

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Remiss från kommunstyrelsen, dnr.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Anta och översända förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Hemställa att Kommunstyrelsen antar och översänder förvaltningens alternativa författningsförslag i bilaga 2 till Miljö- och energidepartementet.
3. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat en departementspromemoria Vattenmiljö och vattenkraft för yttrande senast den 9 september 2017.

Miljö- och energidepartementets förslag

Promemorian är en följd av energiöverenskommelsen och är framför allt inriktad på att reglera miljöbalkens bestämmelser för produktion av vattenkraftsel. Vattenkraften svarar för ca 40 % av Sveriges elproduktion. Syftet med förslagen är att landets ca 2000 vattenkraftverk ska förse med moderna miljövillkor.

Det föreslås också nya regler för miljökvalitetsnormer för vatten. De nya reglerna syftar till att möta den kritik som EU-kommissionen i ett överträdelseärende¹ riktat mot den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten². Avsikten är också

[Nivå 1]
[Nivå 2]

[Besöksadress]
[Postadress]
[Postnr] [Ort]
Telefon [Telefon]
Växel [Växel]
Fax [Fax]
e-postadress
[hemsida]

¹ Överträdelse nr. 2007/2239.

² Direktiv 2000/60/EG

att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-domstolens slutsatser i den så kallade Weserdomen³.

5 kap. 3 § miljöbalken (1998:808) tillförs därför två nya stycken:

”En myndighet eller kommun får inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm enligt 2 § som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med en sådan norm.

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som säkerställer att verksamheten bedrivs så att ett sådant äventyr eller en sådan försämring inte uppkommer.”

Dessutom ges regeringen genom en ny 5 kap. 3 a § miljöbalken rätt att besluta om undantagsregler från miljökvalitetsnormer för vatten. Undantagsbestämmelserna förs in i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Undantagen motsvarar art 4.7 i ramdirektivet för vatten.

I miljöbalkens proportionalitetsregel i 2 kap. 7 § miljöbalken förs det in nya bestämmelser som i princip innebär att rimlighetavvägningen i första stycket och undantagen i tredje stycket inte görs tillämpliga på miljökvalitetsnormer för vatten. Undantagen regleras istället i vattenförvaltningsförordningen i förhållande till nuvarande regler.

Förvaltningens synpunkter

Stockholm har inga vattenkraftverk och är därför inte berörd av huvuddelen av förslagen. Däremot berör de nya reglerna om miljökvalitetsnormer m.m. i hög grad Stockholms utveckling. Det gäller infrastrukturprojekt som T-baneutbyggnaden, Slussen, Stockholms Framtida Avloppsrening, Förbifarten och andra vägbyggen m.m. De nya reglerna får också fullt genomslag i plan- och bygglagen (2010:900). Det innebär att de nya reglerna påverkar bostadsbyggandet och andra byggnationer och ska beaktas vid nya detaljplaner och bygglov. Dessutom påverkas miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn av verksamheter som påverkar en vattenförekomst.

Förslagen i den senare delen saknar i det närmaste helt konsekvensanalys. Det går därför inte att dra några säkra slutsatser vilken

betydelse de nya reglerna för miljö kvalitetsnormer för vatten kommer att få för stadens utveckling.

Det är visserligen så att EU-bestämmelserna bildar en yttre ram inom vilken regeringen har att förhålla sig och att den svenska lagstiftningen måste bättre anpassas till ramdirektivet för vatten och den praxis som EU-domstolen utvecklat. Det är dock uppenbart att detta regelverk inte är anpassat för urbana miljöer, är på tok för svårtillämpat och ger genom sin utformning betydande tolkningssvårigheter. Dessa bestämmelser måste dock följas eftersom Sverige är medlem av EU.

Trots dessa begränsningar som direktivet ställer upp måste konsekvenserna av de nya reglerna analyseras jämte hur andra legitima samhällsmål ska hanteras när dessa kommer i konflikt med bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer för vatten. Regeringen måste också klargöra vilket utrymme för avvägningar mot andra samhällsintressen som regeringen anser att vattendirektivet medger. Promemorian ger ingen vägledning i detta avseende.

Förvaltningen är starkt kritisk till att en sådan analys inte har skett och menar att det är en så omfattande brist att promemorian egentligen inte kan läggas till grund för ny lagstiftning. Det är i sammanhanget desto mer beklagligt när många – så som miljö- och hälsoskyddsnämnden och miljömålsberedningen⁴ - vid upprepade tillfällen har efterlyst en rättslig analys om hur regelverket påverkar andra samhällsintressen. Miljöförvaltningen har också under regeringskansliets arbeten med promemorian påtalat detta förhållande. Därtill kommer att lagförslagets tekniska utformning har stora brister och motsägelser.

Förvaltningens slutsats är därför bristerna är så stora att promemorian inte kan läggas till grund för ny lagstiftning. Om nya regler ska införas måste det stå klart vad dessa innebär och dessa konsekvenser för samhällsutvecklingen vara helt klarlagda och beskrivna. Med hänsyn EU-kommissionens kritik av den svenska implementeringen och EU-domstolens tolkning i Weserdomen är dock förändringar av den svenska lagstiftningen nödvändiga. En förnyad utredning låter sig tidsmässigt möjligen inte göras. Om det inte ges tid för en förnyad och fördjupad utredning föreslår miljöförvaltningen därför i detta tjänsteutlåtande en helt annan lösning för hur det svenska regelverket skall anpassa till EUs krav (bilaga 2). Förvaltningen föreslår att den nuvarande systematiken i miljöbalken behålls och att implementeringen inklusive undantaget huvudsakligen genomförs i en ny i 2 kap. 7 b § miljöbalken. Det ger en bättre struktur och gör reglerna enklare att tillämpa även om de

inte ökar möjligheterna till undantag och avvägningar mot andra intressen.

I promemorian föreslås också att vattenmyndigheterna ska ha en skyldighet att tillämpa undantagen i ramdirektivet för vatten. Det handlar om undantagen för senare måluppfyllnad (art. 4.4), lägre miljömål (art. 4.5) och att förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftig modifierad (art. 4.3). Det är en välkomnad förändring, men förslaget är helt okommenterat och det ges ingen beskrivning av vilken betydelse förslaget skulle få i verkligheten.

I författningskommentaren anges också att tillsynsmyndigheter har att ingripa mot verksamheter om det uppdagas att en verksamhet äventyrar möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm eller försämrar vattenmiljön i strid mot en sådan norm. Det framgår inte om detta är något nytt eller om uttalandet egentligen bara pekar på de bestämmelser som redan gäller för tillsynen. Det framgår inte heller om bestämmelsen endast är tillämplig vid nya eller ändrade verksamheter eller om det gäller alla verksamheter. Förvaltningen anser att även detta är en problematisk brist i promemorian som behöver klaras ut. I detta avseende anser förvaltningen att det inte finns stöd i ramdirektivet för vatten eller Weserdomen för att införa en stoppregel som ska tillämpas på befintliga verksamheter.

Sveriges Kommuner och Landsting har utarbetat ett förslag (bilaga 4) till ny reglering av miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen. De nuvarande bestämmelserna skiljer sig från miljöbalken och saknar balken avvägningsregler. Genom Sveriges Kommuner och Landstings förslag bli lagstiftningen i de båda regelverken samordnade. Förvaltningen föreslår att nämnden tillstyrker Sveriges Kommuner och Landstings förslag.

Även i övrigt föreligger stor samstämmighet mellan förvaltningens synpunkter på det promemorian och Sveriges Kommuner och Landstings yttrande över lagförslaget.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har skrivits fram av juristfunktionen vid avdelningen verksamhetsstöd i samråd med avdelningarna miljöanalys och plan- och miljö.

Tjänsteutlåtandet inleds med en bakgrund till departementspromemorian inklusive en kortfattad beskrivning av hur EU:s regler för vatten förts in i den svenska lagstiftningen. I bilaga 3 finns vidare som fördjupningsunderlag en kortfattad beskrivning av hur man fastställer status för en vattenförekomst och därmed hur miljökvalitetsnormer för vatten i praktiken utformas.

Det ska dock understrykas att båda delar är starkt förenklade och kortfattade.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Miljö- och energidepartementets promemoria Vattenmiljö och vattenkraft till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 9 september 2017. En sammanfattning av promemorian finns bilagd tjänsteutlåtandet (bilaga 1). Promemorian i sin helhet finns att tillgå via regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/49f0c3/contentassets/c632594bfb654ac6bd815a788cf62100/promemoria-vattenmiljo-och-vattenkraft.pdf>

Promemorian innehåller ett antal författningsförslag avseende miljöbalken med närbesläktade författningar i syfte att dels genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen från juni 2016, dels förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) i fråga om skyldigheten att säkerställa att rätt vattenstatus kan nås. Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 mars 2018.

Förslagen föranledda av energiöverenskommelsen

Enligt energiöverenskommelsen ska samtliga vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkrafts el förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Detta ska ske genom omprövning på verksamhetsutövarens initiativ. I prövningen ska det finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

För helhetssynen ska det finnas en nationell plan. Planen ska vara vägledande för myndigheternas arbete med prövningarna och för vattenförvaltningen i frågor som rör den nationella helhetssynen. Planen anger vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats.

Som huvudregel får en verksamhet med koppling till vattenkraftsel bedrivas utan att ha moderna miljövillkor till dess det är dags för prövning enligt planen. Efter en enkel anmälan kan verksamheter som inte anses ha tillstånd också vänta med prövning till dess det är dags enligt planen.

För genomförandet av energiöverenskommelsen föreslås genomgripande förändringar i miljöbalken med närbesläktade författningar. Förslagen innebär i korthet att:

- Vattenkraftverken ska ha moderna miljövillkor, med vad avses villkor som inte är äldre än 20 år om inte någonting annat har beslutats.
- Behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av effektiv tillgång till vattenkraftsel ska följa en nationell helhetssyn.
- Vattenkraftsbranschen fullt ska ut finansiera kostnaderna för enskilda verksamhetsutövare (prövningskostnader, kostnader för miljöförbättrande åtgärder, produktionsbortfallskostnader m.m. som den första uppdateringen till moderna miljövillkor enligt den nationella planen medför) genom en branschgemensam fond.
- Båtnadsregeln i 11 kap. 6 § miljöbalken tas bort eftersom den anses utgöra en dubbelreglering.
- Möjligheten att lagligförklara vattenkraftverk och dammar som används eller har använts för uttag av vattenkraft och som har uppförts före miljöbalkens ikraftträdande tas bort.
- Utgångspunkten för prövningens omfattning vid ändring ska vara densamma för vattenverksamhet som för miljöfarlig verksamhet, vilket innebär att det vid ändring av en vattenverksamhet ska tillståndet som huvudregel omfatta hela verksamheten.
- Regeringen bemyndigas att meddela generella föreskrifter för vattenverksamheter som bryter igenom tillståndets rättskraft.

Förslagen föranledda av kommissionens överträdelseförfarande

Genom ramdirektivet för vatten följer en skyldighet att besluta om miljömål (artikel 4.1) som innebär krav på att vattenförekomster av viss storlek ska nå en viss status i fråga om kvalitet och kvantitet inom en viss tid. I Sverige är miljömålen i ramdirektivet för vatten implementerade som miljökvalitetsnormer.

Något om den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten

Av 5 kap. 1 § första stycket miljöbalken följer att miljökvalitetsnormer är föreskrifter för vissa geografiska områden eller hela landet om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt som behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. En miljökvalitetsnorm anger ett tillstånd i miljön, en grad av påverkan eller högsta eller lägsta nivåer av ämnen som ska klaras av eller eftersträvas. En miljökvalitetsnorm uttrycker alltså

hur miljön ska vara beskaffad, inte hur mänsklig verksamhet ska utformas.

Miljökvalitetsnormer infördes i svensk rätt med miljöbalken. Miljökvalitetsnormerna för vatten implementerades genom prop. 2003/04:2. I förslaget gjordes ingen åtskillnad mellan olika typer av miljökvalitetsnormer. Regelverket utsattes bland annat därför för omfattande kritik, bl.a. av miljöbalkskommittén. Regelverket ansågs alltför kategoriskt och träffade den verksamhet som fick en miljökvalitetsnorm att överskridas orimligt hårt.

Miljöbalkens nuvarande utformning i detta avseende tillkom i huvudsak genom prop. 2009/10:184. Därvid infördes den nuvarande avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Huvudregeln enligt första stycket är att krav enligt miljöbalken endast får ställas i den mån de är ekonomiskt rimliga i förhållande till den nytta de medför. I andra stycket anges dock ett undantag för så kallade gränsvärdesnormer⁵, för vilka de krav som behövs för att följa normen ska ställas – även om de är ekonomiskt orimliga. I tredje stycket finns vidare en stoppregel för nya verksamheter som på ett icke obetydligt sätt bidrar till att en gränsvärdesnorm inte kan följas, om inte något av undantagen i bestämmelsen är uppfyllda. Med andra ord gäller en rimlighetsavvägning för alla miljökvalitetsnormer utom gränsvärdesnormer för vilka gäller att alla åtgärder som är tekniskt möjliga ska vidtas även om de är ekonomiskt orimliga och en stoppregel för nya verksamheter finns.

De nya reglerna trädde i kraft 1 september 2010. Inte långt därefter påtalade Naturvårdsverket att kemisk status enligt det så kallade dotterdirektivet⁶ måste vara begränsningsnormer och sålunda klassas som en gränsvärdesnorm. Regeringen löste problemet genom att införa en ny bestämmelse i 4 kap. 8 b § vattenförvaltningsförordningen, där det föreskrevs att kemisk status skulle vara en gränsvärdesnorm.⁷ Den nya regeln trädde ikraft 1 juli 2011.

Miljökvalitetsmålen i ramdirektivet för vatten är sålunda i dagsläget implementerade som två olika miljökvalitetsnormer: Ekologisk status, ekologisk potential och grundvattnets kvantitativa status kategoriseras som ”övriga normer” eller ”EU-normer”, medan kemisk status utgör en gränsvärdesnorm. Normerna har alltså därigenom också olika rättsverkan.

⁵ 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

⁶ Direktiv 2008/105/EG

⁷ Regeringspromemorian En Havs- och vattenmyndighet, M 2010.4848.R, s. 136-137.

I artikel 4.7 ramdirektivet för vatten finns ett undantag för nya verksamheter och åtgärder som medför en annars otillåten försämring av statusen i vattenförekomsten eller riskerar leda till att miljömålet i vattenförekomsten inte kommer att uppnås, givet att en rad förutsättningar och villkor är uppfyllda. Undantaget har i svensk lagstiftning genomförts som en generellt normerande bestämmelse för en specifik vattenförekomst enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen.

Weserdomen

Den 1 juli 2015 meddelade EU-domstolen den så kallade Weserdomen (C 461/13). Genom domen slogs det fast att ett medlemsland inte får meddela tillstånd eller beslut som innebär att statusen för en vattenförekomst försämras eller att möjligheterna att nå god status äventyras. Detta förbud gäller inte enbart för den samlade statusen för en vattenförekomst. Förbudet gäller för varje kvalitetsfaktor för ekologisk status. Genom Weserdomen stod det klart att även ekologisk status måste ges samma bindande rättsverkan som en begränsningsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

Eftersom ekologisk status har klassats som en EU-norm omfattas den i dagsläget av den ordinarie rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Det innebär att ekologisk status inte har givits den bindande rättsverkan som EU-domstolen förutsätter i Weserdomen.

Domen ställde mycket av den svenska tillämpning på ända och en omfattande diskussion fördes i juristkretsar hur de svenska reglerna skulle tillämpas så att myndigheter och domstolar följde EU-domstolens beslut. De allra flesta var helt överens om den svenska lagstiftningen måste anpassas till Weserdomen och därmed i praktiken att vattendirektivet bättre skulle tas in i den svenska lagstiftningen. Hur detta skulle ske rådde det emellertid olika uppfattningar om.

Kommissionens överträdelseärende

Därtill kommer att EU-kommissionen inledde ett överträdelseärende⁸ redan 2007 mot Sverige för fördragsbrott eftersom kommission ansåg att ramdirektivet för vatten inte i tillräcklig omfattning förts in i den svenska lagstiftningen. Därefter har omfattande diskussioner förts mellan regeringskansliet och kommissionen. Kommissionen har återkommit med ytterligare underrättelser där kritiken preciserats. Det gäller dels den svenska

lagstiftningen som inte anses tillräckligt bindande, men även antalet vattenförekomster (som de ca 27 000 svenska vattenförekomsterna inte vore tillräckliga) och övervakningen av statusen i vattenförekomsterna.

Det finns många anledningar till att den svenska regleringen skett så att säga stegvis och inte alltid genomtänkt. En viktig orsak är nog vattendirektivet i sig självt. Uppdelningen mellan miljömål och miljökvalitetsnormer har gett intryck av att endast de senare har haft rättsligt bindande verkan och någon genomgripande analys av effekterna av direktivens rättsregler har inte skett. Genom Weserdomen står det numera klart att någon väsentlig skillnad mellan miljömål och miljökvalitetsnormer inte föreligger.

Promemorians förslag

Den nu föreliggande promemorian är Miljö- och energidepartementets förslag till lösning på såväl Weserdomen som att tillgodose EU-kommissionens kritik. Förslaget kommer – som framgår av det följande – inte att stå oemotsagt och alltså kvarstår betydande tolkningsproblem eftersom konsekvenserna av förslaget i väsentliga delar inte har beskrivits.

I promemorian förslås nya bestämmelser i 5 kap. 3 § andra och tredje styckena miljöbalken. Bestämmelserna förtydligar att en kommun eller myndighet är skyldig att ställa de krav som krävs för att en miljökvalitetsnorm på vattenområdet inte ska försämrats eller äventyras, samt att verksamheter eller åtgärder som innebär att en sådan norm äventyras eller försämrats inte ska tillåtas. I 2 kap. 7 § miljöbalken kopplas bestämmelserna till undantaget från rimlighetsavvägningen i andra stycket och stoppregeln i tredje stycket.

Vidare införs ett nytt bemyndigande i 5 kap. 3 a § miljöbalken som medger regeringen att meddela undantag från bestämmelsen i 5 kap. 3 § andra stycket. Undantaget utgörs av en förändrad implementering av artikel 4.7 ramdirektivet för vatten i 4 kap. 11-14 §§ vattenförvaltningsförordningen. Förändringarna innebär i korthet att undantaget blir tillämpligt för kommuner och myndigheter (domstolar är också myndigheter) i den enskilda prövningen. Genom en förändring av 19 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken införs vidare en möjlighet för vattenmyndigheterna att överpröva kommunala beslut att tillämpa undantagen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Huvuddelen av den remitterade promemorian rör genomförandet av de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen. Förslagen innebär genomgripande förändringar av miljöbalken och

närbesläktad lagstiftning avseende nya och ändrade villkor för vattenverksamheter med koppling till produktionen av vattenkraftsel. Förvaltningen bedömer inte att dessa förslag kommer att få några konsekvenser för nämndens tillsynsområden eller de verksamheter som i dagsläget finns inom staden och avstår därför från att lämna något remissvar i detta avseende.

Däremot har förslagen som rör implementeringen av ramdirektivet för vatten och tillämpningen av miljökvalitetsnormerna för vatten stor betydelse för Stockholms stad. På grund av stadens lokalisering på öar i och omkring olika vattenförekomster påverkar och påverkas i princip allt som sker inom staden av dessa normer. Det gäller infrastrukturprojekt, nya detaljplaner och bygglov m.m.

Inom staden finns i dagsläget 21 ytvattenförekomster, varav fem klarar miljökvalitetsnormen god ekologisk status och tre klarar miljökvalitetsnormen god kemisk status. Merparten av stadens vattenförekomster är kraftigt påverkade av århundraden av verksamheter, bland genom fysiska modifieringar som kulveteringar och kajer. Trots det är ingen av vattenförekomsterna klassade som kraftigt modifierade vattenförekomster,⁹ eller behäftade med undantag som medger mer rimligt avvägda mål (miljökvalitetsnormer).¹⁰ Inom staden pågår ett aktivt arbete med att klara de miljökvalitetsnormer som gäller för stadens vattenförekomster. Bland annat arbetar staden med att ta fram lokala åtgärdsprogram för varje vattenförekomst. De lokala åtgärdsprogrammen skall visa hur god ekologisk och kemisk status skall kunna nås i varje enskild vattenförekomst.

Ramdirektivet för vatten och hur direktivet genomförs i svensk lagstiftning är därmed av omedelbar betydelse för urbana vattennära områden som Stockholms stad. Rätt implementerat kan det utgöra ett viktigt verktyg för stadens pågående vattenarbete. Fel implementerat kan det innebära en oövervinnelig bromskloss för stadens hållbara utveckling.

Förvaltningen väljer därför att avgränsa sitt remissvar till de förslag som avser förtydligandet av det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten och miljökvalitetsnormerna för vatten.¹¹

Förvaltningens allmänna synpunkter

Förvaltningen välkomnar översynen av implementeringen av ramdirektivet för vatten och ambitionen att förtydliga tillämpningen av miljökvalitetsnormerna för vatten i denna kontext. Stockholms

⁹ 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

¹⁰ 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

¹¹ Avsnitt 10.14 promemorian.

stad har vid flera tidigare tillfällen kritiserat den svenska implementeringen och därvid efterlyst en ordentlig översyn eftersom det bland annat har saknats en tillräcklig analys av implementeringens rättsliga innebörd och därmed faktiska konsekvenser.

Det har under en längre tid stått klart att den svenska implementeringen har varit felaktig i en rad hänseenden (i synnerhet den felaktiga implementeringen av undantagsbestämmelsen i art. 4.7 ramdirektivet för vatten, vilket gjorde den i praktiken omöjlig att tillämpa). Kommissionens överträdelseförfarande mot Sverige påbörjades redan år 2007.

Det är också uppenbart att Weserdomen kommer att få stora konsekvenser för den svenska rättstillämpningen avseende miljökvalitetsnormer för vatten. Utöver att domen slår fast att miljömålen i art. 4.1 ramdirektivet för vatten (dvs. de svenska miljökvalitetsnormerna för vatten) ska vara bindande i en enskild prövning och att nya verksamheter eller åtgärder som kan orsaka en försämring eller äventyra miljömålets uppfyllnad inte får tillåtas,¹² ges dessutom en mycket strikt definition av vad som utgör en försämring i direktivets mening.¹³

En fullständig översyn av systemet med miljökvalitetsnormer behövs

Förvaltningen är djupt besviken över att översynen av direktivet har dröjt in i det sista och inte har föregåtts av en ordentlig utredning eller konsekvensanalys. Miljömålsberedningen föreslog redan 2014 att en sådan genomgång skulle ske,¹⁴ men kravet avfärdades som obehövligt av samtliga ordföranden i vattendelegationerna. Det blev också regeringens linje.

Systemet med miljökvalitetsnormer har genom åren genomgått en rad förändringar, från att ha varit en ostrukturerad beskrivning av vad en miljökvalitetsnorm kan vara,¹⁵ till en uppdelning på fyra olika kategorier av normer,¹⁶ till en åtskillnad mellan de olika normernas rättsverkan.¹⁷ De stundtals tvära systematiska förändringarna har medfört att kategoriseringen av olika normer har fått en avgörande betydelse för deras rättsverkan, vilket inte alltid

¹² C-461/13, p. 50.

¹³ Så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet försämrats med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet, eller varje försämring av en kvalitetsfaktor som redan befinner sig i den lägsta klassen; C-461/13, p. 69.

¹⁴ SOU 2014:50, s. 302 f.

¹⁵ Prop. 1997/98:45.

¹⁶ Prop. 2003/04:2.

¹⁷ Prop. 2009/10:184.

har funnits med i beräkningen när kategoriseringen först gjordes. Kritiska anmärkningar har också tidigare riktats mot systemet,¹⁸ vilka bara delvis har adresserats.

Förvaltningen anser att dagens system med miljökvalitetsnormer behöver en fullständig översyn och genomgripande reformering för att göra systemet mer förutsägbart och lättare att tillämpa. Det gäller särskilt miljökvalitetsnormernas betydelse för infrastruktur- och bostadsbyggandet. Behovet av en sådan reform förefaller uppenbart inte minst mot bakgrund av de problem som systemet har medfört för den svenska implementeringen av miljömålen i art. 4.1 ramdirektivet för vatten. Det hade också varit ett ypperligt tillfälle att genomföra en sådan översyn i samband med föreliggande omtag kring implementeringen av ramdirektivet på vatten.

Förvaltningen beklagar att så inte gjordes och är medveten om att den nu knappa tidsramen i förhållande till det pågående överträdelseförfarandet inte medger att det låter sig göras inom ramen för promemorians förslag. Förvaltningen vill dock ändå i sammanhanget understryka att detta arbete alltså är angeläget och bör påbörjas snarast.

En ordentlig konsekvensanalys saknas

Förvaltningen anser att slutsatserna i promemorians konsekvensanalys speglar en oroväckande okunskap eller ovilja att se de effekter som förslagen i promemorian riskerar att få för den svenska rättstillämpningen.

I promemorian anges bland annat att:

”Ett [...] bindande krav kommer troligen inte att medföra att tillstånd vägras i någon större utsträckning än vad som är fallet idag.”¹⁹

och att

”Föreslagna ändringar bedöms [...] inte ha någon påverkan på förutsättningarna för etablering av ny- och ändrad verksamhet.”²⁰

Slutsatserna är förvisso korrekta i förhållande till det rättsläge som råder efter Weserdomen, men de bortser därvid från att domen också ändrade det svenska rättsläget radikalt.²¹ Förslagen i sig

¹⁸ Se exempelvis miljöbalkskommittén slutbetänkande SOU 2005:59 och miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2014:50.

¹⁹ Promemorian, s. 144.

²⁰ Promemorian, s. 163.

²¹ Se bl.a. *Gabriel Michanek*, Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämrats eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras – analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13, Expertkommentar i JP Infonet (2015-

innebär att till skillnad från idag ska samtliga miljökvalitetsnormer för vatten (och inte bara kemisk status) ges en i lag bindande verkan. En analys av konsekvenserna av denna förändring saknas i promemorian.

Likaså förefaller promemorian överskatta de positiva effekterna av ett korrekt genomförande av undantagsbestämmelsen i art. 4.7 ramdirektivet för vatten.²² Även om förvaltningen välkomnar att undantaget görs tillämpligt i enskilda prövningar är förutsättningarna för att kunna tillämpa undantaget så högt ställda att staden inte bedömer det sannolikt att undantaget alls kommer att kunna tillämpas för att avhjälpa det ökade antalet intressekonflikter som staden kan förutse uppkomma i och med promemorians förslag.

Från Stockholms stads perspektiv, med hänsyn till de förutsättningar som beskrivits strax ovan, finns det till exempel en allvarlig risk att en skärpning av miljökvalitetsnormerna för vattens genomslag i den enskilda prövningen kan försvåra, fördyra eller rent av förhindra såväl stadens mål att bygga 140 000 nya bostäder som samhällsviktig infrastruktur (tunnelbana, Stockholms framtida avloppslösning, nya vägar m.m.).

Förvaltningen kan bara beklaga att denna typ av konsekvenser har förbisetts i promemorian och att någon vägledning kring hur dylika intressekonflikter ska hanteras i det nya rättsläget inte står att finna. Det är desto mer beklagligt som miljöförvaltningen underhand till regeringskansliet framfört dessa ståndpunkter och reglernas betydelse för bostadsbyggandet m.m.

Ramdirektivet för vatten måste balanseras

Förvaltningen anser att ramdirektivet för vatten i sin nuvarande utformning och med den tolkning som följer av Weserdomen medför allt för långtgående konsekvenser. Direktivet lämnar i princip inte något utrymme för legitima intresseavvägningar och det enda undantaget som medges för tillkommande verksamheter eller åtgärder (art. 4.7) förutsätter antingen att vattenförekomsten redan har hög status, eller att det handlar om fysiska förändringar. Alla övriga åtgärder som inte faller in under någon av dessa kategorier – oavsett om de är av betydande samhällsvikt eller ej – är otillåtna om de medför en försämring av statusen i Weserdomens mening eller äventyrar möjligheten att nå miljömålen.

11-23) och *Christina Olsen Lundh*, Norm är Norm – om flytande normprövning och implementering av ramdirektivet för vatten, artikel i Nordisk Miljörättslig Tidskrift (2016:3). Jfr. även MÖD:s domskäl (s. 32) i mål M 4160-15 av den 18 oktober 2016.

²² Promemorian, s. 163.

Det är självklart så, att Sveriges möjligheter att inför egna regler för vattenarbetet endast kan ske inom ramen för ramdirektivet för vatten med dotterdirektiv. Dessa innebär betydande begränsningar i möjligheten att göra avvägningar mot andra väsentliga samhällsintressen. Det behövs en ny definition av hållbar vattenförvaltning som är anpassad till urbana miljöer. EU har redan påbörjat ett sådant arbete och inom ramen för UrbanWaterAgenda 2030 deltar förvaltningen i arbetet. Under år 2019 kommer en planerad översyn av direktivet att äga rum på EU-nivå. En systematisk genomgång av de svenska reglerna och dess konsekvenser för samhällsutvecklingen skulle innebära att Sverige skulle stå starkare inför denna process.

Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav (avsnitt 10.14)

Förvaltningen övergår nu till att lämna synpunkter på promemorians konkreta förslag avseende förtydligandet av den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten i ljuset av kommissionens överträdelseförfarande. Synpunkterna följer samma struktur som i promemorian och inleds med ett återgivande av promemorians förslag som åtföljs av förvaltningens synpunkter.

Förvaltningen delar uppfattningen att miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen i nuvarande lydelse inte i tillräcklig grad uppfyller kraven i ramdirektivet för vatten. Det handlar i detta avseende om att miljömålen i art. 4.1 i vattendirektivet inte har gjorts bindande på så sätt som förutsatts i direktivet. Det har i den tidigare svenska tolkningen gjorts åtskillnad mellan miljömål och miljö kvalitetsnormer (som införts genom dotterdirektivet). Genom Weserdomen har uppenbarats att någon avgörande skillnad mellan begreppen uppenbarligen inte föreligger. Dessutom har kommissionen kritiserat att art. 4.7 inte har implementerats så att undantaget är tillämpligt i enskilda provningar. Det är därför nödvändigt att justera implementeringen av artiklarna i dessa delar.

Förvaltningen delar emellertid inte promemorians förslag och anser att konsekvenserna av förslaget och vilka avvägningmöjligheter mellan olika intressen som ska tillåtas är undermåligt beskrivna och analyserade. Förslagen är vidare lagtekniskt bristfälligt utformade och avviker därtill från miljöbalkens nuvarande och inarbetade systematik. Den föreslagna implementeringen riskerar att i onödan förhindra, eller i vart fall försvåra, nödvändig samhällsutveckling, t.ex. bostäder och samhällsviktig infrastruktur, såsom avloppsreningsverk.

Av de skäl som utvecklas i förvaltningens synpunkter under respektive underrubrik avstyrker därför förvaltningen bestämt de

författningsförändringar som föreslås i promemorian avseende den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten. I slutet av detta tjänsteutlåtande återfinns och motiveras förvaltningens alternativa författningsförslag (förslaget finns även redovisat separat i bilaga 2).

Promemorians författningsförslag

Nedan återges de relevanta författningsförslag som lämnas i promemorian avseende förtydligandet av den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten.

Förtydligandet av implementeringen av art. 4.1 ramdirektivet för vatten genomförs huvudsakligen genom att det införs två nya stycken (två och tre) i 5 kap. 3 § miljöbalken, enligt följande

Miljöbalken

5 kap.

3 §

Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs.

En myndighet eller kommun får inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med ett försämringsförbud i en sådan norm.

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som säkerställer att verksamheten bedrivs så att ett sådant äventyr eller en sådan försämring inte uppkommer.

Det föreslås även ett mindre tillägg i 2 kap. 7 § miljöbalken, med innebörden att undantaget från rimlighetsavvägningen i andra stycket och stoppregeln i tredje stycket ska tillämpas för att följa 5 kap. 3 § andra och tredje styckena. Den föreslagna regleringen innebär vidare att undantagen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken i praktiken inte längre blir tillämpliga. Istället är det uteslutande ramdirektivets undantag i art. 4.7 som ska tillämpas i den enskilda prövningen. Det innebär en skärpning jämfört med nuvarande rättsläge.

Den förnyade implementeringen av art. 4.7 ramdirektivet för vatten föreslås genomföras genom 4 kap. 11-14 §§ vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelserna är formulerade

som ett undantag från det nya andra stycket i 5 kap. 3 § miljöbalken enligt följande. Förslagen innebär en mycket avgörande nyhet genom att de tidigare bestämmelserna endast var normerande för Vattenmyndigheternas arbete. De nya reglerna ska tillämpas av domstolar, andra myndigheter och kommuner.

Vattenförvaltningsförordningen

4 kap.

11 §

Trots 5 kap. 3 § andra stycket miljöbalken får en myndighet eller kommun tillåta en verksamhet eller åtgärd som

- 1. ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, eller*
- 2. medför en risk att en ytvattenförekomsts kvalitet försämras från hög status till god status, och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet.*

12 §

En verksamhet eller åtgärd får tillåtas enligt 11 § endast om

- 1. verksamheten eller åtgärden*
 - a) behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller*
 - b) innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §,*
- 2. det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är betydligt bättre för miljön, och*
- 3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.*

13 §

Den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt 11 § ska

- 1. ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och*
- 2. om verksamheten eller åtgärden tillåts, underrätta vattenmyndigheten om detta.*

14 §

När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § 1 miljöbalken eller underrättats om att

en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 11 §, ska vattenmyndigheten fatta de beslut för förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillåtandet föranleder.

Undantagsbestämmelsen föreslås bli införd i vattenförvaltningsförordningen genom ett nytt bemyndigande i 5 kap. 3 a § miljöbalken. Vidare införs genom förändringar av 19 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken en möjlighet för vattenmyndigheterna att överpröva kommunala beslut att tillämpa undantag meddelade med stöd av bestämmelsen.

Miljöbalken
19 kap.

Statlig kontroll av kommuners beslut
3 a §

Om en kommun *tillåter en verksamhet eller åtgärd enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 3 a §* eller ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, ska kommunen *skicka* beslutet till länsstyrelsen.

Beslut enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 3 a § ska skickas till den länsstyrelse som är vattenmyndighet.

3 b §

Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut *som avses i 3 a §*, om det finns skäl att anta att

1. det inte finns förutsättningar för *tillåtandet eller dispensen*, eller
2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i *frågan om tillåtande eller dispens*.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte.

Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Länsstyrelsen ska upphäva *kommunens beslut*, om det inte finns förutsättningar för *tillåtandet eller dispensen*.

Avslutningsvis föreslås även en skyldighet för vattenmyndigheterna att tillämpa undantagsbestämmelserna i ramdirektivet för vatten avseende senare måluppfyllnad (art. 4.4), lägre miljömål (art. 4.5) och att förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftig modifierad (art. 4.3.). Förändringen görs i vattenförvaltningsförordningen genom att ordet ”får” ersätts med

”ska” i 4 kap. 3 § (kraftigt modifierade/konstgjorda vatten), 9 § (senare måluppfyllnad) och 10 § (lägre miljömål).

10.14.1 Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet

Promemorians förslag

Promemorian föreslår att en myndighet eller kommun inte ska få tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sådant sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med en sådan norm. Regeringen ska vidare få meddela föreskrifter om undantag i fråga om att tillåta nya modifieringar i en vattenförekomsts fysiska karakteristika eller en förändring hos en grundvattenförekomst, eller i fall där en förändring från hög till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

Förvaltningens synpunkter på promemorians förslag

Förvaltningen delar av följande anledningar inte promemorians förslag.

- Förslagen är otydliga med vad som gäller för tillsynen
- Förslagen är bristfälligt utformade vad gäller det så kallade äventyrandeförbudet
- Den rättsliga systematiken är ologisk
- Undantagsbestämmelserna är otydliga

Förslaget är otydligt med vad som gäller för tillsynen

I promemorian anges att det föreslagna förbudet i 5 kap. 3 § andra stycket miljöbalken mot nya verksamheter eller åtgärder som försämrar statusen eller äventyrar möjligheten att nå god status ska gälla oavsett om åtgärden eller den nya verksamheten eller ändringen prövas efter en ansökan om tillstånd eller efter en anmälan eller om den upptäcks inom ramen för tillsyn.²³ I kommentaren till bestämmelsen anges att

”Oavsett om den nya verksamheten eller ändringen prövas efter en ansökan om tillstånd eller efter en anmälan eller om den upptäcks inom ramen för tillsyn, krävs att den ansvariga myndigheten eller kommunen vidtar de åtgärder som behövs för att verksamheten eller åtgärden inte äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser

vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med ett försämringsförbud till följd av sådan norm. [...] Inom ramen för handläggningen av ett anmälningsärende eller om verksamheten eller åtgärden upptäcks vid tillsyn handlar det om att förelägga om tillräckligt långtgående försiktighetsmått, förelägga om att söka tillstånd eller vid behov besluta om nödvändiga begränsningar eller förbud med stöd av 26 kap. 9 §.”²⁴

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att det är otydligt hur bestämmelsen ska användas inom ramen för tillsynen. Det är framförallt otydligt om bestämmelsen syftar till att innebära någon förändring jämfört med vad som idag redan gäller för tillsynen.

Bestämmelsen i den föreslagna 5 kap. 3 § andra och tredje styckena miljöbalken är till sin ordalydelse endast tillämpbar på nya eller ändrade verksamheter och åtgärder. I Weserdomen uttalas vidare endast en skyldighet för medlemsstaterna att inte meddela tillstånd till nya verksamheter som strider mot ramdirektivet för vatten.²⁵ Vad som gäller befintliga verksamheter berörs inte i domen.

Befintliga verksamheter och verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga måste sålunda falla utanför förbudsbestämmelsen i 5 kap. 3 § andra stycket miljöbalken. Om dessa upptäcks inom ramen för tillsynen kan de ju inte anses utgöra en sådan ny verksamhet eller åtgärd som enligt ramdirektivet för vatten och Weserdomen ska förbjudas. De kan inte heller träffas av bestämmelsen i 5 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken eftersom den endast är tillämplig vid prövning av nya tillstånd och omprövning av tillstånd.

Om syftet med uttalandena i promemorian är att utvidga förbudsbestämmelsen till att även inbegripa tillsynsärenden vill förvaltningen understryka att det är en tolkning som saknar stöd i såväl ramdirektivet för vatten som Weserdomen. Det utgör sålunda en överimplementering av direktivet som kommer att få stora konsekvenser för framförallt små befintliga verksamheter.

Om syftet inte är att bestämmelsen även ska ges genomslagskraft inom ramen för tillsynen, är det svårt att se vilken räckvidd bestämmelsen är avsedd att få. Är det bara otillåtna ändringar av

²⁴ A.a. s. 168.

²⁵ Domen p. 50-51.

befintliga verksamheter som avses, och i så fall för vilka verksamheter?

Oavsett syftet med bestämmelsen är det minst sagt behövligt med ett förtydligande vilken genomslagskraft miljö kvalitetsnormerna för vatten ska ges inom tillsynen och hur dessa ska tillämpas på befintliga verksamheter.

Äventyrandeförbudet

Kommissionens kritik avseende införlivandet av artikel 4.1 handlar främst om att andra miljömål än de som implementerats som gränsvärdesnormer inte har fått en bindande verkan för prövningsmyndigheter. Inom kontexten vattenkraftsutbyggnad konstaterar kommissionen att det inte är möjligt för domstolarna att ta hänsyn till målen i artikel 4.1 i samband med uppdatering av tillstånd för vattenkraftsutbyggnad och eller drift eftersom dessa värden inte behandlas som gränsvärden. Enligt kommissionen innebär ett korrekt införlivande av artikel 4.1 att miljömålen bör behandlas på ett liknande sätt som gränsvärden i svensk lagstiftning. Kommissionen anser att det svenska genomförandet inte under alla omständigheter säkerställer att försämrings förhindras och att god status kommer att uppnås, eller åtminstone inte äventyras.²⁶

Utgångspunkten för att tillmötesgå kommissionens kritik av implementering av miljömålen i art. 4.1 ramdirektivet för vatten är alltså att dessa måste knytas till en materiell regel i svensk rätt som ger dem en bindande verkan. Kommissionen har inte efterlyst något förtydligande av den svenska implementeringen avseende innehållet i normerna, det vill säga att de så kallade försämrings- och äventyrandeförbuden måste explicit anges i lagtext. Författningsförslagets formulering och den tudelade uppdelningen mellan äventyrandeförbudet och försämringsförbudet förefaller istället vara hämtad från Weserdomens domskäl i kontexten vilket genomslag ramdirektivets miljömål ska få i den enskilda prövningen.

Förvaltningen är förvisso av uppfattningen att det finns ett indirekt äventyrandeförbud i ramdirektivet för vatten, med den innebörd som givits i Weserdomen. Förvaltningen menar dock att detta inte är någon nyhet utan att det alltid har funnits som en konsekvens av att en viss status ska nås vid en viss tidpunkt i varje vattenförekomst.²⁷ Med andra ord kan inte åtgärder eller

²⁶ Överträdelse nr. 2007/2239, s. 18.

²⁷ Jfr. 4 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen. Se också SOU 2005:59, s. 84 och 85 samt prop. 2009/10:184, s. 42, där det uttryckligen framgår att

verksamheter som medför att en miljö kvalitetsnorm inte kan nås i en vattenförekomst vara förenliga med normen. Det som istället är en nyhet i och med Weserdomen är vilken bindande verkan denna skyldighet att inte äventyra måluppfyllnaden ska ges. Mot denna bakgrund instämmer förvaltningen i att det kan finnas en pedagogisk poäng i att i klartext uttrycka att det finns ett förbud mot att vidta åtgärder som kan medföra att miljö kvalitetsnormen inte följs.

Förvaltningen vänder sig dock mot det förslag som lämnas i promemorian eftersom det till sin utformning är svårtillgängligt och introducerar nya begrepp och rekvisit (till exempel ”äventyr”) som inte förklaras eller motiveras närmare. Det bör i detta sammanhang särskilt understrykas att det inte, varken i Weserdomen, Kommissionens formella underrättelse eller promemorian, framgår vad det så kallade äventyrandeförbudet, så som det är uttryckt i promemorians författningsförslag, konkret ska ges för innebörd i en enskild prövning. Den lilla vägledning som ges i författningskommentaren till bestämmelsen,²⁸ förefaller snarare vara en illa förklädd kritik av ett uppmärksammat MÖD-avgörande²⁹.

Förvaltningen förordar därför istället att det så kallade äventyrandeförbudet genomförs genom att klargöra att miljö kvalitetsnormerna ges en bindande verkan på samma sätt som gränsvärdesnormer (dvs. ”ska följas”) samt att art. 4.7 ramdirektivet för vatten genomförs som en kombinerad stoppregel och undantagsbestämmelse, varigenom det med artikelns terminologi framgår att förändringar genom nya verksamheter eller åtgärder som medför att god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås inte får tillåtas.

Förslaget avviker från miljöbalkens systematik

Den lagstiftningsteknik som tillämpas avseende miljö kvalitetsnormer är att regeringen i 5 kap. 1 § miljöbalken bemyndigats meddela de föreskrifter som behövs i fråga om kvaliteten på miljön. Det har bland annat motiverats av att

ramdirektivet för vatten innehåller två olika men lika bindande skyldigheter: Kravet på ickeförsämring och kravet att nå viss status vid viss tid.

²⁸ Promemorian, s. 168-169.

²⁹ Jfr. MÖD dom den 15 september 2016 i mål nr. M 6574-den 15 september 2016 (Näckån); med hänsyn till att domen är överklagad kan lämpligheten i den föreslagna författningskommentaren med beaktande av 11 kap. 3 § regeringsformen minst sagt ifrågasättas. Den frågan faller emellertid utanför föremålet för detta remissyttrande.

bestämmelserna om miljö kvalitet i direktiven ofta har en sådan detaljeringsgrad att de är olämpliga att genomföra i lag.³⁰

Av det sagda följer att 5 kap. miljöbalken hittills endast reglerar utformningen av normerna, ansvarsfördelning när det gäller tillämpning av normerna och när och hur ett åtgärdsprogram för att följa en norm ska upprättas. Normernas konkreta och enskilda innehåll framgår istället av respektive förordning (eller bestämmelser meddelade med stöd av respektive förordning) och deras genomslag vid enskilda provningar sker inom ramen för provningen mot hänsynsreglerna och rimlighetsavvägningen i 2 kap. miljöbalken, enligt balkens gängse systematik.

Det är mot denna bakgrund oklart hur 5 kap. 3 § andra och tredje styckena är tänkta att tillämpas i praktiken. De är till sina ordalydelser formulerade som konkreta bestämmelser som mycket väl skulle kunna förstås som avsedda att självständigt tillämpas i det enskilda fallet. Det skulle i så fall innebära att även materiella bestämmelser införs i 5 kap. miljöbalken. Samtidigt kopplas de till undantaget från rimlighetsavvägningen i andra stycket och stoppregeln i tredje stycket 2 kap. 7 § miljöbalken. Av beskrivningen i promemorian framgår vidare att placeringen i 5 kap. är vald eftersom det handlar om ”miljö kvalitetsnormer och deras tillämpning”. Mot denna bakgrund framstår bestämmelserna istället snarare som ett förtydligande av vissa miljö kvalitetsnormers innehåll direkt i 5 kap. miljöbalken i kombination med en mycket detaljerad tillämpningsanvisning avseende sådana normer till myndigheter och kommuner. I så fall regleras normernas genomslag i den enskilda provningen alltså genom bestämmelserna i framförallt 2 kap. miljöbalken, medan normernas innehåll får hämtas parallellt från bestämmelser i både 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen.

Otydligheten kring hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas gör att förvaltningen ser stora risker med förslaget i sin nuvarande form.

Förvaltningen är därför bestämt av uppfattningen att systematiken i 5 kap. inte bör förändras för genomförandet av en enskild norm. Det betyder att de materiella reglerna för miljö kvalitetsnormernas genomförande i enskilda provningar fortsatt bör regleras genom främst 2 kap. miljöbalken och att de enskilda normernas närmare innebörd bör meddelas i förordningstext med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 1 § miljöbalken. Av denna anledning är

sålunda de föreslagna andra och tredje styckena i 5 kap. 3 § miljöbalken systematiskt olämpliga.

Vad gäller de kritiska anmärkningar som kommissionen riktar mot 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken, vilket skulle kunna vara en förklaring till att bestämmelsen har placerats i 5 kap., kan följande anmärkas. Kommissionen kritik handlar om att de strängare kraven för gränsvärdesnormer bara gäller om det finns ett åtgärdsprogram för normen och om verksamheten på ett icke obetydligt sätt bidrar till att normen inte följs. Vidare är kommissionen kritisk mot att ett tillstånd inte kan återkallas med hänvisning till miljökvalitetsnormer.³¹ Kritiken kan emellertid inte tolkas som krav på konkreta åtgärder. Det bör även i sammanhanget anmärkas att synpunkterna inte heller adresseras genom promemorians förslag eftersom 5 kap. 3 § knyts till just dessa bestämmelser i 2 kap. 7 §, varmed såväl kravet på åtgärdsprogram som betydenhet i andra och tredje styckena kvarstår. Oaktat det kan kommissionens kritik också relativt enkelt bemötas eftersom det alltid kommer att finnas ett åtgärdsprogram för en norm som inte följs,³² och en verksamhet som i sig medför en otillåten försämring av status eller hinder mot måluppfyllnad aldrig kan betraktas som obetydlig. Det finns sålunda ingenting i denna del som särskilt motiverar att bestämmelsen ska regleras utanför 2 kap. miljöbalken.

Implementeringen av undantagsbestämmelsen i art. 4.7 ramdirektivet för vatten är otydlig

Förvaltningen välkomnar att undantagsbestämmelsen för nya samhällsviktiga verksamheter genom förslaget blir tillämplbart i enskilda provningar. Det bör dock upprepas att undantaget har en mycket begränsad räckvidd. De situationer där undantaget kommer att kunna tillämpas i praktiken lär därför vara tämligen lättträknade.

Den föreslagna implementeringen av art. 4.7 ramdirektivet för vatten är dock något förbryllande.

Artikeln delas i förslaget upp på två olika bestämmelser (4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen) och för tillämpningen av undantaget tillfogas ytterligare två nya bestämmelser (4 kap. 13 och 14 §§ vattenförvaltningsförordningen). Förvaltningen kan förstå ansatsen att göra textmassan i artikeln mer lättillgänglig genom att dela upp rekvisiten på två olika bestämmelser. Den reella effekten

³¹ Överträdelse nr. 2007/2239, s. 18

³² Jfr. 5 kap. 4 § miljöbalken.

av förslaget är dock det motsatta eftersom bestämmelserna är så tätt sammanlänkade att de inte går att läsa oberoende av varandra. Promemorian innehåller ingen författningskommentar till de föreslagna förändringarna i Vattenförvaltningsförordningen. Det är därför svårt att förstå vad som avses och varför man valt den föreslagna utformningen.

Bestämmelsernas ordalydelse avviker också på en avgörande punkt från ordalydelsen i artikel 4.7 ramdirektivet för vatten. I promemorians förslag har artikelns hänvisning till ”god grundvattenstatus, god ekologisk status eller god ekologisk potential” utelämnats i 4 kap. 11 § 1 vattenförvaltningsförordningen. Det är av den anledningen möjligt att felaktigt få uppfattningen att undantagsbestämmelsen skulle vara tillämplig även på kemisk status, vilket alltså ramdirektivet för vatten inte tillåter. Trots att rekvisiten i 4 kap. 11 § 1 och 2 vattenförvaltningsförordningen förvisso är formulerade på ett sådant sätt att de i praktiken svårligen kan tillämpas på kemisk status talar tydlighetsskäl för att författningstexten bör vara klar med vilka miljökvalitetsnormer som omfattas av undantagets tillämpningsområde. Lagstiftningen på detta område är nog så svårtillgänglig att det knappast går att vara för tydlig i detta avseende.

Avseende undantagets placering anser förvaltningen att den bör flyttas från vattenförvaltningsförordningen till 2 kap. miljöbalken för ökad tydlighet. Förslaget utvecklas nedan i samband med förvaltningens alternativa författningsförslag.

10.14.2 Omprövade och förnyade tillstånd

Promemorians förslag

Promemorian föreslår att vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att säkerställa att verksamheten bedrivs så att den inte äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet eller kvantitet och inte heller riskerar orsaka en otillåten försämring av vattnets status.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ifrågasätter i sig behovet av den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

Bestämmelsen förefaller vara ett svar på kommissionens kritik mot att många vattenkraftsanläggningar har tillstånd som har utfärdats

tidigare och för vilka den svenska lagstiftningen inte möjliggör omprövning.³³

Enligt promemorian behövs bestämmelsen för att förtydliga 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken, vari det framgår att en tillståndsmyndighet får ompröva en verksamhet om den med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs.

Kommissionens kritik ska emellertid enligt förvaltningens mening inte tolkas som avseende omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken, utan i bestämmelsen om lagakraftvunna tillstånds rättskraft i 24 kap. 5 § femte stycket miljöbalken. I promemorians förslag ligger också en ny omprövningsbestämmelse (26 kap. 10 § miljöbalken) som innebär att för vattenkraftsverksamheter som behöver moderna miljövillkor får meddelas villkor som allvarligt försvårar bedrivande av verksamheten, under förutsättning att det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges EU-medlemskap. Därmed är problemet med kommissionens kritik av hindren mot omprövningsvillkor redan adresserat, givet att miljökvalitetsnormerna ges en bindande verkan för omprövningsmyndigheten.

Mot den bakgrunden är det alltså svårt att se vilken egentlig funktion som föreslagna 5 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken fyller.

10.14.3 Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider mot ramdirektivets krav

Promemorians förslag

Promemorian föreslår att rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken inte får resultera i lägre ställd kravnivå än vad som följer av 5 kap. 3 § miljöbalken, dvs. får inte medföra att verksamheten tillåts bedrivas så att den äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet eller kvantitet eller riskerar orsaka en otillåten försämring av ett vattens status.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer att förändringar i tillämpningen av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken är av central betydelse för att bemöta kommissionens kritik. Som förvaltningen redan utvecklat framstår det dock som oklart på vilket sätt promemorians förslag till 5 kap. 3 § andra och tredje styckena är tänkta att tillämpas i förhållande till 2 kap. 7 § miljöbalken.

Förslaget avviker från miljöbalkens systematik och kommer att leda till att bestämmelserna blir otydliga och svåra att tillämpa.

Dessutom är förslaget till utformning av 2 kap. 7 § tredje stycket förvirrande vad gäller undantagens förhållande till kemisk status (som enligt promemorians förslag alltså kommer att vara en gränsvärdesnorm och därmed träffas av bestämmelsen). Förslaget innebär att regeln egentligen föreskriver följande: Om man inte kan följa en miljökvalitetsnorm för vatten som är en gränsvärdesnorm får man göra undantag så länge man kan följa miljökvalitetsnormen för vatten. Det blir en mycket förvirrande och motsägelsefull reglering. I praktiken innebär det att endast undantagsbestämmelsen i art. 4.7 ramdirektivet för vatten är möjligt att tillämpa i enskilda fall. Det hade därför varit en bättre lösning att skriva det rakt ut.

Förvaltningen anser förtydligandet av implementeringen av art. 4.1 ramdirektivet för vatten istället bör göras uteslutande inom ramen för 2 kap. 7 § miljöbalken.

10.14.4 Statlig kontroll av kommunernas beslut om undantag

Promemorians förslag

Promemorian föreslår att om en kommun tillämpar en undantagsbestämmelse för att tillåta en ny verksamhet eller åtgärd som ändrar en vattenförekomst fysiska karaktäristika eller ändrar en grundvattenförekomst eller för att tillåta en samhällsnyttig verksamhet som inne-bär risk för att en ytvattenförekomst status ändras från hög till god, ska kommunen underrätta den länsstyrelse som är vattenmyndighet.

Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut, om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för beslutet eller att en brist i ärendets handläggning haft betydelse för utgången i tillåtande- eller dispensfrågan. Länsstyrelsen ska besluta i frågan om huruvida en överprövning ska ske inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om förutsättningarna för undantag inte är uppfyllda.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen avstyrker förslaget.

Förslaget innebär en överimplementering av ramdirektivet för vatten eftersom art. 4.7 inte förutsätter någon prövning av dylika beslut av den behöriga myndigheten (i Sveriges fall,

vattenmyndigheterna). Inte heller kommissionen har efterlyst en uppstramning av tillämpningen av undantagsbestämmelsen; snarare tvärt om.

Med hänsyn till undantagsbestämmelsens snäva tillämpningsområde finns det en stor risk att förslaget ytterligare försvårar tillämpningen. Det vore inte en önskvärd utveckling.

Såvitt gäller detaljplaner och bygglov följer en kontroll av länsstyrelsen redan genom 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen. Det finns därför inte anledning att även vattenmyndigheten skall pröva sådana frågor.

Om en kommun, eller annan myndighet, fattar beslut om att tillämpa undantaget är det beslutet enligt miljöbalkens nuvarande ordning överklagbart. Därmed finns det redan en möjlighet för överprövande myndigheter att upphäva ett undantag som tillämpats på felaktig grund. Det finns alltså ingen anledning att föreskriva ett separat och obligatoriskt överprövningssystem. Det bör också anmärkas att någon motsvarande överprövning heller inte finns för undantagen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Behovet av en sådan överprövning avseende just miljökvalitetsnormer på vattenområdet framstår därmed som oklart.

10.14.5 Behov av följdändringar i sektorslagstiftningen och plan- och bygglagen

Promemorians förslag

Promemorian föreslår inte några följdändringar i sektorslagstiftningen eller plan- och bygglagen.

Förvaltningens synpunkter

Miljökvalitetsnormerna har även betydelse för ärenden enligt plan- och bygglagen. Kopplingen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen haltar emellertid, och det finns stora problem i att miljökvalitetsnormerna medför skyldigheter som kommunerna inte kan säkerställa genom planbestämmelser enligt nu gällande lagstiftning.

Detta är en angelägen och ingalunda ny fråga som snarast behöver adresseras. I synnerhet mot bakgrund av de konsekvenser som en kodifiering av Weserdomens striktare tolkning av ramdirektivet för vatten kommer att få för bostadsbyggandet.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram ett förslag med ändring av plan- och bygglagen så att reglerna om miljökvalitetsnormer i den lagstiftningen inte har någon självständig och egen betydelse, vilket ibland gjorts gällande. Det vill säga att plan- och bygglagen skulle ha strängare regler än miljöbalken. Det är inte rimligt. Förvaltningen stödjer därför Sveriges Kommuner och Landstings förslag till ändring av plan- och bygglagen. Förslaget är bilagt detta tjänsteutlåtande (bilaga 4).

10.14.6 Skyldighet för mark- och miljödomstolen att hämta in yttrande från vattenmyndigheten

Promemorians förslag

Promemorian föreslår att om det i en enskild prövning finns anledning att anta en vattenförekomst inte har den kvalitet som vattenmyndigheten lagt till grund för sitt beslut om vattnets status och denna bristande överensstämmelse har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga villkor, ska Mark- och miljödomstolen hämta in ett yttrande från vattenmyndigheten.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget.

Okommenterade förslag: Skyldighet för vattenmyndigheterna att tillämpa ramdirektivet för vattens undantagsbestämmelser

Promemorians förslag

I promemorian lämnas förslag till revidering av 4 kap. 3, 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelserna utgör genomförandet av tre av ramdirektivet för vattens undantagsbestämmelser. Bestämmelserna riktar sig till vattenmyndigheterna och innebär en möjlighet att:

- Förklara en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad (art. 4.3),
- besluta om senare måluppfyllnad (art. 4.4), och
- besluta om lägre miljömål (art. 4.5).

Förändringen utgörs av att ordet ”får” byts ut mot ”ska”. Det innebär i praktiken att vattenmyndigheterna härnäst inte bara har en möjlighet att tillämpa direktivets undantagsmöjligheter på föreskriftsnivå, utan får en skyldighet att göra det när förutsättningarna är uppfyllda.

Förvaltningens synpunkter

Förslaget framgår endast av författningsförslaget och kommenteras varken i något avsnitt eller i någon författningskommentar. Det är därför oklart vad syftet med förändringarna är och vilka effekter de förväntas åstadkomma. Det är i sig mycket beklagligt eftersom förvaltningen anser att direktivets undantagsmöjligheter i dagsläget är allt för sparsamt utnyttjade och förändringarna så som de får förstås till sin ordalydelse därför är välkomnade.

Förvaltningen hade särskilt önskat att frågan om skillnaden mellan ekologisk status och ekologisk potential (som gäller för kraftigt modifierade eller konstgjorda vattenförekomster) hade berörts närmare eftersom detta förhållande alltjämt framstår som oklart. Likaså vore det önskvärt med ett förtydligande kring hur vattenmyndigheternas skyldighet att tillämpa bestämmelserna ska få genomslag i praktiken. Mot bakgrund av dessa brister ser förvaltningen en stor risk att förändringarna endast kommer att ske på pappret utan någon reell effekt vad gäller tillämpningen av undantagen, vilket vore mycket olyckligt. Förvaltningen efterlyser därför ett förtydligande i dessa avseenden.

Förvaltningens alternativa förslag

I slutet av avsnitt 10.14.1 anges att förslaget har placerats i 5 kap. 3 § miljöbalken, men att ett alternativ som kan övervägas är att en ändring istället tas in i 2 kap. miljöbalken eller på annan lämplig plats.³⁴

Förvaltningen vill i sammanhanget upprepa sin generella uppfattning att systemet för miljö kvalitetsnormer i allmänhet, och för vattenmiljön i synnerhet, måste ses över i sin helhet och att genomgripande förändringar måste göras för att komma till rätta med de svårigheter systemet medför. En sådan översyn bör påbörjas snarast. Men eftersom en sådan genomgripande översyn inte lämpar sig för det skyndsamma omtag kring miljö kvalitetsnormerna avseende vattenmiljön som kommissionens överträdelseförfarande föranleder, anser förvaltningen att en mycket lämpligare omedelbar lösning vore att ta in ändringen i 2 kap. miljöbalken. På så vis bibehålls miljöbalkens systematik intakt, där 5 kap. reserveras för generella regler om utformning och ansvar för miljö kvalitetsnormer, där miljö kvalitetsnormernas närmare innehåll regleras på förordningsnivå, och där materiella regler för normernas genomslag i den enskilda prövningen följer av balkens 2 kap.

Nedan följer förvaltningens alternativa författningsförslag. Därefter följer de överväganden som motiverar författningsförslagets föreslagna lydelse och placering. Författningsförslagen med kommentarer framgår även av bilaga 2.

Miljöbalken (1998:808)

2 kap.

7 §

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

7 a § (ny)

Trots 2 kap. 7 § ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt 2 kap. 7 § och första stycket tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

7 b § (ny)

Trots 2 kap. 7 § ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avser en ytvattenförekomsts ekologiska

status eller potential eller en grundvattenförekomst kvantitativa status. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en ny verksamhet eller åtgärd som på ett inte obetydligt sätt

– på grund av fysisk förändring kan medföra att god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås eller medför en försämring av en ytvattenförekomsts status,

– på grund av förändringar i grundvatten nivån kan medföra att god grundvattenstatus inte uppnås eller medför en försämring av en grundvattenförekomsts status, eller

– innebär att en vattenförekomsts ekologiska status försämras från hög till god, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt 2 kap. 7 § och första stycket tillåtas endast om

1. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenförekomstens status,

2. skälen för den nya verksamheten eller åtgärden är ett allmänintresse av större vikt eller att fördelarna för miljön och samhället med att uppnå miljö kvalitetsnormen inte överstiger fördelarna som den nya verksamheten eller åtgärden medför för människors hälsa eller säkerhet eller en hållbar utveckling, och

3. syftet med den nya verksamheten eller åtgärden, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte kan uppnås på något annat sätt som skulle vara betydligt bättre för miljön.

Vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

4 kap.

11 §

När en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 2 kap. 7 b § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten fatta de beslut för förvaltningen av vattenmiljön som tillåtandet föranleder.

6 kap.

Lokala åtgärdsprogram

9 a § (ny)

En eller flera kommuner, eller ett kommunalförbund, får för en viss vattenförekomst upprätta ett förslag till och fastställa ett lokalt åtgärdsprogram.

Ett lokalt åtgärdsprogram ska utgå från de åtgärder som beskrivs i åtgärdsprogrammet och, i förekommande fall, delåtgärdsprogrammet för aktuellt vattendistrikt.

För innehåll och framtagande av lokala åtgärdsprogram gäller bestämmelserna i 5 kap. 4-6 §§ miljöbalken.

9 b § (ny)

Kommunen, kommunerna eller kommunalförbundet ska ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag till lokalt åtgärdsprogram om

1. Havs- och vattenmyndigheten eller Sveriges geologiska undersökning har funnit att förslaget allvarligt avviker från denna förordning eller direktiv 2000/60/EG och senast vid samrådstidens utgång begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget, eller

2. en annan kommun eller en myndighet har funnit att de åtgärderna strider mot åtgärdsprogrammet eller, i förekommande fall, delåtgärdsprogrammet för aktuellt vattendistrikt, annan lagstiftning eller allvarligt avviker från bestämmelserna i denna förordning eller i direktiv 2000/60/EG och senast vid samrådstidens utgång begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget i denna del.

En begäran enligt 1 eller 2 ska lämnas till regeringen senast en vecka efter samrådstidens utgång.

Avvägningar kring förvaltningens alternativa förslag

Det är inte lämpligt att kategorisera miljökvalitetsnormerna avseende vattenmiljön som gränsvärdesnormer

I dagsläget avgörs bundenheten av miljökvalitetsnormerna av 2 kap. 7 § miljöbalken, där gränsvärdesnormer ges en strängare innebörd genom andra och tredje styckena medan övriga miljökvalitetsnormer endast kan medföra strängare krav i den mån dessa är rimliga enligt första stycket.

Den enklaste lösningen skulle sålunda vara att förklara samtliga miljökvalitetsnormer avseende vattenmiljön som gränsvärdesnormer (och inte som idag bara kemisk status). Det skulle kunna göras genom en förändring av 4 kap. 8 b § 2 men.

vattenförvaltningsförordningen. Därmed skulle den bundenhet som kommissionen förutsätter vara uppfylld och kritiken bemött.³⁵ Det är dock inte en rakt igenom lämplig lösning, dels eftersom miljökvalitetsnormerna avseende vattenmiljön inte med självklarhet låter sig kategoriseras som gränsvärdesnormer,³⁶ dels eftersom undantagen i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken inte är fullt ut förenliga med ramdirektivet för vatten och Weserdomen.³⁷

Miljökvalitetsnormerna avseende vattenmiljön görs bindande genom en ny 2 kap. 7b § miljöbalken

Eftersom det inte är lämpligt att knyta miljökvalitetsnormerna avseende vattenmiljön till det befintliga regelverket som ger gränsvärdesnormer sin rättsligt bindande kraft behövs en ny materiell regel. Denna bestämmelse bör i likhet med vad som gäller för gränsvärdesnormer vara formulerad som ett undantag från rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket.

Förvaltningen föreslår därför att nuvarande 2 kap. 7 § miljöbalken delas upp på tre bestämmelser, där första stycket kvarstår oförändrat i bestämmelsen medan andra och tredje styckena får bilda en ny 2 kap. 7a §, och att den nya bestämmelsen formuleras som en ny 2 kap. 7b §. Genom detta förslag kommer rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § att formuleras som en huvudregel med två undantag, dels för gränsvärdesnormer i 2 kap. 7a §, dels för miljökvalitetsnormer avseende vattenmiljön i 2 kap. 7b §.

Bestämmelsens innebörd är alltså att det i en individuell prövning med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. ska ställas sådana krav som behövs för att säkerställa att miljökvalitetsnormen följs med motsvarande bundenhet som idag gäller för gränsvärdesnormer enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

Att lösa förtydligandet av det svenska genomförandet av miljömålen i art. 4.1 ramdirektivet för vatten på detta sätt har flera fördelar.

- i) Bestämmelsen genomförs inom ramen för miljöbalkens nuvarande systematik. Den blir därmed enklare att tillämpa för prövningsmyndigheter och mer förutsägbart än promemorians föreslagna bestämmelse.
- ii) Bestämmelsen dubbelreglerar inte kemisk status. Genom en rakare och tydligare reglering undviks

³⁵ Jfr. Överträdelse nr. 2007/2239, s. 18.

³⁶ Jfr. prop. 2003/04:2 och prop. 2009/10:184.

³⁷ Jfr. art. 4.8 ramdirektivet för vatten samt Weserdomen p. 67.

- motsägelsefulla formuleringar som ökar risken för missförstånd.
- iii) Bestämmelsen blir tillämplig på alla verksamheter och medför att normerna blir bindande, på precis samma sätt som gränsvärdesnormer i nuvarande 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

Implementeringen av art. 4.7 ramdirektivet för vatten genomförs i den nya 2 kap. 7b § miljöbalken och i en omformulerad 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen

Förvaltningen föreslår även att undantaget i art. 4.7 ramdirektivet för vatten huvudsakligen tas in som ett andra stycke i samma bestämmelse, det vill säga 2 kap. 7b §.

Ordalydelsen föreslås så långt som möjligt följa direktivtexten med nuvarande 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken som strukturell förlaga. Förvaltningen föreslår dock att kravet på att tillämpade undantag ska motiveras i förvaltningsplanen enligt artikel 4.7 punkt b) ramdirektivet för vatten regleras i en omformulerad 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelsen bör formuleras som en skyldighet för en vattenmyndighet att fatta de beslut som ett tillämpat undantag i 2 kap. 7b § andra stycket miljöbalken föranleder. Denna del är således frikopplad från den faktiska prövningen av om förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllda och åvilar inte heller prövningsmyndigheten, utan den aktuella vattenmyndigheten. Det finns därför en tydlig logik i att separera denna del av artikeln och istället formulera den som en självständig bestämmelse i vattenförvaltningsförordningen. Författningsförslagets lydelse överensstämmer i huvudsak med promemorians föreslagna 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen.

Fördelarna med att implementera undantagsbestämmelsen i artikel 4.7 ramdirektivet för vatten på detta sätt är bland annat följande.

- i) Genom att undantaget återfinns i samma bestämmelse där normernas bindande verkan slås fast, understryks att bestämmelserna hör ihop och ska prövas i ett sammanhang. Detta ligger helt i linje med kommissionens uttalade önskemål.³⁸
- ii) Bestämmelsen kommer genom sin utformning att följa den inarbetade strukturen för motsvarande bestämmelser i 2 kap. miljöbalken. Därmed ökar igenkännbarheten och förutsägbarheten i tillämpningen av reglerna.

- iii) Genom sin placering och utformning blir undantagsregeln i praktiken en egen stoppregel på motsvarande sätt som nuvarande 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Därigenom förtydligas och genomförs i praktiken både försämringsförbudet och äventyrandeförbudet i bestämmelsen. På så vis ges samtliga miljökvalitetsnormer för vatten den bindande och begränsande verkan som kommissionen efterlyser i sitt formella yttrande.

Kemisk status får alltså vara en gränsvärdesnorm

Nästa fråga är om den nya 2 kap. 7b § miljöbalken bör inkludera samtliga miljömål i art. 4.1 ramdirektivet för vatten, eller endast de som i dagsläget inte har givits en bindande verkan i den individuella prövningen (dvs. alla mål utom kemisk status).

Såväl systematiska skäl som en enkel och tydlig implementering av art. 4.1 ramdirektivet för vatten talar för att bestämmelsen bör inkludera samtliga av direktivets miljömål, dvs såväl ekologisk status m.m. som kemisk status. Likaså skulle en sådan lösning göra det möjligt att på ett enkelt sätt bemöta kommissionens kritiska invändningar mot hur gränsvärdesnormer behandlas i svensk rätt, eftersom ingendera av miljömålen längre skulle vara kategoriserade som gränsvärdesnormer.

Å andra sidan finns det även systematiska skäl som talar emot en sådan lösning eftersom kemisk status de facto är särreglerad i gemenskapsrätten; dels genom det så kallade dotterdirektivet (2008/105/EG) som föreskriver EU-gemensamma gränsvärden för kemisk status, dels eftersom undantaget i art. 4.7 ramdirektivet för vatten enligt sin ordalydelse inte är tillämpligt på kemisk status. Kemisk status följer sålunda redan genom direktivet en egen ordning som i svensk rätt mer påminner om gränsvärdesnormer. Därtill kommer även att Weserdomens prejudikat och resonemanget kring försämringsförbudet uteslutande avser ekologisk status samt att kommissionens kritik endast gäller hur övriga normer förutom kemisk status hanteras i svensk rätt. Kommissionen uttalar till och med uttryckligen att det inte finns någonting som hindrar Sverige från att kategorisera miljömålen i art. 4.1 ramdirektivet för vatten som olika miljökvalitetsnormer, under förutsättning att samtliga ges samma bindande verkan för prövningsmyndigheterna.³⁹ Det finns sålunda inget hinder mot att bibehålla kemisk status som gränsvärdesnormer och istället låta den nya bestämmelsen endast omfatta ekologisk status, ekologisk potential och grundvattenstatus.

Det är också den lösning som förvaltningen förordar, enligt devisen ”Om det inte är trasigt, laga det inte.”⁴⁰

Inför möjligheten till lokala åtgärdsprogram

Utöver det alternativa förslaget till förtydligande av implementeringen av art. 4.1 och 4.7 ramdirektivet för vatten, föreslår även förvaltningen att två nya bestämmelser, 6 kap. 9a och 9b §§, tas in i vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelserna syftar till att möjliggöra för en kommun eller ett kommunalförbund (eller flera om en vattenförekomst delas mellan flera kommuner/kommunalförbund) att ta fram förslag till och anta lokala åtgärdsprogram. Bestämmelserna korresponderar med den befintliga systematiken kring framtagandet av åtgärdsprogram.

Det finns två konkreta motiv till förslaget. Dels fyller inte vattenmyndigheternas mer övergripande åtgärdsprogram för vattendistriktet den funktion som åtgärdsprogrammen i 5 kap. miljöbalken är tänkta att ha.⁴¹ Dels finns det ett behov hos kommuner att kunna visa på hur miljökvalitetsnormerna i en viss vattenförekomst ska nås för att på så vis på ett enkelt och samlat sätt kunna visa att en viss verksamhet eller åtgärd, exempelvis en detaljplan för bostadsbyggande, inte riskerar att äventyra möjligheten att följa miljökvalitetsnormen (jfr. förslaget till 2 kap. 7b § första stycket andra meningen miljöbalken).

Det finns även två korresponderande fördelar med sådana föreslagna lokala åtgärdsprogram. Dels kommer de lokala åtgärdsprogrammen att bryta ner vattenmyndighetens mer övergripande åtgärdsprogram för vattendistriktet till lokal nivå och kartlägga problem och påverkanskällor samt vilka åtgärder som krävs för att nå god ekologisk och kemisk status i en specifik vattenförekomst. Detta kommer att leda till ett bättre underlag för prövningar som rör den aktuella vattenförekomsten och bidra till en snabbare och mer kostnadseffektiv åtgärdstakt. Dels medför de lokala åtgärdsprogrammen en större förutsägbarhet för kommunernas samhällsplanering och bostadsbyggande, utan att riskera att äventyra möjligheten att nå den aktuella miljökvalitetsnormen för vattenförekomsten.

Genom den nya bestämmelsen i 6 kap. 9a § vattenförvaltningsförordningen slås det fast att de lokala

⁴⁰ Fritt översatt från Bert Lance kända parafrasering i tidningen Nation's Business 1977: "If it ain't broke, don't fix it"

⁴¹ Jfr. prop. 2009/20:184, avsnitt 5.1, s. 50 ff.

åtgärdsprogrammen ska utgå från de åtgärder som beskrivs i åtgärdsprogrammet och, i förekommande fall, delåtgärdsprogrammet för aktuellt vattendistrikt samt att bestämmelserna i 5 kap. 4-6 §§ miljöbalken ska tillämpas. Av den nya bestämmelsen i 9 b § följer vidare att regeringen kan överpröva det lokala åtgärdsprogrammet om det vid samrådet framkommer farhåga om att det skulle strida mot ramdirektivet för vatten, annan lagstiftning eller det åtgärdsprogram eller delåtgärdsprogram som gäller för det aktuella vattendistriktet.

Bestämmelsen bör även kompletteras med en regel om att lokala åtgärdsprogram som visar hur god kemisk och ekologisk status ska nås inom föreskriven tid, ska anses utgöra tillräcklig utredning i detaljplaneärenden om hur kommunen avser att följa miljökvalitetsnormer för vatten.

Bilagor

1. Sammanfattning av remissen: Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft
2. Förvaltningens alternativa författningsförslag med kommentarer
3. Något om hur man fastställer statusen i en vattenförekomst och hur beslut om miljökvalitetsnormer fattas i Sverige
4. Sveriges Kommuner och Landstings promemoria avseende föreslagna förändringar i plan- och bygglagen.