

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Regeringen har därefter den 29 mars 2001 och den 28 februari 2002 beslutat om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2001:25 respektive dir. 2002:37). Tilläggsdirektiven gäller bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det så kallade ramdirektivet för vatten. Kommittén, som antagit namnet Miljöbalkskommittén, har fått i uppdrag att lämna förslag till hur direktivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning. Detta delbetänkande redovisar tilläggsdirektivens uppdrag beträffande ramdirektivet för vatten.

Statsrådet Kjell Larsson förordnade från den 22 december 1999 hovrättslagmannen Ulf Bjällås att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter har förordnats riksdagsledamoten Carina Adolfsson-Elgestam (s) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Catharina Elmsäter-Svärd (m) (fr.o.m. den 29 augusti 2000 t.o.m. den 30 november 2001), miljö- och hälsoskyddsinspektören Marithe Eriksson (kd) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Göte Jonsson (m) (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 27 augusti 2000), riksdagsledamoten Lars Lindblad (m) (fr.o.m. den 1 december 2001), riksdagsledamoten Maggi Mikaelsson (v) (fr.o.m. den 2 maj 2000 t.o.m. den 31 januari 2002), kommunalrådet Stig Nilson (s) (fr.o.m. den 7 mars 2000), f.d. riksdagsledamoten Sören Norrby (fp) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Carina Ohlsson (s) (fr.o.m. den 7 mars 2000), biokemisten Roy Resare (mp) (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 30 november 2001), riksdagsledamoten Birgitta Sellén (c) (fr.o.m. den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Hans Stenberg (s) (fr.o.m.

den 7 mars 2000), riksdagsledamoten Willy Söderdahl (v) (fr.o.m. den 1 februari 2002) och riksdagsledamoten Maria Wetterstrand (mp) (fr.o.m. den 1 december 2001 t.o.m. den 17 november 2002).

Som sakkunniga har förordnats departementsrådet Egon Abresparr (fr.o.m. den 2 april 2002), expeditions- och rättschefen Kathrin Flossing (fr.o.m. den 7 mars 2000) och departementsrådet Stefan Rubenson (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 1 april 2002).

Följande experter deltar, nämligen miljöjuristen Karolina Ardesjö-Lundén (fr.o.m. den 29 maj 2000), advokaten Märten Bengtsson (fr.o.m. den 29 maj 2000), biträdande riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin (fr.o.m. den 29 maj 2000 t.o.m. den 31 december 2001), kriminalinspektören Karin Björkman (fr. o. m. den 20 februari 2001), chefsjuristen Fredrik Bonde (fr.o.m. den 29 maj 2000), direktören Kerstin Cederlöf (fr.o.m. den 29 maj 2000), kammarrådet Gunnar Edenman (fr.o.m. den 29 maj 2000), miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson (fr.o.m. den 29 maj 2000), direktören Martin Eriksson (fr.o.m. den 29 maj 2000 t.o.m. den 1 augusti 2002), den rättssakkunnige Tobias Eriksson (fr.o.m. den 15 oktober 2002), juristen Agneta Gardar (fr.o.m. den 13 februari 2001), departementssekreteraren Anders Hedberg (fr.o.m. den 13 maj 2002), departementsrådet Anders Holmgren (fr.o.m. den 29 maj 2000), rådmannen Lars Holmgård (fr.o.m. den 29 maj 2000), tidigare miljörådet Tore Jansson (fr.o.m. den 29 maj 2000), bolagsjuristen Ulrik Johansson (fr.o.m. den 29 maj 2000), biträdande chefsåklagaren Stefan Karlmark (fr.o.m. den 20 februari 2001), juristen Anders Klahr (fr.o.m. den 2 augusti 2002) miljö-  
vårdsdirektören Kerstin Kvarnström (fr.o.m. den 29 maj 2000), verkställande direktören Anders Lindh (fr.o.m. den 10 maj 2001), professorn Gabriel Michanek (fr.o.m. den 29 maj 2000), kanslirådet Lars-Olof Mikaelsson (fr.o.m. den 15 september 2001 t.o.m. den 12 maj 2002), kanslirådet Joakim Munter (fr.o.m. den 7 mars 2000 t.o.m. den 31 januari 2002), hovrättsassessorn Åsa Nord (fr.o.m. den 1 mars 2002 t.o.m. den 13 oktober 2002), lagmannen Håkan Nordling (fr.o.m. den 29 maj 2000), tidigare miljörådet Thomas Rahmn (fr.o.m. den 13 februari 2001), departementsrådet Cecilia Renfors (fr.o.m. den 29 maj 2000 t.o.m. den 28 februari 2002), tidigare biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl (fr.o.m. den 1 januari 2002), direktören Björn Risinger (fr.o.m. den 29 maj 2000), ordföranden och chefen för Statens va-nämnd Stefan Rubenson (fr.o.m. den 2 april 2002), förste länsjuristen Magnus Sandström (fr.o.m. den 29 maj 2000), tidigare generaldirektören

Rolf Strömberg (fr.o.m. den 29 maj 2000), den rättssakkunniga Monica Unneberg (fr.o.m. den 15 oktober 2002), departementssekreteraren Gia Wickbom (fr.o.m. den 29 maj 2000 t.o.m. den 14 september 2001) och departementssekreteraren Henrik Wingfors (fr.o.m. den 20 februari 2001).

I sekretariatet ingår hovrättsassessorn Anders Lillienau (fr.o.m. den 1 november 2001), hovrättsassessorn Camilla Olsson (fr.o.m. den 1 september 2002, har inte deltagit i frågor som behandlas i detta betänkande), kammarrättsassessorn Johan Svensson (fr.o.m. den 3 april 2000, tjänstledig hösten 2002), hovrättsassessorn Anna Tiberg (fr.o.m. den 1 mars 2001) och som huvudsekreterare miljörådet Anna-Lena Rosengardten (fr.o.m. den 1 mars 2000).

Till delbetänkandet har fogats ett särskilt yttrande från vissa av ledamöterna. De sakkunniga har inte lämnat några särskilda yttranden. Kommittén har bestämt att experter inte skall få avge särskilda yttranden.

Miljöbalkskommittén har tidigare överlämnat delbetänkandena Uppföljning av miljöbalken, Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116) och Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande (SOU 2002:50) och får härmed överlämna det tredje delbetänkandet, Bestämmelser om miljö kvalitet, Ramdirektivet för vatten (SOU 2002:107). Vi fortsätter vårt arbete med ett slutbetänkande senast den 31 december 2003.

Stockholm i november 2002

*Ulf Bjällås*

*Carina Adolfsson-Elgestam  
Marithe Eriksson  
Lars Lindblad  
Stig Nilson  
Sören Norrby*

*Carina Ohlsson  
Birgitta Sellén  
Hans Stenberg  
Willy Söderdahl*

*/ Anna-Lena Rosengardten  
Anders Lillienau  
Anna Tiberg*

# Innehåll

Förkortningar .....	13
Sammanfattning .....	19
Författningsförslag .....	25
Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808) .....	25
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd .....	36
1 Våra uppdrag och innehållet i detta delbetänkande .....	39
2 Ramdirektivet för vatten och dess genomförande .....	43
3 Genomförande av EG-direktiv på miljöområdet .....	49
3.1 Allmänt om EG:s miljödirektiv.....	49
3.2 EG-rättsliga krav på utformningen av nationella regler om miljökvalitetsnormer .....	50
3.2.1 EG-domstolens uttalande om genomförandet av miljökvalitetsnormer.....	52
3.2.2 Skyldigheter för myndigheter och enskilda.....	53
3.2.3 Rättigheter för enskilda .....	55
3.3 Ett åtgärdsprogramms rättsverkan .....	56
3.3.1 Vad säger EG-rätten om åtgärdsprogram? .....	57
3.3.2 Frågan om ett åtgärdsprogram är bindande för myndigheter .....	60
3.3.3 Frågan om ett åtgärdsprogram är bindande för enskilda .....	61
3.4 Tidigare uttalanden om genomförandet av EG-direktiv på miljöområdet i svensk lagstiftning .....	62
3.5 Slutsatser för vårt arbete .....	64

<b>4</b>	<b>Internationell utblick.....</b>	<b>69</b>
4.1	Finland.....	69
4.1.1	Regler om miljö kvalitet.....	70
4.1.2	Exemplet luftkvalitet.....	71
4.1.3	Enskildas möjligheter att föra talan.....	72
4.1.4	Ramdirektivet för vatten.....	73
4.2	England och Wales.....	74
4.2.1	Regler om miljö kvalitet.....	75
4.2.2	Exemplet vattenkvalitet .....	76
4.2.3	Enskildas möjligheter att föra talan.....	76
4.2.4	Ramdirektivet för vatten.....	78
4.3	USA .....	78
4.3.1	Regleringen av luftkvalitetsnormer i Clean Air Act.....	79
4.3.2	Regleringen av vattenkvalitetsnormer i Clean Water Act.....	81
<b>5</b>	<b>Ramdirektivet i Sverige – principiella utgångspunkter och vattenplaneringen i praktiken.....</b>	<b>83</b>
5.1	Ramdirektivet för vatten i svenskt miljöarbete.....	84
5.2	Vattenplaneringscykeln i Sverige.....	88
	Ett åskådningsexempel:.....	96
<b>6</b>	<b>Nuvarande regler om miljö kvalitetsnormer .....</b>	<b>103</b>
6.1	Miljöbalken .....	103
6.2	Plan- och bygglagen.....	105
6.3	Annan lagstiftning.....	106
<b>7</b>	<b>Bestämmelser om miljö kvalitet.....</b>	<b>109</b>
7.1	Regler om miljö kvalitet i EG-direktiv.....	109
7.2	Regler om miljö kvalitet i ramdirektivet för vatten.....	110
7.3	Överväganden och förslag.....	112
7.3.1	Bestämmelserna om miljö kvalitet bör vara flexibla.....	112
7.3.2	En alternativ reglering.....	115

<b>8</b>	<b>Miljömål för vattendistrikt .....</b>	<b>119</b>
8.1	Direktivets miljömål .....	119
8.2	Överväganden och förslag .....	123
8.2.1	Vilken allmän skyldighet följer av direktivets miljömål? .....	123
8.2.2	Genomförandet av miljömålen i svensk lagstiftning.....	125
8.2.3	Utformningen av de svenska reglerna om miljömål .....	126
8.2.4	När fastställs miljömålen för vattendistriktet?.....	127
<b>9</b>	<b>Konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag samt undantag från miljömålen.....</b>	<b>131</b>
9.1	Konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag .....	132
9.2	Tidsbegränsade och permanenta undantag, force majeure.....	133
9.3	Regler för nya verksamheter.....	134
9.4	Överväganden och förslag .....	134
<b>10</b>	<b>Hur skall bestämmelser om miljö kvalitet få genomslag i praktiken?.....</b>	<b>139</b>
10.1	Om innehållet i kapitel 10 och 11 .....	140
10.2	Regler i ramdirektivet för vatten .....	141
10.3	Överväganden och förslag som gäller miljöbalkens regler .....	142
10.3.1	Allmänt om vem som ansvarar för att bestämmelser om miljö kvalitet klaras.....	142
10.3.2	Åtgärdsprogrammets funktion .....	143
10.3.3	Förslag till vissa ändringar i 5 kap. miljöbalken m.m. ....	147
10.3.4	Utarbetandet av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner .....	149
10.3.5	Fråga om föreskriftsrätt.....	153
10.4	Plan- och bygglagen .....	154

<b>11</b>	<b>Hur skall bestämmelser om miljö kvalitet påverka enskilda verksamheter?.....</b>	<b>159</b>
11.1	Bestämmelser om miljö kvalitet och systematiken i 2 kap. miljöbalken.....	160
11.2	Åtgärdsprogrammet som fördelningsinstrument.....	161
11.3	Vad bör reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. miljöbalken innebära? .....	163
11.4	Jämförelse med gällande bestämmelser som kan ha betydelse för enskilda.....	165
11.4.1	Nuvarande bestämmelser i miljöbalken .....	165
11.4.2	Skillnaderna mellan nuvarande och föreslagna regler.....	169
11.5	Fördelningen av bördorna i ett åtgärdsprogram.....	170
11.6	Möjligheter till ett anpassningsskede .....	172
11.7	Återstående principiella överväganden.....	173
11.8	Principförslag.....	174
<b>12</b>	<b>Uppfyller svensk lagstiftning ramdirektivets krav på innehåll i åtgärdsprogram (artikel 11.3)?.....</b>	<b>177</b>
12.1	Artikel 11.1–11.4 i ramdirektivet för vatten .....	177
12.2	Artikel 11.3 punkt a.....	179
12.3	Artikel 11.3 punkt b .....	180
12.4	Artikel 11.3 punkt c.....	180
12.5	Artikel 11.3 punkt d .....	180
12.6	Artikel 11.3 punkt e.....	181
12.6.1	Förhandsprövning – relevanta regler i miljöbalken .....	182
12.6.2	Översyn – relevanta regler i miljöbalken .....	184
12.6.3	Uppdatering – relevanta regler i miljöbalken .....	185
12.6.4	Slutsats och förslag.....	185
12.7	Artikel 11.3 punkt f.....	187
12.7.1	Förhandsprövning – relevanta regler i miljöbalken .....	187
12.7.2	Översyn – relevanta regler i miljöbalken .....	188
12.7.3	Uppdatering – relevanta regler i miljöbalken .....	189
12.7.4	Slutsatser och förslag.....	189

12.8	Ariktel 11.3 punkt g.....	190
12.9	Artikel 11.3 punkt h.....	191
12.10	Artikel 11.3 punkt i.....	192
12.11	Artikel 11.3 punkt j.....	193
12.12	Artikel 11.3 punkt k.....	194
12.13	Artikel 11.3 punkt l.....	194
<b>13</b>	<b>Skydd för dricksvatten.....</b>	<b>197</b>
13.1	Bestämmelserna om dricksvatten i ramdirektivet.....	198
13.2	Svenska regler till skydd för dricksvattenförsörjningen.....	199
13.3	Överväganden.....	201
<b>14</b>	<b>Övrigt.....</b>	<b>205</b>
14.1	Regler om utsläpp till ytvatten i artikel 10.....	206
14.2	Bör direktivets syfte författningsregleras?.....	209
14.3	Definitioner.....	210
14.4	Samordnad övervakning.....	210
14.5	Direktivet om bedömning av miljöpåverkan.....	215
14.6	Frågor om överklagande av vattenmyndighetens beslut.....	216
14.7	Enskildas initiativrätt när en bestämmelse om miljökvalitet överträds.....	219
14.8	Sanktioner.....	220
14.9	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	221
14.10	Konsekvenser för små företag.....	222
14.11	Om begreppet åtgärd.....	222
<b>15</b>	<b>En sammanfattning av författningsförslagen.....</b>	<b>225</b>
15.1	Miljöbalken.....	225
15.2	En ny förordning om förvaltning av vattendistrikt.....	227
<b>16</b>	<b>Författningskommentar.....</b>	<b>229</b>



Särskilda yttranden.....	237
--------------------------	-----

### Bilagor

1	Kommittédirektiv Dir. 1999:109 .....	239
2	Tilläggsdirektiv Dir. 2001:25.....	249
3	Tilläggsdirektiv Dir 2002:37.....	257
4a	Ramdirektivet för vatten; huvudtext.....	259
4b	Förteckning över bilagor till ramdirektivet för vatten .....	305
5	Författningsförslag som läggs fram av Utredningen svensk vattenadministration i betänkandet Klart som vatten, SOU 2002:105 .....	309
6	Utkast till förordning (2003:00) om förvaltning av vattendistrikt.....	311
7	Utkast till en genomförandetabell för ramdirektivet för vatten .....	333

# Förkortningar

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förvaltningslagen	Förvaltningslagen (1986:223)
Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar	Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
Lagen om byggande av järnväg	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
Lagen om införande av miljöbalken	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387)
Minerallagen	Minerallagen (1991:45)
Naturresurslagen	Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
Plan- och bygglagen	Plan- och bygglagen (1987:10)
Romfördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
Räddningstjänstlagen	Räddningstjänstlagen (1986:1102)
Rättegångsbalken	Rättegångsbalken (1942:740)

Sevesolagen	Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SMHI	Sveriges metrologiska och hydrologiska institut
Utredningen svensk vattenadministration	Utredningen svensk vattenadministration (M 2001:01) (Dir. 2001:78)
Vattenlagen	Vattenlagen (1983:291)
Väglagen	Väglagen (1971:948)
Århuskonventionen	Konventionen om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor
Äldre vattenlagen	Vattenlagen (1918:523)
<b>EG-direktiv och beslut</b>	
Badvattendirektivet	Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten
Direktivet om avloppsslam	Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket
Direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan	Rådets direktiv 84/491/EEG av den 9 oktober 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan

Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp	Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från kloralkaliindustrin	Rådets direktiv 82/176/EEG av den 22 mars 1982 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver från kloralkaliindustrin
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än kloralkaliindustrin	Rådets direktiv 84/156/EEG av den 8 mars 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än kloralkaliindustrin
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen	Rådets direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG
Direktivet om luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar	Rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar
Direktiven om miljökonsekvensbedömningar	Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt och Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktivet ovan
Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse	Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten för tätbebyggelse
Direktivet om skaldjursvatten	Rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten

Direktivet om växtskyddsmedel	Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden
Direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten	Rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö
Dricksvattendirektiven	Rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten och Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten
Europaparlamentets och Rådets beslut 2455/2001/EG	Europaparlamentet och Rådet beslut nr 2455/2001/EG av den 20 november 2001 om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område och om ändring av direktiv 2000/60/EG
Fågeldirektivet	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar
Grundvattendirektivet	Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
IPPC-direktivet	Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar

Nitratdirektivet	Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket
Ramdirektivet för luft	Rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
Sevesodirektivet	Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår
Sötvattendirektivet	Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden
Ytvattendirektivet	Rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på de ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna

# Sammanfattning

Miljöbalkskommitténs övergripande uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I detta delbetänkande behandlas de särskilda delar av vårt uppdrag som dels gäller EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) och dels miljökvalitetsnormer.

Vi skall lämna förslag till hur de delar av ramdirektivet för vatten som gäller miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning. Vi skall också lämna sådana förslag till ändringar av systemet med miljökvalitetsnormer som kan bidra till att föreskrifterna i 5 kap. miljöbalken fungerar som ett instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål. I dessa delar redovisar vi nu dels slutliga förslag till nya och ändrade regler som vi anser bör införas så snart som möjligt, dels vissa principförslag som vi avser att behandla ytterligare inför vårt slutbetänkande vid utgången av år 2003.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige är föremål för flera utredningar. Det är en uppgift för Naturvårdsverket och SGU att ta fram underlag för ett nationellt regelverk om miljökvaliteten i enskilda vattenförekomster. Samtidigt som vi lämnar detta delbetänkande, lämnar Utredningen svensk vattenadministration sitt betänkande Klart som vatten (SOU 2002:105) som innehåller förslag till den organisation med vattenmyndigheter som ramdirektivet kräver. Gemensamt med Utredningen svensk vattenadministration redovisar vi i kapitel 5 i vårt betänkande några viktiga principiella utgångspunkter för arbetet med genomförandet av ramdirektivet för vatten och en bild av hur vi tror att den vattenplanering som följer av direktivet kommer att gestalta sig i praktiken i Sverige.

## Våra övergripande ställningstaganden

Svenskt miljövarsarbete har hittills främst varit inriktat mot störningskällorna. Det arbetet har varit effektivt för att minska påverkan från stora punktkällor, men är mindre effektivt eller helt verkningslöst när det gäller många mindre källor och diffus påverkan. Det finns därmed ett behov av att utveckla arbetsmetoder som i stället inriktas mot förhållandena i miljön och den miljö-kvalitet som är önskvärd att nå. Det arbetet är påbörjat genom de regler om miljö kvalitetsnormer som infördes då miljöbalken trädde i kraft och genom det pågående arbetet med de 15 nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen fattat beslut om. Erfarenheterna är dock än så länge begränsade, och det finns brister i utformningen och osäkerheter i tillämpningen av reglerna om miljö kvalitetsnormer.

Ramdirektivet för vatten ställer krav på ett kombinerat tillvägagångssätt som innebär både reglering av individuella störningskällor och regler som utgår från vilken kvalitet miljön skall ha. Direktivet gäller dock enbart vattenfrågor. Den svenska miljöbalken är integrerad så att samma bestämmelser gäller oavsett om det är fråga om utsläpp till vatten, luft eller andra störningar. En viktig utgångspunkt för vårt arbete är att även det regelsystem som tar sin utgångspunkt i miljö kvaliteten måste utformas så att det så långt möjligt kan tillämpas lika för både vattenkvalitet, luftkvalitet och andra omgivningsförhållanden. Vi vill förhindra att det skapas sär lösningar för vatten.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten är en process som kommer att vara långt utdragen i tiden. Miljö målen skall i princip vara nådda senast den 22 december 2015. Med hänsyn till detta, samt till de begränsade erfarenheter som än så länge finns av tillämpningen av bestämmelser om miljö kvalitet över huvudtaget i Sverige, anser vi att de förslag vi lämnar bör vara inriktade på de grundläggande byggstenar som behövs för ett fungerande system. Samtidigt ställer dock ramdirektivet krav på delvis mycket detaljerade bestämmelser.

Åtgärdsprogrammets ställning är viktig för hur regelsystemet skall byggas upp. Vi anser att åtgärdsprogrammet skall utgöra ett strategiskt planeringsdokument. Det kan omfatta åtgärder av många olika slag som inte enbart behöver grundas på miljöbalken. Åtgärdsprogrammet kommer som regel inte att vara direkt bindande för dem som påverkar miljö kvaliteten, utan kommer att



behöva omsättas till olika slag av beslut med stöd av bestämmelser utanför åtgärdsprogrammet. Myndigheter och kommuner kommer att vara bundna att fullgöra de uppgifter som följer av ett åtgärdsprogram, men inte att nå de resultat som bedöms möjliga i programmet.

Genomförandet av ramdirektivet är en omfattande arbetsuppgift där ett flertal utredningar, myndigheter och andra deltar på lokal, nationell och gemenskaplig nivå. Det kommer att fortgå under lång tid, och konsekvenserna för svensk del kan ännu inte förutses fullt ut. Vi föreslår att regeringen, med underlag från de vattenmyndigheter som kommer att inrättas, rapporterar sina erfarenheter av genomförandets olika steg till riksdagen med en första rapportering våren 2005.

### **Slutliga förslag**

Våra förslag innebär att 5 kap. miljöbalken, som nu gäller enbart miljökvalitetsnormer, utvidgas till att gälla även andra typer av bestämmelser om miljökvalitet som exempelvis riktvärden för miljökvalitet. Hur de olika bestämmelserna skall definieras får fastställas i förordningen för varje enskild bestämmelse. En typ av bestämmelse om miljökvalitet som omfattas av 5 kap. blir de miljömål som följer av ramdirektivet för vatten som på detta sätt författningsregleras och kallas miljömål för vattendistrikt. Våra förslag påverkar inte den rättsliga statusen av de 15 nationella miljökvalitetsmålen som inte heller i fortsättningen kommer att vara författningsreglerade.

Ett särskilt avsnitt i vårt förslag till utvidgat 5 kap. behandlar förvaltning av vattendistrikt. Där anges att det normalt är vattenmyndigheten som fastställer åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistriktet. I vissa fall kan regeringen fastställa åtgärdsprogrammet, till exempel när det rör andra betydande samhällsintressen än miljöintresset. Vi föreslår också regler för den process som skall tillämpas när åtgärdsprogram och förvaltningsplaner skall tas fram. Processen har likheter med den som gäller för framtagande av planer enligt plan- och bygglagen och ställer bland annat krav på samråd med myndigheter, kommuner, organisationer, allmänheten och dem som i övrigt berörs.

Vi föreslår också ändringar av de regler som gäller övriga typer av bestämmelser om miljökvalitet i 5 kap., utöver miljömålen för

vattendistrikt. Även i fortsättningen bör reglerna vara allmänt hållna så att de kan anpassas till omfattningen och karaktären av de åtgärder som behövs för att klara bestämmelserna om miljö kvalitet. Reglerna om åtgärdsprogram bör utformas på ungefär samma sätt som reglerna om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistrikt. Förslagen innebär bland annat att det tydligt framgår vem som ansvarar för fastställelse respektive upprättande av förslag till åtgärdsprogram och hur processen för framtagandet skall gå till.

Vi föreslår att regeringen bemyndigas att i en förordning meddela mer detaljerade bestämmelser om vattendistriktens förvaltning. Dessa bör gälla exempelvis karaktärisering och undersökning av vattenområden, de omfattande miljömålen och förutsättningarna att meddela undantag från dessa, tidsscheman för fastställande av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt innehållet i planer och program. I de delar det följer av vårt uppdrag har vi lämnat förslag till bestämmelser som bör ingå i förordningen. Utredningen svensk vattenadministration har utgående från sitt uppdrag lämnat ytterligare förslag, men förslaget till förordning är ändå inte fullständigt, utan ytterligare bestämmelser kommer att behöva ingå.

### **Principförslag**

En fråga av central betydelse, både när det gäller att nå ramdirektivets miljömål för vattendistrikt och andra bestämmelser om miljö kvalitet, är hur bestämmelser om miljö kvalitet skall kopplas till dagens system med individuell prövning.

Vi har i ett tidigare delbetänkande lämnat ett principförslag som innebär att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken grupperas i block. Vi bygger nu vidare på detta förslag och föreslår att det skapas tre block av bestämmelser. Blocken skall innehålla hänsynsregler, regler om val av plats respektive miljö kvalitetsregler och vart och ett av dem måste uppfyllas före en slutavvägning. Miljö kvalitetsreglerna i 2 kap. skulle få sin verkan i de fall det finns bestämmelser om miljö kvalitet enligt 5 kap. och dessa inte klaras eller riskerar att inte klaras. De skulle göra det möjligt att ställa krav som går utöver vad som följer av hänsynsreglerna och reglerna om val av plats när miljö kvaliteten inte är godtagbar.

Det återstår en rad överväganden innan slutliga förslag på bestämmelser av detta slag i 2 kap. kan lämnas. De förslag vi lämnar

i denna del är därför principförslag som vi avser att bearbeta vidare till vårt slutbetänkande. Principförslagen innebär att det i de fall en bestämmelse om miljö kvalitet inte klaras, skall göras åtskillnad på vad som skall gälla om det finns respektive saknas åtgärdsprogram. Det är ett kollektiv av påverkare av olika slag som bidrar till att en miljö kvalitet inte är godtagbar. Åtgärdsprogrammet är det instrument som fördelar kravbördorna inom det kollektivet. När det finns ett åtgärdsprogram bör det vara möjligt att ställa mer långtgående krav på enskilda verksamheter än vad som följer av hänsynsreglerna och platsvalsreglerna. Kraven bör dock inte kunna vara mer långtgående än vad som följer av åtgärdsprogrammet.

Principförslagen till ändringar av 2 kap. har återverkningar på andra bestämmelser som återfinns i miljöbalken, och som också åberopas i en rad andra lagar. Också konsekvenserna för de andra lagarna måste övervägas innan slutliga förslag kan lämnas.

Plan- och bygglagen påverkas både av våra förslag i denna del och av andra förslag som nu lämnas slutligt. Vilka förändringar som kan behövas i plan- och bygglagen är alltså delvis beroende av den slutliga utformningen av de principförslag vi lämnat beträffande 2 kap. och andra bestämmelser i miljöbalken. Vi lämnar därför inga förslag till ändringar nu, utan återkommer till denna fråga i vårt slutbetänkande sedan vi också samrätt med kommittén för översyn av plan- och bygglagen.

Vi konstaterar också att det finns oklarheter i hur den nuvarande avvägningsregeln i 2 kap. 7 § skall tolkas. Vi avser att föreslå ett förtydligande av den bestämmelsen samtidigt som vi lämnar slutliga förslag till övriga delar av 2 kap.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)  
*dels* att 5 kap. 2 och 8 §§ skall upphöra att gälla,  
*dels* att rubriken till 5 kap. skall ha följande lydelse,  
*dels* att 5 kap. 1, 4–6 och 9 §§, 6 kap. 7 och 13 §§, 7 kap. 19 §,  
16 kap. 8 § och 24 kap. 5 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att det skall införas nya paragrafer, 5 kap. 5 a och 12–19 §§  
och 6 kap. 11 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **5 kap. Bestämmelser om miljö kvalitet**

#### 1 §

Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (*miljö kvalitetsnormer*).

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela *miljö kvalitetsnormer* som följer av Sveriges medlemskap i

Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (*bestämmelser om miljö kvalitet*).

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela *bestämmelser om miljö kvalitet* som följer av Sveriges medlemskap i

Europeiska unionen

Europeiska unionen.

*Vad bestämmelser om miljö kvalitet skall ange*

2 §

*Miljö kvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.*

*Miljö kvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange*

*1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer,*

*2. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller*

*3. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem.*

*Miljö kvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.*

*Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.*

## 4 §

*Verksamhet skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds.*

*Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §. Bestämmelser om att tillstånd eller villkor för ett tillstånd får omprövas, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § första stycket 2.*

*Myndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt åtgärdsprogram fastställda enligt 5 och 14 §§.*

## 5 §

Ett åtgärdsprogram skall *upprättas* om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas eller när behov uppkommer *besluta* ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall *upprätta* sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att *besluta om* åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall regeringen eller den myndighet rege-

Ett åtgärdsprogram skall *fastställas* om det behövs för att en *bestämmelse om miljö kvalitet* skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas eller när behov uppkommer *fastställa* ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall *fastställa* sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att *fastställa* åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Om en *bestämmelse om miljö kvalitet* för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall

ingen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla *normen* förekommer.

*Innan en myndighet eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den samråda med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning.* Ett åtgärdsprogram som upprättas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer *fastställa* ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla *bestämmelsen om miljö kvalitet* förekommer.

Ett åtgärdsprogram som *skall fastställas* av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

*Bestämmelserna i första – femte stycket gäller inte för åtgärdsprogram för vattendistrikt.*

#### 5 a §

*Innan ett åtgärdsprogram enligt 5 § fastställs, skall regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle att lämna skriftliga synpunkter på förslaget till åtgärdsprogram under minst två månader.*

*Efter samråd över förslaget till åtgärdsprogram skall myndigheten eller kommunen sammanställa de synpunkter som lämnats och*

*redovisa sina förslag med anledning av dem, däribland de ändringar som gjorts i förslaget till åtgärdsprogram, i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.*

*Bestämmelserna i första och andra stycket gäller inte för åtgärdsprogram för vattendistrikt.*

## 6 §

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som *avses i 2 § första stycket.*

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den *miljökvalitetsnorm* som skall uppfyllas,

2. de åtgärder som skall vidtas för att *miljökvalitetsnormen* skall vara uppfylld senast den tidpunkt som *avses i 2 § andra stycket,*

3. vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas,

4. när de skall vara genomförda, och

5. de uppgifter som i övrigt krävs till följd av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet *och alla åtgärder* som kan påverka de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som *föreskrivits i bestämmelser om miljökvalitet med stöd av 1 §.*

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den *bestämmelse om miljökvalitet* som skall uppfyllas,

2. de åtgärder som skall vidtas för att *bestämmelsen om miljökvalitet* skall vara uppfylld senast den tidpunkt som *anges i föreskriften om miljökvalitet,*

*Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser utifrån allmän och enskild synpunkt.*

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.

*Bestämmelserna i första – fjärde stycket gäller inte för åtgärdsprogram för vattendistrikt.*



*Åtgärdsplaner*

8 §

*Regeringen får upprätta sådana åtgärdsplaner som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner eller kommunalförbund skall upprätta sådana åtgärdsplaner.*

9 §

Regeringen skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att *en miljökvalitetsnorm* uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att *miljökvalitetsnormerna* uppfylls samt hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas.

Regeringen skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att kontrollera att *bestämmelser om miljö kvalitet* uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att *bestämmelser om miljö kvalitet* uppfylls samt hur resultatet av sådana kontroller skall redovisas.

*Förvaltning av vattendistrikt*

12 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om*

*1. karaktärisering, undersökning av miljöpåverkan och ekonomisk analys av vattenanvändning,*

*2. miljömål för vattendistrikt,*

*3. undantag från miljömål för vattendistrikt,*

*4. förvaltningsplaner och åt-*

*gärdsprogram för vattendistrikt,*

*5. övervakning av vattenmiljön, och*

*6. förvaltning av vattendistrikt i övrigt, som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen.*

13 §

*I en förvaltningsplan för vattendistrikt skall redovisas en sammanfattning av vattenförvaltningen och förhållandena i distriktet.*

14 §

*I ett åtgärdsprogram för vattendistrikt skall anges de åtgärder som skall vidtas för att uppfylla miljömål för vattendistrikt. Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka vattnets kvalitet.*

*Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser utifrån allmän och enskild synpunkt.*

15 §

*Innan förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistriktet fastställs skall vattenmyndigheten upprätta*

*1. en tidtabell och ett arbetsprogram för att utarbeta förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt en redogörelse för vilka samråd som planeras,*

*2. en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör vattenförvaltningen, och*

*3. förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.*

16 §

*Vattenmyndigheten skall samråda med myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av en förvaltningsplan eller ett åtgärdsprogram.*

*Vattenmyndigheten skall genom kungörelse i ortstidning bereda de som omfattas av samrådet tillfälle att lämna skriftliga synpunkter på de handlingar som anges i 15 § under minst sex månader. Av kungörelsen skall framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter skall lämnas. Ett exemplar av handlingarna skall alltid förvaras hos vattenmyndigheten och berörda kommuner. För kungörandet gäller vad som är föreskrivet i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.*

17 §

*Efter samråd över förslagen till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram skall vattenmyndigheten sammanställa de synpunkter som lämnats och redovisa sina förslag med anledning av dem, däribland de ändringar som gjorts i förslagen till planer och program, i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.*

## 18 §

*Vattenmyndigheten skall fastställa förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistriktet.*

## 19 §

*Vattenmyndigheten skall med eget yttrande överlämna till regeringen att fastställa ett åtgärdsprogram eller en del av ett program om*

*1. detta är nödvändigt för att uppfylla miljömålen för vattendistriktet, eller*

*2. åtgärdsprogrammet rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken.*

## **6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag**

## 7 §

En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §, däribland

2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att *en miljökvalitetsnorm* enligt 5 kap. överträds,

2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att *bestämmelser om miljökvalitet* enligt 5 kap. överträds,

## 11 a §

*Varje myndighet som skall tillämpa denna balk skall se till att sådana åtgärdsprogram och förvaltningsplaner enligt 5 kap. som behövs för att belysa tillämpningen av bestämmelser om miljö kvalitet finns tillgängliga i målet eller ärendet.*

*Om myndigheten begär det, är vattenmyndigheten eller annan myndighet eller kommun som upprättat åtgärdsprogram och förvaltningsplaner enligt 5 kap. skyldig att tillhandahålla dessa.*

## 13 §

Regeringen får i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner skall redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) avser att

- |   |  |
|---|--|
| <p>1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § eller på annat sätt skapa förutsättningar för att <i>miljö kvalitetsnormer</i> enligt 5 kap. uppfylls, och</p> <p>2. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 och 4 kap.</p> | <p>1. genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. eller på annat sätt skapa förutsättningar för att <i>bestämmelser om miljö kvalitet</i> enligt 5 kap. uppfylls, och</p> |
|---|--|

Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning.

## 7 kap. Skydd av områden

## 19 §

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller annars inte

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller annars inte

uppfyller en *miljökvalitetsnorm*.      uppfyller en *bestämmelse om miljökvalitet*.

## 16 kap. Allmänt om prövningen

### 8 §

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla *miljökvalitetsnormer* enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla *bestämmelser om miljökvalitet* enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

## 24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m.

### 5 §

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

-----  
 2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att *en miljökvalitetsnorm* överträds,  
 -----

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att *bestämmelser om miljökvalitet* överträds,  
 -----

## Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att det skall införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **Förbud mot direkta utsläpp till grundvatten**

#### 20 a §

*Det är förbjudet att släppa ut förorenande ämnen direkt till grundvatten.*

*Det är dock tillåtet att återföra vatten som använts för geotermiska ändamål till samma akvifer.*

*Tillstånd till direkta utsläpp får meddelas för följande verksamheter*

*1. injektering av vatten som innehåller ämnen som är ett resultat av provborrning efter och utvinning av kolväten eller av gruvverksamhet och injektering av vatten av tekniska skäl i geologiska formationer ur vilka kolväten eller andra ämnen har utvunnits eller i geologiska formationer som av naturliga skäl är permanent olämpliga för andra ändamål. Dessa injekteringar får inte innehålla andra ämnen än sådana ämnen som är ett resultat av ovannämnda aktiviteter,*

*2. återföring av grundvatten*

*som pumpats upp ur gruvor och bergtäkter,*

*3. injektering av naturgas och gasol (LPG) för lagringsändamål i geologiska formationer som av naturliga skäl är permanent olämpliga för andra ändamål,*

*4. injektering av naturgas och gasol (LPG) för lagringsändamål i geologiska formationer där en tryggad gasförsörjning är av utomordentligt stor betydelse, och där injekteringen är sådan att alla nuvarande eller framtida risker för en försämring av kvaliteten på mottagande grundvatten hindras, och andra*

*5. utsläpp av små mängder av ämnen för vetenskapliga ändamål, för karaktärisering, skydd eller förbättring av grundvattenförekomster, dock högst den mängd som är absolut nödvändig för dessa ändamål.*

*Konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten omfattas inte av denna bestämmelse.*

*Med direkt utsläpp till grundvatten avses utsläpp av föroreningar i grundvatten utan att de filtreras genom markytan eller underliggande jordlager.*



# 1 Våra uppdrag och innehållet i detta delbetänkande

Regeringen har givit Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och att lämna förslag till nödvändiga reformer. I kommittédirektiven (se bilagorna 1, 2 och 3) anges vissa frågor som kommittén skall ägna särskilt intresse.

Vi har i ett första delbetänkande, Uppföljning av miljöbalken. Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116) lämnat förslag till ett antal mindre komplicerade förändringar i miljöbalken som numera i huvudsak införts. I ett andra mer samlat delbetänkande, Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50), har vi lämnat förslag till de mer omfattande ändringar av lagstiftningen som uppdraget kan medföra. Detta delbetänkande – vårt tredje – behandlar frågor som gäller bestämmelser om miljö-kvalitet, bland annat EG:s ramdirektiv för vatten. Vi skall slutredovisa våra olika uppdrag i ett betänkande som skall lämnas senast vid utgången av år 2003.

Europaparlamentet och rådet har antagit ett direktiv om upp-rättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det så kallade ramdirektivet för vatten (se bilaga 4 till betänkandet). Vi har i ett tilläggsdirektiv fått i uppdrag att lämna förslag till hur direktivets bestämmelser om miljömål, åtgärds-program och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning. Uppdraget omfattar även vissa andra bestämmelser i direktivet som rör miljöbalken och närliggande lagstiftning.

Enligt vårt ursprungliga kommittédirektiv skall vi ägna särskilt intresse åt bland annat miljö kvalitetsnormernas betydelse för miljöarbetet samt normernas tillämpningsområden. Tilläggsdirektivets uppdrag rörande ramdirektivet för vatten aktualiserar flera frågor som gäller regleringen och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer. Båda uppdragen gäller bestämmelser som tar sin utgångspunkt i miljö kvaliteten. Därför har vi valt att i samband med arbetet med att föreslå åtgärder för genomförandet av de materiella

bestämmelserna i ramdirektivet för vatten, också behandla vissa av de allmänna frågeställningar som rör miljökvalitetsnormer.

Detta betänkande innehåller till största del slutliga förslag som gäller uppdragen om ramdirektivet för vatten och miljökvalitetsnormer. De förslag som dessa uppdrag leder till när det gäller ändring av bestämmelser i 2 kap. miljöbalken, lämnas dock som principförslag. Det innebär att vi avser att återkomma till dem i vårt slutbetänkande, tillsammans med de övriga principförslag som vi lämnat i vårt tidigare delbetänkande (SOU 2002:50). I vårt slutbetänkande kommer vi också att behandla vissa återstående frågor som rör miljökvalitetsnormer.

De förslag vi lämnar här har liksom våra principiella ståndpunkter inverkan på det kommunala självbestämmandet. Detta redovisas närmare i kapitel 14, avsnitt 14.9. I samma kapitel, avsnitt 14.10, lämnar vi också synpunkter beträffande konsekvenserna för små företag. Vårt uppdrag omfattar endast vissa delar av genomförandet av ramdirektivet för vatten. Dessa delar har inte givit oss anledning att utreda de ekonomiska konsekvenserna av ramdirektivet i Sverige. Ändringarna är också en följd av det redan beslutade ramdirektivet. Vi bedömer inte att våra förslag aktualiserar konsekvensanalyser med avseende på brottslighet och brottsförebyggande åtgärder, jämställdhet, integrationspolitiska mål eller offentlig service i olika delar av landet.

Vi har fortlöpande haft samråd med Utredningen svensk vattenadministration och Naturvårdsverket som parallellt med oss utrett frågor som rör genomförandet av ramdirektivet för vatten. Utredningen svensk vattenadministration, som har i uppdrag att utreda bland annat organisationen för genomförandet av direktivet, redovisar sitt uppdrag i ett betänkande Klart som vatten (SOU 2002:105) samtidigt med vårt delbetänkande.

Naturvårdsverkets rapport Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument (rapport 5138) har liksom rapporten Genomförandet av miljökvalitetsnormer m.m. Rapport på uppdrag av Miljöbalkskommittén av Lena Gipperth och Gabriel Michanek (ej publicerad) ingått som underlag för vårt arbete.

De experter som är knutna till Miljöbalkskommittén är organiserade i fem grupper; uppföljningsgruppen, hushållningsgruppen, organisationsgruppen, ekonomigruppen och påföljdsgruppen. Frågorna i detta delbetänkande har behandlats i uppföljningsgruppen.

Mer information om kommitténs arbetsformer samt vissa rapporter – bland annat den ovannämnda rapporten av Gipperth och Michanek – kan nås via vår hemsida med adressen [www.sou.gov.se/miljobalken](http://www.sou.gov.se/miljobalken).

## 2 Ramdirektivet för vatten och dess genomförande

### *Förslag*

Vi föreslår att regeringen, med underlag från vattenmyndigheterna, rapporterar erfarenheterna av genomförandet av ramdirektivet för vatten till riksdagen. Den första rapporteringen bör ske våren 2005.

Redan på ett tidigt stadium uttalade Europeiska gemenskapen att vatten är en resurs som det finns stor anledning att finna gemensamma regler för. Insikten om de gränsöverskridande problem som förorening av vatten orsakar har inneburit att gemenskapen antagit ett förhållandevis stort antal direktiv på vattenområdet. Direktiven anger exempelvis gränsvärden för utsläpp till vatten, miljökvalitetsnormer och regler för skyddade områden. De innehåller regler till skydd för både ytvatten, grundvatten och kustvatten. Flera av dem är inriktade på särskilda avgränsade områden, t.ex. dricksvatten, badvatten eller avloppsvatten.

De olika direktiven uppvisar sammantaget en ganska splittrad bild och gemenskapen har därför funnit att det finns ett behov av en samordnad reglering på vattenpolitikens område. Den främsta anledningen till reformbehovet torde emellertid vara att EG-reglerna inte lett till att vattenkvaliteten inom gemenskapen har förbättrats i tillräcklig grad. Ett omfattande arbete under 1990-talet har därför resulterat i antagandet av ramdirektivet för vatten, ett av EG:s mest omfattande regelverk på miljöområdet.

Genom ramdirektivet skapas inte bara förutsättningar för ett nytt sammanhållet arbetssätt på vattenområdet utan det läggs också en grund för kommande regler i syfte att uppnå en god kvalitet på det ytvatten, grundvatten och kustvatten som finns inom gemenskapen.

Direktivet anger nya gemensamma miljömål för ytvatten, grundvatten och skyddade områden. För ytvatten anges att medlemsstaterna skall skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en *god ytvattenstatus*. För ytvatten som är konstgjorda eller kraftigt modifierade i fysiskt avseende, exempelvis kanaler eller reglerade älvar, anges att medlemsstaterna skall skydda och förbättra vattnet i syfte att uppnå en *god ekologisk potential* och en *god kemisk ytvattenstatus*. Nya miljö kvalitetsnormer kommer efterhand att tas fram för innehållet av vissa utvalda kemiska ämnen i ytvatten.

Direktivet lägger stor vikt vid att hänsyn tas till ekologiska faktorer. De nya kvalitetskrav för ytvatten som skall utarbetas under de närmaste åren innebär att man skall beakta bland annat hydromorfologiska förhållanden (exempelvis vattenflöde, vattendragens djup och bredd samt förhållandena i strandzonen) och biologiska förhållanden (exempelvis förekomsten av vattenväxter och fisk).

Miljömålet om en *god grundvattenstatus* innebär att hänsyn skall tas till både kvalitativa och kvantitativa faktorer. Medlemsstaterna har en allmän skyldighet att förhindra varje betydande tendens till ökning av koncentrationen av föroreningar i grundvatten. Nya miljö kvalitetsnormer kommer att ersätta föräldrade normer.

Direktivet innehåller också regler för förvaltningen av vattenresurser. Den kommande vattenadministrationen i Sverige kommer att utgå från att landet indelas i vattendistrikt baserade på faktiska avrinningsområden. För varje distrikt skall det utses en behörig myndighet som har till uppgift att samordna vattenförvaltning så att miljömålen uppnås. Utredningen svensk vattenadministration lägger samtidigt med Miljöbalkskommitténs delbetänkande fram sitt förslag rörande en ny organisation för förvaltning av vattendistrikt; Klart som vatten (SOU 2002:105).

Centrala uppgifter för vattenmyndigheterna blir att upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Åtgärdsprogrammet är det centrala instrumentet för att nå miljömålen. Ramdirektivet innehåller omfattande och delvis detaljerade regler om vilka åtgärder som skall eller kan ingå i ett åtgärdsprogram. En grundläggande åtgärd är att se till att alla dotterdirektiv är korrekt genomförda. Genom förvaltningsplanen tillskapas vad som kan liknas vid en verksamhetsplan i ett långsiktigt perspektiv. De första åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna skall fastställas senast den

22 december 2009 och de skall därefter tas fram i ett löpande sex-årschema.

Direktivet innehåller också regler beträffande den karaktärisering av vattnen som miljömålen skall grunda sig på, den övervakning som skall ske samt särskilda regler om dricksvatten.

De viktigaste nyheterna i ramdirektivet kan sammanfattas enligt följande:

- En för gemenskapen samordnad reglering på vattenområdet.
- En ny förvaltningsorganisation som utgår från faktiska avrinningsområden och med en behörig myndighet.
- En ny samordnad reglering av ytvatten med nya miljömål. Nya rättsliga begrepp introduceras, som exempelvis en god ytvattenstatus. Miljömålen tar hänsyn inte bara till kemiska utan även till ekologiska faktorer.
- En ny samordnad reglering av grundvatten med nya miljömål som tar hänsyn till både kvalitativa och kvantitativa faktorer.
- Ett kombinerat tillvägagångssätt på vattenområdet, dvs. krav på både utsläppsregleringar och miljökvalitetsnormer.
- Förutsättningar för att både för ytvatten och grundvatten ta fram nya skärpta miljökvalitetsnormer att ersätta föräldrade.

Direktivet innebär att gemenskapen för första gången tar ett helhetsgrepp på vattenpolitikens område. Den nya vattenadministrationen kan förväntas leda till att samhällets resurser på ett annat sätt än tidigare samordnas i syfte att komma till rätta med brister i vattenmiljön.

Direktivet anger alltså nya miljömål för i princip samtliga vattenförekomster. Direktivet hänvisar i fråga om miljökvalitetsnormer i stor utsträckning till tidigare direktiv. Flera av dessa kommer att upphävas med verkan 7 år respektive 13 år från den 22 december 2000 då direktivet trädde i kraft. Gemenskapen har tagit fram en ny lista över prioriterade ämnen som ersätter den lista som tagits fram enligt direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten. Nya miljö-kvalitetsnormer kommer att tas fram för dessa prioriterade ämnen, både för ytvatten och grundvatten.

En stor del av direktivet innehåller nya regler om hur man skall fastställa ekologisk och kemisk status i ytvatten. Alla vatten skall klassificeras utifrån de omfattande och komplicerade regler som finns i direktivets bilaga V. Innehållet i den bilagan åskådliggörs i bilaga 4b till detta betänkande.

Direktivet innehåller ett obligatoriskt krav på att använda ett kombinerat tillvägagångssätt. Det kräver att man för punktkällor och diffusa källor skall iaktta både regler om utsläpp till vatten som utgår från bästa tillgängliga teknik och miljökvalitetsnormer som utgår från gränser för vad miljön och människors hälsa bedöms tåla.

Genomförandet av ramdirektivet är en långt utdragen process. Slutmålet är att nå miljömålen i artikel 4 senast den 22 december 2015, men det finns regler som kan göra det möjligt att flytta fram denna tidpunkt. Det tidsschema som kan utläsas ur direktivet kan sammanfattas enligt följande:

<i>senaste tidpunkt</i>	<i>krav</i>
22 december 2003	infört den lagstiftning som är nödvändig
22 december 2003	etablerat vattenmyndigheter
22 december 2004	genomfört karaktärisering av vatten
22 december 2004	identifierat konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten
22 december 2006	börjat tillämpa fastställda övervakningsprogram
22 december 2009	antagit åtgärdsprogram
22 december 2009	antagit förvaltningsplaner
22 december 2012	genomfört åtgärder
22 december 2015	uppfyllt miljömål för vattendistrikt

Direktivet kommer att åtföljas av nya miljökvalitetsnormer och andra bestämmelser för ytvatten och grundvatten framtagna både inom gemenskapen och på nationella nivå. Utformningen av de bestämmelserna vet vi i dag inte någonting om.

Det finns också ett stort antal frågor om hur olika delar av direktivet skall tolkas. Frågorna kommer ibland att kunna lösas genom att reglerna förbättras men i många fall får de överlämnas till rättstillämpningen. De förslag som vi nu lämnar är bara början på arbetet med att skapa väl fungerande regler för den nya vattenadministrationen. Regelsystemen kommer att utvecklas och genomföras under en lång tid framöver.

För vår del innebär detta att arbetet bör koncentreras till förslag till grundläggande byggstenar som fordras för ett fungerande system. De bör om möjligt utformas utan alltför hög detaljeringsgrad så att de ger utrymme för en utveckling vid den praktiska tillämpningen. Detta står dock i konflikt med de bitvis mycket

detaljerade bestämmelser som ramdirektivet innehåller. Ett korrekt genomförande av direktivet leder därför till delvis mer detaljerade bestämmelser än vad vår övergripande inställning motiverar.

Den övergripande bilden är att genomförandet av ramdirektivet är en omfattande arbetsuppgift där ett flertal utredningar, myndigheter och andra deltar på lokal, nationell och gemenskaplig nivå. Som framgår ovan kommer arbetet också att fortgå under lång tid och konsekvenserna av direktivet för svensk del kan ännu inte förutses fullt ut. Det är viktigt att genomförandet och dess konsekvenser kan följas upp av riksdagen. Vi föreslår därför att regeringen uppdrar åt de vattenmyndigheter som kommer att inrättas att till regeringen lämna det underlag som behövs för att rapportera till riksdagen om erfarenheterna av genomförandets olika steg – karaktärisering, miljömål, undantag från miljömål, åtgärdsprogram m.m. Den första rapporteringen bör ske våren 2005, efter det att vattendragen karaktäriserats och konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten identifierats.



## 3 Genomförande av EG-direktiv på miljöområdet

I detta kapitel redovisar vi vilka grundläggande krav som ställs på medlemsstaterna när de genomför EG-direktiv på miljöområdet. Vi tar upp några av de frågor som uppkommer vid genomförandet av direktiv i den nationella lagstiftningen, men vår avsikt är inte att redovisa några definitiva svar på frågorna.

### 3.1 Allmänt om EG:s miljödirektiv

Enligt artikel 249 Romfördraget är ett direktiv bindande för medlemsstaten med avseende på det resultat som skall uppnås, men det överläter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Det betyder att utgångspunkten är att direktiv inte är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Den rättspraxis som utbildats i EG-domstolen innebär dock att det kan finnas bestämmelser i direktiv som under vissa förutsättningar är direkt tillämpliga.

Genomförandet av ett EG-direktiv består av i vart fall två delar. Den första innebär att medlemsstaten tar fram de lagar och andra författningar som behövs för att kunna följa direktivet. Många gånger handlar det om att ändra och komplettera de befintliga nationella reglerna. Den andra delen av genomförandet innebär att de nationella reglerna tillämpas av myndigheter och enskilda så att reglerna får genomslag i praktiken.

Genomförandet av EG:s miljödirektiv kan aktualisera frågor som rör centrala delar av den nationella lagstiftningen på miljöområdet. En sådan fråga är med vilka utgångspunkter man skall skydda och förbättra miljön. En metod innebär att man så långt möjligt försöker begränsa olika störningskällors miljöpåverkan genom att ange begränsningsvärden för utsläpp. En annan metod innebär att man i bestämmelser anger gränser för vilken miljö kvalitet som skall finnas inom ett område.

De två metoderna har använts i varierande utsträckning både i olika EG-direktiv och i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Den svenska miljölagstiftningen har hittills huvudsakligen inriktats på att begränsa utsläppen från störningskällor. Miljökvalitetsnormer har på senare tid aktualiserats som ett viktigt instrument även i den svenska miljölagstiftningen. Genom miljöbalken infördes grundläggande regler om miljökvalitetsnormer. Än så länge har endast ett begränsat antal miljökvalitetsnormer fastställts och normerna har därför fått ett begränsat genomslag i rättstillämpningen.

I senare EG-direktiv har ett delvis nytt sätt att utforma miljöregler tillämpats. Ett exempel på det är bestämmelserna i ramdirektivet för vatten som anger att ett så kallat kombinerat tillvägagångssätt skall användas för utsläpp från punktkällor och diffusa källor. Det betyder att både utsläppsbegränsningar och miljökvalitetsnormer skall användas för skyddet av miljön och människors hälsa. Den övervägande delen av ramdirektivets nya regler utgörs av regler som utgår från miljökvaliteten som sådan.

En beskrivning av EG-rätten börjar i själva direktiven men en viktig källa för förståelsen av dessa är EG-domstolens praxis. På miljöområdet handlar denna i stor utsträckning om genomförandet av miljökvalitetsnormer i den nationella lagstiftningen. Domstolen har i ett stort antal fall prövat EU-kommissionens talan mot medlemsstater som påstås inte ha genomfört direktiv på korrekt sätt.

### **3.2 EG-rättsliga krav på utformningen av nationella regler om miljökvalitetsnormer**

Domstolens praxis på området handlar till övervägande del om utformningen av regler om miljökvalitetsnormer i den nationella lagstiftningen, dvs. om medlemsstaten på ett korrekt sätt har överfört EG-regler av det slaget till den nationella rättsordningen.

Det är svårt att för genomförandet av ett direktiv ange några generella riktlinjer för vilka bestämmelser i direktivet som bör återspeglas mer eller mindre ordagrant i den nationella lagstiftningen. Varje bestämmelse i ett direktiv måste i princip analyseras och sedan jämföras med de befintliga nationella reglerna. Det är inte ett grundläggande krav att ord för ord överföra ett direktiv till nationella regler. Tanken med direktivet är ju att varje medlemsstat

på lämpligast sätt skall kunna anpassa direktivets bestämmelser till den nationella lagstiftningen.

Bestämmelserna i ett EG-direktiv kan ha vad som brukar kallas direkt effekt. Detta begrepp har en innebörd som fortfarande inte har fått en slutlig uttolkning av EG-domstolen och som diskuteras ingående i den rättsliga doktrinen. Här kan i all korthet anges att en EG-bestämmelse anses ha direkt effekt om den är ovillkorlig och tillräckligt preciserad till innehållet. En sådan bestämmelse kan, om en medlemsstat inte genomför bestämmelsen på korrekt sätt i lagstiftningen, åberopas till grund för en enskilds talan vid en nationell domstol. Om en EG-bestämmelse har direkt effekt och är oförenlig med en nationell bestämmelse skall de nationella myndigheterna inte tillämpa den nationella bestämmelsen. Det är många gånger svårt att avgöra om bestämmelserna i ett direktiv på miljöområdet har direkt effekt. Det gäller exempelvis bestämmelserna om miljömål i ramdirektivet för vatten.

Ett EG-direktiv som inte införts på ett korrekt sätt i den nationella lagstiftningen och som inte har direkt effekt kan ändå få genomslag i den nationella rättsordningen, nämligen när de inhemska reglerna skall tolkas. EG-domstolen har uttalat att nationella myndigheter är skyldiga att inom gränserna för sin behörighet vidta alla lämpliga åtgärder som krävs för att följa gemenskapsrätten. Om de nationella bestämmelserna ger utrymme för tolkning är myndigheterna således skyldiga att tolka dem i enlighet med EG-bestämmelsernas ordalydelse, dock inte i strid med den nationella lagstiftningen. Detta brukar kallas principen om fördragskonform eller EG-rättskonform tolkning.

EG-domstolen har i sin praxis angående genomförandet av direktiv på miljöområdet, inte minst i fråga om miljö kvalitetsnormer, ofta intagit en legalistisk hållning, dvs. så långt möjligt tolkat direktiven efter deras bokstav. Den legalistiska hållningen i fråga om direktivens genomförande innebär att domstolen ställer krav på att ett direktiv överförs till bindande regler i den nationella rättsordningen på ett sätt som tillgodoser grundläggande krav på tydlighet och rättssäkerhet. Genomförandet skall säkerställa en heltäckande och fullständig överföring av direktivets bestämmelser. Domstolen har därigenom kommit att uppställa vissa grundläggande krav på medlemsstaternas genomförande av EG-direktiven.

### 3.2.1 EG-domstolens uttalande om genomförandet av miljökvalitetsnormer

I ett par rättsfall i början av 1990-talet prövade EG-domstolen om Tyskland genomfört ett par luftkvalitetsdirektiv på korrekt sätt (mål C-361/88 och C-59/89). Dessa avgöranden utgör en viktig källa för förståelsen av hur ett direktiv bör genomföras i nationell lagstiftning. EG-domstolen fann här att det kan vara tillräckligt för ett korrekt genomförande att hänvisa till ett allmänt rättsligt sammanhang, men det förutsätter att vissa krav är uppfyllda. Domstolen formulerade dessa krav så här:

1. The transposition of a directive into domestic law does not necessarily require that its provisions be incorporated formally and verbatim in express, specific legislation; a general legal context may, depending on the content of the directive, be adequate for the purpose provided that it does indeed guarantee the full application of the directive in a sufficiently clear and precise manner so that, where the directive is intended to create rights for individuals, the persons concerned can ascertain the full extent of their rights and, where appropriate, rely on them before the national courts. The fact that a practice is in conformity with the requirements of a directive in the matter of protection may not constitute a reason for not transposing that directive into the national legal system by provisions capable of creating a situation which is sufficiently precise, clear and transparent to enable individuals to ascertain their rights and obligations. In order to secure the full implementation of directives in law and not only in fact, Member States must establish a specific legal framework in the area in question.
2. The obligation on Member States to prescribe limit values not to be exceeded within specified periods and under specified conditions, laid down in Article 2 of Directive 80/779 on air quality limit values and guide values for sulphur dioxide and suspended particulates, is imposed "in order to protect human health in particular". It implies, therefore, that in all cases where the exceeding of the limit values could endanger human health, individuals 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 can give rise to nuisances can ascertain precisely the obligations to which they are subject.

Om en medlemsstat vill hänvisa till ett allmänt rättsligt sammanhang vid genomförandet av ett direktiv, bör bland annat följande krav vara uppfyllda:

- De nationella reglerna måste säkerställa att direktivets bestämmelser kan tillämpas fullt ut på ett klart och precist sätt.
- I de avseenden direktivet syftar till att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda skall enskilda som berörs fullt ut kunna förvissa sig om dessa.
- I de fall som överträdandet av miljökvalitetsnormerna kan riskera människors hälsa, skall enskilda kunna förlita sig på bindande regler för att kunna göra gällande sina rättigheter. Enskilda som berörs skall, när det är lämpligt, kunna förlita sig på sina rättigheter inför nationella domstolar.

EG-domstolens uttalande ger utrymme för skilda tolkningar i frågan om vilka skyldigheter och rättigheter som följer av miljökvalitetsnormer för myndigheter och enskilda.

En vanlig invändning från medlemsstater som stämts inför EG-domstolen för bristande genomförande av ett direktiv har varit att ett decentraliserat rättssystem gjort att staten inte haft kontroll över genomförandet. Domstolen har inte invänt mot att en medlemsstat delegerar behörighet till regionala och lokala myndigheter men staten måste fortfarande se till att direktivets bestämmelser genomförs på korrekt sätt i den nationella lagstiftningen. Domstolen har med andra ord inte godtagit förhållanden i den interna rättsordningen som förklaring till ett bristfälligt genomförande av miljökvalitetsnormer (se bland annat mål C-131/88).

### 3.2.2 Skyldigheter för myndigheter och enskilda

Ett EG-direktiv om miljökvalitetsnormer är i första hand riktat till medlemsstaterna. Det är varje medlemsstats skyldighet att se till att direktivet genomförs i den nationella lagstiftningen.

Införandet av miljökvalitetsnormer i nationell lagstiftning ger inte automatiskt upphov till skyldigheter för enskilda. I stor utsträckning kan miljökvalitetsnormerna uppfyllas utan att några

särskilda åtgärder behöver vidtas. Men i en situation när miljö-kvaliteten är dålig, eller riskerar att bli det, måste det finnas regler som gör att miljö kvalitetsnormer kan leda till krav på sådana verksamheter som ger upphov till de aktuella störningarna i miljön.

Ett direktivs bestämmelser kan inte som sådana ge upphov till skyldigheter för enskilda. Det är först genom medlemsstatens åtgärder för att genomföra bestämmelserna i den nationella lagstiftningen som sådana skyldigheter kan uppkomma. Om en medlemsstat inte på ett korrekt sätt genomför ett direktiv som förutsätter exempelvis krav på tillstånd för en viss typ av verksamhet, kan alltså en myndighet eller kommun inte med stöd av själva direktivet förelägga en enskild att ansöka om tillstånd till en sådan verksamhet.

EG-domstolen har gjort klart att genomförandet av ett direktiv måste ske på ett sådant sätt att enskilda kan förvissa sig om vilka skyldigheter som följer av bestämmelserna. Domstolen har vid tolkningen av grundvattendirektivet uttalat bland annat följande (mål C-131/88):

Directive 80/68 seeks to protect the Community's groundwater fully and effectively by laying down specific and detailed provisions requiring the Member States to adopt a series of prohibitions, authorization schemes and monitoring procedures, which create rights and obligations for individuals, in order to prevent or limit discharges of certain substances. It must therefore be transposed in a manner which satisfies certain requirements as to precision and clarity.

Domstolen ansåg i detta fall att grundvattendirektivets specifika och detaljerade bestämmelser om förbud, tillståndsförfaranden och övervakningsprocedurer, som ger upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda, skall överföras till den nationella lagstiftningen på ett sätt som tillgodoser vissa krav på precision och tydlighet. I ett fall som detta framgår det förhållandevis tydligt vilka konkreta skyldigheter enskilda kan ha till följd av ett direktiv. Myndigheterna kan ställa krav på förbud mot utsläpp av farliga ämnen eller krav på tillstånd med villkor för utsläppen. I andra fall anger inte direktiven vilka konkreta skyldigheter enskilda har utan det överlämnas till medlemsstaterna att formulera dessa.

### 3.2.3 Rättigheter för enskilda

Vad innebär EG-domstolens uttalanden i mål C-361/88 i frågan om enskildas rättigheter till följd av EG:s regler om miljö kvalitetsnormer? Den frågan ger upphov till en mängd följdfrågor. Skall en enskild som berörs av att en miljö kvalitetsnorm inte uppnås i ett område ha möjlighet att föra talan vid domstol med krav på att den föreskrivna miljö kvaliteten uppfylls? På vilket sätt skall i så fall en sådan talan föras? Vem skall talan riktas mot?

Miljö kvalitetsnormer anger inte bara vad som är en godtagbar miljö kvalitet, utan syftar ofta även till att skydda människors hälsa. I ramdirektivet för luft anges uttryckligen att de åtgärder som skall vidtas syftar till att skydda människors hälsa. Om de föreskrivna luftkvalitetsnormerna överträds utan att myndigheter och verksamhetsutövare tar nödvändiga initiativ, kan det förefalla rimligt att de enskilda som drabbas av den dåliga luftkvaliteten får en möjlighet att ställa krav på att åtgärder vidtas för att klara normerna.

Samtidigt kan en formell rätt för enskilda att föra talan om en viss miljö kvalitet vara ett olämpligt sätt att hantera en situation när en miljö kvalitetsnorm överträds. Det kan inte minst vara svårt att klargöra vad en sådan talan skall gå ut på och vem den skall riktas mot. Skall varje boende längs med en gata i centrala Göteborg ha rätt att kräva att trafiken stoppas på gatan när luftkvalitetsnormen för kvävedioxid inte uppfylls? Skall en villaägare som bor i närheten av till exempel en fabrik med en oljepanna och en stor genomfartsväg i en tätort ha rätt att kräva att förbränningen i oljepannan upphör och att genomfartstrafiken stoppas? Om den bristande miljö kvaliteten orsakats av ett stort antal förorenande utsläpp, exempelvis utsläpp av näringsämnen i en vattenförekomst, är det lämpligt att låta en enskild föra talan mot en viss förorenare angående dennes utsläpp? Det torde i sådana fall oftast vara mer lämpligt att det allmänna ansvarar för en samlad översyn av föroreningsituationen i syfte att upprätta ett åtgärdsprogram som på ett effektivt sätt leder till en minskning av utsläppen av förorenande ämnen.

De nu ställda frågorna har inget tydligt svar. EG-domstolen har inte konkretiserat vilka rättigheter som kan följa av miljö kvalitetsnormer. Domstolen har inte i något fall fastställt att en medlemsstat brustit i genomförandet av EG-regler om miljö kvalitetsnormer genom att inte ge enskilda en möjlighet att föra talan om bristande miljö kvalitet vid domstol. Samtidigt har domstolen under lång tid

kunnat tänja på gränserna för vilka krav som ställs på medlemsstaterna vid genomförandet av direktiv. Det är svårt att förutse hur långt domstolen kommer att gå i sin framtida praxis, bland annat i frågan om enskildas rättigheter till följd av miljökvalitetsnormer.

### 3.3 Ett åtgärdsprogramms rättsverkan

För att kunna uppfylla miljökvalitetsnormer kan ett åtgärdsprogram behöva upprättas och genomföras. Särskilt om föroreningsituationen är komplicerad kan det vara nödvändigt att göra en bred analys av förhållandena i det aktuella området och att i ett heltäckande program beskriva vilka åtgärder som är lämpligast och effektivast att vidta för att komma till rätta med bristerna i miljön.

I 5 kap. miljöbalken har intagits regler om att ett åtgärdsprogram skall upprättas bland annat om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. Något åtgärdsprogram enligt dessa regler har ännu inte upprättats, men arbete pågår hos länsstyrelserna i Stockholms län och Västra Götalands län med att ta fram förslag till åtgärdsprogram för att klara de luftkvalitetsnormer för kvävedioxid som ibland överskrids i vissa tätt trafikerade storstadsområden.

Det finns en betydande osäkerhet om vilken funktion ett åtgärdsprogram skall ha i det svenska miljörättsliga systemet, dvs. hur programmet skall förhålla sig till andra verktyg i balken. Det är också oklart hur ett åtgärdsprogram skall förhålla sig till annan lagstiftning, exempelvis plan- och bygglagen. Denna osäkerhet är begriplig med hänsyn till att erfarenheterna i Sverige av denna typ av åtgärdsprogram högst begränsade.

Den främsta anledningen till att åtgärdsprogram har fått en uttrycklig reglering i miljöbalken torde vara EG-rättens krav. Relevanta EG-direktiv och EG-rättspraxis bör kunna ge god vägledning när det gäller ett åtgärdsprogramms funktion.

Frågan om vilken funktion ett åtgärdsprogram bör ha rymmer flera frågeställningar: Är ett åtgärdsprogram bindande för myndigheter? Hur förhåller sig ett åtgärdsprogram till andra miljöstyrande verktyg? Är ett åtgärdsprogram bindande för enskilda?



### 3.3.1 Vad säger EG-rätten om åtgärdsprogram?

Här följer en genomgång av några EG-direktiv som innehåller regler om åtgärder och åtgärdsprogram. Särskilt intressanta rättsfall tas upp i anslutning till respektive direktiv.

#### *Ytvattendirektivet*

I ytvattendirektivet finns det regler om kvaliteten på ytvatten som används för uttag av dricksvatten. Medlemsstaterna skall för vissa parametrar – exempelvis pH-värde och nitrathalt – fastställa värden som skall gälla för ytvattnet. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att ytvatten uppfyller de värden som fastställs för de olika parametrarna. De skall även vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa en fortlöpande förbättring av miljön och för detta ändamål skall de utarbeta en systematisk åtgärdsplan som innehåller en tidtabell för förbättringen av ytvatten. Det anges att de nationella programmen skall ge avsevärda förbättringar i detta hänseende under de närmaste tio åren.

EU-kommissionen gjorde i mål C-266/99 gällande bl.a. att Frankrike åsidosatt vissa bestämmelser i direktivet. EG-domstolen fann att den franska åtgärdsplanen delvis hade ett begränsat tillämpningsområde, i materiellt eller geografiskt hänseende, delvis framstod som en punktåtgärd. Den franska planen uppfyllde därför inte direktivet krav på en sammanhängande och heltäckande åtgärdsplan. Domstolen underströk att en skyldighet för en medlemsstat att upprätta ett övergripande program för att uppnå vissa målsättningar inte uppfylls genom faktiska partiella åtgärder eller ofullständiga regelverk.

#### *Direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten*

I mål C-207/97, som gällde tillämpningen av direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten, uttalade Domstolen följande.

- Det skall i detta sammanhang anmärkas att de program som skall upprättas med tillämpning av artikel 7 i direktivet i enlighet med fast rättspraxis skall vara specifika. Målet att minska föroreningen som eftersträvas genom allmänna

- saneringsprogram motsvarar därvid inte nödvändigtvis det mera specifika mål som eftersträvas genom direktivet.
- Att programmen i fråga skall vara specifika innebär att de måste utgöra en koherent och heltäckande åtgärd, i form av en konkret och detaljerad plan som omfattar hela det nationella territoriet och som avser minskning av föroreningar som orsakas av samtliga ämnen i förteckning II, i den mån de är relevanta för den enskilda medlemsstatens förhållanden i relation till dess kvalitetsmål för de vatten i vilka utsläppen sker, vilka fastställts i samma program. De skiljer sig således både från allmänna saneringsprogram och från en samling punktåtgärder i syfte att minska vattenförorening.

I resonemanget redovisas vissa grundläggande krav som EG-rätten ställer på genomförandet av ett direktiv. Ett problem med detta direktiv från år 1976 är att terminologin avviker från den som används i till exempel IPPC-direktivet och ramdirektivet för vatten. Frågan är vad som avses med de kvalitetsmål som anges i direktivet och dess dotterdirektiv för utsläpp av de förorenande ämnen som omfattas av direktivet. Det får också anses oklart vilken innebörd som ligger i de program som skall upprättas. Kan programmen i något avseende jämföras med åtgärdsprogram i den mening som avses i miljöbalken?

Naturvårdsverket tar i en rapport som nyligen överlämnades till regeringen upp några frågor som rör direktivet (Om införandet i Sverige av direktiv 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö, 2002-03-21, dnr 548-5160-00 Rt). Naturvårdsverket föreslår att de kvalitetsmål som skall fastställas enligt direktivet inte fastställs som miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken, bland annat mot bakgrund av att direktivet inte kräver att ett åtgärdsprogram upprättas om målet inte nås. Verket lägger fram ett förslag på program för att begränsa föroreningar av vatten. Förslaget innebär att kvalitetsmålen genomförs i form av så kallade gränsvärden för ytvattenkvalitet. Myndigheter och kommuner skall vara skyldiga att vid föreskriftsarbete, tillståndsprovningar och i anmälningsärenden säkerställa att gränsvärdena för ytvattenkvalitet uppnås.

I sötvattendirektivet och direktivet om skaldjursvatten finns bestämmelser om program som påminner om de som finns i direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten.

### *Nitratdirektivet*

Nitratdirektivet har till syfte att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. Direktivet upptar inte några miljökvalitetsnormer. Medlemsstaterna skall enligt artikel 3 förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas. Medlemsstaterna skall som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats enligt punkten 1 och som bidrar till förorening. Kommissionen skall underrättas om dessa känsliga områden. Av artikel 4 följer att medlemsstaterna skall, i syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar, utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis och som åtminstone omfattar vissa punkter angivna i bilaga 2. Av artikel 5 följer att medlemsstaterna för att uppnå direktivets syften skall upprätta åtgärdsprogram som avser de känsliga områden som förtecknats enligt bestämmelser i artikel 3. I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor, och till miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga. Åtgärdsprogrammen skall omfatta vissa obligatoriska åtgärder som är förhållandevis detaljerat utformade i bilaga 3 till direktivet. Medlemsstaterna skall också, enligt artikel 5, utarbeta och genomföra lämpliga övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogrammen.

I mål C-293/97 hade en engelsk domstol begärt ett förhandsavgörande i två frågor om tolkningen och giltigheten av nitratdirektivet som uppkommit i en pågående tvist vid domstolen. Frågorna hade uppkommit med anledning av talan som väckts av två grupper av jordbrukare. De hade yrkat ogiltigförklaring av de ministerbeslut genom vilka man förtecknat floderna Waveney, Blackwater och Chelmer samt deras bifloder som vatten som kan förorenas i den mening som avses i artikel 3. Dessutom hade de områden från vilka avrinning sker till dessa vatten angivits som känsliga områden i den mening som avses i samma artikel.

Jordbrukarna gjorde gällande att upprättandet av åtgärdsprogram som inskränker användningen av marken för jordbruksverksamhet inom de områden där de äger och brukar mark har orsakat dem omedelbar och långsiktig ekonomisk skada, såväl beträffande

markens värde som med avseende på inkomsterna från jordbruksverksamhet.

Domens första del handlar om direktivets bestämmelser om förteckning av förorenade vatten, om angivande av känsliga områden och om genomförande av åtgärdsprogram. Enligt EG-domstolen framgår det inte tydligt av direktivet när det är tillämpligt med avseende på hur stor mängd föroreningar eller hur stor andel av de sammanlagda föroreningarna som jordbruket bidrar med. Gemenskapsrätten tillhandahåller enligt domstolen inte precisa kriterier som gör det möjligt att i varje enskilt fall avgöra om utsläpp av kväveföreningar från jordbruket väsentligt bidrar till föroreningen. Medlemsstaterna kan därför tillämpa direktivet på olika sätt.

Domens andra del handlar om giltigheten av direktivets bestämmelser om förteckning av förorenade vatten, om angivande av känsliga områden och om genomförande av åtgärdsprogram. Jordbrukarna gjorde gällande att ministerbesluten innebar att deras jordbruksverksamhet drabbades på ett oproportionerligt sätt och att besluten stred mot bland annat principen att förorenaren skall betala och mot den grundläggande äganderätten.

Domstolen, som i alla delar underkände jordbrukarnas argument, fann att nitratdirektivet innehåller bestämmelser som är flexibla nog för att medlemsstaterna skall kunna iaktta proportionalitetsprincipen vid tillämpningen av de åtgärder som vidtas och att det ankommer på de nationella domstolarna att säkerställa att denna princip iakttas. Domstolen fann också att reglerna om åtgärdsprogram m.m. i artikel 5 stämmer överens med folkhälsokrav och således eftersträvar ett mål av allmänt intresse utan att äganderätten därigenom skadas väsentligt.

### 3.3.2 Frågan om ett åtgärdsprogram är bindande för myndigheter

Vad säger EG-rätten i frågan om ett åtgärdsprogram är bindande för de myndigheter som fullgör uppgifter enligt den nationella miljölagstiftningen? Att myndigheter har en skyldighet att se till att EG-direktiv genomförs i praktiken följer av medlemsstatens allmänna skyldighet att genomföra direktiv i den nationella lagstiftningen. EG-domstolen har vidare klargjort att medlemsstaten inte kan skylla på förhållanden i det interna rättssystemet för att inte genomföra ett direktiv på korrekt sätt. Detta är utgångs-

punkten när man diskuterar frågan om ett åtgärdsprogram är bindande för myndigheter och vilken påverkan ett åtgärdsprogram har på de myndigheter som i sin dagliga verksamhet har att fullgöra uppgifter enligt miljöbalken.

Det är svårt att dra någon annan slutsats av EG-domstolens praxis än att myndigheter har en allmän skyldighet att genomföra åtgärder i ett åtgärdsprogram. Myndigheternas beslut i den löpande verksamheten på miljöområdet bör inte heller strida mot innehållet i ett program. På så sätt kan ett åtgärdsprogram sägas ha en styrande effekt på de olika verktyg som den nationella miljölagstiftningen tillhandahåller för att skydda och förbättra miljön.

Men frågan är mer komplicerad än så. Vad menar man när man säger att ett åtgärdsprogram är bindande för myndigheter? Är åtgärdsprogrammen så precist utformade att myndigheterna inte har någon större frihet vid genomförandet av åtgärderna? Vilka materiella regler skall tillämpas när myndigheterna föreskriver vilka preciserade krav som gäller för verksamhetsutövare? I vissa fall innehåller direktiven förhållandevis precisa åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormer. Men många gånger har det överlämnats till medlemsstaterna att utforma de nationella reglerna om åtgärder och åtgärdsprogram.

I många fall bör det inte finnas någon motsättning mellan ett åtgärdsprogram och de andra verktyg som lagstiftningen tillhandahåller för att komma till rätta med brister i miljön. Det är snarare tvärtom: Tillståndsgivning, tillsyn, m.m. är verktyg som behövs för att kunna få till stånd en förbättrad miljö kvalitet. Det är först om verktygen inte är tillgängliga eller tillräckligt effektiva från miljösynpunkt som det kan vara svårt att uppnå den föreskrivna miljö kvaliteten.

### 3.3.3 Frågan om ett åtgärdsprogram är bindande för enskilda

EG-domstolen har i sina avgöranden ofta utgått från att EG-regler om miljö kvalitetsnormer kan skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda. Enligt domstolen måste de nationella reglerna utformas på ett sådant sätt att enskilda kan fastställa vilka skyldigheter som följer av ett EG-direktiv så att de vet vilka krav som gäller i fråga om utsläpp av föroreningar. Ett grundläggande krav enligt domstolen är att reglerna i dessa avseenden är bindande till sin karaktär.

EG-direktiv innehåller ofta mer eller mindre specificerade krav på att åtgärder skall vidtas, eller att åtgärdsprogram skall upprättas, för att uppfylla en miljökvalitetsnorm. EG-domstolen har vid bedömningen av medlemsstaters genomförande av sådana regler inte tagit upp frågan om ett åtgärdsprogram skall vara direkt bindande för enskilda, dvs. om skyldigheten att vidta en åtgärd följer direkt av programmet. Domstolen har huvudsakligen uttalat sig i generella termer om utformningen av ett program.

En fråga är om de preciserade krav som ställs på enskilda för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas måste framgå direkt av åtgärdsprogrammet eller om kraven kan fastställas i ett senare skede. Den frågan behandlas i kapitel 10. Det kan här konstateras att EG-domstolen i vart fall inte uttalat att de skyldigheter som följer av ett åtgärdsprogram skall vara direkt gällande mot enskilda. Samtidigt finns det inget i EG-rätten som hindrar en sådan ordning.

### 3.4 Tidigare uttalanden om genomförandet av EG-direktiv på miljöområdet i svensk lagstiftning

Det har i flera förarbeten under 1990-talet gjorts uttalanden om den svenska miljölagstiftningens förenlighet med EG-direktiv på miljöområdet, se särskilt prop. 1992/93:60 med anledning av Sveriges avtal med Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och prop. 1994/95:181 med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. I prop. 1992/93:60 uttalades bl.a. följande:

När det gäller genomförandet av EES-avtalet är det viktigt att de regler som beslutas i största utsträckning kan behållas även efter ikraftträdandet av den lagstiftning som blir slutresultatet av miljöskyddskommitténs arbete. Endast sådana bestämmelser i de aktuella miljödirektiven som saknar motsvarighet i den svenska lagstiftningen och som innehåller direkta lagstiftningskrav eller krav vars uppfyllande i Sverige förutsätter lagstiftning bör nu transformeras till den svenska rättsordningen oavsett på vilken konstitutionell nivå transformeringen sker.

För ett stort antal direktiv föreslogs i nämnda proposition att direktiven skulle anknytas till miljöskyddslagens system för tillstånd och omprövning av villkor. Detta resulterade i ett bemyndigande för regeringen att meddela de föreskrifter som på grund av

Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet inte får åsidosättas, en ordning som åtföljdes av följande kommentar:

Ett sådant bemyndigande, som också står i överensstämmelse med regeringsformens föreskrifter om normgivning, tillgodoser önskemålet från flera remissinstanser att inte tynga miljöskyddslagen med detaljregler i form av definitioner, listor med gränsvärden, m.m. Sådana bestämmelser kan i stället tas in i en regeringsförordning eller myndighetsföreskrifter så att direktiven transformeras till svensk rätt.

Även i propositionen med förslag till införande av miljöbalken behandlades frågan om genomförandet av EG:s rättsakter i den nationella lagstiftningen (se prop. 1997/98:45 s. 197 f.). Frågan exemplifierades med ett citat ur en dom meddelad av EG-domstolen i ett mål som gäller genomförandet av direktivet om luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar (mål C-361-/88, EG-kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1991, s. 2567).

Med detta som utgångspunkt uttalades följande i propositionen:

Som framgår av domen får direktiv omformas i den nationella lagstiftningen och det finns inget krav på att direktivtexten skall överföras ordagrant och oförändrad. Däremot skall en legalitetsprincip tillämpas vid genomförandet i den meningen att direktivets regler skall återspeglas i författningstext, åtminstone om reglerna fastställer skyldigheter eller grundar rättigheter för enskilda. Det är därför inte tillräckligt att direktivet följs i administrativ praxis (t.ex. vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen). Uttalanden i förarbeten till lagstiftning är inte heller tillräckliga för att direktivbestämmelser skall anses genomförda (jfr prop. 1994/94:19 s. 526).

EG-rätten uppställer däremot inte några krav på att direktiven skall genomföras genom en viss typ av bindande författning. På miljöområdet har de hittills främst genomförts i Sverige genom regler av lägre dignitet än lag. Bestämmelser av teknisk karaktär har oftast tagits in i myndighetsföreskrifter med stöd av bemyndiganden i lag och förordning ...Lagtexten bör därför begränsas till att behandla de grundläggande bestämmelserna i direktiven. Således kommer den allra största delen av reglerna i EG-direktiven även i fortsättningen att genomföras genom förordningar som beslutas av regeringen eller genom myndighetsföreskrifter...

I de fall balken innehåller detaljerade regler av materiell karaktär måste säkerställas att en harmonisering sker enligt EG-direktiven. Särskilt viktigt är att tillämpningsområden och grundläggande definitioner i de svenska reglerna överensstämmer med de i EG-rätten...

EG-domstolen har i ett stort antal fall funnit att medlemsstaterna inte har genomfört direktiv på miljöområdet på ett korrekt sätt. Denna rättspraxis utgör en betydelsefull källa vid genomförandet av nya EG-direktiv. Den legalistiska hållning som EG-domstolen intagit innebär i många fall att krav ställs på att ett direktiv överförs till bindande regler i den nationella rättsordningen på ett sätt som tillgodoser grundläggande krav på tydlighet och rättssäkerhet. Genomförandet skall säkerställa en heltäckande och fullständig överföring av direktivets bestämmelser.

Enligt Domstolens praxis kan en medlemsstat delegera behörighet till regionala och lokala myndigheter, men den måste alltid se till att direktivets bestämmelser genomförs korrekt i den nationella lagstiftningen.

### 3.5 Slutsatser för vårt arbete

EG:s direktiv på miljöområdet utgör inte en sammanhållen och heltäckande lagstiftning. Direktiven har efterhand kommit att täcka in allt fler områden och framför allt IPPC-direktivet innebär att ett mera integrerat synsätt vuxit fram även inom EG. De flesta direktiven omfattar dock särskilt utvalda sektorer; även regleringen i ramdirektivet för vatten är inriktad på ett medium – vatten. Även om EG:s reglering på miljöområdet bygger på vissa grundläggande principer – exempelvis principen om att förorenaren betalar – uppvisar de materiella reglerna en förhållandevis splittrad bild. Det gäller inte minst i fråga om regler som anger grundläggande krav på kvaliteten i miljön. Det är således inte möjligt att finna en enhetlig definition av begreppet miljö kvalitetsnorm. Detta begrepp har olika innebörd i olika direktiv. Samtidigt har olika begrepp använts i EG-direktiv för regler som i princip innebär samma sak. En miljö kvalitetsnorm kan alltså anges i termer av ett gränsvärde, ett kvalitetsmål eller liknande.

EG:s sektorsinriktade miljöregler och bristen på enhetliga termer och begrepp i direktiven ställer betydande krav på medlemsstaterna vid genomförandet av EG-regler. Den nationella lagstiftningen måste medge ett visst mått av flexibilitet för att kunna möta dessa krav. Samtidigt bör det vara möjligt att behålla vissa grundläggande egenskaper i den nationella miljölagstiftningen.

För att kunna bedöma hur ett direktiv som innehåller regler om miljö kvalitetsnormer skall genomföras i den nationella lagstift-



ningen krävs – med beaktande av EG-domstolens praxis – en analys i varje enskilt fall av ett direktivs bestämmelser. Samma sak gäller i frågan om vilka skyldigheter och rättigheter som följer av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för myndigheter och enskilda.

Ett direktiv är riktat till medlemsstaten och det är i första hand medlemsstaten som har en skyldighet att genomföra ett direktiv på korrekt sätt. Om direktivet innehåller regler som syftar till att uppfylla en viss miljö kvalitet till en angiven tidpunkt, är det emellertid inte tillräckligt att konstatera att reglerna återspeglas i den nationella lagstiftningen. Reglerna måste också tillämpas av landets myndigheter. Om det visar sig att den angivna miljö kvaliteten inte uppfylls måste reglerna kunna ge upphov till skyldigheter för enskilda – antingen genom att reglerna innehåller direkt gällande handlingsregler eller genom att myndigheterna tillämpar reglerna i ett enskilt fall. Miljö kvalitetsnormer kan på så sätt vara bindande både för myndigheter och enskilda.

Åtgärdsprogram bör som utgångspunkt vara bindande för de myndigheter som har att fullgöra uppgifter enligt den nationella miljölagstiftningen. Däremot innehåller EG-direktiven inte några regler som anger att ett åtgärdsprogram skall vara direkt bindande för de enskilda som skall vidta åtgärderna. Inte heller EG-domstolen har uttalat detta. EG-rätten kräver alltså inte att åtgärdsprogrammen beslutas i en viss rättslig form eller på en viss rättslig nivå. Det torde vara en konsekvens av att direktiven överlämnar ett betydande mått av frihet till medlemsstaten när det gäller form och tillvägagångssätt för deras genomförande.

Direktiven överläter till varje medlemsstat att bestämma hur en enskild åtgärd skall genomföras i praktiken. Ett minimikrav är att enskilda i vart fall blir bundna av de konkreta skyldigheter som kan bli följden av att myndigheter genomdriver åtgärderna i ett program. Samtidigt torde det inte finnas något i EG-rätten som hindrar att ett åtgärdsprogram är direkt bindande för enskilda. En åtgärd kan alltså i praktiken utgöra ett förvaltningsbeslut i ett enskilt fall. En åtgärd kan också bestå i utfärdandet av föreskrifter som är direkt gällande för både myndigheter och enskilda.

Om inte direktivet anger annat är det medlemsstaten som bestämmer vilka konkreta åtgärder som kan behöva vidtas av enskilda för att en miljö kvalitetsnorm skall kunna uppfyllas. Ett exempel på det är badvattendirektivet som inte specificerar vilka åtgärder medlemsstaten skall vidta för att säkerställa den kvalitet på badvattnet som direktivet föreskriver. Annorlunda är det enligt

ramdirektivet för vatten som i vissa delar anger specifika åtgärder som skall eller kan ingå i ett åtgärdsprogram. Med hänsyn till att EG-kraven alltså ser olika ut, bör lagstiftningen vara sådan att det finns flexibla möjligheter att utforma åtgärdsprogrammet.

Det finns direktiv med uttryckliga regler om enskildas möjligheter till information och inflytande vid genomförande av direktivet. Ramdirektivet för vatten innehåller regler om information till och samråd med allmänheten vid framtagandet av en förvaltningsplan. I övrigt anger inte direktiven uttryckligen vilka rättigheter för enskilda som kan följa av regler om miljö kvalitetsnormer. Det finns exempelvis inte några regler som föreskriver en rätt för enskilda att begära omprövning av tillstånd eller upprättande av ett åtgärdsprogram om en miljö kvalitetsnorm överträds. EG-domstolen har i ett antal rättsfall som rör miljö kvalitetsnormer i vissa direktiv utvecklat en förhållandevis sträng syn på genomförandet i den nationella lagstiftningen. Domstolen har i det sammanhanget utgått från möjligheten för enskilda att åberopa de nationella reglerna vid nationell domstol. Domstolen förutsätter alltså att en enskild person under vissa förhållanden skall ha en rätt att föra talan angående en överskriden miljö kvalitetsnorm.

Domstolens resonemang har varit allmänt hållna och utgått från hur medlemsstaten utformat den nationella lagstiftningen, till skillnad mot enskilda fall där en miljö kvalitetsnorm har överträts. Det torde å ena sidan stå klart att de regler som innehåller miljö kvalitetsnormer skall vara utformade på ett sådant sätt att reglerna i och för sig kan åberopas vid en nationell domstol. Det innebär att det inte är tillräckligt att ta in normerna i regler som inte är bindande för myndigheter och domstolar, t.ex. allmänna råd. Å andra sidan har domstolen inte förklarat vilka konkreta rättigheter för enskilda som kan följa av en miljö kvalitetsnorm, vilka enskilda som omfattas av rättigheterna, i vilket rättsligt sammanhang som enskilda skall kunna åberopa reglerna vid nationell domstol eller mot vem rättighetsanspråk skall riktas. EG-domstolen har inte i något fall fastställt att en medlemsstat genomfört ett direktiv om miljö kvalitetsnormer på ett bristfälligt sätt genom att inte ge enskilda en möjlighet att vända sig till nationell domstol i en situation när en miljö kvalitetsnorm överträds.

EG-rätten ställer sammanfattningsvis långtgående krav på hur miljö kvalitetsnormer skall genomföras i den nationella lagstiftningen. Samtidigt är det tydligt att direktiven många gånger inte specificerar vilka rättigheter och skyldigheter som följer av bestäm-

melserna, utan överlämnar detta till medlemsstaten. Ramdirektivet för vatten är ett exempel på det eftersom direktivets bestämmelser till stor del måste fyllas ut av nationella regler. Det nu anförda bör vägas mot en annan allmän inriktning inom EU – vilket också framgår av ramdirektivet för vatten – nämligen att stärka allmänhetens möjligheter att få information om och påverka genomförandet av EU-lagstiftningen. I Århuskonventionen finns grundläggande regler på det området. Inom EU planeras antagandet av tre direktiv som skall genomföra olika delar av konventionen. Frågan om enskildas ställning kommer därmed åter att aktualiseras.

Det kan inte uteslutas att EG-domstolen någon gång får pröva ett fall där en miljökvalitetsnorm är överskriden och medlemsstaten med dess behöriga myndighet inte agerar för att uppfylla normen. Det är svårt att förutse om EG-domstolen då kommer att kräva att den nationella rättsordningen ger enskilda någon slags talerätt vid nationell domstol. Innan EG-domstolen konkretiserat sina uttalanden om enskildas rättigheter, är det svårt att dra några långtgående slutsatser i frågan. Det hindrar inte att det kan finnas goda skäl att överväga en starkt ställning för enskilda som drabbas när miljökvaliteten inte är godtagbar.

## 4 Internationell utblick

Miljökvalitetsnormer har införts i Sverige efter mönster från andra länder. Det är framför allt EG-rättens krav som haft betydelse för reglernas utformning i Sverige (prop. 1997/98:45 del 1 s. 245 ff).

Situationen i Finland påminner mycket om vår egen, där betoning länge legat på tillståndsprövning i enskilda fall med höga krav på skyddsåtgärder utifrån tekniska och ekonomiska faktorer och där EG-rätten medfört att regler om miljö kvalitet behöver införas. Dessutom har vi liknande faktiska förutsättningar när det gäller naturtyper, antal vattendrag och liknande. Även de administrativa systemen har stora likheter länderna emellan.

I andra länder har man arbetat länge utifrån miljö kvalitet, bland annat vid tillståndsgivning. England är ett sådant exempel. Regler som utgår från miljö tillståndet och sätter upp gränser eller mål för mänsklig påverkan har utarbetats även utanför EG. Längst erfarenhet i världen av det arbetssätt som regler om miljö kvalitet innebär finns i USA.

Vi presenterar i detta kapitel översiktligt hur regler om miljö kvalitet är utformade i Finland, England och USA.

### 4.1 Finland

Finsk lagstiftning har, liksom svensk, främst varit inriktad på att minska utsläppen från större punktkällor. Det finns således ett väl utbyggt system för tillståndsprövning i Finland. Regler om miljö kvalitet har införts sedan EG-rätten börjat gälla.

År 2000 genomfördes en stor reform i finsk miljölagstiftning. Sedan dess finns två centrala lagverk – miljöskyddslagen och vattenlagen. Miljöskyddslagen är helt ny sedan år 2000 men bygger på tidigare lagstiftning. Vattenlagen antogs 1961 och förändrades delvis år 2000. För närvarande pågår ett utredningsarbete som syftar till att ytterligare arbeta om och modernisera vattenlagen.

Tillståndsprövning av större verksamheter enligt miljöskyddslagen och vattenlagen sker huvudsakligen av tre *statliga miljötillståndswerk*. De infördes när den nya miljöskyddslagen antogs år 2000 och ersatte de tidigare vattendomstolarna. Det finns också 13 *regionala miljöcentraler* som funnits sedan 1995. Även dessa beviljar tillstånd enligt miljöskyddslagen men deras huvudsakliga uppgift är att utöva tillsyn över miljölagstiftningens efterlevnad. De har till uppgift att svara för miljövärden, markanvändningen och styrningen av byggandet samt för naturvärden och värden av kulturmiljön. Centralerna tar fram information om belastningen på miljön och miljöns tillstånd. Dessutom bevakar de det allmännas intressen genom att yttra sig till miljötillståndswerken och övervaka efterlevnaden av tillståndsvillkor och bestämmelser. De mindre tillståndsärendena handläggs av de *kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna*. De har också en roll som tillsynsmyndigheter enligt båda lagarna.

#### 4.1.1 Regler om miljö kvalitet

Det finns inte i vare sig miljöskyddslagen eller vattenlagen något särskilt kapitel med regler om miljö kvalitet. I miljöskyddslagen finns ett bemyndigande för regeringen att utfärda bestämmelser om bland annat miljö kvalitet (11 §). Det finns en allmän skyldighet för kommunerna att följa tillstånd i miljön (25 §) och när det gäller luftkvalitet en skyldighet att agera när ett gränsvärde överskrids (102 §). Någon motsvarande skyldighet när det gäller över-skridande av gränsvärde för vattenkvalitet finns inte.

De finska reglerna om miljö kvalitet bygger alla på olika EG-direktiv och återfinns antingen i förordningar eller beslut utfärdade av regeringen (t.ex. Statsrådets förordning om luftkvalitet 9.8.2001/711). Reglerna om miljö kvalitet innehåller en rad olika begrepp och definitioner som alla ligger mycket nära de olika definitioner som förekommer i respektive EG-direktiv eller förordning. Ordet miljö kvalitetsnorm används inte i den finska lagstiftningen.

#### 4.1.2 Exemplet luftkvalitet

Finland har infört EG-rättens regler om luftkvalitet genom Statsrådets förordning om luftkvalitet. I denna förordning används termerna gränsvärde, tröskelvärde för information, tröskelvärde för varning, övre utvärderingströskel samt nedre utvärderingströskel. I förordningen förekommer såväl begreppen gränsvärde för förebyggande av olägenhet för hälsan som gränsvärde till skydd för växtlighet och ekosystem. Jämfört med svensk lagstiftning finns således en hel flora av begrepp för olika former av regler för miljökvalitet.

Enligt förordningen om luftkvalitet är det kommunens skyldighet att upprätta planer och program om vissa gränsvärden överskrids eller det finns risk för att de skall överskridas (12 §). Vad planerna och programmen skall innehålla framgår av en bilaga till förordningen. Planerna och programmen skall upprättas senast 18 månader efter utgången av den referensperiod då gränsvärdet överskridits eller då det konstaterats att det fanns risk för överskridande. Planerna eller programmen skall ges in till den regionala miljöcentralen som skall lämna dem till miljöministeriet. Kommuninvånarna skall också informeras och vart tredje år skall den regionala miljöcentralen och miljöministeriet informeras om hur planerna och programmen fortskrider. I förordningen eller bilagan finns inga närmare bestämmelser om hur kravbördorna skall fördelas vid ett överskridande eller några principer för vilka åtgärder som skall prioriteras. Det finns vissa regler som ger vägledning när det gäller åtgärder, t.ex. sägs i förordningen att när det gäller koncentrationen av inandningsbara partiklar ( $PM_{10}$ ) skall en sänkning av de små partiklarna ( $PM_{2,5}$ ) eftersträvas. Vissa undantag kan göras från plikten att upprätta planer och program om gränsvärdena för inandningsbara partiklar ( $PM_{10}$ ) förorsakats av sandning (13 §). I övrigt har lagstiftaren överlämnat åt kommunerna att avgöra vilka åtgärder som skall vidtas.

Utöver regler om åtgärdsprogram för luftkvalitet finns ett bemyndigande i 12 § miljöskyddslagen som ger statsrådet befogenheter att utfärda bestämmelser för vissa verksamheter. Det kan röra metoder, anläggningar och annat inom bland annat jord- och skogsbruket och vissa industriella anläggningar. Det kan också vara minskningar av utsläpp från vissa branscher eller regler för avfallsanläggningar. Det finns ingen lagreglerad skyldighet för statsrådet

att utfärda sådana regler för de fall att en regel om miljö kvalitet inte uppnås.

Inga generella regler finns heller om hur reglerna för miljö kvalitet skall beaktas t.ex. vid tillståndsprövning. Enligt 51 § miljöskyddslagen kan ett tillståndsvillkor sättas strängare än ett visst i förordning specificerat minimikrav för att bland annat tillgodose ett miljö kvalitetskrav. Det finns dock inte någon skyldighet för tillståndsmyndigheten att göra så för att uppnå den föreskrivna miljö kvaliteten. I övrigt finns regler om förutsättningarna för att tillstånd skall kunna beviljas (42 §), dvs. motsvarigheter till delar av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. De innehåller inga särskilda hänvisningar just till regler om miljö kvalitet. Om en regel om miljö kvalitet överträds eller riskerar att överträdas synes det finnas utrymme att ta hänsyn till det i tillståndsprövsprocessen, men någon direkt styrning av hur resultatet skall bli görs inte.

#### 4.1.3 Enskildas möjligheter att föra talan

Enligt miljöskyddslagen kan en vid krets av aktörer överklaga beslut enligt lagen. I 97 § föreskrivs att följande har besvär rätt: den vars rätt eller fördel saken kan beröra, en miljöorganisation inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna uppträder, den kommun som berörs, respektive tillsynsmyndighet samt annan myndighet som bevakar ett allmänt intresse i saken. Samma krets av aktörer kan enligt 92 § miljöskyddslagen anhängiggöra en rad olika prövningar, såsom åliggande att göra utredningar av olika slag, att utföra sanering eller att upphöra med verksamhet som bryter mot lag eller meddelade villkor eller som medför olägenhet för hälsa eller förorening av viss betydelse i miljön. Denna vida krets av aktörer kan dock inte ta initiativ till återkallande av tillstånd eller ändring av tillstånd.

Vattenlagen innehåller i 17 kap. 1 § en motsvarighet till 97 § miljöskyddslagen men kretsen av aktörer som kan anhängiggöra ett ärende är något snävare. Vattenlagen har i 21 kap. 3 b § också en regel motsvarande 92 § om rätt att anhängiggöra talan. Den breda initiativrätt som införts både i miljöskyddslagen och vattenlagen skulle kunna ha betydelse i en situation där en bestämmelse om miljö kvalitet är överträd och användas för att ställa krav på agerande från myndigheters sida.

#### 4.1.4 Ramdirektivet för vatten

I Finland arbetar för närvarande Miljöskyddslagskommittén samt i viss mån Vattenlagskommittén med att ta fram förslag på hur ramdirektivet för vatten skall införas i finsk rätt. Finska riksdagen har i vissa frågor uttalat sin uppfattning om hur ramdirektivet skall införas. Nedan presenteras de förslag och tankar som i nuvarande skede är aktuella. Några färdiga förslag finns dock inte för närvarande.

Utgångspunkten vid genomförandet av ramdirektivet för vatten i Finland är att det skall ske inom ramen för de befintliga myndigheternas verksamhet och att inga ytterligare resurser skall avsättas. Finland överväger att utse 8 av de redan existerande 13 regionala miljöcentralerna som behöriga myndigheter. I praktiken kommer alla de 13 miljöcentralerna att bli delaktiga i arbetet inom avrinningsdistrikten.

En särskild lag kommer troligen att införas i Finland med grundläggande bestämmelser om organisationen av vattenvården samt bemyndiganden. Tanken är att denna lag inte skall innehålla några materiella regler. När det gäller miljömålen kommer man troligen att bygga vidare på det system som nu finns för bestämmelser om miljö kvalitet, med bemyndiganden i lag och de konkreta reglerna om miljö kvalitet, i detta fall miljömålen i direktivets artikel 4, i förordning. En eller flera förordningar kommer att behövas för att införa ramdirektivets olika bestämmelser.

De flesta beslut som krävs till följd av ramdirektivet för vatten kommer troligen att fattas av regeringen efter förslag från de behöriga myndigheterna. Det gäller till exempel frågor om karaktärisering av vattenförekomster samt fastställandet av miljömål. Dessa beslut kan i några fall komma att bedömas vara någon form av normgivning. Avsikten är att åtgärdsprogram inte skall vara överklagbara. I den mån en åtgärd i ett åtgärdsprogram medför rättsföljder för enskilda måste kravet också ha stöd i lag. Beslut i enskilda fall, till exempel omprövningar för att uppnå direktivets miljömål kommer inte att ske med stöd i de nya regler som föreslås till följd av ramdirektivet för vatten, utan med stöd i den nu gällande lagstiftningen. Sådana beslut blir följaktligen överklagbara i den utsträckning gällande lagstiftning medger det.

De åtgärdsprogram som direktivet föreskriver kommer troligen också att antas av regeringen efter förslag från de behöriga myndigheterna. Åtgärdsprogrammen kommer med all sannolikhet inte att



bli bindande för enskilda, men däremot i viss mån för myndigheter. Åtgärdsprogrammen kommer att innehålla olika typer av åtgärder, av vilka en del baserar sig på eller härstammar direkt från lagstiftningen. Vissa åtgärder kommer att vara bindande för myndigheter medan andra kommer att ses som rekommendationer.

Även förvaltningsplaner kommer att fastställas av regeringen på förslag av de behöriga myndigheterna. Processen för framtagande av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram är tänkt att vara gemensam och beslut kan med denna modell fattas samtidigt om både planerna och programmen.

## 4.2 England och Wales

De regler som här beskrivs gäller den del av Storbritannien som omfattas av England och Wales. Skottland och Nordirland antar egna regler på miljöområdet.

I England och Wales har man när det gäller vatten under lång tid arbetat utifrån miljötillståndet och satt upp konkreta gränser för till exempel vattnets kvalitet. Tillståndsprövning har sedan skett utifrån de nivåer som skall uppnås i respektive vattendrag. Dessa har dock varit lagreglerade först sedan 1989. Lagstiftningen har varit sektorsinriktad, dvs. separat lagstiftning har funnits för exempelvis utsläpp till vatten respektive luft och för avfall.

Tillståndsprövning sker i olika former beroende på verksamhetens art och storlek. Sådana anläggningar som omfattas av IPPC-direktivet tillståndsprövas av det engelska statliga tillstånds- och tillsynsorganet the Environmental Agency. Detsamma gäller avloppsreningsanläggningar. I England är vattenverken och avloppsreningsverken privata (så kallade Water Companies). The Environmental Agency ger tillstånd och ställer krav på anläggningar som the Water Companies äger, medan dessa ställer krav på de verksamheter som är anslutna till reningsverken.

The Environmental Agency är såväl tillståndsmyndighet, tillsynsmyndighet som åklagarmyndighet. Myndigheten har behörighet att utfärda generella föreskrifter och har ansvar för att bestämmelserna om miljö kvalitet uppfylls. Myndigheten har också till uppgift att initiera och genomföra omprövningar samt vidta andra åtgärder när en bestämmelse överskrids.

#### 4.2.1 Regler om miljö kvalitet

Den engelska lagstiftningen är som tidigare nämnts sektorsindeld och det finns således inga bestämmelser om miljö kvalitet som är gemensamma för luft, vatten och mark. Lagstiftningen på miljöområdet är omfattande och bestämmelser finns både i form av lagar, förordningar utfärdade av miljöministern, och föreskrifter från myndigheter. De viktigaste lagarna när det gäller bestämmelser om miljö kvalitet är Environment Act från 1995 som bland annat innehåller regler om luftkvalitet, Water Resources Act från 1991 med bland annat grundläggande regler om vattenkvalitet och Pollution Prevention and Control Act från 1999 med regler om förorening. Bindande bestämmelser om miljö kvalitet finns sedan 1989; dessförinnan fanns informella mål och gränsvärden som inte var juridiskt bindande, men som i praktiken fick stort genomslag vid tillståndsprövning. Det finns inte några definitioner av miljö kvalitetsnormer eller andra materiella bestämmelser om miljö kvalitet på lagnivå – endast bemyndiganden.

När det gäller luft innehåller Environment Act grundläggande regler som syftar till att skapa en nationell strategi för luftkvalitet (part IV 80). Denna strategi skall bland annat innehålla luftkvalitetsmål (air quality objectives) och bestämmelser om luftkvalitet som miljöministern utfärdar. Det är lokala myndigheter som skall se till att målen och de begränsningsvärden som beslutas följs. Lagstiftningen kring luftkvalitetsmål är inte lika utvecklad som bestämmelserna om vattenkvalitetsmål. De bestämmelser om luftkvalitetsmål som finns i England och Wales är i princip de som fastställts av EG. När ett luftkvalitetsmål inte uppnås eller det förefaller som den inte nås skall de lokala myndigheterna utse ett "air quality management area" samt anta en aktionsplan. Aktionsplanen har inga direkta rättsverkningar utan syftar till att beskriva problemet och se till att de olika lokala myndigheterna samordnar sina insatser. De lokala myndigheternas möjligheter att med bindande verkan föreskriva rättsverkan för enskilda är små; det är främst olika former av trafikföreskrifter som kan införas.

#### 4.2.2 Exemplet vattenkvalitet

Grunden för regler om miljö kvalitet i vatten läggs i Water Resources Act 1991 (part V, 82–84). I dessa bestämmelser ges miljöministern möjlighet att utfärda regler om ett system för att klassificera vattendrags kvalitet samt att utfärda vattenkvalitetsmål (water quality objectives). Det finns ett 50-tal sådana vattenkvalitetsmål i olika förordningar. I respektive förordning definieras de olika vattenkvalitetsmålen, ofta genom en specifik teknisk definition. Även ambitionsnivån anges. För varje typ av vattendrag bestäms hur hög halterna av de reglerade ämnena får vara. Utifrån dessa uppgifter i olika förordningar bedöms vad olika verksamhetsutövare får släppa ut i det aktuella vattendraget. Summan av tillskotten från alla tillstånd får inte leda till att den halt som anges i förordningen överskrids. Tillstånden omprövas vart fjärde år. När en anläggning skall utvidgas eller investeringar ske ställs regelmässigt krav på införande av bättre reningsteknik. På så sätt ställs hårdare krav över tiden.

Som ett exempel på hur bestämmelser om miljö kvalitet kan hanteras inom ramen för en tillståndsprövning kan nämnas förordningen The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000. Denna förordning baseras på lagen Pollution Prevention and Control Act 1999 och reglerar huvudsakligen tillståndsgivning av större industriella anläggningar (dvs. sådana som omfattas av IPPC-direktivet). Förordningen innehåller bland annat föreskrifter om hur tillstånd skall utformas. Enligt part II 12 (2) skall ett tillstånd innehålla begränsningsvärden för utsläpp. Dessa skall enligt 12 (6) baseras på bästa tillgängliga teknik med vissa möjligheter till modifieringar. Om en bestämmelse om miljö kvalitet som krävs enligt EG-rätten ("environmental quality standard as set out in Community legislation") kräver strängare begränsningsvärden än vad som följer av 12 (6) skall dock strängare krav ställas. Bestämmelsen sätter inte några gränser för hur stränga krav som kan ställas.

#### 4.2.3 Enskildas möjligheter att föra talan

Systemet för överprövning av administrativa beslut på miljöområdet är relativt komplicerat. Så mycket som 135 olika författningar med regler om överklagande har identifierats på miljö-

området. Det finns många olika former av överprövning med olika formella regler och rättsföljder. Även kretsen av taleberättigade varierar. Tillstånd till utsläpp och annan miljöfarlig verksamhet får inte överklagas av andra än myndigheter och sökanden. En berörd granne eller annan sakägare kan alltså inte överklaga ett tillstånd. Orsaken till detta är historisk och bygger på tanken att de myndigheter som prövar tillstånden skall göra en allsidig bedömning och bland annat ta hänsyn till sakägares intressen; det skall därför inte finnas något behov av överklagande från enskilda.

Utöver möjligheten att överklaga enskilda beslut finns i England och Wales sedan cirka 20 år ett institut kallat judicial review. Institutet är lagreglerat men har utvecklats genom rättspraxis. Judicial review gör det möjligt att klandra en administrativ myndighets (där även ministrar ingår) agerande eller underlåtenhet att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter. Talan väcks vid administrativa domstolar. Tre alternativa grunder kan åberopas: olaglighet ("illegality"), orimlighet ("irrationality") och processuell felaktighet ("procedural impropriety"). Vad som kan åberopas till grund för talan om judicial review utvecklas dock ständigt i praxis. Det är dock främst en laglighetsprövning som görs, utrymmet för sakprövning har hittills varit begränsat.

Tillståndsbeslut kan till exempel bli föremål för prövning genom judicial review. Det är också möjligt att hävda att the Environmental Agency inte följt sina lagstadgade skyldigheter om en bestämmelse om miljö kvalitet inte följs.

Chanserna att vinna framgång med en talan om judicial review är dock varierande. Miljörättslig lagstiftning ger ofta visst manöverutrymme för myndigheterna – förpliktelsen kan vara vagt formulerad – och i de fallen är det svårt för en klagande att visa att ett avsteg från en laglig skyldighet skett. Även bestämmelser om miljö kvalitet kan ge utrymme för skälighetsbedömningar av olika slag. Domstolarna är inte så benägna att ge sig in i komplicerade tekniska och naturvetenskapliga prövningar, utan håller sig ofta till en renodlad laglighetsprövning. En ständig utveckling pågår dock i domstolspraxis. Som exempel kan nämnas att miljöorganisationer givits möjlighet att ansöka om judicial review. Dessutom har år 1998 Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna införts som lag i England och Wales vilket kan ha ökat utrymmet för sakprövningar inom ramen för judicial review.

#### 4.2.4 Ramdirektivet för vatten

Arbetet med införande av ramdirektivet för vatten handhas av det engelska departementet Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) och Welsh Assembly Government. Inga lagförslag föreligger ännu, men två så kallade consultation papers har publicerats.

Ramdirektivet för vatten kommer troligen att överföras till engelsk rätt i form av en förordning. På lagnivå kommer sannolikt endast bemyndiganden som ger ramarna för förordningens regler att införas. Nu befintliga bemyndiganden om miljö kvalitet bedöms inte vara tillräckliga för att möta direktivets krav när det gäller klassifikation. I England och Wales anser man att det i detta skede är för tidigt att avgöra vilka materiella regler, utöver gällande rätt, som krävs för att skydda vattenkvaliteten.

England och Wales kommer att delas in i 11 avrinningsdistrikt med the Environment Agency som behörig myndighet för hela området. Sannolikt kommer denna myndighet att komma med förslag när det gäller beslut om karaktärisering, miljömål och undantag samt åtgärdsprogram. Besluten kommer troligen att fattas av miljöministern.

Man överväger att ge the Environmental Agency en lagligt grundad skyldighet (statutory obligation) att uppfylla målen, eller snarare sträva mot målen. I England och Wales uppfattas kravet i direktivet vara att vidta åtgärder – inte ett absolut krav på att en viss miljö kvalitet skall uppnås.

Mer information om införandet av ramdirektivet i England och Wales finns på DEFRA:s hemsida med adressen:  
[www.defra.gov.uk/environment/consult/waterframe2/index.htm](http://www.defra.gov.uk/environment/consult/waterframe2/index.htm).

### 4.3 USA

I USA har miljö kvalitet reglerats sedan slutet av 1940-talet. Enligt 1965 års vattenvårdslag (Water Quality Act) var det delstaternas ansvar att utfärda och genomföra vattenkvalitetsnormer. Normerna skulle godkännas av den federala miljö värdsmyndigheten the Environmental Protection Agency som dock hade små möjligheter att påverka genomförandet av dessa normer. Stora resurser lades ned på att utforma normerna och mindre kraft lades på att genomföra dessa och åtgärda föroreningar.

Luftkvaliteten reglerades inledningsvis i form av kriterier för luftkvalitet som skulle anges och uppnås. Det saknades dock regler för hur dessa kriterier skulle genomföras. Som en reaktion på den svaga lagstiftningen och de stora problem med luftkvaliteten som fanns på många håll i USA genomfördes 1970 en större förändring av Clean Air Act (luftvårdslagen) i vilken bindande luftkvalitetsnormer av den typ som fortfarande finns infördes. År 1972 trädde även en ny vattenvårdslag (Clean Water Act) i kraft. Regleringen av miljökvalitetsnormer i Clean Water Act utformades annorlunda än i Clean Air Act, vilket i stor utsträckning berodde på att vattenfrågor traditionellt setts som en delstatlig fråga. I Clean Water Act är den federala kontrollen således mindre än i Clean Air Act vad gäller utformning och genomförande av miljökvalitetsnormer.

Miljökvalitetsnormerna har varit en viktig del av den amerikanska miljölagstiftningen men har hela tiden reglerats parallellt med olika typer av utsläppskrav på både fasta och rörliga källor. Liksom i Europa har det förts diskussioner om vilket angreppssätt som är bäst – utsläppskrav eller kvalitetskrav – men i både Clean Air Act och Clean Water Act har båda teknikerna använts. Det som inom EU kommit att kallas ett ”kombinerat tillvägagångssätt”, har således funnits från början. Genom att ny kunskap vunnits om föroreningars inverkan på miljö och hälsa har miljökvalitetsnormer förändrats. Vissa normer har tagits bort medan andra skärpts och nya tillkommit. Utsläppskraven har också skärpts och utvecklats med tiden. Dessutom har kontrollen över att utsläppskraven efterlevs förstärkts, genom att tillståndsplikt införts för många verksamheter och att tillsynsverksamheten intensifierats och getts nya instrument.

#### 4.3.1 Regleringen av luftkvalitetsnormer i Clean Air Act

I Clean Air Act föreskrivs att luften skall ha sådan kvalitet att den inte skadar människors hälsa och den allmänna välfärden. The Environmental Protection Agency är skyldig att ta fram kriterier för vad detta innebär ifråga om luftens kvalitet och föreskriva sådana miljökvalitetsnormer som behövs för att skydda människors hälsa och den allmänna välfärden. Luftkvalitetsnormerna och tidsgränserna för att uppnå dessa har setts som absoluta och är inte möjliga att frångå annat än genom lagändring, vilket dock skett flera gånger.

När en luftkvalitetsnorm överträds påverkas enskildas rättsliga ställning på två sätt. För det första anger lagen att *generella utsläppskrav* skall fastställas av the Environmental Protection Agency för vissa verksamheter i områden där luftkvalitetsnormerna inte uppfylls. I dessa områden är det inte tillåtet att starta en ny verksamhet eller där ändra en befintlig så att luftkvaliteten ytterligare försämras. Detta icke-försämringskrav har varit ett incitament för utveckling av ett system för byte av utsläpp inom ett område. För det andra är delstaterna skyldiga att upprätta rättsligt bindande *genomförandeplaner* där sådana krav måste ställas att luftkvalitetsnormerna kan uppnås och bibehållas. Rättsläget förändras således direkt genom att en luftkvalitetsnorm överskrids.

Delstaternas genomförande av luftkvalitetsnormer kontrolleras av the Environmental Protection Agency. Genomförandeplanen skall godkännas av myndigheten och gäller då som både federal och delstatlig lag. The Environmental Protection Agency är skyldig att även på andra sätt agera om delstaten inte uppfyller vad lagen föreskriver. Dessutom kan enskildas möjlighet att föra talan i domstol mot både myndigheter och verksamheter angående efterföljelsen av lagens krav påverka genomförandet av miljökvalitetsnormerna.

Det finns därmed i princip en fullständig kedja av regler från införandet av själva luftkvalitetsnormen till det faktiska genomförandet av den. Ändå motsvarar luftkvaliteten i USA inte luftkvalitetsnormerna, trots att denna lagstiftning varit i kraft under snart 30 år. Detta kan antas bero på att föreskrivna krav inte är tillräckliga och att många källor inte omfattas av kraven – t.ex. de äldsta delarna av den befintliga bilparken. Det juridiska läckaget har således varit betydande. Systemet är dock uppbyggt med en tydlig återkoppling mellan målsättningen om en god luftkvalitet och det faktiska resultatet. Kriterierna för luftkvalitet och luftkvalitetsnormerna omprövas kontinuerligt och har lett till att nya normer tillkommit. Även utsläppskraven och planerna revideras kontinuerligt. Detta är en följd av ett slags rättsverkan av kvalitetsnormerna. Det har lett till att kraven blivit fler och strängare samt att kontrollen över de olika källorna blivit alltmer omfattande. Resultatet av detta har blivit ett komplicerat system med federala, delstatliga och lokala regler som är olika för olika verksamheter och områden.

#### 4.3.2 Regleringen av vattenkvalitetsnormer i Clean Water Act

I den amerikanska Clean Water Act finns klart angivna mål avseende nationens vattenkvalitet som lagen syftar till att genomföra. För varje vattenområde är delstaterna ansvariga för att föreskriva vattenkvalitetsnormer. I detta ingår att klargöra målsättning vad gäller användningsområde samt ange nödvändiga kriterier (både precisa och beskrivande) för att kunna upprätthålla detta användningssätt. The Environmental Protection Agency's föreskrifter och råd om kriterier och områdets klassificering syftar till att underlätta delstaternas arbete med att ta fram vattenkvalitetsnormer.

Clean Water Act har en tydlig kedja av regler från införandet av vattenkvalitetsnormer till det faktiska genomförandet av dem, varigenom målsättningen översätts i direkta förhållningskrav. Ansvaret för att genomföra vattenkvalitetsnormerna ligger i stor utsträckning på delstaterna. Dessa skall inventera de vattenområden där vattenkvalitetsnormer överskrids, lista dessa i prioritetsordning och bestämma den maximalt tillåtna totalbelastningen av ifrågavarande ämne. Detta belastningsutrymme skall sedan fördelas på olika källor. Dessutom skall delstaterna föreskriva sådana utsläppskrav som är nödvändiga för att vattenkvalitetsnormerna inte skall överskridas. Hela denna kedja av dokument från prioriteringslistan till utsläppskrav samlas i ett slags genomförandeplan som skall godkännas av the Environmental Protection Agency. Denna myndighet skall upprätta en egen prioriteringslista och ange totalbelastningen om planen inte kan godkännas men däremot inte någon federal plan såsom gäller enligt Clean Air Act. Planen skall kontinuerligt omprövas av the Environmental Protection Agency vars rättsliga möjligheter att utöva direkta påtryckningar på delstaterna att genomföra vattenkvalitetsnormerna dock förefaller mindre än när det gäller luftkvalitet.

I Clean Water Act tycks det inte vara genomförandeplanen utan utsläppsnormerna och tillståndssystemet som är det främsta instrumentet för att genomföra kvalitetsnormerna och som påverkar enskildas rättsliga ställning i fall vattenkvalitetsnormer överskrids. Enligt lagen är the Environmental Protection Agency även skyldig att utfärda sådana generella utsläppsnormer som kan behövas för att vattenkvalitetsnormer inte skall överskridas. Vid prövning av tillståndspliktiga utsläpp skall dessa utsläppsnormer gälla i områden där vattenkvalitetsnormerna inte följs. Dessutom krävs att utsläppet ryms inom det totala belastningsutrymme.



Trots stora förbättringar har vattenföroreningsproblemen inte försvunnit och vattenkvalitetsnormerna överskrids fortfarande i många områden. Till stor del verkar detta bero på att vattenkvalitetsnormerna endast kopplats till vissa av de enskilda som påverkar vattenkvaliteten. Uppfyllandet av vattenkvalitetsnormerna är dock beroende av möjligheten att reglera samtliga bidragande källor varav källor med diffusa utsläpp har kommit att utgöra en allt större andel allt eftersom punktkällornas utsläpp minskat. Svårigheterna med att reglera de diffusa källorna har inte bara varit att de kan vara svåra att identifiera, svåra att mäta och att de är beroende av säsong och väder utan framför allt att de innehas av politiskt starka grupper (jord- och skogsbruk, städer utan dagvattenhantering). Återkopplingen mellan lagens målsättning och den verkliga situationen tvingar dock både the Environmental Protection Agency och delstaterna till att gå vidare med genomförandet av målsättningar och normer. Genom rättsprocesser har dock delstaternas genomförande av vattenkvalitetsnormerna och the Environmental Protection Agencys översyn över densamma angripits. Den utvecklingen verkar nu ha tvingat in olika aktörer i en process, där miljökvalitetsnormer skall genomföras genom upprättande av ett slags genomförandeplaner.

En mer omfattande redogörelse för bestämmelser om miljö-kvalitet i USA finns på vår hemsida, [www.sou.gov.se/miljobalken](http://www.sou.gov.se/miljobalken).

## 5 Ramdirektivet i Sverige – principiella utgångspunkter och vattenplaneringen i praktiken

Hur EG:s ramdirektiv för vatten skall införas i Sverige är föremål för flera utredningar. Miljöbalkskommittén skall lämna förslag till hur direktivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning och Utredningen svensk vattenadministration skall föreslå en organisation för genomförande av direktivet och behandla frågan om vattenavgifter. Naturvårdsverket och SGU ansvarar huvudsakligen för de naturvetenskapliga frågorna beträffande ytvatten respektive grundvatten medan Statens va-nämnd har utrett om bestämmelser om taxor och avgifter i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar överensstämmer med direktivets krav. Utredningarna har delvis olika tidplaner för sitt arbete.

Texten i detta kapitel, som dels innehåller principiella utgångspunkter och dels ett försök att ge en bild av det kommande praktiska vattenplaneringsarbetet, är gemensam i de båda betänkanden som nu lämnas av Utredningen svensk vattenadministration (Klart som vatten, SOU 2002:105) respektive Miljöbalkskommittén (Bestämmelser om miljö kvalitet. Ramdirektivet för vatten, SOU 2002:107).

Syftet med avsnittet om vattenplaneringen är att ge en översiktlig helhetsbild av hur vi tror att den kommer att kunna fungera i Sverige med de förslag vi lämnat från respektive kommitté och utredning. Våra preciserade förslag i olika delar utvecklas närmare i andra kapitel av våra respektive betänkanden.

## 5.1 Ramdirektivet för vatten i svenskt miljöarbete

### *En nyordning för vattenplaneringen*

Det övergripande syftet med EG:s ramdirektiv för vatten kan sammanfattningsvis sägas vara att säkerställa en metod för att skydda och successivt förbättra vattenförhållandena i medlemsstaterna.

Utmärkande för svenska vattenförhållanden i jämförelse med flertalet övriga medlemsstater är det stora antalet sjöar och vattendrag och att många av dessa säkerligen håller en relativt hög miljö kvalitet i flera avseenden. Svårigheter att bemästra vissa problem illustrerar emellertid behovet av en nyordning för hantering av vattenfrågorna. Många svenska vatten är också reglerade för att kunna utnyttjas för elproduktion. Detta har skapat förändringar i de ekologiska systemen, vilket långsiktigt ställer krav på kompen serande åtgärder.

Målsättningen för införandet av ramdirektivet i Sverige bör vara att ge förutsättningar för arbetsmetoder som tillsammans med övrigt miljöarbete förbättrar miljöförhållandena och samtidigt ger goda möjligheter att bedriva verksamheter som anpassats till de krav miljön ställer. Ramdirektivet ställer krav på en vattenplanering som ger en ekologisk helhetssyn på vattendragen och motsvarande helhetssyn på grundvattenförekomsterna. Det innebär också nya möjligheter för vattenvården i Sverige.

Direktivet har flera utgångspunkter som skiljer sig från dem som svenskt miljöarbete traditionellt utgått från. Det förutsätter ett arbete som tar sin utgångspunkt i faktiska och önskade miljöförhållanden, det förutsätter en helhetssyn på vattenplaneringen inom naturligt avgränsade vattenområden och det förutsätter en administrativ organisation som baserar sig på sådana naturligt avgränsade vattenområden.

### *Konsekvenserna kan inte förutses fullt ut*

Ramdirektivet väcker frågor som i dagens läge är svåra att med säkerhet besvara. Hur förhåller sig ekologisk och kemisk status i svenska vatten i allmänhet till ramdirektivets miljömål? Vilken förändring av kravnivån kommer alltså direktivet att innebära för verksamheter som påverkar vatten? Hur kan vi nationellt utforma regler och organisation så att de kan fungera effektivt där vatten-

förhållandena inte är tillräckligt bra, samtidigt som de inte tar onödiga resurser i anspråk där vattenförhållandena är tillräckligt goda och där inga försämringar förväntas?

Även om detta kapitel inte ger svar på frågorna ovan, vill vi här lyfta fram några allmänna principer som vi anser bör gälla då den reglering som krävs enligt ramdirektivet för vatten skall passas in i den befintliga svenska miljölagstiftningen. Vi ger också en bild av hur vi med dagens kunskaper tror att arbetet med den vattenplanering som förutsätts i ramdirektivet kan komma att praktiskt fungera i Sverige.

### *Utvecklingen av miljöarbetet i Sverige*

Svenskt miljövarsarbete har traditionellt fokuserats på störningskällorna. Den som påverkar miljön har också ansvar för att vidta åtgärder för att begränsa påverkan. När en verksamhet prövas i samband med en tillståndsansökan eller vid tillsyn, ställs det krav på hur verksamheten skall utformas och bedrivas i syfte att minska störningar för omgivningen. Kraven på den enskilda verksamheten har fastställts bland annat utgående från utredningar om förhållandena i dess omgivning. Undersökningar av miljökvaliteten som inte varit kopplade till en särskild verksamhet har dock inte direkt kunna läggas till grund för krav på alla de olika slag av åtgärder som skulle kunnat behövas för att förbättra miljöförhållandena.

Det miljövarsarbete som tar sin utgångspunkt i individuella störningskällor har varit effektivt och framgångsrikt för att minska utsläpp och andra störningar från stora punktkällor. Effektiviteten i metoden minskar när det är fråga om flera mindre källor, och när det gäller många slag av diffusa källor är den inte alls tillämpbar.

I dagens situation då belastningen från de stora punktkällorna minskat efterhand som åtgärder vidtagits, samtidigt som betydelsen av de många små och de diffusa källorna ökat, ställs det nya krav på miljöarbetet och på det regelverk som skall stötta arbetet. En utveckling av arbetsmetoder som utgår från den miljö kvalitet man vill uppnå har också påbörjats genom det omfattande arbetet med de av riksdagen fastställda nationella miljö kvalitetsmålen och genom miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Vissa normer för luftkvalitet har införts i Sverige och det finns förslag till en norm som skulle gälla grundvatten. Erfarenheterna är dock än så länge begränsade i Sverige, och när det gäller det nya rättsliga

instrumentet miljö kvalitetsnormer finns det osäkerheter i den praktiska tillämpningen och behov av att utveckla systemet.

Ramdirektivet för vatten ställer krav på ett kombinerat tillvägagångssätt, där reglering av stora punktutsläpp kombineras med bestämmelser som utgår från vattnens status.

#### *Reglering av punktkällor kompletteras med bestämmelser om miljö kvalitet*

Samtidigt som det rent sakligt finns behov av att utveckla de bestämmelser i svensk lagstiftning som tar sin utgångspunkt i förhållandena i miljön, ställer också införandet av ramdirektivet för vatten krav på en sådan reglering. Vi måste nu alltså komplettera den nuvarande regleringen av enskilda verksamheter med en reglering som utgår från en önskad miljö kvalitet; för ramdirektivets del en önskad vattenstatus.

De förslag som lämnas bör i detta inledande skede begränsas till de grundläggande delar som fordras för ett fungerande system; organisationen, de miljömål som anges i direktivet, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner m.m. Förslagen bör utformas så att de ger utrymme för en utveckling genom den kommande praktiska tillämpningen. Regelsystemet bör efterhand kompletteras och förfinas med de bestämmelser som visar sig nödvändiga eller lämpliga.

#### *En integrerad lagstiftning*

Miljöbalken är en integrerad lagstiftning som vid prövning av enskilda verksamheter tillämpar samma regler för all slags skada eller olägenhet för miljön, oavsett om det är fråga om utsläpp till luft eller vatten eller om det gäller uppkomst av avfall, buller eller andra störningar. Införandet av ramdirektivet för vatten bör inte leda till någon förändring i detta avseende. Även den reglering som utgår från miljö kvalitet bör alltså utformas så att den kan tillämpas lika för både vattenkvalitet, luftkvalitet och andra omgivningsförhållanden.

#### *Förhållandet till fysisk planering*

Det finns anledning att överväga hur vattenplaneringen enligt ramdirektivet förhåller sig till den vattenplanering som förekommer i kommunernas fysiska planering; främst i översiktsplaner,

men även i regionplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner. På samma sätt som kommunerna vid planläggning enligt nuvarande regler skall iakttä bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, bör också ramdirektivets miljömål för vattendistrikt och andra bestämmelser om miljö kvalitet iakttä. Dagens vattenplanering i översiktsplanen får på detta sätt anpassas till den planering som sker i vattendistriktet.

När det uppstår konflikt genom att den kommunala planeringen väsentligt bidrar till att miljömålen för vatten inte kan klaras, måste vattenplaneringen – som tar sikte på den ekologiska statusen i ett helt vattenområde – vara överordnad den kommunala planeringen. På samma sätt som överskridna miljö kvalitetsnormer utgör grund för länsstyrelsen att ändra eller upphäva en detaljplan, bör alltså icke nådda miljömål för vattendistriktet vara en sådan grund. Även planer för infrastruktur – t.ex. arbetsplaner och järnvägsplaner – måste kopplas till miljömålen för vattendistriktet.

### *Förhållandet till de 15 nationella miljö kvalitetsmålen*

Riksdagen har beslutat om 15 nationella miljö kvalitetsmål, som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Flera av dem berör vattnet, t.ex. Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Grundvatten av god kvalitet, Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård. De 15 miljö kvalitetsmålen har brutits ned i 96 konkretiserade delmål som också beslutats av riksdagen. Vid framtagandet av dessa har man försökt ta hänsyn till ramdirektivets krav, eftersom direktivet i form av utkast och förslag varit känt länge. En viss överensstämmelse finns alltså mellan delmålen och ramdirektivets miljömål, så som de kunnat uttolkas så här långt. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas skillnader mellan de nationella delmålen och ramdirektivets miljömål beträffande utformning och ambitionsnivå.

Ramdirektivets miljömål kommer att få en annan och högre status än de nationella miljö kvalitetsmålen, genom att de kommer att vara författningsreglerade. Förutom själva målen, kommer också viktiga länkar i den kedja som erfordras för genomförandet att vara författningsreglerade. Det gäller exempelvis myndighetsorganisationen, framtagandet av åtgärdsprogram och åtgärdsprogrammets ställning samt förvaltningsplaner och rapporteringskrav. Ramdirektivets miljömål kan därmed inte anpassas till de nationella miljö kvalitetsmålen; det blir de nationella kvalitetsmålen som måste

anpassas till ramdirektivets mål om en samordning skall kunna ske. Om detta i sak är något problem undandrar sig vår bedömning. I själva verket är det troligt att arbetet med de nationella miljö-kvalitetsmålen utgör en bra bas för arbetet med ramdirektivets miljömål för vattendistrikt.

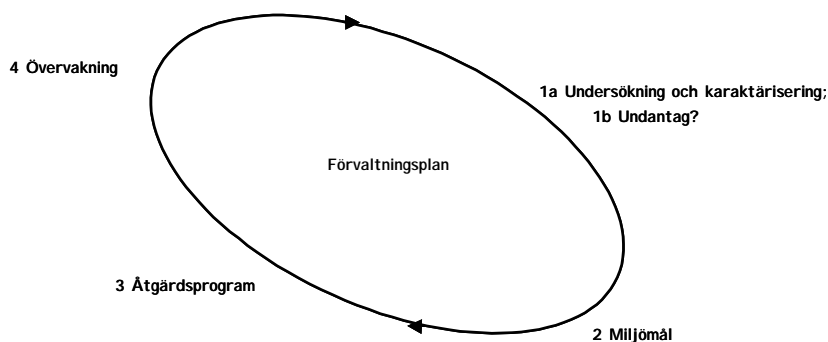
## 5.2 Vattenplaneringscykeln i Sverige

Den vattenplanering som förutsätts i ramdirektivet omfattar flera steg. Här presenteras de som är viktigast för att visa systemets huvudlinjer. Andra viktiga frågor som tas upp i direktivet, som exempelvis skydd av områden, avgiftsfrågor och dricksvattenfrågor har skalats bort i denna förenklade systembeskrivning. Beskrivningen är inriktad på ytvatten men en likartad vattenplanering kommer att krävas för grundvatten. I alla delar av vattenplaneringen är det viktigt att understryka behovet av samverkan mellan lokala, regionala och nationella aktörer. Oftast ligger det övergripande ansvaret på vattenmyndigheten, medan de operativa uppgifterna ligger på regionala och lokala organ.

Några av de viktigaste stegen i vattenplaneringen för ett enskilt vattenområde är följande:

- undersökning och karaktärisering av vattenområdet samt inventering av vilken mänsklig påverkan på vattnet som förekommer
- bedömning av om vattnet skall anses vara konstgjort eller starkt modifierat samt om det finns anledning att tillämpa undantagsbestämmelser
- fastställande av miljömål för vattenområdet
- fastställande av åtgärdsprogram med syfte att klara miljömålen
- övervakning och uppföljning av miljötilståndet.

Informationen om vattenområdena och vattenplaneringen kommer att sammanfattas i vattendistriktets förvaltningsplan som också är det dokument som skall översändas till EU-kommissionen för rapportering. Planeringen som cykliskt upprepas vart sjätte år kan illustreras genom denna skiss.



Följande beskrivning av hur vattenplaneringen kommer att gå till redovisar vår bild av hur processen praktiskt kommer att gå till i Sverige. Den utgör grund för de förslag som lämnas i betänkandet i övrigt. I många delar bygger emellertid bilden på förutsättningar som kan komma att förändras. Det gäller inte minst planeringscykelns inledande delar som för närvarande utreds av Naturvårdsverket. I de delar där vi ännu inte har full kunskap om vad som kommer att gälla, har vi fyllt ut med antaganden om hur processen kan gå till i syfte att i någon mån öka förståelsen för vattenplaneringscykeln som helhet. Vi hoppas också på detta sätt tydliggöra grunderna för de förslag vi för fram. Om de antaganden vi gjort om vattenplaneringen som helhet alltså skulle visa sig brista, finns det också anledning att överväga våra förslag på nytt.

#### *1a. Undersökning och karakterisering m.m.*

Det första steget i cykeln omfattar följande tre moment.

- undersökning av det aktuella vattenområdet
- fastställelse av vad som skall anses vara ett så gott som opåverkat referensvatten ("typning")
- inventering av mänsklig påverkan på vattnet

De fem vattenmyndigheterna ansvarar för att det tas fram ett underlag för karakterisering av vattensystemen i vart och ett av huvudavrinningsområdena (sammanlagt 119 i Sverige) inom distriktet. Mycket av undersökningsarbetet sker sannolikt inom kommuner, vattenvårdsförbund och länsstyrelser som också kan bidra med redan tillgängliga uppgifter. De uppgifter som skall tas



fram gäller både vattnets egenskaper i ekologiskt och kemiskt hänseende och den mänskliga påverkan som vattnet utsätts för.

Som en utgångspunkt vid fastställandet av miljömålen kommer vattenmyndigheten att ha ett nationellt underlagsmaterial för bedömning av olika typer av vatten. Det är ett material som Naturvårdsverket för närvarande arbetar med att ta fram utifrån direktivets anvisningar. Där kommer att anges vilka ekologiska och kemiska förhållanden som råder i olika typer av opåverkade referensvatten och vad som alltså motsvarar hög ekologisk och kemisk status i olika typer av vatten. Där kommer också att för varje typ av vatten anges vilka ekologiska och kemiska förhållanden som motsvarar den lägre nivån, god status.

Följande uppbyggda tabell är tänkt att tjäna som en starkt förenklad illustration av vilket slag av uppgifter vi räknar med att Naturvårdsverkets material kommer att innehålla. Vi förutsätter att detta underlag – som vi tror kommer att bli mycket omfattande och inte nödvändigtvis ha formen av tabellverk i alla delar – kommer att författningsregleras.

typ av referens-område	ekologiska parametrar					
	fiskfauna		strandzonens struktur		...	
	hög status	god status	hög status	god status	hög status	god status
liten fjällsjö						
mellansvensk slättlandssjö						
Skåneå						
...						

typ av referens-område	kemiska parametrar					
	fosfor		koppar		...	
	hög status	god status	hög status	god status	hög status	god status
liten fjällsjö						
mellansvensk slättlandssjö						
Skåneå						
...						

Materialet kommer också att ge ledning för bedömning av vad som är "måttlig status".

Det blir en uppgift för vattenmyndigheten att utgående från undersökningarna av det aktuella vattenområdet (eller delen därav) bestämma vilken typ det skall hänföras till och vilka referensförhållanden det alltså skall jämföras med.

Varje del av vattenområdet – t.ex. varje sjö eller älvsträcka – kommer knappast att kunna planeras individuellt. Vatten av samma typ inom området kommer därför att få hanteras tillsammans.

### *1b. Bedömning av om det finns skäl att tillämpa undantagsbestämmelser m.m.*

På grundval av bland annat inventeringen av vilken mänsklig påverkan som förekommer i vattenområdet skall vattenmyndigheten avgöra om det finns skäl att göra undantag från de mål som normalt – utgående från Naturvårdsverkets bedömningsmaterial – skall gälla.

I det första skedet är det fråga om att bedöma om ett vatten skall anses vara konstgjort eller kraftigt modifierat i fysiskt hänseende. Kanaler kan vara exempel på konstgjorda vatten, medan många vattendrag som reglerats för vattenkraftändamål kan komma att bedömas som kraftigt modifierade. Sådana vatten behöver inte klara samtliga ekologiska miljömål på samma sätt som de naturliga.

Under vissa förutsättningar kommer det också att finnas möjlighet att för både naturliga och konstgjorda eller modifierade vatten meddela mindre stränga miljömål eller längre tider för att uppnå målen. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för att göra denna bedömning.

### *2. Fastställande av miljömål*

Med utgångspunkt från den karaktärisering av vattnet som gjorts, fattar vattenmyndigheten beslut om vilka miljömål som skall gälla beträffande ekologisk och kemisk status för enskilda vatten eller grupper av vattenförekomster i vattendistriktet. Besluten kommer i alla delar att vara styrda av föreskrifter (lag, förordning och/eller myndighetsföreskrifter) och basera sig på

- Naturvårdsverkets och SGU:s nationella underlag om status i referensvatten,

- vattenmyndighetens bedömning av vad som kan anses vara en mindre avvikelse från de förhållanden som anges för referensvattnet, d.v.s. vad som motsvarar god status,
- vattenmyndighetens avgöranden av om vattnet skall anses konstgjort eller starkt modifierat i fysiskt hänseende, och
- vattenmyndighetens avgörande om det finns skäl att tillämpa undantagsbestämmelser.

De lokala samverkansorganen i samverkansområdena (som utgår från huvudavrinningsområdena) har genom sin kännedom om vattenförekomsterna en viktig uppgift att bidra med underlag.

### *3. Beslut om åtgärdsprogram*

De fem vattenmyndigheterna fastställer åtgärdsprogram för vart och ett av de 119 huvudavrinningsområdena (ibland delar av områdena). I de vattendrag där miljömålen redan är uppfyllda och där man inte har anledning att förvänta sig försämringar, kan åtgärdsprogrammen vara av enkel och standardiserad natur med inriktningen på att det inte behövs andra åtgärder än vad som följer av redan gällande bestämmelser enligt miljöbalken m.m. Det måste tydligt framgå att status inte får försämrats.

Åtgärdsprogrammen för de vatten som behöver förbättras eller som hotas av försämring blir betydligt mer omfattande. Arbetet med dem kan innehålla följande moment, men omfattningen är beroende av de aktuella vattenförhållandena.

- Anläggande av ett helhetsperspektiv i varje distrikt; vilka är de stora vattenrelaterade problemen?
- Identifiering av vilka ekologiska eller kemiska delmål som inte är uppfyllda och någon sorts kvantifiering av hur omfattande praktiska åtgärder som fordras (baserad på avståndet mellan faktiska förhållanden och den eftersträlvade statusen).
- En inventering av vad det är för faktorer i form av mänsklig påverkan som bidrar till att dessa delmål inte är uppfyllda. En uppskattning av "påverkansbidragen" från varje typ av störningskälla.
- En genomgång av förutsättningarna för att minska påverkan från de olika typerna av störningskällor. Genomgången måste vara brett upplagd och innehålla en konsekvensanalys som belyser exempelvis tekniska förutsättningar, kostnader, kon-

sekvenser för olika inblandade parter osv. Genomgången resulterar i en bedömning av vilken potential det finns att minska påverkan från de olika slagen av störningskällor.

Detta slag av genomgång är inriktad på praktiska åtgärder som utbyggnader av kommunala reningsverk med ytterligare reningssteg, minskad påförsel av gödningsämnen på åkrar inom ett visst avstånd från vattnet eller minskning av hushållens utsläpp av tvättmedel via enskilda avlopp.

- Val av verktyg för att åstadkomma en minskad påverkan från de identifierade slagen av störningskällor. Som exempel på verktyg kan nämnas miljöbalkens nuvarande bestämmelser om omprövning av villkor för tillståndsprövade verksamheter, generella föreskrifter, tillsynsåtgärder m.m. Det kan också finnas anledning att tillämpa bestämmelser i annan lagstiftning och styrmedel av andra slag som avgifter, informationskampanjer osv. I flera fall bör det finnas förutsättningar att minska påverkan genom samverkan i samfälligheter eller genom avtal och överenskommelser av olika slag. Det är i detta skede fråga om att avgöra vilka administrativa åtgärder eller styrmedel (inklusive avtal m.m.) som kan tillämpas.

För att återknyta till exemplen i föregående strecksats skulle en komplettering av reningsverk kunna åstadkommas genom en omprövning av villkoren för avloppsutsläppen, en minskad påförsel av gödningsmedel genom generella föreskrifter eller en minskning av hushållens tvättmedelsutsläpp genom en informationskampanj.

Arbetet med att ta fram underlag för åtgärdsprogrammet utförs till stor del på den lokala samverkansnivån, där det finns stor kunskap om de specifika förhållandena, men det är vattenmyndigheten som ansvarar för processen och som fattar beslut om åtgärdsprogrammet.

Det beslutade åtgärdsprogrammet kommer att innehålla uppgifter om vilka verktyg som skall användas i syfte att få till stånd olika åtgärder, vilka myndigheter och kommuner som skall se till att åtgärderna initieras och vilken tidplan som skall gälla. Det kommer också att innehålla en uppskattning av vilken effekt programmet väntas få, dels beträffande olika typer av störningskällor, dels beträffande de sammantagna förutsättningarna att nå målen.

Åtgärdsprogrammen kommer att fungera som strategiska planeringsdokument. De kommer som regel inte att vara direkt bin-

dande för påverkarna, utan kommer att behöva omsättas till olika slag av beslut genom andra bestämmelser utanför åtgärdsprogrammet.

I genomförandet av de administrativa och praktiska åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet är en lång rad aktörer inblandade – lokala samverkansorgan, företag, statliga myndigheter m.fl. Åtgärdsprogrammet bildar en ram för genomförandearbetet.

Vattenmyndigheten är inte en tillståndsmyndighet och heller inte tillsynsmyndighet för punktkällor m.m. Den verksamheten bedrivs på samma sätt som idag av miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner.

#### *4. Övervakning*

Vattenmyndigheten kommer att ansvara för övervakningen av tillståndet i vattenmiljön i sina respektive vattendistrikt. I praktiken kommer övervakningen på samma sätt som den inledande karakteriseringen att genomföras av vattenvårdsförbund, länsstyrelser och kommuner.

Genom övervakningen kommer effekterna av åtgärdsprogrammen att kunna följas upp. Om de åtgärder som angivits i ett åtgärdsprogram inte givit det förväntade resultatet, finns det behov av att i nästa åtgärdsprogram ange mer genomgripande och/eller fler åtgärder.

Det sker en återkoppling till ny karakterisering, nya miljömål och nytt åtgärdsprogram med högst sex års intervall. Förutom förändringar i miljöförhållandena, är det också förändringar i verksamheter eller störningskällor eller i kunskapsläget som motiverar en uppdatering av karakterisering, miljömål och åtgärdsprogram.

#### *Slutsatser om vattenplaneringscykeln*

Naturvårdsverkets nationella underlag om vad som är hög och vad som är god ekologisk och kemisk status i ytvatten, liksom SGU:s motsvarande material beträffande grundvatten kommer att få stor betydelse för vilken allmän ambitionsnivå som ramdirektivet för vatten ger uttryck för. Avsikten är att de olika underlagsmaterialen i EU:s medlemsstater skall motsvara jämbördiga nivåer. En slutsats av detta är att direktivets allmänna ambitionsnivå är given, och att det inte finnas något större utrymme för nationella avvikelser i denna del.

I de enskilda fallen kommer vattenmyndighetens avgöranden om vilken typ av referensvatten som skall tjäna som jämförelse, vilka vatten som skall anses som konstgjorda eller starkt modifierade samt i vilka fall undantagsbestämmelser skall tillämpas få stor betydelse för ambitionsnivån. Ett beslut om att ett vattendrag skall respektive inte skall anses som starkt modifierat på grund av regleringsdammar som skär av vandringsmöjligheter för fisk, kan få stor betydelse för möjligheterna att nå miljömålen och därmed för vilka krav som kan komma att ställas på regleringsföretaget.

Sammantaget är det Naturvårdsverkets och SGU:s nationella underlagsmaterial som tillsammans med vattenmyndighetens bedömningar grundar beslutet om miljömål för varje vattenområde. Det är detta beslut som blir avgörande för ambitionsnivån i det enskilda åtgärdsprogrammet och därmed på omfattningen av de krav som kan komma riktas mot dem som påverkar vattnet. De lokala samverkansorganen medverkar i processen både vad avser mål och åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet kommer normalt inte i sig att innehålla några beslut som direkt binder enskilda. Det kommer att utgöra ett viktigt strategiskt planeringsdokument till grund för myndighetsavgöranden och andra åtgärder.

Den bredaste informationen om vattenplaneringen i ett vattenområde kommer att kunna hämtas i förvaltningsplanen som kan liknas vid en verksamhetsberättelse för vattendistriktet. I förvaltningsplanen ingår bland annat en sammanfattning av vattenplaneringscykelns steg i olika vattenområden; både en beskrivning av vattenområdet (på basis av undersökning, karaktärisering och inventering av påverkan), uppgifter om gällande miljömål, en sammanfattning av åtgärdsprogram och resultatet av övervakningen. Då det i olika sammanhang och enligt olika lagar fattas beslut om verksamheter som påverkar vattenområden, kommer förvaltningsplanen att tjäna som kunskapsunderlag. Det är också förvaltningsplanen som skall ges in till EU-kommissionen.

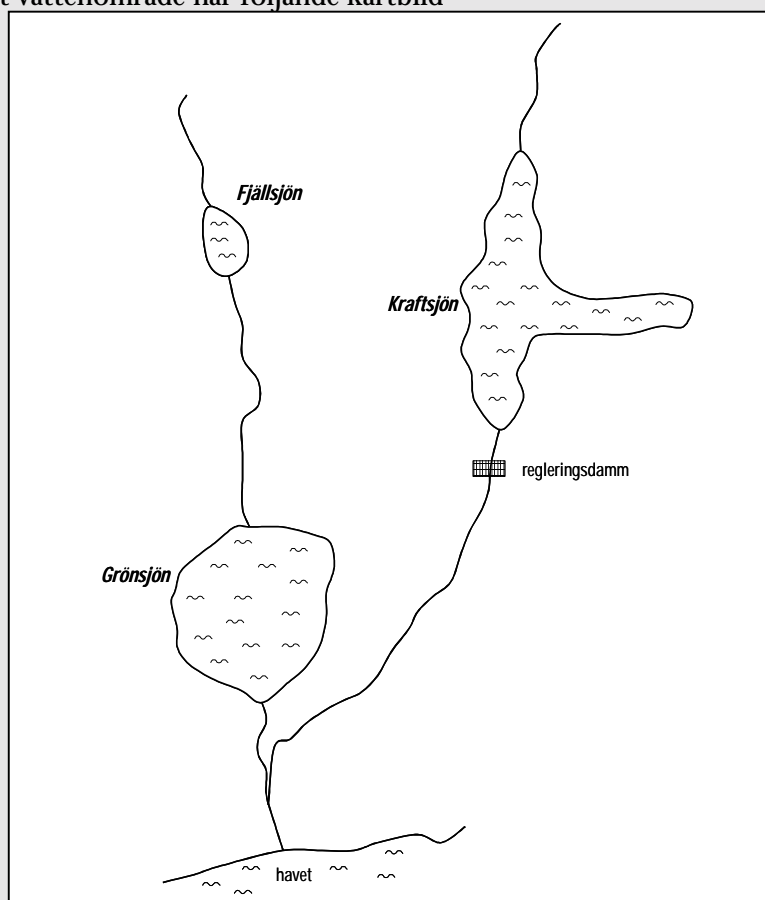
**Ett åskådningsexempel:**

Detta starkt förenklade exempel är tänkt att åskådliggöra vattenplaneringen. I själva verket är naturligtvis både antalet sjöar, antalet parametrar som kan påverkas, antalet störningskällor och antalet möjliga styrmedel och praktiska åtgärder betydligt fler i verkligens vattenområden! Dessa rymmer också både älvsträckor, grundvattenområden och havet.

Åskådningsexemplet behandlar alltså bara tre sjöar inom vattenområdet.

**1a. Undersökning och karaktärisering; "typning"**

Ett vattenområde har följande kartbild



Uppgifter om vattenområdet och dess ekologiska och kemiska status hämtas in. Länsstyrelse, samverkansorgan och lokala aktörer bidrar med underlag. De tre sjöarna karakteriseras. Fjällsjön karakteriseras då som en liten fjällsjö i Mellansverige, Kraftsjön som en medelstor högländssjö i Mellansverige och Grönsjön som en stor slättlandssjö i Mellansverige.

*1b. Bedömning av om det finns skäl att tillämpa undantagsbestämmelser m.m.*

Kraftsjön är reglerad. Det ligger ett vattenkraftverk med en damm vid sjöns utlopp. Vattenmyndigheten bedömer att regleringen är så omfattande i förhållande till sjöns naturliga förhållanden att den skall bedömas som starkt modifierad.

I övrigt anser inte vattenmyndigheten att det föreligger förhållanden som gör att det finns skäl att tillämpa några undantagsbestämmelser för vare sig Fjällsjön, Kraftsjön eller Grönsjön.

*2. Fastställande av miljömål*

Fjällsjön uppfyller till alla delar vad som motsvarar hög ekologisk och kemisk status. Vattenmyndigheten beslutar att miljömålet för den sjön blir att inte försämrade dess höga status.

Vattenmyndigheten beslutar att miljömålen för Kraftsjön respektive Grönsjön i huvudsak skall fastställas till vad som anges som god status för respektive typ av sjö i Naturvårdsverkets nationella underlagsmaterial. Det blir alltså fråga om ett antal ekologiska och kemiska parametrar som skall klaras för vardera sjö. För Kraftsjön – som bedömts som starkt modifierad – räcker det att uppnå målet om en god ekologisk potential; de ekologiska parametrar som inte kan nås på grund av regleringen behöver inte uppfyllas fullt ut.



### *3. Åtgärdsprogram*

För Fjällsjöns del begränsas åtgärdsprogrammet till att ange att status inte skall försämrats, och att detta kan säkerställas genom gällande lagstiftning. För de båda andra sjöarna sker arbetet med åtgärdsprogram i följande steg. I processen medverkar förutom vattenmyndigheten även länsstyrelsen, samverkansorganet, kommunen, kommunens VA-verk, berörda industrier, en berörd tomtägareförening samt intresserad allmänhet.

#### Steg 1.

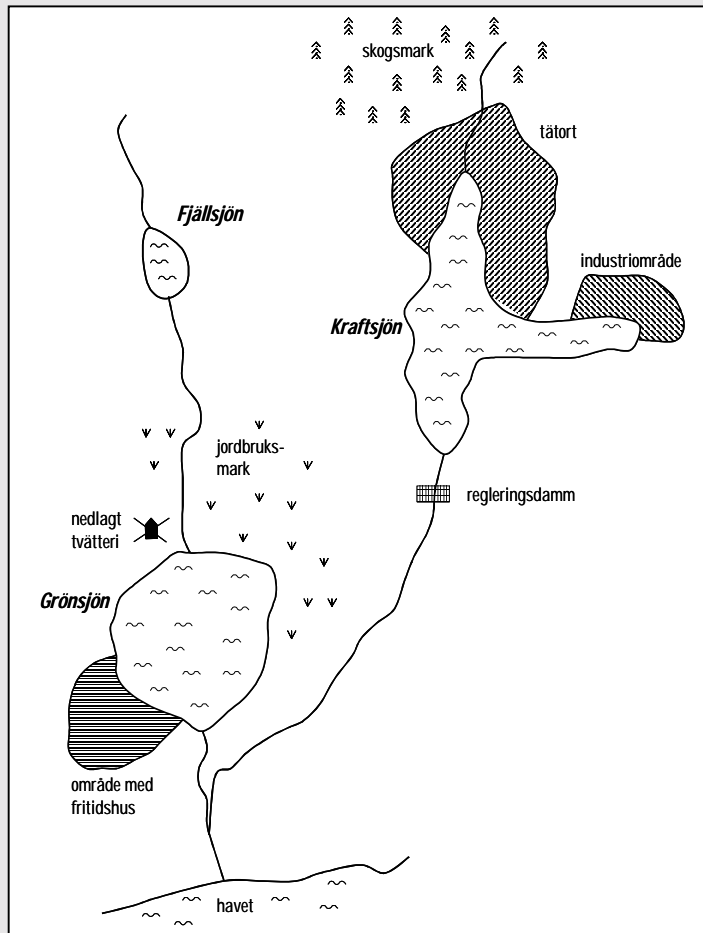
Varken Kraftsjön eller Grönsjön klarar alla de parametrar eller delmål som krävs för att god status (för Kraftsjön god ekologisk potential) skall anses vara nådd.

För Kraftsjöns del är det en av de ekologiska parametrarna som inte klaras. Beståndet av en viss algart ("balkalg"; den påverkas inte av att sjön är reglerad) är dubbelt så stort som i en opåverkad högländssjö.

När det gäller Grönsjön är det en kemisk parameter som inte klaras. Fosforhalten är kraftigt förhöjd jämfört med vad som anges för en opåverkad slättlandssjö, och högre än vad som motsvarar god status.

## Steg 2.

Den mänskliga påverkan som sjöarna utsätts för kan åskådliggöras genom följande bild.



I Kraftsjön kan man konstatera att tillväxten av bialg gynnas av den temperaturhöjning som föreligger i en av sjöns vikar på grund av att ett par industrier samt kommunens värmeverk och avloppsreningsverk har utsläpp där. Industriernas och kommunens varmvattenutsläpp beräknas stå för hela påverkan på bialgbeståndet.

För Grönsjöns del finner man tre källor som bidrar till den förhöjda fosforhalten. Ett numera nedlagt tvätteri har tidigare haft omfattande fosforutsläpp i sjön och sjöns sediment har kraftigt förhöjda fosforhalter. Dessa påverkar också halterna i sjövattnet. Ett äldre område med fritidshus vid sjöns ena strand bidrar med utsläpp via bristfälliga avloppsanordningar. Det sker ett fosforläckage från omgivande jordbruksmark. De tre källorna uppskattas bidra till förhöjningen i sjöns fosforhalt med var sin tredjedel.

#### Steg 3.

En utredning visar att en förbättrad energihushållning vid industrierna och hos kommunen skulle kunna eliminera en betydande del av den termiska påverkan på Kraftsjön, och därmed på beståndet av balkalg. Utredningen indikerar att det finns tekniska förutsättningar att förbättra energihushållningen som inte skulle innebära orimliga konsekvenser för industrierna eller kommunen.

Grönsjön skulle behöva restaureras, avloppsanordningarna från fritidshusen förbättras och gödningen av jordbruksmark förändras. Dessa åtgärder beräknas sammantaget ha potential för att minska fosforhalten i sjön till vad som motsvarar god status.

#### Steg 4.

För att minska effekterna av kylvattenutsläpp och annan termisk påverkan i Kraftsjön fordras omprövning av ett antal gällande tillstånd enligt miljöbalken. Tillståndsmyndigheten är vid sin prövning av respektive verksamhet inte bunden av de resultat som förväntas enligt åtgärdsprogrammet.

För att minska påverkan från jordbruk och fritidsbebyggelse vid Grönsjön kan man tänka sig endera tillsynsåtgärder enligt miljöbalken eller generella föreskrifter för det begränsade geografiska området. Det kan här också finnas utrymme för avtal och överenskommelser av olika slag. Innan frågan om restaurering kan tas upp måste ansvarsförhållandena utredas. Kan man finna någon som ansvarar för de fosforförorenade sedimenten? Eller kan det allmänna åta sig att genomföra restaureringen?

**Steg 5.**

Åtgärdsprogrammet fastställs. Där anges de åtgärder som fordras; omprövning av vissa verksamheter, tillsyn vid fritidsbebyggelse och jordbruk, generella föreskrifter osv. tillsammans med uppgift om vem som skall initiera åtgärden och tidpunkten för detta. I åtgärdsprogrammet anges också den förväntade effekten av respektive åtgärd.

**Steg 6.**

Vattenmyndigheten följer kontinuerligt upp hur åtgärdsprogrammet genomförs.

**4. Övervakning**

Ekologisk och kemisk status i Kraftsjön och Grönsjön följs upp, särskilt när det gäller effekterna av åtgärdsprogrammet på beståndet av balkalg respektive fosforhalt. Om åtgärdsprogrammet inte leder till att god status kan nås, måste andra eller mer långtgående åtgärder föreskrivas i nästa program. Övervakningen av Fjällsjön är mer begränsad.

## 6 Nuvarande regler om miljö kvalitetsnormer

I detta kapitel beskriver vi översiktligt de nuvarande reglerna om miljö kvalitetsnormer. Fördjupade diskussioner om reglernas innebörd förs i främst kapitel 7, 10 och 11.

### 6.1 Miljöbalken

Miljöbalken är en ramlag som innehåller många olika verktyg för att uppnå det övergripande målet om en hållbar utveckling. En viktig nyhet i miljöbalken var införandet av miljö kvalitetsnormer. Tidigare svensk miljölagstiftning har i princip inte utgått från att ställa krav på en bestämd miljö kvalititet. Miljöskyddslagen syftade till att genom individuella prövningar begränsa utsläppen från vissa störningskällor så långt som möjligt utifrån ekonomiska, tekniska och miljö mässiga utgångspunkter.

Genom miljö kvalitetsnormer kompletteras balkens andra verktyg med regler som tar direkt sikte på tillståndet i miljön. Regeringen har i 5 kap. 1 § bemyndigats att meddela föreskrifter om miljö kvalitetsnormer, dvs. om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Hittills har endast ett fåtal rikstäckande miljö kvalitetsnormer fastställts men vid Naturvårdsverket pågår ett arbete som kan förväntas leda till införande av fler normer. I förarbetena till miljöbalken har uttalats att de krav på normer som uppställs i EG-direktiv skall utgöra utgångspunkten när regeringen meddelar nya miljö kvalitetsnormer (prop. 1997/98:45 del 1 s. 251).

I 5 kap. 2 § finns förhållandevis detaljerade bestämmelser om vad miljö kvalitetsnormer skall ange. Det anges bland annat att miljö-

kvalitetsnormernas nivåer inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Det betyder att normerna skall anges i termer av gränsvärden, dvs. värden som är bindande till sin karaktär.

För att miljö kvalitetsnormer skall kunna klaras behövs det flera olika verktyg. Det har därför införts regler i miljöbalken som syftar till att ge genomslag för miljö kvalitetsnormer i praktiken. I 5 kap. har det införts regler som till övervägande del har formell karaktär. I 3 och 4 §§ anges allmänna skyldigheter till följd av miljö kvalitetsnormer. Enligt 3 § skall myndigheter och kommuner säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls bland annat när de prövar tillståndsfrågor, utövar tillsyn och meddelar föreskrifter. I 5 § finns det regler om att åtgärdsprogram skall upprättas om det behövs för att miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas och i 6 § anges vad ett åtgärdsprogram skall innehålla.

För att få genomslag för miljö kvalitetsnormer i praktiken behövs det även regler som gör att myndigheter kan ställa krav på enskilda verksamhetsutövare och andra som påverkar miljön. Det gäller framför allt i en situation när en miljö kvalitetsnorm överträds eller riskerar att överträdas. De viktigaste reglerna om detta finns i dag i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 §.

I 2 kap. finns bland annat de allmänna hänsynsreglerna, dvs. de centrala materiella bestämmelser som gäller på hela balkens tillämpningsområde. De anger vilka hänsynskrav som i olika avseenden skall vara uppfyllda för att verksamheter skall få bedrivas. Bestämmelserna är centrala verktyg vid myndigheters och kommuners tillståndsprovning och tillsyn. I 2 kap. 7 § anges att kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. I samma paragrafs andra stycke anges att avvägningen enligt första stycket inte får medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Enligt 16 kap. 5 § får tillstånd, godkännande eller dispens inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock enligt bestämmelsen tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning (så kallat förbättringsoverskott). Bestämmelsen gäller enbart för ny verksamhet och kan inte påverka tillåt-

ligheten av befintliga verksamheter, oavsett i vilken utsträckning sådana bidrar till överträdandet av en miljö kvalitetsnorm.

I 7 kap. 19–20 §§ finns det bestämmelser om miljöskyddsområde. Regeringen får enligt dessa förklara ett större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde om det krävs särskilda föreskrifter därför att området är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen, får meddela generella föreskrifter om skyddsåtgärder och försiktighetsmått för verksamheter inom ett miljöskyddsområde.

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten enligt 24 kap. 5 § första stycket 2 ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. I 24 kap. 3 § finns det regler som kan göra det möjligt att återkalla tillstånd, bland annat om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Det finns också en särskild bestämmelse i 16 kap. 8 § enligt vilken tillståndsmyndigheten får meddela villkor som omfattar två eller flera verksamheter, bland annat om möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormer ökar.

## 6.2 Plan- och bygglagen

Kommunerna skall ta hänsyn till miljö kvalitetsnormer i sitt planeringsarbete. I 2 kap. plan- och bygglagen anges allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning. I 2 kap. 2 § första stycket fjärde meningen plan- och bygglagen föreskrivs att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Enligt andra stycket i samma paragraf skall detta beaktas även i andra ärenden enligt lagen. Det gör att miljö kvalitetsnormer skall beaktas även i till exempel bygglovsärenden. I 5 kap. 3 § miljöbalken föreskrivs att kommuner och myndigheter skall iaktta miljö kvalitetsnormer vid planering och planläggning.

Därutöver föreskrivs att det i översiktsplaner skall redovisas hur kommunerna avser att iaktta miljö kvalitetsnormer (4 kap. 1 § andra stycket 3 plan- och bygglagen). Länsstyrelsen skall vid samråd

verka för att miljö kvalitetsnormerna iakttas och i sina granskningsyttranden ange om förslagen kan medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds (4 kap. 5 § första stycket 4, 5 kap. 22 § första stycket 2 samt 4 kap. 19 § andra stycket 2 plan- och bygglagen).

Länsstyrelsen utövar enligt 12 kap. plan- och bygglagen ett statligt kontrollansvar över kommunernas planläggning. Länsstyrelsen kan i vissa specifikt angivna fall upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Ett sådant fall är att beslutet innebär att en miljö kvalitetsnorm inte iakttas.

Dessutom har regeringen givits möjlighet att begära en redovisning av hur en eller flera kommuner har tänkt genomföra åtgärdsprogram eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer uppfylls (6 kap. 13 § första stycket miljöbalken).

De nu beskrivna reglerna har betydelse vid framtagandet av nya planer eller vid ändringar i planer. Det finns dock även en möjlighet att upphäva eller ändra en lagkraftvunnen men inte genomförd detaljplan om den medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds och detta inte kunde förutses vid planläggningen. Enligt 5 kap. 11 § första stycket plan- och bygglagen får en detaljplan ändras innan genomförandetiden gått ut i vissa fall. Det kan ske mot berörda fastighetsägares vilja om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunnat förutses vid planläggningen. Om så sker har rättighetshavare rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider. Om genomförandetiden har löpt ut kan planen upphävas och ändras utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas. I propositionen till följdlagstiftningen till miljöbalken har antagits att överträdelsen av en miljö kvalitetsnorm kan vara ett förhållande av stor allmän vikt (prop. 1997/98:90 s. 163).

### 6.3 Annan lagstiftning

Även vid andra typer av prövningar skall miljö kvalitetsnormer beaktas. Ett stort antal lagar innehåller hänvisningar till balkens regler om miljö kvalitetsnormer.

Som exempel kan nämnas 3 a § väglagen och 3 § lagen om byggande av järnväg som föreskriver att vid prövningen enligt dessa lagar skall vissa av miljöbalkens bestämmelser tillämpas. Det gäller



bland annat 2 kap., 5 kap. 3 § samt 16 kap. 5 § miljöbalken. Upprättande av arbetsplan enligt väglagen respektive fastställande av järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Det betyder att de myndigheter som skall upprätta en arbetsplan respektive fastställa en järnvägsplan skall säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats uppfylls. En arbetsplan respektive järnvägsplan får inte fastställas för nya vägar eller järnvägar som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

## 7 Bestämmelser om miljö kvalitet

### *Förslag*

Vi föreslår att 5 kap. miljöbalken utvidgas till att handla om även andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer, till exempel riktvärden för miljö kvalitet. Ett nytt begrepp – bestämmelser om miljö kvalitet – bör införas. Detta bör också bli den nya rubriken till 5 kap. Samtidigt bör de regler i balken som gör det möjligt att införa EG-rättsliga bestämmelser av detta slag göras mer flexibla. Innebörden av en miljö kvalitetsnorm bör vara densamma som i dag, dvs. ett gränsvärde av bindande natur. Däremot bör den definition som har tagits in i 5 kap. 2 § inte vara kvar utan flyttas till de förordningar där miljö kvalitetsnormerna har införts. Även definitioner av andra slags bestämmelser om miljö kvalitet bör vid behov tas in i förordningar.

### 7.1 Regler om miljö kvalitet i EG-direktiv

EG har från 1970-talet och framåt antagit ett stort antal direktiv som innehåller regler som utgår från vad som är en godtagbar miljö kvalitet i olika avseenden. I direktiven förekommer flera olika begrepp med olika innebörder. Det som vi betecknar som en miljö kvalitetsnorm i 5 kap. miljöbalken kan i olika EG-direktiv uttryckas i termer av en miljö kvalitetsnorm, ett gränsvärde för miljö kvalitet eller andra mer målinriktade värden. Samtidigt kan samma begrepp ges olika definitioner i olika direktiv. Ett viktigt exempel på det är att definitionen av en miljö kvalitetsnorm i ramdirektivet för vatten skiljer sig från IPPC-direktivets definition; definitionen uttrycks i ramdirektivet i termer av mindre stränga riktvärden i stället för gränsvärden.

Målvärden, vägledande värden och tröskelvärden är andra typer av bestämmelser om miljö kvalitet som förekommer inom EG-rätten. Tröskelvärden anger till exempel en högre koncentration av ett förorenande ämne och som människor inte bör utsättas för annat än under korta tidsperioder.

Direktiven skiljer sig åt inte bara i fråga om innebörden av olika begrepp utan även i fråga om vilka metoder som skall användas för att uppnå de föreskrivna bestämmelserna om miljö kvalitet. I några direktiv från 1990-talet föreskrivs att allmänna åtgärdsprogram skall upprättas medan andra direktiv anger mer specifika metoder för att uppfylla normerna.

En viktig skiljelinje går mellan bestämmelser om miljö kvalitet som är av bindande natur (gränsvärde) och bestämmelser som är bindande enbart i förhållande till skyldigheten att vidta åtgärder i syfte att klara det angivna värdet (riktvärde). Den skiljelinjen återspeglas inte alltid i EG-direktiven.

## 7.2 Regler om miljö kvalitet i ramdirektivet för vatten

Genom ramdirektivet för vatten sammanförs en mängd befintliga och nya regler för en integrerad förvaltning av vattenresurser. Det övergripande målet för den nya vattenadministrationen blir att uppnå en god vattenkvalitet. Merparten av direktivets regler utgår från krav på miljöförhållandena som sådana. Direktivet innehåller bland annat miljö kvalitetsnormer för kemiska ämnen och regler för att fastställa kvaliteten på ytvatten och grundvatten. De olika reglerna tar sikte på både kemiska och ekologiska förhållanden och beaktar både kvalitativa och kvantitativa faktorer. För punktkällor och diffusa källor skall man använda en kombination av traditionella regler om begränsning av utsläpp från störningskällor och regler som utgår från miljö kvaliteten.

Vilken faktisk kravnivå följer av miljö målen i artikel 4 och de nya reglerna om ekologiska kvalitetskrav på ytvatten? Liknar kraven i dessa regler de krav som miljö kvalitetsnormer innehåller? Det är i dag svårt att överblicka vad direktivet kan komma att innebära i dessa delar. Ett skäl är att direktivets regler kommer att kompletteras. Det kommer först om några år att stå klart vilken ambitionsnivå för vattenkvalitet som miljö målen faktiskt innebär. Ett annat skäl är att direktivet i viktiga delar innehåller svårtolkade bestämmelser.

### *Definitionen av en miljö kvalitetsnorm*

Definitionen av en miljö kvalitetsnorm i ramdirektivet för vatten skiljer sig från definitionen i IPPC-direktivet. I ramdirektivet anges att en miljö kvalitetsnorm är 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. I IPPC-direktivet anges att miljö kvalitetsnormer är ett antal krav som skall vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i gemenskapslagstiftningen.

I 5 kap. 2 § andra stycket miljö balken anges att miljö kvalitetsnormernas nivåer inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt.

Definitionen av begreppet miljö kvalitetsnorm i ramdirektivet innebär att en miljö kvalitetsnorm närmast är att beteckna som ett riktvärde. Enligt miljö balken och IPPC-direktivet utgör däremot en miljö kvalitetsnorm ett bindande gränsvärde. Det är i dag oklart vad den nya svagare definitionen av en miljö kvalitetsnorm i ramdirektivet kommer att innebära för de nya miljö kvalitetsnormer som skall tas fram inom gemenskapen och på nationell nivå.

### *Regler för att bestämma den ekologiska kvaliteten på ytvatten*

Det övergripande målet för ytvatten är att uppnå en god ytvattenstatus. Med detta menas att vattenkvaliteten är åtminstone "god" i kemiskt och ekologiskt hänseende. Den kemiska statusen kommer att bestämmas utifrån ett antal miljö kvalitetsnormer för kemiska ämnen. Under de närmaste åren framöver kommer nya miljö kvalitetsnormer att tas fram och det är därför inte möjligt att i dag precisera vad som kommer att krävas för att uppnå en god kemisk status.

Direktivets nya regler för att bestämma den ekologiska kvaliteten på ytvatten är omfattande och komplicerade. Den ekologiska kvaliteten på ytvatten skall bestämmas med användning av många olika faktorer och ett särskilt värderingssystem som utgår från vissa referensförhållanden. Man skall då beakta bland annat biologiska faktorer (sammansättning och förekomst av vattenväxter m.m.), hydromorfologiska faktorer (vattenflöde, strandzonens struktur

m.m.) och vissa allmänna faktorer (vattentemperatur, syreförhållanden m.m.).

Vid klassificeringen av den ekologiska statusen i sjöar och vattendrag skall fem nivåer användas: hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig status. Man skall först fastställa hur förhållandena skulle vara i ett referensvatten som i stort sett inte är påverkat av mänsklig verksamhet. Detta motsvarar hög status. Utifrån dessa referensförhållanden fastställer man nästa nivå, god status. Direktivet anger som princip att förhållandena i en sjö eller ett vattendrag får innebära en "liten avvikelse" från de aktuella referensförhållandena för att vara av god status.

Direktivet ger medlemsstaterna stor frihet att ta fram de jämförande värden som skall användas för att bestämma den ekologiska statusen. Naturvårdsverket har i uppdrag att utarbeta det tekniska och naturvetenskapliga underlag som behövs för att genomföra direktivet i dessa delar. Det uppdraget kommer att slutrapporteras först vid utgången av år 2003.

### 7.3 Överväganden och förslag

#### 7.3.1 Bestämmelserna om miljö kvalitet bör vara flexibla

I det följande föreslår vi vissa ändringar när det gäller miljö balkens grundläggande regler om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. 1–2 §§. I kapitel 10–11 tar vi upp de frågor som har att göra med hur miljö kvalitetsnormer och andra bestämmelser om miljö kvalitet skall få genomslag i praktiken.

#### *Balkens definition av en miljö kvalitetsnorm är för snäv*

Bestämmelser om miljö kvalitet utgör föreskrifter om hur miljön skall vara beskaffad i olika avseenden. De bestämmelser av detta slag som EG-direktiven innehåller är ofta omfattande och detaljerade. Det är inte lämpligt att ta in sådana föreskrifter i miljö balken eller annan lag. Regeringen har därför i 5 kap. 1 § bemyndigats att meddela föreskrifter om miljö kvalitet – miljö kvalitetsnormer. När det gäller EG-regler får regeringen överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer. Reglerna i 5 kap. bör även i fortsättningen bygga på sådana bemyndiganden.

Miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer har en förhållandevis snäv utformning som utgår från gränsvärden för vissa parametrar. EG-direktiven innehåller bestämmelser om miljö kvalitet som utformats på flera olika sätt, såsom gränsvärden, riktvärden och tröskelvärden. Många av dessa bestämmelser faller inte in under balkens definition av en miljö kvalitetsnorm. Samma sak gäller för miljömålen i ramdirektivet för vatten. De betydligt bredare miljömålen passar över huvud taget inte särskilt bra in i regleringen i 5 kap. som är inriktad på miljö kvalitetsnormer för enstaka kemiska ämnen.

Det framgår inte av balkens regler att bestämmelser om miljö kvalitet kan utformas på olika sätt och med olika innebörder. Visserligen har genomförandet av EG-direktiv i svensk lagstiftning lett till införande av riktvärden för halten av kemiska ämnen i fisk- och musselvatten, se förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Men sådana riktvärden är egentligen inte förankrade i balkens regler om miljö kvalitetsnormer. Reglerna i 5 kap. bör i fortsättningen inte enbart vara inriktade på vad som anges vara en miljö kvalitetsnorm utan utvidgas till att handla om även andra slags bestämmelser om miljö kvalitet.

#### *Bör innebörden av begreppet miljö kvalitetsnorm ändras?*

Bör begreppet miljö kvalitetsnorm vidgas till att omfatta alla de olika begrepp som behövs på grund av EG-direktiv eller som det i övrigt finns behov av i vår lagstiftning? Bör alltså den nuvarande innebörden av en miljö kvalitetsnorm enligt vad som föreskrivs i 5 kap. 2 § ändras så att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. omfattar begrepp med olika innebörder?

Rent språkligt finns det inget hinder att låta ordet miljö kvalitetsnormer omfatta begrepp av olika slag; ordet beskriver att det handlar om regler om hur miljön skall vara beskaffad. Mot en sådan utvidgning talar det faktum att ordet miljö kvalitetsnorm torde ha fått en vedertagen betydelse i svensk rätt. En miljö kvalitetsnorm skall enligt 5 kap. 2 § ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Den skall alltså anges i form av ett gränsvärde. De som i dag arbetar med miljö kvalitetsnormer torde utgå från att miljö kvalitetsnormer anges just i termer av bindande gränsvärden.

Vi anser det olämpligt att nu vidga innebörden av begreppet miljö kvalitetsnorm. Vi föreslår i stället att ett nytt begrepp – bestämmelser om miljö kvalitet – bör vara utgångspunkten för regleringen i 5 kap. Det begreppet skall omfatta alla olika typer av regler som anger krav på miljöns beskaffenhet.

*Definitioner av bestämmelser om miljö kvalitet bör tas in i förordningar*

Det finns enligt vår mening nackdelar med miljö balkens definition av en miljö kvalitetsnorm i 5 kap. 2 §. Definitionen styr på ett onödigt sätt införandet av bestämmelser om miljö kvalitet i svensk lagstiftning. För att kunna genomföra EG-direktiv som innehåller olika slags bestämmelser om miljö kvalitet skulle man därför vid sidan om de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 2 § behöva förklara innebörden av flera begrepp i balken, till exempel riktvärden för miljö kvalitet och tröskelvärden. I framtiden kan andra slags bestämmelser om miljö kvalitet visa sig vara minst lika viktiga som miljö kvalitetsnormer enligt nuvarande definition. Definitionen av en miljö kvalitetsnorm i ramdirektivet för vatten, som utgår från att normen anges i form av ett riktvärde, talar möjligen för det. Det är över huvud taget svårt att förutse hur EG-rätten, som till stor del styr utvecklingen på detta område, kommer att ändras i fråga om vilka begrepp som kommer att användas och vad begreppen kommer att betyda.

Vi har redan konstaterat att definitionen i 5 kap. 2 § inte ger utrymme för alla de typer av bestämmelser om miljö kvalitet som EG-rätten kräver. Regelverket måste således ändras på något sätt. Som vi ser det kan det ske på två sätt. Ett alternativ är att flytta definitionen i 2 § till de förordningar som tagits fram för att införa olika miljö kvalitetsnormer. På så sätt kommer balken endast att innehålla ett brett bemyndigande i 1 § som ger möjlighet att i de olika förordningarna införa de typer av regler som respektive EG-direktiv kräver.

Ett alternativ, som utvecklas närmare i nästa avsnitt, är att utöka antalet typer av bestämmelser om miljö kvalitet direkt i balken. Det alternativet medför att det finns en tydligare styrning av regelverket direkt i balken. Det blir också synligt i balken att det finns olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet vilket har ett pedagogiskt värde. Regelverket i balken blir dock inte särskilt överskådligt

och den uppräknning av olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet som införs med detta alternativ kan på grund av EG-rättens ständiga utveckling inte bli fullständig. Med detta alternativ måste man, när nya direktiv om miljö kvalitet tillkommer, i varje enskilt fall undersöka om direktivets regler stämmer med någon av balkens regler. Om ett direktiv innehåller nya typer av sådana bestämmelser måste det övervägas om antalet definitioner i balken bör utvidgas vilket i så fall kräver lagändring.

Införandet av nya bestämmelser om miljö kvalitet blir enklare och regelverket i 5 kap. miljöbalken blir mer överskådligt om definitionerna inte tas in i balken utan läggs ner på förordningsnivå. Vi förordar därför den lösningen.

Även om definitioner av de olika begreppen i fortsättningen förs in i förordningar, är det önskvärt att vid införandet av bestämmelser om miljö kvalitet vara konsekvent vid användningen av olika termer och begrepp. Begreppet miljö kvalitetsnormer bör exempelvis även i fortsättningen reserveras för bindande gränsvärden på i princip det sätt som framgår av 5 kap. 2 §.

Vårt förslag leder till att ändringar måste göras i några av de förordningar som innehåller regler om miljö kvalitetsnormer och som hänvisar till 5 kap. Det gäller bland annat förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft och förordningen om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

### 7.3.2 En alternativ reglering

Vi förordar den reglering som beskrivs i det föregående avsnittet men utvecklar ändå här förslaget till en alternativ reglering.

Även enligt detta alternativ skulle reglerna i 5 kap. miljöbalken omfatta olika slags bestämmelser om miljö kvalitet. Till skillnad mot vad som sagts i förra avsnittet skulle 5 kap. innehålla definitioner av några av huvudtyperna av bestämmelser om miljö kvalitet.

I 5 kap. skulle anges att med bestämmelser om miljö kvalitet avses miljö kvalitetsnormer, riktvärden för miljö kvalitet, miljömål för vattendistrikt och andra föreskrifter om miljö kvalitet meddelade enligt det kapitlet. Därefter skulle det behövas flera bestämmelser som definierar de viktigaste begreppen, främst miljö kvalitetsnormer och riktvärden för miljö kvalitet.

Bestämmelserna i 2 § om vad miljö kvalitetsnormer skall ange skulle behållas. Dessutom skulle det införas regler om vad som



avses med riktvärden för miljö kvalitet. Det skulle anges att riktvärdenas nivåer inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Med en sådan definition skulle riktvärden för miljö kvalitet inte vara bindande på samma sätt som miljö kvalitetsnormer, utan begränsas till att innebära att åtgärder skall vidtas för att klara värdet.

Även i ett annat avseende skulle innebörden av begreppen i 5 kap. kunna tydliggöras. Det föreskrivs i dag att en miljö kvalitetsnorms nivå inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och att det i ett åtgärdsprogram bland annat skall anges de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen skall vara uppfylld senast vid denna tidpunkt. Regleringen medger inte föreskrifter om miljö kvalitetsnormer som skall vara uppfyllda vid olika tidpunkter. Omständigheterna kan ibland vara sådana att det bör vara möjligt att införa en miljö kvalitetsnorm eller ett riktvärde för miljö kvalitet etappvis. Om 5 kap. även fortsättningsvis skulle innehålla definitioner av olika begrepp, skulle reglerna kunna ändras så att miljö kvalitetsnormer och riktvärden för miljö kvalitet skulle kunna föreskrivas i flera nivåer som skall eller bör uppfyllas vid olika tidpunkter (etappnivåer).

För att regleringen i 5 kap. skulle ha den flexibilitet som behövs med hänsyn till bland annat EG-rätten, skulle det enligt reglerna även vara möjligt att ta fram andra slags bestämmelser om miljö kvalitet. En särskild bestämmelse om detta skulle också införas i 5 kap.

Här följer ett förslag till regler i enlighet med vad som nu har anförts. Den lagtext som är ny eller ändrad jämfört med nuvarande bestämmelser i 5 kap. 1 § och 2 § balken har kursiverats.

1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (*bestämmelser om miljö kvalitet*).

*Med bestämmelser om miljö kvalitet enligt denna balk avses miljö kvalitetsnormer, riktvärden för miljö kvalitet, miljömål för vattendistrikt eller andra föreskrifter om miljö kvalitet meddelade enligt detta kapitel.*

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela *bestämmelser om miljö kvalitet* som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

2 § Miljö kvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljö kvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange

1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer,

2. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller

3. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem.

Miljö kvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.

*Miljö kvalitetsnormer får föreskrivas i flera nivåer som skall uppfyllas vid olika tidpunkter (etappnivåer).*

Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.

2 a § *Riktvärden för miljö kvalitet får ange de nivåer för föroreningar eller störningar enligt 2 § andra stycket som behövs för att skydda eller förbättra människors hälsa eller miljön.*

*Riktvärdenas nivåer bör inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och får avvika från miljö kvalitetsnormers nivåer.*

*Riktvärden för miljö kvalitet får föreskrivas i flera nivåer som skall eller bör uppfyllas vid olika tidpunkter (etappnivåer)*

*Riktvärden för miljö kvalitet skall vid behov omprövas.*

2 b § *Om det behövs för att uppfylla krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller om det behövs i övrigt, får andra bestämmelser om miljö kvalitet föreskrivas än som följer av 2 § och 2 a §.*

*I 12 § finns bestämmelser om miljömål för vattendistrikt.*

## 8 Miljömål för vattendistrikt

### *Förslag*

Vi föreslår att direktivets miljömål författningsregleras och att de kallas miljömål för vattendistrikt.

Direktivets miljömål bör inte tas in i detalj i miljöbalken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela de föreskrifter om miljömål för vattendistrikt som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Miljömålen kan på så sätt överföras till en regeringsförordning eller myndighetsföreskrifter.

Vi har, i samarbete med Utredningen svensk vattenadministration, påbörjat arbetet med en förordning om förvaltning av vattendistrikt, där bland annat direktivets miljömål kan föras in. Vi lägger i betänkandet fram ett utkast till en sådan förordning.

### 8.1 Direktivets miljömål

Bestämmelserna om miljömålen är direktivets nav. Andra delar av direktivet, såsom övervakning och upprättande av åtgärdsprogram, utgör i själva verket redskap för att uppfylla miljömålen. Genomförandet av direktivets miljömål är av avgörande betydelse för om direktivet får den positiva påverkan på vattenmiljön som är avsedd.

Miljömålen är olika för ytvatten, grundvatten och skyddade områden. Reglerna är komplicerade av framför allt två skäl: Det ena är att direktivet hänvisar till flera andra EG-direktiv, både befintliga och kommande. Det andra är att de nya regler om vattenkvalitet som finns i direktivet har ett invecklat innehåll som ännu inte har fått sin slutliga form. Det betyder att vi i dag inte vet vilken faktisk ambitionsnivå för vattenarbetet som direktivet anger. Det pågår arbete både nationellt och på gemenskapsnivå för att precisera de

ekologiska och andra krav som skall gälla för landets vattenresurser.

Miljömålen utgår från några övergripande statusbegrepp som definieras i direktivet: god ytvattenstatus, god ekologisk status, god kemisk ytvattenstatus, god ekologisk potential och god grundvattenstatus. Genom begreppen anges översiktligt de miljömål för ytvatten och grundvatten som på sikt skall uppnås. Miljömålen för ytvatten avser både kemiska och ekologiska faktorer medan miljömålen för grundvatten avser kemiska och kvantitativa faktorer. Miljömålen skall i princip uppnås senast den 22 december 2015.

Miljömålen kommer att utgöra en sammanhållande faktor vid genomförandet av direktivet. Den analys och beskrivning av vattendistriktet som inledningsvis skall göras kommer att leda fram till beslut om miljömål för sjöar och vattendrag. Den övervakning som skall utföras inom distriktet kommer att ske mot bakgrund av krav som miljömålen anger. Slutligen kommer vattenmyndigheternas arbete att utmynna i fastställandet av de åtgärdsprogram som behövs för att uppnå miljömålen. Dessa olika moment kommer tillsammans med miljömålen att sammanställas i förvaltningsplanen för vattendistriktet.

### *Ytvatten*

Miljömålen för ytvatten anges sammanfattningsvis på följande sätt i den svenska översättningen av artikel 4.1 a) i direktivet (här bortses från de undantag som anges i bestämmelserna):

- Medlemsstaterna skall genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av den kemiska och den ekologiska statusen i alla ytvattenförekomster.
- Medlemsstaterna skall skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster, utom de som definieras som konstgjorda och kraftigt modifierade, i syfte att uppnå en god ytvattenstatus.
- Medlemsstaterna skall skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus.
- Medlemsstaterna skall genomföra nödvändiga åtgärder i syfte att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och

för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen skall upphöra eller stegvis elimineras.

Miljömålen för ytvatten utgår från både kemiska och ekologiska parametrar. För att klara målet om *en god ytvattenstatus* måste både den kemiska och den ekologiska vattenkvaliteten vara åtminstone god.

En viktig nyhet i direktivet är de ekologiska krav som ställs på ytvatten. I direktivets bilaga V finns omfattande och komplicerade regler för att bestämma den ekologiska kvaliteten på sjöar och vattendrag. Målet är att uppnå i vart fall *en god ekologisk status*. En närmare beskrivning av dessa regler finns i avsnitt 7.2.

Målet om *en god kemisk ytvattenstatus* innebär att ytvatten skall vara av sådan kvalitet att koncentrationerna av ett antal förorenande ämnen inte överskrider vissa värden. Under en övergångsperiod gäller miljökvalitetsnormerna i befintliga vattendirektiv men dessa kommer så småningom att ersättas av nya normer.

Direktivet anger mindre stränga miljömål för ytvattenförekomster som definieras som konstgjorda eller kraftigt modifierade i fysiskt hänseende jämfört med andra ytvattenförekomster. I alla medlemsstater finns ytvatten som har uppkommit genom mänsklig verksamhet eller vars naturliga förhållanden har förändrats kraftigt. Kanaler samt sjöar och vattendrag som påverkats avsevärt av regleringsföretag är exempel på det. Sådana vattenförekomster kan många gånger inte jämföras i ekologiskt hänseende med mindre påverkade områden. Direktivet ger därför medlemsstaterna en möjlighet att definiera ytvattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Påverkan genom förorening kan inte göra att en vattenförekomst bedöms vara kraftigt modifierad.

För konstgjorda och kraftigt modifierade ytvatten är målet att uppnå vad som kallas *en god ekologisk potential*. De ekologiska kraven är då lägre än vad som gäller för andra ytvattenförekomster. Däremot gäller kravet på en god kemisk ytvattenstatus även för konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag.

Direktivets miljömål anger att åtgärder skall vidtas för att förebygga en försämring av statusen i sjöar och vattendrag. Den ekologiska statusen kan i vissa fall komma att klassificeras som hög. Kravet på att inte försämrade kvaliteten på ytvatten innebär att det i princip inte är tillåtet att låta exempelvis en sjö gå från en hög till en god ekologisk kvalitet med hänvisning till att det generella miljömålet är att uppnå en god ekologisk kvalitet. Miljömålet för

en sådan sjö skall i stället anges vara att bibehålla den höga ekologiska kvaliteten.

### *Grundvatten*

Miljömålen för grundvatten anges sammanfattningsvis så här i direktivet:

- Medlemsstaterna skall genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvatten samt att förebygga en försämring av statusen i alla grundvattenförekomster.
- Medlemsstaterna skall skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster, och säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning, i syfte att uppnå en god grundvattenstatus.
- Medlemsstaterna skall 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. Åtgärder för att motverka sådana tendenser skall genomföras i enlighet med vissa bestämmelser i direktivet och som kommer att leda till antagandet av nya direktiv med bestämmelser om miljökvalitetsnormer och andra begränsningsåtgärder.

Direktivet innehåller också i artikel 11.3 j) ett generellt förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten med vissa särskilt angivna undantag (se avsnitt 12.11).

Målet om *en god grundvattenstatus* innebär att både grundvattnets kvantitativa status och dess kemiska status åtminstone skall vara god. Med kvantitativ status avses i vilken grad en grundvattenförekomst är påverkad av direkta och indirekta uttag. Målet om *en god kvantitativ status* innebär att en viss avvägning skall göras mellan nybildningen av grundvattnet i en förekomst och den genomsnittliga uttagsnivån per år.

Målet om *en god kemisk grundvattenstatus* innebär i huvudsak att grundvattnet skall vara av sådan kvalitet att koncentrationen av förorenande ämnen

- inte uppvisar effekter av saltvatteninträngning,
- inte överskrider vissa miljö kvalitetsnormer,
- inte kan leda till att miljömålen för sådant ytvatten som är anslutna till grundvatten inte uppnås, och
- inte har en negativ påverkan på sådana miljöer på jordytan som är direkt beroende av en grundvattenförekomst.

För grundvatten gäller även ett allmänt krav på att motverka varje tendens till att koncentrationen av förorenande ämnen ökar. Vad detta krav egentligen innebär kommer att framgå först när nya direktiv med miljö kvalitetsnormer och andra begränsande åtgärder för kemiska ämnen i grundvatten har tagits fram.

### *Skyddade områden*

Miljömålen för skyddade områden anges i artikel 4.1 c) vara att åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål senast den 22 december 2015. Frågan är vilka skyddade områden som omfattas av denna bestämmelse. Direktivet innehåller inte någon definition av skyddade områden och det finns inte heller någon hänvisning i artikel 4.1 c) till artikel 6, som anger att det skall upprättas register över skyddade områden. Det ligger nära till hands att förstå direktivet så att med skyddade områden enligt artikel 4.1 c) avses de skyddade områden som anges i artikel 6. I den artikeln finns det bland annat, via bilaga IV, en hänvisning till skyddade områden enligt badvattendirektivet, nitratdirektivet, direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, fågeldirektivet och habitatdirektivet. I de skyddade områden som omfattas av artikel 4.1 c) ingår eventuellt även de vattenförekomster som identifierats enligt artikel 7.1, dvs. vissa vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten.

## **8.2 Överväganden och förslag**

### **8.2.1 Vilken allmän skyldighet följer av direktivets miljömål?**

Utformningen av direktivets miljömål är resultatet av en kompromiss mellan EU:s medlemsstater. Direktivet är otydligt på flera punkter. Det gäller bland annat i frågan om vilken allmän skyldig-

het som följer av miljömålen. Är miljömålen bindande på samma sätt som miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § miljöbalken, eller har de en svagare innebörd?

Direktivet föreskriver att medlemsstaterna skall vidta åtgärder *i syfte att uppnå* en god ytvattenstatus, en god ekologisk potential och en god grundvattenstatus. Vi bedömer att direktivet i denna del inte föreskriver ett ovillkorligt krav på att nå de angivna målen (en god ytvattenstatus etc.) senast år 2015. En medlemsstat kan inte klandras för sitt genomförande av direktivet enbart för att exempelvis vissa sjöar inte uppnått en god ytvattenstatus vid denna tidpunkt.

Ett ovillkorligt krav är däremot att medlemsstaterna skall se till att åtgärdsprogram upprättas för att uppnå miljömålen. Om de miljömål som uppställs för de samlade vattenresurserna inte uppnås inom rimlig tid kan medlemsstaten komma att klandras för att den i vart fall inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppnå miljömålen.

Eftersom miljömålen består av ett knippe regler som har olika utformning men som ändå samverkar med varandra, är det svårt att beskriva miljömålen i termer av gränsvärden, riktvärden eller liknande. Något förenklat skulle man kunna beskriva miljömålen så här: I miljömålen sammanfattas alla bestämmelser – inklusive de nya övergripande statusbegreppen – för den vattenkvalitet som vattenmyndigheten skall sträva efter att uppnå genom att alla möjliga och nödvändiga åtgärder vidtas.

### *Skyddade områden*

Vad menas med att medlemsstaten i fråga om skyddade områden skall åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål senast den 22 december 2015? Det finns flera oklarheter när det gäller betydelsen av denna bestämmelse i artikel 4.1 c) som vi inte har något säkert svar på.

För det första, bestämmelsen skulle kunna förstås så att direktivet för skyddade områden föreskriver ett ovillkorligt krav på uppfyllelse av vissa normer och mål. Det skulle alltså inte vara tillräckligt att vidta åtgärder i syfte att klara föreskriven miljö-kvalitet, utan kvalitetskravet i sig måste uppnås. Mot det talar dock att artikel 11.1 i direktivet även med avseende på skyddade områden föreskriver en allmän skyldighet att upprätta åtgärdsprogram för att uppnå miljömålen enligt artikel 4.



För det andra, bestämmelsen skulle kunna innebära att de skyddade områdena inte omfattas av de bestämmelser som gör det möjligt att göra undantag från miljömålen enligt artikel 4.3–4.7. Det finns nämligen inte någon hänvisning till dessa bestämmelser när det gäller skyddade områden.

Slutligen, vad syftar termerna "normer och mål" till? Med "normer" skulle kunna avses miljö kvalitetsnormer i den betydelse som detta begrepp har i ramdirektivet. När det gäller begreppet "mål" talar ordvalet för att gemenskapen här avser något annat än de övergripande miljömålen för ytvatten och grundvatten. Det kan finnas anledning att jämföra "mål" med termen "kvalitetsmål" i artikel 10.3, som inte heller är definierat i direktivet. Det skulle kunna vara så att direktivet här avser något som inte utgör en miljö kvalitetsnorm enligt direktivets definition av det begreppet, men som ändå anger ett miljö kvalitetskrav i ett visst avseende. Möjligen avses de mer specifika miljö kvalitetskrav i ekologiskt hänseende som blir följderna av genomförandet av direktivets anvisningar för klassificeringen av ytvatten (främst bilaga V).

Till dess att dessa oklarheter har skingrats föreslår vi en bestämmelse i förordningen om förvaltning av vattendistrikt som ligger nära formuleringen i artikel 4.1 c).

### 8.2.2 Genomförandet av miljömålen i svensk lagstiftning

Miljöbalken innehåller inte några regler som motsvarar direktivets miljömål. Inte heller de av riksdagen beslutade 15 nationella miljö kvalitetsmålen och 96 delmålen kan anses motsvara dessa miljömål. Frågan är då hur miljömålen skall genomföras i svensk lagstiftning.

Direktivets miljömål utgörs av mer eller mindre specifika regler i form av statusbegrepp, miljö kvalitetsnormer, regler om ekologiska kvalitetskrav på ytvatten m.m. Reglerna ställer konkreta och preciserade krav på den miljö kvalitet som medlemsstaterna skall sträva efter att uppnå. Miljö målen består därmed av regler som till stor del är bindande för medlemsstaten och dess myndigheter. Vi bedömer därför att direktivets miljömål bör författningsregleras.

Vi bedömer att det inte är lämpligt att i detalj föra in direktivets miljömål direkt i miljöbalken. Det bör vara tillräckligt att i miljöbalken föreskriva att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om miljömål för vattendistrikt som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska

unionen. Miljömålen i artikel 4.1 – och innehållet i bilaga V – skulle på så sätt överföras till en regeringsförordning eller myndighetsföreskrifter. Utgångspunkten bör vara att överföra miljömålen i artikel 4.1 i dess helhet, eftersom de saknar motsvarighet i svensk lagstiftning och varje moment i bestämmelsen utgör en del av ett genomarbetat regelverk.

Miljömålen för vattendistrikt kommer att gälla parallellt med de av riksdagen beslutade nationella miljökvalitetsmålen. Miljömålen för vattendistrikt får dock en starkare ställning än de nationella miljökvalitetsmålen. Det beror dels på att målen författningsregleras, dels att arbetet med att uppnå målen stärks genom upprättandet och genomförandet av åtgärdsprogram enligt särskilda bestämmelser i miljöbalken. Frågan om förhållandet mellan de olika miljömålen behandlas även i avsnitt 5.1.

I artikel 4.9 finns en bestämmelse som synes handla om förhållandet mellan de nya reglerna om miljömål och den befintliga gemenskapslagstiftningen. Det anges att åtgärder måste vidtas så att tillämpningen av direktivets regler om miljömål säkerställer åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen. Vi bedömer att bestämmelsen är riktad till lagstiftaren i respektive medlemsstat. Bestämmelsen behöver därför inte författningsregleras.

### 8.2.3 Utformningen av de svenska reglerna om miljömål

Vi lägger i ett utkast till en ny förordning om förvaltning av vattendistrikt fram ett förslag till utformningen av de svenska miljömål för vattendistrikt som föranleds av främst artikel 4 i direktivet (se bilaga 6). Förslaget föranleder här följande synpunkter.

En granskning av direktivets miljömål visar att miljömålen i själva verket består av dels regler som anger de resultat i form av en viss miljökvalitet som skall uppnås, dels regler som beskriver hur det resultatet är tänkt att kunna nås. Ett exempel är att det föreskrivs att medlemsstaterna när det gäller ytvatten skall genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster, med vissa angivna undantag. Gemenskapen har alltså valt begreppet miljömål trots att bestämmelserna inte bara anger de mål i form av resultat som skall uppnås enligt direktivet.

Skulle miljömålen överföras i princip oförändrade till svensk lag, skulle även de svenska reglerna ange både det resultat som skall uppnås och hur detta resultat skall uppnås. Vi bedömer det lämpligt att omarbeta miljömålen så att det i reglerna tydligt går att utläsa vilka resultat som skall uppnås. Det får vid en sådan omarbetning kontrolleras att de svenska reglerna varken blir strängare eller svagare än vad som krävs enligt direktivet. Vi bedömer att det förslag till miljömål för vattendistrikt som redovisas i utkastet till förordningen om förvaltning av vattendistrikt uppfyller detta.

Den övergripande innebörden av direktivets miljömål framgår först om man läser miljömålen tillsammans med direktivets bestämmelser om åtgärdsprogram i artikel 11. Där anges att medlemsstaten skall upprätta ett åtgärdsprogram för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4. Detta bör återspeglas i de svenska författningstexterna. Det bör i 5 kap. 14 § miljöbalken föreskrivas att det i ett åtgärdsprogram för vattendistrikt skall anges de åtgärder som skall vidtas för att uppfylla miljömål för vattendistrikt. Även om vi alltså föreslår att miljömålen renodlas på så sätt att de enbart anger de resultat som skall uppnås, går det övergripande kravet inte längre än att åtgärder skall vidtas för att uppnå dessa resultat.

Vad som nu sagts innebär att den övergripande skyldigheten för vattenmyndigheten – och i förlängningen även de myndigheter och kommuner som skall fullgöra uppgifter enligt ett åtgärdsprogram – är att vidta åtgärder för att klara de miljömål som fastställs för de enskilda vattenförekomsterna.

#### 8.2.4 När fastställs miljömålen för vattendistrikt?

När fastställer vattenmyndigheten miljömålen för enskilda sjöar, vattendrag och grundvattenförekomster (eller grupper av sådana)? Enligt artikel 24 skall medlemsstaterna senast den 22 december 2003 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Det betyder inte att miljömålen för vattendistrikt skall finnas redan då. Det har överlämnats till varje medlemsstat att precisera miljömålen utifrån de anvisningar som finns i bilagorna II och V i direktivet. Miljömålen för enskilda vattenförekomster kommer att beslutas av vattenmyndigheten med tillämpning av det nationella regelverk som Naturvårdsverket och SGU tar fram.

Det inledande arbetet med miljömålen, som består av karaktärisering av vattendistrikt m.m. enligt artikel 5, skall vara avslutat redan den 22 december 2004. Det troliga är att vattenmyndigheterna då kommer att ange mer eller mindre provisoriska miljömål för distrikten. Fastställandet av miljömål är dock inte avslutat genom detta. I avsnitt 1.4 i bilaga V finns regler som syftar till att de nationellt framtagna regelverken skall motsvara en jämbördig ambitionsnivå inom EU. Ett så kallat interkalibreringsförfarande skall användas när de ekologiska målen för ytvatten bestäms. Avsikten med interkalibreringen är att se till att gränserna för de olika statusnivåerna (gränserna mellan hög, god och måttlig ytvattenstatus) stämmer överens med direktivets anvisningar samt att statusnivåerna i de nationella regelverken kan jämföras med varandra. Det bör i det här sammanhanget framhållas att de fastställda miljömålen kommer att se olika ut i olika delar av landet och, inte minst, i olika delar av EU. Sådana skillnader är en naturlig följd av direktivets anvisningar som bland annat innebär att miljömålen skall bestämmas utifrån de skilda förutsättningar som finns i olika regioner inom EU.

Interkalibreringen skall slutföras av EU-kommissionen och medlemsstaterna senast den 22 juni 2006. Ett halvår senare kommer Kommissionen att offentliggöra resultatet av interkalibreringen. Vi bedömer att interkalibreringen har betydelse för vid vilken tidpunkt miljömålen för vattendistrikt slutligt kan fastställas. Om denna visar att det svenska regelverket påtagligt avviker från andra nationella regelverk – och om ambitionsnivån därmed skulle bli påtagligt högre eller lägre än vad som följer av direktivets anvisningar – kan det finnas behov av att justera de provisoriska miljömålen. Vattenmyndigheten kommer alltså sannolikt inte att kunna fastställa miljömålen slutligt innan interkalibreringen slutförts år 2006. Det kan övervägas att i förordningen föreskriva att vattenmyndigheten skall fastställa miljömålen för vattendistrikt senast vid en viss tidpunkt som ansluter till slutförandet av interkalibreringen.

När väl miljömålen för enskilda vattenförekomster har fastställts av vattenmyndigheten, uppkommer nästa fråga: När kan miljömålen börja läggas till grund för beslut som ställer krav på enskilda? Den frågan behandlas i kapitel 11.

En annan närliggande fråga är om vattenmyndighetens beslut om miljömålen för enskilda vattenförekomster kommer att utgöra föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen. Den frågan har att göra med utformningen och tillämpningen av det

nationella regelverk som behövs för fastställandet av miljömålen. Frågan bör övervägas först när arbetet med detta regelverk har kommit längre och det går att överblicka vilka konsekvenser vattenmyndighetens beslut om miljömålen kan få för enskilda.

## 9 Konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag samt undantag från miljömålen

### *Förslag*

Vi föreslår att direktivets bestämmelser om konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag samt undantag från miljömålen för vattendistrikt tas in i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

Vattenmyndigheterna bör ha ansvaret för att definiera sjöar och vattendrag som konstgjorda eller kraftigt modifierade och att besluta om undantag från miljömålen.

Det bör övervägas att införa regler enligt vilka regeringen i vissa fall prövar frågan om undantag från miljömål för vattendistrikt. En sådan prövning skulle kunna ske när regeringen tillåtlighetsprövar nya omfattande verksamheter enligt 17 kap. miljöbalken.

Direktivet innehåller i artikel 4.3–7 regler som gör det möjligt att definiera sjöar och vattendrag som konstgjorda eller kraftigt modifierade och att göra undantag från miljömålen för vattendistrikt. Reglerna är allmänt tillämpliga för landets vattenmiljöer. Tillämpningen av reglerna har betydelse för vilka miljömål som skall gälla för landets vattenresurser och därmed för vilka åtgärder som kan komma att behövas. Bestämmelserna förutsätter normalt att en avvägning görs mellan intresset av att kunna bedriva verksamheter som påverkar miljön och intresset av att uppfylla miljömålen.

Reglerna om *konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster* gör det möjligt att fastställa mindre stränga ekologiska miljömål för fysiskt påverkade sjöar och vattendrag. En konstgjord vattenförekomst är sådan som har skapats genom mänsklig verksamhet, till exempel en kanal, medan en kraftigt modifierad vattenförekomst är sådan som har ändrat karaktär på ett väsentligt sätt till följd av fysiska förändringar, till exempel en utbyggd älv. För-

ändringar av ytvatten i kemiskt hänseende omfattas inte av dessa regler.

Enligt reglerna om *undantag från miljömålen för vattendistrikt* får man under vissa förutsättningar exempelvis förlänga tidsfristen för att uppfylla miljömålen eller göra undantag på grund av nya verksamheter som kan äventyra uppfyllandet av miljömålen. Dessa regler får tillämpas även på sjöar och vattendrag som definierats som konstgjorda eller kraftigt modifierade.

För att få en heltäckande bild av hur god vattenkvaliteten är inom ett vattendistrikt räcker det inte att se om de fastställda miljömålen är uppfyllda. Man behöver även beakta i vilken utsträckning miljömålen har angetts med en lägre ambitionsnivå, dvs. med tillämpning av reglerna om konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster och reglerna om undantag.

## 9.1 Konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag

För att få klassificera en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad måste två villkor vara uppfyllda. För det första måste de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå en god ekologisk status i vattnet ha en betydande negativ inverkan på vissa andra förhållanden. Bland de förhållanden som räknas upp i artikel 4.3 finns dricksvattenförsörjning, kraftproduktion och vattenreglering. För det andra skall nyttan av den fysiska förändringen av tekniska eller ekonomiska skäl inte kunna uppnås på något annat sätt som är bättre från miljösynpunkt.

För konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag krävs inte att vattnet håller en god ekologisk status, utan målet är i stället att uppnå det mindre stränga miljömålet om en god ekologisk potential. Fortfarande krävs dock att vattnet skall hålla en god kemisk status.

Reglerna blir enklare att förstå med ett exempel som rör en dammanläggning för kraftproduktion. Anläggningen gör att det inte är möjligt att uppnå en god ekologisk status i det uppdämda vattenområdet. Det bör därför undersökas om vattenområdet kan definieras som kraftigt modifierat. Ett första villkor för detta är att de förändringar av vattnets hydromorfologiska egenskaper som behövs för att uppnå en god ekologisk status har en negativ inverkan på ett sådant förhållande som räknas upp i bestämmelsen,

i detta fall kraftproduktionen. Ett andra villkor är att den nytta som kan knytas till dammanläggningen, dvs. även här kraftproduktionen, inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre från miljösynpunkt.

## 9.2 Tidsbegränsade och permanenta undantag, force majeure

Redan i ingressen till direktivet slås fast att det kan bli omöjligt att redan år 2015 uppnå miljömålen för allt vatten inom gemenskapen. Medlemsstaterna kan därför enligt artikel 4.4–4.6 göra undantag från att uppnå miljömålen för ytvatten och grundvatten.

Tidsbegränsade undantag kan göras om alla nödvändiga förbättringar av statusen hos vattenförekomsterna inte rimligen kan åstadkommas senast år 2015 och om detta beror på ett av tre särskilt uppräknade skäl. Med stöd av dessa regler kan uppnåendet av miljömålen skjutas upp sammanlagt två perioder om sex år vardera. Reglerna för tidsbegränsade undantag är förhållandevis generöst formulerade. Det övergripande syftet med tidsbegränsade undantag torde vara att medlemsstater som måste vidta kostsamma åtgärder skall ha en möjlighet att sprida ut kostnaderna över en längre tidsperiod. Det kan också vara i praktiken omöjligt att återställa exempelvis kraftigt förorenade grundvattenförekomster på kort tid även om kraftfulla åtgärder vidtas. Samma sak kan gälla exempelvis för ytvatten med lång omsättningstid.

Permanent undantag kan göras om det inte alls är möjligt att uppnå miljömålen. Utrymmet för att göra sådana undantag är av naturliga skäl begränsat. Ett av villkoren utgår från att en avvägning görs mellan nyttan av miljöpåverkande verksamheter och möjligheten att uppnå denna nytta på något annat sätt som är bättre för miljön.

Artikel 4.6 innehåller särskilda regler för att hantera tillfälliga försämringar av vattenkvaliteten till följd av exempelvis extrem översvämning och utdragen torka.



### 9.3 Regler för nya verksamheter

I artikel 4.7 finns det regler som ger utrymme för att tillåta nya verksamheter som kan göra det svårt att uppfylla miljömålen. Syftet med reglerna torde vara att undvika att "en död hand" läggs på alla områden som omfattas av miljömålen.

Undantagsreglerna för nya verksamheter delas in i två grupper beroende på vilken slags miljöpåverkan som avses. Den ena handlar om att miljömålen äventyras antingen av förändringar av de fysiska förhållandena i ytvattenförekomster eller av nivåförändringar i grundvattenförekomster. Den andra handlar om att verksamheter orsakar att ytvattenkvaliteten i något avseende sänks från hög status till god status.

Enligt vissa av reglerna i artikel 4.7 skall en avvägning göras mellan fördelarna med verksamheterna utifrån vissa allmänna intressen och fördelarna för miljön och det allmänna med att uppnå miljömålen. Dessutom skall nyttan av verksamheterna inte kunna uppnås på något annat sätt som är bättre från miljösynpunkt.

### 9.4 Överväganden och förslag

Tillämpningen av de regler som följer av artikel 4.3–7 har betydelse för vilka krav som ställs på landets vattenmiljöer. Om många sjöar och vattendrag definieras som konstgjorda eller kraftigt modifierade mildras de ekologiska kraven. Kvalitetskraven mildras också om reglerna om undantag tillämpas i många fall.

Många svenska sjöar och vattendrag påverkas av regleringsföretag. På grund härav kan många sjöar och vattendrag komma att definieras som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Vi uppfattar att syftet med direktivets regler om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten är att åstadkomma så god vattenkvalitet som möjligt med bibehållande av de nyttiga verksamheter som kan leda till att de påverkade vattnen definieras som kraftigt modifierade.

#### *Vattenmyndigheten bör ansvara för tillämpningen av reglerna*

Vi har föreslagit att miljömålen för vattendistrikt författningsregleras. Reglerna om konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag och reglerna om undantag hör nära samman med

miljömålen. Det är naturligt att även dessa regler författningsregleras.

Reglerna om konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag innehåller bland annat en slags avvägningsregel. Det skall bedömas om nyttan av den fysiska förändringen, till exempel regleringsdammen, inte kan uppnås på ett sätt som är bättre från miljösynpunkt (se artikel 4.3 punkt b). Regeln kan jämföras med vissa av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som också föreskriver att en avvägning skall göras mellan olika faktorer. Syftet med direktivets regel är inte att bedöma om enskilda verksamheter är tillåtliga. Syftet är i stället att bestämma om ett vattendrag eller en sjö skall definieras som konstgjord eller kraftigt modifierad så att mindre stränga ekologiska kvalitetskrav kan anges för vattnet. Ett beslut i frågan om en sjö skall definieras som kraftigt modifierad eller inte innebär inte i sig att krav ställs på någon enskild. Vi bedömer därför att reglerna inte passar in i 2 kap. miljöbalken, som innehåller regler som ligger till grund för bedömningen av om en enskild verksamhet är tillätlig.

Vi bedömer att reglerna om konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag bör föras in i förordningen om förvaltning av vattendistrikt samt att vattenmyndigheterna bör ha ansvaret för tillämpningen av dessa regler. Vattenmyndigheterna bör även ansvara för tillämpningen av reglerna om undantag. Dessa regler föranleder vissa särskilda överväganden som redovisas nedan.

#### *Regeringsprövning av frågor om undantag från miljömål för vattendistrikt*

De nya miljömålen för vattendistrikt kommer i många fall att ligga till grund för tillståndsprövningen av olika verksamheter. Tillämpningen av reglerna om undantag, som kommer att påverka miljömålen för vattendistrikt, kan komma att få betydelse för tillåtligheten av exempelvis omfattande nya verksamheter som har stor påverkan på miljöförhållandena. Vid tillståndsprövning av en ny verksamhet kan det visa sig att miljömålen för ett vattenområde som skulle påverkas av verksamheten inte kommer att klaras. Detta gäller inte minst för de mest omfattande nya verksamheterna som tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken.

Det bör övervägas att införa regler enligt vilka regeringen i vissa fall prövar frågan om undantag från miljömål för vattendistrikt. En

sådan prövning skulle kunna ske när regeringen tillåtlighetsprövar nya omfattande verksamheter enligt 17 kap. miljöbalken. Om en sådan möjlighet inte skulle finnas, skulle regeringen vara bunden av vattenmyndighetens bedömning i frågan om undantag från miljömålen. Om vattenmyndigheten exempelvis skulle finna att planeringen av en omfattande ny verksamhet inte utgör skäl att besluta om undantag från miljömålen i ett vattenområde som skulle påverkas av verksamheten, skulle regeringen redan av den anledningen kunna vara förhindrad att tillåta verksamheten. Det skulle nämligen kunna visa sig att de miljömål som gäller för vattenområdet inte klaras om den nya verksamheten tillåts.

#### *Undantag för nya verksamheter enligt artikel 4.7*

Särskilda problem uppkommer vid analysen av artikel 4.7, som innehåller regler om undantag från miljömålen för nya verksamheter. I bestämmelsen anges några fall då nya verksamheter kan tillåtas trots att miljömålen äventyras. Den första delen av artikel 4.7 synes gälla verksamheter som påverkar de fysiska förhållandena i vattenmiljön (sänkning av grundvattennivån, förändringar i strömfåran i ett vattendrag etc.). Den torde däremot inte behandla förändringar av ytvattnets kemiska status. Den andra delen av bestämmelsen synes däremot inte vara begränsad till fysisk påverkan på vattenmiljön, utan bör även avse kemisk påverkan.

Det är delvis oklart vilka verksamheter som omfattas av de olika reglerna. Vi föreslår att det i förordningen anges att reglerna gäller generellt för olika typer av verksamheter och åtgärder.

Det finns regler i artikel 4.7 enligt vilken en avvägning skall göras mellan olika intressen. Reglerna kan jämföras med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som är tillämpliga på alla verksamheter, bland annat vid tillståndsprövning av nya verksamheter. Det finns likheter mellan direktivets regler och i första hand 2 kap. 9 § miljöbalken enligt vilken regeringen om särskilda skäl föreligger får tillåta en verksamhet trots att den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt balken.

Vi bedömer att det inte är tillräckligt för ett korrekt genomförande av direktivet i denna del att hänvisa till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Balkens regler motsvarar inte de

detaljerade krav som anges i artikel 4.7. Att föra in reglerna i 2 kap. skulle skapa särregler på vattenområdet, vilket bör undvikas.

Vi föreslår i stället att bestämmelserna i artikel 4.7 överförs till förordningen om förvaltning av vattendistrikt. Det innebär att vattenmyndigheten, om det skulle behövas, kan besluta att göra undantag från miljömålen i ett vattenområde där förhållandena kan förväntas påverkas betydligt av planerade nya verksamheter. Ett beslut om undantag skulle ge förutsättningar att i ett senare skede ge tillstånd till en ny verksamhet. Vid tillståndsprövningen skall naturligtvis miljöbalkens krav vara uppfyllda, däribland de intresseavvägningar som föreskrivs i 2 kap. Det skall bland annat bedömas om de gällande miljömålen för vattendistriktet uppfylls. Vid den bedömningen kommer vattenmyndighetens beslut om undantag att vara av betydelse. Beslutet påverkar nämligen miljömålen, dvs. de miljö kvalitetskrav som skall gälla i det vattenområde som berörs av verksamheten.

Det bör tilläggas att om vattenmyndigheten i ett visst fall skulle besluta att inte göra undantag för planerade nya verksamheter, betyder det inte att verksamheterna inte kan tillåtas enligt balkens tillåtlighetsregler. En ny verksamhet skall tillståndsprövas på vanligt sätt och det är först om miljöbalkens krav inte är uppfyllda, till exempel genom att miljömålen för det berörda vattenområdet skulle komma att överträdas, som prövningsmyndigheten kan komma fram till att de nya verksamheterna inte kan tillåtas.

Ett beslut om undantag förutsätter att bland annat kraven i artikel 4.7 punkt c) är uppfyllda. Innebörden av punkten c) är oklar. Vi gör den tolkningen att för att få göra undantag skall man kunna konstatera antingen att det föreligger ett allmänintresse av större vikt, eller att kravet i en särskild avvägningsregel som föreskrivs i punkten c) är uppfyllt. Enligt denna regel skall fördelarna för miljön och samhället med att uppnå miljömålen för en vattenförekomst vägas mot de fördelar som de nya verksamheterna har för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.

### *Övriga överväganden*

De nu behandlade reglerna bör utformas så att stora skillnader mellan vattendistriktet undviks vid tillämpningen. Ansvaret för att tillämpa reglerna kommer normalt att ligga på vattenmyndig-

heterna. Vi har övervägt att föreslå en bestämmelse som ger exempelvis Naturvårdsverket rätt att överklaga vattenmyndighetens beslut att definiera sjöar och vattendrag som konstgjorda eller kraftigt modifierade respektive att göra undantag från miljömålen. Frågan hör nära samman med om vattenmyndighetens olika beslut skall kunna överklagas, vilket bör övervägas vidare (se avsnitt 14.6). Vi föreslår därför inte någon bestämmelse av det slag som nu nämnts.

Många av Sveriges vattendrag används, eller har använts, för olika slags vattenverksamheter som syftar till att utnyttja vattnets energiinnehåll. Vissa dammanläggningar är inte längre i drift men anläggningarna finns fortfarande kvar och påverkar miljön. Det finns exempelvis många dammar som tillkommit för kvarn- eller sågverksändamål, men som inte längre används. Det finns också vattendrag som använts för flottning av timmer. De åtgärder som vidtagits i vattendragen för att kunna underlätta flottningen (man kan exempelvis ha rensat och sprängt bort stora stenar och andra hinder i vattnet för att vattenrännan skulle bli tillräckligt bred och djup) påverkar ofta vattenförhållandena än i dag.

Enligt artikel 4.3 i direktivet skall det finnas någon slags nytta med förändringarna i vattenmiljön, men vad som menas med nytta i detta sammanhang preciseras inte. Frågan är om man kan tillämpa reglerna om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten i de fall där verksamheterna inte längre bedrivs. En rimlig tolkning av artikel 4.3 är att även bevarandet av värdefulla kulturhistoriska miljöer kan vara en sådan nytta som krävs för att reglerna skall kunna tillämpas.

## 10 Hur skall bestämmelser om miljö kvalitet få genomslag i praktiken?

### *Slutsatser och förslag*

Ramdirektivet för vatten ställer särskilda krav på hur en myndighet skall förfara när ett åtgärdsprogram tas fram. Samma krav bör inte ställas på alla åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken. Vi föreslår därför olika regler om förfarandet för de åtgärdsprogram som behövs för att klara de nya miljömålen för vattendistrikt och för de åtgärdsprogram som behövs för att klara andra slags bestämmelser om miljö kvalitet.

Förslagen innebär inte några principiella skillnader när det gäller åtgärdsprogrammets funktion. Åtgärdsprogrammen kommer att utgöra strategiska planeringsdokument som inte är direkt bindande för enskilda. Det är normalt de myndigheter och kommuner som redan i dag fullgör uppgifter enligt bland annat miljöbalken som skall ta de initiativ och fullgöra de uppgifter som behövs för att omvandla ett åtgärdsprogram till praktiska åtgärder.

Det bör i 5 kap. miljöbalken införas nya regler om hur det skall gå till när åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistrikt tas fram. Direktivet kräver att vissa handlingar tas fram under den processen, bland annat ett förslag till en förvaltningsplan. Vi föreslår att förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen utarbetas samtidigt och enligt samma förfarande. Den föreslagna processen liknar planprocessen enligt plan- och bygglagen. Vattenmyndigheten skall samråda med myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av program och planer. Regeringen bör i vissa fall pröva ett åtgärdsprogram för vattendistrikt.

Vi föreslår flera ändringar av reglerna om hur man tar fram ett åtgärdsprogram för att uppfylla andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljömålen för vattendistrikt. Reglerna skiljer mellan upprättandet av ett förslag till åtgärdsprogram och

fastställandet av åtgärdsprogrammet. Regeringen bör, enligt vad som gäller redan i dag, fastställa ett åtgärdsprogram om den inte överläter till en myndighet eller kommun att göra det. Regeringen bör kunna överläta till en myndighet eller en kommun att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Samrådet över förslaget till åtgärdsprogram bör omfatta inte bara myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare, utan även den allmänhet som kan drabbas av en dålig miljö kvalitet.

Bestämmelsen i 5 kap. 4 § bör utgå. I samma paragraf bör det i stället införas en regel om att myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden skall fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt ett fastställt åtgärdsprogram.

Reglerna i plan- och bygglagen bör anpassas till de nya bestämmelserna om miljö kvalitet. Vi lämnar inte nu några förslag men tar ställning till enligt vilka principer reglerna bör utformas.

## 10.1 Om innehållet i kapitel 10 och 11

Bestämmelser om miljö kvalitet innehåller inte några krav som är direkt riktade mot enskilda. För att bestämmelserna skall få genomslag i praktiken behövs det andra regler som säkerställer att miljö kvaliteten kan klaras. Reglerna måste klargöra vilka skyldigheter som myndigheter och enskilda har på grund av bestämmelser om miljö kvalitet. För detta behövs det både formella och materiella regler.

I kapitel 10 och 11 i detta betänkande tar vi upp den omfattande frågan om hur bestämmelser om miljö kvalitet skall få genomslag i praktiken. I detta kapitel behandlar vi sådana regler i miljö balken som till övervägande del är av formell karaktär. De återfinns till stor del i 5 kap. Det är regler som i första hand är riktade till myndigheter och kommuner och som i princip inte ger stöd för att rikta krav direkt mot enskilda. Vi tar i den delen upp bland annat följande frågor:

- Vem kontrollerar och ansvarar för att bestämmelser om miljö kvalitet uppfylls?
- Vem utarbetar och beslutar ett åtgärdsprogram? Hur skall det gå till?
- Vem ser till att ett åtgärdsprogram genomförs i praktiken?

- Vilka instrument behövs för att uppfylla bestämmelser om miljö kvalitet?

Vi föreslår i denna del flera ändringar av de nuvarande reglerna i miljöbalken.

Kapitel 11 är en naturlig fortsättning på innehållet i detta kapitel. Där ställer vi frågan hur bestämmelser om miljö kvalitet skall påverka prövningen av enskilda verksamheter. Vi diskuterar bland annat följande frågor:

- Vad bör gälla om en bestämmelse om miljö kvalitet överträds?
- Vad bör gälla för befintliga respektive nya verksamheter som påverkar miljö kvaliteten?
- Hur skall man fördela krav på ett kollektiv av verksamhetsutövare?

Dessa frågor hör nära ihop med frågan om utformningen av de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken. Det är genom dessa centrala materiella regler i balken som krav på åtgärder till skydd för miljön kan ställas på verksamhetsutövare. Utredningen i den delen mynnar ut i ett förslag till hur reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. bör vara utformade. Förslaget ansluter till ett av de principförslag som presenterades i vårt delbetänkande Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50). Förslaget i kapitel 11 presenteras därför också som ett principförslag som vi avser att slutbehandla inför vårt slutbetänkande som skall lämnas senast vid utgången av år 2003.

## 10.2 Regler i ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten anger vissa grundläggande formella krav på vattenförvaltningen. Det skall bland annat finnas en organisation för vattenförvaltning som utgår från naturliga avrinningsområden. De myndigheter som får ansvaret för vattenförvaltningen skall bland annat utarbeta en förvaltningsplan som täcker myndigheternas hela ansvarsområden. Varje myndighet skall i förvaltningsplanen sammanfatta vattenförvaltningen och övergripande redovisa hur förhållandena ser ut i det område som planen omfattar.



### *Åtgärdsprogram som instrument för att uppfylla direktivets miljömål*

Bestämmelserna om åtgärdsprogram är av central betydelse i direktivet. Åtgärdsprogrammen utgör en av tre hörnpelare i den kommande vattenförvaltningen – de två övriga pelarna är författningsreglering av nya miljömål för vattendistrikt och införandet av en ny organisation för förvaltning av vattendistrikt. Sambandet mellan dessa tre kan enkelt beskrivas så att åtgärdsprogrammet är vattenmyndigheternas huvudinstrument för att uppfylla miljömålen för vattendistrikt.

Åtgärdsprogrammen skall beslutas senast den 22 december 2009. Alla åtgärder skall enligt direktivet vara operationella senast den 22 december 2012. Vi bedömer att med ordet operationella bör förstås att åtgärder skall ha genomförts i praktiken så att de kan börja verka i vattenmiljön. Inget hindrar att åtgärdsprogram beslutas, eller enstaka åtgärder genomförs, före dessa tidpunkter.

Det är en obligatorisk uppgift att upprätta åtgärdsprogram för att uppnå de miljömål som följer av artikel 4 i direktivet. Direktivet skiljer mellan grundläggande och kompletterande åtgärder; de förra är obligatoriska och de senare frivilliga. I artikel 11.3 anges – i en slags checklista – de minimikrav i fråga om åtgärder som medlemsstaten skall uppfylla (grundläggande åtgärder). I kapitel 12 i betänkandet undersöker vi om svensk lagstiftning uppfyller de krav som anges i checklistan i artikel 11.3.

## **10.3 Överväganden och förslag som gäller miljöbalkens regler**

### **10.3.1 Allmänt om vem som ansvarar för att bestämmelser om miljö kvalitet klaras**

Miljö kvalitetsnormer – och andra bestämmelser om miljö kvalitet – innehåller regler om hur miljön skall vara beskaffad i olika avseenden. En bestämmelse om miljö kvalitet talar inte ensam om hur enskilda – industriföretag, vattenkraftsföretag, jordbrukare, bilister, hushåll m.fl. – skall agera för att undvika skador och olägenheter för människors hälsa och miljön. Bestämmelsen gäller med andra ord inte direkt mot enskilda som bidrar till att den överträds. Att i en föreskrift ange vilken grad av förorening som får förekomma i olika avseenden har i sig ingen positiv effekt på miljön. En sådan föreskrift förutsätter i stället att det finns tillgång till andra

verktyg som kan användas just för att begränsa påverkan på miljön. Det är alltså tillsammans med andra delar av miljölagstiftningen som bestämmelser om miljö kvalitet kan få genomslag i praktiken.

Bestämmelser om miljö kvalitet är särskilt användbara i en situation där man inte kan peka ut enstaka föroreningskällor, utan där många små – och ofta diffusa – utsläpp bidrar till en bristande miljö kvalitet. För att uppnå en godtagbar miljö kvalitet i ett föroreningsdrabbat område kan krav behöva ställas på ett kollektiv av intressenter.

Bestämmelser om miljö kvalitet måste i vissa situationer kunna leda till krav på enskilda som gör att påverkan på miljön minskar. Det är i första hand ansvariga myndigheter som har till uppgift att omsätta bestämmelser om miljö kvalitet i handlingsregler för enskilda. För att bestämmelserna skall kunna genomföras i praktiken krävs att lagstiftningen gör klart vilka myndigheter som ansvarar för genomförandet, att myndigheterna har de instrument som behövs för detta och att det finns regler som talar om hur krav skall fördelas när många olika verksamheter och aktiviteter medverkar till en bristande miljö kvalitet.

Så länge en bestämmelse om miljö kvalitet uppfylls föreligger det naturligtvis inga problem. Om bestämmelsen däremot överträds eller om det föreligger en risk för att den kommer att överträdas, är situationen en annan. I de flesta fall kommer situationen vara sådan att den myndighet som ansvarar för genomförandet av miljö kvalitetsnormen måste ta ett helhetsgrepp om föroreningssituationen. Miljö tillståndet och den yttre påverkan som finns på det aktuella området måste kartläggas. Den ansvariga myndighet måste utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att klara miljö kvaliteten och hur kraven på enskilda bör fördelas.

En utgångspunkt bör vara att alla slags verksamheter som på något sätt bidrar till att bestämmelser om miljö kvalitet inte klaras har ett allmänt ansvar för att åtgärder vidtas.

### 10.3.2 Åtgärdsprogrammets funktion

Frågan om ett åtgärdsprogramms funktion diskuterades i förarbetena till miljöbalken (se prop. 1997/98:45 s. 255 och 258 ff.). Det uttalades bland annat att mycket talar för att ett åtgärdsprogram skall vara bindande för berörda myndigheter och kommuner (prop. 1997/98:45 del 1, s. 260 f. och s. 271). Regeringen delade vidare de

synpunkter som Lagrådet framfört i frågan om ett åtgärdsprogram utgör föreskrifter eller förvaltningsbeslut. Lagrådet hade uttalat bland annat följande (notera att när Lagrådet talar om åtgärdsplaner motsvaras det i dag av vad som kallas åtgärdsprogram i 5 kap. balken):

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. Eftersom regleringen i 5 § måste kunna betraktas som ett bemyndigande till regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen förenat med ett medgivande till s.k. subdelegation enligt 8 kap. 11 § får det här – till skillnad från vad fallet var vid tillkomsten av plan- och bygglagen – ingen avgörande betydelse för planernas giltighet om de är att hänföra till föreskrifter eller förvaltningsbeslut. Att märka är dock att om en plan skall anses innefatta föreskrifter, det strikt måste iakttas att de håller sig inom ramen för de ämnen som enligt 8 kap. 7 § regeringsformen över huvud taget kan bli föremål för delegation, dvs. – såvitt här är av intresse – skydd för hälsa samt natur- och miljövård.

Frågan om åtgärdsprogrammets funktion handlar om vilken status åtgärdsprogrammen bör ha. På vilket sätt bör ett åtgärdsprogram vara styrande för de myndigheter och kommuner som fullgör uppgifter med stöd av bland annat miljöbalken? Bör det vara bindande för enskilda?

De åtgärder som tas in i ett åtgärdsprogram för vattendistrikt kommer troligen att vara av vitt skilda slag och behöva initieras av offentligrättsliga organ på lokal, regional, statlig eller rentav överstatlig (EU) nivå. Åtgärderna kan vara av olika karaktär, såsom omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhet, krav på tillstånd för vissa verksamheter, nya generella föreskrifter, avtal om miljöförbättrande åtgärder eller informationskampanjer. Det är inte realistiskt att tro att vattenmyndigheten kommer att ha den kompetens och de resurser som krävs för att genomföra sådana mer specifika åtgärder. Det bör i stället vara de myndigheter och kommuner som redan i dag fullgör uppgifter enligt i första hand miljöbalken som genomför åtgärderna. Om det sedan visar sig att

miljömålen inte har uppnåtts, får vattenmyndigheten – enligt vad som också anges i direktivet – utarbeta nya program med nya och strängare åtgärder.

Med den nu beskrivna funktionen hos ett åtgärdsprogram för vattendistrikt kommer detta normalt inte att innehålla förvaltningsbeslut i enskilda fall. Det är inte vattenmyndigheten som fattar de beslut som är bindande för enskilda, dvs. som direkt påverkar enskildas rättsställning. Sådana beslut får fattas senare av andra myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogrammen kommer därmed att få karaktär av övergripande planeringsinstrument, som kommer att ligga till grund för myndigheters överväganden. Det är inte minst praktiska skäl som talar för en sådan ordning. Vattenmyndigheten kommer endast ha möjlighet att på ett övergripande sätt ange vilka åtgärder som kommer att behövas. Den närmare utformningen av åtgärderna – och det faktiska resultatet av dessa – kan klargöras först i ett senare skede.

Även om åtgärdsprogrammen får karaktär av övergripande dokument, kan det inte uteslutas att ett åtgärdsprogram i något fall kan komma att innehålla ett förvaltningsbeslut i ett enskilt fall. Lagrådet framhöll det i sitt remissvar över Miljöbalksutredningens förslag till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1, s. 260 f.).

Vi bedömer att det i lagstiftningen tydligare bör framgå vilka förpliktelser som myndigheter och kommuner har med anledning av ett beslutat åtgärdsprogram. Det bör därför införas en ny bestämmelse enligt vilken myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden skall fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt ett fastställt åtgärdsprogram.

En sådan bestämmelse tydliggör myndigheters och kommuners ansvar för att ett åtgärdsprogram genomförs. Samtidigt kommer möjligheten att med åtgärdsprogram i detalj styra myndigheter och kommuner att vara begränsad. En åtgärd måste för det första falla inom en myndighets kompetensområde. Dessutom innebär den föreslagna bestämmelsen inte att myndigheten eller kommunen redan på grund av innehållet i åtgärdsprogrammet har en skyldighet att uppnå ett visst resultat. Visserligen kan åtgärdsprogrammet bygga på en prognos om vad man kan åstadkomma med en åtgärd, men det är först sedan myndigheten eller kommunen fullföljt sitt initiativ – exempelvis en omprövning av villkoren för en miljöfarlig verksamhet – som man kan få kännedom om det faktiska resultatet. Åtgärdens effekt i miljön beror i hög grad av de materiella regler

som tillämpas när åtgärdsprogrammet omvandlas till konkreta krav på verksamhetsutövare.

Vilka materiella regler kommer då att läggas till grund för de praktiska åtgärder som blir följden av ett åtgärdsprogram? Vi bedömer att själva åtgärdsprogrammet kommer att vara en del av beslutsunderlaget när en åtgärd genomförs. I 6 kap. 11 § miljöbalken finns det regler om att en myndighet som tillämpar balken skall se till att bland annat planer enligt plan- och bygglagen finns tillgängliga i ett ärende. Det anges också att en kommun skall tillhandahålla sådana planer om en myndighet begär det. Motsvarande bör gälla för åtgärdsprogram och förvaltningsplaner enligt 5 kap. balken. Det bör därför införas regler av detta slag i en ny bestämmelse i 6 kap. 11 a §.

När ett åtgärdsprogram omvandlas till krav på praktiska åtgärder kommer de viktigaste materiella reglerna att finnas i 2 kap. miljöbalken. Dessa regler behöver utvecklas när det gäller vilken inverkan som bestämmelser om miljö kvalitet – och i det sammanhanget även åtgärdsprogram – kan ha för befintliga och nya verksamheter. Den frågan behandlas i kapitel 11. I andra fall kommer åtgärderna att tas fram på andra grunder, till exempel när kommunala trafikföreskrifter antas, vid ändringar i gällande detaljplaner eller vid beslut om att inrätta vattenskyddsområden. Den myndighet eller kommun som genomför åtgärden har att som vanligt tillämpa de materiella regler som gäller i sådana sammanhang.

En annan sak är att en åtgärd ibland kan komma att utgöras av generella föreskrifter. Sådan normgivning gäller direkt mot enskilda som bedriver verksamhet på det område som berörs av föreskrifterna. Huruvida vattenmyndigheten och andra myndigheter som fastställer åtgärdsprogram skall kunna utfärda sådana föreskrifter behandlas i avsnitt 10.3.5.

Vad som nu sagts om åtgärdsprogrammets funktion bör gälla även för ett åtgärdsprogram som fastställts för att uppfylla andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljömål för vattendistrikt.

### 10.3.3 Förslag till vissa ändringar i 5 kap. miljöbalken m.m.

#### *5 kap. 4 § miljöbalken*

Bestämmelsen anger att verksamhet skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds. Frågan är om bestämmelsen bör kunna ligga till grund för krav på enskilda. Om så var fallet, skulle den i princip kunna leda till hur stränga krav som helst i en situation när en miljö kvalitetsnorm överträds. En sådan tolkning är inte rimlig.

Avgörande för driften av en verksamhet är vilka förutsättningar för driften som uppställts i generella föreskrifter för olika branscher, gällande tillstånd med villkor för driften eller andra föreskrifter från myndigheter. Om en miljö kvalitetsnorm överträds kan en enskild verksamhetsutövare i de flesta fall inte rimligen veta hur driften av verksamheten skall ändras så att normen inte längre överträds. Föroreningsituationen torde då ofta vara mycket komplicerad. Bestämmelsen i 4 § bör då inte kunna läggas till grund för krav på enskilda. Kraven får i stället utformas med stöd av balkens materiella regler, främst de allmänna hänsynsreglerna, och efter en samlad bedömning av föroreningsituationen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bedömer vi att det inte finns något behov av bestämmelsen i 4 §. Den bör därför utgå.

Vi har i föregående avsnitt föreslagit en regel om myndigheters och kommuners skyldighet att fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt ett åtgärdsprogram. En ny bestämmelse om detta kan lämpligen föras in i 4 §.

#### *Föreskrifter om miljöskyddsområde enligt 7 kap. 19–20 §§ miljöbalken*

Vid sidan om åtgärdsprogrammet finns det ett annat strategiskt instrument som kan användas för att genomföra miljö kvalitetsnormer, nämligen miljöskyddsområde. Bestämmelser om detta har tagits in i 7 kap. 19–20 §§ miljöbalken. Reglerna infördes ursprungligen i miljöskyddslagen i syfte att lättare kunna hantera många föroreningskällor gemensamt. Nu föreskrivs att regeringen får förklara ett större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde om det krävs särskilda föreskrifter därför att området är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. För området skall regeringen, eller efter regeringens

bemyndigande länsstyrelsen, meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Sådana generella föreskrifter kan gälla mot alla typer av verksamheter, även sådana som har rättskraftiga tillstånd. Det är inte möjligt att inskränka tillstånd enligt miljöskyddslagen. Föreskrifter för ett miljöskyddsområde innebär att materiella krav ställs mot enskilda.

Miljöskyddsområden har utpekats vid Laholmsbuktens tillrinningsområde och vid Ringsjön i Skåne. Bestämmelserna har med andra ord kommit till mycket begränsad användning. Vi anser dock att det finns god anledning att behålla bestämmelserna, inte minst då de innebär en möjlighet att ange generella föreskrifter som gäller direkt mot enskilda. Vattenmyndigheterna bör alltså kunna överväga om inrättande av miljöskyddsområden med föreskrifter är en lämplig åtgärd i ett särskilt föroreningsdrabbat vattenområde.

Bestämmelsen i 7 kap. 19 § gäller i dag – såvitt här är av intresse – bara för miljö kvalitetsnormer. Den bör utvidgas så att det blir möjligt att inrätta ett miljöskyddsområde även när andra bestämmelser om miljö kvalitet, till exempel miljömål för vattendistrikt, inte uppfylls i ett område.

Miljöskyddsområden beslutas av regeringen. Vattenmyndigheten bör kunna förorda att ett miljöskyddsområde inrättas och, med stöd av den bestämmelse som föreslås i 5 kap. 19 § (se avsnitt 10.3.4), lyfta frågan om fastställandet av åtgärdsprogrammet i den delen till regeringen.

Om miljöskyddsområde visar sig vara ett viktigt verktyg för vattenmyndigheterna, kan det finnas anledning att senare utreda om regeringen ensam skall vara behörig att inrätta miljöskyddsområden, eller om även andra myndigheter efter regeringens bemyndigande skall kunna inrätta sådana områden.

#### *Omprövning av tillstånd enligt 24 kap. 5 § 2 miljöbalken*

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten enligt 24 kap. 5 § 2 ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya

sådana om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Bestämmelsen bör utvidgas till att omfatta bestämmelser om miljö kvalitet meddelade enligt 5 kap. Det betyder att bestämmelsen bland annat kommer att omfatta även de nya miljömålen för vattendistrikt.

#### 10.3.4 Utarbetandet av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner

##### *Olika regler om förfarandet behövs i 5 kap. miljöbalken*

I 5 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken finns de nuvarande reglerna om när ett åtgärdsprogram skall upprättas för att klara en miljö kvalitetsnorm och hur ansvariga myndigheter skall förfara när ett sådant program tas fram.

Ramdirektivet för vatten innehåller detaljerade bestämmelser om hur en myndighet skall förfara när förvaltningsplanerna utarbetas. Dessa bestämmelser är relevanta även för utarbetandet av åtgärdsprogram. Vi bedömer nedan att direktivets krav i fråga om förfarandet för förvaltningsplanerna bör gälla även för åtgärdsprogrammen. Samma formella krav behöver emellertid inte ställas på de åtgärdsprogram enligt 5 kap. balken som tas fram i syfte att uppfylla andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljömålen för vattendistrikt. Av det skälet föreslår vi att olika regler om förfarandet förs in i 5 kap. I 13–19 §§ bör det införas nya regler om de åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistrikt som krävs enligt direktivet, medan det i 5–6 §§ bör finnas regler om de åtgärdsprogram som behövs för att uppfylla andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljömålen för vattendistrikt.

Våra förslag innebär inte några principiella skillnader när det gäller åtgärdsprogrammets funktion. Åtgärdsprogrammen kommer att utgöra strategiska planeringsdokument som inte är direkt bindande för enskilda. Det är normalt de myndigheter och kommuner som redan i dag fullgör uppgifter enligt bland annat miljöbalken som skall ta de initiativ och fullgöra de uppgifter som behövs för att omvandla åtgärdsprogrammen till praktiska åtgärder.



*Reglerna i 5 kap. 5 § miljöbalken bör utvecklas*

Reglerna i 5 kap. 5 § anger när det skall upprättas ett åtgärdsprogram för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm och hur det skall gå till. Reglerna bör utvecklas när det gäller processen för att ta fram ett åtgärdsprogram. Reglerna bör vara flexibla så att de kan tillämpas för olika slags bestämmelser om miljö kvalitet och med avseende på geografiska områden av olika storlek.

Vi föreslår att reglerna i 5 kap. skiljer mellan upprättandet av ett förslag till åtgärdsprogram och själva beslutet att fastställa ett program. Det behöver inte vara samma myndighet som upprättar förslaget till åtgärdsprogram och som fastställer det. Regeringen bör, enligt vad som gäller redan i dag, fastställa ett åtgärdsprogram om den inte överlåter den uppgiften till en myndighet eller kommun.

Det bör införas en ny paragraf, 5 a §, som tydligare än i dag beskriver hur det skall gå till när ett åtgärdsprogram tas fram. Det bör alltid utarbetas ett förslag till ett åtgärdsprogram. Ett sådant förslag bör utgöra det huvudsakliga underlaget för det samråd som myndigheten bör genomföra med olika intressenter.

De nuvarande reglerna i 5 § ställer krav på samråd med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Det förefaller märkligt att de människor som i realiteten drabbas av en dålig miljö kvalitet – exempelvis de som bor i närheten av sådana storstadsmiljöer som har höga halter av kvävedioxid – inte skall informeras om och ha en möjlighet att påverka arbetet med åtgärdsprogram. Allmänheten kan också ha ett intresse av åtgärdsprogrammet av andra skäl. Ett förslag till åtgärdsprogram kan innehålla åtgärder som berör viktiga samhällsfunktioner, till exempel vägar och kollektivtrafik.

Vi föreslår en regel som innebär att myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av ett åtgärdsprogram skall ha möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på förslaget till åtgärdsprogram under minst två månader.

### *Förfarandet vid vattenmyndigheterna*

Det bör i 5 kap. miljöbalken införas nya regler om hur det skall gå till när åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistrikt tas fram. Ramdirektivet för vatten kräver att vissa handlingar tas fram under den processen, bland annat ett förslag till en förvaltningsplan. Vi föreslår att förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen utarbetas samtidigt och enligt samma förfarande. Den föreslagna processen liknar planprocessen enligt plan- och bygglagen.

De svenska reglerna måste leva upp till direktivets detaljerade regler om information till och samråd med allmänheten när förvaltningsplanen för vattendistriktet utarbetas. I 5 kap. bör anges de minimikrav som skall uppfyllas. Vattenmyndigheten bör i övrigt ha stor frihet att finna lämpliga former för samrådet.

Här beskrivs översiktligt hur det bör gå till när vattenmyndigheterna utarbetar förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Arbetet inleds i själva verket med att vattenmyndigheten hämtar in och gör en samlad analys av förhållandena i vattendistriktet. Hur det går till regleras utförligt i de delar av direktivet som Naturvårdsverket och SGU skall utreda. Förfarandet när det gäller förvaltningsplaner och åtgärdsprogram kommer i övrigt, enligt de nu föreslagna reglerna, att bestå av följande huvudmoment:

1. Vattenmyndigheten kungör tre år före beslut om planer och program en tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt en redogörelse för de samråd som planeras.
2. Vattenmyndigheten kungör två år före beslut om planer och program en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör vattenförvaltningen.
3. Vattenmyndigheten kungör ett år före samma beslut förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Samråd genomförs med myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och allmänheten, vilket bland annat innebär möjlighet för dessa att under sex månaders tid yttra sig över förslagen.
4. Efter detta sista samråd upprättar vattenmyndigheten ett särskilt utlåtande i vilket myndigheten sammanställer de synpunkter som lämnats och redovisar de förslag som föranleds av dem, bland annat om det gjorts några ändringar i förslagen till planer och program.

5. Vattenmyndigheten fastställer förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

*Direktivets krav på att underlag och information skall vara offentligt*

I artikel 14.1 anges att underlag och information som har använts vid utarbetande av förslaget till förvaltningsplan skall på begäran göras tillgängliga. Frågan är hur detta krav förhåller sig till svenska regler om allmänna handlingar och offentlighetsprincipen. Direktivets bestämmelse skulle kunna tolkas så att även sådana minnesanteckningar och dylikt som inte är offentlig handling enligt svensk rätt skall göras tillgängliga. Möjligen går inte kravet så långt. Bestämmelsen anger att det skall vara fråga om underlag och information som har använts vid utarbetandet. Huvudregeln i svensk rätt är att allt sådant material som har lagts till grund för ett avgörande i ett ärende vid en myndighet skall finnas med i akten i ärendet.

Frågan om vilka krav som ställs i artikel 14.1 bör utredas vidare. Frågan faller utanför vårt uppdrag och vi avser inte att återkomma till den.

*Möjlighet för regeringen att fastställa åtgärdsprogram för vattendistrikt*

Regeringen får enligt 5 kap. 7 § miljöbalken föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen. Vi föreslår inte någon ändring av den bestämmelsen, som bör gälla även för åtgärdsprogram för vattendistrikt.

Vi bedömer att det även finns behov av en regel som innebär att vattenmyndigheten i vissa fall skall lyfta åtgärdsprogrammet, eller delar av det, för prövning till regeringen. Detta bör ske dels om en regeringsprövning är nödvändig för att uppfylla miljömålen för vattendistriktet, dels om åtgärdsprogrammet rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken.

Det första fallet kan aktualiseras om vattenmyndigheten bedömer att det saknas rättsliga förutsättningar för genomförandet av de åtgärder som behövs för att klara miljömålen för vattendistriktet. Regeringen har en bred behörighet när det gäller att ta initiativ till författningsändringar och fatta beslut som berör breda

samhällssektorer, såsom vägar och annan infrastruktur. Det kan även vara så att de regler som åtgärden måste ha stöd i endast kan tillämpas av regeringen. Ett tydligt exempel på det är om en vattenmyndighet bedömer att ett miljöskyddsområde med generella föreskrifter bör inrättas enligt bestämmelserna i 7 kap. 19–20 §§.

Regeringen bör även pröva ett åtgärdsprogram i ett fall där bedömningen av om en åtgärd behövs kräver en avvägning mellan miljöintresset och ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt. En bestämmelse av detta slag finns i dag för miljödomstolarnas del i 21 kap. 7 § andra stycket. Bestämmelsen bör bli aktuell endast i speciella fall där åtgärdsprogrammet, eller en del av detta, kräver ett ställningstagande från regeringens sida (jämför prop. 1997/98:45 del 2 s. 235).

Vi föreslår att det i 5 kap. 19 § förs in en bestämmelse av det slag som nu har diskuterats.

### 10.3.5 Fråga om föreskriftsrätt

Miljöbalken innehåller flera bemyndiganden som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela generella föreskrifter på olika områden. Regeringen får exempelvis enligt 9 kap. 5 § för att skydda människors hälsa eller miljön, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, också i andra fall än som avses i 4 § i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått.

Vi har övervägt om vattenmyndigheten – och även andra myndigheter som beslutar om åtgärdsprogram – bör bemyndigas att meddela generella föreskrifter i olika avseenden. En sådan föreskriftsrätt skulle ge vattenmyndigheten en möjlighet att själv ta initiativ till en åtgärd som behövs för att uppfylla miljömålen för distriktet.

Vi bedömer att någon sådan föreskriftsrätt inte bör införas nu. Direktivet innehåller inte något krav på en föreskriftsrätt för den myndighet som antar åtgärdsprogrammet. Ett viktigt argument mot en föreskriftsrätt är att en sådan oundvikligen skulle omfatta områden inom miljöpolitiken där det redan finns bemyndiganden. De föreskrifter som vattenmyndigheten skulle ta fram, skulle riskera att komma i konflikt med andra myndigheters föreskrifts-

rätt. Det skulle över huvud taget vara svårt att på lämpligt sätt avgränsa en föreskriftsrätt för vattenmyndigheten.

Vi har inte bedömt om de bemyndiganden som finns i miljöbalken och annan lagstiftning är tillräckliga för vattenmyndigheternas arbete med att uppfylla miljömålen. Om det visar sig att så inte är fallet i fråga om till exempel diffusa källor, får det närmare utredas om det behövs nya eller ändrade bemyndiganden.

Om vattenmyndigheten inte själv skall kunna meddela generella föreskrifter, uppkommer frågan hur sådana föreskrifter skall kunna tas fram om vattenmyndigheten bedömer att det finns ett behov av det. Vi anser att vattenmyndigheten i vart fall måste kunna föreskriva i ett åtgärdsprogram att en myndighet skall utreda om det finns förutsättningar för att ta fram generella föreskrifter, exempelvis med stöd av någon bestämmelse i 7 kap. miljöbalken. Däremot kommer vattenmyndigheten knappast kunna förhindra att en länsstyrelse eller kommun vid en sådan utredning kommer fram till att det av ekonomiska eller andra skäl inte är möjligt att ta fram några generella föreskrifter.

Det kan alltså visa sig att åtgärdsprogrammen för vattendistrikt inte får tillräckligt genomslag i praktiken. Det bör då för det första framhållas att förvaltningen av vattendistrikt är en långt utdragen process som bland annat innebär att nya och skärpta åtgärdsprogram kan tas fram om de första inte räcker till för att klara miljömålen för vattendistrikt. Om det visar sig att det finns systematiska brister i reglerna om åtgärdsprogrammen, får det däremot övervägas att stärka åtgärdsprogrammets funktion. I fallet med att det inte blir möjligt att få fram tillräckligt med vattenskyddsområden, kan det också behöva övervägas att skärpa reglerna om när sådana vattenskyddsområden skall inrättas.

#### 10.4 Plan- och bygglagen

Planering och planläggning enligt annan lagstiftning än miljöbalken kan ha stor betydelse för den fysiska miljön. Vi har i avsnitt 5.1 i betänkandet berört frågan om hur bestämmelser om miljö kvalitet bör påverka planarbetet enligt plan- och bygglagen. I detta avsnitt redovisar vi enligt vilka principer vi anser att reglerna om miljö kvalitet i plan- och bygglagen bör utformas. Vi lämnar dock inte nu några förslag till lagändringar.

Som redovisats i avsnitt 6.2 finns det ett antal bestämmelser som avser att trygga att planläggning bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsnormer. När vi nu föreslår att regelverket skall ge utrymme för andra typer av bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer bör det även finnas regler som klargör hur dessa skall beaktas inom planprocessen. Våra förslag till ändringar av regelverket om bestämmelser om miljö kvalitet innebär bland annat att olika sådana regler kommer att finnas. Det bör finnas utrymme att ta hänsyn till bestämmelser om miljö kvalitet på olika sätt beroende på vad den enskilda bestämmelsen föreskriver även inom ramen för plan- och bygglagen.

Vad de nuvarande reglerna närmare bestämt innebär har hittills inte blivit föremål för rättslig prövning. Vad betyder det att miljö kvalitetsnormer skall "iaktas" vilket föreskrivs i 5 kap. 3 § miljö balken? Betyder det mer än att kommunerna i sin planläggning skall beakta att det finns miljö kvalitetsnormer? Hur långtgående krav ställs egentligen på planläggningen i en situation när miljö kvalitetsnormen överträds eller riskerar att överträdas? I samma bestämmelse anges att myndigheter i olika situationer skall "säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppfylls". Det får antas vara något annat än att iaktta normerna, annars hade det inte varit motiverat att behandla planläggning separat i bestämmelsen. Som påpekats i propositionen om följdlagstiftning till miljö balken kan detaljplaner eller områdesbestämmelser inte garantera att en viss angiven markanvändning verkligen kommer till stånd. Planerna kan ange en markanvändning som främjar eller motverkar att en norm uppfylls. En plan kan inte ensam säkerställa att en miljö kvalitetsnorm klaras, men den kan å andra sidan vara ett av flera medel för att förhindra att normerna överträds (prop. 1997/98:90 s. 163). Detta måste givetvis beaktas när reglerna utformas.

Vad bestämmelsen i 5 kap. 3 § miljö balken egentligen betyder anser vi vara oklart. Som vi närmare utvecklar i avsnitt 11.4.1 kan den uppfattas antingen som en formell regel som talar om *när* miljö kvalitetsnormerna skall beaktas eller som en regel av materiell natur som talar om *hur* de skall beaktas. Vi anser att det blir en klarare lagstiftning om 5 kap. 3 § är en renodlat formell regel som anger vilken myndighet som skall ta hänsyn till bestämmelser om miljö kvalitet. Frågan om hur de skall beaktas, det vill säga hur olika beslut skall påverkas av att en bestämmelse om miljö kvalitet finns, bör för miljö balkens del lösas inom ramen de allmänna hänsyns-

reglerna i 2 kap. miljöbalken. Vi lägger inte nu några förslag av förändring av 5 kap. 3 § miljöbalken.

Om 5 kap. 3 § miljöbalken skulle ändras till en renodlat formell regel betyder det för planlagstiftningens del att en hänvisning till 5 kap. 3 § miljöbalken endast betyder att hänsyn måste tas. Ytterligare bestämmelser om hur det skall ske behövs. I plan- och bygglagen finns ingen hänvisning till 2 kap. miljöbalken. I stället föreskrivs i 2 kap. 2 § första stycket sista meningen att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Den regel i plan- och bygglagen som skall reglera frågan om hur olika bestämmelser om miljö kvalitet skall beaktas bör ta hänsyn till att olika typer av bestämmelser anger olika kravnivå. Det är tveksamt om den nuvarande bestämmelsen ger utrymme för en sådan bedömning. Det är därför inte självklart att föreslå att ordet "miljö kvalitetsnorm" skall bytas ut mot "bestämmelser om miljö kvalitet" i 2 kap. 2 § första stycket sista meningen. Frågan om hur bestämmelsen i plan- och bygglagen skall utformas har starka kopplingar till hur den materiella regleringen i 2 kap. miljöbalken kommer att lösas. Som redovisas i kapitel 11 återkommer vi med förslag i denna del i vårt slutbetänkande. Även när det gäller utformningen av reglerna om hur bestämmelser om miljö kvalitet skall beaktas enligt plan- och bygglagen finns starka skäl att vänta med förslag. Dels har de nära koppling till reglerna i 2 kap. miljöbalken, dels vill vi hinna samråda med den nyligen tillsatta kommittén för översyn av plan- och bygglagen (M 2002:05, dir. 2002:97). Vi återkommer därför till frågan i vårt slutbetänkande, men vill här redovisa några principiella ställningstaganden.

Bestämmelsen bör alltså utformas så att det finns utrymme för kommunerna att ta ställning till vilka krav i det enskilda fallet en bestämmelse om miljö kvalitet ställer. En miljö kvalitetsnorm är bindande och anger de störningsnivåer som inte får över- eller underskridas. Planläggning kan således aldrig tillåtas om den bidrar till att en miljö kvalitetsnorm överträds om inte detta tillåts inom ramen för ett åtgärdsprogram. Bestämmelser med karaktär av riktvärde medför inte samma stränga krav som miljö kvalitetsnormer, och kan i vissa fall tillfälligt överskridas men skall alltid eftersträvas. Miljömål för vattendistrikt ställer varierande krav. Ett krav är att vidta åtgärder i vissa fall. Sådana åtgärder kan innefatta planläggning. Det är dock inte möjligt att generellt uttala sig om vilka krav ramdirektivet för vatten kommer att ställa på planläggning. Det får avgöras från fall till fall om miljömålen för vatten är

förenliga med en ny eller ändrad plan och en bestämmelse i denna del bör ge utrymme för att göra en sådan bedömning. Som vi framfört i avsnitt 7.3.1 kan nya typer av bestämmelser om miljö kvalitet komma att införas, framför allt genom lagstiftning från EU. Den nu skisserade bestämmelsen bör ge utrymme för en bedömning av vilka krav på hänsyn i planeringen som ställs i varje sådant fall.

Hur skall då kravet på uppfyllelse av bestämmelser om miljö kvalitet påverkas av närvaron eller frånvaron av ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken? Liksom när det gäller enskilda verksamheter som diskuteras i kapitel 11, bör ett åtgärdsprogram medföra att det blir klarlagt hur bestämmelsen om miljö kvalitet skall kunna uppnås. Ett åtgärdsprogram kan således göra det möjligt att tillåta en plan som inte annars hade varit möjlig med hänsyn till bestämmelsen om miljö kvalitet eftersom åtgärder på andra områden gör att den eftersträvade miljö kvaliteten uppnås. Reglerna i plan- och bygglagen bör göra även detta möjligt. Eftersom ett åtgärdsprogram blir det verktyg som skall användas för att se till att bestämmelser om miljö kvalitet uppfylls måste den ha en stark ställning i förhållande till de aktiviteter som påverkar miljö kvaliteten. Vi föreslår att en bestämmelse införs i 5 kap. 4 § miljöbalken som föreskriver att myndigheter och kommuner är skyldiga att fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt ett åtgärdsprogram. Detta betyder att ett åtgärdsprogram kan innehålla krav på att initiativ skall tas, men reglerar inte vad slutresultatet blir. När det gäller kommunal planläggning anser vi att den föreslagna bestämmelsen inte medför att en föreskrift i ett åtgärdsprogram kan tvinga fram antagande, ändringar eller upphävande av en plan enligt plan- och bygglagen. En utredning i syfte att undersöka om det är möjligt att anta, ändra eller upphäva en plan bör dock kunna föreskrivas i ett åtgärdsprogram med bindande verkan för en eller flera kommuner.

I plan- och bygglagen saknas det i dag bestämmelser om att det i detaljplaner skall redovisas om någon miljö kvalitetsnorm överträds eller riskerar att överträdas inom planområdet och hur planläggningen kan påverka detta. Det bör övervägas om sådana redovisningar beträffande bestämmelser om miljö kvalitet bör införas.

På samma sätt som gäller i dag för miljö kvalitetsnormer bör länsstyrelsen enligt 12 kap. plan- och bygglagen kunna överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om en bestämmelse om miljö kvalitet inte uppfylls. Vid bedömningen



av om en bestämmelse om miljö kvalitet uppfylls eller ej skall naturligtvis på liknande sätt som beskrivits nyss kunna beaktas vilken typ av bestämmelse det rör sig om.

För att fullt ut kunna uppfylla bestämmelser om miljö kvalitet kan det i vissa fall finnas behov av ändringar i lagakraftvunna planer. Som angivits i avsnitt 6.2 finns redan i dag ett utrymme för kommuner att upphäva eller ändra en lagakraftvunnen men inte genomförd detaljplan om den medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds och detta inte kunde förutses vid planläggningen. Frågan är om ytterligare möjligheter till ändringar behövs, till exempel, behörighet för regeringen att utfärda planföreläggande liknande vad som i dag gäller enligt 12 kap. 6 § plan- och bygglagen. Vi anser att den framtida tillämpningen av bestämmelser om miljö kvalitet får utvisa om det kan finnas sådana behov och hur de i så fall kan tillgodoses.

## 11 Hur skall bestämmelser om miljö kvalitet påverka enskilda verksamheter?

### *Slutsatser och förslag*

I detta kapitel diskuterar vi hur bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken skulle kunna utformas för att passa de situationer när en föreskriven miljö kvalitet inte klaras eller riskerar att inte klaras, och krav mot enskilda därför aktualiseras.

Ofta är det ett kollektiv av enskilda som gemensamt bidrar till en dålig miljö kvalitet. Ett åtgärdsprogramms funktion bör bland annat vara att ge underlag och utgångspunkter för en fördelning av kraven mellan enskilda eller grupper av enskilda inom kollektivet. Åtgärdsprogrammet bör enligt vår mening kunna ligga till grund för den avvägning som myndigheterna i nästa steg skall göra när kraven fastställs.

När en bestämmelse om miljö kvalitet är överskriden bör de nya reglerna ha följande innebörd.

- Om det inte finns ett åtgärdsprogram bör en verksamhet eller åtgärd inte få medföra ökad påverkan.
- Om ett åtgärdsprogram har fastställts bör kraven på en verksamhet eller åtgärd få vara strängare än vad som följer av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 2 § – 7 § första stycket, men inte strängare än vad som följer av åtgärdsprogrammet.
- Både med och utan ett åtgärdsprogram bör en verksamhet tillåtas etableras eller ändras om verksamhetsutövaren bereder utrymme för sina egna ökade utsläpp eller störningar genom att vidta åtgärder som minskar olägenheterna från någon annan verksamhet.

I detta delbetänkande lämnar vi principförslag till utformning av nya regler av detta slag som bör placeras i 2 kap. miljöbalken. Vi avser att bearbeta förslagen vidare för att kunna redovisa dem i vårt

slutbetänkande tillsammans med de andra principförslag till ändringar i 2 kap. som vi redovisat i ett tidigare delbetänkande.

Vi lämnar nu slutliga förslag om att en konsekvensanalys alltid skall ingå i ett åtgärdsprogram.

### 11.1 Bestämmelser om miljö kvalitet och systematiken i 2 kap. miljöbalken

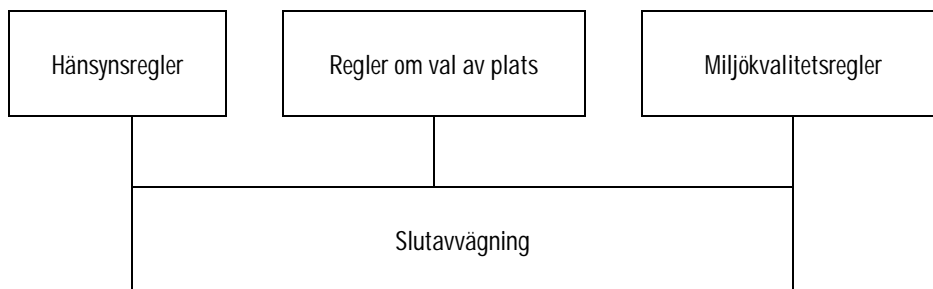
Miljöbalkens allmänna hänsynsregler finns samlade i 2 kap. miljöbalken. De uttrycker vilka krav som ställs på varje enskild verksamhetsutövare och på var och en som vidtar en åtgärd. De har alltså störningskällorna som utgångspunkt och ställer krav på att dessa skall anpassas i syfte att åstadkomma en hållbar utveckling.

I vårt förra delbetänkande, Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50, kapitel 4) föreslogs att systematiken vid prövning av verksamheter enligt de allmänna hänsynsreglerna skulle förtydligas genom förändringar i 2 kap. Förändringarna skulle innebära att bestämmelserna grupperades i block. Ett block skulle utgöras av hänsynsregler som uttrycker vilka krav som alltid kan ställas på en verksamhet, oavsett var den är lokaliserad. Ett annat block skulle utgöras av regler som uttrycker hur platsen för en verksamhet skall väljas, oavsett vilken påverkan den har på omgivningen. Det framfördes också som en möjlighet att det kunde finnas behov av ett tredje regelblock som skulle uttrycka de krav som motiveras av att en viss önskad miljö kvalitet inte klaras på platsen. Vi lämnar nu förslag på hur detta i princip skulle kunna se ut.

Vid prövningen av en verksamhets tillåtlighet (t.ex. vid tillståndsprovning) måste reglerna i vart och ett av de tre centrala provningsblocken vara uppfyllda för att tillstånd skall kunna medges.

När alla tre block prövats återstår en slutavvägning där det gäller att bedöma om verksamheten eller åtgärden sammantaget på den sökta platsen kan innebära en väsentlig skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Prövningens systematik kan då schematiskt åskådliggöras genom följande figur.



Alla de materiella reglerna kommer att rikta sig mot dem som utövar verksamheter eller vidtar åtgärder. I de fall där det inte finns några bestämmelser om miljö kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken, eller där miljö kvaliteten med säkerhet redan uppfyller dessa, leder det tredje prövningsblocket inte till några ytterligare krav utöver vad som följer av hänsynsreglerna och reglerna om val av plats.

Reglerna i det tredje prövningsblocket får sin verkan i de fall det finns något slag av bestämmelser om miljö kvaliteten i området och dessa inte klaras eller riskerar att inte klaras. De får alltså sin verkan i de fall miljö kvaliteten inte är godtagbar. Det finns då möjlighet att ställa krav som går utöver vad som följer av hänsynsreglerna och platsvalsreglerna.

Detta stämmer också med de krav som ställs genom ramdirektivet för vatten. Där anges i artikel 10.3 att om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm som upprättats med stöd av gemenskapslagstiftningen uppställer strängare villkor än vad som skulle bli resultatet av en prövning enligt annan gemenskapslagstiftning (t.ex. IPPC-direktivet), skall strängare krav ställas.

## 11.2 Åtgärdsprogrammet som fördelningsinstrument

I en situation där miljö kvaliteten inom ett område i något avseende inte uppfyller de bestämmelser som gäller, beror det normalt på ett stort antal faktorer. Vissa av dessa kan inte påverkas genom lagstiftningen. Dit hör givetvis naturliga förhållanden av olika slag, t.ex. berggrundens sammansättning, men även faktorer som exempelvis långväga luftburen transport av föroreningar eller sedan

länge etablerad bebyggelsestruktur. De faktorer som kan påverkas omfattar normalt ett flertal olika störningskällor. Det kan vara fråga om stora eller små punktkällor och mer eller mindre diffusa källor. Det är ofta ett kollektiv av påverkare som gemensamt bidrar till en dålig miljö kvalitet.

Bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljö balken utgår från förhållandena i miljön och ställer utifrån dem krav som riktar sig mot kollektivet av påverkare när miljö kvaliteten är oacceptabel. Frågan är hur dessa krav skall kunna omvandlas till krav mot en enskild verksamhetsutövare inom kollektivet vid en prövning enligt 2 kap. miljö balken. Hur långtgående krav kan ställas på en enskild verksamhet när det är ett kollektiv som orsakar den dåliga miljö kvaliteten?

Det instrument som erbjuds i 5 kap. för situationen då en önskad miljö kvalitet inte klaras är åtgärdsprogrammet, med vars hjälp de uppsatta målen för miljö kvaliteten omvandlas till krav på åtgärder. Åtgärdsprogrammet utgår från kollektivet av påverkare och anvisar hur kravet att minska påverkan bör fördelas dem emellan. Det är bara med stöd av åtgärdsprogrammet som de enskilda påverkarnas bidrag till den oönskade miljö kvaliteten kan värderas och bara åtgärdsprogrammet som kan anvisa en väl avvägd kravnivå för enskilda verksamheter av olika slag.

Det innebär att reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. som riktar sig mot en enskild måste anknytas till förekomsten av ett åtgärdsprogram och innehållet i det. Åtgärdsprogrammet måste vara det stöd som utnyttjas vid en bedömning av hur mycket högre kraven skall ställas i den givna situationen med en dålig miljö kvalitet, än vad som skulle fordrats om miljö kvaliteten varit god. Det är åtgärdsprogrammets kravnivå för den aktuella verksamhetstypen som anger gränsen för hur mycket strängare krav som kan ställas på en enskild än vad som normalt följer efter en prövning enligt hänsynsreglerna och platsvalsreglerna i 2 kap.

Det är också så att om en bestämmelse om miljö kvalitet enligt 5 kap. inte klaras, måste reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. kunna tillämpas även i de fall åtgärdsprogram ännu inte fastställts, eller annars saknas.

### 11.3 Vad bör reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. miljöbalken innebära?

Av diskussionen ovan följer att när reglerna om miljö kvalitet skall tillämpas, måste olika regler gälla beroende på om det finns ett åtgärdsprogram eller inte.

Utan åtgärdsprogram blir reglerna med nödvändighet kantiga. De nödvändiga kraven på att åtminstone inte ytterligare försämra miljö kvaliteten måste då bäras ensamt av den enskilda verksamhetsutövare som råkar vara föremål för prövning. Om en bestämmelse om miljö kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken inte är uppfylld bör ökad påverkan i det avseende bestämmelsen gäller inte kunna godtas. En ökad påverkan från en verksamhet bör bara kunna godtas om utövaren ser till att det ges utrymme för tillskottet genom att påverkan från någon annan verksamhet upphör eller minskar i minst motsvarande grad.

För tillståndsprövade verksamheter bör ökning utöver vad som anges i tillståndet inte godtas.

För att stämma av funktionen hos en regel med denna innebörd i blocket med miljö kvalitetsregler inom 2 kap. miljöbalken, finns det behov av att testa den i ett antal olika fall av prövning av enskilda verksamheter. I samtliga exempel nedan förutsätts att en bestämmelse om miljö kvalitet inte klaras, att verksamheten ifråga bidrar till påverkan och att det inte finns något åtgärdsprogram.

	Fall	Bedömning då åtgärdsprogram saknas
1.	ansökan om nytt tillstånd till helt ny verksamhet	ej tillätlig
2.	ansökan om nytt tillstånd som omfattar utökad verksamhet, påverkan ökar	den ökade påverkan är inte tillätlig
3.	ansökan om nytt tillstånd som omfattar utökad verksamhet, påverkan minskar	inga krav utöver vad som följer av hänsynsregler och platsvalsregler
4.	anmälan av ny C-verksamhet	ej tillätlig (d.v.s. förbud)
5.	tillsyn vid befintlig verksamhet med gällande tillstånd, inga förändringar	inga krav utöver vad som följer av hänsynsregler och platsvalsregler
6.	tillsyn vid befintlig verksamhet som saknar tillstånd, inga förändringar	inga krav utöver vad som följer av hänsynsregler och platsvalsregler
7.	tillsyn vid befintlig verksamhet som saknar tillstånd, utökad verksamhet som medför ökad påverkan planeras	den ökade påverkan är inte tillätlig

Tillstånd bör alltså inte kunna medges (eller förbud bör meddelas för) de verksamheter som medför ökad påverkan (nr 1, 2, 4 och 7). Dessa verksamheter bör dock kunna komma till stånd om en annan verksamhet minskar sin påverkan i minst motsvarande grad. Förhållandet i exemplet 3, som speglar ett vanligt fall när det gäller större industrier, kan sägas utgöra ett specialfall av detta där förbättringen nämligen åstadkoms internt.

Exemplen visar också att det inte skulle vara möjligt att utan åtgärdsprogram ställa mer långtgående krav än vad som följer av hänsynsreglerna och platsvalsreglerna på befintliga verksamheter som inte ökar sin påverkan. För att kunna ställa strängare krav i fallen 5 och 6 skulle det alltså fordras åtgärdsprogram. Likaså skulle det fordras åtgärdsprogram i fallet 3, för att kunna ställa mer långtgående krav än enligt hänsynsreglerna och platsvalsreglerna. En regel som medger en skärpning av kraven på en befintlig verksamhet utöver vad som följer av hänsynsreglerna och platsvalsreglerna och utan stöd av eller begränsning genom ett åtgärdsprogram skulle ge utrymme för alltför stort godtycke.

För tydlighetens skull bör det påpekas att övriga regler i miljöbalken, utom det nya blocket av regler om miljö kvalitet i 2 kap., givetvis kan tillämpas i samtliga exempel. Om en miljö kvalitetsnorm är överskriden, är det alltså exempelvis fullt möjligt att i exemplet 5 (en befintlig verksamhet) begära omprövning av tillstånd och villkor med stöd av 24 kap. 5 §, punkten 2. Den omprövningen kan då leda till uppdaterade villkor enligt hänsynsreglerna i 2 kap. Den kan däremot inte leda till villkor som är strängare än enligt dessa regler utan att det finns ett åtgärdsprogram.

Förekomsten av ett åtgärdsprogram bör medge en mer nyanserad tillämpning av bestämmelserna. Det finns då ett kollektiv att sprida åtgärdskraven på. De ökade kraven till följd av dålig miljö kvalitet måste inte som i exemplen ovan enbart belasta den enskilda verksamhetsutövare som är föremål för prövning i samband med en ny eller ändrad verksamhet som innebär ökad störning. Samtidigt bör det då också finnas möjlighet att ställa strängare krav än de som följer vid en prövning enligt enbart hänsynsreglerna och platsvalsreglerna. Kraven bör dock inte kunna ställas högre än vad som anges i åtgärdsprogrammet för det aktuella slaget av verksamheter.

Med åtgärdsprogram bör det finnas förutsättningar att bereda plats även för nya verksamheter som bidrar till den icke önskade miljö kvaliteten. De nödvändiga förbättringar som fordras förut-

sätts då kunna byggas upp genom krav fördelade över hela påverkarkollektivet.

Åtgärdsprogrammen bör därför utformas så att de medger etablering av nya verksamheter och utökningar av befintliga verksamheter även om de skulle innebära en viss ökning av påverkan. Sådana nyetableringar eller utökningar som innebär en betydande ökning av påverkan kan inte komma till stånd utan stöd av åtgärdsprogrammet. Det ligger i dessa fall i verksamhetsutövarens intresse att åtgärdsprogram tas fram eller förnyas.

Sammanfattningsvis bör innebörden av reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. vara följande när en bestämmelse om miljö kvalitet är överskriden.

- Om det inte finns ett åtgärdsprogram bör en verksamhet eller åtgärd inte få medföra ökad påverkan.
- Om ett åtgärdsprogram har fastställts bör kraven på en verksamhet eller åtgärd få vara strängare än vad som följer av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 2 §–7 § första stycket, men inte strängare än vad som följer av åtgärdsprogrammet.
- Både med och utan ett åtgärdsprogram bör en verksamhet tillåtas etableras eller ändras om verksamhetsutövaren bereder utrymme för sina egna ökade utsläpp eller störningar genom att vidta åtgärder som minskar olägenheterna från någon annan verksamhet.

## 11.4 Jämförelse med gällande bestämmelser som kan ha betydelse för enskilda

### 11.4.1 Nuvarande bestämmelser i miljöbalken

Förslagen till innebörd av nya regler om miljö kvalitet i 2 kap. miljöbalken kan jämföras med följande gällande bestämmelser om vilka krav som kan eller skall ställas på enskilda till följd av miljö kvalitetsnormer. (En mer fullständig beskrivning av nuvarande regler om miljö kvalitetsnormer återfinns i kapitel 6.)

#### *2 kap. 7 §*

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalför-



svarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Det finns olika uppfattning om hur bestämmelserna i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken skall tolkas i förhållande till 2 kap. 3 § miljöbalken. Enligt en uppfattning skall hänsyn till ekonomiska faktorer tas endast enligt bestämmelsen i 2 kap. 7 §. Kravet i 2 kap. 3 § att använda bästa möjliga teknik uppfattas således enbart som ett krav på en viss teknik och kopplas inte till om något ekonomiskt utrymme finns för att kräva denna teknik. Vid tillämpningen av 2 kap. 7 § första stycket skall bedömas både vad ett normalt företag klarar av ekonomiskt samt hur avvägning mellan nytta och kostnader för skyddsåtgärder m.m. skall göras (se Bertil Bengtsson m.fl. Miljöbalken. En kommentar. Del 1 s 2:16).

Andra menar att en uppdelning av den ekonomiska bedömningen skall ske. Först skall bedömas vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Med ekonomiskt möjligt avses därvid vad ett normalt – branschtypiskt – företag klarar av. Bedömningen enligt 2 kap. 3 § sätter en maximal gräns för vilka krav, både tekniska och ekonomiska, som kan ställas på ett normalt företag. Därefter skall en avvägning mellan nyttan av kraven och kostnaderna för dem göras enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Kraven kan därvid mildras men aldrig skärpas (se Gabriel Michanek, Att väga säkert och vikten av att säkra i Vänbok till Staffan Westerlund, s. 76 ff).

I andra stycke av 2 kap. 7 § kommer hänsynen till miljö kvalitetsnormerna in. Regeln anger inte någon gräns för hur långtgående krav som kan ställas för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm. Regeln innehåller inte heller något moment av att fördela krav mot flera aktiviteter som bidrar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Frågan är vad 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken innebär för tillämpningen av 2 kap. 7 § andra stycket med de olika tolkningar som redovisats ovan. Om all ekonomisk bedömning sker enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken blir resultatet att kraven kan gå hur långt som helst i ekonomiskt hänseende. Om en miljö kvalitetsnorm är överträdd är det med denna tolkningsmodell möjligt att ställa så långtgående krav på en verksamhet som skulle krävas för att uppnå normen. I praktiken skulle då verksamheten

kunna förbjudas. En enda verksamhet kan på så sätt tvingas bära hela bördan av att en miljö kvalitetsnorm är överträdd.

De som menar att en ekonomisk bedömning skall göras först enligt 2 kap. 3 § har en annan uppfattning. De menar att bedömningen enligt 2 kap. 3 § inte är en "avvägning" utan den medför att en högsta gräns för vad som kan krävas fastställs, nämligen bästa möjliga och ekonomiskt tillgängliga teknik. Eftersom bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket endast kan medföra att "avvägningen" enligt första stycket ändras får miljö kvalitetsnormerna inte någon betydelse för den ekonomiska bedömning som skall göras inom ramen för vad som är bästa möjliga teknik; bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket hänvisar ju inte till 2 kap. 3 §. Med denna tolkning är det aldrig möjligt, inte ens när en miljö kvalitetsnorm är överträdd, att ställa strängare krav än vad ett normalt företag inom branschen ekonomiskt klarar av. Förespråkare för denna tolkning menar att miljö balkens hänsynsregler är otillräckliga för att miljö kvalitetsnormer skall kunna genomföras.

Rättsläget får anses osäkert i frågan om en ekonomisk bedömning skall göras enligt 2 kap. 3 § eller enbart enligt 2 kap. 7 § första stycket. Vi anser för vår del att det lämpligaste är att all ekonomisk avstämning sker i ett sammanhang inom ramen för en tolkning av 2 kap. 7 § första stycket. Det bör då bedömas både vad ett normalt företag klarar av – detta för att regelverket skall vara konkurrensneutralt – och om bland annat nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått motiverar de kostnader de medför. Vi har för avsikt att i vårt slutbetänkande överväga om det behövs förändringar av 2 kap. 7 § första stycket miljö balken i syfte att göra det tydligare vad som ingår i den avvägning som skall göras enligt bestämmelsen.

Innebörden av 2 kap. 7 § första stycket är av avgörande betydelse för vilka krav som kan ställas med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket och därmed för vad som skall gälla när en miljö kvalitetsnorm är överskriden. Ingen av de båda de tolkningarna av 2 kap. 7 § första stycket som redovisats ovan ger en godtagbar reglering i det fallet. Den ena tolkningen ger orimligt stränga och godtyckliga krav, och den andra leder knappast till att miljö kvalitetsnormerna får någon effekt. För utvecklingen av bestämmelser om miljö kvalitet som ett fungerande instrument är det nödvändigt med tydliga regler och 2 kap. 7 § andra stycket bör då ersättas med nya bestämmelser. Dessa måste uppfylla både kravet på att strängare krav än annars skall kunna fastställas om bestämmelser om miljö-

kvalitet så fordrar, och att kravbördorna skall kunna fördelas mellan påverkarna på ett sätt som framstår som rimligt och rättvist.

#### *16 kap. 5 §*

Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Bestämmelsen gäller varje ny verksamhet som bidrar till påverkan, oavsett hur litet tillskottet än är och oavsett om det finns ett åtgärdsprogram eller inte. Det är dock endast ny verksamhet som kan stoppas. Ändringar av befintlig verksamhet som medför ökad påverkan synes inte omfattas av bestämmelsen.

#### *5 kap. 3 §*

Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de

- prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,
- utövar tillsyn, eller
- meddelar föreskrifter.

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljö kvalitetsnormer.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § skulle kunna förstås så att de kan läggas till grund för krav på enskilda i samband med tillsyn och tillståndsprovning, d.v.s. ha en materiell innebörd. Om så vore fallet skulle myndigheter och kommuner kunna ställa hur långtgående krav som helst mot en enskild, enbart med hänvisning till att det behövs för att säkerställa att en miljö kvalitetsnorm uppfylls. En sådan långtgående tillämpning av bestämmelsen förefaller inte rimlig. Det bör i stället vara så att materiella krav på enskilda måste grundas på de materiella reglerna i balken, främst reglerna i 2 kap.

Vi anser att bestämmelsen bör tolkas som en allmän skyldighet för kommuner och myndigheter att bevaka att miljö kvalitetsnormer iakttas vid skilda situationer men att de materiella kraven på verksamhetsutövare och andra måste ha stöd i bestämmelserna i 2 kap. Bestämmelsen i 5 kap. 3 § bör således endast ges en formell innebörd. Med utvecklade regler i 2 kap. om vilka krav som skall

gälla då bestämmelser om miljö kvalitet inte klaras, kan behovet av en formell bestämmelse av det slaget överhuvudtaget ifrågasättas. Motsvarande formella bestämmelser finns inte när det gäller övriga regler i 2 kap. som inte avser miljö kvalitetsnormer.

Som redovisats i kapitel 6 skall miljö balkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer tillämpas även i en rad lagar utanför miljö balken. Olika lagar kan ha olika koppling till balkens bestämmelser. Flera av lagarna anger att bestämmelserna i 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § skall tillämpas vid prövningen av ärenden enligt dessa lagar. I många av dem – men inte alla – anges också att bestämmelserna i 2 kap. miljö balken skall tillämpas.

Även om vi uppfattar att bestämmelsen i 5 kap. 3 § med utgångspunkt från miljö balkens övriga bestämmelser enbart har en formell och inte en materiell betydelse, kan det vara så att slutsatsen om bestämmelsen utgående från andra lagar måste bli en annan. Om det nämligen inte finns några särskilda materiella bestämmelser i den aktuella lagen eller någon hänvisning till miljö balkens materiella bestämmelser i 2 kap., ligger det nära till hands att ge hänvisningen till 5 kap. 3 § en materiell innebörd, som skulle göra det möjligt att ställa krav på enskilda.

För de angivna bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, både 2 kap. 7 § andra stycket, 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 §, gäller att de ännu inte har kommit till någon praktisk tillämpning, och att det finns betydande osäkerheter i hur de skall tolkas i olika situationer. Det kan också konstateras att de inte innehåller någon koppling till åtgärdsprogram och att de alltså gäller lika oavsett om det finns ett sådant eller inte.

#### 11.4.2 Skillnaderna mellan nuvarande och föreslagna regler

Den viktigaste skillnaden mellan de gällande och de föreslagna reglerna är den ökade betydelse åtgärdsprogrammet skulle ges. Dels skulle åtgärdsprogrammet enligt förslaget vara den utgångspunkt som öppnar möjligheterna att föreskriva längre gående krav än enligt hänsynsregler och platsvalsbestämmelser, dels skulle det ange hur långtgående krav som skulle kunna ställas.

I gällande bestämmelser finns ingen sådan koppling till åtgärdsprogrammet. Det finns överhuvudtaget inte någon ledning när det gäller i vilka fall längre gående krav skall ställas, och hur långtgående de då får vara. Det finns inte någon koppling mellan kraven

på enskilda verksamhetsutövare och det instrument som skall fördela kravbördorna på kollektivet av påverkare. Med gällande regler skulle lika hårda krav kunna ställas på en verksamhet med ett litet bidrag till miljöpåverkan som på en verksamhet med ett stort bidrag, oavsett vilka konsekvenser kraven skulle medföra för verksamhetsutövarna.

Bestämmelserna är också mycket stränga när det gäller nya verksamheter. Om en sådan medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds kan tillstånd inte medges, även om bidraget är litet och åtgärdsprogrammet medför att kollektivets påverkan totalt sett minskar.

### 11.5 Fördelningen av bördorna i ett åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammet är ett verktyg för att på ett systematiskt sätt kunna arbeta för att nå vissa mål, t.ex. när det gäller miljö kvalitet. Samtidigt bör åtgärdsprogrammet vara det instrument som anger hur bördan av att uppnå målen skall fördelas på ett kollektiv.

De åtgärdsprogram som anges i 5 kap. miljöbalken kommer att omfatta påverkan från en rad olika samhällssektorer och företeelser; inte enbart sådana som kan regleras med stöd av miljöbalken. De åtgärder som anges i åtgärdsprogrammen kan också vara av många olika slag, och behöver inte heller grunda sig på miljöbalken. Det kan exempelvis vara fråga om minskade utsläpp från trafiken genom ändrade avgifter för kollektivtrafiken, informationskampanjer i syfte att minska utsläppen av skadliga ämnen med rengöringsmedel via enskilda avlopp eller föreskrifter om hur föroränade dagvatten skall tas om hand.

Många åtgärdsprogram – särskilt de som täcker stora geografiska områden med mycket tätbebyggelse – kan omfatta ett stort antal olika slag av påverkan, som vart och ett skulle kunna åtgärdas på olika sätt i administrativt och praktiskt hänseende. Kollektivet av påverkare kan bland annat omfatta ett antal enskilda åtgärds- eller verksamhetsutövare. Påverkarna och de åtgärder som kan aktualiseras kommer sannolikt att grupperas på lämpligt sätt i åtgärdsprogrammet, till exempel branschvis eller som åtgärder mot vissa diffusa källor. Det är bara i de fall miljö kvaliteten är starkt beroende av ett fåtal punktkällor som dessa kommer att anges individuellt. Normalt blir åtgärdsprogrammet inte så detaljerat att enskilda företag pekats ut. Delvis är detta dock avhängigt av

storleken på det område som täcks av programmet; en minskad geografisk utbredning innebär en ökad möjlighet till större detaljeringsgrad.

En viktig fråga är enligt vilka kriterier bördorna skall fördelas mellan de olika slagen av påverkare. Skall ett fåtal – t.ex. de sist etablerade – bära hela bördan, eller skall den fördelas på ett flertal enligt andra principer?

Vår uppfattning är att fördelningen måste ske på grundval av ett brett spektrum av faktorer. De praktiska åtgärder som åtgärdsprogrammet syftar till att genomdriva har vitt skilda förutsättningar. Förhållanden som måste vägas in är hur stort bidraget är från den aktuella sektorn av påverkare och vilka de tekniska, sociala och kostnadsmissiga förutsättningarna är att minska påverkan. Finns det alltså metoder? Hur mycket minskar de påverkan? Är de värda de kostnader de innebär? Är de kostnadseffektiva jämfört med andra åtgärder inom andra sektorer? Hur påverkar de samhället i stort? Vad har de för konsekvenser för påverkarna inom den aktuella sektorn? Hur förhåller sig åtgärderna mellan olika sektorer till varandra när det gäller alla dessa konsekvenser?

Sammantaget är bredden av de faktorer som måste vägas in så stor att det inte går att i lagtext uttrycka principerna för fördelningen. Däremot bör det föreskrivas att det i varje åtgärdsprogram skall ingå en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt. Konsekvensanalysen skall syfta till att besvara frågor av det slag som anges ovan. Omfattningen och inriktningen av konsekvensanalysen måste avgöras från fall till fall.

Resultatet av fördelningen kommer att behöva uttryckas i åtgärdsprogrammet genom att potentialen för de i programmet angivna åtgärderna anges, uppdelat på sektorer eller grupper av verksamheter. Hur grupperingen sker beror på den detaljeringsgrad som motiveras av områdets geografiska storlek och typerna av påverkare. Ett exempel skulle kunna vara att det i ett åtgärdsprogram anges att vissa utsläpp från trafiksektorn enligt åtgärdsprogrammet bör kunna minska med 20 procent, medan samma utsläpp från uppvärmningen av bostäder bör minska med 40 procent och från industrierna i området med 10 procent.

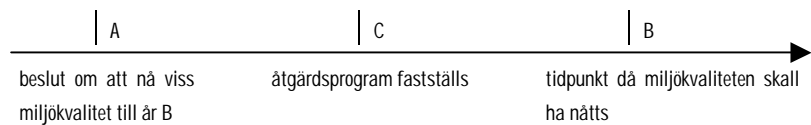
Den sammantagna effekten av åtgärderna skall syfta till att nå de mål som uppställts; de skall alltså inte vara mer långtgående än målen motiverar. I de fall målen uttryckts om riktvärden kan detta leda till att åtgärderna i ett första program inte räcker för att uppnå riktvärdet. I sådana fall får ett nytt åtgärdsprogram med mer

omfattande åtgärder fastställas. Det blir alltså fråga om att genom ett brett spektrum av åtgärder successivt närma sig och nå målet.

Vi föreslår att det redan nu införs en bestämmelse i 5 kap. miljöbalken som innebär att det i varje åtgärdsprogram skall finnas en analys som redovisar programmets konsekvenser utifrån allmän och enskild synpunkt.

## 11.6 Möjligheter till ett anpassningsskede

Vid en första tidpunkt (A) fattas beslut om att en viss miljö kvalitet skall ha nåtts ett antal år senare (B). I något skede under den tiden fastställs det första åtgärdsprogrammet (C). Vilka regler för enskilda verksamhetsutövare skall gälla under olika tidsperioder?



Redan vid tidpunkten A, när beslutet fattas om att en viss miljö kvalitet skall nås, finns det givetvis möjlighet för tillsyns- och tillståndsmyndigheter att ställa krav på enskilda verksamheter utgående från hänsynsreglerna och reglerna om val av plats. Man kan alltså tänka sig att myndigheterna under ett första anpassningsskede intensifierar sina tillsyns- och omprövningsinitiativ för att enbart genom en tillämpning av regler motsvarande de nuvarande 2 kap. 2 §–7 § första stycket nå förbättringar i miljön. Under detta skede ställs kraven på den enskilde därmed inte högre än vad som alltid gäller; de nya miljö kvalitetsreglerna i 2 kap. tillämpas inte. Omprövning av ett tillstånds omfattning eller villkor kan i dessa fall inte grundas på 24 kap. 5 § punkten 2, som förutsätter att en verksamhet medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, utan förutsätter att någon annan av de situationer som anvisas i bestämmelsen föreligger.

I själva verket är det säkerligen i många fall tillräckligt att de krav som riktar sig mot enskilda verksamhetsutövare baserar sig på dessa bestämmelser för att målet skall kunna nås. Det gäller exempelvis i fall där orsaken till den dåliga miljö kvaliteten främst är diffusa källor. I sådana fall kan det också vara lämpligt att åtgärdskraven riktade mot enskilda i det första åtgärdsprogrammet inte är

mer långtgående än vad som följer av en tillämpning av enbart 2 kap. 2 §–7 § första stycket.

### 11.7 Återstående principiella överväganden

Som framgår ovan är tidsaspekterna viktiga. Vid vilken tidpunkt skall det vara möjligt att med stöd av de nya miljö kvalitetsreglerna enligt 2 kap. ställa strängare krav än enligt nuvarande 2 kap. 2 § – 7 § första stycket? De nya reglerna måste givetvis kunna tillämpas efter den tidpunkt då den fastställda miljö kvaliteten skall ha nåtts (B ovan). I de flesta fall behöver de kunna tillämpas redan vid tidpunkten då miljö kvaliteten fastställs (A ovan), för att kunna bidra till den minskning av påverkan som är avsedd.

I avsnittet 11.3 har vi angivit vilken innebörd de nya reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. bör ha. Om nya regler med den innebörden införs skulle bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket samt 16 kap. 5 § utgå. Bestämmelsen i 5 kap. 3 § skulle ges en utformning som tydligare visar att den enbart har formell karaktär. Innan något slutligt förslag till utformning av bestämmelser i 2 kap. liksom till förändringar som gäller 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § kan lämnas, återstår dock ett antal viktiga överväganden.

Det hänvisas till ovanstående bestämmelser i ett stort antal lagar utanför miljöbalken. Innan en ändring kan föreslås slutligt fordras en noggrann analys av konsekvenser för dessa lagar. Det måste exempelvis kontrolleras att det finns materiella bestämmelser om vilka krav som kan ställas på enskilda i olika sammanhang.

Kravnivån i de olika typerna av bestämmelser om miljö kvalitet är viktig. Vilken betydelse skall det ha för prövningen av en enskild verksamhetsutövare om den fastställda miljö kvaliteten gäller som ett gränsvärde eller som ett riktvärde för miljö kvalitet, som ett miljömål för vattendistrikt eller annat? Denna fråga aktualiseras också i de lagar som är anknutna till miljöbalkens bestämmelser.

Den slutliga utformningen av bestämmelserna i 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § beror av analysen i dessa olika delar samt av resultatet efter en genomgång av ett antal typsituationer enligt checklistan i avsnittet 11.3.

De slutliga förslagen till förändringar av 2 kap. bör också läggas fram i ett sammanhang; de nu aktuella förslagen om regler om miljö kvalitet bör utarbetas samtidigt med de principförslag till regler om val av plats som presenterades i vårt förra delbetänkande



(SOU 2002:50). De förslag vi lämnar här skall också ses som principförslag. Vi avser alltså att i vårt slutbetänkande återkomma med förslag till utformning av den nya lagtext som våra principförslag leder till, sedan de bearbetats vidare efter remiss av våra delbetänkanden.

## 11.8 Principförslag

Som framgår av föregående avsnitt återstår ett antal centrala analyser och överväganden innan vi slutligt kan lämna förslag till vilka regler som bör gälla beträffande bestämmelser om miljö kvalitet i 2 kap. miljöbalken och vilka konsekvenser detta i sin tur får för de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket, 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 §.

Trots stora osäkerheter, vill vi dock belysa och sammanfatta våra tankegångar kring hur bestämmelserna bör utformas genom följande principförslag till bestämmelser.

Under rubriken "Regler om miljö kvalitet" i 2 kap. bör bestämmelser av följande innebörd införas.

- A Om en bestämmelse om miljö kvalitet enligt 5 kap. överträds eller om det finns en överhängande risk för ett överträdande, får en verksamhet eller en åtgärd inte leda till ökad förorening, störning eller annan påverkan i det avseende som bestämmelsen om miljö kvalitet reglerar.

Första stycket gäller inte om

1. något annat följer av ett åtgärdsprogram som har fastställts enligt 5 kap. 5 § eller 14 §.
2. verksamhetens eller åtgärdens bidrag till föroreningen, störningen eller påverkan i övrigt är av försumbar betydelse,
3. den ökade påverkan beror på särskilda omständigheter som inte rimligen hade kunnat förutses, eller
4. åtgärder vidtas så att olägenheterna från annan verksamhet eller åtgärd upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla bestämmelsen om miljö kvalitet ökar i inte obetydlig utsträckning.

- B. Om det behövs för att uppfylla en bestämmelse om miljö kvalitet enligt 5 kap. och om ett åtgärdsprogram har fastställts enligt 5 kap. 5 § eller 14 § i det syftet, får kraven på att vidta åtgärder till skydd för miljön vara mer långtgående än vad som följer av 2–7 §§ eller andra bestämmelser i balken. Kraven får dock inte vara mer långtgående än vad som följer av åtgärdsprogrammet.

Första stycket gäller inte om

1. verksamhetens eller åtgärdens bidrag till föroreningen, störningen eller påverkan i övrigt är av försumbar betydelse,
2. åtgärder vidtas så att olägenheterna från annan verksamhet eller åtgärd upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla bestämmelsen om miljö kvalitet ökar i inte obetydlig utsträckning.

Om bestämmelsen i 5 kap. 3 § skall finnas kvar även fortsättningsvis, bör det tydliggöras att den enbart har en formell innebörd. Den bör också ändras i vissa andra avseenden så att den ges följande lydelse (jämför nuvarande lydelse i avsnitt 11.4.1).

- 3 § Myndigheter och kommuner skall beakta de bestämmelser om miljö kvalitet som meddelats enligt 1 § och 12 § när de
- prövar tillåtlighet, tillstånd, villkor, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,
  - utövar tillsyn,
  - meddelar föreskrifter, eller
  - prövar frågor om planering och planläggning.

Med de ändringar som förslås ovan skulle 2 kap. 7 § andra stycket, liksom 16 kap. 5 § utgå.

Med hänsyn till den vikt som skulle läggas vid åtgärdsprogrammet i de föreslagna reglerna, kan det övervägas om det behövs en bestämmelse om att åtgärdsprogram inte får vara mer långtgående än vad som är motiverat med hänsyn till den bestämmelse om miljö kvalitet som det är avsett för.

Ändringarna ovan förutsätter följdändringar i andra lagar som nu hänvisar till miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer.

## 12 Uppfyller svensk lagstiftning ramdirektivets krav på innehåll i åtgärdsprogram (artikel 11.3)?

### *Slutsats och förslag*

Den svenska lagstiftningen uppfyller huvudsakligen kraven i artikel 11.3 i ramdirektivet för vatten. Vi föreslår att större delen av artikelns krav genomförs genom bestämmelser i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

Miljöbalkskommittén har fått i uppdrag att redovisa i vilka avseenden kraven i artikel 11.3 i ramdirektivet för vatten är uppfyllda i nuvarande svensk lagstiftning. Artikel 11 handlar om åtgärdsprogram och artikel 11.3 innehåller en lista över åtgärder som skall finnas i programmen.

I detta kapitel redovisas våra bedömningar i frågan om svensk rätt uppfyller kraven på ett åtgärdsprogram som ställs i artikel 11.3 i ramdirektivet. Här redovisas också hur vi föreslår att bestämmelserna i artikel 11.3 skall införas i svensk rätt. Först görs vissa mer övergripande överväganden om införandet av artikeln. I avsnitten därefter redovisas artikelns bestämmelser och de förslag vi lämnar punkt för punkt. Utkast till förordning om förvaltning av vattendistrikt redovisas i bilaga 6 till detta betänkande.

### 12.1 Artikel 11.1–11.4 i ramdirektivet för vatten

Artikel 11 innehåller regler om innehållet i åtgärdsprogram samt vissa tidsramar för upprättande och översyn av programmen. Enligt artikel 11.1 skall ett åtgärdsprogram upprättas för varje avrinningsdistrikt. Enligt artikel 11.2 skall varje åtgärdsprogram innehålla vissa grundläggande åtgärder som är obligatoriska. Dessutom kan de vid behov innehålla kompletterande åtgärder. De obligatoriska åtgärderna räknas upp i artikel 11.3. Direktivets krav att de obliga-

toriska åtgärderna skall finnas i varje åtgärdsprogram kan uppfyllas på två olika sätt. Antingen föreskrivs direkt i programmet att de åtgärder som direktivet räknar upp skall genomföras eller också görs en hänvisning till att motsvarande åtgärder genomförs till följd av nationell lagstiftning. Detta framgår av artikel 11.1.

De kompletterande åtgärderna regleras i artikel 11.4. Det finns inte någon uttömmande uppräkningslista av de kompletterande åtgärderna utan sådana exemplifieras i bilaga VI del B till direktivet.

#### *Hur bör artikel 11.3 hanteras i den svenska lagstiftningen?*

De bestämmelser som behövs till följd av artikel 11.3 bör föras in i förordningen om förvaltning av vattendistrikt. Eftersom direktivet gör det möjligt att hänvisa till åtgärder till följd av nationell lagstiftning föreslår vi att i de fall svensk lagstiftning uppfyller kraven som ställs i direktivet skall det ske en hänvisning i åtgärdsprogrammet till dessa regler. Det bör i förordningen framgå vilka hänvisningar till lagstiftning som skall göras och på vilka punkter åtgärder i annan form måste föreskrivas. Vi föreslår således att en bestämmelse införs som tillgodoser kravet på att konkreta åtgärder skall anges i åtgärdsprogrammet.

De krav som kan uppfyllas genom en hänvisning till svensk lagstiftning sammanförs till en annan bestämmelse. De delar av åtgärdsprogrammet som omfattar sådana hänvisningar blir samtidigt en lista över myndighetsinsatser som bör vara genomförda i praktiken. I de fall då vattenkvaliteten uppfyller målen i artikel 4 kan denna lista vara det huvudsakliga innehållet i ett åtgärdsprogram. Bestämmelserna i förordningen hänvisar till den lagstiftning som är aktuell. Exakt vad åtgärdsprogrammen kommer att innehålla när det gäller hänvisningar till svensk lagstiftning anges inte i förordningen utan det bör utvecklas vidare i det fortsatta arbetet med införande av ramdirektivet, antingen i form av föreskrifter från till exempel Naturvårdsverket eller i form av en handbok. Det kommer sannolikt att finnas ett stort behov av ytterligare vägledning inför upprättandet av de första åtgärdsprogrammen.

De ovan beskrivna reglerna om innehållet i åtgärdsprogram kompletteras med de krav som enligt 5 kap. 6 § miljöbalken ställs på åtgärdsprogram. Ytterligare bestämmelser om vad åtgärdsprogram skall innehålla kan komma att behövas vartefter konturerna kring vattendirektivets uttolkning klarnar. Sådana regler får utarbetas i ett senare skede.

## 12.2 Artikel 11.3 punkt a

Bestämmelsen i artikel 11.3 punkt a gäller de åtgärder som krävs för att genomföra EG:s lagstiftning för skydd av vatten, inklusive de åtgärder som krävs enligt den lagstiftning som anges i artikel 10 och i bilaga VI, del A. Det gäller en lång lista av EG-direktiv, nämligen följande.

IPPC-direktivet, direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, nitratdirektivet, direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten, direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver från klor-alkaliindustri, direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp, direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver från andra källor än kloralkaliindustri, direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan, direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen, badvattendirektivet, fågeldirektivet, dricksvattendirektiven, Sevesodirektivet, direktivet om miljökonsekvensbedömningar, direktivet om avloppsslam, direktivet om växtskyddsmedel, habitatdirektivet, alla direktiv som kommer att antas enligt artikel 16 samt all annan relevant gemenskapslagstiftning.

Vissa av de uppräknade direktiven har genomförts genom bestämmelser i balken, i förordningar och myndighetsföreskrifter. Alla de direktiv som hänvisas till har dock inte genomförts fullt ut i den svenska lagstiftningen. Som exempel på detta kan nämnas direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten samt dess dotterdirektiv. Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen föreslagit hur delar av direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten skall kunna införas i den svenska lagstiftningen. Det finns även i övrigt delfrågor där det framstår som oklart om EG-direktiven är fullständigt införda i svensk rätt, till exempel IPPC-direktivet. I avsnitt 14.1 behandlar vi ramdirektivets artikel 10 mer utförligt.

Punkten a innebär att alla åtgärder som krävs med stöd av de ovan uppräknade direktiven skall anges.

Vår slutsats är att det i dag finns vissa brister i genomförandet av de angivna direktiven. Att göra en fullständig genomgång av hur de olika direktiven införts i svensk rätt och i vilka hänseenden det brister i genomförandet av dem och i förekommande fall föreslå ändringar är alltför omfattande för att kunna göras i detta sammanhang.

Slutsatsen för vår del är att en genomgång av hur de olika direktivens regler till skydd för vatten har införts i svensk lagstiftning

bör göras så att vattenmyndigheterna kan hänvisa till det i åtgärdsprogrammet. Alla direktiven under punkt a måste bli införda i svensk rätt och en hänvisning till de nationella svenska reglerna som motsvarar dessa direktiv bör därför vara tillräcklig. Vi föreslår att det i 5 kap. 7 § 9 förordningen om förvaltning av vattendistrikt görs en hänvisning till de uppräknade direktiven. Den närmare genomgången av direktiven gör vi dock inte. Det bör lämpligen utvecklas i myndighetsföreskrifter eller i handboksform vilka nationella regler de olika direktiven motsvarar.

### 12.3 Artikel 11.3 punkt b

Enligt regeringens direktiv till kommittén behöver vi inte lämna förslag till genomförande av artikel 11.3 b och vi avstår därför från att behandla denna punkt.

### 12.4 Artikel 11.3 punkt c

Bestämmelsen gäller åtgärder som behövs för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning för att undvika att uppnåendet av de mål som anges i artikel 4 äventyras.

Genom miljöbalken, kompletterad enligt de olika förslag som läggs i detta betänkande, bör den svenska lagstiftningen medföra att en effektiv och hållbar vattenanvändning uppnås. Skulle så inte vara fallet finns utrymme för vattenmyndigheten att inom ramen för åtgärdsprogrammet ange vilka åtgärder som krävs för en effektiv och hållbar vattenanvändning. Vilka åtgärder det konkret innebär kan variera från vattenförekomst till vattenförekomst.

Vi föreslår att en bestämmelse motsvarande punkt c förs in i 5 kap. 6 § 2 förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

### 12.5 Artikel 11.3 punkt d

Bestämmelsen gäller åtgärder för att uppfylla kraven i artikel 7, däribland åtgärder för att skydda vattenkvaliteten för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten.

Bestämmelserna i artikel 7 behandlas i betänkandets kapitel 13. Vattenmyndigheten kan spela en viktig roll vid det praktiska

genomförandet av direktivet i denna del genom att peka ut de områden som kan behöva skydd som vattenskyddsområde. I övrigt föreskrivs i artikel 7 att medlemsstaterna skall se till att miljökvalitetsnormerna för dricksvattenförekomster uppfylls. Det stadgas också att det dricksvatten som genomgått rening skall uppfylla kraven i dricksvattendirektiven. Sverige har genomfört dricksvattendirektivets krav på vattenkvalitet genom Statens Livsmedelsverks föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) som skall börja tillämpas den 25 december 2003.

Vi föreslår att det tas in en bestämmelse som föreskriver att åtgärdsprogrammet skall innehålla åtgärder till skydd för dricksvatten (5 kap. 6 § 3 i förordningen om förvaltning av vattendistrikt). Inrättande av vattenskyddsområden kan vara en sådan åtgärd.

I de fall tillfredsställande skydd redan finns räcker det att hänvisa till åtgärder till följd av bestämmelserna i nuvarande svensk lagstiftning. Även i de fall åtgärder till följd av nuvarande lagstiftning i vart fall delvis uppfyller direktivets krav bör en hänvisning till lagstiftningen ske. En sådan bestämmelse bör därför tas in i 5 kap. 7 § 7 i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

## 12.6 Artikel 11.3 punkt e

Enligt bestämmelsen skall det finnas "regleringar av uttag av sött ytvatten och grundvatten samt uppdämning av sött ytvatten, inklusive ett eller flera register över vattenuttag och ett krav på förhandsprövning för uttag och uppdämning". Vidare föreskrivs i direktivet att "Dessa regleringar skall regelbundet ses över och, när så är nödvändigt, uppdateras". Vad som avses med regleringar är inte fullständigt klart. Det kan vara själva lagstiftningen om uttag av sött ytvatten eller olika former för samhället att kunna kontrollera och styra vattenuttag och uppdämningar varav förhandsprövning är ett sätt. I Sverige är tillståndsprövning och tillsyn de instrument som finns. Kravet på översyn och uppdatering får därför för svenskt vidkommande anses omfatta de tillstånd till vattenverksamhet som gäller uttag och uppdämning.

Det finns enligt direktivet en möjlighet till undantag från kravet på regleringar. Det gäller för uttag och uppdämningar som inte har några betydande konsekvenser för vattnets status. Det är vidare möjligt att enligt artikel 4.3 definiera ytvattenförekomster som

konstgjorda eller kraftigt modifierade och att enligt artikel 4.4–5 få tidsbegränsat respektive permanent undantag från att uppnå miljömålen. Bestämmelserna i artikel 4 ger dock inte stöd för undantag från kravet på förhandsprövning enligt punkten e. Bestämmelsen torde för övrigt gälla även för befintliga uttag och uppdämningar.

#### 12.6.1 Förhandsprövning – relevanta regler i miljöbalken

Vattenverksamhet är enligt huvudregeln tillståndspliktig enligt miljöbalken (11 kap. 9 §). Med vattenverksamhet avses bland annat uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, bortledande av vatten i vattenområde samt bortledande av grundvatten (11 kap. 2 § miljöbalken). De företeelser som punkten e i direktivet omfattar – uttag av sött ytvatten och grundvatten samt uppdämning av sött ytvatten omfattas således av balkens grundläggande tillståndsplikt.

Från kravet på tillstånd finns dock vissa undantag. Enligt 11 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken behövs inte tillstånd för vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning. Uttag utan föregående tillståndsprövning med stöd av denna bestämmelse skulle undantagsvis i till exempel kustnära områden kunna få betydande konsekvenser för vattnets status. Som närmare redovisas i avsnitt 13.2 finns i dag möjligheter för kommunerna att föreskriva att sådana uttag som nu diskuteras skall vara tillstånds- eller anmälningspliktiga. Detta kan dock endast ske om det behövs för att hindra olägenheter på människors hälsa. Frågan om tillstånds- eller anmälningsplikt bör kunna föreskrivas även till skydd för försämringar av vattnets status bör övervägas i samband med vårt fortsatta utredningsarbetet kring provningsordningen för vattenverksamhet.

I 11 kap. 1 § miljöbalken finns fler undantag från tillståndsplikten. Enligt första stycket 2 är inte anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur tillståndspliktiga. I den mån en sådan anläggning innefattar anläggande av en damm och anläggningen kan ha betydande konsekvenser för vattnets status bör den enligt direktivet vara tillståndspliktig. Vissa fiskodlingar är tillståndspliktiga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, men dammar för odling av mindre mängder fisk och för kräftor är det inte. Antalet sådana fall kan i praktiken bedömas vara



litet. Kravet på tillståndsplikt för dessa kan uppfyllas genom en ändring i 11 kap. 1 § miljöbalken. Vi anser dock att det vore mer praktiskt och ge en bättre långsiktig lösning att ta upp denna fråga i samband med den översyn av tillståndsplikten för vattenverksamhet som skall ske i vårt fortsatta arbete. En lämplig lösning för just denna fråga skulle kunna vara att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövare att i vissa situationer söka tillstånd. Ett förslag till en sådan regel för vattenverksamhet kan komma att införas till följd av vårt fortsatta arbete. Vi föreslår därför ingen förändring i denna del nu utan vill återkomma till frågan i samband med vårt slutbetänkande.

Det finns ytterligare ett undantag i 11 kap. 11 § miljöbalken men vi bedömer att det inte har någon betydelse för införandet av ramdirektivet.

Slutligen krävs inte tillstånd om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (11 kap. 12 § miljöbalken). Det sistnämnda undantaget bör utan vidare vara förenligt med undantaget i direktivet. Om ett uttag av vatten eller en dämning har konsekvenser för vattnets status är inte undantaget i 11 kap. 12 § tillämpligt; det finns då risk för skada på allmänt intresse – skyddet av vattenkvaliteten – och uppenbarhetsrekvisitet är inte uppfyllt.

Miljöbalkens regler om vattenverksamhet gäller för anläggningar som tillkommit sedan balken trädde i kraft. Omfattningen av tillståndsplikten är densamma som gällde enligt vattenlagen. Tillståndsplikt för dämningar och vattenuttag fanns dessutom i viss omfattning även i äldre vattenlagen. Före äldre vattenlagen fanns också möjligheter att meddela tillstånd i viss utsträckning och dessutom kunde medgivande att uppföra anläggningar ges i form av kungliga privilegiebrev, skattläggningsbeslut med mera. Även sådana beslut anses medföra att giltiga tillstånd föreligger. Många befintliga anläggningar och pågående vattenuttag som tillkommit före vattenlagen är således tillståndsprövade. De äldre anläggningar eller verksamheter som tillkommit när krav på tillstånd saknades men som hade varit tillståndspliktiga om de påbörjats i dag omfattas inte av någon tillståndsplikt. Det följer av 18 § lagen om införande av miljöbalken.

De vattenanläggningar som inte tillståndsprövats och som tillkommit innan miljöbalken trädde ikraft kan i efterskott förklaras lagliga enligt 17 § lagen om införande av miljöbalken. Lagligförklaring kan ske för både sådana anläggningar som inte om-

fattades av tillståndsplikt när de uppfördes och sådana som i och för sig har tillkommit olagligt. Vid prövningen skall de materiella regler tillämpas som gällde när anläggningen kom till. Verksamheter kan dock inte lagligförklaras. En dom om lagligförklaring har samma rättsverkningar som en tillståndsdom och kan till exempel bli föremål för omprövning enligt 24 kap. miljöbalken.

Lagligförklaring kan endast ske på ansökan av ägaren eller verksamhetsutövaren. Det saknas enligt svensk rätt möjlighet för andra än ägaren och verksamhetsutövaren att framtinga en tillståndsprövning av en vattenverksamhet som skulle vara tillståndspliktig om den påbörjades i dag men som är laglig genom att den tillkommit före 1983 års vattenlag. Till skillnad från vad som gäller för miljöfarlig verksamhet kan tillsynsmyndigheterna inte förelägga en verksamhetsutövare av vattenverksamhet att ansöka om tillstånd. Direktivet gör ingen skillnad på befintliga och nya verksamheter utan kräver att alla uttag av vatten och uppdämningar skall förhandsprövas. På denna punkt är det således tveksamt om svensk rätt till fullo uppfyller kraven i ramdirektivet för vatten.

#### 12.6.2 Översyn – relevanta regler i miljöbalken

Enligt ramdirektivet för vatten skall tillstånd till uttag av sött ytvatten och grundvatten samt uppdämningar av sött ytvatten regelbundet ses över och när så är nödvändigt uppdateras. När det gäller redan tillståndsprövade verksamheter kan kravet möjligen anses uppfyllt genom tillsynsmyndigheternas skyldighet enligt 26 kap. 1 § andra stycket miljöbalken att fortlöpande bedöma om villkoren för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är tillräckliga. Denna bestämmelse har införts genom lagändring sommaren 2002 (SFS 2002:175) som ett svar på kritik från EG-kommissionen för bristfälligt införande av reglerna i IPPC-direktivet om regelbunden förnyad bedömning av villkor i beviljade tillstånd. Kravet i IPPC-direktivet omfattar endast villkor i tillstånd medan kravet i ramdirektivet möjligen omfattar hela tillståndet. Någon lagstadgad skyldighet att regelbundet se över hela tillstånd finns inte i svensk rätt. På denna punkt är det därför tveksamt om svensk rätt till fullo uppfyller kraven i ramdirektivet för vatten.

### 12.6.3 Uppdatering – relevanta regler i miljöbalken

Bestämmelsen i ramdirektivet föreskriver alltså att "regleringarna" om nödvändigt skall uppdateras. Enligt miljöbalken finns möjligheter för myndigheterna att begära omprövning av villkor och i viss mån tillstånd enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Själva tillståndet kan omprövas vad gäller produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning. Omprövning av tillstånd i andra avseenden är inte möjliga. De anläggningar som inte är tillståndsprövade samt de som saknar ägare eller verksamhetsutövare kan dock inte uppdateras på detta sätt.

Miljöbalken ger också utrymme för att återkalla ett tillstånd. Enligt 24 kap. 3 § kan ett tillstånd återkallas bland annat om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Återkallelse av hela eller del av ett tillstånd kan således vara ett sätt att uppfylla direktivets krav på uppdatering. Återkallelse och dess motsvarighet i tidigare lagstiftning har kommit till användning i ytterst få fall.

Med hänsyn till de begränsningar i möjligheten att använda sig av omprövning och återkallelse som finns är det tveksamt om svensk rätt till fullo uppfyller kraven i ramdirektivet för vatten både vad gäller möjligheten att göra andra ändringar av tillstånd än vad gäller verksamhetens omfattning och att göra ändringar av anläggningar som saknar tillstånd. Här kan det således finnas ett behov av att genomföra förändringar av den nuvarande lagstiftningen. Även denna fråga är lämplig att utreda i samband med att prövningsordningen i stort för vattenverksamheter ses över. Dessutom är det lämpligt att avvakta EG-kommissionens inställning till de ändringar som genomförts när det gäller IPPC-direktivet.

### 12.6.4 Slutsats och förslag

Reglerna i miljöbalken om tillståndsplikt för vattenföretag synes huvudsakligen uppfylla direktivets krav på *förhandsprövning* för uttag och uppdämning. Möjligheten att tillståndspröva gamla anläggningar och verksamheter, som tillkommit före 1983 års vattenlag saknas dock. Detsamma gäller dämningar som anläggs för fisk- mussel- och kräftodling. Kravet på förhandsprövning kan per definition inte uppfyllas i efterskott. Det är rimligare att för gamla anläggningar anse att direktivets krav på översyn och uppdatering

är det viktiga, det vill säga möjligheten att göra en ny bedömning av en anläggning.

När det gäller direktivets krav på att regleringar av uttag och uppdämningar regelbundet skall *ses över* kan regeln i 26 kap. 1 § andra stycket miljöbalken inte fullt ut anses uppfylla kravet eftersom det endast är villkor, inte tillståndet som sådant som tillsynsmyndigheterna skall granska. Regler om en skyldighet för någon myndighet att i någon form regelbundet bedöma om det finns skäl att ändra själva tillståndet bör införas för att uppfylla direktivets krav. Som ett sätt att möta kraven på översyn i artikel 11.3 föreslår vi att det i åtgärdsprogrammen skall redovisas eventuella behov av omprövning av bland annat tillstånd för uttag av sött ytvatten och grundvatten samt för uppdämning av sött ytvatten. Bestämmelsen bör leda till att vattenmyndigheten anger vilka omprövningar som kan behövas för att nå miljömålen eller överväger beslut om undantag. Den vidare frågan om det svenska systemet för omprövning möter de krav EG-rätten även i andra sammanhang ställer på översyn och uppdatering behandlas inte här.

Reglerna i 24 kap. 5 § om omprövning ger myndigheterna möjligheter att initiera omprövningar av tillstånd. Detta bör möta direktivets krav på att *uppdatering* skall kunna ske i de fall tillstånd finns. För övriga fall finns ingen möjlighet att göra uppdateringar. Detta kan komma att ändras till följd av kommitténs fortsatta arbete. Enligt den modell för prövning av tillstånd som förespråkats i betänkandet Miljöbalken under utveckling (SOU 2002:50) kan det bli aktuellt att föreslå att tillsynsmyndigheten skall kunna förelägga verksamhetsutövare eller ägare att söka tillstånd. Om en sådan möjlighet föreskrivs i alla fall där vattenuttag och uppdämningar har betydande konsekvenser för vattnets status bör genomförandet av ramdirektivet för vatten underlättas. Anläggningar som saknar ägare eller verksamhetsutövare kan dock inte hanteras på det sättet. Andra lösningar bör finnas i de fallen. Den frågan bör dock inte utredas innan frågan om prövningsordningen fått sin slutliga lösning. Att använda sig av återkallelse för att möta direktivets krav utan att skäl i övrigt föreligger för att återkalla ett tillstånd anser vi vara alltför långtgående.

Eftersom den svenska lagstiftning genom systemet med tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, tillsyn däröver och möjligheterna att genomföra omprövningar i huvudsak uppfyller kraven i punkt e bör en hänvisning till dessa regler ske i

åtgärdsprogrammet. Vi föreslår att det anges i 5 kap. 7 § 1, 2, 3 och 4 i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

Direktivet nämner också att ett eller flera *register* över vattenuttag skall finnas. Regler om detta saknas i dag och bör därför införas. Föreskrifter om register förekommer även i artikel 6 i ramdirektivet. Vi anser att föreskrifter om register bör föras in i förordningen för förvaltning av vattendistrikt, men lämnar inga förslag till hur reglerna bör utformas.

## 12.7 Artikel 11.3 punkt f

Bestämmelsen innehåller krav på ”regleringar, inklusive ett krav på förhandsprövning, för konstgjord påfyllning eller förstärkning av grundvattenförekomster”. Liksom i punkt e föreskrivs att ”dessa regleringar skall regelbundet ses över och, när så är nödvändigt, uppdateras”. Dessutom föreskrivs att vattnet som används för påfyllning eller förstärkning kan hämtas från vilket ytvatten eller grundvatten som helst, förutsatt att användningen av källan inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som fastställs för källan eller den påfyllda eller förstärkta grundvattenförekomsten.

Bestämmelsen i artikel 11.3 punkt f liknar på många sätt artikel 11.3 punkt e. Många av synpunkterna som vi framfört i avsnitt 12.6 gäller därför även detta avsnitt. Här redovisas de överväganden som endast gäller konstgjorda påfyllningar eller förstärkningar av grundvattenförekomster. I övrigt hänvisas även till avsnitt 12.6.

### 12.7.1 Förhandsprövning – relevanta regler i miljöbalken

Liksom när det gäller kravet på regleringar av uttag av vatten och uppdämningar är det förprövningsplikt som är det verktyg som svensk rätt använder sig av även för reglering av påfyllning och förstärkning av grundvatten. I 11 kap. miljöbalken föreskrivs att tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta är tillståndspliktigt (11 kap. 9 § jämförd med 2 § 3). Påfyllning av grundvattenförekomster som utförs i annat syfte än att öka grundvattenmängden täcks således inte av tillståndsplikten. Direktivets krav på regleringar uppfylls således inte på denna punkt.

I praktiken har konstgjord påfyllning av grundvatten utan syfte att öka grundvattenmängden företrädesvis skett i två typer av fall. I samband med energiutvinning ur grundvatten har det ansetts angeläget att återföra det uppumpade vattnet för att bevara den ursprungliga grundvattennivån. Detta är inte tillståndspliktigt. Uppumpandet av grundvatten är dock tillståndspliktigt och tillstånd till sådan verksamhet har ofta försetts med villkor om att vattnet skall återföras. Det har alltså hanterats som ett villkor om skadeförebyggande åtgärder. Den andra typiska situationen rör sådana exploateringar, till exempel tunnelbyggen, som påverkar grundvattennivån. Om grundvattennivån sänks till följd av ett tunnelbygge kan risken för sättningar i omgivningen öka. Ett sätt att hindra sådana oönskade effekter är att genom att pumpa in vatten hålla grundvattennivån konstant. Även detta behandlas som en skadeförebyggande åtgärd i form av ett villkor. Någon skyldighet att genomföra förprovning är dock inte föreskriven även om det i praktiken ofta regleras genom villkor.

Från kravet på tillstånd finns undantag i 11 kap. 11 och 12 §§ (för beskrivning av dem se avsnitt 12.6.1). Av dessa undantag kan möjligen reglerna i 11 kap. 12 § miljöbalken ha betydelse i detta sammanhang. Direktivet ger inget utrymme till undantag från tillståndsplikten. I praktiken bör dock inte problem uppkomma eftersom utrymmet för att tillämpa undantaget på tillförsel av vatten till en grundvattenförekomst är litet. Så snart vattnets kvalitet kan påverkas i något av de hänseenden som ramdirektivet reglerar kan det inte anses uppenbart att inga allmänna intressen skadas. Tillståndsplikt föreligger då. Övriga undantag i 11 kap. miljöbalken bör inte gälla tillförsel till grundvatten.

Även kravet på att "förstärkning" av grundvattenförekomster skall regleras kan medföra att tillståndspliktens omfattning behöver utvidgas i förhållande till vad som gäller i dag. Dämningar av grundvatten kan vara ett exempel på "förstärkning" av grundvatten som inte är tillståndspliktigt enligt gällande lagstiftning.

### 12.7.2 Översyn – relevanta regler i miljöbalken

Liksom anförts ovan beträffande punkt e saknar miljöbalken system för regelbunden översyn och uppdatering av tillstånd. Tillförsel till grundvatten som regleras i tillstånd faller därför utanför tillsynsmyndighetens uttryckligen föreskrivna skyldighet.

För villkor i tillstånd finns reglering i 26 kap. 1 § andra stycket som ålägger tillsynsmyndigheten att fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Sådan tillförsel till grundvatten som regleras som skadeförebyggande åtgärd omfattas således av den föreskrivna översynen.

### 12.7.3 Uppdatering – relevanta regler i miljöbalken

Villkor i tillstånd kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Själva tillståndet kan omprövas vad gäller produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning. Omprövningar av tillstånd i andra avseenden är inte möjliga. För tillförsel av vatten till grundvattenförekomster bör till exempel mängden vatten som tillförs kunna omprövas både om det är fråga om tillstånd och villkor. Sådan tillförsel till grundvatten som inte är reglerad i tillstånd kan inte bli föremål för omprövning.

Miljöbalken ger också utrymme för att återkalla ett tillstånd. Enligt 24 kap. 3 § kan ett tillstånd återkallas bland annat om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Återkallelse av hela eller del av ett tillstånd kan således vara ett sätt att uppfylla direktivets krav på uppdatering. Återkallelse och dess motsvarighet i tidigare lagstiftning har kommit till användning i ytterst få fall.

### 12.7.4 Slutsatser och förslag

De svenska reglerna om tillståndsplikt har inte samma omfattning som kravet i artikel 11.3 punkt f. För att uppfylla direktivets krav bör *tillståndsplikt* införas för alla konstgjorda påfyllningar eller förstärkningar av grundvattenförekomster, inte bara sådana som syftar till att öka grundvattenmängden. Detta bör dock inte ske förrän förslagen om ändrad prövningsordning för vattenverksamhet färdigställts.

Kravet i direktivet på *översyn* uppfylls när det gäller villkor men inte när det gäller tillstånd. Regler om en skyldighet för någon myndighet att i någon form regelbundet bedöma om det finns skäl att ändra själva tillståndet bör införas för att uppfylla direktivets krav. Som ett sätt att möta kraven på översyn i artikel 11.3 föreslår vi att det i åtgärdsprogrammen skall redovisas eventuella behov av

omprövning av tillstånd för konstgjord påfyllning eller förstärkning av grundvattenförekomster. Bestämmelsen bör leda till att vattenmyndigheten anger vilka omprövningar som kan behövas för att nå miljömålen eller överväger beslut om undantag. Den vidare frågan om det svenska systemet för omprövning möter de krav EG-rätten även i andra sammanhang ställer på översyn och uppdatering behandlas inte här

Direktivets krav på att *uppdatering* skall kunna ske uppfylls för de verksamheter som är tillståndspliktiga. De eventuella påfyllningar och förstärkningar av grundvattenförekomster som varken tillståndsprövats eller hanterats som skadeförebyggande åtgärder kan inte vare sig ses över eller uppdateras. Antalet lär i praktiken vara litet. Om det införs nya regler om tillståndsplikt för sådana verksamheter samt en möjlighet för tillsynsmyndigheter att förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd bör kraven i direktiven vara uppfyllda. Detta bör övervägas i samband med översynen av prövningsordningen för vattenverksamhet. Att använda sig av återkallelse för att möta direktivets krav utan att skäl i övrigt föreligger för att återkalla ett tillstånd anser vi vara alltför långtgående.

Direktivets krav på att användningen av det vatten som utnyttjas för påfyllning och förstärkning av grundvattenförekomster inte får äventyra uppnåendet av miljömålen är en materiell regel som kommer att uppfyllas inom ramen för miljöbalkens hänsynsregler.

Eftersom den svenska lagstiftning genom systemet med tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, tillsyn däröver och möjligheterna att genomföra omprövningar i huvudsak uppfyller kraven i punkt f bör en hänvisning till dessa regler ske i åtgärdsprogrammet. Vi föreslår att det anges i 5 kap. 7 § 1, 2, 3 och 4 i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

## 12.8 Artikel 11.3 punkt g

Bestämmelsen innehåller krav på reglering för utsläpp från punktkällor. Det krävs någon form av förhandsreglering för sådana utsläpp, men i bestämmelsen nämns flera möjligheter att uppfylla kraven. Det krävs att regleringar enligt artikel 10 – dvs. ett kombinerat tillvägagångssätt – och artikel 16 – regler om prioriterade ämnen införs. Vidare skall regleringarna regelbundet ses över och, när så är nödvändigt, uppdateras.



Svensk lag bör huvudsakligen uppfylla kraven på utsläppsreglering i denna punkt. Det är bestämmelserna i miljöbalken, främst tillståndsplikt i 9 kap. samt de allmänna hänsynsreglerna och tillsynssystemet som bildar ett system för utsläppsregleringar.

Miljöbalken saknar ett system för regelbunden översyn av tillstånd. Samma bedömning görs här som i avsnitten 12.6 och 12.7. I och med att det föreskrivs i förordningen om förvaltning av vattendistrikt att åtgärdsprogram skall innehålla en övergripande bedömning av om omprövning av tillstånd är nödvändig och åtgärdsprogram skall upprättas var sjätte år kommer en regelbunden översyn att göras.

När det gäller regleringar i enlighet med artikel 10 har i avsnitt 12.2 konstaterats att en del av dessa direktiv inte är fullständigt införda i svensk rätt samt att det är ett alltför omfattande arbete att analysera om samtliga direktiv angivna i artikel 10 är införda i svensk rätt för att klaras av i detta sammanhang. Genom de förslag om bestämmelser om miljö kvalitet som lämnas nu och som kommer att lämnas i vårt slutbetänkande bör kraven på ett kombinerat tillvägagångssätt huvudsakligen tillgodoses. Innebörden av artikel 10 behandlas också i avsnitt 14.1.

Följden av bestämmelserna i artikel 16 kan vara att ett omfattande regelverk med bland annat bestämmelser om miljö kvalitet införs. Det är för tidigt att avgöra vilka krav som kan komma att ställas till följd av artikeln.

Eftersom den svenska lagstiftningen genom systemet med tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, tillsyn däröver och möjligheterna att genomföra omprövningar i huvudsak uppfyller kraven i punkt g, bör en hänvisning till dessa regler ske i åtgärdsprogrammet. Vi föreslår att det anges i 5 kap. 7 § 1, 2, 3 och 4 i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

## 12.9 Artikel 11.3 punkt h

Bestämmelsen innehåller krav på att åtgärder skall vidtas för att hindra eller reglera utsläpp av förorenande ämnen från diffusa källor som kan ge upphov till föroreningar. Det anges inte någon obligatorisk åtgärd för att reglera utsläpp från diffusa källor, vilket innebär att det har överlämnats till medlemsstaterna att bestämma hur kraven skall uppfyllas. Regeln ger utrymme att bedöma om föroreningar från diffusa utsläpp är ett problem i det enskilda fallet.

Det får i så fall angripas genom att åtgärder anvisas i åtgärdsprogrammet.

Olika åtgärder kan enligt svensk lagstiftning föreskrivas för utsläpp från diffusa källor. Bestämmelserna i 9 kap. 1 § miljöbalken om vad som är miljöfarlig verksamhet är utformade så att även diffusa källor kan angripas. Inom miljöbalkens ram finns flera bestämmelser som ger möjlighet att meddela generella föreskrifter i stället för beslut i enskilda fall för att skydda människors hälsa eller miljön. Sådana föreskrifter som tar sikte på diffusa utsläpp finns även utfärdade, till exempel regler om skötsel av jordbruksmark och regler om avgaskkrav på bilar. Det är en alltför omfattande uppgift att kartlägga alla de regler om åtgärder mot diffusa utsläpp som kan finnas till skydd för vattenkvalitet för att vi här skall kunna räkna upp dem.

Vi föreslår en regel som ålägger vattenmyndigheterna att i åtgärdsprogram ange åtgärder mot diffusa utsläpp (5 kap. 6 § 5 förordningen om förvaltning av vattendistrikt). För det fall tillräckliga sådana åtgärder vidtagits med stöd av den nuvarande lagstiftningen skall det vara möjligt att hänvisa till denna. Det bör också komma till uttryck i förordningen (5 kap. 7 § 5). Någon uppräkningslista av vilka konkreta bestämmelser det är som vi inte. Det bör lämpligen anges i myndighetsföreskrifter eller i handboksform.

Vi föreslår inte att vattenmyndigheterna skall ges behörighet att utfärda föreskrifter (se avsnitt 10.3.5). De bör däremot i ett åtgärdsprogram kunna peka på att behov av föreskrifter finns och utpeka den myndighet som bör utreda om det är möjligt att åstadkomma förbättringar genom föreskrifter.

## 12.10 Artikel 11.3 punkt i

Bestämmelsen anger att det även krävs åtgärder när det gäller alla andra betydande negativa konsekvenser för den vattenstatus som identifieras enligt artikel 5 och bilaga II, särskilt åtgärder för att se till att vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden är förenliga med uppnåendet av den ekologiska status som krävs eller god ekologisk potential för vattenförekomster som betecknas som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Det finns inte heller här ett specifikt krav på en viss typ av åtgärd. Innehållet i bestämmelsen är oklart och vi bedömer att de krav som ställs kommer att framgå först när karakteriseringen m.m. av vattenförekomster enligt artikel

5 genomförts. Vi föreslår dock för att uppfylla direktivets krav att det i 5 kap. 6 § 6 i förordningen för förvaltning av avrinningsdistrikt tas in en bestämmelse motsvarande punkt i.

### 12.11 Artikel 11.3 punkt j

Denna bestämmelse innehåller ett krav på förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten om inte annat följer av vissa särskilt angivna undantag.

Med direkt utsläpp till grundvatten menas enligt artikel 2.32 utsläpp av förorening i grundvatten utan att de filtreras genom markytan eller underliggande jordlager. Vad som menas med förorenande ämnen och förorening anges i artikel 2.31 respektive 2.33. Det som förbjuds i artikel 11.3 punkt j är att direkt till grundvatten släppa ut en mängd olika ämnen. Utsläpp som når grundvattnet efter infiltration genom ovanliggande marklager omfattas inte.

I dag finns regler om förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten i föreskrifter från Naturvårdsverket (SNFS 1996:11). Dessa bygger på grundvattendirektivet. Kraven i ramdirektivet för vatten är mer långtgående än kraven i grundvattendirektivet på så sätt att fler ämnen omfattas. Kraven i ramdirektivet omfattar å andra sidan endast förbud mot direkta utsläpp medan grundvattendirektivet också reglerar indirekta utsläpp. Definitionerna av indirekta utsläpp är inte helt identiska i ramdirektivet och grundvattendirektivet; i grundvattendirektivet används ordet "tillförsel" ("introduction" på engelska) medan ramdirektivet använder ordet "utsläpp" ("discharge"). Ramdirektivets definition kan vara snävare än grundvattendirektivets.

Kravet på förbud i direktivet är klart och ovillkorligt. Vi föreslår därför att en regel om förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten införs i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Stöd för att utfärda ett sådant förbud finns i 9 kap. 5 § första stycket andra meningen miljöbalken. Förbudsregeln bör ge utrymme att tillåta de typer av utsläpp som direktivet ger möjlighet att tillåta. En möjlighet att ge tillstånd föreslås därför. Denna regel som alltså föreskriver tillståndplikt har stöd i bemyndigandet i 9 kap. 6 § miljöbalken; det gäller tillståndsplikt för att bedriva miljöfarlig verksamhet. De typer av verksamheter som beskrivs i undantagen är till största delen redan tillståndspliktiga. De situationer som i dag inte omfattas av tillstånds-

plikt och som bör kunna tillståndsprövas bör dock läggas till i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och tillståndsplikt. Det gäller så vitt vi kan bedöma de undantag som framgår av artikel 11.3 punkt j tredje stycket tredje, fjärde och sjätte strecksatserna. Den närmare utformningen av reglerna i bilagan till förordningen bör utformas av Naturvårdsverket, som har överblick över redan befintliga regler och kunskap om behoven av att i Sverige införa ytterligare tillståndspliktiga verksamheter. Vi lämnar därför inga förslag på tillägg till bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Kravet i artikel 11.3 punkt j tredje stycket femte strecksatsen anser vi uppfyllt genom reglerna om tillståndsplikt i miljöbalken samt mark- och bygglov i plan- och bygglagen. Några särskilda bestämmelser för att reglera utsläpp till grundvatten från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande behövs därför inte.

Vid prövningen av de verksamheter som nu blir tillståndspliktiga gäller balkens materiella regler, främst de allmänna hänsynsreglerna.

Vi föreslår vidare att det tas in en hänvisning till reglerna om förbud för direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten i 5 kap. 7 § 6 i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

#### **12.12 Artikel 11.3 punkt k**

Bestämmelsen hänvisar till artikel 16 och anger att åtgärder skall vidtas i enlighet med vad som föreskrivs där. Artikel 16 föreskriver att Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall besluta om olika strategier och normer för så kallade prioriterade ämnen. De prioriterade ämnena är fastställda genom Europaparlamentets och Rådets beslut 2455/2001/EG. Det har ännu inte antagits några regler med stöd av artikel 16. Det är således för tidigt att föreslå hur punkten k skall genomföras i lagstiftningen.

#### **12.13 Artikel 11.3 punkt l**

Bestämmelsen avser alla åtgärder som krävs för att hindra betydande spill av förorenande ämnen från tekniska installationer och för att hindra och/eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter exempelvis på grund av översvämning.

I dag beaktas risken för skador till följa av spill och liknande främst vid provning och tillsyn enligt miljöbalken. Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken skall de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt vidtas som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I 22 kap. 25 § föreskrivs vad en dom om tillstånd skall innehålla. Där krävs bland annat villkor för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter (första stycket punkt 6), villkor för hanteringen av kemiska produkter (första tycket punkt 7) och villkor om avfallshantering (första stycket punkt 8).

Andra lagar kan ha betydelse vid olyckor och tillbud. Sevesolagen syftar till att förebygga allvarliga kemikalieolyckor. Lagen föreskriver att det skall finnas handlingsrutiner och planer för att förebygga och hantera större kemikalieolyckor. Reglerna tar inte sikte på mindre spill och liknande. I akuta olyckssituationer ger räddningstjänstlagen möjligheter att hindra eller mildra konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter.

Den svenska lagstiftning torde genom systemet tillståndsprövning och tillsyn varvid bland annat Sevesolagens krav skall beaktas, reglerna om egenkontroll och räddningstjänstlagen i huvudsak uppfylla kraven i punkt g. En hänvisning till dessa regler bör därför ske i åtgärdsprogrammet. Vi föreslår att det anges i 5 kap. 7 § 1, 2, och 8 i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

## 13 Skydd för dricksvatten

### *Slutsatser*

Vi föreslår i kapitel 12 att vattenmyndigheterna skall kunna ange i åtgärdsprogram att vattenskyddsområden bör inrättas. Vi anser att detta tillsammans med de nuvarande bestämmelserna om skydd för dricksvatten i miljöbalken, främst reglerna om vattenskyddsområden, uppfyller direktivets krav i artikel 7.2 i ramdirektivet för vatten.

EG engagerade sig på ett tidigt stadium i frågor som rör dricksvattenförsörjningen. I ett av de första direktiven på miljöområdet, ytvattendirektivet från 1975, intogs regler om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna. Mer preciserade regler för kvaliteten på både ytvatten och grundvatten har intagits i dricksvattendirektivet som antogs 1980 och ändrats 1998 (härefter dricksvattendirektiven).

I artikel 7 i ramdirektivet för vatten finns regler om sådant vatten som används för uttag av dricksvatten. Artikel 7 omfattar:

- krav på identifiering av vattenförekomster som används eller i framtiden är avsedda för dricksvattenanvändning, förutsatt att uttaget av vatten uppgår till viss storlek
- krav på övervakning av vissa sådana vattenförekomster
- krav på vilken kvalitet det uttagna respektive det renade dricksvattnet skall ha
- krav på skydd för identifierade dricksvattenförekomster.

Miljöbalkskommittén har fått i uppdrag att bedöma om det behövs författningsändringar för att genomföra artikel 7.3, som handlar om att säkerställa skydd för vatten som används eller kan komma att användas för uttag av dricksvatten. I detta kapitel ges först en

översiktlig beskrivning av regleringen av dricksvatten i ramdirektivet, därefter en beskrivning av våra nuvarande regler till skydd av dricksvatten och slutligen en bedömning av om kraven på medlemsländerna i artikel 7.3 är uppfyllda.

### 13.1 Bestämmelserna om dricksvatten i ramdirektivet

Bestämmelserna i artikel 7 i ramdirektivet för vatten handlar om vilka vattenförekomster som skall skyddas, samt vilken kvalitet som det vatten som uttas för dricksvattenberedning och det dricksvatten som distribueras skall hålla. Ramdirektivet hänvisar i fråga om kvaliteten på dricksvatten till dricksvattendirektiven, som kommer att fortsätta att gälla vid sidan om ramdirektivet.

Enligt bestämmelserna skall medlemsstaterna identifiera varje vattenförekomst som ger mer än 10 m<sup>3</sup> per dag eller som betjänar mer än 50 personer. Även sådana vattenförekomster som är avsedda att i framtiden användas för uttag av dricksvatten i denna omfattning skall identifieras.

Olika krav ställs på sådana vattenförekomster som identifierats enligt artikel 7.1. De skall enligt artikel 6 föras in i registret över skyddade områden. På en punkt är vi dock inte säkra. Det gäller om identifierade vattenförekomster skall ingå i vad som är skyddade områden i artikel 4.1 punkt c (se avsnitt 8.1 och 8.2.1).

I artikel 7.2 anges ytterligare krav på identifierade vattenförekomster. Den svenska texten lyder: "I fråga om de vattenförekomster som identifierats enligt punkt 1, skall medlemsstaterna se till att uppfylla målen i artikel 4 i enlighet med detta direktivs krav för ytvattenförekomster, inklusive de kvalitetsnormer som fastställs på gemenskapsnivå enligt artikel 16 och dessutom se till att det resulterande vattnet enligt det vattenreningssystem som används...". Detta skulle kunna tolkas som om särskilda krav i fråga om miljömål skall uppfyllas för identifierade vattenförekomster. På engelska lyder texten: "For each body of water identified under paragraph 1, in addition to meeting the objectives of Article 4 in accordance with the requirements of this Directive, for surface water bodies including the quality standards established at Community level under Article 16, Member States shall ensure that under the water treatment regime applied...". En mer korrekt översättning av den svenska texten är enligt vår uppfattning: "I fråga om de vattenförekomster som identifierats enligt punkt 1,

skall medlemsstaterna, förutom att uppfylla målen i artikel 4 i enlighet med detta direktivs krav, för ytvatten inklusive de kvalitetsnormer som fastställs på gemenskapsnivå enligt artikel 16, se till att det resulterande vattnet...". Med en sådan lydelse tillför i artikel 7.2 inga nya krav; den hänvisar endast till de miljömål som gäller till följd av artikel 4 och regler som kommer att antas enligt artikel 16.

Enligt artikel 11.3 punkt d skall åtgärder vidtas för att uppfylla kraven i artikel 7. I förvaltningsplanen skall det finnas en sammanfattning av de åtgärder som vidtagits för att uppfylla kraven i artikel 7.

### *Artikel 7.3*

Medlemsstaterna skall enligt artikel 7.3 "säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika en försämring av deras kvalitet i syfte att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten". För detta ändamål får så kallade säkerhetszoner upprättas.

Identifierade vattenförekomster kan självfallet vara både ytvatten och grundvatten. Som nämnts skall inte bara vattenförekomster där uttag nu sker identifieras. Även sådana vattenförekomster som är avsedda att i framtiden användas för uttag av dricksvatten i viss omfattning skall identifieras. Kravet på skyddet är inte bestämt mer i detalj än att "erforderligt" skydd skall finnas, att syftet med skyddet skall vara att vattenförekomsternas kvalitet inte skall försämrats och att den rening som behövs av vattnet skall kunna minskas. Skydds-zoner är ett exempel på en typ av skydd som får men inte måste användas.

## **13.2 Svenska regler till skydd för dricksvattenförsörjningen**

De viktigaste bestämmelserna om skyddet av vattentäkter finns i 7 kap. miljöbalken. Enligt 7 kap. 21 § får ett mark- eller vattenområde av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. För ett sådant område skall länsstyrelsen eller kommunen meddela de



föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Länsstyrelsen eller kommunen kan meddela dispens från föreskrifterna om det finns särskilda skäl. Föreskrifter om inskränkningar i markanvändningen kan under vissa förutsättningar ge markägare rätt till ersättning. Bestämmelser om vattenskyddsområde kan omfatta både allmänna och enskilda vattentäkter.

Utöver möjligheterna att meddela föreskrifter enligt 7 kap. 22 § kan ytterligare regler med krav på försiktighetsmått utfärdas för vattenskyddsområden, bland annat med stöd i 14 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket har som exempel meddelat föreskrifter om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor (NFS 2000:4) och föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel (SNFS 1997:2).

Naturvårdsverket har också meddelat allmänna råd angående skyddsområden och skyddsföreskrifter för grundvattentäkter, AR 90:15. Vid verket pågår arbete med att ta fram nya allmänna råd, inbegripet en handbok, om inrättande av vattenskyddsområde avseende både ytvatten och grundvatten. Enligt uppgift från Naturvårdsverket omges cirka 40 procent av alla kommunala vattentäkter inte av vattenskyddsområden. I slutbetänkandet från Grundvattenutredningen, Grundvattenskydd (SOU 1995:45), drogs slutsatsen att den viktigaste orsaken till detta är att länsstyrelser och kommuner är osäkra på arten och omfattningen av ersättningsanspråk från markägare.

En annan möjlighet till skydd för vattentäkter ger 40 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Kommunen får enligt denna, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer, meddela föreskrifter om bl.a. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter. Denna möjlighet har sin grund i delegationsbestämmelsen i 9 kap. 12 § miljöbalken och begränsas av 9 kap. 13 § som anger att föreskrifterna inte får medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

I 9 kap. 10 § miljöbalken finns särskilda hälsoskyddsbestämmelser som gäller grundvattentäkter. Det anges att anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

Bortledande av yt- eller grundvatten är normalt sett tillståndspliktiga som vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Det krävs dock inte tillstånd för en vattentäkt för en en- eller två-

familjfastighets eller för jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning (11 kap. 11 § första stycket punkt 2). I 9 kap. 10 § andra stycket miljöbalken ges dock utrymme för kommunerna att föreskriva tillstånds- eller anmälningsplikt även av sådana fall som undantagits från tillståndsplikt i 11 kap. 11 §. Tillstånds- eller anmälningsplikt får föreskrivas för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Föreskrifter får meddelas endast om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. Denna bestämmelse ger ingen möjlighet att besluta om tillstånds- eller anmälningsplikt enbart av miljöskäl.

Även med stöd i miljöbalkens tillsynsbestämmelser jämte de allmänna hänsynsreglerna kan ingripanden göras till skydd för dricksvatten. För verksamheter och åtgärder som riskerar att orsaka störning av en dricksvattentäkt kan meddelas begränsningar, skyddsåtgärder och i allvarliga fall förbud.

I 3 kap. 8 § miljöbalken finns grundläggande hushållningsbestämmelser som även rör vattenförsörjningen. Enligt bestämmelsen skall mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för bl.a. vattenförsörjning så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Bestämmelsen tar främst sikte på tekniska anläggningar för vattenförsörjningen och inte själva vattenresursen eller den geologiska formation som används för konstgjord grundvattenbildning. Grundvattenutredningen har pekat på att detta är problematiskt och föreslagit att ändringar bör genomföras både när det gäller bestämmelserna om riksintressen och vattenskyddsområden (se betänkandet Grundvattenskydd, SOU 1995:45).

### 13.3 Överväganden

Frågan är vilket krav artikel 7.3 ställer på skydd av dricksvattentäkter. Bestämmelsen föreskriver att erforderligt skydd skall finnas samt anger vad syftet med skyddet är. Direktivet specificerar inte vad som menas med att säkerställa erforderligt skydd för vattenförekomsterna. Det ställer inte heller ett absolut krav på att upprätta säkerhetszoner. Även mindre ingripande skyddsåtgärder kan räcka. Ett stort utrymme lämnas således till medlemsstaterna att i

de enskilda fallen avgöra om särskilt skydd behövs och hur det i så fall skall utformas.

Det kan ifrågasättas om direktivets krav uppfylls om det över huvud taget inte finns något rättsligt skydd för de identifierade dricksvattenförekomsterna. Mycket talar dock för att medlemsstaterna kan bedöma i det enskilda fallet om skydd krävs eller ej. En uppgift för de kommande vattenmyndigheterna blir att undersöka om de vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten har det skydd som behövs. Det bör vara tillräckligt för att uppfylla kravet i direktivet att vattenmyndigheten tar ställning till om skydd behövs eller inte och för de fall det behövs föreskriver i åtgärdsprogrammet att sådant bör inrättas. Myndigheten bör därför kunna i ett åtgärdsprogram lägga en länsstyrelse eller en kommun att ta initiativ till att ett vattenskyddsområde inrättas.

En anledning till att många vattentäkter fortfarande saknar skydd synes vara att myndigheterna är osäkra på vilka ersättningsanspråk som kan komma att framställas vid inrättande av ett skyddsområde. Det är inte aktuellt att nu ändra reglerna om ersättning vid ingripanden av det allmänna. I övrigt är detta en fråga för rättstillämpningen.

Bestämmelserna om vattenskyddsområden i 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken anger inte under vilka förutsättningar som skyddsområden bör inrättas; den frågan har överlämnats till länsstyrelserna och kommunerna att bedöma. Inte heller i förarbetena till miljöbalken uttalas något om enligt vilka grunder som vattenskyddsområden bör inrättas. Det sägs dock att bestämmelserna om vattenskyddsområden ger möjlighet att meddela föreskrifter för särskilt känsliga områden och att de därför bidrar till att kraven grundvattendirektivet uppfylls (prop. 1997/98:45 del 2, s. 93). Frågan är om det är tillräckligt eller om det i balken måste framgå att syftet i artikel 7.3 – undvika en försämring av en dricksvattenförekomsts kvalitet för att minska nivån av vattenrening som behövs – skall uppfyllas.

Vi anser att de möjligheter balken ger att skydda dricksvattentäkter, i främst 7 kap. 21–22 §§, sammantaget med möjligheterna att i åtgärdsprogram lämna en redovisning av behovet av inrättande av vattenskyddsområden och de föreskrifter som behövs för området, ger tillräckliga möjligheter för att uppfylla kravet i artikel 7.3.

Det finns dock andra skäl att överväga om miljöbalken har ett tillräckligt skydd av potentiella dricksvattentäkter. Som nämnts i

avsnitt 13.2 har Grundvattenutredningen lämnat förslag till ändringar för att stärka skyddet för grundvattenförekomster så att de bibehåller sitt värde för framtiden. Vi har i vårt tidigare principbetänkande Miljöbalken under utveckling bedömt att frågan om förändringar av vilka intressen som skall skyddas som riksintressen faller utanför vårt uppdrag (SOU 2002:50 s. 254). Vi gör alltså samma bedömning och tar därför inte upp Grundvattenutredningens förslag. Förslagen synes dock fortfarande vara aktuella.

## 14 Övrigt

### *Överväganden och förslag*

- 14.1 Det krävs fortsatt arbete innan de svenska reglerna för utsläpp till ytvatten fullt ut motsvarar innehållet i artikel 10 i direktivet.
- 14.2 Vi bedömer att direktivets syfte inte behöver författningsregleras.
- 14.3 Vi lämnar i utkastet till förordningen om förvaltning av vattendistrikt de förslag till definitioner som föranleds av våra förslag i övrigt.
- 14.4 Vi lämnar inte några förslag när det gäller frågan om övervakning kan ske i en ordning som motsvarar 26 kap. 22 § miljöbalken.
- 14.5 De krav på miljöbedömningar som ställs i EG:s direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (dir. 2001/42/EG) bör beaktas i det fortsatta arbetet med införandet av ramdirektivet för vatten.
- 14.6. Vi bedömer att åtgärdsprogram normalt inte är överklagbara, eftersom programmen i de flesta fall kommer att utgöra övergripande planeringsinstrument som inte är direkt bindande för enskilda. Det kan dock inte uteslutas att ett åtgärdsprogram någon gång kan komma att innefatta ett förvaltningsbeslut. Åtgärdsprogrammet i den delen kan då komma att bli överklagbart enligt 22 § förvaltningslagen. Frågorna om möjligheten att överklaga besluten om åtgärdsprogram samt vattenmyndighetens övriga beslut behöver övervägas ytterligare.
- 14.7 Vissa myndigheter har i dag rätt att enligt bestämmelser i 24 kap. miljöbalken föra talan om omprövning av en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet om verksamheten

med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Det kan övervägas att ge enskilda som berörs av att en bestämmelse om miljö kvalitet överträds rätt att på samma grund föra talan om omprövning av en verksamhet.

- 14.8 De regler om sanktioner som miljöbalken innehåller bedömer vi i detta skede vara tillräckliga för att uppfylla ramdirektivets bestämmelser om påföljder.
- 14.9 Våra förslag minskar i någon mån det kommunala självstyret genom att kommunerna, när olika typer av bestämmelser för miljö kvalitet införs, får fler faktorer att beakta vid planläggning. Dessutom innebär den föreslagna lydelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken att kommunernas prioritering av arbetet styrs i viss mån. Detta uppfattar vi som en nödvändig följd av de regler om miljö kvalitet som införts på grund av EG-direktiv.
- 14.10 Det är svårt att nu bedöma vilka konsekvenser bestämmelser om miljö kvalitet och ramdirektivet för vatten kommer att få för små företag.

## 14.1 Regler om utsläpp till ytvatten i artikel 10

### *Direktivets regler om utsläpp till ytvatten*

I direktivets artikel 10 finns regler om utsläpp till ytvatten. Vad som kallas ett kombinerat tillvägagångssätt skall tillämpas för utsläpp från punktkällor och diffusa källor. Det betyder förenklat att kraven när det gäller utsläppen till vatten från sådana källor skall relateras till krav på kvaliteten i vattenmiljön. Man skall alltså samtidigt tillämpa bestämmelser om utsläpp till vatten som utgår från bland annat bästa tillgängliga teknik och bestämmelser om hur miljön skall vara beskaffad i olika avseenden.

Reglerna för utsläpp till ytvatten kan delas upp i två delar – artikel 10.2 respektive 10.3. De två delarna kan förenklat beskrivas så här: Den ena innehåller de traditionella kraven på individuella utsläppskällor där fokus ligger på själva utsläppet. Den andra innebär att krav kan ställas utifrån den sammantagna påverkan i miljön som blir följden av utsläppen från ett stort antal källor.

I artikel 10.2 anges vissa grundläggande krav på regleringen av punktkällor och diffusa källor, bland annat i fråga om bästa tillgängliga teknik och gränsvärden för utsläpp. Kraven framgår av ett stort antal EG-direktiv som artikel 10.2 hänvisar till. Det handlar om både befintliga direktiv, såsom IPPC-direktivet, och nya direktiv som kommer att antas för prioriterade ämnen enligt artikel 16 i ramdirektivet.

Den andra delen av reglerna, artikel 10.3, innebär att de grundläggande kraven på punktkällor och diffusa källor skall relateras till vissa angivna krav på kvaliteten i vattenmiljön. Det föreskrivs att om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm anger strängare villkor än de som skulle bli resultatet vid tillämpning av reglerna i artikel 10.2, skall strängare krav fastställas för den berörda utsläppskällan.

Vad menas med kvalitetsmål och kvalitetsnorm i detta sammanhang? I direktivet preciseras inte detta på annat sätt än genom en hänvisning till i princip all befintlig gemenskapslagstiftning. Begreppen kvalitetsmål och kvalitetsnorm bör med andra ord ha en mycket omfattande innebörd. Sannolikt omfattas den nya regleringen av miljömålen i ramdirektivet för vatten av begreppen, liksom kvalitetsmålen i dotterdirektiven till direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten. Hänvisningen till detta direktiv i övrigt är oklar men vi bedömer att kvalitetsmålen i det direktivet också omfattas av artikel 10.3. Det anges för övrigt i bilaga IX till ramdirektivet att kvalitetsmålen i direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten skall betraktas som miljökvalitetsnormer i ramdirektivet.

Tillämpningsområdet för det kombinerade tillvägagångssättet bestäms alltså av ett stort antal EG-direktiv. Tillämpningsområdet är mycket stort och begränsar sig inte till exempelvis de stora industrianläggningar som huvudsakligen omfattas av IPPC-direktivet. Hänvisningen till andra direktiv innebär vidare att olika regler skall användas på olika områden. Så föreskrivs exempelvis en helt annan metod för begränsning av utsläpp till vatten i direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten jämfört med i nitratdirektivet.

*Frågan om svenska regler för utsläpp till ytvatten uppfyller kraven i artikel 10*

Svensk lag uppfyller till stor del kraven i artikel 10.2. Direktivets regler om utsläpp till ytvatten motsvaras av flera bestämmelser i miljöbalken, främst reglerna om tillståndsplikt för olika verksamheter i 9, 11 och 12 kap., de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och tillsynsbestämmelserna i 26 kap.

Vi har dock i avsnitt 12.1 konstaterat att några av de direktiv som anges i artikel 10.2 inte är fullständigt genomförda i svensk rätt. Ett viktigt exempel på det är direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten. Naturvårdsverket har i en rapport till regeringen föreslagit att merparten av kvalitetsmålen för de ämnen som omfattas av det direktivet genomförs i form av ett nytt begrepp i 5 kap. miljöbalken, nämligen gränsvärde för miljö kvalitet. Verket har även föreslagit att det införs ett nytt anmälningsförfarande för vissa mindre ingripande miljöfarliga verksamheter som medför utsläpp av de ämnen som anges i en lista i rapporten. Anmälan om sådana utsläpp skall göras till den kommunala miljönämnden, som skall kunna förelägga om krav på tillstånd för utsläppet. För övriga större miljöfarliga verksamheter anses nuvarande krav på tillstånd i balken uppfylla direktivets krav.

Nästa fråga är om svensk lag uppfyller den andra delen av det kombinerade tillvägagångssättet, nämligen bestämmelsen i artikel 10.3. Den innebär som sagt att regleringen av utsläpp från punktkällor och diffusa källor skall relateras till vissa krav på kvaliteten i vattenmiljön.

Miljöbalken innehåller regler av detta slag i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 §. Dessa bestämmelser behandlas i kapitel 11. Vi bedömer där bland annat att bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket har en oklar innebörd. Vår utredning leder vidare till slutsatsen att bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket och 16 kap. 5 § behöver förändras. De svenska reglerna kan alltså för närvarande inte fullt ut anses motsvara innehållet i artikel 10.3. Genom de förslag om bestämmelser om miljö kvalitet som lämnas i kapitel 11 och som kommer att lämnas i vårt slutbetänkande bör dock kraven på ett kombinerat tillvägagångssätt huvudsakligen tillgodoses.



### *Behov av fortsatt arbete*

Det kommer att krävas fortsatt arbete innan de svenska reglerna för utsläpp till ytvatten fullt ut motsvarar hela innehållet i artikel 10. Det beror på att det i dag inte går att bilda sig en uppfattning om alla de krav som följer av artikel 10, bland annat till följd av att alla EG-regler ännu inte har antagits.

Behovet av fortsatt arbete tydliggörs dels av frågan om genomförandet av direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten, dels av att nya direktiv kommer att antas enligt artikel 16. Som framgått ovan saknas det i dag svenska regler om ett kombinerat tillvägagångssätt utifrån kvalitetsmålen i direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten. Naturvårdsverket har som sagt föreslagit en del av en sådan reglering. Enligt ramdirektivet för vatten skall direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten upphävas år 2013 och under övergångsperioden kommer nya direktiv att tas fram för ett stort antal prioriterade ämnen (se Europaparlamentets och rådets beslut nr 2455/2001/EG av den 20 november 2001 om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område och om ändring av direktiv 2000/60/EG). I artikel 16 i ramdirektivet har grunden lagts för dessa nya direktiv, som alltså kommer att omfattas av det kombinerade tillvägagångssättet enligt artikel 10.

Vi har utöver vad som nu anförts inte utrett om det finns ytterligare EG-direktiv angivna i artikel 10 som inte är fullständigt genomförda i svensk lag.

## **14.2 Bör direktivets syfte författningsregleras?**

I direktivets artikel 1 anges direktivets övergripande syfte i fem punkter. Bestämmelserna om direktivets syfte är i princip inte kopplade till de grundläggande reglerna om miljömål, utsläpp till vatten och åtgärdsprogram. De består, till skillnad mot miljömålen i artikel 4, inte av specifika regler om miljö kvalitet eller andra materiella bestämmelser. Bestämmelserna om syftet synes därför inte ha någon egentlig funktion i direktivet.

Det bör i den inledande paragrafen i förordningen om förvaltning av vattendistrikt anges att det i förordningen finns bestämmelser till skydd för inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Förordningen kommer i övrigt att innehålla ett mycket stort antal regler om vattenförvaltningen. Det

övergripande syftet med vattenförvaltningen kommer vara att uppnå de nya författningsreglerade miljömålen för vattendistrikt. Att därutöver ta in även direktivets syfte i förordningen tillför knappast något.

Vi bedömer att direktivets syfte mot bakgrund av det anförda inte behöver författningsregleras.

### 14.3 Definitioner

Direktivet innehåller i artikel 2 en lista med 41 definitioner av begrepp som används i direktivet. Flera av begreppen, bland annat de olika statusbegreppen som ingår i miljömålen, förekommer inte i svensk miljölagstiftning. Andra begrepp, till exempel miljö kvalitetsnormer och förorening, är centrala begrepp i miljöbalken.

Miljöbalken innehåller inte någon systematisk lista över definitioner av begrepp som förekommer i balken. Behovet av definitioner har bedömts från fall till fall. Av de 41 definitionerna i direktivet är det endast den av begreppet miljö kvalitetsnormer som har definierats i själva balken.

Vid tidigare genomföranden av direktiv i svensk lagstiftning har man vid behov vanligtvis fört in definitioner i den förordning som kommit att innehålla merparten av de regler som blivit följden av genomförandet. Detta bör gälla även för ramdirektivet för vatten.

Direktivet skall upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Dessa begrepp anger direktivets tillämpningsområde och återfinns bland dess definitioner. Tillämpningsområdet går inte utöver vad som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde som det anges i 1 kap. 1 § miljöbalken. Tillämpningsområdet sätter ramarna för förvaltningen av vattendistriktet och avgränsar vattenmyndigheternas behörighet. Vi föreslår att de angivna begreppen anges i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

Vi lämnar i utkastet till förordningen om förvaltning av vattendistrikt de förslag till definitioner som föranleds av våra förslag i övrigt. Vi föreslår att definitionen av begreppet miljö kvalitetsnorm (artikel 2.35) tills vidare inte förs in i förordningen, eftersom definitionen avviker från den definition av en miljö kvalitetsnorm som nu finns i 5 kap. 2 § (jämför avsnitt 7.3.1). Vi föreslår inte heller någon definition av begreppet god kvantitativ status

(artikel 2.28), eftersom direktivets definition rör vissa tekniska frågor som bör utredas i annan ordning.

#### 14.4 Samordnad övervakning

Ett av deluppdragen i tilläggsdirektiven från regeringen till Miljöbalkskommittén rör en fråga om övervakning av vattenstatusen. Ramdirektivet för vatten ställer i artikel 8.2 och bilaga V avsnitt 1.3.2 krav på att övervakningen av ytvatten skall utföras så att omfattningen och effekten av påverkan från både punktkällor och diffusa källor skall kunna bedömas. I tilläggsdirektivet står att det bör finnas möjlighet att på bekostnad av verksamhetsutövare låta utföra samordnade undersökningar av olika verksamheters påverkan på vattenmiljön i hela avrinningsområdet. Vårt uppdrag är att analysera om en ordning motsvarande 26 kap. 22 § miljöbalken gör detta möjligt.

Vi börjar detta kapitel med att redogöra för 26 kap. 22 § miljöbalken och i vad mån samordnade undersökningar i dag kan åläggas verksamhetsutövare.

##### *Möjligheterna att enligt miljöbalken ålägga verksamhetsutövare samordnad övervakning*

Reglerna i 26 kap. miljöbalken handlar om tillsyn. I kapitlet finns flera bestämmelser som behandlar information. Reglerna i 19 § och delar av 20 § syftar till att se till att verksamhetsutövaren har tillräckligt med information för att kunna bedöma verkningarna av sin egen verksamhet och kunna motverka olägenheter. Det räcker inte för en verksamhetsutövare att kontrollera att balkens bestämmelser och meddelade tillstånd eller villkor följs. Verksamhetsutövaren skall också aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även om det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan.

Reglerna i 21–22 §§ syftar till att ge tillsynsmyndigheterna instrument för att kunna kräva in den information som behövs i tillsynen. Enligt 21 § kan uppgifter och handlingar som verksamhetsutövaren har krävas in. Med stöd i 22 § kan verksamhetsutövare och andra som vidtar åtgärder åläggas att utföra undersökningar. Dessa regler syftar till att hämta in ny kunskap. I

bestämmelsen nämns den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet. När det i texten i detta kapitel talas om verksamhetsutövare avses även de andra två kategorierna om inte annat anges.

I författningskommentaren i propositionen till miljöbalk sägs följande.

Undersökningen skall syfta till att tillförsäkra tillsynsmyndigheten fakta som underlag för bedömning av den individuella verksamheten eller åtgärden. Undersökningar kan också krävas för att kartlägga om verksamheten eller åtgärden är hälso- eller miljöfarlig. Begreppet undersökning bör ges en vid tolkning. Undersökningens omfattning skall bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Undersökningsplikten begränsar sig dock alltid till vad som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sina skyldigheter. Kraven på utredning får dock inte vara orimliga och det kan föreligga skillnader i vad som anses rimligt beträffande olika typer av verksamheter. Verksamhetsutövaren kan dock inte åläggas att utföra undersökningar som utgör ren forskning (prop. 1997/98:45 del 2 s. 283).

Det som enligt lagtexten kan åläggas är ”sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen”. I princip sätts två begränsningar upp. För det första skall undersökningarna ha en anknytning till verksamheten på så sätt att det skall gälla verksamheten direkt eller verkningarna av den. Helt allmänna uppgifter om tillståndet i det område där verksamheten bedrivs utan någon koppling till verksamheten bör falla utanför vad som kan åläggas med stöd av denna paragraf (se avgörande från Koncessionsnämnden för miljöskydd B 169/93).

För det andra skall undersökningarna behövas för tillsynen. Vad är då tillsyn i detta sammanhang? Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken skall tillsynen säkerställa syftet med balken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynen skall kontrollera att balkens regler, föreskrifter meddelade med stöd av balken, domar och andra beslut enligt balken följs. Tillsynsmyndigheterna skall även genom rådgivning, information och liknande skapa förutsättningar för att balkens ändamål kan tillgodoses. I tillsynen ingår kontroll av enskilda verksamheter men också arbete på ett mer generellt plan, till exempel miljöstrategiskt arbete som går ut på att identifiera miljö- eller hälsoproblem och utarbeta riktlinjer för att lösa dem (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 267 f). Om uppgifterna endast krävs

för att tillsynsmyndigheterna skall kunna uppfylla till exempel krav på internationell rapportering bör en undersökning inte kunna åläggas en verksamhetsutövare – detta bör inte anses ingå i tillsynen. En annan sak är att information som behövs för att bedöma den individuella verksamheten, dvs. tillsyn, även kan användas för internationell rapportering. Samma sak gäller undersökningar som syftar till att kontrollera om olika typer av miljömål uppfylls. I den mån uppgifterna behövs för tillsynen kan det krävas att verksamhetsutövare utför undersökningar och inget hindrar då att uppgifterna används i miljömålsarbetet. Att kräva att verksamhetsutövare skall utföra undersökningar som endast har betydelse för miljömålsarbetet är dock inte möjligt med stöd i 26 kap. 22 §. I vilken utsträckning de uppgifter som tillsynsmyndigheterna behöver för sitt tillsynsarbete täcker behovet av uppgifter för miljöövervakningen enligt ramdirektivet har vi ingen möjlighet att bedöma på detta stadium av arbetet med ramdirektivet.

Den specifika fråga som är av intresse här är om en verksamhetsutövare kan åläggas att utföra gemensamma undersökningar. I propositionen till miljöbalken sägs följande.

I de fall flera verksamheter gemensamt åstadkommer skador på miljön bör undersökningsplikt kunna komma ifråga för varje verksamhet som kan befaras medverka till skadan. Då kan ett underlag tas fram för vilka skadeverkningarna är i området, i vad mån varje enskild verksamhet bidrar till dessa och vilka åtgärder som skall kunna krävas av var och en. Tillsynsmyndigheten kan också föreskriva att undersökningen skall göras, inte av den som bedriver verksamheten, utan på dennes bekostnad av fristående expertis med teknisk och vetenskaplig sakkunskap på just det aktuella området (prop. 1997/98:45 del 2 s. 283).

I praktiken är det ofta både mer praktiskt och billigare att genomföra gemensamma och samordnade undersökningar när flera verksamhetsutövare påverkar samma recipient. Många verksamhetsutövare har i praktiken ingen anledning att motsätta sig en samordning. I bestämmelsen finns dock inget uttryckligt stadgat om samordnade undersökningar.

I miljöskyddslagen fanns i 43 § andra stycket en bestämmelse som motsvarade 26 kap. 22 § miljöbalken. Bestämmelsen i miljöbalken riktar sig till flera än vad miljöskyddslagens bestämmelse gjorde, men i övrigt är de lika – båda begränsar undersökningarna till verksamheten och dess verkningar samt har krav på att de behövs för tillsynen. Det förekom att föreskrifter om samordnad kontroll av recipienter föreskrevs i kontrollprogram som med-

delades med stöd av 39 a § och 43 § miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden för miljöskydd prövade sådana föreskrifter och fann att det inte fanns hinder i lagstiftningen mot sådana föreskrifter (B 169/93). Däremot ansågs bristen på lagstiftning i frågan leda till att det endast kunde ske om samtliga inblandade var ense (B 32/91). I två beslut har dock Koncessionsnämnden avslagit överklaganden mot gemensamma kontrollprogram där verksamhetsutövare motsatt sig att utföra undersökningar. Frågan gällde dock snarare om klagandena skulle anses skyldiga att genomföra undersökningar över huvud taget och inte i vilken form det i så fall skulle ske. Det finns inget uttryckligt stöd i praxis för att förelägga även den som motsätter sig att ingå i kretsen av huvudmän för ett gemensamt kontrollprogram. Möjligheterna att meddela samordnade kontrollprogram när parterna samtycker synes inte ha inskränkts genom införandet av miljöbalken. Det torde fortfarande vara möjligt att meddela föreskrifter om samordnade kontrollprogram när enighet råder. Dessutom bör fler aktörer kunna ingå i sådana kontrollprogram enligt balken, till exempel även den som bedriver vattenverksamhet. Rättsläget när en verksamhetsutövare motsätter sig att delta i samordnade program är i brist på uttrycklig lagstiftning något oklart.

### *Överväganden*

Vi har funnit att det är av betydelse i sammanhanget vad den informationen som de samordnade undersökningarna ger skall användas till. Om undersökningarna är ett led i en allmän övervakning av hur miljön är påverkad som inte syftar till att tjäna som underlag för överväganden inom ramen för tillsynen av den enskilda verksamheten skulle det kunna innebära en principiell nyhet att ålägga verksamhetsutövare att bekosta sådana; var gränsen går för vad en verksamhetsutövare kan åläggas att undersöka är för närvarande inte klarlagt i rättstillämpningen.

Miljöbalkskommittén har förutom den nu aktuella delfrågan inga uppdrag som rör övervakning av miljötillståndet vare sig enligt ramdirektivet eller i övrigt. Vi anser inte att det vore lämpligt att föreslå regler om samordnade undersökningar på verksamhetsutövares bekostnad i syfte att uppfylla direktivets krav på övervakning utan att mer övergripande frågor om vilka behov som finns av övervakning och hur den skall organiseras är utredda. I vad mån

samordnade undersökningar kan uppfylla kraven på operativ övervakning enligt bilaga V, 1.3.2 i ramdirektivet för vatten är till exempel i detta skede inte möjligt att uttala sig om.

Är det så att informationen skall användas i tillsynen är det i dag oklart om samordnade undersökningar kan äläggas även den som inte frivilligt vill delta. Dagens lagstiftning ger inte ett säkert svar på frågan. För att få ett klart rättsläge krävs lagstiftning. Det skulle kunna övervägas att i miljöbalken, 26 kap. 22 § första stycket som näst sista mening införa följande. "Om det behövs kan tillsynsmyndigheten föreskriva att undersökning enligt denna bestämmelse skall ske gemensamt för flera verksamhetsutövare." Ett sådant förslag medför konsekvenser som vi dock inte kan överblicka. Det bör till exempel utredas vem som skall kunna besluta om gemensamma undersökningar i de fall flera olika tillsynsmyndigheter finns för olika verksamheter i ett vattendrag samt i vilken omfattning enskilda skall kunna äläggas att delta.

Vi kommer inte att behandla frågor om tillsyn och övervakning i våra fortsatta utredningar. Vi har därför valt att helt inrikta oss på de som vi uppfattat som de centrala frågorna i vårt uppdrag, nämligen bestämmelserna om miljö kvalitet och åtgärdsprogram. Vi lämnar därför inte några förslag när det gäller frågan om övervakning kan ske i en ordning som motsvarar 26 kap. 22 § miljöbalken.

#### 14.5 Direktivet om bedömning av miljöpåverkan

EG har antagit ett direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Syftet med direktivet är att se till att en miljöbedömning genomförs för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Tanken är att detta skall bidra till att integrera miljöaspekter i arbetet med att utarbeta planer och program och att ytterst främja en hållbar utveckling. Frågan är vilken betydelse detta direktiv har vid införandet av regler om åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten.

Av ingressen till direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan framgår tydligt att om skyldigheten att göra miljöbedömningar samtidigt följer av detta direktiv och ramdirektivet för vatten kan medlemsstaterna för att undvika att bedömningen görs två gånger föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden. Något uttryckligt undantag från åtgärds-

program enligt ramdirektivet för vatten finns inte och åtgärdsprogram faller under den definition av de planer och program som skall åtföljas av miljöbedömning och samråd. Kraven i direktivet om miljöbedömningar för planer och program får således anses tillämpliga för de åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten som medför betydande miljöpåverkan. Med hänsyn till att åtgärdsprogram alltid skall syfta till att på lämpligast sätt genomföra en miljöförbättring eller hindra en försämring av miljön, bör det endast vara aktuellt att en åtgärdsplan medför betydande positiv miljöpåverkan. Hypotetiskt kan tänkas att ett åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten medför förbättringar eller hindrar försämringar av vattenkvalitet men samtidigt medföra betydande negativ miljöpåverkan i andra hänseenden. I båda dessa situationer är direktivet om miljöbedömningar för planer och program tillämpligt.

Det ovan sagda betyder att det i vissa situationer kan ställas krav på miljöbedömningar enligt direktivet om miljöbedömning av vissa planer och program. Det faller utanför vårt uppdrag att föreslå regler med anledning av detta direktiv, men frågan behöver uppmärksammas i den fortsatta lagstiftningsprocessen kring ramdirektivet för vatten. Kraven i direktivet om miljöbedömningar av planer och program om samråd torde vara uppfyllda genom de regler som föreslås i detta betänkande.

#### 14.6 Frågor om överklagande av vattenmyndighetens beslut

Vattenmyndigheten kommer att fatta en mängd beslut av olika karaktär. Den kommer att besluta vilka miljömål som skall gälla för olika vattenområden, vilka sjöar och vattendrag som skall definieras som konstgjorda eller kraftigt modifierade och vilka undantag från miljömålen som bör gälla. Vattenmyndigheten kommer att fastställa förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Besluten kommer på olika sätt att vara av betydelse för myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och allmänheten.

De regler om vattenförvaltning som nu föreslås föranleder frågor om möjligheten att överklaga vattenmyndighetens beslut. Är besluten överklagbara? Om besluten kan överklagas, vem får överklaga och till vilken instans? Vi har inte fått i uppdrag att föreslå de regler om överklagande som behövs på grund av genomförandet av



direktivet i svensk lagstiftning. Vi lägger i detta betänkande inte heller fram några förslag till regler om överklagande, men vi vill ändå framföra några synpunkter i dessa frågor.

Ramdirektivet för vatten innehåller inga regler om rätt att överklaga de beslut som fattas vid vattenförvaltningen. Det får anses ha överlämnats till medlemsstaten att mot bakgrund av allmänna EG-rättsliga krav bedöma vilka regler som kan behövas i denna fråga.

### *Nuvarande regler*

Miljöbalken innehåller i dag inte några regler om överklagande som är särskilt kopplade till miljökvalitetsnormer. Det finns till exempel inte några regler om rätt att överklaga ett åtgärdsprogram som beslutats enligt bestämmelserna i 5 kap.

Miljöbalken innehåller inte någon allmän regel i frågan om beslut och domar enligt balken kan överklagas. För miljödomstolarna gäller enligt 20 kap. 3 § första stycket att vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas, om inte annat följer av balken eller annan lag. För förvaltningsmyndigheterna gäller enligt 22 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Frågan om ett beslut kan överklagas får avgöras i varje enskilt fall enligt de eventuella föreskrifter som finns i specialförfattningar och de principer som har lagts fast i rättspraxis.

Det bör tilläggas att det i och för sig inte torde finnas något hinder mot att till grund för ett överklagande av exempelvis en dom som ger tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet åberopa att en miljökvalitetsnorm kommer att överträdas på grund av verksamheten. Men det föreskrivs alltså inte någon rätt att överklaga ett åtgärdsprogram för exempelvis de verksamhetsutövare som berörs av åtgärdsprogrammet eller för de enskilda som drabbas av att bestämmelserna om miljö kvalitet inte klaras.

### *Vattenmyndighetens beslut*

Frågorna om möjligheten att överklaga vattenmyndighetens beslut kräver noggranna överväganden. Frågorna bör analyseras utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det bör övervägas om besluten om exempelvis åtgärdsprogram och undantag från miljö-

mål för vattendistrikt kommer att utgöra förvaltningsbeslut i enskilda fall, eller om de kommer att utgöra föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen. Det kommer sannolikt även finnas skäl att beakta de nya direktiv som blir resultatet av det arbete som pågår inom gemenskapen med att genomföra den så kallade Århuskonventionen. Dessa direktiv kan komma att innehålla regler om allmänhetens möjligheter att påverka olika miljöprövningar och överklaga beslut med anledning av sådana.

I förarbetena till miljöbalken har uttalats att eftersom åtgärdsprogram inte är direkt bindande för enskilda utan endast de beslut som myndigheter vid senare tidpunkt fattar, kan beslut om programmet inte anses vara en sådan myndighetsutövning mot enskild som kräver rätt att överklaga (prop. 1997/98:45 del 1 s. 270 f.). Vi har också bedömt att åtgärdsprogrammen i de flesta fall kommer att utgöra övergripande planeringsinstrument som inte är direkt bindande för enskilda, och att åtgärdsprogrammen då inte är överklagbara. Samtidigt är det i dag svårt att förutse hur åtgärdsprogram för vattendistrikt kommer att vara utformade. Miljömålen kan komma att bestämmas för exempelvis ett enda vattendrag som på ett påtagligt sätt påverkas av ett vattenkraftverk, dvs. en enda verksamhet. Det kan inte uteslutas att ett åtgärdsprogram i ett sådant fall kan komma att innefatta ett förvaltningsbeslut. Om åtgärdsprogrammet alltså skulle innefatta myndighetsutövning mot enskild, bör åtgärdsprogrammet i den delen kunna överklagas enligt 22 § förvaltningslagen. I ett sådant fall torde miljödomstolen vara behörig att pröva överklagandet enligt 20 kap. 2 § andra stycket miljöbalken.

Frågan om ett åtgärdsprogram kan överklagas är av betydelse även för frågan om när ett åtgärdsprogram börjar gälla. Om ett åtgärdsprogram för vattendistrikt överklagas vinner det inte laga kraft, om inte något annat skulle kunna föreskrivas i beslutet med stöd av nya bestämmelser i miljöbalken. Det skulle kunna fördröja det praktiska genomförandet av åtgärdsprogrammet och därmed uppfyllandet av fastställda miljömål för vattendistriktet.

Frågorna om överklagande rör även vattenmyndighetens beslut om karaktärisering av vattendistrikt, fastställande av miljömål, definiering av kraftigt modifierade sjöar och vattendrag samt undantag från miljömålen. Vi bedömer att det är för tidigt att ta ställning i frågan om dessa beslut skall kunna överklagas. Det regelsystem som kommer att ligga till grund för vattenmyndighetens

beslut i dessa delar håller för närvarande på att utarbetas av Naturvårdsverket och SGU.

Frågorna om möjligheten att överklaga vattenmyndighetens olika beslut behöver övervägas ytterligare. Vi avser inte att återkomma till dessa frågor.

#### 14.7 Enskildas initiativrätt när en bestämmelse om miljö kvalitet överträds

Av redovisningen i avsnitt 3.2 framgår att EG-domstolen i sin omfattande praxis förutsatt att enskilda som berörs av en överskriden bestämmelse om miljö kvalitet som syftar till att skydda människors hälsa skall kunna hävda sina rättigheter med anknytning till bestämmelsen vid domstol. Reglerna i miljöbalken föreskriver inte att enskilda har någon särskild rätt att föra talan vid domstol i en situation när en bestämmelse om miljö kvalitet överträds. Ingenting torde i och för sig hindra att enskilda i andra sammanhang – exempelvis vid tillståndsprovning av olika slags verksamheter – åberopar gällande bestämmelser om miljö kvalitet till stöd för sin talan vid provningsmyndigheten. Men många gånger torde behovet för enskilda att föra talan uppkomma i helt andra situationer, såsom när belastningen på miljön på grund av många små och diffusa utsläpp redan är så stor att bestämmelsen om miljö kvalitet är överskriden. Dagens system för miljö kvalitetsnormer medger inte att enskilda för talan mot verksamhetsutövare som medverkar till den bristande miljö kvaliteten.

Nuvarande reglering innebär att enskilda helt utestängs från möjligheten att ta initiativ till någon form av åtgärd när en miljö kvalitetsnorm överträds. Det kan ifrågasättas om regleringen uppfyller EG-rättens krav på att enskilda i vissa situationer skall kunna hävda sin rätt till en föreskriven miljö kvalitet vid domstol. Samtidigt har vi konstaterat att EG-direktiven och EG-domstolen ännu inte preciserat på vilket sätt enskilda bör ges en rätt att föra talan om den föreskrivna miljö kvaliteten.

Vissa myndigheter har i dag möjlighet att ta initiativ till en omprövning av en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Det föreskrivs att tillståndsmyndigheten i fråga om sådan verksamhet får ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra

eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana bland annat om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Det kan övervägas att ge enskilda som berörs av en överskriden bestämmelse om miljö kvalitet en rätt att på samma grund föra talan om omprövning av en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Vi föreslår dock inte någon sådan bestämmelse nu. Innan frågan övervägs ytterligare bör man bland annat avvakta de EG-direktiv som syftar till att genomföra Århuskonventionen, som berör frågor av detta slag.

I kapitel 10 har vi föreslagit regler om att ansvarig myndighet skall samråda med olika aktörer när ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken upprättas. Vi föreslår där, bland annat med hänsyn till artikel 14 i ramdirektivet för vatten, att den allmänhet som berörs skall få möjlighet att lämna synpunkter på förslaget till ett åtgärdsprogram. Förslaget innebär att allmänheten får ökade möjligheter att påverka arbetet med att klara gällande bestämmelser om miljö kvalitet.

## 14.8 Sanktioner

Enligt artikel 23 i ramdirektivet för vatten skall medlemsstaterna bestämma de påföljder som skall tillämpas i fall av överträdelse av de nationella bestämmelser som antas till följd av detta direktiv. De påföljder som föreskrivs skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

De tillägg till miljöbalken som ramdirektivet för vatten kommer att medföra syftar till att skapa ett system för att få regler om miljö kvalitet att få genomslag. De nya bestämmelser som vi föreslår riktar sig främst till myndigheter; det är myndigheterna som genom att använda redan befintliga verktyg, t.ex. tillståndsprövning, tillsyn och föreskriftsrätt, skall se till att föreskriven miljö kvalitet upprätthålls eller uppnås.

Ur sanktionssynpunkt är det viktigt att de verktyg som myndigheterna skall använda för att se till att miljömålen i ramdirektivet för vatten uppnås fungerar väl. Det ingår i vårt ursprungliga uppdrag, som skall slutredovisas den 31 december 2003, att se över påföljdsfrågor och detta arbete pågår för närvarande. Några direkta nya förpliktelser för enskilda medför inte de nu föreslagna reglerna, med undantag för den föreslagna regeln om förbud mot direkt-

utsläpp av förorenande ämnen direkt till grundvatten. Att släppa ut förorenande ämnen direkt till grundvattnet är i dag brottsligt genom bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning om förfarandet innebär en förorening som medför skador eller vissa risker för skador eller annan betydande olägenhet i miljön. Att släppa ut förorenade ämnen direkt till grundvatten utan tillstånd i de fall tillståndsplikt föreligger är straffbelagt genom bestämmelserna om otillåten miljöverksamhet.

De sanktioner som miljöbalken innehåller, bland annat reglerna i kap. 29 och 30, bedömer vi i detta skede vara tillräckliga för att uppfylla direktivets bestämmelse om påföljder.

#### 14.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

De förändringar av regelverket som kan bli följden av de principiella ställningstagandena om plan- och bygglagen som redovisas i avsnitt 10.4 samt den föreslagna regeln i 5 kap. 4 § miljöbalken kan komma att påverka den kommunala självstyrelsen.

Skissen som redovisas i kapitel 10.4 går ut på att se till att de nya typerna av bestämmelser om miljö kvalitet beaktas inom planprocessen. Sådana regler skulle inte innebära några principiella nyheter; redan i dag ställs ett krav på att kommunerna skall se till att miljö kvalitetsnormer inte överträds. Detsamma gäller statens möjlighet att genom länsstyrelsen överpröva en detaljplan. Man kan säga att kommunernas självstyrelse genom framtida förändringar i dessa delar kringskärs i så måtto att de får fler bestämmelser om miljö kvalitet att beakta. Detta är i mycket en följd av EG-lagstiftning och för att kunna uppfylla olika direktivs krav måste även den kommunala planeringen bidra till att olika mål för miljö kvalitet uppfylls.

Kommunernas självstyrelse kommer även att kunna påverkas av åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 och 14 §§ miljöbalken. Genom den nu föreslagna lydelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken blir det tydligt att en myndighet som tar fram ett åtgärdsprogram skall kunna påverka en kommun både när det gäller planfrågor, men även i andra fall. Med tanke på den stora betydelsen för den fysiska miljön som planläggning och även andra kommunala beslut har i många fall, är detta nödvändiga regler för att få bestämmelser om miljö kvalitet att fungera. Kraven i bland annat ramdirektivet för vatten medför att bestämmelser om miljö kvalitet måste kunna få genomslag i den

kommunala planeringen och vid annat beslutsfattande i kommunerna.

Slutsatsen är att våra förslag i någon mån minskar det kommunala självbestämmandet genom att kommunerna, när olika typer av bestämmelser för miljö kvalitet införs, får fler faktorer att beakta vid planläggning. Dessutom innebär den föreslagna lydelsen i 5 kap. 4 § att kommunernas prioritering av arbetet styrs i viss mån. Detta uppfattar vi som en nödvändig följd av de regler om miljö kvalitet som införts på grund av EG-direktiv.

#### 14.10 Konsekvenser för små företag

Bestämmelser om miljö kvalitet och ramdirektivet för vatten kommer att få konsekvenser för små företag. Det är dock svårt att nu bedöma vilka de är. Generellt kan sägas att regelverket blir mer komplicerat genom att bestämmelser om miljö kvalitet införs. Det blir därmed svårare att sätta sig in i det och analysera hur olika aktörer påverkas. Små företag har sämre resurser för sådant än stora företag. Bestämmelser om miljö kvalitet är dock inte något helt nytt. Det finns redan i dag regler om miljö kvalitetsnormer. Dessutom ställer EG-rätten krav på att andra typer av bestämmelser om miljö kvalitet införs i svensk rätt. Vi har i detta betänkande försökt göra regelverket tydligare än vad det är i dag. Vi kan i detta skede inte se några konkreta konsekvenser för just små företag till följd av våra förslag.

#### 14.11 Om begreppet åtgärd

Begreppet åtgärd används i många olika sammanhang och med olika betydelser i miljöbalken. Även i EG-direktiv, bland annat ramdirektivet för vatten, används begreppet åtgärd på olika sätt. Användningen av begreppet kan därför leda till vissa missförstånd.

Begreppet åtgärd används i bland annat 2 kap. miljöbalken för att beteckna en fysisk aktivitet som under en begränsad tid påverkar miljön i något avseende. I andra sammanhang kan en åtgärd vara något som en myndighet ålägger en enskild att utföra, till exempel med stöd av 16 kap. 9 §.

Begreppet åtgärd kan beteckna både de praktiska, fysiska åtgärder som skall vidtas till skydd för miljön, till exempel att sanera ett

förorenat område, och de administrativa åtgärder som kan behövas, till exempel ett föreläggande till någon att sanera ett förorenat område. Man talar även om skyddsåtgärder, se bland annat 2 kap.

Av särskilt intresse här är att begreppet åtgärd även får en innebörd i samband med att åtgärdsprogram enligt 5 kap. tas fram. I ett åtgärdsprogram skall anges de åtgärder som skall vidtas för att en bestämmelse om miljö kvalitet skall uppfyllas. Den myndighet som beslutar åtgärdsprogrammet kommer att ange en viss administrativ, ekonomisk eller annan åtgärd som normalt skall utföras av en annan myndighet eller en kommun.

Samtidigt kan en åtgärd som anges i ett åtgärdsprogram leda till en åtgärd som är riktad direkt mot exempelvis en enskild verksamhetsutövare. Frågan uppkommer därmed vilka fysiska aktiviteter som kan omfattas av ett åtgärdsprogram. I många fall handlar det om verksamheter av olika slag som påverkar miljön. Men det skulle även kunna handla om sådana åtgärder som i 2 kap. balken betecknar vissa fysiska aktiviteter som under en begränsad tid påverkar miljön i något avseende.

Den nu angivna problematiken är särskilt tydlig i vårt förslag till ändring av 5 kap. 6 § första stycket enligt vilket det bör föreskrivas att ett åtgärdsprogram får omfatta alla verksamhet och alla åtgärder som kan påverka de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som anges i bestämmelsen om miljö kvalitet.

Vi har inte någon lösning på hur begreppet åtgärd bör användas i balken. Vi har i vårt delbetänkande Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50, s. 259 f.) pekat på att samma begrepp i balken kan ha delvis olika innebörd beroende på i vilket avsnitt av balken, i vilken föreskrift eller vilken verksförordning det står. Vi har samtidigt anfört att vi inte kommer att ta något fullständigt grepp om miljöbalkens hela begreppsflora.

# 15 En sammanfattning av författningsförslagen

## 15.1 Miljöbalken

Vi lägger i betänkandet fram flera förslag till ändrade och nya bestämmelser i miljöbalken. Merparten av lagförslagen rör bestämmelserna i 5 kap. som i dag handlar om miljö kvalitetsnormer. Vi föreslår att kapitlet utvidgas till att omfatta inte bara miljö kvalitetsnormer i den betydelse som detta begrepp har fått i dag, utan även andra typer av bestämmelser om miljö kvalitet. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § bör alltså i fortsättningen ge regeringen behörighet att meddela föreskrifter av olika slag, till exempel riktvärden för miljö kvalitet och tröskelvärden.

Definitionen av en miljö kvalitetsnorm i 5 kap. 2 § bör inte vara kvar. De definitioner som behövs för förståelsen av olika slags bestämmelser om miljö kvalitet bör i stället tas in i de regeringsförordningar som innehåller de konkreta reglerna om miljö kvalitet. Den innebörd som begreppet miljö kvalitetsnorm har i dag, dvs. en föreskrift om miljö kvaliteten i form av ett gränsvärde, bör behållas.

Vi föreslår att 5 kap. 4 §, som anger att verksamhet skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds, utgår. I 4 § bör i stället införas en bestämmelse enligt vilken myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden skall fullgöra de uppgifter som ankommer på dem enligt fastställda åtgärdsprogram. Genom den bestämmelsen införs en skyldighet för myndigheterna att agera enligt åtgärdsprogrammet.

Bestämmelsen i 5 kap. 5 § bör i fortsättningen inte innehåller regler om förfarandet när ett åtgärdsprogram tas fram. Sådana regler bör i stället tas in i en ny paragraf, 5 a §. Enligt dessa regler bör ett förslag till åtgärdsprogram alltid upprättas. Förslaget till åtgärdsprogram bör ligga till grund för det samråd som behövs med myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs. Det förfarande som föreslås för utarbetandet av åtgärdsprogram liknar planprocessen enligt plan- och bygglagen.



Enligt en ändring i 5 kap. 6 § bör ett åtgärdsprogram innehålla en konsekvensanalys utifrån enskild och allmän synpunkt.

Vi föreslår att det införs ett nytt block av bestämmelser i 5 kap. miljöbalken under rubriken förvaltning av vattendistrikt. Bestämmelserna föranleds av genomförandet av ramdirektivet för vatten i svensk lagstiftning. De första två paragraferna i 10–11 §§ läggs fram av Utredningen svensk vattenadministration och innehåller förslag på att landet skall delas in i vattendistrikt med en ansvarig myndighet i varje distrikt, se bilaga 5.

Vi föreslår att det i 12–19 §§ införs de övergripande regler som behövs för förvaltningen av vattendistrikt. Direktivets många gånger detaljerade bestämmelser behöver endast i begränsad utsträckning tas in i balken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela de föreskrifter om förvaltning av vattendistrikt som behövs till följd av direktivet. Reglerna i 13–19 §§ handlar om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistrikt.

Förslagen innebär att det kommer att finnas formella regler om åtgärdsprogram både i 5–6 §§ och i 13–19 §§. Reglerna i 5–6 §§ gäller för de åtgärdsprogram som behövs för att uppfylla andra bestämmelser om miljö kvalitet än miljömålen för vattendistrikt; de reglerna gäller alltså inte när åtgärdsprogram för vattendistrikt tas fram. Vi föreslår inte några skillnader när det gäller funktionen hos åtgärdsprogrammen.

I kapitel 11 lägger vi fram ett förslag till ändring av vissa bestämmelser i 2 kap. miljöbalken. Det handlar om hur bestämmelser om miljö kvalitet skall påverka enskilda verksamheter. Förslaget ansluter till ett av de principförslag som presenterades i vårt delbetänkande Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50). Även förslaget i kapitel 11 läggs fram som ett principförslag som vi avser att slutbehandla till vårt slutbetänkande som skall lämnas senast vid utgången av år 2003.

I kapitel 11 lägger vi även fram principförslag som rör 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 §. Bestämmelsen i 5 kap. 3 § bör ändras så att det tydligt framgår att den enbart har ett formellt innehåll. Bestämmelsen bör därför ange att myndigheter och kommuner skall beakta bestämmelser om miljö kvalitet när de bland annat prövar tillåtlighet, utövar tillsyn, meddelar föreskrifter och prövar frågor om planering och planläggning. En följd av principförslaget vad gäller reglerna om miljö kvalitet i 2 kap. är att 16 kap. 5 § bör utgå.

## 15.2 En ny förordning om förvaltning av vattendistrikt

En ny regeringsförordning behövs för förvaltning av vattendistrikt. Merparten av direktivets regler bör överföras till denna som alltså kommer att innehålla en samlad reglering för vattenmyndigheterna. Förordningen kommer alltså att innehålla regler om bland annat indelningen i vattendistrikt, miljömål, undantag från miljömålen och kraven på innehållet i åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Eftersom vi bara har fått i uppdrag ett utreda vissa delar av ramdirektivet för vatten, presenterar vi endast ett utkast till förordningen, se bilaga 6. Förordningen kommer efter hand att fyllas ut och ändras.

Vi föreslår att direktivets miljömål författningsregleras och att de tas in i en förordning eller i myndighetsföreskrifter. Vårt förslag innebär att de grundläggande reglerna i artikel 4 i direktivet förs in i förordningen om förvaltning av vattendistrikt. Direktivet innehåller mycket omfattande bilagor med anvisningar för hur miljömålen skall bestämmas. Det är fortfarande oklart hur bilagorna skall genomföras i svensk lagstiftning. Naturvårdsverket och SGU kommer att ta fram det nationella regelverk som behövs i dessa delar.

Vi lägger inte nu fram förslag till delegationsbestämmelser som gör det möjligt för Naturvårdsverket och SGU att meddela de generella föreskrifter som det nämnda nationella regelverket torde kräva. Utkastet till förordningen får senare kompletteras med sådana bestämmelser.

Direktivets bestämmelser är mycket omfattande, vilket avspeglas i vårt utkast till förordning om förvaltning av vattendistrikt. Det finns i många delar behov av att närmare kommentera bestämmelserna i förordningen. Vi har koncentrerat vår utredning till de grundläggande delar som behövs för förvaltningen av vattendistrikt och presenterar därför inte någon särskild författningskommentar till förordningen.

### *En tabell för genomförandet av direktivet*

Vi har påbörjat en tabell för genomförandet av ramdirektivet för vatten som senare kan ligga till grund för rapportering till EU-kommissionen, se bilaga 7.

# 16 Författningskommentar

## Miljöbalken

### 5 kap. Bestämmelser om miljö kvalitet

#### 1 §

Delegationsbestämmelsen i första stycket är oförändrad med undantag för att de föreskrifter som regeringen får meddela om miljö kvalitet kan avse inte bara miljö kvalitetsnormer i den mening som avses i 2 § utan även andra bestämmelser om miljö kvalitet. Föreskrifter får alltså meddelas i form av exempelvis riktvärden för miljö kvalitet, tröskelvärden eller med användning av något annat begrepp.

#### 4 §

Den tidigare bestämmelsen riktad till verksamhetsutövare utgår och ersätts av en ny bestämmelse som tydliggör myndigheters och kommuners ansvar i fråga om genomförandet av åtgärdsprogram.

Innebörden av den nya bestämmelsen är i hög grad beroende av hur åtgärdsprogrammet utformas i enskilda delar. Bestämmelsen som sådan innebär att myndigheter och kommuner skall se till att de åtgärder som anges i programmet kommer till stånd. Det kan vara fråga om vitt skilda åtgärder, till exempel att intensifiera tillsynen, att ansöka om omprövning av villkor, att utfärda föreskrifter. Själva genomförandet av de praktiska åtgärderna svarar de som bedriver den miljö störande verksamheten för. Om en kommun faktiskt ansvarar för en verksamhet, blir det kommunen som får genomföra de praktiska åtgärderna till exempel om det kommunala reningsverket behöver byggas ut med ytterligare reningssteg.

De åtgärder som kan bli följden av åtgärdsprogrammet för enskilda verksamhetsutövare, till exempel ny eller förbättrad reningsutrustning efter omprövning av villkoren i ett tillstånd, måste alltid 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.

Genom denna paragraf tydliggörs myndigheters och kommuners skyldighet att agera på det sätt som anges i åtgärdsprogrammet.

### *5 §*

Paragrafens regler om hur den myndighet eller kommun som tar fram ett åtgärdsprogram skall förfara överförs till 5 a §. Ordet miljökvalitetsnorm byts ut till det nya begreppet bestämmelser om miljökvalitet. I övrigt anges det att ett åtgärdsprogram skall fastställas i stället för att upprättas. Skälet till det är att ordet upprättas används i förslaget till 5 a §, enligt vilken det alltid skall upprättas ett förslag till åtgärdsprogram. Reglerna blir tydligare om man skiljer mellan att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram och att fastställa åtgärdsprogrammet.

### *5 a §*

Paragrafen är ny och innehåller regler för förfarandet när ett åtgärdsprogram tas fram för att uppfylla bestämmelser om miljökvalitet. Ett förslag till åtgärdsprogram skall alltid upprättas och samråd skall genomföras med utgångspunkt från detta förslag. Samrådskretsen utökas till att omfatta även allmänheten.

Reglerna om samråd är fortfarande relativt allmänt hållna. Det innebär att den myndighet som upprättar förslaget till åtgärdsprogram har stor frihet att anpassa formerna för samrådet till hur omfattande och komplext åtgärdsprogrammet är. I många fall torde det vara nödvändigt att genom kungörelse i ortstidning bereda allmänheten tillfälle att lämna skriftliga synpunkter på förslaget till åtgärdsprogram. Om samrådskretsen är liten, bör samma information kunna sändas per post i stället.

### 6 §

De ändringar som görs är en följd av att 5 kap. utvidgas till att handla om även andra slags bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer. Genom en ny bestämmelse i andra stycket föreskrivs det att ett åtgärdsprogram s konsekvenser från allmän och enskild synpunkt skall analyseras. I tredje stycket erinras om att denna bestämmelse, liksom 5 och 5 a §§, inte gäller för åtgärdsprogram för vattendistrikt. För sådana program gäller bestämmelserna i 14-19 §§.

### 9 §

De ändringar som görs är en följd av att 5 kap. utvidgas till att handla om även andra slags bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer.

### 12 §

Paragrafen är ny och innehåller en delegation till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för förvaltningen av vattendistrikt. Bestämelsen ger inte stöd för att meddela andra föreskrifter än som följer av ramdirektivet för vatten.

### 13 §

Paragrafen är ny och ersätter bestämmelsen i 8 § som upphävs. Förvaltningsplanen kommer att innehålla övergripande uppgifter om vattenplaneringen och vattenförhållandena i distriktet. Några direkta rättsverkningar kommer förvaltningsplanen inte att ha, men planens innehåll kan förväntas få betydelse som beslutsunderlag i enskilda ärenden enligt miljöbalken. Närmare regler om innehållet i förvaltningsplanen kommer att finnas i förordningen om förvaltning av vattendistrikt.

### 14 §

I denna paragraf anges grundläggande regler om åtgärdsprogram för vattendistrikt. Den skall på så sätt delvis motsvara innehållet i 6 §. Den övervägande delen av direktivets regler om innehållet i åtgärdsprogram bör dock tas in i förordningen.

På samma sätt som enligt 6 § innebär bestämmelsen att ett åtgärdsprogram kan omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka vattnets kvalitet. Genom den inledande kartläggningen av ett vattendistrikt kommer det att redovisas vilken mänsklig påverkan som finns i distriktet. Det bör ge vägledning för vilka verksamheter och åtgärder som kan behöva omfattas av åtgärdsprogrammet.

Våra förslag innebär att det kommer att finnas parallella bestämmelser om åtgärdsprogram i 5 kap. I 5–6 §§ finns allmänna regler om åtgärdsprogram och i 14–19 §§ finns regler om åtgärdsprogram för vattendistrikt. Det har visat sig svårt att sammanföra dessa regler. Anledningen är att reglerna om hur vattenmyndigheten skall förfara när åtgärdsprogram för vattendistrikt tas fram är, som en följd av direktivets krav, mer specifika än motsvarande regler för andra åtgärdsprogram.

### 15 §

Paragrafen är en följd av artikel 14 i direktivet, som innehåller bestämmelser om förfarandet när förvaltningsplanen för vattendistriktet tas fram. Direktivet anger krav på information till och samråd med allmänheten. Samtidigt anges att möjligheterna till medverkan i vattenadministrationen skall omfatta "samtliga berörda parter". Den process som vi föreslår för att följa direktivets regler förete likheter med planprocessen enligt plan- och bygglagen.

Vattenmyndigheten skall upprätta flera handlingar som utgör utgångspunkten för samrådet enligt 16 §. Vad förvaltningsplaner och åtgärdsprogram skall innehålla kommer att framgå av förordningen om förvaltning av vattendistrikt. I övrigt får innehållet i handlingarna anpassas till behovet av information till allmänheten och övriga som berörs av vattenförvaltningen.

### 16 §

Bestämmelserna om samråd bör inte vara mer detaljerade än nödvändigt. Vattenmyndigheten kommer av naturliga skäl att ha ett nära samarbete med de myndigheter och kommuner som i ett senare skede skall fullgöra de uppgifter som följer av åtgärdsprogrammet. Formerna för det behöver inte regleras. I paragrafen bör endast anges de grundläggande krav som inte får åsidosättas.

Direktivets regler om processen när förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram är knutna till begreppen "allmänheten, däribland användarna" och "samtliga berörda parter". Vilka omfattas av dessa begrepp? Vårt förslag i denna del innebär att de som omfattas av samrådet på något sätt skall vara berörda av förvaltningsplanen eller åtgärdsprogrammet. Detta bör förstås i mycket vid bemärkelse och det krävs inte att man till exempel har ett särskilt intresse knutet till en fastighet. Det får över huvud taget anses framgå av direktivet att syftet med bestämmelserna är att få till stånd ett brett samarbete kring vattenförvaltningen där lokala och regionala intressen får goda möjligheter att påverka processen. Det finns med andra ord anledning att framhålla vikten av att vattenmyndigheten, enligt vad direktivet anger, uppmuntrar allmänhetens aktiva medverkan i förvaltningen.

### 17 §

Vattenmyndigheten skall i ett särskilt utlåtande bemöta de synpunkter som lämnats under samrådet. En bestämmelse som motsvarar detta finns när det gäller att utarbeta översiktsplaner och detaljplaner enligt plan- och bygglagen, och det är sakligt motiverat med en sådan bestämmelse även här (jämför bilaga VII punkt 9 i direktivet).

### 18 §

Vattenmyndigheten skall fastställa förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Regeringen kan dock med stöd av 7 § eller 19 § komma att pröva ett åtgärdsprogram för vattendistrikt.

*19 §*

Paragrafen har kommenterats i avsnitt 10.3.4.

Ett överlämnande till regeringen kan naturligtvis innebära att genomförandet av åtgärdsprogrammet fördröjs. Det skulle kunna innebära ett brott mot de tidsgränser för arbetet som anges i direktivet. Rimligtvis kommer vattenmyndigheten i ett någorlunda tidigt skede att kunna bedöma om vattenförvaltningen kommer att leda till åtgärder som måste beslutas av regeringen. Det får då ankomma på vattenmyndigheten att planera samråd på sådant sätt att överlämnandet till regeringen sker i god tid så att regeringen hinner fatta beslut inom föreskriven tid.

**6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag***7 §*

Ändringen är en följd av att 5 kap. utvidgas till att handla om även andra slags bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer.

*11 a §*

Paragrafen är ny och innehåller regler om att myndigheter som skall tillämpa balken i olika sammanhang skall, när det behövs, inhämta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner enligt 5 kap. Om exempelvis uppfyllandet av miljömål för vattendistrikt kan även tyras genom att en ändring av en befintlig verksamhet tillåts, bör den tillståndsprövande myndigheten inhämta dessa handlingar för att få ett bättre beslutsunderlag.

Vattenmyndigheten är enligt andra stycket skyldig att tillhandahålla angivna handlingar.

*13 §*

Ändringen är en följd av att 5 kap. utvidgas till att handla om även andra slags bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer.



**16 kap. Allmänt om prövningen***8 §*

Ändringen är en följd av att 5 kap. utvidgas till att handla om även andra slags bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer.

**24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m.***5 §*

Ändringen är en följd av att 5 kap. utvidgas till att handla om även andra slags bestämmelser om miljö kvalitet än miljö kvalitetsnormer. Omprövning kommer bland annat att kunna aktualiseras till följd av genomförandet av miljömålen för vattendistrikt. De materiella förutsättningarna för att genomföra en omprövning av olika verksamheter ändras inte genom lagändringen.

**Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd***20 a §*

Bestämmelsen införs på grund av kravet i artikel 11.3 punkt j i ramdirektivet för vatten och har utformats för att motsvara direktivets krav. Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 12.11. Förslaget medför förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen i grundvatten. Det finns dock utrymme att ge tillstånd vilka utformats i enlighet med bestämmelserna i direktivet. Bestämmelsen reglerar inte de materiella kraven som gäller för att ge tillstånd.

Direktivet ger bland annat utrymme för att behandla vissa direktutsläpp som tillåtna. Det gäller sådana utsläpp som sker vid konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten och som utförs i enlighet med allmänna bindande regler för sådana verksamheter. Vi bedömer att plan- och bygglagens regler om mark- och bygglov samt miljöbalkens regler om tillståndsplikt täcker dessa undantag. Sådana utsläpp undantas därför från paragrafens tillämpningsområde.

# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande av Birgitta Sellén (c) och Lars Lindblad (m)**

De regler i miljöbalken som tar sin utgångspunkt i miljökvaliteten har hittills inte fått ett särskilt stort genomslag i tillämpningen i Sverige. En påtaglig förändring i detta avseende kan dock förväntas när 5 kap. miljöbalken, som nu gäller enbart miljökvalitetsnormer, enligt kommitténs förslag utvidgas till att gälla även andra typer av bestämmelser om miljökvalitet. De nya reglernas tillämpning kan förutses komma att leda till stora inskränkningar i enskilda verksamhetsutövares pågående verksamhet och i möjligheterna att starta nya verksamheter.

Miljöbalken medger inte någon intresseavvägning som medför att en miljökvalitetsnorm åsidosätts. Någon rätt till ersättning för det intrång i en företagares rådighet över sin egendom som tillämpningen av reglerna om miljökvalitet kan föranleda föreligger inte heller enligt balken. Kommittén föreslår inte några förändringar i detta avseende. Vi anser att detta är en brist som kan leda till stötande resultat från enskild företagares synvinkel. Vi vill åskådliggöra detta med följande exempel.

En skogsfastighet är belägen i närheten av ett vattenområde. För vattenområdet gäller en miljökvalitetsnorm avseende högsta tillåtna förekomst av kväve och fosfor. Skogsfastighetens ägare önskar göra en slutavverkning på fastigheten och inger i vederbörlig ordning en avverkningsanmälan till skogsvårdsstyrelsen. Markägarens avsikter uppmärksammas av den kommunala tillsynsmyndigheten. Denna anser att avverkningen kommer att leda till ett näringsläckage av kväve och fosfor till vattenområdet, som redan innehåller halter av de nämnda ämnena som är högre än vad miljökvalitetsnormen anger. Till följd härav förbjuder tillsynsmyndigheten avverkningen med tillämpning av 26 kap. 9 § miljöbalken. Skogsägaren har inte några alternativa avverkningsmöjligheter. Förbudet förorsakar honom stora ekonomiska problem. Någon rätt till ersättning för

den ekonomiska skada som förbudet förorsakar honom föreligger inte enligt miljöbalken.

Vår uppfattning är att kommittén har arbetat med frågorna om miljö kvalitet ur ett alltför snävt kontroll- och myndighetsperspektiv. Arbetet borde ha bedrivits med en större bredd så att även ett företagarperspektiv hade lagts på frågorna. Det från den internationella miljöpolitiken framvuxna begreppet "hållbar utveckling" finns intaget i miljöbalkens portalparagraf. Av den framgår att "hållbar utveckling", vars främjande utgör miljöbalkens allmänna mål, är en sammanvägning av olika intressen. I paragrafen föreskrivs sålunda att i fråga om användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt måste ekologiska, sociala, kulturella och samhälls-ekonomiska intressen vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktig god hushållning.

Vi menar följaktligen att den framtida miljöbalken måste innehålla en tydlig reglering som medger en rimlig avvägning mellan miljöintresset och produktionsintresset. En tänkbar handlingsväg kunde härvid vara att överväga införandet av en regel om ersättningsrätt vid vissa ingrepp i pågående verksamhet av miljöskäl.

Visserligen gäller som en ledande princip inom svensk rätt att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som riktas mot verksamheter som anses innebära hot mot säkerhet och miljö, oavsett om inskränkningen har skett genom att tillstånd dras in eller att verksamheten förbjuds eller begränsas. Å andra sidan har lagstiftaren inte stått främmande för tanken att ersättning bör utgå vid offentliga ingrepp av miljöskäl. Här kan exempelvis nämnas ersättningsbestämmelserna i 31 kap. 4 § fjärde punkten och 31 kap. 20 § miljöbalken.

Vi anser sålunda att det finns fog för att i miljöbalken föreskriva ännu ett undantag från principen att det inte skall vara ersättningsgrundande att myndigheterna kräver att en verksamhetsutövare uppfyller miljöbalkens krav. De undantagsfall vi tänker på är sådana då utebliven ersättning, såsom i exemplet med skogsägaren ovan, skulle framstå som klart stötande.

För att skapa ett lämpligt rättighetsskydd för en verksamhetsutövare som av miljöskäl åläggs att upphöra med eller begränsa verksamheten kunde övervägas en ersättningsregel av innehåll att ersättning behöver inte utges för inskränkningar som syftar till att skydda människors liv eller hälsa eller skydda den omgivande miljön mot väsentlig skada, såvida inte särskilt angelägna enskilda intressen talar för detta.