

Remissversion

Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen Mindre stränga kvalitetskrav och tidsfrister samt statusförsämring

Detta dokument innehåller vägledning om bestämmelserna om avvikelser och undantag från de kvalitetskrav som gäller enligt 4 kap. 1-7 §§ vattenförvaltningsförordningen. Undantagsbestämmelserna finns i 4 kap. 9-13 §§. De grundläggande kvalitetskraven är att god ekologisk status eller potential samt god kemisk status ska uppnås till december 2015. Dessutom gäller kravet att statusförsämringar inte får ske annat än i vissa speciella fall. Det finns möjligheter till undantag i form av förlängd tid för att nå god status/potential, och mindre stränga kvalitetskrav än god status/potential, under förutsättning att man kan visa att det finns tekniska, ekonomiska eller naturgivna skäl till detta. Det är dessutom möjligt att i vissa fall försämra status/potential p.g.a. vissa typer av nya verksamheter, eller i samband med extrema händelser och olyckor.

INNEHÅLL	3
SAMMANFATTNING	4
INLEDNING	5
Bakgrund och syfte med vägledningen	5
Avgränsning	6
BEGREPPSFÖRKLARING	7
1. AVVIKELSER OCH UNDANTAG - FRÅN VILKEN KRAVNIVÅ?	9
1.1 Kvalitetskrav för naturliga vatten	9
1.2 Kvalitetskrav för kraftigt modifierade och konstgjorda vatten	9
1.3 Krav på att tillståndet inte får försämrats	10
Vilket "statustillfälle" gäller för icke-försämringskravet?	11
1.4 Kvalitetskrav för skyddade områden	12
1.5 Strängaste kravet gäller	12
2. UNDANTAG I FORM AV TIDSFRISTER OCH MINDRE STRÄNGA KVALITETSKRAV	14
2.1 Allmänt	14
Tre typer av undantag	15
Flera typer av undantagssituationer	15
Påverkan på andra vattenförekomster	16
Undantag med anledning av "dotterdirektivet för prioriterade ämnen"	17
2.2 Tidsfrister	17
Tekniska skäl	20
Orimliga kostnader	21
Naturliga förhållanden	24
Hur långa tidsfrister får medges?	24
Temporära kvalitetskrav i samband med tidsfrister?	25
2.3 Mindre stränga kvalitetskrav	26
Kriteriet "omöjligt"	28
Orimliga kostnader	30
Att uppnå nyttan med verksamheterna på annat sätt	39
Bästa möjliga status	41
Ingen försämring av vattenkvaliteten	41
3 UNDANTAG FÖR NYA VERKSAMHETER	42
3.1 När får ekologisk status bli sämre än god?	43

3.2 När får status <i>inte</i> bli sämre än god?	44
3.3 Kraven för undantag för nya verksamheter	45
3.4 Statusförsämring p.g.a. icke prövade undantag för nya verksamheter	46
4 TILLFÄLLIGA STATUSFÖRSÄMRINGAR VID OVANLIGA ELLER OFÖRUTSEBARA HÄNDELSER	48
4.1 Översvämningar	48
4.2 Ihållande torka	49

REMISSVERSION

Sammanfattning

Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön är den huvudsakliga svenska författning som genomför ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), i följande text förkortat till RDV. I förordningen anges att vattenkvaliteten i naturliga vatten ska vara god ekologisk och kemisk status till december 2015. I så kallade kraftigt modifierade och konstgjorda vatten ska vattenkvaliteten vara god ekologisk potential och god kemisk status till december 2015. Därutöver gäller generellt att den befintliga statusen inte får försämrats. Vilken vattenkvalitet som motsvarar god status (eller någon annan status) redovisas inte i denna vägledning, utan i en separat handbok, 2007:4.

Det finns även möjligheter för de ansvariga vattenmyndigheterna att medge undantag från dessa grundläggande krav. Det är formerna för sådana undantag som tas upp i denna vägledning. Undantagen kan avse en tidsfrist för att uppnå god status/potential, men senast till december 2027 ska kraven vara uppnådda. De kan också gälla ett lägre kvalitetskrav än god status/potential. Även försämringar av status får medges i speciella fall. Det är åtgärdsalternativen som är styrande för vilka kvalitetskrav som kommer att fastställas.

Längre tid för att uppnå god status/potential får medges om det av tekniska skäl inte går att nå kraven till 2015. Ett annat skäl är om det blir orimligt dyrt att nå kraven till denna tidpunkt. Med orimligt dyrt avses en samhällsekonomisk avvägning. Om nödvändiga åtgärder har genomförts, men inte hinner få genomslag i miljön till 2015 är detta också ett giltigt skäl för att flytta fram tidpunkten för när god status/potential ska vara uppnådd.

I huvudsak samma grundskäl gäller för att få medge mindre stränga kvalitetskrav än god status/potential. Men här handlar det snarare om att det saknas tillgänglig teknik, att det vore samhällsekonomiskt olönsamt att nå kraven, eller att det tar så lång tid för åtgärder att ge resultat i miljön att det inte är meningsfullt att slå fast ett årtal när god status/potential kommer att kunna vara uppnådd.

De kvalitetskrav som fastställs är miljökvalitetsnormer, oavsett om det gäller god status/potential till 2015 eller någon form av undantag.

Att försämrings befintlig status är bara tillåtet i samband med vissa typer av nya, samhällsnyttiga verksamheter, under förutsättning att vattenmyndigheten ger sitt godkännande i förväg. I situationer med t.ex. översvämningar eller ihållande torka kan det inträffa statusförsämringar. Det är då inte händelserna i sig som är utslagsgivande, utan sådana mänskliga aktiviteter kopplade till händelserna som kan försämrings statusen. Sådana tillfälliga statusförsämringar får då motiveras i efterhand.

Vägledningen har beaktat ställningstaganden som har tagits fram inom ramen för EU:s gemensamma genomförandestrategi för ramdirektivet för vatten.

Inledning

Bakgrund och syfte med vägledningen

Denna vägledning riktar sig i första hand till vattenmyndigheter och länsstyrelser som arbetar med att klassificera ytvatten och fastställa miljökvalitetsnormer. Syftet är att på ett övergripande sätt förtydliga och tolka 4 kap. 9-13 §§, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, för att bidra till att det sker en likvärdig tillämpning av undantagsbestämmelserna i hela landet.

Inom ramen för EU:s gemensamma genomförandestrategi (Common Implementation Strategy – CIS) har tagits fram en rad vägledningsdokument för tillämpningen av de flesta motsvarande bestämmelser i ramdirektivet för vatten 2000/60/EG (RDV), närmare bestämt artikel 4(4)-4(7). Ett dokument behandlar miljömålen (kvalitetskraven) generellt: *Environmental Objectives under the Water Framework Directive – Policy Summary and Background Document* (2005). Ett annat dokument handlar om artiklarna 4(4), 4(5) och 4(6): *Environmental Objectives under the Water Framework Directive – Policy Paper – Article 4.4 (extension of deadlines), 4.5 (less stringent objectives) and 4.6 (temporary deterioration)* (2007). Ett dokument handlar om undantag i samband med nya verksamheter: *Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive – allowed for new modifications or new sustainable human development activities (WFD article 4.7) – Policy Paper* (2006). Det senaste dokumentet behandlar policyfrågor kring begreppet oproportionerliga kostnader enligt principer som lades fast vid vattendirektörsrådet i Slovenien i juni 2008: *Conclusions on Exemptions and Disproportionate Costs*. Alla dokumenten finns tillgängliga på EG-kommissionens officiella informationsforum CIRCA. Länk till ovan angivna dokument:

http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents&vm=detailed&sb=Title

Dessa fyra EU-dokument kommer under hösten 2008 att sammanfogas till ett enda dokument. Den konsoliderade versionen kommer att tillgängliggöras på CIRCA, sannolikt i slutet av året.

Det finns även ett tidigare framtaget dokument om ekonomiska frågor som har anknytning till de ekonomiska bedömningarna för undantag: *Guidance document no 1 – Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*, ofta benämnd WATECO (2003). Länk till aktuell mapp:

http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents&vm=detailed&sb=Title

Avgränsning

Vägledningen omfattar endast undantag för ytvattenförekomster. SGU ansvarar för vägledning om undantag för grundvattenförekomster.

Bedömningen av vilka kvalitetskrav som ska fastställas och eventuella tidsfrister för att nå god ekologisk status/potential och god kemisk status är en del av normsättningen som praktiken är integrerad med åtgärdsprogramarbetet. Det finns föreskrifter och vägledning om den naturvetenskapliga grunden för klassificering av status och potential i NFS 2008:1, Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten samt i Handbok 2007:4, Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon.

Det kommer även att finnas vägledning om åtgärdsprogram i form av en kommande handbok.

REMISSVERSION

Begreppsförklaring

Begrepp	Förklaring
Ekologisk potential	Det ekologiska tillståndet i en kraftigt modifierad eller konstgjord ytvattenförekomst, uttryckt som "maximal", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig" potential. Ekologisk potential förutsätter att någon av de kvalitetsfaktorer som ingår i ekologisk status inte kan uppnås p.g.a. hydromorfologisk påverkan.
Ekologisk status	Det ekologiska tillståndet i en naturlig ytvattenförekomst uttryckt som "hög", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig" status.
EU-vägledningsdokument	Inom ramen för EU:s gemensamma genomförandestrategi (Common Implementation Strategy – CIS) har utarbetats en lång rad olika typer av vägledningsdokument. De vägledningsdokument som gäller fastställande av kvalitetskrav kan hämtas från EU:s informationsforum CIRCA under följande länk: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/environmental_objectives&vm=detailed&sb=Title
Fysisk påverkan	Morfologiska och hydrologiska ingrepp som stör förutsättningarna för biologisk mångfald i vatten eller förändringar i morfologiska eller hydrologiska förhållanden som gör att en ytvattenförekomst har ändrat sin ursprungliga karaktär.
Fysisk åtgärd	Avser rent praktiska tillvägagångssätt för att uppnå en viss miljö kvalitetsnorm för en eller flera vattenförekomster, t.ex. odling av fånggrödor för att minska närsaltstillförsel till en vattenförekomst.
Förbättringsåtgärder (Eng. mitigation measures)	Sådana hydromorfologiska åtgärder som inte har en betydande negativ påverkan på vattenanvändningen eller miljön i stort. Relevanta förbättringsåtgärder spelar en viktig roll för att definiera de olika klasserna för ekologisk potential. Vilka förbättringsåtgärder som de facto ska genomföras avgörs i samband med att kvalitetskrav och åtgärdsprogram fastställs.
Förklarande av KMV/KGV (Eng: designation)	En vattenförekomst som har genomgått bedömningen enligt 4 kap. 3 § VFF, (artikel 4[3] RDV), och som uppfyller kraven i denna bestämmelse får förklaras som kraftigt modifierad eller konstgjord. Förklarandet är det beslut som bedömningen resulterar i.
Inverkan/effekt (Eng: impact)	Syftar i följande text ofta på konsekvenser på grund av en viss påverkan (t.ex. eutrofiering orsakad av bl.a. avloppsutsläpp).
Konstgjord vattenförekomst (KGV)	En ytvattenförekomst som har skapats genom mänsklig verksamhet där det tidigare inte fanns någon ytvattenförekomst. Vattenförekomsten har genomgått en bedömning enligt 4 kap. 3 § VFF, (artikel 4[3] RDV), och uppfyller kriterierna för att få förklaras som konstgjord.
Kraftigt modifierad vattenförekomst (KMV)	En ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär. De fysiska förändringarna har påverkat vattenförekomstens ekologiska status. Vattenförekomsten har genomgått en bedömning enligt 4 kap. 3 § VFF, (artikel 4[3] RDV), och uppfyller kriterierna för att få förklaras som kraftigt modifierad.
Kvalitetskrav - miljö kvalitetsnorm	Kvalitetskrav är, enligt vattenförvaltningsförordningen, det svenska begreppet för ramdirektivets "miljömål", som är de mål som ska fastställas enligt 4 kap. VFF (direktivets artikel 4). Dessa miljömål ska inte blandas ihop med de svenska miljö(kvalitets)målen som är politiska målsättningar och som inte är juridiskt bindande. Vattenmyndighetens beslut om kvalitetskrav är en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap miljöbalken. Utgångspunkten för de kvalitetskrav som ska gälla är att bibehålla hög/maximal ekologisk status/potential och att bibehålla eller uppnå god ekologisk status/potential samt god kemisk status till 2015. Men mindre stränga kvalitetskrav får tillämpas under särskilda omständigheter. Även i ramdirektivet förekommer begreppet miljö kvalitetsnorm, men det betyder då koncentration av ett förorenande ämne som inte bör överskridas.
Miljö kvalitetsnorm	Se Kvalitetskrav
Mindre stränga kvalitetskrav	Utgångspunkten är att uppnå kvalitetskraven god ekologisk status eller god

	ekologisk potential samt god kemisk status. I vissa fall kommer dessa kvalitetskrav inte att kunna nås, utan undantag i form av mindre stränga kvalitetskrav kan behöva medges om förutsättningarna för sådana undantag är uppfyllda i enlighet med 4 kap. 10 § VFF, (artikel 4[5] RDV).
Naturliga (yt)vattenförekomster	De vatten som har identifierats som en ytvattenförekomst och som inte har förklarats som konstgjord eller kraftigt modifierad.
Restaureringsåtgärder	Sådana hydromorfologiska förändringar som skulle krävas för att uppnå god ekologisk status och som ska identifieras och bedömas enligt 4 kap. 3 § VFF, (artikel 4[3] RDV), med avseende på deras potentiella påverkan på vattenanvändningen och miljön i stort. För att få förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord är förutsättningen att dessa potentiella restaureringsåtgärder har sådan negativ påverkan på vattenanvändningen eller miljön i stort att de inte kommer att kunna genomföras.
Rimliga kostnader	I vattenförvaltningsförordningen används begreppet "rimliga kostnader" i jämförelse med direktivets "oproportionerliga kostnader". Detta begrepp återfinns i såväl 4 kap. 3 § sista stycket (jfr. art. 4[3][b] RDV) som i 4 kap. 9 § andra stycket (jfr. art. 4[4][a][ii] RDV), 4 kap. 10 § första stycket (jfr. art. 4[5][a] RDV) och 4 kap. 11 § andra stycket punkt 1 (jfr. art. [4][7][d]). Grunden för bedömningen av rimliga kostnader är en samhällsekonomisk avvägning av kostnader och nyttor.
Pågående vattenanvändning (Eng: specified water uses)	Begreppet syftar på de angivna verksamheterna/användningssätten i 4 kap. 3 § första stycket VFF, (artikel 4[3][a] RDV). Dessa vattenanvändningar medför typiskt sett en fysisk påverkan på vattenförekomster och har ansetts utgöra samhällsnyttiga vattenanvändningar som bör få bestå utan sådana inskränkningar som på ett betydande sätt skulle inverka på verksamheten (under förutsättning att även övriga kriterier för ett KMV/KGV-förklarande uppfylls).
Styrmedel	Statens verktyg för att få åtgärder vidtagna som t.ex. information, skatter, avgifter, subventioner och lagar.
Tidsfrist	Normalfallet enligt vattenförvaltningsförordningen är att nå angivna vattenkvalitetskrav till 22 december 2015. Enligt 4 kap. 9 § VFF finns möjlighet att skjuta på tidpunkten när kvalitetskraven ska vara uppnådda till senast 22 december 2027. Om genomförda åtgärder inte hinner ge effekt i miljön p.g.a. naturliga förhållanden får längre tidsfrister medges.
Typ, vattentyp, ytvattentyp	Typen är ett sätt att beskriva en vattenförekomst på ett standardiserat sätt. En typ är också en grupp vattenförekomster med samma eller likartade referensförhållanden av morfologisk och vattenkemisk karaktär. Gruppen behöver inte vara geografiskt eller hydrologiskt sammanhängande.
Undantag	Undantag innebär att ett annat kvalitetskrav fastställs än det som i normalfallet ska gälla enligt 4 kap. 1-7 §§ VFF.
Vattenförvaltningsförordningen, VFF	Ramdirektivet för vatten har i svensk rätt huvudsakligen genomförts genom förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, hädanefter benämnd vattenförvaltningsförordningen eller VFF. För det svenska förvaltningsarbetet gäller vattenförvaltningsförordningen.
Ytvattenförekomst	En ytvattenförekomst är den "underenhet" inom ett avrinningsområde, för vilken kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen ska gälla. En ytvattenförekomst kännetecknas av att den är homogen vad gäller kategori, typ och påverkansgrad. Ytvattenförekomsten är den minsta strukturenhet som kan hanteras enligt direktivet. För att förenkla läsandet används ofta benämningen "vattenförekomst".
Ytvattenkategori	För att enklare kunna arbeta med vattenförekomster delar man in dem i de olika ytvattenkategorierna sjö, vattendrag, kustvatten eller vatten i övergångszon. Benämningen ytvattenkategori är, enligt VFF, korrekt men för att förenkla läsandet används oftast benämningen vattenkategori.
Åtgärd	I vattenförvaltningsförordningen menas med åtgärd såväl styrmedel (se styrmedel) som fysiska åtgärder (se fysisk åtgärd)

1. Avvikelser och undantag - från vilken kravnivå?

De kvalitetskrav som är utgångspunkten i vattenförvaltningsarbetet preciseras i vattenförvaltningsförordningens 4 kap. om miljökvalitetsnormer, där 1-7 §§ anger de krav som i normalfallet ska gälla. I 9-13 §§ anges de avvikelser och undantag från kvalitetskraven som får tillämpas. Även avvikelser och undantag utgör kvalitetskrav, fast på en nivå som avviker från normalfallet. Det är inte förrän vattenmyndigheten har beslutat om vilka kvalitetskrav som ska gälla som kraven blir bindande i form av miljökvalitetsnormer. De sätt på vilka miljökvalitetsnormer blir bindande framgår av bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken.

1.1 Kvalitetskrav för naturliga vatten

Utgångspunkten enligt 4 kap. 2 § VFF är att alla ytvattenförekomster ska uppnå kvalitetskravet god ytvattenstatus senast till den 22 december 2015, såvida de inte har förklarats vara kraftigt modifierade eller konstgjorda. Ytvattenstatus avser den lägsta av statusklasserna för ekologisk eller kemisk status¹.

Det är dock inte alla ytvatten i landet som blir utpekade som ytvattenförekomster, eftersom de bör vara av en viss minsta storlek för att komma i fråga som vattenförekomster. Grundregeln är 1 km² för sjöar och 15 km sträcka för ett vattendrag. Mindre vatten kan i särskilda fall utpekade som vattenförekomster². De vatten som inte utpekade som vattenförekomster betecknas som övriga vatten. För de övriga vattnen gäller att de inte i sig omfattas av kvalitetskrav/miljökvalitetsnormer. I den utsträckning de utgör en källa till påverkan på de vatten som utpekats som vattenförekomster kommer de övriga vattnen att ingå i vattenförvaltningsarbetet på så vis att de indirekt omfattas av åtgärdsprogrammet.

1.2 Kvalitetskrav för kraftigt modifierade och konstgjorda vatten

För vissa vattenförekomster gäller utgångspunkten att nå god ekologisk potential i stället för god ekologisk status till den 22 december 2015 (4 kap. 3 § VFF). Det avser sådana vattenförekomster som har förklarats vara kraftigt modifierade eller konstgjorda. En kraftigt modifierad vattenförekomst är en vattenförekomst som väsentligen har förändrat karaktär på grund av fysiska förändringar/modifieringar som behövs för att bedriva vissa samhällsnyttiga verksamheter, och där dessa på-

¹ Information om god ekologisk status eller potential och god kemisk status finns i handbok 2007:4, Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon.

² Naturvårdsverkets Handbok 2007:3 Kartläggning och analys av ytvatten

gående verksamheter förhindrar möjligheterna att fullt ut uppnå god ekologisk status. Detta kan t.ex. vara fallet i samband med stora vattenkraftverk eller hamnar. Utgångspunkten att nå god ekologisk potential avser även vattenförekomster som är skapade genom mänsklig verksamhet, d.v.s. som är konstgjorda. I 4 kap. 3 § VFF anges kraven för att få förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord.³ För båda typerna av vattenförekomster gäller samma utgångspunkt för den kemiska statusen som för naturliga vatten, d.v.s. god kemisk status ska uppnås.

Det miljötillstånd som representerar god ekologisk potential är beroende av vilka förbättringsåtgärder som kan genomföras i den enskilda vattenförekomsten utan att påverka den pågående samhällsnyttiga verksamheten eller miljön i stort på ett betydande negativt sätt⁴. Därför finns inga generella bedömningsgrunder för vad som utgör god ekologisk potential, utan denna måste avgöras från fall till fall. Fastställandet av vad som i det enskilda fallet utgör god ekologisk potential görs av vattenmyndigheten⁵.

Även om god ekologisk potential innebär ett i vissa avseenden mildare kvalitetskrav än god ekologisk status så är det ändå i formellt avseende inte ett undantag. I stället bör man betrakta kraftigt modifierade och konstgjorda vatten som en kategori vattenförekomster som utgör en parallell till de naturliga vattenförekomsterna. Kvalitetskravet god ekologisk potential för en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst får endast basera sig på den vattenkvalitetsförsämring som är resultatet av den fysiska påverkan. Även kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster kan omfattas av undantag, vilket utvecklas närmare i avsnitt 2.

Hädanefter används begreppet *god status/potential* som ett samlingsbegrepp som inkluderar god ekologisk status, god ekologisk potential och god kemisk status. I de fall endast god ekologisk status och god ekologisk potential avses används samlingsbegreppet *god ekologisk status/potential*.

1.3 Krav på att tillståndet inte får försämrats

Ett ytterligare kvalitetskrav enligt 4 kap. 2 och 4 §§ VFF är att tillståndet i ytvattnenförekomster inte får försämrats, det s.k. icke-försämringskravet. Begreppet ”tillstånd” är inte definierat i vattenförvaltningsförordningen, men används i förordningen åtminstone delvis synonymt med ”status”. En sådan tolkning är också i överensstämmelse med ramdirektivets artikel 4.1. Ett ytterligare synonymt begrepp som förekommer i 4 kap. 10 § andra stycket punkt 3 VFF är ”vattnets kvalitet”.

Icke-försämringskravet bör tolkas så att det gäller i relation till de övergripande statusnivåerna ekologisk status/potential och kemisk status och inte i relation till de enskilda kvalitetsfaktorer som utgör grunden för statusklasserna. En sådan tillämpning av icke-försämringskravet, i kombination med den inom den europeiska ge-

³ Kommande vägledning om identifiering och förklarande av kraftigt modifierade och konstgjorda vatten

⁴ Se fotnot 3 samt kommande handbok om konsekvensanalyser

⁵ Naturvårdsverkets Handbok 2007:4, Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon

menskapen överenskomna principen om att sämst kvalitetsfaktor styr innebär vissa potentiella risker från vattenkvalitetssynpunkt. Principen skulle kunna leda till att den sämsta kvalitetsfaktorn tillåter kvalitetsfaktorer med högre status att försämrans utan att den övergripande statusnivån för den skull försämrans. Det skulle betyda att vattnets kvalitet i praktiken har försämrats utan att man i formell mening har brutit mot icke-försämringskravet. Risken har dock uppmärksammats i EU-vägledningen.

I EU-vägledningen⁶ om kvalitetskrav i avsnittet om mindre stränga kvalitetskrav anges bland annat att ett mindre strängt kvalitetskrav inte får leda till att statusen för de bättre kvalitetsfaktorerna tillåts försämrans ner till den nivå som styrs av den sämsta kvalitetsfaktorn. Vidare är innebörden att alla de åtgärder ska vidtas som är möjliga och rimliga för att förbättra statusen för enskilda kvalitetsfaktorer, även om inte den övergripande statusnivån kan höjas.

Hur kan man då förena dessa två till synes motstridiga synsätt – att å ena sidan tillämpa icke-försämringskravet på övergripande statusnivå, och å andra sidan inte tillåta att enskilda kvalitetsfaktorer försämrans ner till den nivå som representeras av den sämsta kvalitetsfaktorn? Det bedöms inte vara en rimlig lösning att tillämpa icke-försämringskravet i relation till statusen på kvalitetsfaktornivå. Det skulle bl.a. innebära att det skulle bli lättare att kringgå icke-försämringskravet i alla de fall då den specifika statusen på kvalitetsfaktornivå inte är känd. Det skulle också kunna innebära orimliga övervakningsinsatser för att dels fastställa utgångsläget för alla kvalitetsfaktorer, dels följa upp om de försämrans. En mera rimlig tillämpning för att så långt som möjligt tillmötesgå riktlinjerna om att status för enskilda kvalitetsfaktorer inte bör försämrans är att ta fasta på den påverkan som förekommer. Genom att identifiera risker för statusförsämringar kan därigenom fås stöd för att inkludera åtgärder för att motverka försämringar i åtgärdsprogrammet. Naturligtvis ska de övervakningsdata som finns tillgängliga också användas.

Det bör uppmärksammas att icke-försämringskravet inte är knutet till någon avvägning av ekonomiskt rimliga åtgärder, d.v.s. kravet är absolut till sin legala karaktär. En faktisk statusförsämring innebär därför en överträdelse av denna bestämmelse om inte nödvändiga åtgärder omedelbart vidtas för att komma till rätta med problemet. Skärpan i bestämmelsen kan därför motivera att, åtminstone under den första förvaltningsperioden, hellre klassificera statusen något lägre i de fall där det råder osäkerhet i valet mellan två statusklasser. Detta gäller inte endast vid gränsen mellan god och måttlig status/potential, utan vid alla statusklassgränser, eftersom icke-försämringskravet gäller oberoende av aktuell statusklass.

Vilket "statustillfälle" gäller för icke-försämringskravet?

Frågan är vilken status som ska vara utgångspunkt för att bedöma en risk för eller en konstaterad försämring? Är det den status som ligger till grund för den initiala statusklassificeringen som utgör basen för förvaltningsplanen? Eller är det den aktuella statusen enligt gällande övervakningsprogram? Det bör ju ofta vara fallet

⁶ Environmental Objectives under the Water Framework Directive, sid. 19-20

att statusen successivt förbättras i takt med att statusförbättrande åtgärder genomförs.

En rimlig tolkning är att det i normalfallet är den grundläggande statusklassificering som utgör utgångspunkten för respektive omgång av förvaltningsplaner som är ”nollläget” för att bedöma statusförsämringar. Det är också den status som rimligen kommer att gälla som utgångspunkt för EG-kommissionens bedömning av eventuella överträdelser av icke-försämringskravet på en generell basis.

I det fall försämringen är resultatet av en planerad verksamhet som uppfyller kriterierna enligt 4 kap. 11 § VFF bör däremot försämringen bedömas i relation till aktuell status enligt övervakningsprogrammet. Se vidare avsnitt 3, Undantag för nya verksamheter.

1.4 Kvalitetskrav för skyddade områden

Bestämmelsen i 4 kap. 6 § VFF anger att kvalitetskraven för skyddade områden ska 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.

Med skyddade områden avses här inte de områden som omfattas av områdeskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Det gäller i stället sådana områden som finns angivna i bestämmelser grundade på den gemenskapslagstiftning som anges i ramdirektivets bilaga IV (jämfört med 3 kap. 2 § VFF och artikel 6 RDV), t.ex. badvat-tendirektivet, avloppsdirektivet och art- och habitatdirektivet⁷.

Det kan noteras att de aktuella direktiven inte alltid innehåller den typ av vattenkvalitetskrav som följer av ramdirektivet, utan kraven kan vara formulerade på annat sätt. Men de tillämpliga kraven kan ändå vara förbundna med vissa datum för genomförandet.

1.5 Strängaste kravet gäller

Om en vattenförekomst omfattas av olika stränga kvalitetskrav enligt 4 kap. 2-6 §§ VFF ska, enligt 4 kap. 7 §, det strängaste kravet gälla. Bestämmelsen får anses syfta på de situationer då det uppkommer en konfliktsituation mellan två eller flera kvalitetskrav som antingen direkt följer av vattenförvaltningsförordningen eller av författning som genomför anknutna EG-direktiv enligt bilaga IV RDV.

Den enklaste konfliktsituationen är om två olika tidpunkter kolliderar. Enligt 4 kap. 6 § anges att tidpunkten den 22 december 2015 enligt VFF gäller såvida inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områden har fastställts. Det innebär att tidpunkter som anges i sådan lagstiftning går före vattenförvaltningsförordningens måldatum.

När det gäller strängast kvalitetskrav i andra avseenden än tid är bedömningen att syftet med skyddet i många fall kommer att vara avgörande för vilket kvalitets-

⁷ Ytterligare information finns i Naturvårdsverkets faktablad 8304 om Skyddade områden enligt Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

krav som bör anses vara strängast. Om det finns särskilda kvalitetskrav för ett skyddat område bör dessa ha företräde under förutsättning att skyddsvärdet för det specifika området kan anses mera angeläget än det kvalitetskrav som skulle följa av vattenförvaltningsförordningen. I särskilda fall bedöms en sådan tillämpning även kunna leda till att lägre kvalitetskrav än enligt vattenförvaltningsförordningens mål kan fastställas. Om exempelvis ett Natura 2000-område är skyddat på grund av att det utgör ett habitat för sjöfåglar som är beroende av grunda och näringsrika vatten, så kan syftet med skyddet för Natura 2000-området betraktas som värdefullare än att uppnå god ekologisk status på det sätt som följer av vattenförvaltningsförordningen. Därmed bör den vattenkvalitet som krävs för att upprätthålla syftet med Natura 2000-området betraktas som det strängaste kravet.

Bör då kvalitetskravet i detta speciella fall redovisas som ett undantag enligt 4 kap. 10 § VFF? Det kvalitetskrav som fastställs kommer att behöva anges i rapporteringen till EG-kommissionen. Eftersom det i det exemplifierade fallet är ett krav som fastställs på en lägre nivå än god ekologisk status/potential kommer det till synes att utgöra ett undantag enligt 4 kap. 10 §. Det bör dock om möjligt inte motiveras som ett undantag. Beroende på hur rapporteringen tekniskt kommer att utformas bör inriktningen vara att redovisa fastställda kvalitetskrav som ett sätt att uppfylla 4 kap. 7 § VFF, motsvarande artikel 4(1)(c) samt artikel 4(2).

Det kan också bli aktuellt att göra vägningar av skyddsvärde mellan två eller flera skyddade områden. Det skyddsvärde som enligt vattenmyndigheten bör ges företräde styr då vilket som blir det strängaste kravet.

Det strängaste kravet gäller inte enbart i förhållande till andra anknutna direktiv, utan syftar på alla kvalitetskrav enligt 4 kap. 2-6 §§ VFF. Möjligen kan dessa krav innebära färre konfliktsituationer jämfört med krav enligt andra anknutna direktiv.

2. Undantag i form av tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav

2.1 Allmänt

Målsättningen om att uppnå kvalitetskraven god ekologisk status eller potential samt god kemisk status till 2015 kommer av olika skäl inte alltid att kunna nås. Det finns därför möjlighet att medge undantag från dessa kvalitetskrav. Undantag bör medges restriktivt och ska alltid motiveras. Det innebär i princip att det ska vara möjligt att, per vattenförekomst, se vilka åtgärder som *är* eller *skulle vara* nödvändiga för att nå god status/potential, och vilka skäl som motiverar eventuella undantag, d.v.s. orsaker till varför vissa åtgärder inte genomförs (i tid). Det betyder att det per vattenförekomst så långt möjligt bör kunna utläsas vilka åtgärder som i och för sig vore nödvändiga för att nå god status/potential, men som inte kommer att kunna genomföras över huvud taget, eller som kommer att genomföras på sikt. Undantagsbestämmelserna får tillämpas både för naturliga vatten och för kraftigt modifierade och konstgjorda vatten.

Avsnitt 2 innehåller vägledning om de kriterier som måste uppfyllas för att få tillämpa undantag i form av tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav enligt 4 kap. 9-10 §§.

I den EU-gemensamma vägledningen om undantag enligt artiklarna 4(4)-4(6)⁸ anges att: ”Ramdirektivet för vatten är ett miljödirektiv och att medge undantag från dess mål bör inte utgöra regel utan tillämpas undantagsvis. Samtidigt gäller att undantag är en integrerad del av miljömålen som anges i artikel 4 och av förvaltningsplanprocessen, enligt vad som redan har konstaterats i dokumentet om miljömålen. Undantagen kommer sannolikt att tillämpas oftare under den första förvaltningscykeln än under de följande allteftersom statusförbättringar kommer att uppnås.”

Processen för att fastställa undantag är således en del av normsättningsprocessen. I alla de fall när det finns risk för att god status/potential inte kan nås utan fysiska åtgärder krävs någon form av övervägande eller analys av om det går att identifiera möjliga och rimliga åtgärder som gör att status kan nås i tid, eller om det blir aktuellt med någon form av undantag. Eftersom kopplingen till åtgärds-möjligheterna är så stor måste undantagsfrågorna även ses som en process som till stora delar är integrerad med upprättandet av åtgärdsprogrammet. Den formella ordningen är dock att de normer som ska gälla fastställs innan åtgärdsprogrammet kan beslutas. Resultatet av de åtgärdsanalyser som krävs för att motivera undantag kan i princip återanvändas i åtgärdsprogrammet. Det vill säga att de åtgärder som har bedömts möjliga och rimliga ska anges. Åtgärdsprogrammet innehåller dock flera aspekter än att identifiera fysiska åtgärder som ska vidtas.

⁸ Environmental Objectives under the Water Framework Directive – Policy Paper – Article 4.4 (extension of deadlines), 4.5 (less stringent objectives) and 4.6 (temporary deterioration)

Miljökvalitetsnormer fastställs för varje vattenförekomst. Av det följer automatiskt att även undantag i form av tidsfrister eller mindre stränga kvalitetskrav måste fastställas per vattenförekomst. Motiven för ett undantag får däremot avgöras på en mera aggregerad nivå än vattenförekomstnivå, beroende på vilka typer av åtgärder som är nödvändiga för att uppnå kvalitetskraven, och på vilken nivå det är lämpligt att rimlighetsbedöma dem. Om rimlighetsbedömningen görs på en övergripande nivå måste man kunna koppla samman denna bedömning med konsekvenser för den enskilda vattenförekomsten.

Även undantag p.g.a. exceptionella eller oförutsägbara naturliga orsaker samt olyckor och undantag p.g.a. nya verksamheter måste bedömas på vattenförekomstnivå. Dessa undantag är dock något annorlunda till sin karaktär än tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav enligt 4 kap. 9-10 §, eftersom de som regel innebär en redovisning i efterhand i den nästföljande förvaltningsplanen, se vidare avsnitt 3 och 4.

I och med kraven i 5 kap. 1 § VFF jämfört med bilaga 1, punkt 5 VFF så ställs krav på förnyade bedömningar av vilka kvalitetskrav som ska gälla i varje förvaltningsplan. Det innebär en möjlighet till såväl skärpningar som lättnader i förhållande till ett tidigare fastställt kvalitetskrav. Observera att eventuella lättnader inte avser statusförsämringar.

Tre typer av undantag

Den miljökvalitetsnorm som enligt vattenförvaltningsförordningen ska eftersträvas är dels *tidpunkten 22 december 2015*, dels *vattenkvalitetskravet* god ekologisk status/potential och god kemisk status. I 4 kap. 9 § VFF anges villkoren för att få förlänga tiden för att uppnå god status/potential, det vill säga undantag i form av tidsfrister. I 4 kap. 10 § VFF anges villkoren för att få besluta om ett mindre strängt kvalitetskrav än god status/potential. Beslut om undantag i form av tidsfrister eller mindre stränga kvalitetskrav utgör också en miljökvalitetsnorm, men med en annan tidpunkt eller ett mindre strängt vattenkvalitetskrav än i normalfallet.

Enligt 4 kap. 2 och 4 §§ VFF finns krav på att tillståndet i ytvattnet inte får försämrats, det så kallade *icke-försämringskravet*. Det gäller både i naturliga vatten (2 §) och konstgjorda och kraftigt modifierade vatten (4 §). Det finns emellertid vissa situationer när icke-försämringskravet får frångås. Se avsnitt 3 och 4.

Flera typer av undantagssituationer

Vattenförvaltningsförordningen anger även olika typer av situationer när undantagsmöjligheterna får tillämpas. I samband med tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav gäller likartade om än inte identiska krav. Dessa handlar om att god status/potential inte kan nås, eller nås i tid, för att:

- det är tekniskt omöjligt att genomföra åtgärder (i samband med mindre stränga kvalitetskrav gäller i stället det vidare begreppet ”omöjligt”),
- åtgärderna är orimligt dyra.

- de naturliga förhållandena sätter gränser för hur snabbt en åtgärd kan ge effekt,
- Vid bedömningen av mindre stränga kvalitetskrav gäller också att man ska kunna konstatera att nyttan med de aktuella verksamheterna inte kan nås på något miljömässigt betydligt bättre sätt till rimliga kostnader.
- Vidare finns ett par specialfall när mindre stränga kvalitetskrav eller till och med statusförsämringar aktualiseras. Enligt 4 kap. 11 § VFF kan mindre stränga kvalitetskrav eller statusförsämring i vissa fall medges i samband med nya verksamheter, se avsnitt 3. Enligt 4 kap. 12 § finns bestämmelser om tillfälliga statusförsämringar p.g.a. exceptionella eller oförutsägbara naturliga orsaker eller olyckor. Se avsnitt 4.

Påverkan på andra vattenförekomster

Miljökvalitetsnormer inklusive mindre stränga kvalitetskrav fastställs för varje vattenförekomst. Enligt 4 kap. 13 § VFF får en sådan norm inte leda till att förutsättningarna för att uppfylla miljökvalitetsnormer i en annan vattenförekomst permanent förhindras. För denna bestämmelse saknas klargörande EU-vägledning. Däremot kommenteras ett tillämpningsproblem i EU-vägledningsdokumentet⁹ om artikel 4(7) angående undantag för nya verksamheter. Det anges att en ny verksamhet som genomförs i en viss vattenförekomst i vissa fall riskerar att förhindra att god status eller potential uppnås, eller till och med att statusen försämras i en annan vattenförekomst. Samtidigt konstateras att ingen ytterligare vägledning kan ges i detta skede, utan det krävs praktiska exempel för att klargöra tillämpningen.

I EU-vägledningen om miljömålen¹⁰ anges också att man inte per automatik kan motivera ett undantag i en angränsande vattenförekomst grundat på en bedömning som har gjorts för en annan vattenförekomst. Detta betyder inte att orsaken till ett undantag i form av en vattenanvändning eller påverkan måste vara lokaliserad i anslutning till den vattenförekomst som undantagsbedömningen gäller. Även i detta dokument påpekas behovet av goda exempel för att underlätta tillämpningen.

En rimlig, preliminär utgångspunkt kan ändå vara att det inte bör innebära en överträdelse av denna bestämmelse om de potentiella åtgärderna för att nå god status/potential i en viss vattenförekomst redan har analyserats för en annan, förbunden vattenförekomst och bedömts vara tekniskt omöjligt enligt 4 kap 10 § VFF. Det kan däremot vara svårare att generellt hävda att kriteriet om ekonomisk orimlighet är direkt överförbart mellan två eller flera vattenförekomster, framför allt eftersom nyttorna kan skilja sig åt. I de flesta fall torde dock de samhällsekonomiska analyserna för den första förvaltningsperioden komma att göras på en så pass

⁹ Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive – allowed for new modifications or new sustainable human development activities (WFD article 4.7) – Policy Paper

¹⁰ Environmental Objectives under the Water Framework Directive – Policy Summary and Background Document

övergripande nivå att frågan om påverkan på andra vattenförekomster kommer att utgöra ett underordnat problem.

Undantag med anledning av ”dotterdirektivet för prioriterade ämnen”

Det så kallade dotterdirektivet för prioriterade ämnen enligt artikel 16 RDV antogs av Europaparlamentet den 17 juni under namnet ”Miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område” och förväntas träda i kraft inom kort.

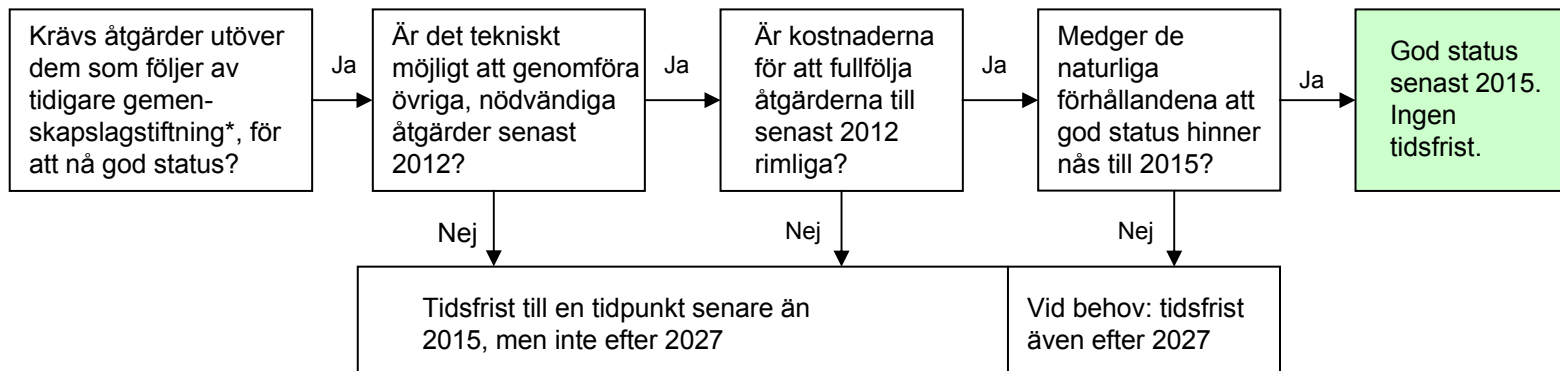
Innan direktivet har publicerats i Official Journal finns inte den officiella lydelsen, men inga förändringar väntas jämfört med den version som har antagits av Europaparlamentet. Utgående från denna version kan konstateras att direktivet som sådant saknar egna bestämmelser om tillämpning av undantag. I stället hänvisas i artikel 1 till de mål som gäller enligt artikel 4 i ramdirektivet. Dessutom anges i skäl nr 16 till antagande av direktivet att: ”I enlighet med artikel 13 i, och bilaga VII(A)(5) till direktiv 2000/60/EG bör varje undantag till tillämpningen av miljökvalitetsnormerna för prioriterade ämnen som tillämpas på vattenförekomster i enlighet med artikel 4.4, 5 och 6 i detta direktiv och med hänsyn tagen till artikel 4.8 och 4.9 i detta, rapporteras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Förutsatt att kraven i artikel 4 i direktiv 2000/60/EG, inbegripet villkoren för undantag, uppfylls, kan verksamheter, inklusive muddringsarbeten och fartygstrafik, som leder till utsläpp och spill av prioriterade ämnen äga rum”.

2.2 Tidsfrister

Bestämmelsen i 4 kap. 9 § VFF om tidsfrister för att uppfylla kvalitetskraven syftar på de kvalitetskrav och tidpunkter som anges i 4 kap. 2-6 §§, d.v.s. i första hand de kvalitetskrav som utgörs av god ytvattenstatus (2 §) respektive god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus (4 §). Tidsfrister bör därför endast medges i de fall då god status/potential är målet, inte i de fall då även ett mindre strängt kvalitetskrav skulle ta tid att uppfylla. Även kvalitetskrav som gäller för skyddade områden enligt 6 § omfattas enligt hänvisningen i 9 §. Här bör dock speciallag som regel gå före vattenförvaltningsförordningens krav, jfr avsnitt 1.4 och 1.5.

För att få medge tidsfrister enligt 4 kap. 9 § VFF gäller att de åtgärder som skulle krävas för att nå kvalitetskravet god status/potential till år 2015 är antingen tekniskt omöjliga eller ekonomiskt orimliga, eller att kvalitetskraven inte kan nås trots genomförda åtgärder på grund av att de naturliga förhållandena omöjliggör detta. Dessa kriterier analyseras närmare nedan. Se figur 1.

De tre nämnda typerna av kriterier är i praktiken till stor del integrerade med bedömningen av mindre stränga kvalitetskrav enligt 4 kap. 10 §, se även avsnitt 2.3. Den principiella gången för tidsfrister är att först identifiera vilka potentiella tekniska åtgärder som totalt sett behöver genomföras, för att sedan analysera vilka åtgärder av dessa som fysiskt är möjliga och rimliga att vidtas till 22 december 2012 (jfr 6 kap. 2 § VFF). Att åtgärderna ska vara vidtagna innebär att de ska vara i funktion så att god status/potential hinner nås till december 2015. Även åtgärder som genomförs därefter men som kan ge effekt till 2015 bör kunna räknas med.



Figur 1: Principschema för tillämpningen av tidsfrister enligt 4 kap. 9 § VFF.

* Mera korrekt uttryckt: Åtgärder som följer av krav i svensk författning som genomför EG-direktiv som hade trätt i kraft innan ramdirektivet för vatten antogs.

I de fall åtgärderna har bedömts som tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga att vidta, fast inte till december 2012, utan till en senare tidpunkt, så finns skäl att medge tidsfrist. En tidsfrist kan även vara motiverad i de fall då samtliga åtgärder hinner genomföras till 2012, men där de naturliga förhållandena förhindrar att god status/potential kommer att kunna uppnås till december 2015. När en tidsfrist medges av tekniska eller ekonomiska skäl ska inverkan av de naturliga förhållandena också beaktas, för att kunna avgöra vilken tidpunkt som ska gälla för när god status/potential ska vara uppnådd.

Tidsfristen eller den tidpunkt då god status/potential ska vara uppnådd bör inte skjutas upp längre än nödvändigt, men kan principiellt sett vara vilket datum som helst fram till den 22 december 2027, om skälet för tidsfrist är teknisk genomförbarhet eller ekonomisk rimlighet. Om skälet för tidsfrist är att de naturliga förhållandena fördröjer uppnåendet av kvalitetskravet så får tidsfristen även utsträckas till efter 2027, till det närmaste, sannolika datum då kvalitetskravet kan nås.

För att underlätta analysarbete och rapportering kan det vara enklare att ange datum för tidsfristen till de måldatum som följer av förvaltningsplanens sexårscykel, d.v.s. 22 december 2021 respektive 2027.

Bestämmelserna om tidsfrister innehåller inga undantag från kravet i 4 kap. 2 och 4 §§ om att miljötillståndet inte får försämrats. Det innebär att en tidsfrist inte får leda till att miljötillståndet i vattenförekomsten försämrats. Om det finns risk för en sådan försämring bör lämpliga åtgärder för att motverka risken identifieras och tas med i åtgärdsprogrammet. Indirekt framgår även att tidsfrister inte får leda till en försämring av miljötillståndet inom skyddade områden, jfr 4 kap. 6 §.

Medgivande av en tidsfrist bör inte uppfattas så att igångsättande av åtgärder utan vidare kan anstå. Tvärtom bör det i de flesta fall vara angeläget att säkerställa att åtgärder börjar genomföras så snart det är möjligt och rimligt för att god status/potential ska kunna klaras när den beslutade tidsfristen löper ut. Åtgärder kan i detta fall ofta vara av administrativt slag.

I EU-vägledningen betonas vikten av en restriktiv tillämpning av undantagsbestämmelserna och att det är angeläget att den första förvaltningsplanen ger uttryck för betydande åtgärdsinsatser. Det är därför viktigt att så tidigt som möjligt identifiera de administrativa steg som behöver ingå i åtgärdsprogrammet för att hinna genomföra vissa typer av åtgärder som kommer att ta tid p.g.a. en kombination av utdragna administrativa processer, kapacitetsbrist och tidskrävande fysiska åtgärder. Eftersom det är troligt att tidsfrister kommer att tillämpas i betydande omfattning är det särskilt viktigt att kunna beskriva hur den framtida genomförandestrategin ser ut, för att ge tydliga signaler om ambitionsnivåer för genomförandet.

Det förutsedda sättet att beskriva detta är i förvaltningsplanen, jfr artikel 4(4)(d). Här anges att förvaltningsplanen ska innehålla en sammanfattning av de åtgärder som anses nödvändiga för att progressivt höja vattenförekomsternas status till den nivå som krävs inom den förlängda tidsfristen, anledningarna till varje betydande försening med genomförandet av dessa åtgärder och den förväntade tidtabellen för deras genomförande.

Detta krav förutses genomföras antingen i föreskrift om förvaltningsplan (eller eventuellt i kommande revidering av vattenförvaltningsförordningen). Det är rim-

ligt att utgå ifrån att detta rapporteringskrav kommer att följas upp i samband med rapporteringen av förvaltningsplanerna. Naturvårdsverket bedömer därför att detta utgör sådana uppgifter som krävs för att fullgöra de uppgifter i fråga om information och rapportering till Europeiska kommissionen som följer av direktiv 2000/60/EG, vilket bemyndigar Naturvårdsverket att föreskriva om en sådan rapportering. Följaktligen bör arbetet inrikta sig på att ett beslut om tidsfrist bör kombineras med en övergripande redogörelse av eventuella åtgärder som ska genomföras även efter december 2012, för att säkerställa att god status/potential nås när tidsfristen löper ut. Sådana åtgärder kan även vara av administrativt slag, se vidare under underrubriken Orimliga kostnader.

Generellt gäller att i valet mellan tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav så bör hellre tidsfrister tillämpas. Den huvudsakliga anledningen till detta är naturligtvis att tidsfrister är ett ställningstagande till att det är möjligt att nå god status/potential. Men en annan anledning är att tidsfrister inte anses kräva samma detaljerade analys som ett mindre strängt kvalitetskrav, vilket är en praktisk fördel inför utarbetande av den första förvaltningsplanen.

Tekniska skäl

Tekniska skäl anges i 4 kap. 9 § första stycket som en grund för att få medge tidsfrist. I kombination med kravet enligt 6 kap. 2 § VFF, betyder det att kriteriet om tidsfrist p.g.a. tekniska skäl är uppfyllt om det är tekniskt omöjligt att de fysiska åtgärderna hinner genomföras till senast den 22 december 2012. Med tekniskt omöjligt menas att:

- det saknas teknik,
- åtgärderna är så tidsödande att genomföra att måldatumet kommer att passeras innan åtgärderna fysiskt hinner genomföras,
- Den miljömässiga orsaken till miljöproblemet eller dess källa är inte känd, vilket omöjliggör en identifiering av lämpliga förbättringsåtgärder.

Begreppet tekniskt omöjligt syftar inte på att åtgärder inte hinner genomföras i tid på grund av tillståndprocesser, planprocesser, överklaganden eller andra administrativa skäl till varför en åtgärd kan ta tid att genomföra i praktiken. Det innebär således att man med avseende på den tekniska bedömningen bör bortse från sådana hinder. På det viset identifieras sammantaget en rad åtgärder för att nå god ekologisk status och god kemisk status såsom principiellt tekniskt genomförbara. Sådana åtgärder kan gå utöver miljöbalkens krav på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 §.

Om det blir tydligt att det saknas tekniska åtgärder för att uppnå god ekologisk status och kemisk status är det rimligt att i stället för tidsfrist överväga mindre stränga kvalitetskrav redan 2015. I de klara fallen kan detta skäl bedömas relativt snabbt, eftersom det i stor utsträckning handlar om att konstatera att det inte finns adekvat teknik. Det är däremot inte godtagbart att avstå ifrån att identifiera potentiella åtgärdsförslag, för att på så vis motivera en tidsfrist.

Att identifiera tekniskt möjliga åtgärder innebär inte automatiskt att de kommer att kunna genomföras. Om de bedöms vara ekonomiskt rimliga eller inte avgörs i

den samhällsekonomiska analysen. Om det finns potentiella åtgärder där det råder tvekan om ifall de bör betraktas som omöjliga eller orimliga så bör de identifieras och bedömas enligt kriteriet om orimliga kostnader.

När bristen snarare är att miljöproblemet eller dess orsaker ännu inte är kända kan det vara lämpligare att använda sig av tidsfrister, i stället för att redan 2015 fastställa ett mindre strängt kvalitetskrav. En situation som liknar denna är när statusklassificeringen bygger på mycket svaga data och följaktligen är osäker. Det bedöms dock i allmänhet vara lämpligare att tillämpa tidsfrister på ekonomiska grunder i sådana fall, baserat på att det inte är ekonomiskt rimligt att prioritera fysiska åtgärder på alltför svaga grunder.

KRAFTIGT MODIFIERADE VATTEN – TIDSFRISTER – TEKNISKA SKÄL

Processen för att identifiera och förklara vissa vattenförekomster som kraftigt modifierade eller konstgjorda bör ha klargjort vilka åtgärder som i princip är tekniskt genomförbara. Dessa åtgärder ligger till grund för att utföra en vattenförekomstspecifik indelning i potentialklasser. Vilka av dessa potentiella åtgärder som bör genomföras, och som därmed också avgör vilket kvalitetskrav i form av ekologisk potential som ska gälla, avgörs i den samhällsekonomiska analysen, se vidare avsnitt 2.3. Om god ekologisk potential är det kvalitetskrav som ska uppnås, ska bedömas om nödvändiga åtgärder hinner genomföras senast december 2012, eller om det kommer att ta längre tid p.g.a. tekniska skäl. Det tekniska skäl som oftast bör vara relevant är om de fysiska åtgärderna tar lång tid att genomföra.

Orimliga kostnader

Begreppet orimliga (oproportionerliga) kostnader i artikel 4(4) och 4(5) RDV har diskuterats intensivt inom det EU-gemensamma vägledningsarbetet. På flera punkter har enighet nåtts om vad som får ingå i en bedömning av orimliga kostnader, men i ett par centrala avseenden råder fortfarande viss oklarhet. Eftersom flera aspekter av detta begrepp är gemensamma för tillämpningen av tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav redogörs i avsnitt 2.3 (EU-gemensam tolkning av orimliga kostnader) samlat för de ställningstaganden som har nåtts inom EU.

Grunden för att bedöma kriteriet orimliga kostnader är en samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor, både i kvantitativa och kvalitativa termer. Även om samma begrepp används i både 4 kap. 9 och 10 §§ så finns anledning att göra vissa åtskillnader i den praktiska tillämpningen. Enligt 9 § ska de orimliga kostnaderna relateras till den tid, d.v.s. december 2012, som är angiven för att genomföra åtgärder för att nå god status/potential 2015, medan rimligheten enligt 10 § ska relateras till december 2024. Det senare datumet gäller för åtgärder som ska vara genomförda för att hinna ge effekt till den 22 december 2027, som är det datum då god status/potential senast ska ha uppnåtts. EG-kommissionen har även tagit ställning till att begreppet orimliga kostnader har en delvis annan innebörd för tidsfrister än för mindre stränga kvalitetskrav.

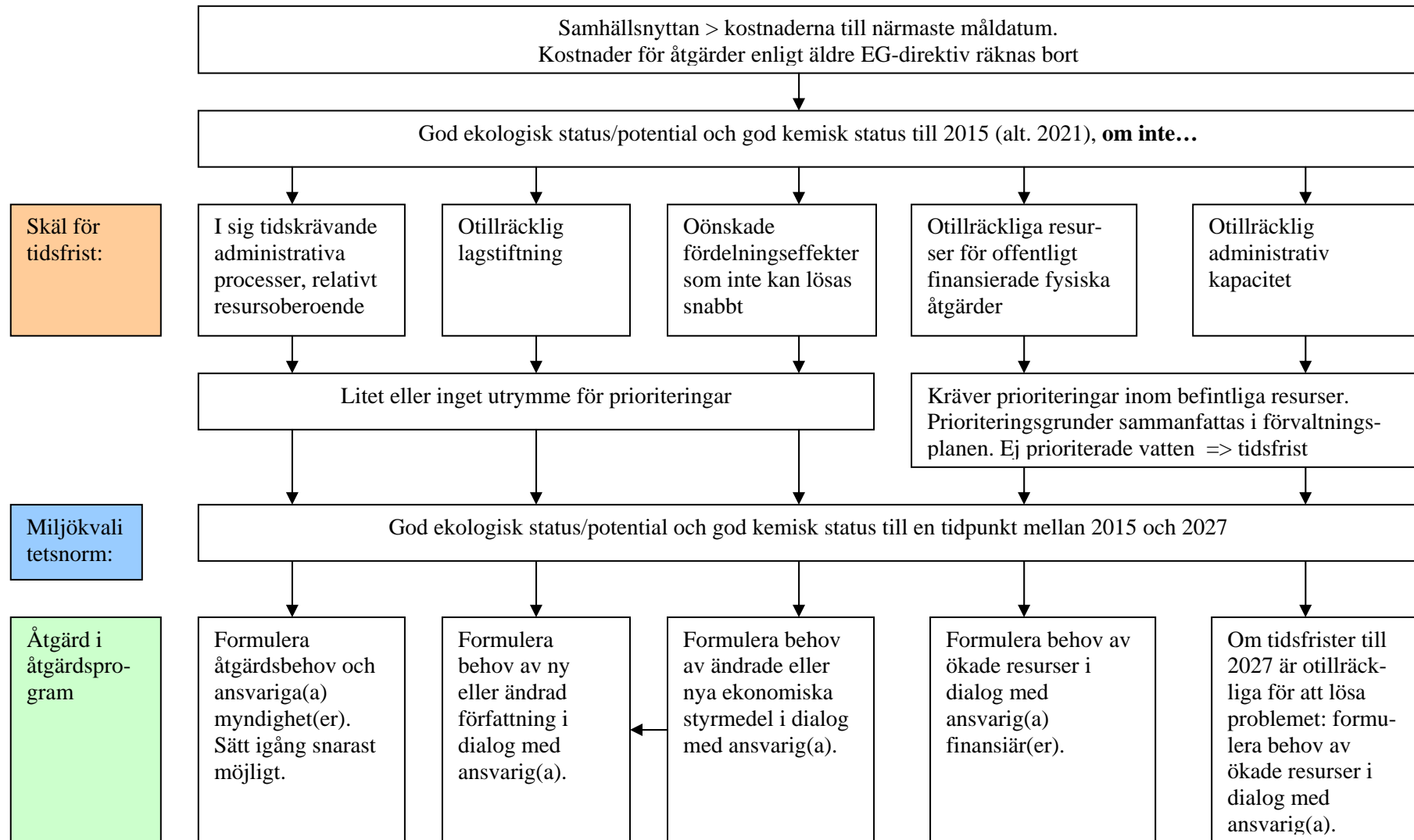
I de fall då kriteriet orimliga kostnader är aktuellt att överväga är således det första steget att bedöma om det medför orimliga kostnader att nå god sta-

tus/potential till 2015. Formellt sett ska åtgärderna, enligt 6 kap. 2 § VFF vara vidtagna senast 22 december 2012. Det naturligtvis en fördel om så kan ske, bl.a. för att de då kan rapporteras i den interimrapport för genomförandet som ska läggas fram vid samma tidpunkt (9 kap. 1 § VFF jämfört med artikel 15[3]). Det bör ändå vara möjligt att inkludera åtgärder som genomförs efter december 2012, om de väntas ge effekt senast december 2015.

Om åtgärder inte hinner genomföras i tid för att nå god status/potential 2015 är nästa steg att avgöra om undantaget i fråga bör utgöras av en tidsfrist eller om det snarare bör handla om ett mindre strängt kvalitetskrav. Den samhällsekonomiska analysen utgår ifrån mållåret 2015, men med möjlighet att testa för tidsfrister till 2021 eller 2027 vid behov. Sannolikt kommer det inte att vara möjligt att göra genomarbetade analyser i alla lägen, utan det kan behövas vissa förenklingar. I syfte att minimera analysarbetet, när det står klart att samhällsnyttiga åtgärder inte hinner genomföras så att god status/potential nås till 2015, bör tumregeln vara att som förstahandsalternativ ange en schablonmässig tidsfrist till 2021. I de fall då det med dagens kunskap är uppenbart att åtgärderna inte är rimliga ens i ett långsiktigt perspektiv kan det vara att föredra att fastställa ett mindre strängt kvalitetskrav.

Enligt vad som framgår i avsnitt 2.3 har det i EU-vägledningen bedömts vara rimligt att betrakta legala och administrativa hinder för ett snabbt genomförande som en aspekt av ekonomisk rimlighet. Det har även godtagits att prioriteringar behöver göras i de fall då de ekonomiska eller administrativa hindren begränsar omfattningen av de åtgärder som kan genomföras under den närmaste förvaltningsperioden. Grunder för prioritering diskuteras i avsnitt 2.3. Avsikten är dock att dessa hinder ska elimineras, för att god status/potential ska kunna uppnås på sikt. *Det är därför viktigt att administrativa åtgärder för att eliminera sådana hinder identifieras och tas med i åtgärdsprogrammen samt redovisas i förvaltningsplanen, i syfte att tydliggöra hur god status/potential ska nås. Se figur 2.*

Även om planerade åtgärder har bedömts rimliga med hänsyn till de ekonomisk-administrativa förhållandena, kan ändå hända att planerade åtgärder i praktiken inte hinner genomföras i tid p.g.a. oförutsedda händelser. Sådana skäl till varför god status/potential inte har uppnåtts ska redovisas i den reviderade förvaltningsplanen enligt bilaga 1 andra stycket punkt 2 VFF.



Figur 2: Principskiss över skäl för tidsfrist p.g.a. ekonomisk orimlighet. Utöver de mera vedertagna komponenterna i den ekonomiska analysen har EU-samarbetet lett till enighet om vissa andra hänsynstaganden som framgår av denna figur.

Naturliga förhållanden

Tidsfrister får medges om de naturliga förhållandena inte medger att kvalitetskraven klaras i tid. Begreppet naturliga förhållanden innebär sådana naturliga processer som leder till en tidsförskjutning innan en åtgärd kan få genomslag i miljön, d.v.s. att det blir svårare att uppnå kvalitetskraven i tid. Exempel på sådana processer kan vara en sjös omsättningstid, den biologiska återhämtningsförmågan eller nedbrytningsförmågan.

Inverkan av de naturliga förhållandena ska beaktas när man fastställer datum för när god status/potential ska ha uppnåtts. Det betyder att det ofta inte räcker att fastställa tidsfristen till den tidpunkt när de tekniska åtgärderna ska ha genomförts, utan dessa åtgärder måste hinna få effekt med beaktande av de naturliga förhållandena.

I åtgärdsprogrammet definieras åtgärder även som icke-tekniska åtgärder, t.ex. styrmedel. För denna typ av åtgärder är det inte relevant att väga in inverkan av naturliga förhållanden.

I de fall då det står klart att de naturliga förhållandena inte kommer att kunna medge att god status/potential nås till 2015, men att det är möjligt att god status/potential kommer att kunna nås senast 2027 kan det vara tillräckligt att ange 2021 eller 2027 som det år till vilket tidsfristen ska gälla. På så vis kan man undvika att göra mera preciserade analyser av vilket datum som vore lämpligast i varje enskilt fall.

Hur långa tidsfrister får medges?

Enligt 4 kap. 9 § VFF får uppfyllandet av kvalitetskravet god status/potential skjutas fram i tiden, dock längst t.o.m. den 22 december 2027 om anledningen till tidsfristen beror på tekniska eller ekonomiska förhållanden. Den förvaltningsplan som beslutas år 2015 är därför den sista planen där tidsfrister på dessa grunder får medges, d.v.s. år 2015 ska redovisas vilka åtgärder som krävs för att nå god status/potential till år 2021 samt vilka vattenförekomster som kommer att medges en ytterligare tidsfrist till 2027. Förvaltningsplanen år 2021 har 22 december 2027 som måldatum. Tidsfrister efter 2027 får endast medges om orsaken är de naturliga förhållandena.

Vattenförvaltningsförordningen reglerar inte några förutsättningar för att få medge tidsfrister p.g.a. tekniska eller ekonomiska skäl efter 2027. Däremot finns i 5 kap. 1 § andra stycket krav på att förvaltningsplanen fortsättningsvis ska revideras minst vart sjätte år, d.v.s. även efter 2021 (som är den sista planen före "slutåret" 2027). I och med detta kan frågor uppstå om hur de situationer ska hanteras då det fastställda kvalitetskravet god status/potential ännu inte har uppnåtts vid utgången av 2027.

Även om det är svårt att i nuvarande läge förutse den framtida utvecklingen kan det ändå vara rimligt att anta att det finns situationer där kvalitetskraven ännu inte har uppnåtts trots att det har ansetts möjligt och rimligt.

Anledningen till att god status/potential inte har uppnåtts kan vara en felbedömning, t.ex. av åtgärdernas effektivitet eller deras kostnader. Men den kan också bero på olika slag av fördröjningar. Skälen till att kvalitetskraven inte har nåtts ska

redovisas i förvaltningsplanen. Eventuella åtgärder för att säkerställa att målen nås anges i åtgärdsprogrammet.

Om de tekniska och ekonomiska förutsättningarna att nå god status/potential har visat sig i praktiken saknas kan det bli aktuellt att vid revideringen av förvaltningsplanen fastställa ett mindre strängt kvalitetskrav. Men om förutsättningarna skulle ha ändrats så att det t.ex. har blivit ekonomiskt rimligt att trots allt genomföra de avsedda åtgärderna så bör kvalitetskravet hellre kvarstå som god status/potential än att fastställa ett mindre strängt kvalitetskrav, trots att den egentliga tiden för tidsfrister har löpt ut. Åtgärderna bör då genomföras skyndsamt. I det andra fallet, då fördröjningar är skälet till att god status/potential inte har nåtts till 2027, finns inte skäl att ändra kvalitetskravet även om vattenförvaltningsförordningen inte specifikt reglerar denna situation. Åtgärderna bör genomföras skyndsamt.

Det enda giltiga skälet för att få medge tidsfrister efter den 22 december 2027 är om de naturliga förhållandena inte medger att kvalitetskraven kan klaras före detta datum. Tidsfristen innebär inte att tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga åtgärder får skjutas upp till efter 2027, utan de måste ha genomförts senast den 22 december 2024, eller åtminstone i tid för att ge effekt till december 2027.

Om tidpunkten för att uppnå god status/potential ligger så långt fram i tiden efter 2027 (p.g.a. de naturliga förhållandena) att det inte med någon rimlig grad av sannolikhet går att uppskatta den, kan det vara rimligt att i stället medge ett mindre strängt kvalitetskrav.

Temporära kvalitetskrav i samband med tidsfrister?

Man kan fråga sig om ett beslut om tidsfrist bör kombineras med ett kvalitetskrav till 2015 som utgör ett steg på vägen mot god status/potential. Frågan är bland annat motiverad mot bakgrund av ramdirektivets krav enligt artikel 4(4)(d) om att i förvaltningsplanen redogöra för de åtgärder som anses nödvändiga för att progressivt höja vattenförekomsternas status *till den nivå som krävs* inom den förlängda tidsfristen. (Ang. artikel 4[4][d] hänvisas till tidigare kommentar om genomförande i svensk författning.)

De förutsedda rapporteringskraven till EG-kommissionen ger för närvarande ingen konkret vägledning i denna fråga. Inte heller EU-vägledningen om bl.a. tidsfrister innehåller denna typ av krav. Att döma av diskussioner under hand kan det ändå inte uteslutas att EG-kommissionens tolkning är att temporära kvalitetskrav bör fastställas. Sådana krav skulle även ha en pådrivande effekt i åtgärdsarbetet, jämfört med om ett kvalitetskrav inte träder i kraft förrän exempelvis 2027. Samtidigt måste beaktas att ett utarbetande av rimliga, temporära kvalitetskrav ställer höga krav på analyser. Det bedöms därför vara rimligt att temporära kvalitetskrav inte behöver anges i den första förvaltningsplanen. Analogt med vad som bör gälla för att efterleva icke-försämringskravet bör det räcka för denna förvaltningscykel att i åtgärdsprogrammet ange vilka åtgärder som kommer att genomföras i syfte att åstadkomma en stegvis förbättring av vattenkvaliteten.

2.3 Mindre stränga kvalitetskrav

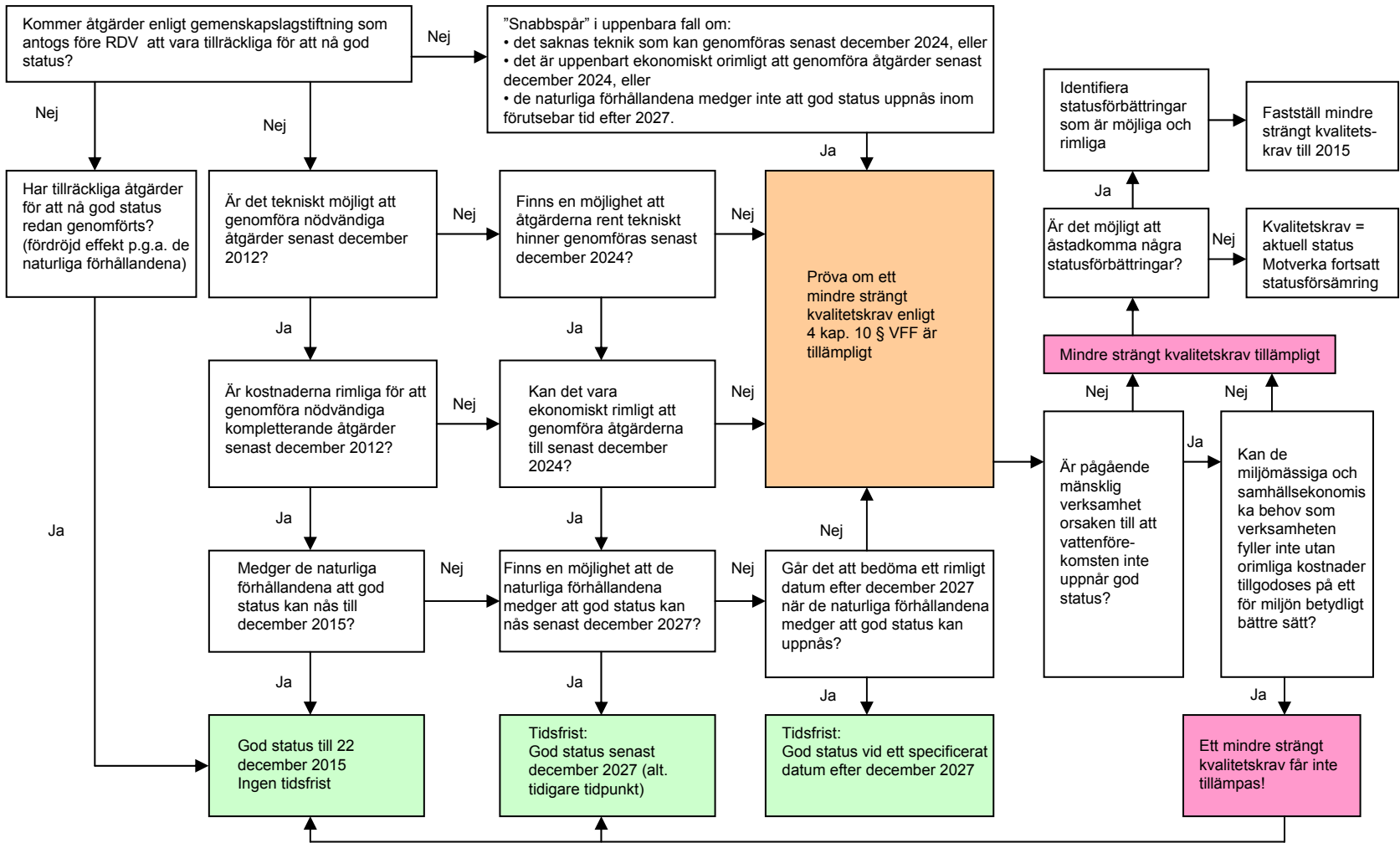
Ett mindre strängt kvalitetskrav får medges på de villkor som anges i 4 kap. 10 § VFF. Det innebär att om

- påverkansanalysen enligt 3 kap. 1 § 2. VFF visar att den mänskliga påverkan, eller
- vattenförekomstens naturliga tillstånd¹¹ är sådant att
 - o det är omöjligt, eller
 - o skulle innebära orimliga kostnaderatt nå god status/potential så kan ett lägre kvalitetskrav få sättas om man dessutom uppfyller kraven att
- den samhällsekonomiska nyttan med de berörda verksamheterna inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre för miljön och inte är orimligt dyrt, och
- alla rimliga åtgärder vidtas för att nå en så god status/potential som möjligt, och
- vattnets kvalitet inte riskerar att ytterligare försämrans.

Bestämmelsen om lägre kvalitetskrav får anses syfta till att reglera de *vattenkvalitetskrav* som ska fastställas och inte de kvalitetskrav som reglerar *tidpunkten* för när god status/potential ska ha uppnåtts (vilken regleras i 9 §). Bestämmelsen får, trots hänvisningen till bl.a. 4 kap 2 och 4 §§ och dess icke-försämringskrav, inte heller tillämpas för att medge en försämrad vattenkvalitet. Det följer av att det i 10 § andra stycket punkt 3 uttryckligen anges att vattnets kvalitet inte får riskera att försämrans ytterligare.

Bestämmelsen om mindre stränga kvalitetskrav bör sammanfattningsvis tillämpas endast i sådana fall där det utifrån dagens kunskap framstår som tydligt att god status/potential inte kommer att kunna nås ens till 2027, d.v.s. där det uppenbart saknas praktiska förutsättningar (d.v.s. är omöjligt) att genomföra åtgärder, där kostnaderna tydligt överstiger samhällsnyttan av åtgärderna, eller där de naturliga förutsättningarna omöjliggör att vidtagna åtgärder får effekt inom förutsebar tid efter 2027. Om flera kriterier uppfylls kan samtliga redovisas om det inte medför något merarbete. Men det räcker om ett kriterium uppfylls. Kriteriet naturliga förhållanden bör dock inte redovisas som enda kriterium, såvida det inte är klart att

¹¹ Begreppet naturligt tillstånd bör i detta sammanhang jämföras med "naturliga förhållanden". Det naturliga tillståndet har egentligen samma semantiska betydelse som referensförhållande. Det är å andra sidan inte rimligt utgå ifrån att referensförhållandena i sig skulle kunna omöjliggöra att god status/potential kan nås. Mera ledning fås av den engelska direktivtexten, där begreppet "natural conditions", d.v.s. naturliga förhållanden, används i artikel 4(5) samt även i artikel 4 (4)(a)(iii). Denna översättning har också tillämpats i det svenska direktivet i artikel 4(4)(a)(iii) som gäller förlängda tidsfrister. Eftersom EU-vägledningen om undantagsbestämmelserna utgår ifrån den engelska direktivtexten görs följaktligen ingen åtskillnad mellan termerna i artikel 4(4)(a)(iii) och i artikel 4(5). Begreppet naturliga förhållanden kan lättare förknippas med naturliga processer som försvårar uppnåendet av ett kvalitetskrav. Exempel på sådana processer kan vara en sjös omsättningstid, den biologiska återhämtningsförmågan eller nedbrytningsförmågan.



Figur 3: Principschema för sambandet mellan tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav.

alla åtgärder som bedöms vara nödvändiga för att uppnå god status/potential kommer att kunna vidtas.

I figur 3 illustreras de principiella sambanden mellan tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav.

Kriteriet ”omöjligt”

OMÖJLIGT I RELATION TILL TEKNISKT-PRAKTISKA ASPEKTER

Enligt 4 kap 10 § VFF får mindre stränga kvalitetskrav än de som anges i 4 kap. 2-6 §§ fastställas om det är omöjligt eller medför orimliga kostnader att uppnå kraven beroende på påverkan från viss mänsklig verksamhet eller på grund av de naturliga förhållandena (jfr ”tillstånd” ovan) i vattenförekomsten.

I EU-vägledningsdokumentet om undantag enligt artikel 4(4)-4(6) jämföras begreppet ”technical infeasibility” (artikel 4[4]) i stor utsträckning med ”infeasible” (artikel 4[5]). Begreppen motsvaras av ”tekniska skäl” respektive ”omöjligt” i 4 kap. 9 och 10 §§ VFF. I EU-vägledningsdokumentet anses att de avvägningar som ska göras avseende (tekniskt) möjliga och ekonomiskt rimliga åtgärder enligt de båda artiklarna i huvudsak är desamma. Det medges att ”omöjligt” är ett vidare begrepp än ”tekniskt omöjligt”, men utan att ange vad som kan rymmas inom begreppet ”omöjligt”. Det finns ändå anledning att göra en viss åtskillnad mellan de båda begreppen och bestämmelserna.

När det gäller frågan om vad som kan betraktas som tekniskt omöjligt i relation till 4 kap. 10 § så är det framför allt kriteriet att det helt saknas teknik som bör tillämpas för att kunna fastställa mindre stränga kvalitetskrav i ett naturligt vatten (jfr definitionen av tekniskt omöjligt, avsnitt 2.2 om Tekniska skäl). Om det saknas tillgängliga lösningar över huvud taget får således ett mindre strängt kvalitetskrav fastställas. I vissa fall kan det vara lämpligt att inleda analysen med att konstatera en brist på tekniska lösningar som utgångspunkt för att bedöma behovet av mindre stränga kvalitetskrav. Bristen på teknik kan i enstaka fall göra den ekonomiska analysen obehövlig, men i andra fall kan analysens omfattning eventuellt minska något.

I praktiken försvåras tillämpningen av att det inte kommer att vara möjligt att göra ekonomiska analyser för varje vattenförekomst. Det kommer också att finnas kombinationer av situationer där det delvis förekommer avsaknad av teknik för att lösa vissa typer av miljöproblem samtidigt som det är samhällsekonomiskt motiverat att vidta åtgärder för andra miljöproblem, sannolikt ofta efter tillämpning av tidsfrister. Där det är möjligt att avgöra att det saknas teknik för att åtgärda den eller de kvalitetsfaktorer som är sämst och som avgör statusklassificeringen enligt principen ”sämst kvalitetsfaktor styr” kan det vara tillräckligt motiv för ett mindre strängt kvalitetskrav att hänvisa till tekniska skäl. Det innebär däremot inte ett ställningstagande till att andra typer av åtgärder inte ska genomföras.

Det är mindre troligt att det finns situationer i ett kraftigt modifierat eller konstgjort vatten där det saknas teknik för att uppnå god ekologisk potential. Anledningen är att de ekologiska potentialklasserna anpassas till vilka åtgärder som är

potentiellt tekniskt möjliga i den enskilda vattenförekomsten. Det kan i och för sig hända att det saknas ytterligare åtgärder, därför att vattenförekomsten redan bedöms ha god ekologisk potential, men då är det inte längre en fråga om att tillämpa undantag.

I de fall när den miljömässiga orsaken till miljöproblemet eller dess källa inte är känd och därmed inte heller lämpliga förbättringsåtgärder, kan det ofta vara lämpligt att i stället utnyttja möjligheten att medge tidsfrister i stället för mindre stränga kvalitetskrav. Men det är inte uteslutet att även i denna typ av situation fastställa mindre stränga kvalitetskrav. Eftersom förvaltningsarbetet innebär regelbundna översyner av fastställda kvalitetskrav finns möjlighet att ändra dem.

Generellt gäller att "omöjlighetskriteriet" i samband med mindre stränga kvalitetskrav bör förstås mera i termer av "absolut omöjlighet" jämfört med den tekniska omöjligheten i samband med tidsfrister, som i större utsträckning är en "relativ omöjlighet" kopplat till det närmast fastlagda datumet när åtgärderna ska vara vidtagna. Ju troligare det är att "omöjligheten" kvarstår i tidsperspektivet bort mot 2027, desto fastare grund finns för att välja mindre strängt kvalitetskrav framför tidsfrister.

Vad som utöver tekniska aspekter kan betraktas som "omöjligt" är oklart. Vissa åtgärder kan förefalla omöjliga, trots att de snarare borde betecknas som ekonomiskt orimliga. Ett exempel på en omöjlig åtgärd kan vara i de fall då orsaken till den bristfälliga vattenstatusen beror på påverkan från andra länder, d.v.s. där vattenmyndigheten saknar rådighet att kräva åtgärder. Det kan gälla både långväga lufttransporter och transporter via havsströmmar. I ett sådant fall blir även 8 kap. 4 § VFF tillämplig, d.v.s. vattenmyndigheten ska underrätta regeringen.

Ett annat tänkbart exempel skulle kunna vara att ställa krav på en sådan restaurering som har uteslutits vid ett korrekt genomfört förklarande av en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst, eftersom man då skulle sätta denna bedömning ur spel. Åtgärden i fråga skulle inte vara tekniskt omöjlig, men innebära en sådan påverkan på miljön i stort eller pågående vattenanvändning att den inte anses förenlig med 4 kap. 3 § första stycket VFF. Här krävs dock eftertanke, eftersom ramdirektivet också anger att ett förklarande av ett kraftigt modifierat vatten inte får leda till att uppnåendet av kvalitetskraven i andra vattenförekomster permanent hindras eller äventyras (artikel 4[9]), ett krav som torde behöva beaktas vid en fördragskonform tolkning.

OMÖJLIGT I RELATION TILL NATURLIGA FÖRHÅLLANDEN

I likhet med vad som gäller för tidsfrister får de naturliga förhållandena ligga till grund för mindre stränga kvalitetskrav, även om kriteriet i denna bestämmelse är utformat på ett något annorlunda sätt och har vävts in i begreppet omöjligt.

De naturliga förhållandena som skäl för mindre stränga kvalitetskrav kan förstås som att det är möjligt och rimligt att till december 2024 genomföra de åtgärder som krävs för att nå god status/potential, men att effekten i miljön inte kommer att kunna ses förrän långt därefter.

Man skulle även kunna uppfatta det som möjligt att tillämpa skälet naturliga förhållanden även i de fall då det kommer att ta tid att se effekt av sådana åtgärder

som visserligen ska vidtas, men som inte kommer att vara tillräckliga för att på sikt uppnå god status/potential. En sådan tillämpning torde inte vara avsedd, eftersom undantagsskälet utgör en orsak till varför just god status/potential inte kan nås i tid. Det förutsätter rimligen att grundförutsättningarna i form av fysiska åtgärder kommer att genomföras.

Skälet ”naturliga förhållanden” enligt 4 kap. 10 § VFF bör i första hand användas för att motivera mindre stränga kvalitetskrav när det bedöms möjligt att genomföra de åtgärder som krävs för att uppnå god status/potential till senast december 2024. Vidare bör vattenmyndigheten kunna bedöma det som olämpligt att i stället fastställa en tidsfrist till någon tidpunkt efter 2027, t.ex. för att den ligger så långt bort i tiden eller är så osäker att det inte är meningsfullt att precisera den.

Sammanfattningsvis innebär användningen av detta skäl att vattenförekomsten i fråga rapporteras få ett mindre strängt kvalitetskrav 2027 på grund av de naturliga förhållandena (tekniska och ekonomiska skäl bortfaller i och med att nödvändiga åtgärder ska vidtas).

Orimliga kostnader

I vattenförvaltningsförordningen används begreppet (o)rimliga kostnader i 4 kap. 3 § och 9-11 §§. Med orimliga kostnader avses inom vattenförvaltningen att det i en samhällsekonomisk analys/bedömning¹² visar sig att kostnaderna påtagligt överstiger nyttorna. Rimligheten baserar sig alltså inte på t.ex. en företags- eller branschekonomisk bedömning. Kriteriet ekonomiskt orimligt är avsett att vara det grundläggande kriteriet för att ta ställning till om god status/potential är det kvalitetskrav som ska eftersträvas eller inte. Den samhällsekonomiska analysen bör ge svar på vilka fysiska åtgärder/tekniska lösningar som på det mest kostnadseffektiva sättet skulle leda till att god status/potential nås till senast december 2027, vilket förutsätter att det finns fysiska åtgärder som är praktiskt genomförbara.

EU-GEMENSAM TOLKNING AV ORIMLIGA KOSTNADER

Begreppet rimliga kostnader enligt 4 kap. 9 och 10 §§ VFF bör så långt möjligt tolkas mot bakgrund av den EU-gemensamma synen på begreppet oproportionerliga kostnader, inte minst på grund av att detta kriterium är av stor betydelse för vilken ambitionsnivå som i praktiken kommer att komma till uttryck vid genomförandet av ramdirektivet. Därmed får det även betydelse för konkurrensituationen på den inre marknaden. I nedanstående text diskuteras orimliga kostnader i förhållande till både tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav. Några viktiga hållpunk-

¹² Avsnittet om orimliga kostnader grundar sig på en samhällsekonomisk analys. För denna typ av analys har tagits fram en särskild handbok om konsekvensanalyser. Många av de processer och begrepp som används i detta avsnitt finns utförligare redovisade i den kommande konsekvensanalys-handboken. Vissa moment i detta avsnitt går dock därutöver, p.g.a. vad som har överenskommit inom europasamarbetet.

ter anges nedan i punktform och utvecklas något ytterligare i följande text. Punkterna 1-4 är övergripande och gäller för både tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav. Punkterna 5-7 gäller tidsfrister och punkten 8 gäller mindre stränga kvalitetskrav.

1. Basen för bedömningen av orimliga/oproportionerliga kostnader handlar om att värdera samhällsekonomiska nyttor och kostnader av åtgärder för att uppnå god status/potential.
2. kostnader för att genomföra åtgärder som krävs enligt EG-direktiv som hade trätt i kraft när ramdirektivet för vatten antogs kan inte ingå i bedömningar av vilka åtgärder som är orimligt dyra,
3. motiven för undantag kan tas fram på en övergripande nivå, men konsekvenserna måste kunna kopplas till vattenförekomstnivå.
4. transparens är central vid bedömning av orimliga kostnader och fastställande av tidsfrister eller mindre stränga kvalitetskrav,
5. bristande betalningsförmåga får utgöra skäl för tidsfrister under förutsättning att konsekvenserna av att skjuta upp åtgärder beaktas, att det förklaras varför finansiering saknas och att det redovisas hur finansieringen ska lösas på sikt,
6. administrativa eller legala flaskhalsar får i rimlig omfattning utgöra skäl för tidsfrister,
7. prioriteringar i samband med tidsfrister godtas, men det ska anges hur resterande åtgärder för att nå kvalitetskraven kommer att genomföras, och prioriteringsgrunderna ska vara transparenta och delges allmänheten,
8. om kostnaderna påtagligt överstiger samhällsnyttan för åtgärderna finns skäl att medge mindre stränga kvalitetskrav,

I två centrala frågor har en gemensam syn inom EU inte kunnat fastslås:

9. Får utgiftsbegränsningar för det allmänna (stat och kommun) ligga till grund för tidsfrister?
10. Får mindre stränga kvalitetskrav fastställas med motivet bristande betalningsförmåga?

1. Samhällsekonomisk kostnads-nyttoanalys

Grunden för alla beslut om undantag i form av tidsfrister eller mindre stränga kvalitetskrav utgörs av en samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor av att nå god ekologisk status/potential och god kemisk status. Den samhällsekonomiska analysen utgår ifrån ifall åtgärderna är rimliga i relation till mållåret 2015, och i annat fall om de är rimliga till en senare tidpunkt. I den kommande konsekvensanalyshandboken beskrivs metoden för hur en samhällsekonomisk analys genomförs. Här anges även att nyttor inte fullt ut måste kvantifieras utan, de kan även beskrivas kvalitativt. Det beskrivs även hur man kan jämföra kvantitativa kostnader med kvalitativa nyttor.

Det kan förtydligas att den samhällsekonomiska avvägningen mellan kostnader och nyttor avser åtgärds-kostnader och inte styrmedelskostnader (tex. utökad anslag

till Länsstyrelserna). Dessa kostnader beror på vilket styrmedel som föreslås och hur det utformas för att kunna få de åtgärder som krävs för att uppnå miljö kvalitetskraven genomförda. Styrmedelsanalyser ingår i åtgärdsprogrammen, som underlag för att kunna föreslå förändring eller utveckling av styrmedel som en åtgärd. Styrmedelskostnader bör däremot inte ligga till grund för att fastställa tidsfrister eller mindre stränga kvalitetskrav.

Det har i EU-vägledningen slagits fast att oproportionerligheten inte inträder när kostnaderna nätt och jämt överstiger nyttorna, utan det ska vara fråga om en påtaglig skillnad för att en oproportionerlighet ska anses föreligga. Dessutom bör kostnaderna ha en hög grad av tillförlitlighet, för att man ska kunna betrakta dem som orimligt höga.

Det kan finnas anledning att förtydliga att det är genom denna analys som det avgörs vilka av de identifierade, potentiella förbättringsåtgärderna (som inte innebär en negativ påverkan på pågående vattenanvändning eller miljön i stort¹³) som ska genomföras i ett kraftigt modifierat eller konstgjort vatten. Att det t.ex. har identifierats ett visst antal åtgärder som sammantaget definierar vad som avses med god ekologisk potential innebär inte automatiskt att dessa åtgärder ska genomföras. Åtgärderna har visserligen inte en betydande negativ påverkan på pågående vattenanvändning eller miljön i stort, men de kan vara så kostsamma i relation till nyttorna att det inte bedöms rimligt att fastställa kvalitetskravet god ekologisk potential. Det kan ändå vara så att vissa åtgärder är samhällsekonomiskt motiverade, men att dessa åtgärder representerar en potentialklass som är sämre än god. Det blir då detta mindre stränga kvalitetskrav som fastställs som miljö kvalitetsnorm.

2. Kostnader för EG-direktiv som trätt i kraft före ramdirektivet

Sådana åtgärder som krävs enligt EG-direktiv som hade antagits när ramdirektivet antogs och som åsyftas i artikel 4(9) RDV får enligt den EU-gemensamma vägledningen inte tas med i bedömningen av vilka åtgärder som är ekonomiskt orimliga, även om de ännu inte har genomförts. Det innebär att mindre stränga kvalitetskrav eller tidsfrister varken får motiveras utifrån att denna typ av åtgärder inte är ekonomiskt rimliga över huvud taget, eller att de inte är ekonomiskt rimliga inom den närmaste förvaltningsperioden.

3. Skalfrågor för undantag

Det har inom EU-arbetet inte bedömts vara möjligt eller ens önskvärt att i alla lägen motivera skälen för undantag på vattenförekomstnivå, d.v.s. huvudsakligen bedöma den samhällsekonomiska nyttan och kostnaderna för att nå kvalitetskraven i varje enskild vattenförekomst för sig. Det skulle dels kräva orimligt stora resurser, dels kan resultatet slå fel om man inte sätter in åtgärdernas räckvidd i ett större

¹³ Till exempel arkeologiskt intressanta platser, kulturhistoriska intressen, värdefulla naturområden, landskapsvärden, geomorfologiska värden, men även andra former av miljöpåverkan, t.ex. energiförbrukning, generering av avfall eller luftutsläpp. Se kommande vägledning om kraftigt modifierade och konstgjorda vatten.

sammanhang. Det är t.ex. inte rimligt att bedöma kostnader för åtgärder mot luftburet nedfall på vattenförekomstnivå. Det är t.ex. inte heller rimligt att bedöma kostnader och nyttor för åtgärder för förbättrad fiskmigration enbart för den vattenförekomst som berörs av den fysiska åtgärden, eftersom effekten bl.a. beror på situationen i vattendraget som helhet.

Åtgärdernas/effekternas potentiella räckvidd är därför viktig för att avgöra på vilken nivå kostnads-nyttobalanseringen bör göras. Om åtgärderna har effekter av nationsövergripande karaktär bör analysen göras på nationell nivå, t.ex. att reducera NO_x-utsläppen. Om en övergripande nivå tillämpas är det viktigt att kunna visa hur detta resultat får betydelse för de enskilda vattenförekomster som berörs av åtgärden.

En annan form av förenkling kan göras om åtgärden i och för sig är vattenförekomstspecifik, men där det finns flera vattenförekomster med samma problematik som kan grupperas. Det bör dock observeras att även om miljöproblemet, åtgärdernas omfattning och effekter är snarlika så kan samhällsnyttorna vara olika, t.ex. beroende på vattenförekomstens betydelse för friluftsliv och rekreation.

4. Transparens

Transparens är en central fråga inom hela vattenförvaltningsarbetet, inte minst när det gäller att tydliggöra skälen för tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav. Det är därför viktigt att skälen framgår i utkastet till förvaltningsplan, så att allmänhet och andra intressenter kan ta del av dem och diskutera skäl för undantag inklusive prioriteringar. Det som särskilt har påtalats inom EU som viktiga punkter att redovisa i samband med tidsfrister är beskrivningar av:

- skälen som motiverar tidsfrister p.g.a. orimliga kostnader,
- varför det saknas relevant finansiering i de fall betalningsförmåga anges som skäl för tidsfrist,
- hur konsekvenserna av uppskjutna åtgärder har beaktats,
- vilka administrativa åtgärder (styrmedel) som kommer att föreslås i åtgärdsprogrammet, så att konkreta åtgärder kommer att kunna genomföras.

Om mindre stränga kvalitetskrav fastställs bör på motsvarande sätt beskrivas:

- skälen som motiverar mindre stränga kvalitetskrav p.g.a. orimliga kostnader,
- hur konsekvenserna av att inte vidta åtgärder för att nå god status/potential har beaktats, d.v.s. i princip de nyttor som har identifierats i den samhällsekonomiska analysen och som inte kommer att förverkligas.

Redovisningen i förvaltningsplanen kommer att vara av övergripande karaktär. Det är därför mindre sannolikt att en sådan redovisning helt kan uppfylla kraven på transparens. Det bedöms därför vara en fördel om de avvägningar som har gjorts dokumenteras på lägsta relevanta skalnivå.

5. Bristande betalningsförmåga - skäl för tidsfrist

Det faktum att det är samhällsekonomiska avvägningar som avgör om god status/potential är den vattenkvalitet som ska uppnås, medför att det kan uppstå situationer där samhällsnyttiga åtgärder blir ekonomiskt betungande för dem som ska vidta dem. Det vill säga att det kan uppstå oönskade fördelningseffekter som kan behöva utjämnas via styrmedel. Frågan om undantag på ekonomiska grunder inom EU har dominerats av frågan huruvida bristande betalningsförmåga/oönskade fördelningseffekter får utgöra skäl för undantag. Det finns nu enighet om att detta i princip kan få utgöra ett skäl för att medge tidsfrister, medan det fortfarande råder delade meningar om tillämpningen i samband med fastställande av mindre stränga kvalitetskrav (se vidare punkten 10). En förutsättning för att tillämpa detta skäl, liksom övriga skäl för tidsfrister är att åtgärderna över huvud taget har ansetts vara samhällsekonomiskt motiverade, jfr fig. 2.

Trots att bristande betalningsförmåga principiellt har godtagits som ett skäl för tidsfrister har det inte fastställs någon definition av vad som avses med detta begrepp. Men det kan omfatta såväl enskilda, framför allt via avgifter för vatten och avlopp, som (grupper av) företag. Mera oklart är hur det allmänna omfattas, jämför punkt 9.

Det har vidare inte fastställts några riktlinjer för på vilken nivå som eventuella branschhänsyn får tas, d.v.s. om det får gälla ett enda företag eller mindre grupper av företag. Det har dock uttalats att om en ”aktör” befrias från åtgärdskrav så gäller det ställningstagandet inte automatiskt för andra aktörer inom samma sektor, vilket kan tolkas som att bristande betalningsförmåga inte bör gälla för hela sektorer. Det har även diskuterats att ekonomiska hänsynstaganden inte får leda till att ekonomiskt misskötta företag gynnas på bekostnad av ekonomiskt välskötta företag.

Bristande betalningsförmåga bör bedömas baserat på framför allt de ekonomiska konsekvenserna av att tillämpa principen om att förearen betalar. Innan skälet bristande betalningsförmåga får tillämpas ska tillgängliga styrmedel användas för att mildra identifierade, oönskade fördelningseffekter. Om dessa styrmedel inte räcker till för att mildra oönskade fördelningseffekter får föreslås utveckling av ändrade eller nya styrmedel (legala eller ekonomiska) som en del av åtgärdsprogrammet och som ett skäl i sig för tidsfrist. (Mer om styrmedel finns i kap 7 i kommande handbok om konsekvensanalyser.)

Det är inget krav att medlemsstaterna ska analysera bristande betalningsförmåga för att kunna medge tidsfrister, men om detta skäl tillämpas måste bedömningskriterierna vara transparenta och anges i förvaltningsplanen.

Enligt EU-vägledningen ska ett beslut om tidsfrister p.g.a. bristande betalningsförmåga alltid förenas med:

- en redogörelse av vilka alternativa finansieringsmöjligheter som har övervägts, t.ex. allmänna medel, privata investeringar, EU-medel eller annan internationell finansiering,
- ett övervägande om vilken skalnivå som är lämplig för de alternativa finansieringsmekanismerna (d.v.s. inte automatiskt vattenförekomstnivå),
- en redogörelse av kostnader för/konsekvenser av att åtgärderna skjuts upp,

- en strategi för hur finansieringsproblemen planeras att lösas så snart som möjligt,
- transparens i fråga om de kriterier för bristande betalningsförmåga som har tillämpats.

Även om bristande betalningsförmåga inte i sig anges som skäl för tidsfrist, utan i stället behovet av tid för att utveckla styrmedel, så torde ändå behövas någon form av bedömning av de fördelningseffekter som motiverar att utveckling av styrmedel behövs. Detta ska dock ändå göras i konsekvensanalysen av åtgärdsprogrammet.

6. Administrativa och legala processer

Det finns en mängd olika situationer där genomförandet av de konkreta åtgärderna kommer att vara beroende av att legala och administrativa åtgärder först måste genomföras. Händelsekedjan kan vara av olika längd, men omfattar ofta till någon del följande: utredning av förändrad lagstiftning/andra styrmedel/förändrade EU-regler – verkställa författningsändringar (lag, förordning, föreskrifter) – myndighetsvägledning – myndighetsagerande (tillsyn, förelägganden, begäran om omprövning m.m.) – eventuella markförvärv – samråd - prövningar/omprövningar/plan-läggning.

Denna typ av skäl har inom EU-arbetet bedömts ha sådan ekonomisk betydelse att det tillåts ingå i begreppet orimliga kostnader. De kan därför få ligga till grund för tidsfrister under förutsättning att skälen förklaras och att det klargörs hur dessa hinder kommer att påverka den fortsatta tidtabellen för genomförandet. Det har däremot inom EU inte ansetts att denna typ av skäl är giltiga för att motivera mindre stränga kvalitetskrav.

Det är sannolikt att denna typ av skäl delvis kan behöva analyseras och motiveras på ett övergripande sätt för ett helt distrikt, och helst även mellan distrikten. Det kan t.ex. handla om avsaknad av vissa legala eller ekonomiska styrmedel som skulle behöva utvecklas i ett nationellt perspektiv. Skälen enligt denna punkt syftar på att vissa processer tar tid, även om de institutionella resurserna inte skulle vara begränsande. Ofta kommer ändå sådana resurser att vara begränsande, vilket gör att frågan även har en stark koppling till prioriteringsgrunder och behov av statliga och kommunala medel för att genomföra administrativa åtgärder, vilket berörs under punkterna 7 och 9.

Naturvårdsverket bedömer att det inte är förenligt med den EU-gemensamma synen på administrativa/legala hinder att räkna in tid för eventuella överklagandeprocesser. Utgångspunkten bör lämpligen vara att bortse från denna typ av möjliga förseningar och att i förekommande fall, i den uppdaterade förvaltningsplanen, redovisa detta som skäl till varför åtgärder inte har kunnat genomföras.

7. Prioriteringsgrunder

Prioriteringar får tillämpas i samband med tidsfrister. Prioriteringar får förutsättas bygga på att:

- det finns en övervägande samhällsnytta med att åtgärderna genomförs,

- det finns hinder för att alla åtgärder kan genomföras omedelbart p.g.a begränsade finansiella eller administrativa resurser,
- det finns således ett behov att tillämpa tidsfrister för att fördela insatserna över en längre tid,
- prioriteringarna gäller primärt för de *fysiska* åtgärder som ska genomföras under den aktuella förvaltningsperioden.

Exempel på skäl för prioriteringar enligt vad som har överenskommits inom EU är:

- synergieffekter med andra EG-direktiv, t.ex. habitatdirektivet och över-
svämningsdirektivet,
- samhällsnyttan eller kostnadseffektiviteten av åtgärderna,
- kostnader/konsekvenser av att skjuta upp åtgärderna,
- osäkerheter om åtgärders effektivitet,
- åtgärder som kan genomföras snabbt,
- angelägenheten av det miljöproblem som ska åtgärdas (allvarliga konsekvenser av ett senare genomförande)
- tillgängliga finansieringsformer,
- allmänhetens acceptans.

Till denna exempellista skulle kunna läggas prioriteringar med anledning av andra internationella åtaganden (t.ex. Baltic Sea Action Plan - BSAP) samt graden av säkerhet i statusklassificeringarna. Eftersom detta är skäl som ska redovisas till kommissionen är det däremot tveksamt att ha de nationella miljökvalitetsmålen som en prioriteringsgrund för rangordningen av åtgärder, eftersom det skulle kunna leda till att nationella mål går före sådana samhällsnyttiga åtgärder som krävs enligt ramdirektivet.

Det bör för övrigt noteras att en prioriteringsgrund som *inte* har föreslagits inom EU är att utgå ifrån statusklassificeringen i sig. Det har således inte diskuterats att det skulle vara viktigare att t.ex. prioritera insatser i vattenförekomster med dålig status hellre än i sådana med måttlig status, eller tvärtom. Det är i stället nyttan med åtgärderna som står i fokus.

Som redan nämnts inledningsvis bygger prioriteringsbehovet på att det finns någon form av resursbrist, vilken i mycket hög utsträckning handlar om begränsningar av de offentliga medlen. Detta är i sin tur en fråga som berörs under punkten 9. Det handlar därför här egentligen inte om prioriteringar p.g.a. frågor som berörs under punkten 6, som syftar på att vissa administrativa insatser tar tid, relativt oberoende av resursfrågan.

8. Kostnaderna högre än samhällsnyttan

I de fall då det odiskutabelt är så att åtgärdernas kostnader är högre än samhällsnyttan av att nå god status/potential finns skäl att medge mindre stränga kvalitetskrav på ekonomisk grund. Detta är också den enda ostridiga ekonomiska grunden för att få fastställa mindre stränga kvalitetskrav. Ett sådant ställningstagande är inte permanent, utan gäller formellt sett endast för den närmaste sexårscykeln. Om

relationen mellan kostnader och nyttor skulle ha förändrats till kommande revideringar av förvaltningsplanen är utgångspunkten att kvalitetskraven ska revideras.

9. Offentliga utgifter

Det allmänna i form av stat och kommun kommer att träffas av kostnader på minst tre olika sätt: i egenskap av verksamhetsutövare, som finansiär av administrativa myndighetsåtgärder och som finansiär av särskilda medel för åtgärder, t.ex. då det saknas ansvariga verksamhetsutövare. I den mån dessa kostnader gäller åtgärds-kostnader och inte styrmedelskostnader måste de, liksom för andra aktörer, belysas i analysen av samhällsekonomiska kostnader och nyttor.

Offentliga kostnader som räknas som styrmedelskostnader ingår inte i den egentliga samhällsekonomiska rimlighetsanalysen, men kommer i praktiken ändå att behöva beaktas i samband med tidsfrister, jfr fig 2.

Kostnader för den ökade administration som är en förutsättning för att genomföra nödvändiga åtgärder kan t.ex. handla om utökade resurser för tillståndsprövning eller fysisk planering. Detta är en typ av kostnad som skulle kunna vara försumbar så länge man beaktar åtgärder för varje enskild vattenförekomst, men som kan visa sig bli sammantaget orimlig i ett vidare perspektiv. Det lämpligaste sättet att uppmärksamma denna kostnadspost är i konsekvensanalysen för åtgärdsprogrammet. Frågan om hur stora administrativa kostnader som är rimliga kan inte besvaras objektivt, men utifrån den nivå som bedöms vara rimlig måste göras en anpassning av det preliminära åtgärdsbetinget, d.v.s. motivera skäl för tidsfrister.

Inom EU-arbetet har inte fullständig enighet nåtts om hur denna typ av offentliga medel ska betraktas i relation till begreppet ”bristande betalningsförmåga” som en ”delmängd” av det vidare begreppet orimliga kostnader. Det kan dock konstateras att kostnader och andra konsekvenser av åtgärdsprogrammets förslag till åtgärder, både praktiska och administrativa, behöver synliggöras. Ytterst finns då möjlighet för regeringen att ta ställning till denna fråga, enligt 6 kap. 4 § VFF. Här kan vidare noteras EU-ställningstagandet att ”oproportionalitet är en politisk bedömning som understöds av ekonomisk information, och att en analys av kostnader och nyttor av åtgärder då är nödvändig för att möjliggöra en bedömning av undantag” (Jfr. policypaper om oproportionerliga kostnader, vattendirektörsrådet juni 2008). Därutöver anges i skäl nr. 29 för antagandet av ramdirektivet att ”Medlemsstaterna får i sina ansträngningar för att uppnå de mål som ställs upp i detta direktiv och när de fastställer ett åtgärdsprogram för detta ändamål genomföra åtgärdsprogrammet successivt så att kostnaderna för genomförandet sprids ut”. Citaten kan tolkas som en indikation på att det bör vara möjligt att sätta en rimlighetsgräns för offentliga kostnader.

10. Bristande betalningsförmåga – mindre stränga kvalitetskrav

Frågan är om bristande betalningsförmåga ska kunna utgöra skäl för att medge mindre stränga kvalitetskrav? Här har inte enighet nåtts inom EU-arbetet. EG-kommissionen har dock aviserat avsikten att initiera rättsprocesser i de fall åtgärder som bedöms vara samhällsekonomiskt motiverade ändå inte genomförs p.g.a. angiven bristande betalningsförmåga. Utgångspunkten bör enligt EG-kommissionen

vara att identifiera de finansieringsfrågor som behöver lösas och att arbeta för att så sker. Det kan noteras att kommissionen därmed tar ställning för att begreppet orimliga (oproportionerliga) kostnader har en annan betydelse i samband med mindre stränga kvalitetskrav än i samband med tidsfrister, vilket kommissionen också har tydliggjort: ”Det är skillnad på att godta skäl för att skjuta på tidpunkten för när målen ska vara uppfyllda, jämfört med skäl som leder till att målen inte nås över huvud taget”

Denna problematik behöver inte nödvändigtvis ställas på sin spets förrän i 2021 års förvaltningsplan, då det inte längre finns formell grund för att medge tidsfrister, annat än om de naturliga förhållandena är skälet. *Det bör däremot ses som angeläget att så snart som möjligt identifiera de enskilda eller samlade åtgärder som av ekonomiska skäl kommer att vara svåra att hinna genomföra till senast december 2024. Det är viktigt att så tidigt som möjligt få ett underlag för vidare diskussioner om finansieringsmöjligheter.*

ÖVRIGT

Det kan vara svårt att renodla frågan om vad som är ekonomiskt orimligt respektive tekniskt omöjligt. Vissa åtgärder kan komma att ifrågasättas av t.ex. ekonomiska skäl eller p.g.a. osäkra resultat. Sådana bedömningar bör som regel behandlas under kriteriet orimliga kostnader, för att säkerställa att vissa åtgärder inte omedelbart avfärdas som tekniskt omöjliga när orsaken till ett ifrågasättande i själva verket handlar om andra aspekter.

En speciell typ av problem kan komma att uppstå vid bedömningen av vattenförekomster med ett högt skyddsvärde som i grunden förutsätter att en hög näringsstatus upprätthålls. I vissa fall kan skyddsvärdet ha lett till att området omfattas av ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, t.ex. i form av ett naturreservat eller ett fågelskyddsområde. Enligt vattenförvaltningsförordningens krav skulle ambitionen att uppnå god ekologisk status kunna innebära att förutsättningarna för en värdefull biotop försämras. I de fall då områden av detta slag även omfattas av ett skydd enligt gemenskapslagstiftning, typiskt sett Natura 2000-områden, bör ett lägre kvalitetskrav kunna motiveras med stöd av 4 kap. 7 § VFF, se vidare avsnitt 1.5. Denna bestämmelse är dock inte tillämplig för områden som endast har ett nationellt skyddsvärde. För sådana områden bör ett fastställande av mindre stränga kvalitetskrav i stället kunna hanteras som ett undantag enligt 4 kap. 10 § VFF i de fall potentiella åtgärder för att reducera näringstillförseln är ekonomiskt orimliga, för att detta skulle innebära att man förlorar områdets skyddsvärde. Detta värde är en form av samhällsnytta som skulle gå förlorad och som ska vägas in i bedömningen av vilka åtgärder som är rimliga.

Att uppnå nyttan med verksamheterna på annat sätt

Grundkraven för att få fastställa mindre stränga kvalitetskrav är att det har klarlagts att de åtgärder som skulle krävas för att nå god status/potential är tekniskt omöjliga eller ekonomiskt orimliga eller att de naturliga förhållandena i praktiken omöjliggör att god status/potential kan nås inom förutsebar tid, även om nödvändiga åtgärder har vidtagits. Om dessa krav uppfylls gäller även, enligt 4 kap. 10 § andra stycket punkt 1, att vattenmyndigheten ska göra en bedömning av om de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett för miljön betydligt bättre¹⁴ sätt.

Bedömningen av rimligheten att nå god status/potential har som utgångspunkt att i första hand bedöma om det är möjligt eller inte att nå god ekologisk status med en bibehållen verksamhet. Om det visar sig inte vara möjligt att nå god ekologisk status finns ytterligare en kontrollstation innan man har uppfyllt kraven för att få fastställa ett mindre strängt kvalitetskrav. Denna kontrollstation innebär att man ska säkerställa att verksamheten (eller egentligen ”de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller”) inte kan ersättas. Det skulle principiellt sett kunna göras genom att flytta på verksamheten till en annan plats, kompensera förlusten genom att öka omfattningen av en annan befintlig verksamhet, eller genom att skapa samma nytta på annat sätt. För att sådana alternativ ska anses vara rimliga krävs dock dels att miljövinsterna med alternativet ska vara betydande, dels att alternativet ska vara ekonomiskt rimligt. Med ekonomiskt rimligt avses i huvudsak att samhällsnyttan ska uppväga kostnaderna.

Om det är uppenbart att det saknas andra sätt att uppnå nyttan med verksamheten bör denna analys kunna göras på ett mycket enkelt sätt. Om det t.ex. kan slås fast att det helt saknas tekniska alternativ eller en alternativ verksamhet/lokalisering som är miljömässigt betydligt bättre, så räcker det för att uppfylla detta rekvisit. Det ska dock dokumenteras vilka överväganden som har gjorts, d.v.s. vilka alternativ som över huvud taget skulle kunna övervägas, och varför de inte anses vara genomförbara eller miljömässigt alternativt ekonomiskt försvarbara. Bedömningen av miljöpåverkan bör här, enligt samma princip som anges i EU-vägledningen för kraftigt modifierade vatten¹⁵, utgöras av en bedömning av påverkan på miljön i stort, i den skala som är meningsfull (lokal – internationell).

I de fall nyttan med verksamheten skulle anses vara möjlig att nå på ett annat sätt kan för det första konstateras att det saknas förutsättningar att fastställa ett

¹⁴ I den engelska versionen av ramdirektivet gäller rekvisitet ”significantly better option”, d.v.s. ”betydligt bättre sätt” till skillnad från vattenförvaltningsförordningens ”bättre sätt”. Det engelska direktivet är utgångspunkten för gällande EU-vägledning. Vattenförvaltningsförordningens ordval torde bero på lydelsen av det svenska direktivet snarare än en avsiktlig kravskärpning. Eftersom bestämmelsen så långt möjligt bör vara harmoniserad med tillämpningen inom EU i övrigt är det rimligt att ha det engelska direktivet som utgångspunkt för tolkningen. Det bör vara rimligt att utgå ifrån att det måste handla om betydande och inte marginella miljömässiga fördelar för att det ska vara idé att överväga att ifrågasätta pågående verksamhet.

¹⁵ Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, Guidance document no 4

mindre strängt kvalitetskrav, d.v.s. utgångspunkten är att god status/potential ska uppnås.

Här kan summeras att:

- det saknas krav i vattenförvaltningsförordningen (och direktivet) att det identifierade ”andra sättet” måste genomföras,
- vattenmyndigheten har inte rådighet att besluta om att dessa andra sätt ska genomföras,
- vattenmyndigheten kan möjligen i vissa fall, via tillsynsmyndigheterna, ställa krav i åtgärdsprogrammet om att förelägga om att pågående verksamhet ska upphöra. Det gäller i så fall för verksamheter som inte har ett beslut/dom med rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.
- För att återkalla ett tillstånd gäller bestämmelserna i 24 kap. 3 § miljöbalken. Här saknas praxis för tillämpningen kopplat till 4 kap. 10 § VFF.

Sannolikt kommer det relativt sällan att förekomma att god status/potential fastställs som kvalitetskrav på grund av att det finns något annat sätt att uppfylla de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som befintlig verksamhet fyller. För det första bör avsikten med 4 kap. 10 § andra stycket punkt 1, kunna förstås så, att om det finns ett annat sätt att fylla behovet av pågående verksamhet, så bör den pågående verksamheten *avvecklas* så att god ekologisk status kan nås i den aktuella vattenförekomsten. Annars tillskapar man bara en verksamhet med en annan form av miljöpåverkan utan att eliminera påverkan från den pågående verksamheten. Enbart att avveckla den typ av verksamhet som det ofta är fråga om i dessa fall kan innebära stora kostnader.

För det andra innebär det alternativa sättet som regel avsevärda investeringar. För att de sammanlagda kostnaderna för avveckling och nyetablering ska vara motiverade krävs att samhällsnyttan är mycket stor, och att den inkluderar en betydande miljövinst. *Man bör också indirekt kunna sluta sig till att de sammanlagda kostnaderna för att avveckla och nyetablera bör vara mindre än kostnaderna för att uppnå god status/potential med bibehållen verksamhet. Annars är det knappast ens principiellt ekonomiskt försvarbart att hävda att det finns ett rimligt alternativt sätt att uppnå samma nytta.*

Det kan ändå inte helt uteslutas att det i enstaka fall kan finnas situationer där det vore befogat att avveckla pågående verksamhet till förmån för ett alternativt, miljömässigt bättre sätt att uppnå samma nytta. Det kan t.ex. gälla för anläggningar som utnyttjas mycket extensivt, som har liten produktionspotential och/eller orsakar förhållandevis stor skada. I ett sådant fall bör den rimliga utgångspunkten vara att i åtgärdsprogrammet identifiera de åtgärder och styrmedel som skulle krävas för att åstadkomma den önskade förändringen. Det kan naturligtvis inte uteslutas att det kan finnas en enighet om att det alternativa sättet ska genomföras med stöd av frivilliga överenskommelser. Det bör då vara möjligt att tillämpa tidsfrister för att nå god status/potential.

En allmän utgångspunkt kan vara att identifiera endast praktiskt genomförbara alternativa sätt. Om inte, riskerar man att hamna i en återvändsgränd där de identifierade alternativa tillvägagångssätten inte går att genomföra i verkligheten, samtidigt som det inte är tillåtet att fastställa mindre stränga kvalitetskrav.

Om det inte finns någon pågående verksamhet så bortfaller denna bedömning, eftersom det saknas en nytta som skulle kunna ersättas. Det kan däremot vara så att den nuvarande nyttan är en annan än den ursprungliga. T.ex. kan en gammal kvarndamm numera fylla en funktion som rekreationsområde. Det är då den nya funktionen som ska bedömas om den kan ersättas på ett rimligt sätt.

Bästa möjliga status

Om kriterierna för att få fastställa mindre stränga kvalitetskrav uppfylls gäller även, enligt 4 kap. 10 § andra stycket punkt 2, att alla möjliga åtgärder vidtas för att uppnå bästa möjliga ekologiska och kemiska status. Uttryckt på ett annat sätt gäller att alla de åtgärder som har betydelse för att förbättra statusen och som inte har bedömts vara omöjliga eller orimliga enligt 4 kap. 10 § första stycket ska genomföras. Detta anses gälla även om de genomförbara åtgärderna inte skulle leda till att den övergripande statusnivån förbättras, utan endast statusen för en eller flera kvalitetsfaktorer¹⁶.

Ett exempel kan vara när rimliga åtgärder inte kommer att kunna höja statusen för den eller de kvalitetsfaktorer som är sämst, t.ex. otillfredsställande ekologisk status. Åtgärder för att höja kvalitetsfaktorn allmänna förhållanden från måttlig till god har däremot bedömts vara möjliga och ekonomiskt rimliga. Sådana åtgärder ska då ingå i åtgärdsprogrammet.

Ingen försämring av vattenkvaliteten

Bestämmelsen i 4 kap. 10 § andra stycket punkt 3, bör förstås så att vattenkvalitet syftar på ekologisk status/potential respektive kemisk status. I likhet med vad som tidigare har angivits om icke-försämringskravet i 4 kap. 2 och 4 §§ bör kravet i 10 § andra stycket punkt 3 också tillämpas så att risker för försämring av status i första hand bedöms utifrån påverkanssituationen om övervakningsdata saknas. Åtgärder för att motverka statusförsämrings identifieras och förs in i åtgärdsprogrammet. Det bör noteras att det även i detta fall saknas ett rimlighetsrekvisit kopplat till icke-försämringskravet, d.v.s. kravet är absolut till sin karaktär.

¹⁶ EU-vägledningsdokument Environmental Objectives under the Water Framework Directive – Policy Summary and Background Document

3 Undantag för nya verksamheter

Enligt 4 kap. 11 § får vattenmyndigheten besluta om undantag från kvalitetskraven enligt 4 kap. 2-5 §§ i samband med vissa nya verksamheter. Bestämmelsen om de statusförsämringar som kan bli aktuella bör tolkas mot bakgrund av motsvarande reglering i ramdirektivet (artikel 4[7]). Vid en sådan tolkning följer att det görs åtskillnad mellan vilka undantag som kan komma i fråga beroende på de nya verksamheternas karaktär och typ av påverkan på vattenförekomsten.

Det kan noteras att direktivets båda undantagsfall är något olika till sin karaktär. I det första fallet anges den typ av *påverkan* som kan föranleda ett undantag (inverkan på ytvattenförekomstens fysiska¹⁷ karakteristiska). I det andra fallet anges i direktivet den typ av *verksamhet* som kan föranleda ett undantag ("nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter"). I vattenförvaltningsförordningen förefaller det senare kriteriet att ha sammanvävts med det ytterligare och gemensamma kriterium för undantag (jfr. artikel [4][7][c]) som gäller att skälen för modifieringarna eller försämringarna är ett allmänintresse av större vikt.

Eftersom den första undantagsmöjligheten behandlar situationer då en fysisk påverkan är aktuell är det rimligt att utgå ifrån att den påverkan som i normalfallet avses i det andra undantagsfallet handlar om andra former av påverkan, vanligtvis olika former av utsläpp.

Det första undantagsfallet är enligt direktivet inte knutet till enbart nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter, medan det andra undantagsfallet – enligt direktivet – stadgar att det är denna typ av verksamhet som kan komma i fråga för undantag.

Bestämmelsen gäller oavsett verksamhetens storlek. Avgörande är dess bedömda inverkan på vattenkvaliteten. Om det är praktiskt möjligt kan dock en samlad bedömning göras i de fall då det finns planer att etablera flera mindre verksamheter samtidigt.

Bestämmelsen gäller inte för planer och program.

Den statusförsämring som tillåts syftar på försämring mellan övergripande statusklasser för ekologisk status, inte på kvalitetsfaktornivå inom statusklasserna. Försämring syftar i detta fall dessutom på den aktuella statusen så som den framgår av övervakningsprogrammet och den eventuella miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram med anledning av den planerade nya verksamheten. Detta skiljer sig ifrån den generella nivån för att bedöma statusförsämringar, där man bör kunna utgå ifrån den grundläggande kartläggningen och analysen. Det finns skäl att göra åtskillnad mellan dessa båda situationer, eftersom en ny verksamhet kan komma att aktualiseras efter det att en rad förbättringsåtgärder har vidtagits och statusen har förbättrats.

¹⁷ Vattenförvaltningsförordningen anger inte specifikt att det är fysiska karakteristiska som avses. Men eftersom detta föreskrivs på ett tydligt sätt i ramdirektivet skulle en annan tolkning innebära en sådan mildring av direktivets krav som inte är förenlig med EG-rätten.

3.1 När får ekologisk status bli sämre än god?

För nya verksamheter med fysisk påverkan får undantag medges på så sätt att:

- ett mindre strängt kvalitetskrav (för ekologisk status eller potential) än vad som tidigare har fastställts blir aktuellt, men också att
- försämringar av ekologisk status eller potential kan tillåtas i vissa fall.

Exempel: Kartläggningen har visat att befintlig ekologisk status är otillfredsställande. Hittills genomförda åtgärder har lett till att den aktuella statusen är måttlig. Miljökvalitetsnormen till 2015 har fastställts till god ekologisk status. Vattenmyndigheten ska under förvaltningsperioden ta ställning till om en planerad ny verksamhet med hydromorfologisk påverkan får tillåtas att leda till en ändring av miljökvalitetsnormen.

Resultatet av denna bedömning kan bli att miljökvalitetsnormen revideras till måttlig ekologisk status. Men det är också tillåtet att medge en försämring av ekologisk status till under nuvarande, måttlig status. Det förutsätter dock att den nya verksamheten har genomgått den föreskrivna prövningen enligt 4 kap. 11 § andra stycket.

Varken vattenförvaltningsförordningen eller ramdirektivet reglerar specifikt en situation där en ny verksamhet skulle kunna föranleda ett undantag i form av en tidsfrist. I exemplet skulle det innebära att den nya verksamheten, t.ex. under en etableringsfas, skulle omöjliggöra att god ekologisk status nås till 2015, men att det fortfarande är möjligt att nå god ekologisk status till exempelvis 2021. Eftersom detta alternativ innebär en mindre avvikelse än att sänka kvalitetskraven är det rimligt att utgå ifrån att en ny verksamhet även får föranleda att tidsfrister kan medges. Helt tillfälliga statusförsämringar behöver dock inte föranleda en prövning enligt 4 kap. 11 §.

Utgångspunkten för att bedöma statuspåverkan från den nya verksamheten bör vara att så långt möjligt skatta responsen på de kvalitetsfaktorer som ingår i de ekologiska bedömningsgrunderna. Det är alltså inte möjligt att i samband med nya verksamheter med fysisk påverkan godta en mindre sträng miljökvalitetsnorm eller kanske till och med en statusförsämring på andra grunder än de som direkt kan hänföras till den ekologiska statusens respons på den fysiska påverkan. Om därför verksamheten i fråga även skulle medföra någon annan form av påverkan på den ekologiska statusen än den som direkt följer av den hydromorfologiska påverkan, så kan sådan påverkan endast komma ifråga i vattenförekomster med hög status. Detta följer av 4 kap. 11 § första stycket punkt 2, jämfört med artikel 4(7) andra punktsatsen RDV. Endast försämringar från hög till god ekologisk¹⁸ status kan tillåtas för annan påverkan än fysisk.

Etablering av en ny verksamhet med fysisk påverkan kan leda till att vattenförekomsten uppfyller kriterierna för att få förklaras som kraftigt modifierad. En

¹⁸ Jämför fotnot nästa sida

sådan förklaring kan genomföras först när verksamheten finns på plats, men den behöver inte anstå tills nästa förvaltningsplan.

3.2 När får status *inte* bli sämre än god?

Vattenförvaltningsförordningen har på denna punkt en något annan konstruktion än ramdirektivet. Direktivet föreskriver att nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter kan få leda till att status försämras från hög till god. Att bestämmelsen anger hög respektive god status måste förstås så att det i praktiken är hög respektive god *ekologisk* status som avses¹⁹. Bestämmelsen bedöms innebära att det även är tillåtet att medge en försämring från maximal ekologisk potential till god ekologisk potential. Det är däremot inte tillåtet att försämra den befintliga ekologiska statusen eller potentialen om den är sämre än hög/maximal.

Detta krav förefaller i vattenförvaltningsförordningen ha likställts med det för båda undantagsfallen gemensamma kravet att modifieringarna/försämringarna ska vara motiverade av ett allmänintresse av större vikt.

I EU-vägledningen om undantag för nya verksamheter anges om nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter (eng: new sustainable human development activities) att de inte kan definieras på ett enkelt sätt och att de ringas in genom den beslutsprocess som följer av ramdirektivet, SEA-direktivet²⁰, MKB-direktivet²¹ och Århuskonventionen²². Definitionen kommer därför att bero på bland annat "tiden, skalan, intressenterna och den tillgängliga informationen".

Utöver denna vägledning kan en parallell dras till EU-vägledningen om förklarandet av kraftigt modifierade vatten enligt artikel 4(3). Samma begrepp "hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter" används i artikel 4(3)(a)(v), vilken motsvaras av 4 kap. 3 § första stycket 6. – "annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt". I 4 kap. 3 § 2-5 räknas exempel på sådana verksamheter upp. I nämnda EU-vägledning utvidgas vissa av de uppräknade exemplen till att gälla jordbruk, skogsbruk, fiskodling och urbanisering. Med hänvisning till föregående stycke bör dessa angivna exempel inte ses som uttömmande.

Det första undantagsfallet för nya verksamheter reglerar undantag på grund av fysisk påverkan. Det andra undantagsfallet bör därför syfta på annan påverkan än fysisk, vilket ofta torde innebära direkta eller indirekta utsläpp av ämnen. Men det skulle även kunna handla om t.ex. termisk påverkan eller risk för spridning av främmande arter. Det gäller dock inte alla former av utsläpp. Utsläpp av de prioriterade och prioriterade farliga ämnen som utgör basen för att göra den kemiska statusklassificeringen kan inte omfattas av denna undantagsmöjlighet, eftersom den

¹⁹ Ett hypotetiskt alternativ till ekologisk status är kemisk status. Den kemiska statusen kan dock inte klassificeras till hög, utan endast till god kemisk status alternativt uppnår ej god kemisk status. Inte heller den hypotetiska tolkningen "hög ytvattenstatus" kan komma i fråga, eftersom ytvattenstatus aldrig kan klassificeras till högre än god status. Det beror på att ytvattenstatus motsvarar den lägsta av statusklasserna för ekologisk eller kemisk status. Eftersom kemisk status aldrig kan vara bättre än god kan inte heller ytvattenstatus bli bättre än god.

²⁰ Direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

²¹ Direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

²² FN-konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

kemiska statusen aldrig kan klassificeras till hög. Det innebär i praktiken att sådana utsläpp aldrig får leda till en statusförsämring, eller åtminstone att alla nödvändiga åtgärder måste vidtas för att förhindra en sådan statusförsämring.

Den typ av utsläpp eller annan påverkan som i de flesta fall torde vara aktuell är därför utsläpp av sådana ämnen som ingår i bedömningsgrunderna för ekologisk status, sådana ämnen som indirekt kan påverka halterna av dessa ämnen eller ämnen som har direkta effekter på de biologiska parametrar som ingår i de ekologiska bedömningsgrunderna²³.

Det bör observeras att även nya verksamheter med påverkan i form av diffus förorening omfattas av denna undantagsbestämmelse. Avgörande är om den ekologiska statusen/potentialen bedöms kunna påverkas från hög/maximal till en lägre statusnivå.

Om en ny verksamhet inte bedöms medföra någon risk för en statusförsämring från hög status/maximal potential krävs ingen prövning enligt 4 kap. 11 §.

3.3 Kraven för undantag för nya verksamheter

Enligt 16 kap. 5 § miljöbalken gäller att tillstånd, godkännande eller dispens inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Om det finns risk för att en ny verksamhet skulle kunna leda till att en miljö kvalitetsnorm överträds förutsätts därför prövningsmyndigheten behöva inhämta ett ställningstagande från vattenmyndigheten om det finns förutsättningar att ändra gällande miljö kvalitetsnorm. Det finns dock inga rättsligt reglerade rutiner för ett sådant tillvägagångssätt.

För att vattenmyndigheten ska kunna medge ovan nämnda undantag för nya verksamheter måste dessa genomgå en bedömning enligt 4 kap. 11 § andra stycket VFF. För att få medge sådana undantag krävs således att:

1. nyttan med verksamheten inte kan åstadkommas på något miljömässigt betydligt bättre sätt utan orimliga kostnader,
2. alla rimliga försiktighetsmått vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenkvaliteten,
3. det är en verksamhet av stort allmänintresse.

Enligt 11 § andra stycket punkt 1 ska bedömas om de fördelar (eller den nytta) som verksamheten medför kan uppnås på något annat sätt som vore betydligt bättre för miljön och som även är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Detta är en liknande typ av bedömning som ska tillämpas enligt såväl 4 kap. 3 § andra stycket om konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster, som enligt 4 kap. 10 § om

²³ NFS 2008:1, Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, Handbok 2007:4 Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon

kriterier för att fastställa mindre stränga kvalitetskrav. Jämför även avsnitt 2.3 ”Att uppnå nyttan på annat sätt”. En stor skillnad är dock att det i detta fall handlar om att bedöma alternativa sätt att uppnå större nytta jämfört med en verksamhet som ännu inte har etablerats. Det finns normalt sett inte heller någon befintlig verksamhet som förutsätts avvecklas. Därmed kan denna bestämmelse förmodas ha större praktisk betydelse än de liknande bestämmelserna i 4 kap. 3 och 10 §§.

Miljökonsekvensbeskrivningens alternativredovisning kommer att vara ett viktigt underlag för bedömningen. Men det bör eftersträvas att så tidigt som möjligt få till stånd en dialog mellan berörda parter för att klargöra förutsättningarna för etablering av en ny verksamhet. Det kan t.ex. innebära att verksamheten måste modifieras för att kunna ges tillåtlighet. Men det kan också innebära att verksamheten inte kommer att kunna ges tillstånd.

Enligt 11 § andra stycket punkt 2 ska alla rimliga försiktighetsmått vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenkvaliteten. Här förutsätts alltså verksamheten få komma till stånd efter en prövning enligt punkt 1. Med rimliga försiktighetsmått avses sådana som är tekniskt möjliga, ekonomiskt rimliga (framför allt samhälls-ekonomiskt rimliga) och förenliga med den verksamhet som ska bedrivas. Med försiktighetsmått avses inte kompensationsåtgärder.

Enligt 11 § andra stycket punkt 3 ska den nya verksamheten vara av stort allmänintresse. Denna bedömning kan sägas vila på två ben. Det ena är att väga samhällsnyttorna av att verksamheten genomförs mot de samhällsekonomiska konsekvenserna av att miljö kvalitetsnormen sänks eller till och med att status försämras. Det andra benet är att allmänhetens deltagande kan ses som ett viktigt instrument för att få ett mått på graden av samhällsintresse.

3.4 Statusförsämring p.g.a. icke prövade undantag för nya verksamheter

Så som har nämnts i avsnitt 1.3 kommer den grundläggande statusklassificeringen att utgöra en bas för EG-kommissionens utvärdering av hur kravet på icke-försämring har efterlevts. Statusklassificeringen är i nuvarande skede av förvaltningsarbetet till största delen genomförd, d.v.s. de flesta vattenförekomster har preliminärt statusbedömts. Sannolikt kommer denna status i många fall att fastställas på aktuell nivå.

Det är däremot oklart om det är datumet för fastställande av status, eller datumet för fastställandet av miljö kvalitetsnormen, som enligt vattenförvaltningsförordningen är avgörande för när vattenmyndighetens prövning av undantag för nya verksamheter enligt 4 kap. 11 § ska börja tillämpas. Första stycket punkt 1 och 2 kan uppfattas som att det är aktuell status som utgör grund för prövning av möjligheterna att medge undantag. Mot detta talar att det i 11 § första meningen talas om ”besluta om undantag från kvalitetskraven” enligt 2 - 5 §§, vilket i sig kan uppfattas som ett beslut om en (ändrad) miljö kvalitetsnorm.

Det skulle kunna vara fördelaktigt om prövningen av undantag för nya verksamheter börjar gälla när statusen har fastställts, i den mån ett sådant fastställande

föregår ett beslut om miljö kvalitetsnormer. I det alternativa fallet finns annars en risk att sedvanlig tillståndsprövning m.m., utan tillämpning av 4 kap. 11 § VFF, under den eventuella mellantiden skulle kunna innebära att sådana nya verksamheter tillåts som riskerar att leda till att aktuell status försämras. Det skulle kunna leda till att Sverige dels anses bryta mot kravet att i förväg godkänna en statusförsämring i samband med en ny verksamhet, dels till att den tillåtna verksamheten i efterhand åläggs omfattande åtgärdskrav för att kunna reparera eventuell skada i form av försämrad status.

I enstaka fall skulle det även kunna hända att redan givna tillstånd (utan prövning av undantag enligt 4 kap. 11 § VFF) ännu inte har tagits i anspråk och att den tillåtna påverkan på vattenkvaliteten därför inte har kunnat inberäknats vid statusklassificeringen. När sedan verksamheten kommer igång skulle det kunna leda till en försämring av status. Det kan inte uteslutas att EG-kommissionen kommer att betrakta även en sådan situation som en otillåten statusförsämring på grund av avsaknad av en förhandsprövning av undantag. Om så blir fallet eller ej torde bero på om kravet på förhandsprövning anses gälla i förhållande till aktuell status, oberoende av om den har formellt fastställts eller inte.

Det kan konstateras att rättspraxis saknas. Frågan väcktes i viss mån av Länsstyrelsen i Jämtland i Miljööverdomstolens mål M 6581-05, 2006-10-03 om tillstånd till Ljungå kraftverk. Länsstyrelsen ansåg att Ljungån med stor sannolikhet skulle komma att bedömas ha hög ekologisk status, men att ytvattenstatusen ännu inte hade bedömts för enskilda vattendrag och sjöar i länet. Miljööverdomstolen fann att vare sig den svenska lagstiftningen eller det bakomliggande EG-direktivet lade hinder i vägen för verksamheten. Omständigheterna i detta fall ansågs inte motivera att nu tillämpa bestämmelserna på det sätt länsstyrelsen ansåg. Miljööverdomstolen motiverar inte sitt ställningstagande ytterligare, varför det inte går att avgöra om det t.ex. var brist på klassificerad och fastställd status eller brist på gällande miljö kvalitetsnormer som låg till grund för domskälen i denna del.

4 Tillfälliga statusförsämringar vid ovanliga eller oförutsebara händelser

I samband med extrema eller oförutsägbara naturliga händelser och olyckor kan det inträffa att vattenkvaliteten tillfälligt försämras. Sådana händelser och konsekvenserna av dem är svåra att förutsäga och kan därför inte beaktas när vattenmyndigheten beslutar om miljökvalitetsnormer (vars legala innebörd är att de inte ska överskridas). I stället ska bestämmelsen i 4 kap. 12 § om undantag för tillfälliga statusförsämringar ses som ett sätt att i efterhand motivera varför en beslutad miljökvalitetsnorm tillfälligt har överskridits i samband med sådana ovanliga händelser.

I bestämmelsen görs skillnad mellan naturliga orsaker som är exceptionella respektive som inte rimligen hade kunnat förutses. EU-vägledningen behandlar inte vad som är skillnaden mellan dessa båda begrepp. En rimlig tolkning kan vara att exceptionella naturliga orsaker är sådana som innebär ett mera utdraget eller intensivt förlopp än vad som förekommer normalt, i fråga om t.ex. översvämning eller torka. En orsak som inte rimligen hade kunnat förutses kan förstås som en typ av enstaka men ovanlig naturlig händelse, t.ex. att en älv bryter en ny fåra eller att ett skred skapar en ny fördämning.

Det är inte de ovanliga händelserna *i sig* som utgör grund för undantag från icke-försämringskravet. Det är i stället konsekvenserna av den mänskliga påverkan eller aktiviteter i samband med sådana händelser som ska beaktas. Sådana konsekvenser kan t.ex. vara ett fortsatt vattenuttag trots ihållande torka, utläckage av upplagrade föroreningar i samband med översvämningar, skred eller liknande, eller effekter av insatser för att rädda liv och egendom. Om det i stället skulle vara så att händelsen i sig påverkar statusen så utgör statusförsämringen ingen överträdelse av bestämmelsen. Så långt möjligt bör dock sådana statuspåverkande händelser ingå vid bedömningen av vad som utgör referensförhållanden.

Vad som ska anses vara en *tillfällig* försämring beror på varaktigheten av förhållandena som gäller för den aktuella händelsen, vilka åtgärder som är möjliga och rimliga och där de naturliga förhållandena inte förhindrar ett återställande av vattenkvaliteten.

4.1 Översvämningar

En form av exceptionella naturliga orsaker är extrema översvämningar. Direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningrisker (Översvämningdirektivet) ställer krav på kartläggning av riskområden och redovisning av riskhanteringsplaner som ska samordnas eller integreras med förvaltningsplanerna. (Direktivet har dock ännu inte genomförts i svensk rätt.) Riskhanteringsplanerna ska behandla flera aspekter av översvämning såsom förebyggande, skydd och beredskap där det har bedömts behövt. Översvämningdirektivet syftar till att skydda människors hälsa, miljön, kulturmiljön och ekonomisk verksamhet. De förebyggande åtgärderna bör därför i rimlig omfattning även ta hänsyn till risker

för försämring av status, dels p.g.a. åtgärderna i sig, dels i samband med översvämningar. Åtgärderna bör på sikt inkluderas i åtgärdsprogrammet.

Översvänningsdirektivet innehåller en kategoriindelning av vilka översvämningshotade områden som ska kartläggas, kopplade till olika tillämpliga översvämningsscenarier: översvämningar med låg sannolikhet (eller extrema scenarier), medelhög sannolikhet (återkomsttid ≥ 100 år), eller hög sannolikhet. I EU-vägledningen om undantag anges att åtminstone översvämningar med låg sannolikhet ("extrema översvämningar") utgör en sådan exceptionell naturlig orsak som kan rättfärdiga en tillfällig statusförsämring. Även översvämningar som förekommer oftare kan föranleda undantag om konsekvenserna kan jämföras med konsekvenserna av en extrem översvämning.

Undantagsbestämmelsen enligt 4 kap. 12 § VFF innebär inte en möjlighet att medge undantag från bestämmelserna i översvänningsdirektivet.

4.2 Ihållande torka

Även ihållande torka är en typ av exceptionella naturliga orsaker som omfattas av 4 kap. 12 § VFF. En sådan torka som avses här är sannolikt sällsynt i Sverige. På grund av skilda förutsättningar inom EU har det inte varit möjligt att fastställa en sådan gemensam definition av ihållande torka som skulle motivera en tillämpning av undantagsbestämmelsen. Det rekommenderas²⁴ att medlemsländerna för detta syfte använder en statistisk analys för en viss period, som visar avvikelser från den genomsnittliga nederbörden, med hänsyn tagen till nederbördens intensitet och varaktighet.

Skälet för att åberopa ett undantag enligt 4 kap. 12 § VFF är att en ihållande torka kan påverka status på ett betydande sätt under en avsevärd tidsperiod, så att en tillfällig statusförsämring kan vara oundviklig även om bästa möjliga metoder för vattenhushållning tillämpas. Vattenbrist p.g.a. en ohållbar vattenanvändning ingår inte i begreppet ihållande torka. Det kan också observeras att detta innebär att en normal torrperiod inte innebär att statusen får försämrings på grund av mänskliga aktiviteter med stöd av denna bestämmelse. Det bör därför göras åtskillnad mellan sådana variationer i nederbörd som är normala och sådana som är exceptionella. De förstnämnda situationerna bör helst beaktas när referensförhållandena bestäms.

Om det i normalsituationer råder obalans mellan tillgängliga vattenresurser och efterfrågan på vatten, och om detta försvårar uppnåendet av god status/potential, så finns möjligheten att pröva om det finns skäl för undantag enligt 4 kap. 9 -10 §§ VFF.

Inför situationer med ihållande torka bör finnas en strategi för prioritering av vattenanvändningen. Högst prioritet bör ges till dricksvattenförsörjning och ett ekologiskt minimivattenflöde.

²⁴ Environmental Objectives under the Water Framework Directive – Policy Paper – Article 4.4 (extension of deadlines), 4.5 (less stringent objectives) and 4.6 (temporary deterioration)