

Handläggare

Gunnar Söderholm
Telefon: +46 8 508 28 810

Till

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-02-12, p. 24

Offentligt samråd för att skapa ett underlag till kontrollen av ändamålsenligheten hos EU:s ramdirektiv för vatten, dess anslutande direktiv m.m.

Svar på Europeiska Kommissionens offentliga samråd

Förvaltningens förslag till beslut

Godkänna förvaltningens förslag till samrådsyttrande och ge förvaltningen i uppdrag att besvara den digitala enkäten för nämndens räkning enligt detta tjänsteutlåtande och bilaga.

Monika Gerdhem
Tf förvaltningschef

Sammanfattning

EUs samråd om ramvattendirektivet (2000/60/EC) pågår till den 4 mars 2019. Samrådet ska besvaras digitalt genom en enkät på EUs hemsida. Hela frågeformuläret finns på <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/water-fitnesscheck-publicconsultation-2018?surveylanguage=sv>

I samrådet avser del 1 frågor till allmänheten. Del 2 är frågor till experter som är berörda parter. Miljöförvaltningen föreslår genom detta tjänsteutlåtande att nämnden ställer sig bakom förvaltningens

förslag till svar på frågorna i del två. Miljö- och hälsoskyddsnämnden är en sådan expertorganisation som avses.

Stockholm har sedan drygt hundra år drivit ett ambitiöst arbete för att stadens vattenförekomster ska ha rent vatten. Det har främst gällt utbyggnaden av avloppssystem. Riddarfjärden kallades under 1950-talet ”lortdiken” eftersom föroreningarna var så stora. Strömbadet som låg i Norrström straxt norr om Riddarholmen revs 1936 på grund av de ökade föroreningarna särskilt från Riddarfjärden. Numera har Stockholm bra badvattenkvalitet och man kan i princip bada över hela staden. Nya strandbad planeras i innerstaden och nya platser undersöks för ytterligare strandbad.

Kraven i vattendirektivet går dock längre än bara god badvattenkvalitet. Målet är att ha tillräckligt god kvalitet för att vattenlevande djur och växter inte ska hotas. Alla Europas vattenförekomster ska ha god ekologisk och kemisk status. Vad som avses härmed regleras i vattendirektivet med tillhörande dotterdirektiv.

Vattendirektivet och dess dotterdirektiv är implementerade i svensk rätt genom i första hand miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten. Kraven är införda som miljö kvalitetsnormer för varje vattenförekomst, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för att förbättra statusen (ekologisk och kemisk status) i vattenförekomsterna.

Staden bedriver ett mycket ambitiöst arbete för att nå god ekologisk och kemisk status i stadens sjöar och vattendrag. Lokala åtgärdsprogram (sk LÅPar) är under framtagande för var och en av stadens 23 vattenförekomster. LÅParna är inte åtgärdsprogram i miljöbalkens mening. Syftet är att visa hur staden ska uppnå god status i vattenförekomsterna. Därigenom kan stadens utveckling underlättas och förenkla bostadsbyggande och infrastrukturutveckling. I budget har kommunfullmäktige satt av centrala medel för att ge resurser för nödvändiga åtgärder.

Vattenarbetet leds av styrgruppen för god vattenstatus som bereder ärenden och tar fram LÅPar och vägledningar för beslut i kommunstyrelsen och berörda nämnder. Styrgruppen består av representanter från de tekniska förvaltningarna, SVOA, stadsdelsnämnder och idrottsförvaltningen.

Stockholms kritik av vattendirektivet är sammanfattningsvis följande

- Vattendirektivet är för komplicerat. Det är för omfattande och detaljerat för att kunna tillämpas i praktiken. Direktivet riskerar därför att få motsatt verkan än dess syfte.
- Vattendirektivet är inte anpassat till urbana miljöer. Syftet med direktivet är inte bara att Europas alla vattenförekomster ska ha rent vatten. Ett av målen är också att vattenförekomsterna ska återställas till ett referensvärde, vilket är ett slags opåverkat tillstånd även när det gäller vattenförekomstens fysiska utformning. Det är i princip omöjligt i stadsmiljö.
- Det saknas tillräckliga avvägningsmöjligheter för att balansera kraven i vattendirektivet mot andra legitima samhällsmål. Det gäller byggande av god stadsmiljö, men även andra viktiga miljökrav.
- Direktivet är svårt att implementera som rättsliga handlingsregler. Det kan möjligen vara ett svenskt problem med hänsyn till den svenska rättstraditionen, men det tycks som kommission i första hand prioriterar de naturvetenskapliga kraven utan tillräcklig omsorg om att regelverket ska kunna tillämpas i praktiken.

Bakgrund

Det är inte helt enkelt att nu redovisa regelverket för vattenarbetet. Den 1 januari 2019 trädde nya regler i 5 kap miljöbalken ikraft (prop 2017/18:243). Dessa regler har den 11 januari 2019 kompletterats med nya regler i vattenförvaltningsförordningen (2004:660). De nya reglerna behöver också kompletteras med regler i plan- och bygglagen. Regeringen har aviserat att en sådan komplettering ska ske och Boverket har enligt uppgift fått ett sådant uppdrag. Något arbete tycks dock inte ha påbörjats.

Rättsregler ang vattenstatus

Den rättsliga regleringen av miljökvalitetsnormer för vatten kan indelas i följande

- Ramvattendirektivet, med tillhörande dotterdirektiv
- Miljöbalken
- Vattenförvaltningsförordningen
- Havs föreskrifter – särskilt HVMFS 2013:19

Konstruktionen av vattenreglerna är lite förenklat följande. EU har beslutat om ett ramvattendirektiv 2000/60/EG. Genom direktivet har medlemsländerna förpliktigats att i nationell lagstiftning införa regler som ska

- a) hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och, såvitt avser deras vattenbehov, även terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem,
- b) främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser, och
- c) eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön bland annat genom särskilda åtgärder för en gradvis minskning av utsläpp och spill av prioriterade ämnen samt genom att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen upphör eller stegvis elimineras,
- d) säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och förhindra ytterligare förorening, och
- e) bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka

I Sverige är konstruktionen den, att syftet med direktivet ska säkerställas genom att fastställda miljö kvalitetsnormer för vatten ska uppnås. Miljöbalken innehåller de allmänna reglerna om miljö kvalitetsnormer, bl.a. en reglering om olika typer av normer, samt vad som gäller om en miljö kvalitetsnorm inte kan följas till följd av en verksamhet eller en åtgärd. Men balken innehåller inte normerna i sig. När det gäller vattenkvalitetsnormer återfinns de formellt egentligen endast i Vattenmyndighetens beslut om miljö kvalitetsnormer för en vattenförekomst, dvs statusen för varje vattenförekomst eller – om tidpunkten för statusens uppnående inte inträffat – även tidpunkten när en viss fastställd status ska ha uppnåtts. Vattenmyndighetens beslut om miljö kvalitetsnormer för en vattenförekomst grundas på reglerna i HaVs föreskrifter som i sin tur grundas på Vattenförvaltningsförordningen. Förordningen hänvisar också direkt till vissa bestämmelser i Ramvattendirektivet.

Vattenförvaltningsförordningen innehåller således inte några konkreta regler om vilken miljö kvalitetsnorm som gäller för en specifik vattenförekomst. Däremot har vattenförvaltningsförordningen vissa grundläggande regler i övrigt. Det gäller särskilt förutsättningarna för undantag från att nå god vattenstatus. Miljö kvalitetsnormer för en vattenförekomst grundas som tidigare sagts på HaVs föreskrifter (2013:19 med senare beslutade ändringar). För det följande resonemanget måste man ha klart för sig följande:

Statusen delas in i

- ekologisk status
- kemisk status.

Ekologisk status

Ekologisk status grundas på olika kvalitetsfaktorer. Varje kvalitetsfaktor grundas på ett antal parametrar. Det är lite olika regler för sjöar, vattendrag och kustvatten. Ekologisk status delas in i biologiska kvalitetsfaktorer, fysikaliskt kemiska kvalitetsfaktorer och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Den sämsta statusen för en kvalitetsfaktor bestämmer hela den ekologiska statusen enligt principen ”One out – all out”.

Kemisk status

Kemisk status mäter halterna av för närvarande 45 olika ämnen. För varje ämne delas in i god status eller uppnår ej god status. Om ett ämne inte uppnår god status i en vattenförekomst blir det bestämmande för hela den kemiska statusen.

Miljökvalitetsnormer för grundvatten regleras av SGUs föreskrift SGU-FS 2017:1.

Ramvattendirektivet 2000/60/EG

I direktivet fastställs regler för att stoppa försämringen av Europeiska unionens (EU:s) vattenförekomster och nå ”god status” för Europas floder, sjöar och grundvatten senast 2015. Specifikt innefattar detta att

- skydda alla former av vatten (ytvatten, markvatten, inlandsvatten och vatten i övergångszon),
- återställa ekosystemen i och kring dessa vattenförekomster,
- minska föroreningar i vattenförekomster, och
- garantera hållbar vattenanvändning av enskilda och företag.

VIKTIGA PUNKTER

Den svenska lagstiftningen ställer tydliga ansvarskrav på vattenmyndigheterna. De måste

- identifiera enskilda avrinningsområden på sitt territorium – det vill säga de omgivande landområden där vatten rinner ut i särskilda flodsystem,
- utse myndigheter som hanterar flodområden i enlighet med EU-regler,
- analysera varje avrinningsområdes funktioner, däribland effekterna av mänskliga aktiviteter och genomföra ekonomiska bedömningar av vattenanvändningen,
- övervaka vattenstatusen i varje avrinningsområde,

- registrera skyddade områden, såsom områden som används för dricksvatten och kräver särskild uppmärksamhet,
- utarbeta och genomföra ”förvaltningsplaner för avrinningsområden” för att förhindra försämring av ytvatten, skydda och förbättra grundvatten och bevara skyddade områden,
- se till att kostnaderna för vattentjänster återvinns så att resurserna används effektivt och förorenarna betalar, och
- ge information och erbjuda samråd till allmänheten om sina förvaltningsplaner för avrinningsområden.

Till direktivet finns några anknytande direktiv

- Grundvattendirektivet 2006/118/EG
- Översvämningdirektivet 2007/60/EG
- Dotterdirektivet 2008/105/EG, som innehåller miljökvalitetsnormer för prioriterade ämnen och vissa andra förorenandeämnen för att uppnå god kemisk ytvattenstatus
- Därutöver finns en rad direktiv som anknyter till vattendirektivet
 - Avloppsdirektivet
 - Nitratdirektivet
 - Badvattendirektivet
 - Dricksvattendirektivet
 - Industriemissionsdirektivet (IED)
 - Direktivet för uthållig användning av växtskyddsmedel
 - Art- och habitatdirektivet
 - Fågelskyddsdirektivet
 - Slamdirektivet
 - Sevesodirektivet
 - MKB-direktivet
 - Priodirektivet

Av de uppräknade direktiven är dotterdirektivet av särskilt stor betydelse.

Det bör observeras att man i Sverige under lång tid gjort åtskillnad mellan miljökvalitetsmål som finns i ramvattendirektivet och miljökvalitetsnormer som finns i dotterdirektivet. Miljökvalitetsmålen uppfattades som mindre bindande än miljökvalitetsnormerna. Det har visat sig vara helt fel. Det är i rättsligt hänseende ingen skillnad. Det har fastställts genom den sk Weserdomen C-461/13

och tillämpningen förtydligats ytterligare i den sk Schwarze Sulmdomen C-346/14.

Weserdomen

Den s.k. Weserdomen, dvs. EU-domstolens avgörande i mål C-461/13, föranleddes av en begäran om förhandsavgörande som framställdes av en tysk domstol i ett mål mellan en miljö- och naturskyddsförening och Förbundsrepubliken Tyskland. Målet rörde överprövning av den tyska vatten- och sjöfartsförvaltningens planfastställelsebeslut från den 15 juli 2011 avseende fördjupning av delar av floden Weser i norra Tyskland, för att större containerfartyg ska kunna nå hamnarna Bremerhaven, Brake och Bremen.

Projektet innebar fördjupning av segelrännor genom muddring av flodbädden. Projektet avsåg även efterföljande underhållsmuddring samt dumpning av muddermassor på platser som sedan tidigare använts för dumpning. De väntade effekterna av projektet beskrivs i domen (punkt 21) på följande sätt:

”Förutom de omedelbara konsekvenserna av muddringen och dumpningen av muddringsmassor får projektet i fråga, enligt den hänskjutande domstolen, ytterligare hydrologiska och morfologiska följder för de berörda delarna av floden. Sålunda kommer till exempel strömningshastigheterna att öka både vid ebb och vid flod, tidvattennivåerna vid högvatten att bli högre, tidvattennivåerna vid lågvatten att bli lägre, salthalten i delar av nedre Weser att öka och gränsen för bräckt vatten i nedre Weser förskjutas uppströms. Slutligen kommer igenslamningen av flodbädden att öka utanför segelrännan.”

Den tyska domstolen begäran om förhandsavgörande avsåg fyra frågor:

1. Ska ramdirektivets artikel 4.1 a tolkas så, att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att avslå en ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet kan orsaka en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst eller utgör denna bestämmelse enbart ett mål för förvaltningsplaneringen?
2. Ska begreppet ”försämring av statusen” i direktivets artikel 4.1. a i tolkas så att det bara omfattar sådana negativa förändringar som leder till klassificering i en lägre klass enligt direktivets bilaga V?

3. För det fall fråga 2 besvaras nekande: Under vilka förutsättningar föreligger en ”försämring av statusen” i den mening som avses i direktivets artikel 4.1 a i?
4. Ska direktivets artikel 4.1 a ii och iii tolkas så, att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att avslå en ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus vid den tidpunkt som anges i direktivet, eller utgör bestämmelsen enbart ett mål för förvaltningsplaneringen.

Vid sin prövning av frågorna valde EU-domstolen att pröva den första och den fjärde frågan i ett sammanhang och den andra och tredje i ett sammanhang varefter domstolen beslutade följande:

”1) Artikel 4.1 a i–iii i [ramdirektivet för vatten] ska tolkas så, att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.

2) begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, vilket återfinns i artikel 4.1 a i [ramdirektivet för vatten] ska tolkas så, att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrad med en klass, även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i [ramdirektivet för vatten].

Schwarze Sulm-domen

EU-domstolen har i mål C-346/14 prövat frågan om Österrike underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.7 i ramdirektivet för vatten genom att ge tillstånd till byggnation av ett vattenkraftverk i floden Schwarze Sulm. I målet ansåg kommissionen att Österrike brustit i efterlevnaden av sina EU-rättsliga åtaganden genom att godkänna projektet trots att det innebär en försämring av statusen hos ytvattenförekomsten i Schwarze Sulm från ”hög status” till ”god status”.

Domstolen konstaterade att det finns en skyldighet för medlemsstaterna att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet. Därefter redovisade domstolen sina tidigare ställningstaganden i mål C-461/13, den s.k. Weserdomen, och konstaterade att projektet med vattenkraftverket i Schwarze Sulm kan medföra en försämring av ytvattenstatusen.

Domstolen gick sedan in på frågan om undantagsmöjligheten i direktivets artikel 4.7 kunnat tillämpas på projektet på så sätt att det projektet kunde tillåtas. Domstolen konstaterade att Österrike ansåg att det hade gjorts en individuell bedömning av projektet och att det uppfyllde kraven i artikel 4.7, medan kommissionen motsatte sig att så var fallet. Efter att ha konstaterat att byggnation av ett vattenkraftverk kan omfatta ett allmänintresse av större vikt (i detta fall utbyggnad av småskalig vattenkraft motsvarande 0,6 promille av Österrikes vattenkraft) fann domstolen att det hade gjorts en individuell bedömning av om förutsättningarna för undantag enligt artikel 4.7 var uppfyllda.

Domstolen konstaterade att kommissionen inte hade gjort några specifika anmärkningar som visar på vilket sätt beslutsunderlaget inför tillåtandet av projektet skulle vara ofullständigt eller felaktigt till följd av en otillräcklig analys. Domstolen konstaterade också att kommissionen inte anfört något som kunde läggas till grund för en bedömning om huruvida den planerade vattenkraftproduktionen var för liten i relation till projektets storlek. Därför ogillade domstolen kommissionens talan.

Den slutsats som kan dras av domen är att även små vattenkraftsanläggningar kan ha en sådan samhällsnyttig betydelse att det finns förutsättningar för undantag enligt ramdirektivets artikel 4.7. Avgörandet har dock inte samma prejudicerande status som domen eftersom det rör en prövning i ett överträdelseförfarande där EU-kommission har bevisbördan för att en överträdelse skett.

5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Miljökvalitetsnormerna är ett juridiskt styrmedel som införts i miljöbalken. En miljökvalitetsnorm fastställs utifrån vad naturen tål, utan hänsyn till exempel ekonomiska eller tekniska förhållanden. Det finns miljökvalitetsnormer bl.a. för luft, badvatten, fisk- och musselvatten, omgivningsbuller. Funktionen med en norm är att skydda miljön från överexploatering genom ”många-bäckar-små”-

principen. Normen avspelar den lägsta godtagbara kvaliteten, kvantiteten, eller ett önskat miljötillstånd oavsett hur många som påverkar och nyttjar den.

Normen beslutas utifrån hur miljön i vattnet borde vara för att ekologiska och kemiska funktioner ska fungera. Normerna balanseras av proportionalitetsprincipen i 2 kap 7 § miljöbalken och efter 1 januari 2019 av de nya bestämmelserna i 5 kap 4-5 §§. När det gäller miljö kvalitetsnormer för vatten finns också undantagsregler i vattenförvaltningsförordningen. Det finns normer för både ekologi och kemi för ytvatten (sjöar, vattendrag och kustvatten). För grundvatten finns det normer för kvalitet och kvantitet. Miljö kvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster fastställs för sjöar, vattendrag, kustvatten samt grundvatten, och för hela havsområden inom havsplaneringen.

Miljö kvalitetsnormer mäter inte emissioner (utsläpp) utan immissioner (halter av vissa ämnen i t ex vatten eller luft eller förekomst av vissa växter och djur). Tanken är att komma åt många okända utsläpp från många okända utsläppare. Men normerna får även betydelse för enskilda verksamhetsutövare i provningsärenden och tillsyn.

Miljö kvalitetsnormer för vatten infördes den 23 december 2003 genom propositionen om förvaltningen av kvaliteten på vatten (prop. 2003/04:2). Därefter har reglerna ändrats bl a efter mycket omfattande kritik av miljöbalkskommittén. Ett av de centrala dokumenten för att förstå regelverket är i prop. 2009/10:184. Vattendirektivet blev dock inte fullt ut implementerat förrän i den lagstiftning som trädde i kraft 1 jan 2019.

Observera också att det är halterna i hela vattenförekomsten som avgör om en miljö kvalitetsnorm kan följas eller ej. Effekten vid själva utsläppspunkten är inte avgörande för bedömningen av en miljö kvalitetsnorm, men kan naturligtvis få andra konsekvenser. Ett avloppsutsläpp vid en badplats kan naturligtvis förbjudas m h t de allmänna reglerna även om utsläppet är så litet i förhållande till hela vattenförekomsten att dess påverkan i det perspektivet är försumbar.

Nedan följer regler om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken.

5 kap 1 §

Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att

avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer). Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Om en miljökvalitetsnorm inte kan följas ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att följa normen förekommer. Åtgärdsprogrammet riktas till myndigheter och kommuner och dessa har ansvar för att vidta de åtgärder som behövs enligt det åtgärdsprogram som har fastställts. Myndigheter och kommuner ansvarar även för att miljökvalitetsnormerna följs.

Fastställda miljökvalitetsnormer för sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten återfinns på www.vattenmyndigheterna.se, sök på Fastställande av kvalitetskrav eller i VISS (<http://viss.lansstyrelsen.se>). Fastställda miljökvalitetsnormer för havsområden finns hos Havs- och vattenmyndigheten.

5 kap. 2 §

Miljökvalitetsnormer ska ange

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

Miljökvalitetsnormer ska vid behov omprövas.

5 kap. 3 §

Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs

5 kap 4 § (gäller från 1 januari 2019)

En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det

äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm.

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

Kommentar

Detta är en specialregel för miljö kvalitetsnormer för vatten. Försämring ska bedömas på kvalitetsfaktornivå. En åtgärd är förbjuden om den försämrar en kvalitetsfaktor även om denna inte förändrar vattenförekomstens status.

Observera att bedömning av huruvida en åtgärd äventyrar möjligheterna att nå god status inte ska bedömas på kvalitetsfaktornivå, utan på den sammantagna statusen. Vad som menas med äventyrar är inte helt klart. Av förarbetena (prop. 2017/18:243 s. 145) till den nya regeln framgår att

”I äventyra ligger ett moment av hasard, högt spel, vågspel eller chanstagande, dvs. att man medvetet tar en så stor risk att den inte kan betraktas som acceptabel när det gäller möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet eller tillåter att möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet lämnas åt slumpen. Att tillåta en verksamhet eller åtgärd som medför en risk i strid med EU-rätten bör även det betraktas som oacceptabelt. I den mån EU-rättens innebörd utvecklas eller förtydligas genom t.ex. ny praxis från EU-domstolen bör alltså också det kunna läggas till grund för bedömningen av vad som är ett otillåtet äventyrande.”

Å ena sidan ger förarbetena intryck av det ska vara fråga om en ganska omfattande minskning av möjligheterna att nå god status, men å andra sidan ska EU-rätten följas och den – får man anta – har en strängare bedömning av vad som menas med att äventyra. Hur regelverket ska tolkas kommer att avgöras i rättstillämpningen.

5 kap 5 § (i den nya lydelsen från 1 jan 2019)

I fråga om miljö kvalitetsnormer som avses i 2 § första stycket 1 för annat än vatten ska myndigheter och kommuner vid prövning och tillsyn ställa de krav som behövs för att följa en sådan norm. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

antas på ett inte betydligt sätt bidra till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1 för annat än vatten inte följs, får verksamheten eller åtgärden 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 miljö kvalitetsnormen 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.

Den nya bestämmelsen motsvarar 2 kap 7 § andra och tredje styckena i reglerna före 1 januari 2019 och gäller för s k begränsningsnormer enligt 5 kap 2 § 1 p.

Miljö kvalitetsnormer för vatten är s k EU-normer enligt 5 kap 2 § p 4, men vissa miljö kvalitetsnormer är normer enligt 5 kap 2 § p 3 sk indikativa normer. För miljö kvalitetsnormer för vatten ska 5 kap 4 § tillämpas, vilket är en avsevärt mycket strängare reglering än vad som gäller för andra miljö kvalitetsnormer. För motsvarande normer som inte gäller vatten ska enbart första stycket i 2 kap 7 § miljö balken tillämpas

5 kap 6 § efter 1 januari 2019

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 4 § första stycket. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

Trots att den nya bestämmelsen i 5 kap 6 § miljö balken endast innebär en delegation till regeringen att föreskriva undantag från försämringsförbudet och äventyrandeförbudet i den nya bestämmelsen i 5 kap 4 § miljö balken, är den av central betydelse. Det är med stöd av denna bestämmelse som regeringen har beslutat införa undantaget i art. 4.7 i vattendirektivet i vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelsen medger att en ny verksamhet eller åtgärd under vissa förutsättningar kan tillåtas trots att den innebär en otillåten försämring eller ett äventyrande av normen.

Detta undantag skiljer sig från övriga undantag i direktivet eftersom det är det enda som kan tillämpas i en enskild prövning. Övriga undantag, det vill säga tidsundantaget, konstgjord vattenförekomst eller kraftigt modifierad vattenförekomst (KMV) och fastställande av lägre krav, gäller istället när vattenmyndigheterna ska fastställa

de generella normerna för varje vattenförekomst. Mer om undantagen nedan i avsnittet om vattenförvaltningsförordningen.

22 kap förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål

En ny viktig bestämmelse som trädde ikraft 1 januari 2019 är 22 kap 13 § miljöbalken

22 kap. 13 §

I mål som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska mark- och miljödomstolen hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet, om

1. utredningen i målet ger anledning att anta att

a) något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm, och

b) den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljö villkor, eller

2. prövningen avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag från 5 kap. 4

I en begäran om yttrande enligt första stycket 1 ska domstolen redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljö kvalitetsnormerna så att bristen avhjälpas.

Domstolarna ska under vissa förutsättningar inhämta yttrande från Vattenmyndigheten om man ser att miljö kvalitetsnormerna för en vattenförekomst är felsatt och det påverkar utgången av ett tillståndsärende. Det förutsätts att Vattenmyndigheten då ändrar statusklassificeringen. Om Vattenmyndigheten inte vill göra någon ändring ska frågan hänskjutas till regeringen.

Även domstolar och länsstyrelser kan besluta om vissa undantag. Dessa möjligheter har nu införts i 4 kap 11-13 §§ vattenförvaltningsförordningen.

Av 19 kap 5 § miljöbalken och 4 kap 11 § vattenförvaltningsförordningen följer att länsstyrelser och kommuner har möjlighet att tillämpa samma regler som gäller för domstolarna. Det gäller för kommunerna dock endast i miljöbalksärenden, t ex vid anmälan om miljöfarlig verksamhet där bedömning görs om verksamheten ska tillåtas eller ej. Enligt 4 kap 13 § vattenförvaltningsförordningen ska kommunen i första hand inhämta yttrande från Vattenmyndigheten.

Om en kommun tillämpar ett undantag ska beslutet enligt de nya bestämmelserna i 19 kap 3a § miljöbalken och 4 kap 13 § p 2 vattenförvaltningsförordningen anmälas till Vattenmyndigheten. Vattenmyndigheten kan då överpröva beslutet om undantag om Vattenmyndigheten anser att kommunen handlat fel.

Möjligheten att begära yttrande eller besluta om undantag gäller inte vid prövning av ärenden enligt plan- och bygglagen. Regeringen har anfört att det kan behövas en motsvarande reglering även i sådana ärenden. Den frågan ska dock utredas i särskild ordning.

Plan- och bygglagen

Det är kommunerna som ansvarar för att planlägga för samhällets utveckling och användning av mark och vatten, förändring av bebyggelse eller infrastruktur mm. Länsstyrelsen ger råd till kommunen och har ansvar för att statens intressen tillgodoses i planeringen. Varje planeringssituation är unik avseende mark- och vattenförhållanden, kommande mark- och vattenanvändning, andra strategier i kommunen osv.

Som tidigare redovisats har regeringen i förarbetena till de nya reglerna i miljöbalken anfört att det kan behövas särskilda regler för planärenden och bygglov när det gäller möjlighet att inhämta yttrande från Vattenmyndigheten och rätten för kommunerna att meddela motsvarande undantag, som nu kommer möjliggöras med stöd av miljöbalken. När sådana regler kan väntas vara på plats är dock osäkert.

Samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen blir bättre 1 jan 2019

Reglerna om miljökvalitetsnormer som gäller i ärenden enligt plan- och bygglagen finns i 2 kap 10 § plan- och bygglagen. Där anges att vid planläggning och i andra ärenden enligt den lagen ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas. Tidigare har ibland sagts att några undantag från miljökvalitetsnormer inte gäller vid tillämpning av plan- och bygglagen. Genom att undantagsbestämmelserna nu flyttas till 5 kap 4 och 5 §§ och ytterligare regler vad avser vatten har meddelats med stöd av den nya 5 kap 6 § miljöbalken har frågan lösts. Även i plansammanhang och när det gäller bygglov ska miljöbalkens regler tillämpas fullt ut vad avser miljökvalitetsnormer, inklusive de undantag som får tillämpas när en verksamhet eller åtgärd medför att en miljökvalitetsnorm inte kan följas.

Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen)

Vattenförvaltningsförordningen reglerar frågor om

- 2 kap vattendistrikt och vattenmyndigheter
- 3 kap Kartläggning och analys
- 4 kap miljökvalitetsnormer
- 5 kap förvaltningsplaner
- 6 kap åtgärdsprogram
- 7 kap övervakning
- 8 internationell vattenförvaltning
- 9 kap rapportering

Här ska endast beröras några av reglerna i 4 kap angående miljökvalitetsnormer. Undantagsbestämmelserna har ändrats så, att det som tidigare var en möjlighet för Vattenmyndigheten att besluta om sedan den 11 januari 2019 blivit en skyldighet genom att ordet ”får” bytts mot ett ”ska” i undantagsbestämmelserna. Det innebär ett krav på att Vattenmyndigheten ska tillämpa undantagen fullt ut som det heter i förarbetena till de nya vattenreglerna i miljöbalken.

4 kap. 1 §

Varje vattenmyndighet skall fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet

Krav på icke-försämring

4 kap. 2 §

Kvalitetskraven för ytvatten och grundvatten ska fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras.

Här finns kravet på icke-försämring inskrivet. Det följer redan av den nya bestämmelsen i 5 kap 4 § miljöbalken.

Undantag

Nedan följer ett antal bestämmelser som gör det möjligt att på olika sätt undanta ett medlemslands skyldighet att se till att alla landets vattenförekomster når god vattenstatus.

Reglerna finns i artikel

- 4.3 kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst
- 4.4 tidsundantag
- 4.5 lägre krav
- 4.6 tillfällig försämring
- 4.7 allmännyttiga mål i enskilda fall som väger över kravet på god status

Undantag ska i första hand ske på föreskriftsnivå, dvs det är Vattenmyndigheten som kan besluta om att ett undantag ska tillämpas.

Genom de nya bestämmelserna i miljöbalken och i Vattenförvaltningsförordningen (4 kap. 11-13 §§) kan dock även domstolar, myndigheter och kommuner numera tillämpa undantaget för nya samhällsviktiga verksamheter i art. 4.7.

Konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster

4 kap. 3 §

Vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och

1. de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka
 - a) miljön i stort,
 - b) sjöfart eller hamnanläggning,
 - c) rekreationsintressen,
 - d) kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för,
 - e) verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller
 - f) annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, och
2. det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Möjligheten att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad (KMV) har hittills i princip endast tillämpats på älvar som har vattenkraftverk. Med de nya reglerna är det en skyldighet för Vattenmyndigheten att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad om förutsättningarna härför är uppfyllda.

Man måste dock komma ihåg att KMV endast till mycket begränsad del innebär en lättnad för kraven på en vattenförekomst. I stället för god ekologisk status ska vattenförekomsten uppnå god ekologisk potential. Det är dock till stor del samma sak som god ekologisk status utom vad avser de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, dvs

vattenförekomstens fysiska utformning. Och en förklaring om att en vattenförekomst är kraftigt modifierad kan bara sänka statuskravet hög till god. Men det kan ha betydelse för en vattenförekomsts biologiska status till den del denna påverkas av vattenförekomstens fysiska utformning.

De allra flesta vattenförekomsterna i Stockholm är helt eller delvis kraftigt modifierade. Det har byggts kajer, gångstråk, hamnar, båtplatser mm efter större delen av vattenförekomsternas strandlinje. Det är del i det som de flesta uppfattar som en attraktiv stadsmiljö. Det har varit en medveten strävan från staden i många år att öppna strandlinjen för stadsbebyggelse och tillgängliggöra stränderna för stadens invånare. Det är därför sällsynt med orörda stränder i Stockholm i likhet med vad som gäller i de flesta städer. Det är ett exempel på att grundreglerna i vattendirektivet inte är anpassade för urbana miljöer.

I Stockholm finns numera inte någon vattenförekomst som förklarats vara kraftigt modifierad trots att det uppenbarligen borde ha skett. Strömmen var tidigare förklarad som kraftigt modifierad, men förklaringen har tagits bort. När nu Vattenmyndigheten **ska** tillämpa undantagen kan man fundera över när det kan komma ske. I varje fall måste det ha gjorts senast till nästa vattencykel.

Krav för ytvatten

4 kap. 4 §

Kvalitetskraven för ytvatten ska

1. fastställas så att ytvattenförekomsterna senast den 22 december 2015 uppnår en sådan god ytvattenstatus som enligt bilaga V till direktiv **2000/60/EG** samt artiklarna 3, 4 och 6 i och bilaga I till direktiv **2008/105/EG** ska ha nåtts vid den tidpunkten,
2. senast den 22 december 2015 fastställas så att ytvattenförekomsterna i fråga om ämnena 2, 5, 15, 20, 22, 23 och 28 i del A i bilaga I till direktiv **2008/105/EG** senast den 22 december 2021 uppnår en sådan god kemisk ytvattenstatus som enligt direktivet ska ha nåtts vid den tidpunkten, och
3. senast den 22 december 2018 fastställas så att ytvattenförekomsterna i fråga om ämnena 34–45 i del A i bilaga I till direktiv **2008/105/EG** senast den 22 december 2027 uppnår en sådan god kemisk ytvattenstatus som enligt direktivet ska ha nåtts vid den tidpunkten.

Första stycket 1 gäller inte ytvattenförekomster som har förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade.

Krav för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvatten**4 kap. 4 a §**

Kvalitetskraven för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska fastställas så att de senast den 22 december 2015 uppnår en sådan god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus som enligt bilaga V till direktiv **2000/60/EG** samt artiklarna 3, 4 och 6 i och bilaga I till direktiv **2008/105/EG** ska ha nåtts vid den tidpunkten.

Se dock kommentaren till 4 kap 3 §.

Krav för grundvatten**4 kap. 5 §**

Kvalitetskraven för grundvatten ska fastställas så att alla grundvattenförekomster senast den 22 december 2015 uppnår god grundvattenstatus enligt bestämmelserna i bilaga V till direktiv **2000/60/EG** och bilagorna I-IV till direktiv **2006/118/EG**.

Krav för skyddade områden**4 kap. 6 §**

Kvalitetskraven för skyddade områden skall fastställas så att alla normer och mål uppfylls senast den 22 december 2015, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.

4 kap. 6 a §

Kvalitetskraven för skyddade områden ska i fråga om badvatten fastställas så att

- 1. badvattnet senast den 22 december 2015 har en sådan tillfredsställande kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen (2008:218), och
- 2. andelen badvatten i vattendistriktet som har en sådan bra eller utmärkt kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen ökar, om ökningen kan åstadkommas med åtgärder som är rimliga, proportionella och lämpliga.

Strängaste kravet gäller**4 kap. 7 §**

Om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga kvalitetskrav enligt **2–6 a §§** eller andra bestämmelser, ska det strängaste kravet gälla.

Det är här som vattendirektivets princip ”one out – all out” finns inskriven i svensk rätt.

*Bemyndiganden***4 kap. 8 §**

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för ytvatten ska bestämmas enligt detta kapitel och bilaga V och X till direktiv **2000/60/EG** samt artiklarna 3 och 4 i och bilaga I till direktiv **2008/105/EG**.

4 kap. 8 a §

Sveriges geologiska undersökning får meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för grundvatten ska bestämmas enligt detta kapitel, bilaga V till direktiv **2000/60/EG** och bilagorna I–IV till direktiv **2006/118/EG**.(SFS 2011:634).

4 kap. 8 b §

Vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla i vattendistriktet. Kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

I 4 kap. 8 b § slås det fast att kemisk status är miljökvalitets-normer enligt 5 kap 2 § första p 1, d v s en begränsningsnorm. Övriga miljökvalitetsnormer för vatten är normer enligt 5 kap 2 § första stycket p 4, dvs sådana krav som följer av Sveriges medlemskap i EU. Med hänsyn till den nya regleringen i 5 kap 4 § miljöbalken innebär en sådan klassning av vattennormerna inte någon nämnvärd lättnad. Med tidigare gällande undantagsregler från proportionalitetsprincipen i 2 kap 7 § andra och tredje styckena miljöbalken gällde skarpare krav för kemisk status än för ekologisk status. Genom Weser-domen slog dock EU-domstolen fast att det i praktiken inte var någon skillnad i stränghet mellan ekologisk status och kemisk status. Den principen har nu införts nu i svensk rätt genom den nya bestämmelsen i 5 kap 4 § miljöbalken.

Det är aningen gåtfullt varför regeringen i förordningen fortsätter att ange att kemisk status är en begränsningsnorm. Alla miljökvalitetsnormer för vatten regleras av 5 kap 4 § miljöbalken och den skärpta rimlighetsavvägningen i 5 kap 5 § miljöbalken som gäller för begränsningsnormer enligt 5 kap 2 § 1p gäller inte för vatten. Om lagstiftaren avsett någon skillnad i tillämpning mellan ekologisk status och kemisk status är oklart.

Avvikelser och undantag

I propositionen till de nya reglerna i miljöbalken anförs att Vattenmyndigheterna ska tillämpa alla undantag fullt ut. Det är en nyhet i förhållande till den tidigare ordalydelsen i vattenförvaltningsförordningen som enbart föreskrev att vattenmyndigheterna ”får” tillämpa undantagen. Det innebär att det som

tidigare var en möjlighet nu har blivit en plikt. Men hur Vattenmyndigheterna ska hinna gå igenom Sveriges ca 25 000 vattenförekomster och i varje enskilt fall göra en bedömning av om något av undantagen i vattenförvaltningsförordningen är tillämpligt har inte redovisats. Man får anta att det kommer att bli ett successivt arbete med utgångspunkt där det i prövningsärenden eller plan-sammanhang blir aktuellt att tillämpa ett eller flera av undantagen.

Det är dock av mycket stor betydelse för växande kommuner att för sina urbana miljöer fullt ut få undantag på plats. Det är så vattendirektivets mycket långtgående krav ska balanseras mot andra viktiga samhällsintressen och säkerställa ett i varje fall något så när pragmatiskt förhållningssätt.

4 kap. 9 §

Vattenmyndigheten ska besluta att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt än vad som följer av **2–6 §§**, om

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

Ett beslut enligt första stycket får innebära att kvalitetskraven blir uppfyllda senare än den 22 december 2027, endast om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan

Det är det s k tidsundantaget och motsvarar artikel 4.4 i ramvattendirektivet.

4 kap. 10 §

Vattenmyndigheten ska för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga kvalitetskrav än vad som följer av **2–6 §§**, om

1. det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i **3 kap. 1 § första stycket 2** eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå de strängare kraven,
2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön,
3. alla möjliga åtgärder vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå
 - a) bästa möjliga ekologiska och kemiska status, om vattenförekomsten är ett ytvatten, och

- b) bästa möjliga status, om vattenförekomsten är ett grundvatten, och
- 4. vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

Detta motsvarar artikel 4.5 i direktivet. Det har tillämpats i Sverige för kvicksilver eftersom nästa alla svenska vatten av naturliga orsaker har för höga kvicksilverhalter. Det kan bli aktuellt för fler ämnen – t ex PFAS – där halterna i Svenska vatten är för hög på grund av intransport från andra länder. Detta är det generella undantaget för lägre krav.

4 kap. 11 §

Trots **5 kap. 4 §** 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 försämrats från hög status till god status och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet.

Detta är en nyhet från den 11 januari 2019. Tidigare gällde undantagen endast på föreskriftsnivå, d v s det var endast Vattenmyndigheten ensam som kunde besluta om undantag. Nu har möjligheten öppnats även för domstolar, länsstyrelser och kommuner att i tillstånds- och anmälningsärenden tillämpa undantagen under vissa förhållanden som följer av 4 kap 12 § Vattenförvaltningsförordningen. Det bör dock noteras att undantagets tillämpningsområde är mycket snävt eftersom det endast gäller för åtgärder eller verksamheter som innebär en *fysisk förändring* eller en försämring från *hög till god status*. I urbana miljöer finns det mycket sällan några vattenförekomster med hög status, varmed undantaget i praktiken aldrig går att tillämpa på verksamheter som medför en påverkan som inte är fysisk (t.ex. ökade utsläpp av vissa ämnen från en verksamhet).

Undantaget villkoras emellertid av att förutsättningarna i 4 kap,12 § är uppfyllda och att kommunen har begärt ett yttrande från Vattenmyndigheten enligt 4 kap 13 §, se nedan.

4 kap. 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 väsentligt bättre för miljön, och
 3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Detta motsvarar artikel 4.7 i direktivet och gäller undantag för en viss verksamhet. Ett undantag kan bara meddelas under dessa angivna förhållanden.

4 kap. 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, snarast informera vattenmyndigheten om detta.

4 kap. 14 §

När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken eller informerats om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 11 §, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillåtandet föranleder. Om vattenmyndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten

1. anmäla detta till regeringen och i anmälan redovisa sin bedömning, det som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring,
2. informera den som har begärt vattenmyndighetens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och
3. avvakta med sitt slutliga yttrande till dess regeringen har beslutat i ändringsfrågan.

Även denna regel är ny. Om Vattenmyndigheten inte anser att undantag ska beviljas ska frågan hänskjutas till regeringen och ärendet ska vila i avvakta på regeringens besked.

4 kap. 15 §

Om en vattenförekomsts kvalitet försämras tillfälligt av exceptionella naturliga orsaker eller av naturliga orsaker som inte rimligen hade kunnat förutses eller till följd av olyckor som inte rimligen hade kunnat förutses, ska vattenmyndigheten

1. besluta de åtgärder som, utan att äventyra återställandet av vattenförekomstens kvalitet när orsaken till försämringen inte längre föreligger, behöver vidtas för att förebygga ytterligare försämringar av kvaliteten eller för att inte äventyra uppnåendet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster, och
2. årligen se över effekterna och, om förhållandena inte är sådana som avses i 9 §, se till att alla genomförbara åtgärder vidtas för att återställa vattenförekomstens kvalitet som den var innan försämringen inträffade.

Det motsvarar vad som föreskrivs i artikel 4.6 i direktivet.

4 kap. 16 §

Tillämpningen av 3, 9, 10, 11, 12, 13 eller 15 § får inte permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

Det motsvarar vad som föreskrivs i artikel 4.8 i direktivet

Förvaltningens synpunkter och förslag

Som har framgått tillhör reglerna om miljökvalitetsnormer för vatten bland de mest komplicerade områdena inom miljörätten. Den svenska implementeringen som i långa stycken varit ofullständig tills de nya reglerna i miljöbalken trädde ikraft 1 januari 2019 bygger numera på ramvattendirektivet för vatten.

I huvudsak är det en ren avspeglning av EU-kraven. Det förutsätter dock att undantagen verkligen kommer att tillämpas fullt ut. Det har varit en tydlig kritik från EU i det överträdelseärende som kommissionen har öppnat mot Sverige. EUs kritik kan enkelt sammanfattas på följande sätt

- Svenska myndigheter och domstolar har inte var förhindrade att meddela tillstånd för verksamheter som försämrar statusen på kvalitetsfaktor nivå eller äventyrar möjligheterna att nå god status i en vattenförekomst.
- Undantagsbestämmelserna har inte kunnat åberopas av enskilda.
- Den svenska finansieringen av åtgärder för att nå god status drabbar en alltför begränsad krets. I Sverige är det i princip endast Vattentjänstlagen – d vs verksamheter och fastighetsägare inom ett VA-område – som tvingas betala för sin

vattenanvändning. Industrier, jordbruket och fastighetsägare med enskilt vatten och avlopp har inte bidragit. EU tycks förespråka någon form av allmän vattenskatt. Den svenska regeringen har dock bestridit att den svenska lagstiftningen i det avseendet skulle strida mot vattendirektivet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har vid upprepade tillfällen kritiserat såväl Vattenmyndigheten som Havs- och vattenmyndigheten för att man inte haft en rättslig analys av sina egna bestämmelser. Kort sagt vad får vattenreglerna för påverkan på olika verksamheter, bostadsbyggande och infrastrukturutveckling. Enligt förvaltningens mening har lagstiftningen och föreskrifterna varit alltför upptagna av de naturvetenskapliga kraven för att åstadkomma bra vatten i den mening som EU beslutat om genom ramvattendirektivet med tillhörande dotterdirektiv.

Till de svenska myndigheternas försvar ska dock anföras att det är en naturlig följd av direktivetens utformning som i hög grad saknar helhetssyn och en rimlig analys av på vilket sätt medlemsstaterna ska kunna omvandla miljökvalitetsmål till fungerande rättsregler. Det är emellertid svårt att avgöra vad som beror på brister i utformningen av EU-reglerna och vad som beror på dålig svensk lagstiftning.

Det är dock uppenbart att vare sig miljöbalkskommittén, den svenska regeringen och den svenska riksdagen fullt ut insett eller förstått innebörden av de direktiv som EU beslutat om. Det blev uppenbart genom Weserdomen. Men det har också framgått av en rad artiklar och inlägg i den juridiska doktrinen.

Det är tydligtvis också så att EU-direktivet har vållat särskilt stora problem i Sverige. När förvaltningen i olika sammanhang träffat Europeiska kollegor har dessa sällan gett uttryck åt samma oro för att vattendirektivet skulle hindra andra viktiga och legitima samhällsförändringar. Det har i varje fall inte kunnat förklaras av att andra länder och städer i Europa driver en mer ambitiös vattenpolitik än Sverige och särskilt Stockholm som ligger inte bara i Svensk utan jämväl Europeisk absoluta framkant när det gäller vattenarbete. Det skulle behövas en ordentlig jämförande studie med hur andra EU-länder hanterat vattenfrågorna.

En förklaring torde vara att vattendirektivet är så komplicerat att ingen riktigt vet hur det ska tillämpas. Det är helt enkelt för svårt. Till det kommer att den svenska rättstraditionen skiljer sig för motsvarigheten i Centraleuropa. Det kan möjligen vara en bi-

dragande orsak till att bristen på helhetssyn och rättslig tillämpning stökar till det extra i Sverige. Det finns dock företrädare för andra städer som instämmer i den kritik som förvaltningen anfört, bl a i Urban Water Agenda 2030, på EUs vattenkonferens m m. Amsterdam, Münster, Köpenhamn mfl har instämt i kritiken.

Nu har EU-kommissionen ett pågående samråd om direktivet. Enligt förvaltningens mening måste Stockholm göra sin stämma hörd. Vi är Europas första miljöhuvudstad och Stockholm har en mycket stark vilja att förbättra vattenkvaliteten och tillförsäkra stockholmarna bra vatten. Men Stockholm har stora ambitioner även på andra miljöområden. Olika delar måste hänga ihop. Det bästa får inte bli det godas fiende.

Därför föreslår miljöförvaltningen att nämnden yttrar sig till EU enligt bilagda svar på kommissionens enkät.

Det ska sägas att enkäten är mycket omfattande och tar egentligen inte sikte på att få fram problemen med vattendirektivet och hur detta skulle förändras så att ett ambitiöst miljöarbete förenklas. Men det är ett försök att anföra den kritik Stockholm i olika sammanhang gett uttryck åt. Det är möjligen en allt för from förhoppning att stadens synpunkter kommer att uppmärksammas av kommissionen. Men det är åtminstone ett försök.

I slutet på enkäten är det möjligt att bifoga en inlägga som i löpande text beskriver förändringar av direktivet som behöver ske.

Nedan följer förvaltningens förslag till fritextsvar.

Förslag till fritextsvar

Stockholm är Europas första miljöhuvudstad. Staden bedriver ett mycket ambitiöst miljöarbete. Det gäller klimatfrågor, luftkvalitet, kemikalier, stadsmiljö, infrastruktur, kollektivtrafik, m m. Det gäller också vattenarbetet. Staden har en absolut ambition att alla Stockholms 23 vattenförekomster ska nå god vattenstatus – d v s såväl god ekologisk status som god kemisk status. I det arbetet har staden i sin budget avsatt särskilda medel för just vattenarbetet. Stockholm har kommit långt i arbetet att utveckla lokala åtgärdsprogram för varje vattenförekomst. Alla delar av staden samverkar för att nå detta mål. Stockholm torde i detta avseende ha kommit längst i Sverige, och är med sannolikhet en av de städer i Europa som är i främsta ledet att förbättra vattenkvaliteten.

Stockholms stad har emellertid vid den svenska tillämpningen av vattendirektivet kunnat notera en rad problem. De kan sammanfattas enligt följande.

Det saknas helhetssyn

Enligt Stockholms mening saknas det tillräckliga möjligheter att avväga kraven på god vattenstatus mot andra viktiga samhällsmål. Det gäller särskilt bostadsbyggande och ny infrastruktur för kollektivtrafik. Stockholm håller också på att utveckla en ny avloppslösning som sannolikt kommer att ligga i Europeisk framkant. Tillämpat efter sin ordalydelse kan vattendirektivet uppfattas så, att den inte medger en marginell försämring av vattenkvaliteten i vattenförekomsten Stockholms ström trots att projektet kommer att innebära enorma förbättringar i Mälaren – den sjö som försörjer två miljoner människor med friskt dricksvatten. Det nuvarande direktivet ger för få och för begränsade möjligheter till avvägning mot andra viktiga samhällsintressen däribland viktiga miljöinsatser som klimatarbete, kollektivtrafik och bra stadsmiljö. Man måste därför se över direktivet med ett helhetsperspektiv och se hur kraven i vattendirektivet kan samordnas med andra nödvändiga krav i en växande stad med starka miljöambitioner.

Det är för svårt

Direktivet är till sin mycket detaljerade utformning med de enskilda kraven på nivåer i parametrar och kvalitetsfaktorer så komplicerat att endast få – om ens någon – verkligen förstår hur direktivet ska tillämpas. Det skapar osäkerheter i de nationella implementeringarna och inte minst i tillämpningen av myndigheter och domstolar.

Komplexiteten ställer också stora krav på utredningar av företag som söker tillstånd för ny verksamhet eller för fastighetsägare och kommuner som vill bygga nya bostäder i bra stadsmiljöer. Kraven på utredningar genererar stora kostnader som inte tillnärmelsevis ger motsvarande miljönytta.

Direktivet har utformats med utgångspunkt från de naturvetenskapliga kraven, men dessa har inte anpassats för att åstadkomma en praktiskt fungerande rättstillämpning. Och dessa brister förstärks av att alltför snäva avvägningsmöjligheter mot andra viktiga samhällsintressen.

Man har detaljkrav på vatten som medför att bedömningar i enskilda ärenden endast kan avgöras av experter med

forskarbakgrund. Det försvagar direktivets legitimitet bland en vidare krets aktörer.

Det saknas en ordentlig analys hur direktivets krav kan omvandlas till rättsregler

I Svensk rättstradition gäller sedan de medeltida landskapslagarna att – Land skall med lag byggas!

Det innebär att Sverige byggs med lagregler. Det gäller särskilt om enskilda ska tvingas vidta en åtgärd eller ska förbjudas att vidta åtgärder som den önskar. Direktivets krav måste därför utformas för att kunna omsättas i fungerande rättsregler i medlemsländerna.

Den rättsliga regleringen av vattenarbetet ska uppfylla de grundläggande kraven på rättssäkerhet i ett demokratiskt samhälle. D v s förutsägbarhet, likvärdighet och skälighet. På grund av direktivets komplexitet uppstår ofrånkomligen brister i dessa avseenden. Det är helt enkelt svårt eller närmast omöjligt för enskilda att förstå innebörden av reglerna. Det gäller särskilt som inte ens experter med full säkerhet vet vad som gäller och direktivet därigenom öppnar för godtycke och enskilda tjänstemäns egna tyckanden. Staden har flera exempel på att det förekommer och dessa kan i huvudsak förklaras av komplexiteten och svårigheterna att omsätta vetenskapliga vattenkrav till fungerande rättsregler.

Bilaga

Enkät svar