



Handläggare: Johan Rosén
Telefon: 08-508 28 914

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2011-06-14 p. 16

Miljökvalitetsnormer för vatten – en vägledning för fysisk planering i Stockholms län

Anmälan av rapport

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna anmälan av rapporten.

Gunnar Söderholm
Förvaltningsdirektör

Gustaf Landahl
Avdelningsdirektör

Bakgrund

Våren 2010 beslutade Stockholms stad, Länsstyrelsen i Stockholms län samt Upplands Väsby kommun att tillsammans utarbeta gemensamma riktlinjer i form av en vägledning för tillämpning av miljökvalitetsnormer (MKN) för vatten inom den fysiska planeringen. Utgångspunkten för arbetet har varit vattendelegationens beslutade åtgärdsprogram där programmets punkt 36 anger att kommunerna behöver utveckla sin planläggning så att MKN för vatten uppnås och inte överträds. Syftet har primärt varit att ta fram en praktisk vägledning för detaljplanering enligt plan- och bygglagen (PBL). Vägledningen belyser dels normernas innebörd, rättsverkan m m, dels hur normerna kan tillämpas i den fysiska planeringen med förslag på arbetssätt. Ambitionen har varit att se vattenfrågorna i ett samlat perspektiv där dagvattenfrågorna i planeringens olika skeden särskilt uppmärksammats.

Den rättsliga innebörden av miljö kvalitetsnormer för vatten

Det råder enligt förvaltningen alltså ganska stor osäkerhet om vad miljö kvalitetsnormerna för vatten verkligen innebär. Den faktiska rättskällan är Vattenmyndighetens beslut i december 2009 (19FS 2009:36). Föreskriften hänvisar till en rad dokument, som i sin tur hänvisar till ett antal andra dokument. Det gäller inte minst de EU-direktiv som genom Vattenmyndighetens beslut blivit miljö kvalitetsnormer för vattenförekomsterna i Stockholm. Det är olyckligt att det inte på ett enkelt sätt går att utläsa vad normerna verkligen innebär.

Det är därtill olyckligt att regleringen av miljö kvalitetsnormer i plan- och bygglagen respektive i miljöbalken inte stämmer överens. Förvaltningen delar den uppfattning vägledningen ger uttryck åt, nämligen att bestämmelserna i PBL bör tolkas i skenet av hur normerna konstruerats i miljöbalken, särskilt 2 kap 7 § och 5 kap miljöbalken.

Det råder oklarheter beträffande vilken typ av norm som miljö kvalitetsnormer för vatten utgör. I förarbetena till de ändringar i miljöbalken som trädde ikraft den 1 september 2010 (prop 2009/10:184) har lagstiftaren tydligt uttalat att alla miljö kvalitetsnormer för vatten är så kallade *övriga normer*. Naturvårdsverket har dock, som även framgår av vägledningen, uttalat att normerna för kemisk status för ytvatten vad gäller de prioriterade ämnen som finns i EU:s så kallade dotterdirektiv för vatten, ska utgöra *gränsvärdesnormer* för vilka det gäller strängare regler än för övriga typer av normer. Det finns skäl som med viss styrka talar för att Naturvårdsverkets tolkning är korrekt. Regeringen har också enligt uppgift för avsikt att genom ett tillägg i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) tydligt slå fast att god kemisk status för ytvatten i såväl vanliga som konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster utgör gränsvärdesnormer. Det är dock olyckligt att en sådan reglering, som ger en annorlunda innebörd än den Riksdagen har beslutat om genom antagandet av ovan nämnda proposition om ändring i miljöbalken, tas utan närmare analys av vilka konsekvenser det får kommunernas planering och vilken påverkan en sådan förändring kan tänkas ha för enskilda verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva någon form av miljöfarlig verksamhet som kan påverka den kemiska statusen för ytvatten. Därtill kommer att Miljööverdomstolen (numera Mark- och miljööverdomstolen) i två domar något har berört miljö kvalitetsnormerna för vatten.

I den så kallade Norviksdomen (M 10319-09) anför domstolen:

”En ytterligare invändning som framför allt Naturvårdsverket har framfört är att det inte har klarlagts hur den planerade verksamheten förhåller sig till gällande miljö kvalitetsnormer för vatten. Dessa normer har fastställts av Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt med verkan först från den 22 december 2009 (se



Västmanlands läns författningssamling 19FS 2009:36), dvs. efter miljödomstolens dom i målet. Bolaget har nu presenterat viss utredning om vattenkvaliteten i området. Det kan visserligen konstateras att denna utredning inte är tillräcklig för att bedöma verksamhetens inverkan på vattenkvaliteten, men Miljööverdomstolen noterar att de antagna miljökvalitetsnormerna dels inte är av den art som anges i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, dels först vid senare tidpunkter innebär bindande krav på vattenkvaliteten. Såvitt kan bedömas nu kan den sökta verksamheten, förutom en viss mindre tillfällig påverkan under byggskedet, endast marginellt komma att påverka vattenkvaliteten. Denna påverkan innebär inget hinder mot att nu tillåta verksamheten (jfr 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken).”

Den andra domen gäller Stockholms hamns tillstånd för att bedriva vattenarbete m.m. i Värtan (M 1956-10). Domstolen anför:

”Hamnen har i målet redovisat viss utredning om verksamhetens påverkan på vattenmiljön. Naturvårdsverket har framfört den invändningen att det inte klarlagts hur den sökta verksamheten förhåller sig till gällande miljökvalitetsnormer för vatten. Dessa normer har fastställts av vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt med verkan från den 2 december 2009. Miljööverdomstolen noterar att de antagna miljökvalitetsnormerna, dels inte fastställts vara av den art som anges i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, dels innebär att kraven på vattenkvaliteten i vattenområdet Lilla Värtan ska ha uppnåtts först den 22 december 2021. Vid sådant förhållande och då inget heller med någon tyngd talar för att den sökta vattenverksamheten och den ändrade hamnverksamheten kan förväntas medföra någon permanent försämring av vattenområdets status bedömer Miljööverdomstolen att det inte föreligger hinder mot att tillåta verksamheten på grund av påverkan på vattenmiljön (jfr 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken).”

De båda avgörandena är inte på långt när tillräckliga för att med säkerhet avgöra hur miljökvalitetsnormer för vatten skulle bedömas i rättspraxis, men de båda uttalanden indikerar att frågan inte är fullt så självklar som Naturvårdsverket har gjort gällande och som vägledningen ansluter sig till. Förvaltningen vill genom detta påpekande klargöra att det i detta avseende föreligger en nyansskillnad mellan den ståndpunkt som vägledningen ger uttryck för och vad som är förvaltningens ståndpunkt.

Slut

Bilagor

Miljökvalitetsnormer för vatten – en vägledning för fysisk planering i Stockholms län