om det i PBL införs regler som i huvudsak motsvarar bestämmelserna i miljöbalken, bör det inte finnas anledning att ställa andra krav med stöd av miljöbalken i efterhand.<sup>2296</sup>

### 23.1 Tillsyn och prövning

Oavsett vilken typ av miljö kvalitetsnorm som det handlar om har lagstiftaren generellt sett satt en mycket hög tilltro till tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler (2 kap.) vid tillsyn och prövning. Tillsyn är alltså det sätt genom vilket *tillsynsmyndigheterna* kan ta sitt ansvar enligt 5 kap. 3 § miljöbalken för att miljö kvalitetsnormerna följs. Miljööverdomstolen har i mål M 1956-10 (med hänvisning till MÖD 2006:28) konstaterat att en tillsynsmyndighet har möjlighet att ingripa mot den som ger upphov till olägenhet, också om detta är en rörlig källa.

Ytterligare krav som kan ställas på en verksamhet i anledning av en miljö kvalitetsnorm kan även omfatta transporter i närområdet till och från verksamheten, något som antagligen gäller alla typer av miljö kvalitetsnormer (se MÖD 2007:5, Renova på Sävenäs). När det

2294 Sveriges kommuner och Landstings hemsida, <http://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/luftbuller/buller.2650.html> senast besökt den 15 januari 2015.

2295 Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

2296 Prop. 2013/14:128 s. 36.

gäller luft finns fram till 2013 endast två kända förelägganden som utfärdats med syfte att miljö kvalitetsnormer för utomhusluft ska kunna följas.

En åtgärd som anges i de fastställda åtgärdsprogrammen för vatten är att länsstyrelserna behöver:

[G]öra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.<sup>2297</sup>

Genom tillsyn kan objekt identifieras där miljö kvalitetsnormer utgör grund för prövning och tillsyn. Detta kan i några fall leda till omprövning (se nedan). Objekt som drivs med stöd av urminnes hävd, objekt som saknar tillstånd, herrelösa dammar, bortrivning, villkorsändring och omprövning är sådant som prioriteras. I vissa län nämns även möjligheten till frivilliga åtaganden från dammägare. Länsstyrelserna har också börjat förelägga innehavarna att söka tillstånd för sin verksamhet. Under 2012 uttalade Mark- och miljööverdomstolen sig om privilegier i tre överklagade tillsynsärenden (2012:26-28):

En rätt enligt privilegiebrev utgör en särskild rättighet att förfoga över vattnet men kan inte jämföras med ett tillstånd enligt miljöbalken.

Vidare uttalade domstolen att:

Bestämmelser och villkor för driften och skötseln av det år 1993 etablerade kraftverket vid NN saknas eftersom någon prövning då inte gjordes. Detta försvårar länsstyrelsens möjligheter att uppfylla sin skyldighet enligt 26 kap. 1 § miljöbalken att genom tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Domstolen menade att tillsynsmyndigheten borde förelägga vattenkraftsägaren att ansöka om ett tillstånd med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Flera länsstyrelser har därefter förelagt vattenkraftsverkssägare om att ansöka om tillstånd. Gemensamt för ärendena är att vattenkraftverksägarna åberopat urminnes hävd. Här används alltså tillsynen som ett redskap för att få till stånd en prövning av verksamheter som sedan länge bedrivits i princip utan miljökrav. Det är därför av avgörande betydelse att det finns tillräckliga resurser för tillsynsverksamheten.

I såväl målet om Edensåsens kraftverk som målet om Långgölsmåla konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att det krävs särskilt lagstöd för att befintliga tillstånd ska bli föremål för särskild prövning samt att en utvidgning av tillståndsprövningen till att omfatta även gällande tillstånd således inte kan förenas med reglerna i miljöbalken.

En åtgärd som anges i de fastställda åtgärdsprogrammen är att länsstyrelserna behöver:

[G]öra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.<sup>2298</sup>

2297 Åtgärd 28; se Esselström och Everbrand et al. (2013).

2298 Åtgärd 28; se Esselström och Everbrand et al. (2013).

Arbetet med att genom tillsyn identifiera objekt där miljö kvalitetsnormer kan utgöra grund för prövning och tillsyn kan leda till omprövning. Mellan 1994 och 2007 har Kammarkollegiet drivit ca 200 omprövningsärenden. Under samma tid har ca 50 verksamheter granskats men bedömts inte kunna omprövas. Ett av de största juridiska hindren gäller åtgärder som rör t.ex. fiskvägar och vattenhushållningsbestämmelser, eftersom sådana åtgärder i regel medför inskränkningar i tillståndet. Frågor kan också uppkomma exempelvis om det är kraftverket eller själva regleringen av vattenståndet som ska omprövas.

HaV gjorde under 2012 en hemställan till regeringen om att erhålla bemyndigande om föreskriftsrätt rörande enskilda avlopp. I myndighetens regleringsbrev för 2013 fick HaV ett regeringsuppdrag rörande små avlopp. HaV bedömde tillsyn som ett styrmedel av synnerligen stor vikt för att få till stånd faktiska åtgärder för dåligt fungerande och olagliga små avlopp. Flera av åtgärderna i åtgärdsprogrammen handlar om att ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter (t.ex. åtgärderna 4 och 16). Åtgärdsprogrammen pekar också ut att kommunerna bland annat behöver ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som bidrar till att en vattenförekomst inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status.

Vad gäller buller är tillsynsringripanden medelst förelägganden inte ovanliga. Föreläggandena hanteras som andra förelägganden, då miljö kvalitetsnormer som inte utgör gränsvärdesnormer inte följs. En bullerstörning uppmärksammas (ofta genom att det görs en anmälan) och tillsynsmyndigheten bedömer huruvida uppmätt bullernivå utgör en olägenhet för människors hälsa (9 kap. 3 § miljöbalken), som motiverar att åtgärder vidtas för att minska störningarna (2 kap. 3 § miljöbalken). De krav på åtgärder som riktas mot den som bullrar och de kostnader som kräven för med sig, får då inte vara orimliga med hänsyn till störningsnivån och störningsfrekvensen (2 kap. 7 § första stycket miljöbalken).

I tillståndssituationen är det de verksamhetsspecifika normerna för buller som ska tillämpas och härvid ska även en avvägning göras enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Detta eftersom den generella bullernormen är antagen med stöd av 5 kap. 2 § 4 miljöbalken. Verksamhetsutövare måste, även beträffande buller, ha faktiska och tekniska möjligheter att efterleva uppställda villkor. Om ”tyst område” ska åberopas som argument för lägre bullernivå i samband med tillsyn eller tillståndsprövning, är det viktigt att området också har pekats ut som ett sådant, t.ex. i en kommunal plan.

För att på ett relevant sätt kunna pröva/tillsyna en verksamhet relativt en miljö kvalitetsnorm (oavsett typ enligt 5 kap. 2 § miljöbalken), behöver det klargöras dels i vilket avseende miljön behöver ”förbättras” för att nå miljö kvalitetsnormen eller skyddas för att fortsätta följa den, dels i vilket avseende verksamheten som prövas/tillsynas påverkar de miljö faktorer som är av betydelse. Det måste också klargöras hur stort påverkansutrymmet i förekommande fall är och om det är möjligt att verksamheten genom åtgärder kan hålla sig inom det.

Det är verksamhetsutövaren som ska tillhandahålla underlaget (kunskapskravet kombinerat med bevisbördan för att miljöbalken följs). Samtidigt har beslutsmyndigheten ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Vid tillståndsprövningar är en godkänd miljökonsekvensbeskrivning en processförutsättning enligt 22 kap. 1 § miljöbalken. Om miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller de krav som ställs enligt 6 kap. miljöbalken kan domstolen förelägga verksamhetsutövaren att komplettera ansökan, alternativt avvisa ansökan, enligt 22 kap. 2 § 2 st. miljöbalken. En bristfällig miljökonsekvensbeskrivning är ett rättegångshinder som högre rätt ska beakta ex officio. Om ansökan ändå tas upp till

prövning, men miljökonsekvensbeskrivningen inte bedöms vara tillräcklig, kan följden bli att ansökningen lämnas utan bifall, därför att konsekvenserna för miljön är oklara.

## 23.2 Åtgärdsprogram

Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken skall åtgärdsprogram upprättas, om det behövs, för att följa en miljökvalitetsnorm. Det är regeringen som beslutar om åtgärdsprogram. Regeringen kan även delegera denna uppgift till en myndighet, kommun (eller ett kommunalförbund). Åtgärdsprogram är tänkt att vara ett instrument som kan användas för att operationalisera miljökvalitetsnormernas generella krav på viss miljö kvalitet och på så sätt åstadkomma precisa och handlingsdirigerande krav som kan rikta sig mot enskilda, myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de störningsnivåer en norm omfattar, oavsett om den är tillståndspliktig eller inte. Åtgärdsprogrammen är bindande för myndigheter och kommuner; däremot inte för enskilda.

De ska ha funktionen av ett övergripande planeringsinstrument och ligga till grund för myndigheters och kommuners överväganden och handlanden. Programmens funktion är att fördela de krav som måste ställas för att klara normerna mellan olika typer av källor. De skall också ange de olika typer av styrmedel som skall användas. Denna funktion är central för alla typer av åtgärdsprogram.

### 23.2.1 Åtgärdsprogram för luft, vatten och buller

#### 23.2.1.1 Luft

Det finns två typer av åtgärdsprogram för luft: långsiktiga och kortsiktiga. Redan om det finns risk för att tröskelvärdet för larm om svaveldioxid kan komma att överskridas, så ska kommunen upprätta ett åtgärdsprogram för åtgärder som på kort sikt behövs för att minska risken för överskridande. Dessutom finns de långsiktiga åtgärdsprogrammen – de som vanligen avses när man talar om åtgärdsprogram.

För miljö kvalitetsnormer för luft är det Naturvårdsverket som ska bedöma behovet av åtgärdsprogram. Finner Naturvårdsverket att ett sådant åtgärdsprogram behövs så ska det rapportera detta till de berörda länsstyrelserna. En länsstyrelse som har tagit emot en sådan rapport ska snarast upprätta ett förslag till åtgärdsprogram, eller överlåta till en eller flera kommuner att göra det. Villkor för att överlåta det till en kommun (flera kommuner) är att det är lämpligt och att de berörda kommunerna är överens med länsstyrelsen om detta.

Utöver det som anges i 5 kap. 6 § miljöbalken ska ett åtgärdsprogram enligt luftkvalitetsförordningen innehålla ytterligare information, bland annat om var ett överskridande av en miljö kvalitetsnorm inträffat, det berörda området typ, storlek, väderleksförhållanden och skyddsvärda objekt, luftföreningens typ och hur den har konstaterats, föreningens ursprung och den analys av situationen som har gjorts. I många fall har det varit svårt att bedöma vilka effekter som olika åtgärder kan komma att ha för halten kvävedioxid eller  $PM_{10}$ , i samband med att åtgärdsprogrammen upprättas. Därför har det ofta varit svårt att klargöra om en åtgärd haft avsedd effekt när programmen följs upp.

De flest åtgärder handlar om kollektivtrafik, parkeringspolitik samt information och beteendepåverkande åtgärder. Krav på tillsyn, omprövning och föreskrifter enligt miljöbalken (dvs. åtgärder som framhålls i förarbetena till balken) förekommer i stort sett inte alls. Flertalet åtgärder är allmänt formulerade och ett klargörande av omfattningen av varje aktörs ansvar saknas ofta. Fysisk planering betraktas i åtgärdsprogrammen som



relevant för luftkvaliteten på längre sikt. Några verkliga anvisningar för planläggning finns emellertid inte i programmens åtgärds kataloger – annat än möjligen indirekt i och med att parkeringsåtgärder eller åtgärder i gatunätet redovisas.

### 23.2.1.2 Vatten

Så länge utgångspunkten tas i de enskilda verksamheternas bidrag till hur vattenmiljön påverkas och inte i total påverkan, så är det svårt att ta ett samlat grepp och fördela insatserna och kostnaderna på ett sätt som är effektivt med avseende på miljökraven och som också kan upplevas som rättvist. Åtgärdsprogrammen skulle kunna ha den rollen. De anges också som centrala instrument för att nå ramvattendirektivets mål. Kraven som måste ställas för att uppnå viss miljö kvalitet måste kunna omvandlas till krav på *alla* miljöpåverkare, inte endast de som prövas (eller faktiskt tillsynas). För att möjliggöra detta fordras att åtgärdsprogrammen är möjliga att genomdriva rättsligt.

En sådan möjlighet tycks också förutsättas i ramvattendirektivet som lägger mycket stor vikt vid åtgärdsprogrammen – det är genom dessa miljö kvalitetskraven i direktivets artikel 4 ska nås – och förskriver ett antal grundläggande åtgärder som ska finnas med, bland annat utsläppsbegränsningar från punktkällor, hänsynskrav som går utöver bästa tillgängliga teknik samt en prispolitik som inkluderar alla vattentjänster.

Den typ av åtgärdsreglerande och åtgärdsstyrande åtgärdsprogram som ramvattendirektivet föreskriver ligger alltså tämligen långt ifrån den typ av åtgärdsprogram som kan antas med stöd av 5 kap. miljöbalken, vilka enligt regeringen ska ses som övergripande planeringsinstrument. Kommissionen har också i sin landspecifika rapport om implementeringen av ramvattendirektivet påpekat att de svenska åtgärdsprogrammen saknar information om vilka specifika åtgärder som kommer att genomföras och för vilka vattenförekomster de ska genomföras. Därigenom saknas också information om vilka påverkansfaktorer (miljöbelastningar) som åtgärderna är riktade mot. Från vattenmyndigheterna uppges emellertid att tanken är att åtgärdsprogrammen i nästa förvaltningscykel ska innehålla mer konkreta åtgärder.

Åtgärdsprogramsutredningen föreslog bland annat att åtgärdsprogram i första hand borde beslutas i form av normgivning och kunna innehålla krav riktade mot såväl enskilda som mot myndigheter och kommuner och i vissa fall även förvaltningsbeslut riktade mot myndigheter och kommuner. Därtill föreslogs en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det handlade om generella föreskrifter om försiktighetsmått. Föreskriftsrätten föreslogs gälla med stöd i åtgärdsprogram som fastställts av regeringen, vilket skulle innebära att ansvaret för att hantera eventuell regelkonkurrens hamnar på regeringen. En sådan typ av åtgärdsprogram skulle ligga betydligt närmare den typ av åtgärdsprogram som förskrivs i ramvattendirektivet.

### 23.2.1.3 Buller

När det gäller buller är kommuner som har mer än 100 000 invånare är skyldiga att kartlägga bullret inom kommunen och ta fram bullerkartor. Kartläggningen och åtgärdsprogrammen omfattar buller från vägar, järnvägar, flygplatser, större hamnar och vissa utpekade industrigrenar och i de större kommunerna samt buller vid större vägar, järnvägar och flygplatser i hela Sverige. Åtgärdsprogram för buller har upprättats för Stockholm, Göteborg, Uppsala, Linköping, Västerås, Örebro, Norrköping, Helsingborg, Jönköping, Umeå, Lund och Borås. Åtgärdsprogrammen handlar framför

allt om att ta fram planer, prioriteringsordningar och åtgärdsförslag för identifierade problemområden.

### 23.2.2 Relationen åtgärdsprogram och planer

En rimlig användning av åtgärdsprogrammen i plansammanhang kan vara att använda dem som underlag i planförslagets analys av risken för överskridande. Emellertid har åtgärdsprogrammen använts som motiv för att acceptera överskridanden av miljökvalitetsnormer vid planläggning. I planläggningsprocessen har då åtgärdsprogrammen använts för att legitimera planen, även om en miljökvalitetsnorm därmed riskerar att inte följas; om det finns ett åtgärdsprogram har planen ändå kunnat antas. Det ska noteras att det endast handlar om enstaka fall och att det är svårt att av domskälen utläsa hur mycket vikt som ska fästas vid bedömningen i det här avseendet. Åtgärdsprogrammen för luft anger, som nämndes ovan, fysisk planering som en viktig åtgärd. Risken är därmed något av ett moment 22: i planeringen används åtgärdsprogrammen som argument för att medge ett överskridande av miljökvalitetsnormer, medan åtgärdsprogrammen anger fysisk planering som ett instrument för att klara miljökvalitetsnormerna. Det är förvisso inte nödvändigt att en sådan situation medför att miljökvalitetsnormer inte följs, men risken för det är uppenbar.

Åtgärdsprogramsutredningen (SOU 2005:113) diskuterar hur själva genomförandet av miljökvalitetsnormer utmanar en stor del av den svenska förvaltningskulturen samt att regelkonstruktionen tydliggör konflikter mellan olika mål, principer och perspektiv. Ett motsatsförhållande uppstår mellan å ena sidan behovet av att Sverige kan garantera en viss miljö kvalitet, och å andra sidan den svenska decentraliseringen av makt till lokal nivå (t.ex. till kommuner). Detta leder till att miljö- och hälsoskyddsintressen, enligt utredningen, ställs mot ekonomiska förhållanden och andra samhällsintressen, vilket blir särskilt tydligt i plansammanhang. Förtätningen av bebyggda områden kan förvisso, å ena sidan gynna en utbyggd kollektivtrafik men kan å den andra också medföra ökad trafik på vissa trafikleder. En utspridd bebyggelse riskerar emellertid att generera mer biltrafik. Ett tydligt motsatsförhållande som lyfts fram är också det individuella perspektivet respektive det generella perspektivet. Bedömningar som i det stora perspektivet kan förefalla ge små konsekvenser ur ett enskilt perspektiv kan i verkligheten få mycket stora proportioner.

# 24. ENSKILDAS MÖJLIGHETER ATT AGERA

Ett problem med den svenska implementeringen av unionsrättsliga miljö kvalitetskrav ligger i att svensk rätt inte skiljer mellan miljö kvalitetskrav som ställs i syfte att skydda människors hälsa och andra miljö kvalitetskrav. När det gäller krav som ställs i syfte att skydda människors hälsa har EU-domstolen tydligt uttalat att enskilda måste ha möjlighet att hävda sina rättigheter. Enskilda måste kunna känna till den fulla vidden av sina rättigheter och kunna åberopa dem inför nationella domstolar. Det handlar inte endast om möjligheten till överklagande utan om tillgången till effektiva rättsmedel. Unionsrätten ställer vissa krav på medlemsstaternas processrättsliga bestämmelser, trots att unionen inte har någon generell lagstiftningskompetens på området (medlemsstaterna har processuell autonomi). Om enskilda inte kan göra EU-rättsliga anspråk gällande inför nationella domstolar och myndigheter så faller rättigheterna bort.

## 24.1 Klagomål på miljö kvaliteten

Möjligheten för enskilda att få till stånd en prövning är beroende av situationen. Det kan t.ex. handla om att det finns flera industrier i ett område som samtliga har rättskraftiga tillstånd men där normen, som syftar till att skydda människors hälsa, överskrids. Enskilda närboende vill då att villkoren för anläggningarna skärps och de framför önskemål om detta till Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Dessa gör emellertid inte något åt saken.<sup>2299</sup>

I denna situation kan de närboende inte föra en egen, civilrättslig talan mot verksamhetsutövarna eftersom verksamheterna har rättskraftiga tillstånd (jfr. 32 kap. 12 § miljöbalken). Omprövning av tillstånd och villkor enligt balken ska initieras av myndigheterna enligt 24 kap. 7 § miljöbalken. Enskilda kan emellertid begära att t.ex. länsstyrelsen ska sätta igång en omprövningsprocess, som syftar till att skärpa tillståndet och dess villkor, eller att helt återkalla tillståndet. Om myndigheten då beslutar att inte initiera en process (beslut om att påbörja omprövningsförfaranden är i praktiken mycket sällsynta) kan det beslutet överklagas till mark- och miljödomstol och därefter till Mark- och miljööverdomstolen.

I ett tidigare avgörande (MÖD 2000:49) har Miljööverdomstolen anlagt synsättet att behovet av omprövning är en fråga som miljömyndigheterna exklusivt råder över och dylik "passivitetstalan" från enskilda har inte accepterats. I ett mål från 2011 blev emellertid utgången en annan. En enskild person hade yrkat att ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle återkallas enligt 24 kap. 3 § miljöbalken. Talan hade avvisats i miljödomstolen och sedan överklagats. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade först att frågan om överklagbarhet av beslut av detta slag inte uttryckligen har författningsreglerats. Inte heller gav förarbetena till miljöbalken någon vägledning. Domstolen fortsatte enligt följande.

En allmän förvaltningsrättslig princip är emellertid att enskild har rätt till domstolsprövning av förvaltningsmyndighets beslut om den enskilde är berörd och om beslutet

---

2299 Exemplet är hämtat från Michanek och Zetterberg (2012), s. 173.

har gått honom eller henne emot. I avsaknad av uttrycklig särreglering gäller principen i här aktuell situation. En sådan tillämpning korresponderar även med de rättigheter som enskilda har tillförsäkrats genom Sveriges internationella åtaganden. Det sagda innebär att om en enskild är berörd och beslutet har gått denne emot, har han eller hon rätt att överklaga ett beslut av en myndighet att inte ansöka om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. miljöbalken.<sup>2300</sup>

De internationella åtaganden som Mark- och miljööverdomstolen hänvisar till handlar antagligen om Århuskonventionen som såväl Sverige som EU är parter till.<sup>2301</sup> Århuskonventionens artikel 9(3) innebär en rätt för berörda att få *underlåtenheter* (i detta fall att myndigheterna inte ingriper när miljö kvalitetsnormen överskrids) *som strider mot den nationella miljölagstiftningen* (myndigheterna är skyldiga att utöva effektiv tillsyn enligt 26 kap. 1 § miljöbalken) *prövade av domstol eller i administrativ ordning*. Utgångspunkten i EU-rätten är att medlemsstaterna har processuell autonomi. De ska alltså själva utforma de processuella reglerna för landet. Emellertid innebär lojalitetsförpliktelsen i kombination med effektivitetsprincipen att EU-rätten ska kunna genomföras effektivt i medlemsstaterna. En medlemsstat får alltså inte ha ett rättsläge där det saknas möjligheter för en enskild att hävda de rättigheter som följer av EU-rätten.

Om det inte handlar om tillståndsprövade verksamheter eller om klagomålen rör sådant som inte omfattas av tillståndets rättskraft faller verksamheten under myndigheternas tillsyn. Om myndigheter inte tillsynar i tillräcklig omfattning kan enskilda klaga och kräva tillsynsåtgärder. I och med möjligheten att överklaga en tillsynsmyndighets beslut att inte vidta tillsynsåtgärder finns en möjlighet att få till stånd en rättslig prövning. Klagorätten är emellertid begränsad enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223). Beslutet måste angå anmälaren och dessutom ha gått denne emot (förutsatt att beslutet går att överklaga<sup>2302</sup>).

Allmänt sett brukar det för klagorätt krävas att beslutet antingen påverkar personens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Verkningsarna kan ligga på det rättsliga planet eller vara av faktisk natur, t.ex. gälla en störning för en närboende. Som regel förutsätts för klagorätt att beslutets effekt drabbar klaganden direkt. Det räcker normalt inte med indirekta verkningar för t.ex. en närstående och det ska vara frågan om negativa verkningar (beslutet måste ha gått klaganden emot).<sup>2303</sup> Anmälaren i ett ärende, dvs. den som fäst en myndighets uppmärksamhet vid något och eventuellt begärt att myndigheten ska ingripa, är inte av den anledningen behörig att överklaga ett beslut som fattas på grund av anmälan.<sup>2304</sup> Emellertid kan anmälaren ha klagorätt i någon annan egenskap, t.ex. som närboende. Rättspraxis innehåller många fall där närboende

2300 Se MÖD 2011:46. Jämför författningsförslaget i SOU 2005:113, s.169.

2301 Århuskonventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av Europeiska gemenskapen.

2302 För att vara överklagbart gäller bland annat att aktuell myndighetsåtgärd måste kunna räknas som ett beslut. För att räknas som ett beslut måste åtgärden ha karaktären av *ett uttalande som består vid tiden för prövningen av överklagandet*. Prövningen kan annars inte resultera i att "beslutet" ändras eller upphävs, något som ju är syftet med överklagande. Ett beslut om att inte vidta någon tillsynsåtgärd är i princip alltid överklagbart.

2303 Hellners och Malmqvist (2010) kommentaren till 22 §.

2304 Ett exempel är att den som begärt ett ingripande enligt hälsoskyddslagen mot buller vid överflygningar med militära flygplan inte ansågs ha rätt att överklaga ett beslut av Generalläkaren, enligt vilket bullret inte utgjorde sanitär olägenhet (Se regeringens beslut den 20 maj 1998, dnr S1998/920).

getts klagorätt,<sup>2305</sup> men också ett antal där klagorätt inte medgetts personer som ansett sig berörda.<sup>2306</sup> Om en privatperson upplever att en miljö kvalitetsnorm som syftar till att skydda människors hälsa inte följs och fäster tillsynsmyndighetens uppmärksamhet på detta men denna beslutar att inte vidta åtgärder, skulle klagorätt antagligen föreligga om personen ifråga bor i området – särskilt mot bakgrund av det ovan redovisade målet från Mark- och miljööverdomstolen.

Frågan är också hur situationen ska hanteras om anledningen till att miljö kvalitetsnormen inte följs inte kan härledas till en viss aktörs agerande och det därför inte finns någon att vända sig mot med ett tillsynsföreläggande. Orsaken till överskridandet kan t.ex. vara biltrafiken längs en gata. En privatpersons möjlighet att på rättslig väg få till stånd en förändring av situationen är då antagligen mycket liten utanför de politiska vägarna. Möjligheten att ställa krav på behöriga myndigheter att agera togs upp av EU-domstolen i målet *Janecek*<sup>2307</sup>, se nedan.

## 24.2 Ställa krav på behöriga myndigheter att agera

EU-domstolen konstaterade i *Janecek* att medlemsstaterna i luftkvalitetsdirektivet åläggs en klar skyldighet att upprätta handlingsplaner, bland annat när det finns en risk för att gränsvärden överskrids. Om det finns risk för att gränsvärden eller tröskelvärden till skydd för människors hälsa överskrids, så har enskilda som är omedelbart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan. Fysiska och juridiska personer som omedelbart berörs av en risk för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids har alltså rätt, i förevarande fall genom att vända sig till behöriga domstolar, att kräva att berörda myndigheter upprättar en handlingsplan från den tidpunkt då en sådan risk föreligger.

I SOU 2005:113 föreslogs ökade möjligheter för enskilda att överklaga vissa beslut gällande åtgärdsprogram. Förslaget syftade till att säkerställa möjligheten för enskilda att kunna agera rättsligt för att tillförsäkra sig den miljö kvaliteten som direktiv anger, när det gäller hälsorelaterade miljökrav.<sup>2308</sup> När det gäller vem som bör kunna överklaga ett åtgärdsprogram föreslog utredaren att berörda enskilda, myndigheter och kommuner, samt sådana miljöorganisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken, bör kunna överklaga åtgärdsprogram; enskilda och organisationer dock endast om de deltagit skriftligen i den samrådsprocess som föregått beslutet (jfr möjligheterna enligt PBL att klaga på beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser).<sup>2309</sup>

2305 Se t.ex. RÅ 1963 Jo 4 (närboende fick överklaga beslut i ärende om ingripande mot ägaren till en tjutande hund), RÅ 1980 2:13 (hälsovårdsnämnds beslut att tillåta etablering av en gödsvinsanläggning fick överklagas av närboende), och RÅ 1994 ref. 82 (länsstyrelsens beslut att begränsa serveringstillståndet för en restaurang fick överklagas av en närboende bostadsrättshavare som ansåg att begränsningen var otillräcklig. Regeringsrätten hänvisade till att hänsynen till närboende var ett i lagstiftningen förutsatt prövningskriterium och till att klaganden bodde i närheten av "störningskällan").

2306 Se t.ex. RÅ 1997 ref. 38 (yrkesfiskare fick inte överklaga ett beslut av Koncessionsnämnden för miljöskydd att tillåta utsläpp i Väneren från en industrianläggning).

2307 Mål C-237/07 *Dieter Janecek mot Freistaat Bayern*.

2308 SOU 2005:113, s. 181 f.

2309 SOU 2005:113, s. 181.

# REFERENSER

## Litteratur

- af Klintberg, L. (1995), *Om byggande i vatten enligt 2,3 och 5 kap. vattenlagen; lagtext med kommentar och sakregister* (Norstedt: 1955).
- Andrews, A. (2014) *The Clean Air Handbook A practical guide to EU air quality law* (Client Earth:2014)
- Backes, C.W., T van Nieuwerbrugh, R.B.A. Koelemeijer (2005), "Transformation of the first daughter directive on air quality in several EU member states and its application in practice," [2005] *EELR*, 157-164.
- Backes, C. och M. van Rijswijk (2013), "Effective environmental protection: Towards a better understanding of environmental quality standards in environmental legislation", i: L. Gipperth och C. Zetterberg (eds); *Miljörättsliga perspektiv och tankevändor Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek* (Iustus förlag: 2013).
- Barents, R. (2004), *The Autonomy of Community Law* (Kluwer Law International: 2004).
- Barnes, R. och D. Metcalfe (2010), "The Marine Strategy Framework Directive", *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (2010) pp. 81–91.
- Baumol och Oates (1988), *The Theory of Environmental Policy* (Cambridge University Press: 1988).
- Bengoetxea, J. (1993), *The Legal Reasoning of the European Court of Justice* (Clarendon Press: 1993).
- Bengtsson, A. (2007), *Bygglov och miljö kvalitetsnormer* (JP Infonet: 2007-09-12).
- Bengtsson, B. (1992), *Speciell fastighetsrätt* (Iustus förlag:1992).
- Bengtsson, B., U. Bjällås, S. Rubenson och R. Strömberg (2013), *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo).
- Berglund, B., T. Lindvall och D.H. Schwela (1999), *Guidelines for community noise*; (WHO: 1999) <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf>
- Bergström C. F. och J. Hettne (2014), *Introduktion till EU-rätten* (Lund: 2014).
- Bernitz, U. (2006), *Finna rätt*, (Norstedts juridik: 2006).
- Bernitz, U. (2008), "EG-rättens krav på svensk processordning" i: *Festskrift för Lars Heuman* (Jure: 2008).
- Bertrama, C., T. Dworak, S. Görlitz, E. Interwies och K. Rehdanz (2013), "Cost-benefit analysis in the context of the EU Marine Strategy Framework Directive: The case of Germany", *Marine Policy*, In Press, Corrected Proof, Available [online] 6 August 2013.
- Bjällås, U. och M. Fröberg (2013), *Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt?* Rapport av den 29 maj 2013.
- Björkman, U. (2009) *Åtgärdsprogramms styrande effekt med hänsyn till regeringsformen*, Utredningsrapport, (Naturvårdsverket: 2009).

- Boeve, M.N. och van den Broek, G.M. (2012) *The Programmatic Approach; a Flexible and Complex Tool to Achieve Environmental Quality Standards*, *Utrecht Law Review*, Volume 8, Issue 3, November 2012, [online] Volume 8, Issue 3, November 2012.
- Bosselmann, K. (2008), *The principle of sustainability Transforming Law and Governance* (Ashgate: 2008).
- Burman, L., B. Lövenheim, C. Johansson och M. Brydolf (2012), *Beräkningar av kvävedioxid i Stockholms- och Uppsala län inför ansökan om tidsfrist för att klara EU:s gränsvärde*, LVF 2012:8.
- Brülde, B. och J. Sandberg (2012), *Hur bör vi handla? Filosofiska tankar om rättvisemärkt, vegetariskt & ekologiskt* (Thales: 2012).
- Bugge, H.C. (2009), *The polluter pays principle: dilemmas of justice in national and international contexts*, (Cambridge: 2009).
- Chalmers, D. et al. (2006), *European Union Law* (Cambridge: 2006).
- Chave, P.A. (2001), *The EU Water Framework Directive an introduction* (IWA Publishing: 2001).
- Christensen, J. (2011), *Planbestämmelser för dagvattenhantering* (Uppsala: 2011), [online]: <http://www.oxunda.com/files/contentFiles/Planbest%C3%A4mmelser%20f%C3%B6r%20dagvatten.%20Ekologan%20Milj%C3%B6juridik%20AB%202011.pdf>
- Christensen, J. (2013), "Dagvattenreglering – ett grumligt område", i: L. Gipperth och C. Zetterberg; *Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek* (Iustus förlag: 2013).
- Claussen et al. (2011), *Common Understanding of (Initial) Assessment, Determination of Good Environmental Status (GES) and Establishment of Environmental Targets (Art. 8, 9 & 10 MSFD) Status: Version 6 – 22 November 2011*.
- Cramér, P. (1998), *Neutralitet och europeisk integration* (Norstedts Juridik:1998).
- Cross, E (1992), *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: a Framework for Analysis* CMLRev. 447.
- Dalhammar, C. (2008), *Miljömålen och miljöbalken Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljö kvalitetsmål*, IIIEE Report 2008:1.
- Darpö, J. (2010) *Rätt tillstånd för miljön: Om tillståndet som miljörettsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav*, Rapport: 2010, [online] <http://ljandarpö.se/rapporter.asp>
- Darpö, J. (2012), *EU-rätten och den processuella autonomin på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtighetsförklaringar och mötet med europarätten*, (2012) NMT 2012:2.
- Darpö, J. (2013a), *Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning. Del 1: Svensk rättspraxis kring talerätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen*. ERT 2013.
- Darpö, J. (2013b), *Allmänna och enskilda intressen. Om prövningens omfattning vid överklagande av detaljplaner* InfoTorg Juridik-Rättsbanken, (2013-10-09).
- Darpö, J. (2014), *Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis*. InfoTorgJuridik 2014-03-05.
- Decleris, M. (2000), *The Law of Sustainable Development. General Principles, a report produced for the European Commission* (European Commission: 2000).
- De Sadeleer, N. (2002), *Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules* (Oxford University Press: 2002).

- De Santo, E.M. (2010), "Whose science? Precaution and power-play in European marine environmental decision-making Marine Policy", Volume 34, Issue 3, May 2010, Pages 414–420.
- Dhondt, N. (2003), *Integration of Environmental Protection into other EC Policies; Legal Theory and Practice* (Europa Law Publishing :2003).
- Didón m. fl. (2012) *Plan- och bygglagen* (Zeteo, 1 juli 2012).
- Didón m. fl. (2014) *Plan- och bygglagen* (Zeteo, 1 juli 2014).
- Dotinga, H. och A. Trouwborst (2011), *The Marine Strategy Framework Directive: What does it add to other instruments of relevance for biodiversity conservation in the North Sea?* Tilburg Sustainability Center (TSC), (Tilburg Law School: 2011).
- Due, O. (1999), "Understanding the reasoning of the Court of Justice" i G.C. Rodriguez Iglesias (red); *Mélanges en homage à Fernand Schockweiler* (Nomos Verlagsgesellschaft: 1999).
- Dworkin, R. (1978), *Taking Rights Seriously* (Harvard University Press: 1978).
- Ebbesson, J (2010), "The rule of law in governance of complex socio-ecological changes", *Global Environmental Change* 20 2010 (414-422).
- Ekelund Entson, M. och L. Gipperth (2010), *Mot samma mål?: Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien*, (Juridiska institutionen vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet: 2010).
- Esselström, J., F. Everbrand, M. Renberg, M. Andersson och B. Lagerdahl (2013), *Sammanställning av myndigheternas och kommunernas återrapporering för 2012 av åtgärdsprogrammet*, (Vattenmyndigheterna i samverkan: 2013-06-14).
- Gammeltoft, P. (2012), 'General Overview of the Marine Strategy Framework Directive', 2012 Marine Targets: European Marine Strategy and Issues in the High Seas, tillgänglig [online]: [http://www.ifremer.fr/2012MarineTargets/pages\\_accueil/European\\_Marine\\_Strategy.html#europe\\_1](http://www.ifremer.fr/2012MarineTargets/pages_accueil/European_Marine_Strategy.html#europe_1).
- Gipperth, L. (1999), *Miljö kvalitetsnormer, en rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål* (Repro Ekonomikum: 1999).
- Gipperth, L. (2002), "Ramdirektivet för vatten- ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser" i Basse, E.M. m.fl. (red); *Fågelperspektiv på rättsordningen: Vänbok till Staffan Westerlund* (Iustus förlag: 2002)
- Gipperth, L. och H. Pleijel (2008), *Har miljö kvalitetsnormer förbättrat utombusluften?* Naturvårdsverkets rapport 5915, december 2008.
- Grennfelt, P. och H. Pleijel (2007), "Air pollution- a European perspectiv" samt "European air pollution – the historic legacy" båda i H. Pleijel (ed); *Transboundary Air Pollution, Scientific Understanding and Environmental Policy in Europe*, Studentlitteratur (2007).
- Hadroušek, D. (2012), "Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective" *JEEPL* 9.3-4 (2012).
- Halfwerk, W., L.J.M. Holleman, C.M. Lessells och H. Slabbekoorn (2011), "Negative impact of traffic noise on avian reproductive success", *Journal of Applied Ecology* 48:210–219).
- Hansen, C.H (2001), *Fundamentals of Acoustics* World Health Organisation Special Report S64
- Hedemann-Robinson, M. (2007), *Enforcement of European Union Environmental Law*, (Routledge: 2007).
- Helldin, J-O. (2013), *Trafikbuller i värdefulla naturmiljöer II – slutrapport* (Centrum för biologisk mångfald: 2013).



- Hellners, T. och B. Malmqvist (2010), *Förvaltningslagen Med kommentarer* (Zeteeo 31 maj 2010).
- Heslenfeld, P. och L. Enserink (2008), "OSPAR ecological quality objectives: the utility of health indicators for the North Sea" *ICES J Mar Sci*, 65 (2008), pp. 1392–1397.
- Hettne, J. och I. Otken Eriksson (2011, red.) *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2u (Norstedts Juridik: 2011).
- Hettne, J. och J. Reichel (2012), *Att göra rätt och i tid Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* (Sieps 2012:4).
- Holmgren, K., A. Kinnerbäck, S. Pakkasmaa, B. Bergquist, och U. Beier (2007), *Bedömningsgrunder för fiskfaunans status sjöar – utveckling och tillämpning av EQR8*. Fiskeriverket Informerar 2007:3.
- Howarth, W. (2006), "The progression towards ecological quality standards", *Journal of Environmental Law*, 2006, volym 18, nummer 1, 3-35.
- Hydén, H. (1994), "Miljöetik och miljörätt" i U. Svedin (ed) *Miljöetik - för ett samhälle på människans och naturens villkor*, rapport 94:2, (Forskningsrådsnämnden: 1994).
- Illies, J. (1978), *Limnofauna Europaea* (Gustav Fisher Verlag, Stuttgart: 1978).
- Jans, J.H. och H.D. Vedder (2011), *European Environmental Law* (Groningen: 2011).
- Johnson, R.K., M. Lindgarth och J. Carstensen (2013), *Establishing reference conditions and setting class boundaries*, WATERS Report no. 2013:2.
- Josefsson, H. och L. Baaner (2011), "The Water Framework Directive – A Directive for the Twenty-First Century?" i *Journal of Environmental Law* 23:3 (2011).
- Kant, I. (1997), *Grundläggning av sedernas metafysik* (Daidalos: 1997).
- Klingberg, J., Engardt, M., Uddling, J., Karlsson, P.E. & Pleijel, H. (2010), *Ozone risk for vegetation in the future climate of Europe based on stomatal ozone uptake calculations*. Tellus A [online]: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1600-0870.2010.00465.x/abstract>
- Kruse, J. (2010), *Rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljökvalitetsnormer för vatten – genomförande av ett uppdrag från Naturvårdsverket*, Dnr 537-12758-09, 2010-03-17.
- Kruse, J. (2012), *PM om forskningsbehov avseende miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i svensk vattenförvaltning* (promemoria av den 2010-12-22).
- Krämer, L. (2011), *EU Environmental Law* (Sweet & Maxwell: 2011).
- Landström, U. et al. (1997), *Störande buller Kunskapsöversikt för kriteriedokumentation* (Arbetslivsinstitutet, 1997:27).
- Langlet, D och S. Mahmoudi (2011), *EU:s miljörätt* (Norstedts Juridik: 2011).
- Lanz, K. och S. Scheuer (2001), *EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive* (European Environment Bureau: 2001).
- Lerman, P. och A. Hedlund (2013), *Miljökvalitetsnormer om luft i planering och rättstillämpning*. Länsstyrelserna, Rapport nr: 2013:12.
- Lindblom, P-H. (2002), *Miljöprocess del II*, (Iustus förlag: 2002).
- Lindqvist, I. (2013), "Privilegiebrev och urminnes hävd – Vilken ställning har de enligt miljöbalken?", *Nordic Environmental Law Journal* (2013:1).
- Linné, P. (2012), Ships, air pollution and climate change – some reflections on recent legal developments in the Marine Environment Protection Committee, *Marius nr 414* (2012).

- Ljungman, S. (1943) *Om skada och olägenhet från grannfastighet. Ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling* (Almqvist & Wiksell: 1943).
- Markus, T., S. Schlacke, och N. Maier, Nina (2011), *Legal Implementation of Integrated Ocean Policies: The EU's Marine Strategy Framework Directive*; *The International Journal of Maritime and Coastal Law* 26 (2011), pp. 59-90.
- Mee, L., R.L. Jefferson, D. Laffoley, och M. Elliot (2008), "How good is good? Human values and Europe's proposed Marine Strategy Directive", *Marine Pollution Bulletin* 56, 2008, pp. 187–204.
- Michanek, G. (2002), "Att väga säkert och vikten av att säkra" i Basse, E.M. m.fl. (red); *Fågelperspektiv på rättsordningen: Vänbok till Staffan Westerlund* (Iustus förlag: 2002).
- Michanek, G. (2003), Utvecklingen av miljöretten i Sverige i Michanek och Björkman (red.) *Miljöretten i förändring – en antologi* (Iustus förlag: 2003).
- Michanek, G. och C. Zetterberg (2011), *Den svenska miljöretten* (Iustus förlag: 2011).
- Moss, T. (2004), "The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive" *Land Use Policy*, Volume 21, Issue 1, January 2004.
- Nerep, H. och W. Warnling-Nerep (2010) *Myndighet och marknad*, (Norstedts: 2010).
- Nilsson, C., R. Jansson och U. Zinko (1997), Long-Term Responses of River-Margin vegetation to Water-Level regulation. *Science* 276:798-800, 1997.
- Olsen Lundh, C. (2014), "Tvenne gånger tvenne ruttna gärdesgårdar", *Nordic Environmental Law Journal* (2014:1).
- Pleijel, H., et al. (1998), *Synliga skador av ozon på grödor* (SLU: 1998).
- Pleijel, H. Och H. Danielsson (2009), Yield dilution of grain Zn in wheat grown in open-top chamber experiments with elevated CO<sub>2</sub> and O<sub>3</sub> exposure. *Journal of Cereal Science* 50, 2009.
- Rockström, J., och W. Steffen, et al. (2009) A safe operating space for humanity. *Nature* 461 (7263):472-475.
- Rubenson, S. (2012), *Frågan om vattenkraft och urminnes hävd fortfarande olöst – men kanske ett begränsat problem – Expertanalys av Stefan Rubenson* (JP Infonet: 2012-08-14) [online]: <http://www.jpinfo.net/se/dokument/Analyser-och-referat/1150330/Fragan-om-vattenkraft-och-urminnes-havd-fortfarande-olost--men-kanske-ett-begransat-problem--Exper?id=13190&search=M%C3%96D%202012:26#>.
- Rudberg, P. M. (2011), *Constant Concessions Under Changing Circumstances: the Water and Renewable Energy Directives and Hydropower in Sweden* (Stockholm Environment Institute, Project Report: 2011).
- Salomon, M. (2006), "The European commission proposal for a Marine Strategy: lacking substance" *Marine Pollution Bulletin*, 52 (2006), pp. 1328–1329.
- Sands, P. (1995), *Principles of international environmental law* (Manchester University Press: 1995).
- Schütze, R. (2012), *European Constitutional Law* (Cambridge: 2012).
- Slabbekoorn, H. och M. Peet (2003), "Birds sing at a higher pitch in urban noise", *Nature* 424:267.
- Slabbekoorn, H. och A. den Boer-Visser (2006), "Cities change the songs of birds", *Current Biology* 16:2326–2331.
- Strömberg, R (2014), Urminnes hävd och vattenretten – några synpunkter *Nordisk Miljörettslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal* 2014:2.

Sundblad, E.-L., L. Gipperth, A. Grimvall och A. Morf (2012), *Social analys- en havsrelaterad samhällsanalys, underlagsrapport för Sveriges inledande bedömning i havsmiljöförordningen* (Havsmiljöinstitutets rapport nr 2012:1).

Tamm, D. (1996), *Romersk rätt och europeisk rättsutveckling* (Thomson fakta: 1996).

Tietenberg, T. (1980), "Transferable discharge permits and the control of stationary source air pollution: a survey and synthesis", *Land Economics*, 56:391-416.

Tietenberg, T. (2002), "The Tradable Permits Approach to Protecting the Commons: What Have We Learned?" FEEM Working Paper No. 36.2002. [online]:

SSRN: <http://ssrn.com/abstract=315500> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.315500>

Uitenboogaart, Y., J.J.H. van Kempen, M.A. Wiering M A och H.F.M. van Rijswijk (ed.) (2009), *Dealing with Complexity and Policy Discretion – A comparison of the Implementation Process of the European Water Framework Directive in Five Member States* (Den Haag, Sdu Uitgevers: 2009).

van Kempen, J. (2012), "Countering the obscurity of obligations in European Environmental Law, illustrated by an analysis of article 4 of the European water framework directive" 24(3) *Journal of Environmental Law*, 499.

van Kempen, J. (2012), Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law: An Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive, *J Environmental Law* (2012) 24(3): 499-533.

Van Rijswijk, H.F.M.W. och E.M. Vogelesang-Stoute, E.M. (2008), "The Influence of Environmental Quality Standards and the River Basin Approach taken in the Water Framework Directive on the Authorisation of Plant Protection Products" *European Energy & Environmental Law Review* (17)2, 2008, pp. 78-89

Westerlund, S. (1987), *Miljörättsliga grundfrågor* (Tapir: 1987).

Westerlund S. (2003), *Miljörättsliga grundfrågor 2.0* (Institutet för miljö rätt :2003).

Westerlund, S. (2004), *Det svenska miljörättsliga underskottet – en undersökning av påstådd och reell svensk miljöpolitik i belysning av svensk miljölagstiftnings kvalitet*, IMIR Institutet för miljö rätt (2004). [online] <http://www.imir.com/pdf-filer/u-skott.pdf>

Westerlund, S. (2009), *GML En generisk miljölag* [online]: senast besökt 2012-04-15.

Wittgren, H-B, R. Castensson, L. Gipperth, A. Joelsson, L. Jonasson, A. Pettersson, R. Thunvik, och G. Torstensson (2005) "An Actor Game on Implementation of Environmental Quality Standards for Nitrogen in a Swedish Agricultural Catchment," *Ambio* Vol. 34, 2005, No. 3.

Wood, W.E. och S.M. Yezzerinac (2006), "Song sparrow (*Melospiza melodia*) song varies with urban noise", *The Auk* 123:650-659 .

Zampoukas, N., H. Piha, E. Bigagli, N. Hoepffner, G. Hanke, och A. C. Cardoso (2013), Marine monitoring in the European Union: How to fulfill the requirements for the marine strategy framework directive in an efficient and integrated way *Marine Policy*, Volume 39, May 2013, Pages 349–351.

Zetterquist, O. (2004), *Suveränt fördrag eller postsuverän konstitution?* (Sieps: 2004).

Åhman, K. (2006), "Företagen och förvaltningen – ett konstitutionellt perspektiv på förekomsten av tillstånd i viss lagstiftning" i L. Marcusson (red); *God förvaltning – ideal och praktik* (Iustus förlag: 2006).

Öberg, U. (2000) "Några anteckningar om användningen av förarbeten inom gemenskapsrätten" *JT* 2000-01:2, s. 492.

## Offentligt tryck

Dir. 2010:113 Utredningsdirektiv; Reglering av industriutsläpp, beslut vid regeringssammanträde den 21 oktober 2010.

Proposition 1985/86:1 *med förslag till ny plan- och bygglag.*

Proposition 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter.*

Proposition. 1993/94:215 *Handlingsplan mot buller.*

Proposition 1993/94:111 *Med sikte på hållbar utveckling: Genomförande av besluten vid FN:s konferens om miljö och utveckling – UNCED.*

Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1.

Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2.

Proposition 2000/01: 130 *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier.*

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

Proposition 2004/05:150 *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag.*

Proposition 2006/07:122 *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag.*

Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål - miljömålssystemets struktur och organisation.*

Proposition 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.*

Proposition 2012/13:25 *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.*

Proposition 2013/14:126 *En enklare planprocess.*

Proposition 2013/14:128 *Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.*

SOU 2002:105 *Vattenadministration.*

SOU 2002:107 *Bestämmelser om miljö kvalitet - Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige.*

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

SOU 2005:113 *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer.*

SOU 2009:42 *Vattenverksamhet.*

SOU 2010:46 *Utländsk näringsverksamhet i Sverige.*

SOU 2011:86 *Bättre miljö – minskade utsläpp.*

SOU 2013:69 *Ny tid ny prövning - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.*

SOU 2014:35 *I vått och torrt.*

SOU 2014:50 *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten.*

## Allmänna råd, vägledningar, rapporter, pressmeddelanden m.m.

ASCOBANS, *Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas* (1992, tillägg 2003).

Boverket (2006), *Miljö kvalitetsnormer i fysisk planering En orientering för handläggare.*

Boverket (2008:1), Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen*.

Boverket (2009:1), Boverkets allmänna råd om flygbuller i planeringen).

Bullentin EC 1972, No 10, *The First Summit Conference of the Enlarged Community*.

Den svenska miljömålportalen, God bebyggd miljö. <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/15-God-bebyggd-miljo/> senast besökt den 6 januari 2015.

EEA 2012, Environmental Terminology and Discovery Service (ETDS) [online]: [http://glossary.eea.europa.eu/terminology/concept\\_html?term=sustainable%20use](http://glossary.eea.europa.eu/terminology/concept_html?term=sustainable%20use)

Europeiska miljöbyrån, Good practice guide on quiet areas (EEA).

Fiskeriverket och Kammarkollegiet, *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor*, Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS.

Göta älvs vattenvårdsförbunds hemsida, besökt den 22 juli 2013 [on line]: <http://www.gotaalvvvf.org/resultat/begreppsforklaringar/fargtal.4.271d6b7512e53cf0cf98000886.html>

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:19, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 1: Inledande bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: Inledande bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*

Havs- och vattenmyndigheten, *Remissammanställning av God havsmiljö 2020. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift*, 2012-07-12, dnr 783-12

Helsingborgs stad, Åtgärdsprogram Buller 2014-2018.

Kammarkollegiet och Fiskeriverket (2012), *Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag Publicerad 2012-02-07*

Kommissionen (2007), *Förenkling av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) – kommission vill förbättra systemet med tvärvillkor*, AGRI Newsletter (2007/01).

Kommissionen (2008), Communication of the Commission to the Council and the European Parliament, *The Role of the CFP in Implementing an Ecosystem Approach to Marine Management*, , 11 April 2008, COM(2008) 187.

Kommissionen (2009), Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 20, *Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives*.

Kommissionen (2010) Kommissionens beslut av den 1 september 2010 om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten, (2010/477/EU).

Kommissionen (2011), Kommissionens pressmeddelande IP/11/1264, den 27 oktober 2011: *Kommissionen ber Belgien, Danmark, Finland och Sverige täcka kostnaderna för alla vattentjänster*.

Kommissionen (2011), Commission staff workin paper: *Relationship between the initial assessment of marine waters and the criteria for good environmental status*, SEC(2011) 1255 final.

Kommissionen (2011), Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet om omgivningsbuller i enlighet med artikel 11 i direktiv 2002/49/EG (KOM/2011/0321 slutlig).

Kommissionen (2012), Conlan et al., *Best practices for Short term action plans* (AEA reference: ED56654 - Issue Number 2).

Kommissionen (2012) Kommissionens pressmeddelande IP/12/536, den 31 maj 2012, *Commission refers Germany to Court over incomplete cost recovery for water services.*

Kommissionen (2012), Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) {COM(2012) 670 final}, SWD (2012) 379 final, Member State: Sweden.

Kommissionen (2013) Kommissionens pressmeddelande IP/13/145, den 21 februari 2013, *Kommissionen vill bötfälla Sverige i EU-domstolen för industrianläggningar utan miljötillstånd.*

Länsstyrelsen i Stockholm (2005) *Miljö kvalitetsnormer för luft. En vägledning för detaljplaneläggning med hänsyn till luftkvalitet.*

Länsstyrelserna (2006), *Handlingsplan för etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden. Kustlänsstyrelsernas gemensamma redovisning av regeringsuppdrag 47 enligt regleringsbrev 2006.*

Miljödepartementet (2013), *Så blev vår luft renare - En skrift med lösningar på problemen med luftkvaliteten* M2013\_05 (15 april 2013).

NFS 2004:15 Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från byggplatser.

Naturvårdsverket, *Att identifiera och förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord.* Sammandrag från vägledningsdokument nr 4

Naturvårdsverket, *Grön infrastruktur* (2012) tillgänglig online, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2012/gron-infrastruktur/gron-infrastruktur-lag.pdf>

Naturvårdsverkets faktablad nr 8323 (april 2008), *Skyddade områden enligt Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*

Naturvårdsverket, handbok 2007:3.

Naturvårdsverket, handbok 2007:4, *Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon* En handbok om hur kvalitetskrav i ytvattenförekomster kan bestämmas och följas upp.

Naturvårdsverket, handbok 2007:4, *Bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag.*

Naturvårdsverket, handbok 2011:1, *Luftguiden Handbok om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.*

Naturvårdsverket, handbok 2014:1, *Luftguiden.*

Naturvårdsverkets rapport 5439-2, *Ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer. Förslag till mått, mätetal och inventeringsmetod*, delrapport. (2003).

Naturvårdsverket (2007) rapport 5782, *Ekosystemansatsen - en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser.*

Naturvårdsverket (2008) rapport 5882, *Miljö kvalitetsnormer för arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren.*

Naturvårdsverket (2008), rapport 5884, *Förslag till ny förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. Genomförande av dir 2008/50/EG samt MIKSA-förslaget.*

Naturvårdsverket (2009), rapport 5973, *Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.*

Naturvårdsverket (2011), *Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbete*, 2011-04-29.

Naturvårdsverket (2010), yttrande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk m.m, Kramfors kommun 2010-07-02, Dnr 526-6044-09.

Naturvårdsverkets hemsida (vägledningarna ämnesvis), senast besökt 2013-07-31, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/Miljokvalitetsnormer-for-kvavedioxid-och-kvaveoxider-i-utomhusluft/>

Naturvårdsverket, Buller från flygtrafik och flygplatser, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-flyg/>

Naturvårdsverket, Buller från byggarbetsplatser, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-byggplatser/>

Naturvårdsverket, Buller från industrier, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-industrier/>

Naturvårdsverket; Buller från motor- och bilprovingsbanor; <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-motorbanor/>

Naturvårdsverket, Buller från skjutbanor och skjutfält, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-skjutbanor-och-skjutfalt/>

Naturvårdsverket, Buller från vindkraft, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-vindkraft/> senast besökt den 6 januari 2015.

Naturvårdsverket, Riktvärden för ljud från vindkraft, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-vindkraft/buller-vindkraft-riktvarden/>

Naturvårdsverket, *Utsläpp av PM<sub>2,5</sub> till luft minskar*, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Partiklar-i-luft-PM25/> senast besökt den 2 april 2013.

Naturvårdsverket, Riktvärden för buller från vägar och järnvägar; <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Buller/Buller-fran-vagar-och-jarnvagar/>

Naturvårdsverket, *Årsmedelhalter och exponering av partiklar (PM<sub>2,5</sub>) i urban bakgrund*, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Partiklar-i-luft-PM25-i-urban-bakgrund/> senast besökt den 2 april 2013

Naturvårdsverkets vägledning: *Åtgärdsprogram för luft* <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/Atgardsprogram-for-luft/> senast besökt den 28 december 2014.

Regeringen (2006), svar på Europeiska kommissionens motiverade yttrande angående genomförandet av direktiv 2000/60/EG om upprättande av ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (KOM:s ref. SG-Greffe(2011)DII8383. ärendenummer 2006/4643).

Regeringen (2010/11), skrivelse 2010/11:163, *Insatser för vandrande fisk i sjöar och vattendrag*.

Regeringen (2012), M2011/3820/R, den 15 februari 2012, Miljödepartementets svar på kommissionens skrivelse.

Regeringen (2012), Dnr M2012/1171/Ma, Regeringens beslut av den 26 april 2012 om preciseringar av miljökvalitetsmålen och etappmål i miljömålssystemet.

SGU-rapport 2013:01 Sveriges geologiska undersökning; *Bedömningsgrunder för grundvatten*,

SMHI; *SVAR, Svenskt vattenarkiv*. Faktablad nr 53-2011

Socialstyrelsen (2008), *Buller Höga ljudnivåer och buller inomhus*, 2008-101-4

Stockholms län, *Miljö kvalitetsnormer för vatten. En vägledning för fysisk planering i Stockholms län*, maj 2011.

[http://miljobarometern.stockholm.se/content/docs/vp/overgripande/miljokvalitetsnormer\\_for\\_vatten\\_fysisk\\_planering.pdf](http://miljobarometern.stockholm.se/content/docs/vp/overgripande/miljokvalitetsnormer_for_vatten_fysisk_planering.pdf)

Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund, LVF 2012:8, *Beräkningar av kvävedioxid inför ansökan om tidsfrist för att klara EU:s gränsvärde*.

Stockholms stad, Åtgärdsprogram Buller Stockholms stad November 2013.

Sveriges kommuner och Landstings hemsida om planering, infrastruktur och buller;

<http://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/luftbuller/buller.2650.html> senast besökt den 15 januari 2015.

Vattenmyndigheten Västerhavet, *Förvaltningsplan för Västerhavets vattendistrikt 2009-2015*, (2010), <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/deltagande-och-dialog/vattenrad/Pages/default.aspx>

Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna, Rapport 2012-05-14, Dnr 537-2113-12, *Behovs- och bristanalys avseende riktlinjer och bedömningsgrunder för statusklassificering, påverkansanalys och riskbedömning i ytvatten*.

Värnamo kommun, *God ljudmiljö. Rapport från projektet Ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer* (Rapport 5709) Värnamo kommuns informationsblad om buller; <http://www.varnamo.se/download/18.18ff2710e077ef56080002211/1359117545275/Lite+mer+om+vad+buller+%C3%A4r.pdf>

Working Group 2.1 – IMPRESS, Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document n.o 3, *Analysis of Pressures and Impacts* (Luxembourg:2003)



# RÄTTSFALLSREGISTER

## Från svenska domstolar

RÅ 1963 Jo 4	532
RÅ 1980 2:13	532
RÅ 1994 ref. 82	532
RÅ 1996 ref. 43	99
RÅ 1997 ref. 38	532
RÅ 1999 not 195	103
RÅ 2004 ref. 8	99
RÅ 2008 not 13	85
Kammarrätten i Stockholms dom i mål 6306-06	92, 175
NJA 1920 s. 191, <i>fråga om dämmningsrätten vid en sedan urminnes tid befintlig damm</i>	376
NJA 2004 s. 421, <i>transporter, följdföretag och utredning med stöd av prøvotidsförordnande</i>	172, 493
NJA 2008 s. 3, <i>fråga om tillstånd för minikraftverk i Ljungaån</i>	236
NJA 2008 s 748, <i>godtagbar MKB är en processförsättning</i>	74, 350, 486
NJA 2010 s. 246, <i>laglighetsprövning förutsätter inte att sökanden har rådighet över vatten</i>	372, 375, 376
Högsta domstolens beslut i mål T 3126-07, <i>redovisning av alternativa utformningar i MKB</i>	73, 74
MÖD 2000:56, <i>omprövning av villkoren för Fredriksfors kraftstation i Rickleån</i>	82, 530
MÖD 2002:8, <i>Håfreström, fullständig prövning av utökad produktion</i>	68
MÖD 2002:9, <i>Ortvikens pappersbruk, , fullständig prövning av utökad produktion</i>	68
MÖD 2002:92, <i>byggande av järnväg, i klagorätsfrågan beakta även driftsskador</i>	79
MÖD 2003:74, <i>ej omprövning av villkor då verksamheten avsevärt skulle försväras</i>	82
MÖD 2003:134, 24:1MB <i>hindrar ej förbud mot utsläpp från enskild avloppsanordning</i>	81, 368, 373
MÖD 2004:29, <i>lokalisering, alternativ och komplettering av MKB</i>	365
MÖD 2005:10, <i>Sydhamnen i Södertälje, elanslutning av fartyg</i>	66, 70, 484
MÖD 2005:11, <i>lagligförklaring av två pirar</i>	372
MÖD 2005:63, <i>föreläggande att vidta bullerdämpande åtgärder</i>	487
MÖD 2006:8, <i>buller från vindkraftpark</i>	77, 497
MÖD 2006:11, <i>inte ställa orimliga krav enligt 2 kap. 7 § MB på verksamhetsutövaren</i>	75
MÖD 2006:28, <i>miljö kvalitetsnormer för kväve i Helsingborgs hamn</i>	77, 170, 171, 348, 427, 524
MÖD 2007:5, <i>Renova, Sävenäs</i>	77, 171, 184, 524
MÖD 2006:53, <i>tillstånd enskilt avlopp, förenlighet med miljömål</i>	77, 104

MÖD 2007: 17, <i>miljöorganisationers rätt att överklaga tillsynsbeslut</i>	184
MÖD 2009:2, <i>begreppen gränsvärde och riktvärde</i>	487
MÖD 2009:9, <i>begreppen gränsvärde och riktvärde</i>	487
MÖD 2009:37, <i>Furudalsdammen</i>	347
MÖD 2009:44, <i>Lagforsen</i>	346
MÖD 2010:9, <i>City-banan</i>	74
MÖD 2010:29, <i>behandling och deponering av avfall i bergrum, lokalisering och BAT</i>	365, 368
MÖD 2010:52, <i>Edensforsens kraftverk i Ångermanälven</i>	345, 346, 351, 366
MÖD 2010:53, <i>hamn vid Norviksudden</i>	347, 352
MÖD 2011:26, <i>förbud mot bedrivande av öppen förskola</i>	171
MÖD 2011:41, <i>två olika verksamhetsutövare, samma vindkraftpark</i>	60
MÖD 2011:46, <i>enskilds rätt att överklaga beslut att inte begära återkallelse av tillstånd</i>	531
MÖD 2011:48, <i>föreläggande om försiktighetsmått</i>	487
MÖD 2011:49, <i>Granö kraftverk</i>	371
MÖD 2011:50, <i>muddermassor i Pukaviksbukten</i>	353, 364
MÖD 2012:19, <i>Ladvattenån</i>	71, 78, 334-336, 340-342, 348-350, 355
MÖD 2012:26-28, <i>urminnes hävd och privilegiebrev</i>	83, 344, 374, 376
MÖD 2013:12, <i>Gamleby</i>	74, 340, 349, 350, 365, 367
MÖD 2013:39, <i>tidsbegränsat tillstånd till uttag av grundvatten</i>	368
MÖD 2013: 47, <i>Plankan</i>	185, 473, 524
MÖD:s beslut i mål M 3160-08, <i>handläggning om två skilda verksamhetsutövare</i>	81
MÖD:s dom i mål M 290-09, <i>laxöringen</i>	347
MÖD:s dom i mål M 7411-09, <i>bullervillkor för friluftsområde</i>	497
MÖD:s dom i mål M 1956-10, <i>Värta- och Frihamnen</i>	170, 524
MÖD:s dom i mål P 10254-11, <i>detaljplan för kvarteret Lejonet m.m. i Södertälje kommun</i>	185
MÖD:s dom i mål M 10108-11, <i>Rundbackens kraftverk</i>	349, 354, 367
MÖD:s dom i mål M 8236-12, <i>uppförande och drift av gruppstation för vindkraft</i>	486
MÖD:s dom i mål M 10242-12, <i>Långölsmåla vattenkraftverk</i>	345, 516
MÖD:s dom i mål M 8236-13, <i>buller</i>	496
MÖD:s dom i M 1205-13, <i>Bergsöe i Landskrona</i>	355
MÖD:s dom i mål M 12035-13; <i>gruppstation vindkraftverk</i>	497
Mål nr M 3769-11, <i>Nacka tingsrätt, mark- och miljödombstolen, Hornsgatan</i>	66, 75, 102, 171

### Från EU-domstolen

Mål C-6/60 <i>Humblet</i>	34
Mål C-26/62 <i>van Gend en Loos</i>	26, 33

Mål C-6/64 <i>Costa mot ENEL</i>	26, 29
Mål C-16/65 <i>Schwarze</i>	37
Mål C-34/73 <i>Variola</i>	27
Mål C-8/74 <i>Dassonville</i>	33
Mål C-41/74 <i>Van Duyn</i>	28
Mål C-43/75 <i>Defrenne</i>	27
Mål C-48/75 <i>Roye</i>	38
Mål C-106/77 <i>The Italian Finance Administration mot Simmenthal</i>	26, 29, 31
Mål C-148/78 <i>Tullio Ratti</i>	28, 105, 141
Mål C-96/81 <i>kommissionen mot Nederländerna</i>	45, 49, 222
Mål C-283/81 <i>CILFIT</i>	34
Mål C-14/83 <i>Sabine vin Colson och Elisabeth Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen</i>	55
Mål C-29/84 <i>kommissionen mot Tyskland</i>	40
Mål C-152/84 <i>Marshall mot Southhampton and South-West Hampshire Area Health Authority</i>	28, 54
Mål C-291/84 <i>kommissionen mot Nederländerna</i>	47
Förenade målen C-201/85 och C-202/85 <i>Marthe Klensch m.fl.</i>	29
Mål C-218/85 <i>CERAFEL</i>	31
Mål C-262/85 <i>kommissionen mot Italien</i>	39
Mål C-314/85 <i>Foto-Frost</i>	34
Mål C-302/86 <i>kommissionen mot Danmark (Danska flaskmålet)</i>	33
Mål C-198/87 <i>kommissionen mot Tyskland</i>	51, 52, 200
Mål C-228/87 <i>Pretura unificata di Turin</i>	53
Mål C-339/87 <i>kommissionen mot Nederländerna</i>	39, 45
Mål C-329/88 <i>kommissionen mot Grekland</i>	41
Mål C-360/88 <i>kommissionen mot Belgien</i>	41
Mål C-361/88 <i>kommissionen mot Tyskland (T/A-luft I)</i>	40, 46, 47, 49, 99, 139, 140, 141, 143, 144
Mål C-59/89 <i>kommissionen mot Tyskland (T/A-Luft II)</i>	46, 99, 139, 143
Mål C-106/89 <i>Marleasing SA och Comercial Internacional de Alimentación SA</i>	141, 333
Mål C-188/89 <i>A. Foster m.fl. mot British Gas plc</i>	54
Förenade målen C-297/88 och C-197/89 <i>Massam Dzodzi</i>	37
Mål C-374/89 <i>Belgien</i>	37
Mål C-2/90 <i>kommissionen mot Belgien</i>	33
Förenade målen C-6/90 och C-9/90 <i>Andrea Francovich och Danila Bonifaci m.fl. mot Italienska republiken</i>	34
Mål C-56/90 <i>kommissionen mot Storbritannien</i>	42, 43, 200

Mål C-165/91 <i>Van Munster</i>	37
Mål C-91/92 <i>Paola</i>	28
Förenade målen C-46/93 och C-48/93 <i>Brasserie du pêcheur och Factortame</i>	37
Mål C-13/94 <i>P mot S och Cornwall County Council</i>	30
Förenade målen C-71/94--C-73/94 <i>Eurin-Pharm</i>	333
Mål C-44/95 <i>Lappel bank</i>	62
Mål C-284/95 <i>Safety Hi-Tech Srl</i>	30
Mål C-129/96 <i>Inter-Environnement Wallonie ASBL</i>	37, 56, 77, 173, 225, 267, 343, 412
Mål C-197/96 <i>kommissionen mot Frankrike</i>	40
Mål C-389/96 <i>Aber-Waggon</i>	467
Mål C-392/96 <i>kommissionen mot Irland</i>	223
Mål C-63/97 <i>BMW</i>	333
Mål C-83/97 <i>kommissionen mot Tyskland</i>	44, 274
Mål C-217/97 <i>kommissionen mot Tyskland</i>	40, 222
Mål C-262/97 <i>Engelbrecht</i>	55
Mål C-365/97 <i>kommissionen mot Italien</i>	43, 230
Mål C-473/98 <i>Toolexmålet</i>	33
Mål C-159/99 <i>kommissionen mot Italien</i>	45, 274, 333
Mål C-313/99 <i>Mulligan m.fl.</i>	45
Mål C-392/99 <i>kommissionen mot Portugal</i>	38, 40
Mål C-478/99 <i>kommissionen mot Sverige</i>	39
Mål C-513/99 <i>Concordia</i>	30
Mål C-49/00 <i>kommissionen mot Italien</i>	40
Mål C-50/00 <i>Unión de Pequeños Agricultores mot Europeiska unionens råd</i>	55
Mål C-65/00 <i>kommissionen mot Italien</i>	45
Mål C-233/00 <i>kommissionen mot Frankrike</i>	39, 40, 48
Mål C-316/00 <i>kommissionen mot Irland</i>	52
Mål C-394/00 <i>kommissionen mot Irland</i>	46
Mål C-60/01 <i>kommissionen mot Frankrike</i>	41, 42, 275
Mål C-75/01 <i>kommissionen mot Luxembourg</i>	46
Mål C-218/01 <i>Henkel</i>	333
Mål C-224/01 <i>Gerhard Köbler</i>	37
Förenade målen C-397/01--C-403/01 <i>Bernhard Pfeiffer m.fl mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV</i>	55
Mål C-415/01 <i>kommissionen mot Belgien</i>	45, 274, 333
Mål C-494/01 <i>kommissionen mot Irland</i>	36, 37, 274

Mål C-14/02 <i>ATRAL</i>	77, 225, 343
Mål C-127/02 <i>Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee m.fl. mot Stadssecretaris van Landbouw Natuurbeheer en Visserij</i>	353
Mål C-201/02 <i>Delena Wells mot Secretary of State for Transport</i>	40
Mål C-6/04 <i>kommissionen mot Storbritannien</i>	38, 39
Mål C-212/04 <i>Adeneler m.fl.</i>	77, 225, 343
Mål T-374/04 <i>Tyskland mot kommissionen</i>	34
Mål C-418/04 <i>kommissionen mot Irland</i>	39
Mål C-32/05 <i>kommissionen mot Luxemburg</i>	39-43, 45, 189, 223, 227, 231, 266, 267, 272-274, 333, 337, 341
Mål C-237/07 <i>Dieter Janecek mot Freistaat Bayern</i>	44, 99, 105, 115, 141, 142, 167, 532
Förenade målen C-261/07 och C-299/07 <i>VTB-VAB och Galatea</i>	77, 225, 343
Mål C-438/07 <i>kommissionen mot Sverige</i>	203
Mål C-28/09 <i>kommissionen mot Österrike</i>	53
Förenade målen C-165/09--C-167/09 <i>Stichting Natuur en Milieu/Stichting Greenpeace Nederland</i>	56, 77, 113-115, 122, 225, 268, 343, 500
Mål C-2/10 <i>Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sari och Eolica Altamura Sri mot Regione Puglia</i>	53, 236
Mål C-43/10 <i>Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl.</i>	37, 77, 173, 225, 237, 267, 268, 273, 275, 279, 343
Mål C-479/10 <i>kommissionen mot Sverige</i>	139, 144, 161, 174
Mål C-607/10 <i>kommissionen mot Sverige</i>	124-126
Mål C-583/11 <i>P Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot Europaparlamentet och rådet</i>	40
Mål C-243/13 <i>kommissionen mot Sverige</i>	125, 126
Mål C-461/13 <i>Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland</i>	34, 209, 217, 218, 222-225, 228-230, 237, 246,

*Panta rei – om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer* handlar om de rättsliga krav som ställs på miljö kvalitet avseende luft, vatten, havsmiljö och omgivningsbuller. Boken syftar till att ge en översiktlig och samlad bild av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer som meddelats med stöd av 5 kap. miljö balken. Utfärdandet av dessa miljö kvalitetsnormer bygger i stor utsträckning på unionsrättsliga skyldigheter. Analyserna i denna bok utgår därför från de krav som EU-rätten ställer på medlemsstaterna.

Boken består av sex delar. Den första delen innehåller en översiktlig genomgång av grundläggande EU-rätt avseende reglering av miljö kvalitet. De följande delarna behandlar luft, vatten, havsmiljö och buller. I bokens sista del sammanfattar och diskuterar författaren de behandlade miljö kvalitetsnormerna utifrån de slutsatser som dragits i tidigare delar.

Boken är ett resultat av ett delprojekt inom forskningsprogrammet SPEQS, a Systems Perspective on Environmental Quality Standards, som syftar till att undersöka hur systemet för miljö kvalitetsnormer är uppbyggt och hur det uppfattas av olika intressenter. Forskningsprogrammet har koordinerats av Havsmiljö institutet och finansierats av Naturvårdsverkets miljö forskningsanslag.

 Havsmiljö institutet



GÖTEBORGS UNIVERSITET