

Kapitel 1: Miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken

1.1 Ett rättsligt styrmedel som utgår från miljön

Miljökvalitetsnormer är ett rättsligt styrmedel som utgår från miljön.¹ De anger vanligen ett visst miljötillstånd eller viss miljökvalitet som ska eller bör uppnås senast vid en viss tidpunkt, och därefter upprätthållas. Exempel är en högsta halt av fosfor som får förekomma i en sjö eller en högsta bullernivå som bör förekomma inom ett visst stadsområde. En miljökvalitetsnorm skapar på så sätt en gräns, eller ett riktvärde, för den samlade tillåtna påverkan på miljön. En miljökvalitetsnorm ger dock inte en rätt att förorena, skada eller störa upp (eller ner) till den nivå som normen anger.² Det kan finnas andra regler som begränsar utsläpp, skada eller störning i den specifika situationen.

Av miljökvalitetsnormen framgår emellertid inte *hur* den önskade miljökvaliteten ska nås eller upprätthållas; hur en enskild påverkande verksamhet ska utformas med avseende på teknik eller vilka utsläpps begränsningar och andra skydds- och försiktighetsmått som ska gälla för denne. Inte heller framgår av normen hur *påverkansutrymmet* ska fördelas mellan olika aktörer, det vill säga, hur stort utsläpps- eller annat skade- eller störningsutrymme var och en kan få. För att normerna ska kunna nås och följas måste de därför omvandlas till regler som styr mänskliga handlingar. En handlingsstyrande regel kan till exempel resultera i ett beslut om villkor om utsläpps begränsning för en verksamhet eller beslut om bindande planering för verksamheter inom ett område. Den handlingsstyrande regeln kan också resultera i ett beslut om förbud.

Hur kan då en enskild verksamhetsutövers utsläpps-, skade- eller störningsutrymme beräknas? Om vi tar den högsta tillåtna halten fosfor i en sjö som exempel så behöver först och främst sjöns nuvarande fosforhalt fastställas. Detta värde måste sedan jämföras med den tillåtna nivån, som i sin tur är baserad på vilken naturlig fosforhalt den aktuella sjön har. Detta avgör om det finns något utrymme att släppa ut mer fosfor till sjön eller om utsläppen tvärtom måste minska. Frågan kan omformuleras, hur mycket utsläpp av fosfor i omkringliggande områden, med avrinning till den aktuella sjön, kan ske utan att gränsvärdet för fosfor i sjön överskrids? Den mängden fosfor utgör det totala utsläppsutrymmet (med avseende på såväl direkta som diffusa utsläpp) för just den sjön. Härfter kan utsläppskällorna identifieras och slutligen kan det beräknas hur mycket fosfor varje verksamhet kan släppa ut, utan att miljökvalitetsnormen överskrids.

1 Se t.ex. prop. 2017/18:243. *Vattenmiljö och vattenkraft*, s. 154 samt prop. 2009/10:184. *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*, s. 35.

2 Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*, Del 2, s. 44.

I praktiken är det ofta svårt att göra exakta beräkningar. De ekologiska sambanden och processerna är ofta både komplexa och dynamiska. Därför kan det i många fall även vara svårt att i förväg förutse vilken effekt beslutade åtgärder faktiskt får och vilka åtgärder som kan behöva vidtas i framtiden. Genomförandet behöver därför vara *adaptivt*.³ Det innebär att enskildas skyldigheter och rättigheter måste kunna omprövas och anpassas över tid. Till exempel kan rättskraftiga verksamhetstillstånd behöva omprövas och nya villkor fastställas, också under ett tillstånds giltighetsperiod och inom en given förvaltningscykel. För detta krävs en fungerande tillsyn där tillsynsmyndigheten initierar omprövningar och förelägger om nödvändiga försiktighetsmått och skyddsåtgärder.⁴ Även de åtgärdsprogram som fastställer åtgärder som myndigheter och kommuner ska genomföra inom en förvaltningscykel måste ses över och revideras regelbundet.⁵ I detta ingår att åtgärderna i sig måste följas upp och utvärderas. Ny kunskap kan också innebära att miljökvalitetsnormerna, som sådana, behöver omprövas.⁶ Det kan till exempel gälla om beräkningarna av vilken naturlig fosforhalt en sjö ska ha, har varit felaktiga.

I denna bok ligger fokus på lagstiftning och rättsliga åtgärder för att uppnå normerna, såsom åtgärdsprogram, planering, generella föreskrifter, tillsyn och tillståndsprövning. Det bör dock nämnas att det även finns andra styrmedel, däribland skatter och handelssystem, som kan användas för att påverka enskildas beteenden så att miljökvalitetsnormer kan nås. Vilket typ av styrmedel som bör användas beror på flera faktorer. En kan handla om strävan efter *kostnadseffektivitet*, vilket innebär att miljökvalitetsnormen uppnås till den lägsta möjliga kostnaden för samhället totalt sett. Vilket styrmedel som är mest kostnadseffektivt beror vidare bland annat på hur kostnaderna för åtgärder hos olika aktörer ser ut. När förorenare kan antas ha *olika* kostnader för att exempelvis minska utsläpp av fosfor kan ett handelssystem, med möjlighet att köpa och sälja utsläppsrätter, vara ett lämpligt instrument för att åstadkomma en så kostnadseffektiv utsläppsreducering som möjligt.⁷ Grundtanken med ett sådant system är lite förenklat att de som har höga kostnader för utsläppsreducering säljer sina utsläppsrätter till de som har låga kostnader för att reducera utsläpp. Det är således marknaden själv som omfördelar utsläppsrätterna så att de används kostnadseffektivt och beslutsfattare behöver därför inte känna till företagens reningskostnader. När förorenare kan antas ha lika kostnader för utsläppsreduceringar, och varje påverkanskälla därmed bör minska sin miljöpåverkan i lika stor utsträckning, kan generella föreskrifter vara att föredra. Ett exempel kan vara att införa förbud eller restriktioner av användningen av gödselmedel i ett visst område.

3 För en mer utförlig beskrivning av adaptiv förvaltning för att hantera ofullständig kunskap, se Christiernsson (2011). *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem*. Akademisk doktorsavhandling.

4 Detta behandlas i kapitel 3.

5 Åtgärdsprogrammen beskrivs i avsnitt 1.4 samt 2.6.

6 Miljökvalitetsnormer ska vid behov omprövas enligt 5 kap. 2 § andra stycket miljöbalken (MB). En omprövning av normen kan också ske med stöd av 22 kap. 13 § MB jämte 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) (VFF).

7 Se mer om kostnadseffektivitet och genomförandet av miljökvalitetsnormer i Michanek et al. (2016). *Genomförandet av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer. Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS*.

1.2 Fyra kategorier av miljökvalitetsnormer

Regleringsinstrumentet miljökvalitetsnormer infördes i svensk rätt främst som en följd av Sveriges inträde i EU. En systematisk reglering av miljökvalitetsnormer infördes dock först genom miljöbalken, som trädde ikraft den 1 januari 1999. I miljöbalkens femte kapitel finns idag de grundläggande reglerna om miljökvalitetsnormer och deras rättsliga status samt bestämmelser om åtgärdsprogram. Preciserade regler om miljökvalitetsnormer finns även i underliggande förordningar och föreskrifter. Reglerna finns alltså inte tillsammans med de så kallade hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel. Det beror på att regleringstekniken skiljer sig åt. Medan hänsynsreglerna utgår från den mänskliga *aktören*, enskilda och verksamhetsutövare, så utgår som beskrevs i avsnitt 1.1, miljökvalitetsnormerna från *reaktören* naturmiljön, som sådan. Att utgå från önskad miljökvalitet är i princip motsatsen till att utgå från aktören och vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt eller rimligt för denne. Även om de regleringstekniska utgångspunkterna skiljer sig åt finns emellertid, som vi kommer att utveckla nedan (se bland annat avsnitt 3.2), en viktig förbindelse mellan andra och femte kapitlet i miljöbalken.⁸

En miljökvalitetsnorm är alltså en bestämmelse om miljökvalitet.⁹ Sådana normer får antas av regeringen. När det gäller normer ”som följer” av Sveriges medlemskap i EU får de också antas av den myndighet som regeringen bemyndigar. Normerna kan antas för ett visst geografiskt område eller för hela landet. Utifrån ett nationellt regleringsperspektiv finns fyra regleringskategorier av miljökvalitetsnormer.¹⁰

Den första kategorin är så kallade *gränsvärdesnormer* som anger de förorenings- eller störningsnivå som inte får över- eller underskridas.¹¹ Ett exempel är gränsvärdena för den maximala halten av kväve som får förekomma i utomhusluften.¹² Andra exempel är kvalitetskrav gällande kemisk ytvattenstatus samt gränsvärdena för farliga ämnen i havsmiljön.¹³

Den andra kategorin är så kallade *målsättningsnormer* som anger de förorenings- eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör över- eller underskridas.¹⁴ Dessa normer utgör med andra ord riktvärden snarare än rättsligt bindande gränsvärden. Flera

8 Det som avses är kopplingen mellan 2 kap. 7 § andra stycket och 5 kap. MB.

9 Se prop. 2003/04:2. *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*, s. 22. För en mer utförlig diskussion om miljökvalitetsnormer som rättsligt styrmedel, se Gipperth (1999). *Miljökvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*. Akademisk doktorsavhandling samt Olsen Lundh (2016a). *Panta Rei - om miljökvalitetskrav och miljökvalitetsnormer*.

10 5 kap. 1 och 2 §§ MB.

11 5 kap. 2 § 1 st. p. 1 MB.

12 10 § luftkvalitetsförordning (2010:477) reglerar maximal halt kvävedioxid i utomhusluft. Av 8 § samma förordning följer att miljökvalitetsnormerna ibland andra 10 § anger föroreningsnivåer som enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 MB inte får överskridas.

13 Enligt 4 kap. 8 b § VFF är kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 MB.

14 5 kap. 2 § 1 st. p. 2 MB.

riktvärden för förekomst av olika partiklar samt ozon i utomhusluften har antagits med stöd av denna punkt.¹⁵

Den tredje kategorin är så kallade *indikativa normer* som anger högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.¹⁶ I detta fall handlar det alltså inte om gräns- eller riktvärden för till exempel en föroreningsnivå utan om förekomster av bioorganismer som kan säga något om miljötillståndet. Av lagtexten följer att dessa normer endast kan antas för grund- och ytvatten.

Den fjärde kategorin är så kallade *övriga normer* som anger de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.¹⁷ De flesta normer som antagits för vatten samt havsmiljö är övriga normer. Detta gäller till exempel normer om en god ekologisk status där näringsämnen utgör en fysikalisk-kemisk kvalitetsfaktor samt normer om en god miljöstatus avseende tillförsel av näringsämnen till havet.¹⁸ I propositionen anges dock att miljö kvalitetsnormer som anger kvalitetsfaktorer förvisso är miljö kvalitetsnormer som avses i 2 § första stycket 4 (övriga normer), men att dessa dessutom, om kvalitetsfaktorn gäller förekomsten av organismer i vattnet, kan anses vara miljö kvalitetsnormer som avses i 2 § första stycket 3 (det vill säga *indikativa normer*).¹⁹ Även riktvärden för omgivningsbuller har antagits med stöd av punkten fyra.²⁰

Miljö kvalitetsnorm som rättsligt begrepp omfattar alltså dels olika slags miljötillstånd som ska uppnås, dels olika ambitionsnivåer (ska *uppnås* respektive ska *eftersträvas*).²¹ Begreppen i miljö balken skiljer sig till viss del från de definitioner som finns i EU-rätten. Normens ambitionsnivå anges endast för den första och andra kategorin. För den tredje och fjärde kategorin framgår ambitionsnivån inte av lagtexten, om det är en gränsvärdes- eller målsättningsnorm. Det betyder inte att sådana nivåer saknas. Som vi beskriver längre fram har en annan regleringsteknik använts för att ge miljö kvalitetsnormen för vatten rättsligt bindande verkan.

Miljö kvalitetsnormer ska inte blandas ihop med nationella miljö kvalitetsmål.²² Miljö kvalitetsmålen är beslutade av riksdagen och utgör politiska viljeförklaringar. Miljö kvalitetsnormer är författningsreglerade och har en annan rättslig status än miljö kvalitetsmålen.²³ Miljö kvalitetsmål är alltså, till skillnad från miljö kvalitetsnormer, *inte* rättsligt

15 Se t.ex. 15 och 19 §§ luftkvalitetsförordningen som anger halter av ozon respektive partiklar som ska eftersträvas för att skydda människors hälsa. Av 9 § samma förordning följer att vissa av miljö kvalitetsnormerna i bland annat 15 och 19 §§ anger föroreningsnivåer enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 MB.

16 5 kap. 2 § 1 st. p. 3 MB.

17 5 kap. 2 § 1 st. p. 4 MB.

18 Se 6 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljö status samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18, konsoliderad version) avseende den senare normen.

19 Prop. 2017/18:243, s. 191f.

20 Av 1 § förordning (2004:675) om omgivningsbuller följer att det genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram *ska eftersträvas* att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa (miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 MB). Förordningen antogs för att genomföra EU-rättsliga krav.

21 Se om miljö kvalitetsnormers rättsverkan vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen i kapitel 4.

22 För en beskrivning av styrning genom miljö- och samhällsmål, se SOU 2019:66. *En utvecklad vattenförvaltning*, s. 171 ff.

23 SOU 2002:105. *Klart som vatten - Utredningen Svensk vattenadministrations betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige*, s. 78 och prop. 2003/04:2, s. 20.

bindande. Att de inte är rättsligt bindande innebär dock inte att de saknar rättslig betydelse. Miljökvalitetsmålen kan ge vägledning vid tolkning av miljöbalkens mål, som i sin tur kan ge tolkningsvägledning vid tillämpningen av miljöbalken, som enligt regeringen kan användas som ett effektivt styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen.²⁴ Miljökvalitetsnormer, som beslutas och genomförs med stöd av miljöbalken, kan därmed ses dels som preciseringar av miljökvalitetsmålen, dels som ett viktigt instrument för att genomföra dessa politiska miljösmål.

1.3 Det offentliga ansvar

Enligt miljöbalken ligger ansvaret för att normerna följs på myndigheter och kommuner.²⁵ Uttrycket *följa* har valts för att täcka in miljökvalitetsnormer av olika karaktär.²⁶ Att ansvaret ligger på myndigheter och kommuner innebär emellertid inte att normerna saknar bindande effekt för enskilda. Miljökvalitetsnormerna behöver dock omvandlas till handlingsstyrande regler. Som vi skrev i inledningen anger normen som sådan inget om *hur* den ska nås. Bestämmelsen om myndigheters och kommuners ansvar får därför snarast ses som ett tydliggörande av skyldigheten att tillämpa miljökvalitetsnormerna på ett sådant sätt att de genomförs och omvandlas till handlingsstyrande beslut eller villkor för enskilda verksamheter. Så ska bland annat ske vid *tillståndsprövning* och *tillsyn* enligt miljöbalken. Det är då upp till myndigheten eller kommunen att ställa krav på den enskilde att vidta nödvändiga försiktighetsmått och skyddsåtgärder med stöd av miljöbalkens materiella regler.

Krav för att följa en miljökvalitetsnorm kan ställas vid tillståndsprövning av såväl ny som pågående verksamhet, även om förutsättningarna ser olika ut. Att en verksamhet medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs, kan utgöra grund för omprövning av pågående verksamhet med giltiga tillstånd.²⁷ Det kan handla om att tillståndet saknar villkor avseende till exempel utsläpp av fosfor till en sjö. En tillsynsmyndighet kan begära omprövning av hela tillståndet eller delar av tillståndet också gällande frågor som redan har prövats, om det behövs för att följa normen.²⁸ Vid en omprövning får tillståndsmyndigheten emellertid inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. När det gäller vattenverksamheter för elkraftsproduktion gäller dock att de krav som behövs för att följa normen ska ställas.²⁹ Vi återkommer till reglerna om tillståndsprövning enligt miljöbalken i kapitel 3.

Myndigheter och kommuner kan även förelägga om förbud och begränsningar inom ramen för sitt tillsynsansvar för att miljökvalitetsnormer ska kunna följas, enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Sådana föreläggande får aldrig vara mer ingripande än vad som behövs

24 Se exempelvis prop. 1997/98:45, Del 2, s. 8 samt prop. 2004/05:150. *Svenska miljösmål – ett gemensamt uppdrag*, s. 376.

25 5 kap. 3 § MB.

26 Prop. 2009/10:184, s. 37.

27 24 kap. 5 § 1 st. p. 2 MB.

28 24 kap. 5 § 1 st. p. 2 MB.

29 24 kap. 10 § MB.

i det enskilda fallet. De får heller inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft, det vill säga sådana frågor som omfattas av tillståndet eller beslutet. Tillsynsinstrumentet utgör ett viktigt komplement för att genomföra miljökvalitetsnormer, då ett stort antal åtgärder och verksamheter inte omfattas av någon tillståndsplikt. Det gäller till exempel många åtgärder inom jord- och skogsbruk, vissa strandexploateringar och mindre omfattande muddringar liksom mindre industrianläggningar och mindre fiskodlingar. Att krav kan riktas mot verksamheter eller åtgärder som inte tillståndsprövas bör även kunna bidra till en ökad kostnadseffektivitet i genomförandet. Så är fallet om de tillståndsprövade verksamheterna i det relevanta området redan använder effektiva reningstekniker och ytterligare åtgärder för att minska utsläpp därför skulle vara mycket kostsamma. Om åtgärder främst genomförs vid tillståndsprövningar, och de tillståndsprövade verksamheterna bär en betydande del av kostnaderna för att nå miljökvalitetsnormerna, kan också systemet upplevas som orättvist och legitimitetsproblem kan uppstå.³⁰ Historiskt har myndigheternas egeninitierade tillsyn, av flera olika anledningar, varit begränsad.³¹ I och med ett generellt ökat fokus på ramdirektivet för vatten³² finns dock anledning att anta att tillsynen inom vattenområdet ökat, särskilt beträffande vattenverksamheter utan moderna miljötillstånd.³³ Framför allt innan de nya reglerna om omprövning för moderna miljövillkor (se kapitel 3.5 nedan) antogs, resulterade tillsynen av dessa inte sällan i föreläggande om att söka tillstånd. Härvid blev, som en följd av den så kallade Weserdomen från EU-domstolen,³⁴ kraven på underlag vid såväl tillsyn som prövning strängare, samtidigt som miljökvalitetsnormerna för kemisk status och ekologisk status gavs samma rättsverkan.³⁵ Det ledde i sin tur till att många verksamhetsutövare, särskilt de mindre aktörerna med småskalig vattenkraft, ansåg att den rättsliga processen för att få ett miljötillstånd blev problematisk och kostsam.³⁶ Vi återkommer även till reglerna om tillsyn enligt miljöbalken, liksom regler om moderna miljövillkor, i kapitel 3.

Myndigheters och kommuners generella ansvar för att säkerställa att miljökvalitetsnormer följs gäller även vid beslut enligt annan lagstiftning.³⁷ Ett exempel är plan- och

30 Se Michanek et al. (2016).

31 Se t.ex. Nilsson (2011). *Enforcing Environmental Responsibilities, A Comparative Study of Environmental Administrative Law*. Akademisk doktorsavhandling och Christiernsson (2015a). Åtgärdsprogrammets funktion vid länsstyrelsens prövningar och tillsyn av vattenverksamheter. *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2015:2, s. 59–75.

32 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (nedan ramdirektivet för vatten, ramdirektivet, vattendirektivet eller RDV).

33 Av rapporteringen för 2018 framgår att fler länsstyrelser använde miljökvalitetsnormerna för vatten som en av flera prioriteringsgrunder för planeringen av arbete. Av utdrag från länsstyrelsernas gemensamma tidredovisning framgår även att mer tid lades på tillsyn inom vattenområdet under 2018 än under föregående år. SOU 2019:66, s. 318.

34 EU-domstolens mål C-461/13, *Bundesverwaltungsgericht* (Tyskland), begäran av förhandsavgörande (*Weserdomen*).

35 Havs- och vattenmyndigheten (2016). *Följder av Weserdomen Analys av rättsläget med sammanställning av domar*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:30, s. 9.

36 SOU 2017:2. *Kraftsamling för framtidens energi*, s. 292.

37 Om förhållandet mellan miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken och fiskelagstiftning, se Christiernsson och Michanek (2016). Miljöbalken och fisket. *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2016:1, s. 11–28 samt Christiernsson (2015b). God miljöstatus och fiske – Hur effektiva är miljökvalitetsnormer? *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2015:2, s. 93–106.

bygglagen,³⁸ som behandlas närmare i kapitel 4 i denna bok. Ansvaret aktualiseras så snart det finns en risk att en miljökvalitetsnorm kan komma att påverkas. Därtill gäller ansvaret vid normgivning, såsom när en myndighet utfärdar generella föreskrifter. De myndigheter och kommuner som pekats ut i ett åtgärdsprogram har vidare ansvaret för att genomföra de särskilda åtgärder som fastställts i åtgärdsprogram (se vidare nedan, avsnitt 1.4). Av miljöbalken följer även att själva miljökvalitetsnormerna ska omprövas ”vid behov”.³⁹

1.4 Åtgärdsprogram

Av miljöbalken följer att åtgärdsprogram ska upprättas, om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm.⁴⁰ Åtgärdsprogram är ett instrument som syftar till att möjliggöra samordning av genomförandet av miljökvalitetsnormer när ett kollektiv av aktörer berörs. Genom ett åtgärdsprogram kan bördorna, det som måste göras (eller som inte får göras), för att nå normen, fördelas mellan olika aktörer. En princip för en sådan fördelning kan, som beskrivits ovan, vara att miljökvalitetsnormen ska följas till den lägsta möjliga kostnaden för samhället totalt sett. Det är regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.⁴¹ När det gäller vattenförvaltning är det vattenmyndigheterna som fastställer åtgärdsprogrammen.⁴² Åtgärdsprogrammen ska ange de åtgärder som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna nås.⁴³ Precis som miljökvalitetsnormerna riktar sig åtgärdsprogrammen till kommuner och myndigheter, även statliga,⁴⁴ och de ska, inom sina ansvarsområden, vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram.⁴⁵ Det kan till exempel handla om att intensifiera tillsynen, ansöka om omprövning av tillstånd eller utfärda föreskrifter. Det kan också handla om att en kommun bör ta initiativ till en planändring enligt plan- och bygglagen. Åtgärdsprogrammen är inte rättsligt bindande för enskilda.⁴⁶ Däremot kan åtgärdsprogram få effekt för enskilda till följd av intensifierad tillsyn, vid tillståndsprövningen och så vidare. Åtgärdsprogrammen ska vara en del av prövningen, när de har betydelse för denna. Av 5 kap. 18 § miljöbalken framgår nämligen att den myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt balken ska se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet

38 Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

39 5 kap. 2 § 2 st. MB. Se även 6 kap. VFF.

40 Bestämmelser om åtgärdsprogram finns i 5 kap. 7–11 §§ MB.

41 5 kap. 8 § MB. Om det behövs får regeringen bestämma att ett åtgärdsprogram ska fastställas av flera myndigheter eller kommuner.

42 6 kap. 1 § VFF.

43 6 kap. 1 § VFF.

44 Detta innebär att myndigheter på regional nivå (såsom vattenmyndigheten) kan besluta om åtgärder som ska vidtas av myndigheter på den centrala, nationella nivån (såsom Naturvårdsverket).

45 5 kap. 9 § MB.

46 Åtgärdsprogrammen utgör därmed förvaltningsbeslut utan myndighetsutövning mot enskilda. De behöver därmed och kan inte överklagas av enskilda. Se diskussionerna kring detta i SOU 2005:113. *Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer*, särskilt s. 75 och 131–144.

eller ärendet. Ramdirektivets krav på åtgärdsprogram beskrivs närmare i avsnitt 2.6. Där beskrivs också den nationella implementeringen av dessa regler.

1.5 Begreppsbildningen

I denna bok återges ett stort antal naturvetenskapliga och tekniska begrepp som kan vara svåra att förstå för den traditionelle juristen. En naturvetenskapligt skolad person kan förmodligen även ha synpunkter på vilka begrepp vi använder samt hur vi använder begreppen. I boken använder vi nämligen de begrepp som används i rättskällorna,⁴⁷ såväl direktivet som den svenska regleringen, även om det i vissa fall handlar om begrepp med en oklar naturvetenskaplig eller språklig innebörd. Den svenska regleringen använder därtill i vissa fall en annan terminologi än direktivet, vilket innebär att olika begrepp ibland används i boken, trots att de kan ses eller uppfattas som synonymer.

I boken förklarar vi, i den utsträckning vi ansett det nödvändig för en rättslig förståelse, begreppens innebörd så precist som möjligt med utgångspunkt i rättskällorna. Inte sällan saknas dock legaldefinitioner, och även i de fall en legaldefinition finns, kan denna ge stort utrymme för tolkning, samtidigt som klargörande praxis och tydliga förarbeten ofta saknas. Vägledning finns dock i vissa fall i andra källor, däribland allmänna råd och vägledningar. Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att endast svenska författningstexter är bindande – allmänna råd och vägledningar är just allmänna råd och vägledningar. Samtidigt har EU-rätten företrädare framför nationell rätt och i fråga om EU-rätten är det EU-domstolen som är suverän uttolkare. Det innebär, i korthet, att dess uttalanden är bindande. EU-kommissionens (nedan kommissionen) vägledningar, som ibland kan ha mycket stor praktisk betydelse, är däremot *inte* rättsligt bindande. Såsom vi beskriver längre fram i boken (avsnitt 2.1.2), ska också nationella bestämmelser, inklusive begrepp, tolkas i ljuset av EU-rätten och de definitioner som finns där eller har utvecklats genom EU-domstolen. Detta brukar kallas för direktivkonform, eller fördragsenlig, tolkning. Av den anledningen redogör vi i följande delar av boken först för den EU-rättsliga regleringen och därefter den svenska. På så sätt hoppas vi att den EU-rättsliga förståelsen redan finns på plats när texterna om de svenska reglerna och begreppen läses, vilket i sin tur möjliggör just för en tolkning av reglerna i ljuset av EU-rätten och vad som där avses med begreppen.

I resterande delar av detta avsnitt beskriver vi några begrepp som vi anser vara särskilt viktiga att känna till för den fortsatta förståelsen. Det handlar om begrepp kopplade till vattenförvaltningen och dess organisation, nämligen begreppen *avrinningsdistrikt* respektive *vattendistrikt*, *avrinningsområde*, *huvud- och delavrinningsområde*, *vattenförekomst*, *ytvattenförekomst* och *vattenmyndighet*. Det gäller också användningen av begreppen *administrativa* och *fysiska åtgärder* inom vattenförvaltningsarbetet.

Vi börjar med begreppet *avrinningsområde*. Anledningen till att begreppet är centralt är att medlemsstater enligt ramdirektivet för vatten är skyldiga att identifiera de enskilda

47 Det vi syftar på här är framför allt EU:s rättsakter, svenska författningar och praxis från såväl EU-domstolen som svenska domstolar.

avrinningsområden som ligger inom deras nationella territorium och för ramdirektivets ändamål hänföra dem till enskilda avrinningsdistrikt. Av definitionen, som finns i direktivet, följer att ett avrinningsområde är ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, flodmynning eller delta.⁴⁸ I miljöbalken definieras avrinningsområde som ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta. Det anges också att ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde ska hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.⁴⁹ I Sverige finns 117 huvudavrinningsområden. Hälften av huvudavrinningsområdena ligger i sin helhet inom ett län, medan resterande ligger i två till sex län.⁵⁰

Ett annat centralt begrepp är *avrinningsdistrikt*, vilket i ramdirektivet definieras som ett land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden, tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten.⁵¹ Sverige ingår i tio avrinningsdistrikt, varav några delas med Finland och Norge. Någon definition av avrinningsdistrikt finns emellertid inte i svensk rätt. Det beror antagligen på att begreppet *vattendistrikt* används i stället.⁵² Sverige är indelat i fem vattendistrikt: Bottenvikens vattendistrikt, Bottenhavets vattendistrikt, Norra Östersjöns vattendistrikt, Södra Östersjöns vattendistrikt och Västerhavets vattendistrikt.⁵³

Enligt direktivet ska varje medlemsstat identifiera lämplig myndighet inom varje avrinningsdistrikt inom dess territorium för tillämpningen av direktivets regler.⁵⁴ I Sverige är det *vattenmyndigheten* som ansvarar för vattenförvaltningen i vattendistriktet. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är utsedd att vara vattenmyndighet.⁵⁵ Av vattenförvaltningsförordningen framgår att de länsstyrelser som ska vara vattenmyndigheter är länsstyrelserna i Norrbotten, Västernorrland, Västmanland, Kalmar samt Västra Götaland.⁵⁶

Inom dessa länsstyrelser ska det finnas en *vattendelegation*.⁵⁷ Vattendelegationen är det beslutande organet inom vattenmyndighetens ansvarsområde.⁵⁸ Vattendelegationen består av högst elva sakkunniga företrädare för länsstyrelser, eller andra sakkunniga, som utses av regeringen på bestämd tid.⁵⁹ Inom varje länsstyrelse finns också ett så kallat beredningssekretariat som biträder vattenmyndigheten.⁶⁰ De fem vattenmyndigheterna, som alltså ansvarar för vattenförvaltningen i sina respektive distrikt, stöds av Havs- och

48 Artikel 2(13) RVD.

49 5 kap. 13 § MB. I 1 kap. 2 § VFF hänvisas till MB för definition.

50 SOU 2019:66, s. 177.

51 Artikel 2(15) RVD.

52 Se SOU 2019:66, s. 178.

53 5 kap. 13 § MB.

54 Artikel 3(2) och 3(3) 2 st. RVD.

55 5 kap. 14 § MB.

56 2 kap. 2 § 3 st. VFF.

57 15 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

58 1 § förordning (2017:872) om vattendelegationer.

59 4 § förordning (2017:872) om vattendelegationer.

60 6 § förordning (2017:872) om vattendelegationer. De länsstyrelser i ett vattendistrikt som inte är vattenmyndighet ska biträda distriktets vattenmyndighet (7 § förordning (2017:872) om vattendelegationer).

vattenmyndigheten som antar föreskrifter (bindande regler) och ger vägledning för hur arbetet ska utföras. För grundvatten, som denna bok inte handlar om, är Sveriges geologiska undersökning föreskrivande och vägledande myndighet.

Ytterligare ett centralt begrepp är *vattenförekomst*. I ramdirektivet finns flera olika typer av vattenförekomster, bland annat grundvattenförekomst, ytvattenförekomst, konstgjord vattenförekomst och kraftigt modifierad vattenförekomst.⁶¹ Det är också möjligt att dela in vattenförekomster i sjöar, vattendrag, kustvatten eller grundvatten. I augusti 2023 fanns i Sverige totalt 27 516 vattenförekomster. Av dessa utgör 15 688 vattendrag, 7 453 sjöar, 654 kustvatten och 19 utsjövatten. 3 702 vattenförekomster utgör grundvattenförekomster.⁶²

Den här boken fokuserar på *ekologisk status* och med det avses kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska system som är förbundna med *ytvatten*.⁶³ Därmed är särskilt begreppet *ytvattenförekomst* centralt. En ytvattenförekomst är, enligt både direktivet och vattenförvaltningsförordningen, en avgränsad och betydande ytvattenförekomst såsom en sjö, ett magasin, en å, flod eller kanal, ett vatten i övergångszon eller en kustvattensträcka.⁶⁴ En sjö eller vattendrag kan bestå av flera vattenförekomster. Vattenförekomsterna får emellertid inte vara hur små som helst. Sjöar som är större än eller lika med en halv kvadratkilometer och vattendrag med ett tillrinningsområde som är större än eller lika med tio kvadratkilometer ska utgöra grunden för identifieringen av ytvattenförekomster. Vattendrag med mindre tillrinningsområde än tio kvadratkilometer kan utgöra egna ytvattenförekomster om de ligger nedströms ett vattendrag med större tillrinningsområde än tio kvadratkilometer eller om vattendraget är beläget nedströms en sjö som är större än en halv kvadratkilometer. Syftet med detta är att bibehålla ett sammanhängande hydrografiskt nätverk.⁶⁵

Vattenförekomsterna har också indelats i olika *typer* för att man ska kunna gruppera och jämföra vatten med liknande naturliga förutsättningar. Hur indelningen ska ske bestäms i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd.⁶⁶ Exempel på faktorer som indelning ska baseras på är vattendjup, humushalt och i vilken ekologisk region vattenförekomster ligger. I de allmänna råden ges ett exempel: en sjö belägen i södra Sverige med medeldjup under 3 meter och med låg alkalinitet och låg humushalt. Vattenförekomsten ges en typbeteckning, i angivet exempel 1GLK,⁶⁷ och vattenmyndigheten ska sedan ge i uppdrag till SMHI att tilldela utpekade ytvattenförekomster unika identiteter, dels en universell identitet (UUID), som utgörs av siffror och bokstäver med

61 Artikel 2 (12), (10), (8) respektive (9) RVD.

62 VISS (2022). Statistik för Sverige - Land (lansstyrelsen.se) (senast besökt 2023-08-22).

63 Artikel 2 (21) RVD.

64 Artikel 2 (10) RVD och 1 kap. 3 § VFF.

65 Se 4 § Havs- och vattenmyndigheten (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

66 HVMFS 2017:20.

67 6 § HVMFS 2017:20. Det är vattenmyndigheten som ska se till att ytvattenförekomster ges en typtillhörighet för sjöar och vattendrag. Det finns vissa kriterier som ska tillämpas vid typindelningarna varvid det finns en beteckning för varje kriterium som anges som index.

ett Sverige-prefix vid rapportering till EU, dels ett svenskt VattenID med åtta siffror och prefixet WA.⁶⁸

Begreppet åtgärd har olika innebörd i olika delar av vattenförvaltningsarbetet. Det kan handla om *administrativa åtgärder* som riktar sig till myndigheter och kommuner. Detta omfattar även rättsliga åtgärder, såsom att förelägga verksamhetsutövare utan moderna miljötillstånd att ansöka om tillstånd (se kapitel 3). De vattenförbättrande insatserna, som till exempel en verksamhetsutövare, en markägare, en kommun eller myndighet ska vidta, kallas inom vattenförvaltningsarbetet för *fysiska åtgärder* i vattenmiljön.⁶⁹ Det kan till exempel handla om åtgärder för att återställa diken eller våtmarker.

68 5 § HVMFS 2017:20.

69 Vattenmyndigheten Västerhavets vattendistrikt (2022), s. 211.

Denna digitala version är nedladdad från lawpub.se

Den licens som tillämpas för de verk som finns på lawpub.se är Creative Commons CC BY-NC 4.0. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här:

<https://creativecommons.org/licenses/bync/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>