

2010-12-17 Dnr 190-2850-10 Rv

Förslag till vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet

1. Sammanfattning

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

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

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

Syftet med miljökvalitetsnormer är att komma till rätta med situationer där många olika källor bidrar till en oacceptabel situation och där kraven måste fördelas mellan flera. Miljökvalitetsnormerna ger ingen styrning i sig för den enskilde. De får effekt för den enskilde först efter att de i flera steg omvandlas till olika former av krav.

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

Det har gjorts en nyansering i avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Miljökvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. Möjligheten att ställa längre gående krav för att följa en miljökvalitetsnorm ska bara gälla gränsvärdesnormer. Kraven kan i dessa fall tillåtas vara mycket långtgående i det enskilda fallet, om det behövs för att följa en norm. För andra normer gäller att kraven enligt de allmänna hänsynsreglerna ska följas i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. I princip alla miljökvalitetsnormer för vatten ska ses som sådana s.k. andra normer, med undantag för ytvattenstatus för prioriterade ämnen och vissa normer för fisk- och musselvatten, som kan ses som gränsvärdesnormer.

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

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

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

Miljökvalitetsnormerna ger viktigt underlag för en närmare bedömning av vad som behövs för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. De är en form av precisering av vilka miljöaspekter som behöver beaktas i ett tillsynsärende när man bedömer vilka krav som kan ställas. Normerna behöver tillämpas redan nu. En verksamhet ska konstrueras, byggas, planeras och bedrivas på ett sätt som är långsiktigt förenligt med normerna.

2. Syfte och avgränsning

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

Vägledningen handlar alltså i första hand om de krav på åtgärder som kan ställas inom ramen för tillsynen, som har till syfte att skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer följs.

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

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

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

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

3. Läsanvisning

Denna vägledning är uppbyggd på det sättet att det efter den inledande beskrivningen av syfte och avgränsning ges en överblick över ett urval av relevanta regler för tillsynen på området (4 kap.). Efter det kommer en mer allmän beskrivning av centrala frågor om åtgärdsprogram och deras styrande verkan (5 kap.) samt om miljökvalitetsnormernas roll (6 kap.). Miljökvalitetsnormer för vatten beskrivs därefter särskilt i ett eget kapitel (7 kap.). Kapitel 4-7 är tänkta att ge en plattform och förståelse kring frågor som behandlas i kapitel 8, som handlar om den praktiska tillämpningen av 2 kap. miljöbalken och miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i det enskilda tillsynsfallet.

4. Relevanta regler

Nedan presenteras ett urval av regler som tillsynsmyndigheterna behöver ta hänsyn till vid tillämpningen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten.¹

4.1. Regler för arbetet med tillsyn

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

4.2. Regler om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram

- 5 kap. 3 § MB; handlar om myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormer följs.
- 5 kap. 8 § MB; handlar om myndigheters och kommuners ansvar att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram.
- 2 kap. 7 § första stycket MB; handlar om att kraven på hänsyn enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.
- 2 kap. 7 § andra stycket MB; handlar om en särskild avvägningsregel som innebär att trots bestämmelsens första stycke, ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm i form av gränsvärdesnormer.

¹ Se mer om dessa bestämmelser bl.a. i prop. 1997/98:45 del 2 s. 266 ff., prop. 2001/02:65 s. 85 (ändringar i 26 kap. MB bl.a. med anledning av IPPC-direktivet), prop. 2004/05:65 s. 136 (ändringar i 26 kap. MB med anledning av Århuskonventionen), Naturvårdsverkets handbok 2001:4 om operativ tillsyn, Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn samt Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:2) om egenkontroll.

- 2 kap. 7 § tredje stycket MB; är en slags stoppregel med särskilda undantagsmöjligheter för gränsvärdesnormer (jfr. tidigare 16 kap. 5 § MB) som gäller verksamheter och åtgärder som medför en ökad störning i förhållande till normen.
- 6 kap. 19 § MB; handlar om att varje myndighet som ska tillämpa balken bl.a. ska se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i balkens 5 kap. och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet.
- 24 kap. 5 § första stycket 2 MB; handlar om viss omprövning av tillstånd (t.ex. omfattning och villkor) när en verksamhet med någon betydelse bidrar till att en miljökvalitetsnorm inte följs.

4.3. Ändrade regler i 2 och 5 kap. miljöbalken

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

- Kraven på innehåll i åtgärdsprogrammen skärps och det ska bl.a. framgå hur kraven på förbättringar fördelas mellan olika typer av källor och åtgärder, hur stora förbättringar varje åtgärd innebär och hur åtgärderna är finansierade.
- Miljökvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. Möjligheten att ställa längre gående krav för att följa en miljökvalitetsnorm genom 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska bara gälla gränsvärdesnormer. Kraven kan således i dessa fall tillåtas vara mycket långtgående i det enskilda fallet, om det behövs för att följa en norm. För andra normer gäller enligt bestämmelsens första stycke att kraven i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska följas i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem.
- Det tydliggörs att det är myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs.

5. Åtgärdsprogrammets roll och rättsverkan

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

5.1. Åtgärdsprogrammets funktion

² Se SFS 2010:882 och förarbeten i Prop. 2009/10:184 och SOU 2005:59

Åtgärdsprogrammet är ett övergripande planeringsdokument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpning av de olika styrmedel³ som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna. Åtgärdsprogrammen ger en bild av de områden där särskilda insatser krävs för att följa normerna. Ett viktigt styrmedel är ofta tillsynsarbetet. Rätt tillämpade leder åtgärdsprogrammen till effekter som innebär att ett antal samhällsaktörer bidrar till att normen följs.⁴

Styrmedlen för att nå åtgärderna kan generellt delas in i huvudgrupperna reglerande, ekonomiska och kommunikativa styrmedel. Reglerande styrmedel anges även som administrativa styrmedel.⁵ Ett exempel på reglerande styrmedel är tillsynsprövning med stöd av miljöbalken.

Ett annat syfte med åtgärdsprogrammet är att fördela förbättringskraven (bördorna) mellan olika typer av källor som bidrar till att normen inte följs. I åtgärdsprogrammen ska bl.a. också ingå en analys av kostnaderna för de åtgärder som behövs för att följa normen och hur finansiering ska ske. Kravet på finansieringsanalys rör myndigheters och kommuners kostnader.⁶ Åtgärdsprogrammets innehåll är närmare reglerat i 5 kap. 6 § miljöbalken.⁷

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

5.2. Myndigheters och kommuners ansvar enligt åtgärdsprogrammen

Myndigheter och kommuner är enligt 5 kap. 8 § miljöbalken skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av ramdirektivet för vatten och var tänkt som ett förtydligande av de krav som redan vilade på myndigheter och kommuner att genomföra åtgärdsprogram. Avsikten var även att betona programmets betydelse för uppfyllandet av miljökvalitetsnormer.⁹

³ För att förtydliga arbetet med åtgärdsprogram är det lämpligt att skilja på åtgärder och styrmedel. Ordet åtgärd betyder generellt något som görs. Ett exempel på detta kan vara försiktighetsmått för en viss verksamhet som har påverkan på vatten. Styrmedel är olika ”verktyg” som kan användas för att åtgärder ska genomföras. Exempel på styrmedel kan vara information, tillsyn eller ekonomiska incitament.

⁴ Prop. 2009/10:184 s. 52

⁵ Se mer i Naturvårdsverkets handbok om samhällsekonomisk konsekvensanalys av miljöåtgärder (med särskild tillämpning på vattenmiljö) s. 50

⁶ Prop. 2009/10:184 s. 75.

⁷ Prop. 2009/10:184 s. 50 ff.

⁸ Prop. 2009/10:184 s. 48

⁹ Prop. 2003/04:2 s. 24 och 34.

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

Myndigheter och kommuner kan för att genomföra en åtgärd i ett åtgärdsprogram använda de verktyg som de redan förfogar över genom miljöbalken, eller andra lagar som hänvisar till miljöbalken. Det kan t.ex. handla om att intensifiera tillsynen, ansöka om omprövning av villkor, utfärda föreskrifter eller fatta någon form av beslut enligt reglerna om tillsyn som räknas upp i avsnitt 4.

De åtgärder som kan bli följden av åtgärdsprogrammet för enskilda verksamhetsutövare, t.ex. en ny eller förbättrad reningsutrustning eller andra försiktighetsmått, måste bedömas enligt de regler som gälle för bedömningar i det enskilda fallet, som t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det faktiska resultatet av en åtgärd kommer därför att framgå först efter det att t.ex. tillsynsmyndigheten har tillämpat ett visst styrmedel och gjort en egen bedömning enligt aktuella regler. Åtgärdsprogrammet drar alltså upp riktlinjerna för de efterföljande besluten, men kan inte i detalj binda tillsynsmyndigheten när det gäller hur den tillämpar valda styrmedel i det enskilda fallet.¹⁰

5.3. Särskilt om åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen

Inledningsvis kan noteras att de åtgärdsprogram som beslutades 2009 är beslutade före reglerna med skärpt krav på innehåll i åtgärdsprogram enligt 5 kap. 6 § miljöbalken i dess lydelse från den 1 september 2010.¹¹ De kommer successivt att kunna kompletteras enligt de nya kraven genom de regelbundna omprövningar som ska göras enligt 5 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken, eller enligt delåtgärdsprogram enligt 6 kap. 3 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen).

Vad åtgärdsprogram för vatten närmare ska innehålla och hur de närmare ska tas fram och fastställas framgår bl.a. av 6 kap. vattenförvaltningsförordningen.¹²

Åtgärdsprogrammen för vatten är på en relativt övergripande nivå i den första förvaltningscykeln. De ger därmed viss men inte fullständig vägledning vid olika bedömningar. Därför behöver tillsynsmyndigheterna återkoppla till

¹⁰ Se Regeringsformen 11 kap. 7 § och SOU 2005:59 s. 141. Se även en närmare rättsliga analys i utredning av Ulla Björkman, Uppsala universitet, om åtgärdsprogramms styrande effekt med hänsyn till regeringsformen.

¹¹ I förarbetena anges när det gäller finansiering att dessa krav är ett tydliggörande av de överväganden som redan nu ligger till grund för programmens utformning. Det anges även att det i den delen ligger ett ansvar på de myndigheter och kommuner som omfattas av programmen, att förse den som upprättar förslaget till åtgärdsprogram med relevant information om finansieringsförhållandena, se prop. 2009/10:184 s. 53.

¹² Se närmare om detta t.ex. i Naturvårdsverkets handbok (2008:6) om åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen.

vattenmyndigheterna så att åtgärdsprogrammen kan förbättras som beslutsunderlag.¹³

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

6. Miljökvalitetsnormernas roll och rättsverkan

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

6.1. Hur miljökvalitetsnormer är tänkta att fungera

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

2 kap. 7 § och 5 kap. 3 § miljöbalken med flera bestämmelser har sedan den 1 september 2010 en lydelse¹⁴ som är avsedd att hantera flera av de oklarheter som har funnits, vilket närmare utvecklas nedan i avsnitt 6.2.¹⁵

Miljökvalitetsnormerna ger ingen styrning i sig för den enskilde. Man kan därför säga att normerna i sig endast har en indirekt effekt. De får effekt för den enskilde först efter att de i flera steg omvandlas till någon form av krav¹⁶.

Miljökvalitetsnormen är ett viktigt verktyg för att komma till rätta med situationer där många olika källor bidrar till en oacceptabel situation och där kraven måste fördelas mellan flera. När en miljökvalitetsnorm inte följs behövs ett helhetsperspektiv som inbegriper de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta. Det behövs då t.ex. analyser kring påverkanskällor, konsekvenser för miljön och samhället, bördefördelningar mellan olika källor och en analys av lämpliga styrmedel för att uppnå en viss effekt.

¹³ Se särskilt vad kommunerna kan göra i åtgärdsarbetet i Naturvårdsverkets handbok 2008:6 om åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen s. 38 f.

¹⁴ Se SFS 2010:882

¹⁵ Se betänkandet Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter, SOU 2005:59. Jämför även de parallella betänkandet om Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer, SOU 2005:113.

¹⁶ Se om s.k. rättslig operationalisering i SOU 2005:113 s. 54 och Naturvårdsverkets rapport (5138), Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument s. 60.

6.2. Allmänt om miljö kvalitetsnormernas rättsverkan i det enskilda tillsynsärendet

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

Som beskrivits ovan i avsnitt 4.3 har en nyansering införts sedan den 1 september 2010, som innebär att miljö kvalitetsnormerna ska ha olika rättsverkan beroende på om de är gränsvärdesnormer eller andra normer. Strängare krav än vad som är rimligt vid en normal skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken kan ställas enligt bestämmelsens andra stycke, om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm.¹⁷ Andra normer ska följas genom att kraven i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. tillämpas.¹⁸

Miljö kvalitetsnormerna ger även underlag för en bedömning av vad som behövs för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.¹⁹ De är en form av precisering av vilka miljö aspekter som behöver beaktas i ett tillsynsärende när man t.ex. bedömer om och på vilka villkor en verksamhet eller åtgärd ska få bedrivas eller vidtas. Verksamheten behöver därmed bedömas bl.a. i förhållande till normen.

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

Syftet med 5 kap. 3 § miljöbalken är att den anger vad man kan kalla miljö kvalitetsnormernas bindande karaktär, dvs. regeln slår fast att prövnings- och tillsynsmyndigheterna är normens direkta adressater.²⁰ Myndigheter och kommuner ska därmed beakta normer och i sitt arbete, dvs. inom sina ramar, ansvara för att normerna kan följas.²¹

Däremot styr bestämmelsen *inte* myndigheten eller kommunen vid varje enskild bedömning på så sätt, att de vid varje enskilt beslut måste *säkerställa* att normerna följs²². Reglerna för den närmare bedömningen av kravnivån i det enskilda fallet anges i stället i första hand i 2 kap. miljöbalken. Åtgärdsprogram har en vägledande funktion vid själva kravställandet.

5 kap. 3 § miljöbalken innebär sammanfattningsvis att tillsynsmyndigheten behöver *använda* reglerna om miljö kvalitetsnormer i varje enskilt fall och bl.a. ställa de krav som kan följa av en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och avvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Miljö kvalitetsnormerna

¹⁷ Prop. 2009/10:184 s. 45 f. och 73

¹⁸ SOU 2005:59 s. 156 och prop. 2009/10:184 s. 48.

¹⁹ SOU 2005:59 s. 156

²⁰ SOU 2005:59 s. 134

²¹ Prop. 2009/10:184 s. 38 f.

²² Jfr. problem med den tidigare skrivningen och SOU 2005:59 s. 132 ff. och 148.

behöver därför beaktas även i det enskilda ärendet.²³ Däremot kan den individuella prövningen inte pekas ut som *ensamt* styrmedel för att normen ska följas, när det finns någon form av diffus miljöpåverkan.²⁴

7. Miljökvalitetsnormer för vatten

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

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

I ramdirektivet för vatten²⁵ används termen *miljömål* för de mål som medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att nå. Dessa miljömål ska inte blandas ihop med de svenska miljö(kvalitets)målen som är politiska målsättningar och som inte är juridiskt bindande. Sverige har valt att införliva direktivets bestämmelser om miljömål med det rättsliga verktyget *miljökvalitetsnorm*.

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

Ramdirektivets bestämmelser kompletteras av två dotterdirektiv som preciserar kraven för grundvatten²⁶ och föroreningar av s.k. prioriterade ämnen²⁷.

Direktivens slutliga genomförande kan sägas ha skett genom de fem vattenmyndigheternas föreskrifter om miljökvalitetsnormer²⁸ och beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

²³ Se prop. 2009/10:184 s. 43 ff.

²⁴ SOU 2005:59 s. 132.

²⁵ Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, RDV

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (EUT L 372, 27.12.2006, s 1, Celex 32006L0118)

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG (EUT L 348, 24.12.2008, s 84, Celex 32008L0105)

²⁸ 25 FS 2009:176, 22 FS 2009:59, 19 FS 2009:36, 08 FS 2009:81 och 14 FS 2009:533.

Föreskrifterna finns i fulltext på respektive vattenmyndighets hemsida.

Vattenmyndigheternas föreskrifter innehåller vissa allmänna bestämmelser tillsammans med omfattande tabeller med miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster respektive grundvattenförekomster²⁹.

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

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

Den närmare innebörden av klassificering av s.k. kvalitetsfaktorer för vattenförekomster och statusbegreppen i tabellen ovan framgår av Naturvårdsverkets och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter.³⁰

Vattenmyndigheten kan frånga huvudregeln för status i tabellen ovan genom att besluta om undantag i form av tidsfrister eller mindre stränga krav.³¹

Undantagen är därför en del av miljökvalitetsnormerna, dvs. den norm som gäller är den som fastställs efter tillämpning av ett eventuellt undantag.

7.2. Miljökvalitetsnormer för vatten och deras rättsverkan

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

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

²⁹ För närmare beskrivning av hur föreskrifterna med tabeller är uppbyggda, se Joakim Kruse, 5, "Rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljökvalitetsnormer för vatten – genomförande av ett uppdrag från Naturvårdsverket, Dnr 537-12758-09, s. 16-19.

³⁰ Se mer i Naturvårdsverkets handbok (2007:4) "Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon".

³¹ Se 4 kap. 9-13 §§ VFF

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

Det kan noteras att reglerna kring miljökvalitetsnormerna för kemisk och kvantitativ grundvattenstatus är formulerade som riktvärden³². Reglerna i 2 kap. 7 § första stycket gäller dock för *samtliga* normer utom just gränsvärdesnormer, varför denna skillnad har mindre betydelse för tillsynsmyndigheternas tillämpning.

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

*”Miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningsförordningen och de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheterna har fastställt är inte formulerade som gränsvärdesnormer, även om bl.a. föroreningsnivåer kan visa att det föreligger en försämring eller att den eftersträvade statusen inte är uppnådd. De är inte heller formulerade som målsättningsnormer. Även om de bygger på en strävan i form av stegvisa förbättringar, så ska vissa resultat ha uppnåtts vid en viss eller vissa framtida tidpunkter. De nuvarande miljökvalitetsnormerna för vatten ska därför hänföras till normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken, dvs. sådana övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.”*³³

Regeringen skriver att eftersom miljökvalitetsnormerna är i form av föreskrifter är de bindande inom sitt tillämpningsområde och för dem som de riktar sig mot. Det anges vidare, att om målen i ramdirektivet inte vore bindande för medlemsstaterna, skulle det inte finnas behov av bl.a. de undantag som anges i artikel 4 i fråga om tidsfrister som kan förlängas i syfte att stegvis nå målen och om mindre stränga miljömål.³⁴

7.2.2. Miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus gällande prioriterade ämnen

Miljökvalitetsnormer för kemisk status gäller prioriterade ämnen enligt dotterdirektivet om detta. Här finns EU-gemensamma gränsvärden som ska användas. Därtill ska vissa normer för fisk- och musselvatten ingå i denna statusklass här, som även de är gränsvärdesnormer³⁵.

³² Sveriges geologiska undersökning föreskrifter SGU-FS 2008:2

³³ Prop. 2009/10:184 s. 42.

³⁴ Prop. 2009/10:184 s. 40-42

³⁵ SFS 2001:554 om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, prop. 2009/10:184 s. 42.

När det gäller prioriterade ämnen bedöms inte några kvalitetsfaktorer som för ekologisk status, utan här styr i stället ett antal angivna prioriterade ämnen och direkta gränsvärden som har preciserats på EU-nivå.³⁶

Dotterdirektivet för prioriterade ämnen är genomfört genom bl.a. vattenförvaltningsförordningen³⁷, Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljökvalitetsnormer³⁸ och vattenmyndigheternas föreskrifter³⁹. I dessa svenska regler görs direkta hänvisningar dels till bilaga X i ramdirektivet för vatten när det gäller vad som är ett prioriterat ämne⁴⁰, dels till bestämmelser och bilagor i dotterdirektivet. Dessa bestämmelser anger i sin tur vilka miljökvalitetsnormer som ska tillämpas för prioriterade ämnen. Dessa normer är formulerade som gränsvärdesnormer genom maximal tillåten koncentration respektive årsmedelvärden som inte får överskridas.⁴¹

Tanken i det fortsatta arbetet med att reglera miljökvalitetsnormer är att det direkt i förordningar och andra föreskrifter om innehåller miljökvalitetsnormer ska framgå vilka normer som är gränsvärdesnormer och vilka som inte är det, för att det ska bli tydligare vad som gäller.⁴²

Det har vid tidpunkten för skrivandet av denna vägledning inte uttryckligen angivits i svenska regler vilken typ av normer prioriterade ämnen utgör. Enligt vad som beskrivits ovan har dock miljökvalitetsnormerna om prioriterade ämnen genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom att relevanta delar av dotterdirektivet om dessa ämnen har införts genom hänvisningar i vår lagtext. Dessa EU-regler gäller därmed direkt som svenska regler. Eftersom direktivet anger direkta gränsvärden finns det enligt Naturvårdsverkets mening inte utrymme för tillämpande myndigheter att bedöma dessa normer som något annat än gränsvärdesnormer.

Utgångspunkten i den här vägledningen när det gäller tillsynsmyndighetens arbete är att miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus avseende prioriterade ämnen betraktas som gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket punkten 1, inklusive normer för fisk- och musselvatten där dessa är formulerade som gränsvärden enligt den förordningen.⁴³

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område, 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen, 2 kap. 7 § och 3 kap. 4 § NFS 2008:1. Se även vattenmyndigheternas definition av god kemisk ytvattenstatus: ”den kemiska kvalitet i en ytvattenförekomst som överensstämmer med artikel 3.1 och 3.2 och bilaga 1 del A i direktiv 2008/105/EG, enligt vad som närmare anges i bilaga 1 del B i samma direktiv.”

³⁷ 4 kap. 2 §

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

³⁹ Se t.ex. Vattenmyndigheten i Bottenhavets föreskrifter 22 FS 2009:59, 2 och 4 §§.

⁴⁰ 1 kap. 3 § NFS 2008:10 ändrad genom NFS 2010:12.

⁴¹ Direktiv 2008/105 bilaga A samt B punkten 1 och 2.

⁴² Prop. 2009/10:184 s. 43.

⁴³ SFS 2001:554 om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

Det kan kort nämnas att det även finns kopplingar mellan kemikalielagstiftningen (Reach) och möjligheterna att nå god kemisk status. Den här vägledningen hanterar dock inte denna koppling närmare.⁴⁴

7.2.3. Icke-försämringskravet

Enligt 4 kap. 2 och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen ska vidare kvalitetskraven för ytvatten respektive grundvatten fastställas så att tillståndet inte försämras, det s.k. ”icke-försämringskravet”.

Vattenmyndigheternas föreskrifter är idag formulerade på det sättet att icke-försämringskravet ingår som en integrerad del av normsättningen. Kravet har därmed inte formulerats som en fristående, självständig miljökvalitetsnorm.⁴⁵

Vattenmyndigheterna har bedömt att det inte har varit nödvändigt att fastställa en sådan självständig miljökvalitetsnorm, eftersom de framtidsytande miljökvalitetsnormerna i samtliga fall innebär krav på att den nuvarande vattenkvaliteten bibehålls eller förbättras. Detta innebär att tillfälliga försämringsringar av yt- och grundvattnets kvalitet normalt kan accepteras om dessa inte försämrar vattnets status i sådan grad att normen inte kan följas. Det får däremot inte ske någon försämring i vattenförekomsterna som medför att miljökvalitetsnormen god status inte kan nås vid angiven tidpunkt.⁴⁶

Regeringen har uttalat att ”enligt vattenförvaltningsförordningen är de övergripande miljökvalitetsnormerna ett *generellt krav om att tillståndet inte får försämrars* (NV:s kurs.) och att ytvatten ska uppnå god ytvattenstatus, att konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska uppnå god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus samt att grundvatten ska uppnå god grundvattenstatus, allt senast 2015”.⁴⁷

Miljöbalkskommittén har även uttalat att kraven i vattenförvaltningsförordningen består både av ett krav på icke-försämring och av krav på viss status eller kvalitet som ska klaras samt att icke-försämringskravet är absolut och gäller direkt.⁴⁸

Rättsläget är mot bakgrund av ovanstående inte klart när det gäller icke-försämringskravet. För tillsynsmyndigheterna är det dock en relevant slutsats att man med stöd av 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen behöver tänka även på icke-försämringskravet vid bedömningar i enskilda fall, åtminstone som en integrerad del av övriga normer. Ofta medför arbetet med att följa övriga

⁴⁴ Kemikalieinspektionen, länsstyrelser och Naturvårdsverket arbetar vid tidpunkten för skrivandet av denna vägledning med ett vägledningssamarbete i ett annat sammanhang.

⁴⁵ Se dock t.ex. 10-11 §§ i Vattenmyndighetens för Västerhavets föreskrifter 2009:533 som indikerar att icke-försämringskravet kan ses som ett eget krav i vissa fall.

⁴⁶ Se mer om vattenmyndigheternas tolkning i Joakim Kruses PM, Rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljökvalitetsnormer för vatten – genomförande av ett uppdrag från Naturvårdsverket, s. 20-22.

⁴⁷ Prop. 2009/10:184 s. 42

⁴⁸ SOU 2005:59 s. 84 f.

miljökvalitetsnormer för vatten vid en viss tidpunkt, att det indirekt även blir uteslutet med en försämring, eftersom en försämring i sig ofta medför att normen inte följs.

Icke-försämringskravet gäller rimligen i förhållande till senast fastställd status för en viss vattenförekomst samt vid försämring ner till en sämre statusklass. Viss rörelse inom statusklasserna måste ses som ofrånkomlig. Det är dock viktigt att följa upp att ingen statusförsämrade tendens föreligger och då kan värdena inom intervallerna vara till hjälp.

I det enskilda tillsynsfallet avgörs kravnivån alltid efter en bedömning enligt i första hand 2 kap. miljöbalken, enligt vad som närmare utvecklas i avsnitt 8.

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

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

8.1. Nya miljökvalitetsnormer – men inga större nyheter

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

Tillsynsmyndigheter har sedan länge bedömt hur verksamheter och åtgärder påverkar vattenkvaliteten. Arbetet med miljökvalitetsmålen inom vattenområdet har under en längre tid medfört ett behov av den typen av bedömningar. Miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten tillkom i början av 2000-talet.⁴⁹

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

⁴⁹ SFS 2001:554 om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

8.2. Bevisbördan i samband med tillsynsmyndighetens bedömning av krav

Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ska visa att kraven i 2 kap. miljöbalken uppfylls. Denne ska därmed normalt visa att den vidtar alla försiktighetsmått och skyddsåtgärder som krävs, bl.a. för att se till att miljökvalitetsnormer följs.

Verksamhetsutövaren har ett ansvar att lämna de uppgifter som behövs för att verksamheten eller åtgärden ska kunna bedömas enligt vad som beskrivs nedan i avsnitt 8.3.

När tillsynsmyndigheten med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket ställer *längre gående krav* för att en gränsvärdesnorm ska kunna följas, kan tillsynsmyndigheten i stället för normalt verksamhetsutövaren behöva visa att sådana krav behövs. En sådan s.k. omvänd bevisbörda framgår inte av lagtexten, men av förarbetsuttalanden. Där framgår att man ansett att bevisbördan för verksamhetsutövaren i dessa fall inte kan sträckas så långt som att till i ett större sammanhang, där det finns många olika källor, ge en helhetsbild av vilka ytterligare krav som behövs.⁵⁰

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

Samtidigt är det viktigt att understryka att det med stöd av kunskapskravet och bestämmelserna om egenkontroll går att från verksamhetsutövaren begära in uppgifter om hur verksamheten påverkar en viss vattenförekomst. Se mer nedan i 8.3.

8.3. Underlag för tillsynsmyndighetens bedömningar

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

Allmänt kan sägas att tillsynsmyndigheten behöver ta reda på om verksamhetsutövaren har tillgång till den kunskap som fordras enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. Detta för att verksamhetsutövaren själv ska kunna precisera vad lagstiftningen konkret innebär i form av tekniska krav eller andra åtgärder för verksamheten. Skyldigheten att ingripa genom föreläggande eller på annat sätt inträder efter att tillsynsmyndigheten konstaterat att verksamheten inte följer lagstiftningens krav.⁵¹

⁵⁰ Prop. 2009/10:184 s. 46 och 73.

⁵¹ Se mer i Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn, 2001:4 s. 32.

8.3.1. Underlag genom åtgärdsprogrammen för vatten

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

Befintliga åtgärdsprogram ska vara vägledande vid kravställandet och har alltid en viktig roll när det gäller behov av åtgärder, bördefördelning etc.⁵²

Tillsynsmyndigheten kan i första hand utgå från vad som sägs om tillsyn i åtgärdsprogrammet⁵³. Åtgärder i vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god status lyfts särskilt fram i åtgärdsprogrammen. Tillsynsmyndigheten behöver därför ha ett underlag för att bedöma vilka dessa vattenförekomster är och vilka kvalitetsfaktorer som är orsaken till att god status inte uppnås.

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

8.3.2. Underlag som verksamhetsutövaren behöver ta fram

Verksamhetsutövaren ska ha den kunskap som behövs för att skydda människor och miljö mot skada eller olägenhet enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. Ett grundläggande ansvar för kunskap och kontroll framgår även av bestämmelserna om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken. Med stöd av dessa behöver verksamhetsutövaren kunna redogöra för bl.a. följande:

- vilken inverkan verksamheten har på de olika kvalitetsfaktorerna/prioriterade ämnen som vattenförekomsten klassificeras utifrån.
- vilka miljökvalitetsnormer vattenförekomsten (recipienten) har och när de senast ska vara uppnådda.
- hur verksamheten påverkar möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna för vattenförekomsten samt nedströms liggande vattenförekomster.

Verksamhetsutövaren ska kunna redogöra för de ämnen, produkter eller annat som hanteras inom verksamheten och som påverkar eller kan påverka klassificeringen och därmed även miljökvalitetsnormerna. Tillsynsmyndigheten ska avväga, motivera och precisera föreläggandet i varje enskilt fall⁵⁴. Mer om detta finns att läsa i Naturvårdsverkets handbok om tillsyn.

Verksamhetsutövaren ska kunna redogöra för hur underlaget har tagits fram. Kravet på underlag anpassas till storleken på verksamheten eller åtgärden och deras påverkan på miljön. En fastighetsägare med ett enskilt avlopp kan t.ex.

⁵² Prop. 2009/10:184 s. 48

⁵³ Länkar till åtgärdsprogrammen finns här

<http://www.vattenmyndigheterna.se/vattenmyndigheten/>

⁵⁴ Se Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn, 2001:4 och Naturvårdsverkets handbok om egenkontroll, 2001:3.

förväntas känna till att verksamheten påverkar miljön och möjligen på ett allmänt plan på vilket sätt, exempelvis att avloppet kan bidra till övergödningen av en närbelägen vattenförekomst. Men det får betraktas som mindre meningsfullt och orimligt att en enskild fastighetsägare ska ta och analysera prover i en vattenförekomst för att bedöma hur det egna avloppet påverkar kvaliteten på vattnet i vattenförekomsten⁵⁵.

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

Är det fråga om en större eller kraftigt miljöpåverkande verksamhet är kraven på att skaffa sig kunskaper genom kontroll i vattenförekomsten högre ställda. Då är det mer rimligt att löpande ta och analysera prover.

När en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet utövas yrkesmässigt och dessutom är tillstånds- eller anmälningspliktig, ska utövaren fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt samt dokumentera detta. Det framgår av egenkontrollförordningen⁵⁶. För miljöfarlig verksamhet gäller därutöver föreskrifter med mer detaljerade krav som rör kontroll av vatten⁵⁷. Även den som orsakar diffusa utsläpp kan bedriva miljöfarlig verksamhet, exempelvis den som brukar skogs- eller jordbruksmark eller äger en golfbana. Även rörliga källor kan omfattas av kontrollkrav, exempelvis färjetrafik.⁵⁸

8.3.3. Underlag som tillsynsmyndigheten behöver ta fram

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

Genom ansvaret för att miljökvalitetsnormer följs behöver tillsynsmyndigheten känna till grunderna för besluten om miljökvalitetsnormer inklusive tillämpningen av eventuella undantag för den eller de vattenförekomster som verksamheten kan komma att påverka.

Tillsynsmyndigheten behöver ta reda på vilka kvalitetsfaktorer/prioriterade ämnen som är de dimensionerande parametrarna för vattenförekomstens klassificering, samt vilka av dessa som vid en försämring skulle riskera att sänka klassificeringen av statusen och miljökvalitetsnormen.

⁵⁵ I Naturvårdsverkets allmänna råd 2006:7 och handbok 2008:3 om enskilda avlopp finns mer att läsa om övrig egenkontroll.

⁵⁶ 6 § förordning (1998:901) om verksamhetsutövars egenkontroll

⁵⁷ Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter samt Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1990:11) med föreskrifter om kontroll av vatten vid ackrediterade laboratorier m.m.

⁵⁸ Se mer i Naturvårdsverkets handbok om egenkontroll, 2001:3.

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

Tillsynsmyndigheten behöver även känna till vilka andra källor som påverkar vattenförekomsten för att kunna göra en rimlighetsavvägning, enligt 2 kap 7 § miljöbalken. Observera att en källa till påverkan kan förekomma uppströms. Det är alltså även viktigt att känna till uppströms liggande vattenförekomster.

Uppgifter om vattenförekomster, statusklassificering, miljökvalitetsnormer inklusive undantag finns i databasen VISS. Databasen är öppen för alla och finns på <http://www.viss.lst.se>. Det går även bra att söka geografiskt efter ett vatten via vattenkartan. Från vattenkartan kommer man direkt in i VISS. Vattenkartan hittar du på <http://www.gis.lst.se/vattenkartan>

En sammanställning i PDF-format av alla bedömningar av en vattenförekomst kan fås genom en rapportfunktion i VISS.

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

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

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

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

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

- Har tillräcklig kunskap för att bedriva verksamheten (2 §)

- vidtar de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs enligt försiktighetsprincipen samt tillämpar bästa möjliga teknik vid yrkesmässig verksamhet (3 §)
- tillämpar produktvalsprincipen (4 §)
- hushåller med råvaror och energi etc. enligt hushållnings- och kretsloppsprincipen (5 §) samt
- väljer en lämplig plats för verksamheten enligt den s.k. lokaliseringsregeln (6 §).⁵⁹

Enligt 2 kap. 7 § första stycket ska krav ställas enligt 2 kap. 2-6 §§ ovan i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Om kostnaden för en åtgärd är orimlig ska enligt förarbetena bedömas framför allt med hänsyn till den miljönytta som åstadkoms genom åtgärden. Vilken grad eller art av påverkan som verksamheten eller åtgärden riskerar att medföra får alltså betydelse.⁶⁰

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

8.4.1. Närmare om kraven vid tillsyn av den enskilda verksamheten

Oavsett vilken typ av miljökvalitetsnorm det är fråga om i ett enskilt fall (gränsvärdesnorm eller annan norm) behöver tillsynsmyndigheten, mot bakgrund av det underlag verksamhetsutövaren har skaffat fram, bedöma hur den aktuella verksamheten påverkar möjligheten att följa miljökvalitetsnormen när den ställer krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Bedömningen behöver utgå från den aktuella statusen i vattenförekomsten samt vilka kvalitetsfaktorer (parametrar i dessa) som medför lägre status än den beslutade miljökvalitetsnormen och vilka miljöproblemen i vattenförekomsten är.

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

⁵⁹ Se närmare om de allmänna hänsynsreglerna och dessa rättsligt bindande principer i prop. 1997/98:45 del 1 s. 201-230 samt författningskommentaren i del 2 s. 12-24.

⁶⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 231 ff.

Avgörande för om en miljökvalitetsnorm kommer att följas i vattenförekomsten kommer också att vara övriga påverkanskällor och deras möjligheter till åtgärder. Någon form av bördefördelning kommer vid dessa tillfällen att behövas.

Åtgärdsprogrammet är ett vägledande dokument vid kravställandet inom tillsynen, bl.a. vid analysen av vilka övriga påverkanskällor som bidrar till ett visst miljöproblem.

En begränsning i kravnivån kan ibland vara tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Om en fråga har prövats genom tillståndet kan i princip inte ytterligare krav ställas på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.⁶¹ Tillsynsmyndigheten kan då i vissa fall vara hänvisad till att i stället t.ex. begära omprövning av tillståndet gällande t.ex. omfattningen eller av villkoren om dessa behöver ändras på grund av en miljökvalitetsnorm.

Det kan dock ofta finnas möjligheter för tillsynsmyndigheten att ingripa med stöd av de allmänna hänsynsreglerna även för en verksamhet som har tillstånd. Tillståndet omfattar kanske inte en prövning av aktuella vattenfrågor och det kan saknas villkor för utsläpp till vatten. Det kan även vara fråga om andra ämnen eller utsläpp som inte har utretts tidigare. Det kan dessutom handla om att denna typ av frågor har skjutits upp under en provotid, dvs. de är inte slutligt avgjorda.

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

Enligt beskrivningen i 7.2.1 blir det relevant för tillsynsmyndigheten att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna och avvägningsregeln i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken för samtliga normer med undantag för de som gäller ytvattenstatus för prioriterade ämnen. För dessa sistnämnda normer kan det även vara aktuellt att tillämpa 2 kap. 7 § andra stycket (se 7.2.2).

Miljökvalitetsnormer för vatten är en viktig del i beslutsunderlaget för den bedömning som ska göras enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och avvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.⁶² Tidigare förarbeten och rättspraxis kring den typ av kostnads- och nyttoavvägning som ska göras enligt bestämmelsen är fortsatt relevanta. Det är verksamhetsutövarens uppgift att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller är orimligt betungande.⁶³

Ansvar för normernas genomslag i praktiken vilar bl.a. på tillsynsmyndigheterna vid deras tillämpning av miljöbalken i det enskilda fallet. Detta ansvar följer av bl.a. 5 kap. 3 och 8 §§ miljöbalken (se ovan avsnitt 5.2 och 6.2).

⁶¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 272. Se mer om detta i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn.

⁶² SOU 2005:59 s. 156.

⁶³ Se Prop. 1997/98:45 del 1 s. 231-233 och del 2 s. 24-25 och t.ex. MÖD 2006:11, 2006:31, 2005:24.

De allmänna hänsynsreglerna behöver tillämpas på ett korrekt sätt genom att kraven i 2 kap. följs så långt de bedöms som rimliga.

Relativt långtgående försiktighetsmått och skyddsåtgärder bör även kunna vara relevanta och rimliga i det enskilda tillsynsfallet så länge nyttan överstiger kostnaden. Detta kan således gälla bästa möjliga teknik, produktval, försiktighetsmått eller annat enligt de allmänna hänsynsreglerna. Det kan finnas en rad olika försiktighetsmått och skyddsåtgärder av alla de slag som kan vara relevanta i det enskilda fallet.

Uppgift behöver finnas kring kostnader för t.ex. bästa möjliga teknik. En skälighetsavvägning ska göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar⁶⁴. För yrkesmässig verksamhet gäller vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden i förhållande till alla försiktighetsåtgärder⁶⁵.

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

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

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

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

Kraven gäller redan när risk finns för att normen inte följs. Bestämmelsen gäller alla de situationer som anges i 2 kap. 1 § miljöbalken, dvs. när frågor provas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när vissa villkor provas samt vid tillsyn.⁶⁶

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

⁶⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 24.

⁶⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 232.

⁶⁶ Prop. 2009/10:184 s. 73

För att i det enskilda fallet avgöra sådana frågor krävs normalt att åtgärdsprogrammet beskriver vilka typer av källor som behöver åtgärdas, hur förbättringskraven ska fördelas och hur mycket de olika typerna av källor behöver begränsas.⁶⁷

Utrymmet för tillsynsmyndigheten att ställa längre gående krav är i regel litet innan det finns ett fastställt åtgärdsprogram. Sådana krav bör baseras på den typ av kartläggning av problemet och inventering av möjliga åtgärder som ett åtgärdsprogram ska innehålla.

Men vissa situationer kan avvika från detta. Om det t.ex. står klart att normen inte kan följas och att det till övervägande del beror på en enda verksamhet, kan det bli aktuellt att ställa längre gående krav utan ett åtgärdsprogram. Motsvarande bör gälla då åtgärdsprogrammet inte ger tillräcklig ledning.⁶⁸

Se ovan i avsnitt 8.2 om bevisbördan i dessa fall.

2 kap. 7 § tredje stycket gäller inte vid tillsyn. För det fall tillsynsmyndigheten behöver stöd vid sådana bedömningar, t.ex. vid anmälan av en verksamhet som bedöms påverka en gränsvärdesnorm, finns vissa skrivningar om denna regel i Naturvårdsverkets luftguide s. x⁶⁹. Valda delar av luftguiden kan vara relevanta.

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

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

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

Det framgår av Miljöbalkskommitténs slutbetänkande att denna slutavvägning ska kunna vara aktuell även för andra normer än gränsvärdesnormer.⁷⁰ Ytterst borde därför en verksamhet som bidrar till att en miljökvalitetsnorm för vatten

⁶⁷ Prop. 2009/10:184 s. 46

⁶⁸ Prop. 2009/10:184 s. 73

⁶⁹ Naturvårdsverket bearbetar för tillfället en reviderad version av luftguiden som kommer att publiceras i början av 2011, se mer här: <http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Miljokvalitetsnormer/Nuvarande-normer/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/Utveckling-av-nya-miljokvalitetsnormer-for-luft/Material-for-synpunkter/>

⁷⁰ SOU 2005:59 s. 156. Se även schematisk bild s. 157.

inte följs kunna stoppas med stöd av denna bestämmelse, men det är förmodligen ovanligt att förutsättningarna för detta är uppfyllda. Bestämmelsen har hittills såvitt känt inte tillämpats i förhållande till miljökvalitetsnormer.

Även när det gäller gränsvärdesnormer är det 2 kap. 9 och 10 §§ som sätter en yttre gräns för vad som kan tillåtas.⁷¹

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

8.6. Bördefördelning

Det finns få rättsfall eller beslut med resonemang kring bördefördelningar⁷². Ofta har det saknats beslutsunderlag om sådana. Även om tydliga bördefördelningar inte finns i åtgärdsprogrammen, bygger tillämpningen i de enskilda fallen på en fördelning av bördorna.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten för resonemang om en rimlig och rättvis bördefördelning när den motiverar sina beslut i enskilda fall. Sådana resonemang blir rimligen lättare ju större konkretiseringsgrad åtgärdsprogram har. Åtgärdsprogrammen kommer därför att spela en stor roll i takt med att de utvecklas.

När det saknas ett tillräckligt detaljerat åtgärdsprogram som fördelar bördorna, behöver tillsynsmyndigheten se till att få ett tillräckligt underlag för att komma fram till en börda som är rimlig för den enskilde verksamhetsutövaren. Detta bör bedömas i relation till hur den aktuella verksamhetsutövaren respektive andra verksamhetsutövare påverkar möjligheten att följa normen.

Även om åtgärdsprogrammet ska ge det övergripande perspektivet, är det viktigt att genom tillsyn och tillståndsprövning åtgärda det som tillsammans utgör de stora påverkansfaktorerna. Det går därför inte att i varje enskilt fall hävda att just det fallet är försumbart i det stora sammanhanget. Tillsynsmyndigheten behöver därför utreda varje fall för sig.

Tillsynsmyndigheten kan inte förvänta sig åtgärdsprogram som är så konkreta att de anger specifika tekniska eller andra skyddsåtgärder hos enskilda

⁷¹ Prop. 2009/10:184 s. 74

⁷² Det finns något enstaka undantagsfall där frågan har berörts, se t.ex. Se t.ex. MÖD 2006:53 med en slags förtida bördefördelning. Frågan gällde tillstånd att anlägga ett enskilt avlopp. Domstolen slog fast bl.a. att prövningen skulle ske utifrån principen att lika fall ska behandlas lika, och att det innebar att man måste ta hänsyn till vad som skulle bli resultatet av en generell tillståndsgivning till liknande avloppsanläggningar med utsläpp till Östersjön. Enligt domstolen skulle prövningen utgå från de tänkta sammanlagda utsläppen från samtliga fastigheter som då skulle bli aktuella. Mot den bakgrunden, och med hänvisning till att det fanns brister i den valda typen av avloppsanläggning, bedömde domstolen att tillstånd inte skulle lämnas. Domstolen hänvisade bl.a. till att detta skulle försvåra möjligheten att nå det nationella miljökvalitetsmålet Ingen övergödning.

verksamhetsutövare eller grupper av verksamhetsutövare. Det beror på att programmen är riktade mot myndigheter och kommuner och inte mot enskilda. Tillsynsmyndigheten ska i varje enskilt fall självständigt bedöma vilka faktiska skyddsåtgärder som är relevanta. Se mer i avsnitt 5.2.

Det kan noteras att 5 kap. 6 § andra stycket punkten 4 innebär, att det endast för gränsvärdesnormer krävs att åtgärdsprogrammet redovisar den förbättring som *var och en* av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs. Dessa uppgifter kan ge stort stöd för bördefördelningen. Av punkten 3 framgår visserligen att åtgärdsprogrammet för alla normer ska visa hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna. Det ger dock inte lika detaljerad vägledning som kraven i punkten 4 gör.

8.7. Något om tidpunkt för tillämpning av normerna

När det gäller gränsvärdesnormer är 2 kap. 7 § miljöbalken nu formulerad så att den även täcker fall då det finns en *risk* för att miljökvalitetsnormen överskrids.⁷³ Det är inte helt klart hur bestämmelsen ska tolkas när det gäller övriga normer, men bestämmelsens första stycke ger utrymme för att beakta olika omständigheter som medför att de allmänna hänsynsreglerna behöver tillämpas. En sådan omständighet kan vara att miljökvalitetsnormer *riskerar* att inte följas.

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

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

Det är även viktigt att i sammanhanget väga in omställningstiden för miljön och att åtgärder enligt åtgärdsprogrammen ska vara påbörjade 2012 för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas 2015. Mot bakgrund av det kan tillsynsmyndigheten inte börja arbeta med normerna följs när tidpunkten redan har inträtt då de senast ska vara uppfyllda.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet finns det därför redan idag stora möjligheter för bl.a. tillsynsmyndigheten att ställa krav på skyddsåtgärder

⁷³ Prop. 2009/10-184 s. 73

och försiktighetsmått kring verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormer riskerar att inte kunna följas. Detta genom att miljö kvalitetsnormerna blir en viktig del av beslutsunderlaget enligt vad som närmare utvecklats ovan.

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

Det finns av naturliga skäl begränsat med rättspraxis när det gäller miljö kvalitetsnormer för vatten, eftersom de beslutades först i december 2009. Även för t.ex. miljö kvalitetsnormer för luft finns hittills begränsad erfarenhet av den typ av avvägningar som ska göras.⁷⁴

När det gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna, lokaliseringsregeln och avvägningsregeln i tidigare lydelsen av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken finns några vägledande avgöranden.⁷⁵ Nämda stycke har då tillämpats i dess tidigare lydelse, dvs. liknande en stoppregel. Men bestämmelsen har dock inte i något (känt) fall lett till att en verksamhet har förbjudits, trots att normen inte har kunnat följas genom de villkor och begränsningar som har beslutats i målet. Verksamheternas bidrag till överskridandet har ofta bedömts vara för små för att möjliggöra sådana krav.

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

En allmän slutsats som kan dras av tidigare rättspraxis är att domstolen i flera fall har valt att göra bedömningar av vad som är rimligt att kräva av verksamhetsutövarna i förhållande till deras bidrag till överskridandet. Ju mindre förhållandet är mellan överskridandet av miljö kvalitetsnormen och verksamhetens eller åtgärdens bidrag till detta, desto mindre anledning har det ansetts finnas att ställa krav på verksamheten med anledning av miljö kvalitetsnormen. Detta synsätt är i sig tillämpligt även mot bakgrund av de nya reglerna. Det är viktigt att bedöma i vilken omfattning en verksamhet påverkar möjligheterna att följa en norm. Detta inte minst för att bedöma vilken miljönytta en viss åtgärd enligt 2 kap. miljöbalken kan medföra och i vad mån den nyttan är rimlig att kräva vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

⁷⁴ Se utförlig beskrivning och analys av rättspraxis i Joakim Kruses rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljö kvalitetsnormer för vatten – genomförande av ett uppdrag för Naturvårdsverket, s. 29-36

⁷⁵ Se t.ex. Miljööverdomstolens domar i Mål nr M 4416-07, dom den 22 maj 2008 (Rosenlundsverken i Göteborg), MÖD 2007:5 (Renova, Göteborg), MÖD 2006:28 (Helsingborgs hamn), MÖD 2006:53 (enskilt avlopp Värmdö kommun).