

Kapitel 2: Vattenförvaltning

2.1 Inledning

2.1.1 Ett rättsligt ramverk för vattenförvaltning

Genom antagandet av ramdirektivet för vatten skapades i EU ett rättsligt ramverk för en avrinningsområdesbaserad vattenförvaltning med det övergripande syftet att uppnå en *god status* i alla vattenförekomster i medlemsstaternas inlandsvatten, övergångsvatten, kustvatten⁷⁰ och grundvatten, senast år 2015.⁷¹ Direktivet ställer upp ett stort antal bestämmelser för vattenförvaltningen i medlemsstaterna med syfte att direktivets mål ska kunna nås och har för Sveriges del medfört såväl ny lagstiftning som nya administrativa strukturer.⁷² Genomförandet av direktivet i svensk lagstiftning, den så kallade implementeringen, har dock inte varit problemfritt och Sverige har, liksom flera andra medlemsstater, fått kritik från kommissionen för bristande implementering och efterlevnad av direktivet. Kritiken har bland annat handlat om att kvalitetskravet på en god ekologisk status inte varit rättsligt bindande vid provningar i det enskilda fallet, och att provning av undantag för vissa projekt vid den enskilda provningen inte heller varit möjligt. Tidigare återfanns reglerna gällande såväl försämringsförbudet som möjligheterna till undantag endast i de bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen som styr vattenmyndighetens arbete. Dessa regler kunde inte tillämpas vid tillståndsprövningar i det enskilda fallet. Kommissionen kritiserade detta och menade att undantagsmöjligheterna inte kan prövas helt separat från godkännande av projekt som påverkar en vattenförekomst. Därtill har kommissionen kritiserat de nationella reglerna för omprövning och återkallelse av tillstånd samt utformningen av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.⁷³ Bland annat som en följd av kritiken har miljökvalitetsnormer för vatten kommit att regleras i en egen bestämmelse, skild från övriga miljökvalitetsnormer (se vidare i kapitel 3.2, nedan).

En anledning till att implementeringen inte varit problemfri är den frihet som direktiv ger medlemsstaterna i genomförandet. Direktiv gäller inte direkt som lag i medlemsstaterna (jämför med vad som gäller för en EU-förordning), utan måste genomföras, det vill säga implementeras, med avseende på *resultatet*. Vattendirektivet innehåller också en stor

70 Med kustvatten avses vatten ut till 1 nautisk mil från baslinjen. Se artikel 2(7) RVD samt 1 kap. 3 § VFF.

71 Artikel 2 RVD. För en mer utförlig beskrivning av RVD, se exempelvis Ekelund Entson och Gipperth (2010). *Mot samma miljö mål. Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien*, särskilt s. 15-28 samt Olsen Lundh (2014a). Four points on point four: Implementing Environmental Quality Standards in Sweden. *Scandinavian Studies in Law*, s. 319-349.

72 Bestämmelserna återfinns främst i 2 och 5 kap. MB, VFF samt ett antal myndighetsföreskrifter, däribland Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten. Se även förordningarna 2017:868 och 2017:872.

73 Se prop. 2017/18:243, s. 60 ff.

mängd nya begrepp som är mer eller mindre tydligt definierade och anger vissa krav på förvaltning som inte är helt förenliga med svenska förvaltningstraditioner.

För en ökad förståelse för förhållandet mellan EU-rätten och svensk rätt och den fortsatta läsningen, ger vi i nästa avsnitt en övergripande beskrivning av genomförande av direktiv enligt EU-rätten, med exempel från ramdirektivet för vatten.⁷⁴ Därefter går vi närmare in på ramdirektivets bestämmelser, och den svenska implementeringen av dessa, om vattenförvaltning med syfte att nå en god ekologisk status. Vattenförvaltningen omfattar ett antal delar. Den inkluderar kartläggning och analys, indelning i vattenförekomster, bedömning av konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster, statusklassificering, påverkansbedömning, ekonomisk analys och riskbedömning, framtagande av och beslut om miljö kvalitetsnormer, planering av åtgärder, framtagande och beslut om att anta förvaltningsplaner, upprättande av övervakningsprogram samt information till och samråd med allmänheten. Stora delar av ovanstående kommer vi att beröra, men inte allt.⁷⁵

2.1.2 Kort om direktiv och genomförande av direktiv

Enligt EU:s fördrag om unionens funktionssätt (FEUF), vilket kan jämföras med en form av konstitution eller grundlag, är ett direktiv bindande för medlemsstaterna med avseende på *resultat*, och de nationella lagstiftarna och myndigheterna får därför själva bestämma *form och tillvägagångssätt* för genomförandet.⁷⁶ Det bindande elementet är alltså resultatet.⁷⁷ Meningen med att låta medlemsstaterna själva bestämma form och tillvägagångssätt är att länderna förutsätts nå resultatet bäst om de kan göra det på det sätt som överensstämmer med deras egna rättstraditioner.⁷⁸ Friheten är i själva verket ett ansvar, en förpliktelse, att välja den form och det tillvägagångssätt som är bäst lämpat för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan, med hänsyn till deras syfte.⁷⁹ Vilka krav som ställs på implementeringen beror dock i stor utsträckning på direktivets utformning och måste bedömas från fall till fall. I vissa fall kan en ordagrann implementering vara nödvändig. Ramdirektivet innehåller i hög grad detaljerade bestämmelser, vilka ger medlemsstater ett begränsat utrymme att själva välja form och tillvägagångssätt. De detaljerade bestämmelserna handlar bland annat om att vissa ansvariga myndigheter ska utses, att länderna ska utföra påverkansanalys och fastställa miljömål som utgår från vissa nor-

74 För en generell beskrivning av EU-rättsliga krav på genomförande av direktiv inom miljöriktens område, se Olsen Lundh (2016a), s. 36 ff samt Christiernsson (2011), s. 146 ff.

75 För en mer utförlig beskrivning av vattenförvaltningens organisation, se SOU 2019:66, s. 177 ff.

76 Artikel 288 (3) FEUF.

77 Mål C-494/01, *Kommissionen mot Irland*.

78 Schütze (2012). *European Constitutional Law*, s. 323.

79 C-48/75, *Royer*, p. 73 och 75. I målet C-32/05, *Kommissionen mot Luxembourg*, markerar dock domstolen att medlemsstaterna har frihet och kompetens att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade så länge direktivets ändamålsenliga verkan med hänsyn till dess syfte uppnås.

mativa definitioner i direktivets bilaga V samt interkalibrera de metoder som används för att bedöma statusen i vattenförekomsterna.⁸⁰

Direktivets rättsliga grund (i fördraget) har betydelse för medlemsstaternas frihet rörande vilka nationella regler som kan antas för att genomföra direktivet. Ramdirektivet för vatten har antagits med stöd i artikel 192 i FEUF och utgör därför ett så kallat *minimi-* eller *miljödirektiv*. Detta innebär att åtgärderna syftar till att bidra till de miljömål som slås fast i artikel 191 i samma fördrag. När sådana direktiv har antagits har medlemsstaterna som huvudregel rätt att vidta *strängare åtgärder*, så länge detta är förenligt med EU-rätten i övrigt samt med internationella förpliktelser.⁸¹ Ramdirektivet för vatten anger således miniminivån och det är som huvudregel möjligt för Sverige att implementera regler som innebär ett mer långtgående skydd av vattenmiljön.

I varje direktiv anges ett sista datum innan vilket medlemsländerna måste ha införlivat de lagar och administrativa åtgärder som behövs för att genomföra direktivet. Efter detta datum måste medlemsländerna också efterleva de bestämmelser som beslutats så att direktivets resultat faktiskt nås vid den tid direktivet föreskriver. Det brukar beskrivas som att direktiv ska implementeras både *rättsligt och faktiskt*. Att ett direktiv ska implementeras rättsligt innebär att bestämmelserna i ett direktiv måste genomföras på ett sätt som är rättsligt bindande (och som inte kan ifrågasättas i det avseendet). Det rättsliga genomförandet måste därför resultera i regler som är så specifika, precisa och tydliga som är nödvändigt för att uppfylla kraven på rättssäkerhet.⁸² Det åligger också medlemsstaterna att säkerställa att de regler som inrättats också tillämpas och följs.⁸³ Sverige måste med andra ord både införa ramdirektivet för vatten på ett korrekt sätt och sedan tillämpa reglerna korrekt så att det i direktivet föreskrivna resultatet nås.

Innan implementeringstiden har gått ut är medlemsstaterna förvisso inte skyldiga att besluta om åtgärder eller nå resultat, men på grund av lojalitetsprincipen (principen om *lojalt samarbete*) måste medlemsstaterna avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.⁸⁴ Skyldigheten gäller givetvis även efter implementeringstiden gått ut. Skyldigheten att samarbeta lojalt åvilar alla statliga organ, på alla nivåer, oavsett om dessa är lagstiftande, verkställande eller dömande.⁸⁵ Det innebär i sin tur att myndigheter och kommuner i Sverige är skyldiga att ha kunskap om ramdirektivet för vatten och tillämpa nationella regler (även sådana som i och för sig inte syftar till att genomföra direktivet) i ljuset av direktivets bestämmelser, när de nationella bestämmelserna ger tolkningsutrymme. Detta brukar benämnas *direktivkonform tolkning*. Syftet med detta krav är att säkerställa att tillämpningen blir så enhetlig som

80 Andra exempel är identifiering av vattenförekomster enligt en viss typologi och ett visst karaktäriseringssystem, enligt bilaga II, samt ekonomisk analys av vattenanvändningen enligt bilaga III.

81 S.k. harmoniserings- (eller marknads-)direktiv har istället som huvudsyfte att harmonisera lagstiftningen inom Unionen. I dessa fall kan strängare regler endast antas om ganska specifika kriterier i fördraget uppfylls.

82 Se exempelvis C-6/04, *Kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien*, p. 27.

83 C-494/01, *Kommissionen mot Irland*, p. 116–117.

84 Se exempelvis C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL* (Wallonska avfallsmålet), p. 45 och C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl.*, p. 60.

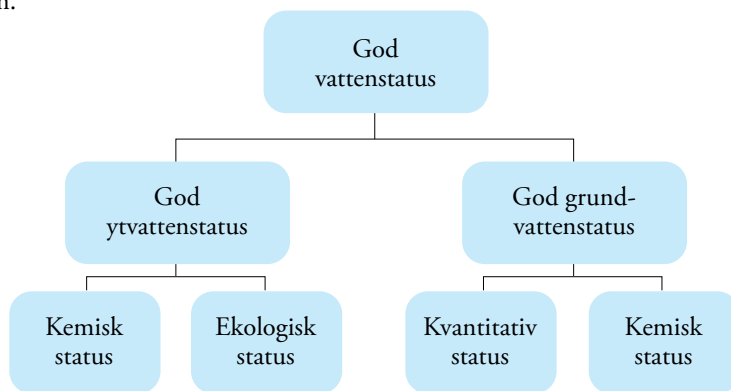
85 Se exempelvis C-224/01, *Gerhard Köbler*, p. 32 samt de förenade målen C-46/93 och C-48/93, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, p. 34.

möjligt inom Unionen. Ett exempel på detta var när svenska domstolar sökte tillämpa de svenska reglerna i enlighet med EU-domstolens klargöranden i *Weserdomen*, innan den svenska lagstiftningen hunnit ändras.⁸⁶ När svenska lagbestämmelser tydligt står i strid med ramdirektivets precisa bestämmelser ska myndigheter och kommuner *inte* tillämpa de nationella bestämmelserna.⁸⁷ Detta brukar benämnas *EU-rättens företräde*.⁸⁸

Förutom att nå resultatet, att stoppa försämringen av Europeiska unionens vattenförekomster och nå en god status för Europas floder, sjöar och grundvatten senast 2015, anvisar ramdirektivet för vatten en *metod* för medlemsstaternas arbete med att förvalta de gemensamma vattenresurserna, eller annorlunda uttryckt, en metod för medlemsstaternas vattenförvaltning. Denna utgår från, som beskrivits tidigare, olika administrativa områden, nämligen *avrinningsområden*, *vattendistrikt* och *vattenförekomster*, samt anger att medlemsländerna ska peka ut en ansvarig myndighet, och ska sätta i cykler om sex år. I det följande beskriver vi denna metod närmare. Vi inleder med en beskrivning av vattenförvaltningens mål samt en övergripande beskrivning av den adaptiva planeringscykeln som föreskrivs enligt direktivet. Därefter går vi vidare och beskriver den adaptiva planeringscykeln steg för steg.

2.2 Planeringscykel och rapportering

Direktivets övergripande målsättning är att uppnå en *god vattenstatus*. Detta mål innefattar både en *god ytvattenstatus* och en *god grundvattenstatus*.⁸⁹ Målsättningen om en *god ytvattenstatus* består i sin tur av två målsättningar, nämligen en *god ekologisk status* och en *god kemisk status*. Här fokuserar vi på *ekologisk status*, det vill säga endast ett av de mål som ska uppfyllas enligt direktivet. Relationen mellan målsättningarna illustreras i figur 1 nedan.



Figur 1. Direktivets mål

⁸⁶ Se MÖD 2018:28.

⁸⁷ Direktivbestämmelser kan också ha s.k. *direkt effekt* om de är tillräckligt klara och precisa, inte ger något reellt handlingsutrymme för medlemsstaterna som implementerande lagstiftare och inte förutsätter ytterligare åtgärder.

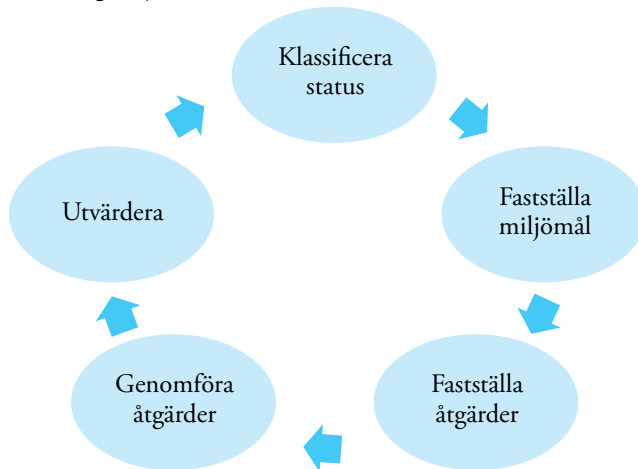
⁸⁸ Se lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

⁸⁹ God grundvattenstatus förutsätter god kvantitativ och god kemisk status.

Med *ekologisk status* avses kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten, klassificerad i enlighet med bilaga V.⁹⁰ Med en *god ekologisk status* avses ett tillstånd då värdena för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer uppvisar små, av mänsklig verksamhet framkallade, störningar men endast i liten omfattning avviker från de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden.⁹¹

Enligt direktivet ska målet nås genom att medlemsstaterna i cykler om sex år klassificerar vattenförekomsternas status, det vill säga fastställer rådande miljö kvalitet samt mål (alltså miljö kvalitetsnormer enligt den svenska terminologin), utformar förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt övervakar miljötillståndet.⁹² För att kunna kartlägga och bedöma vattenförekomsternas status identifieras också betydande påverkanskällor. Det ska även genomföras en ekonomisk analys av vattenanvändningen samt en riskbedömning. Ett väl fungerande övervakningssystem är avgörande för att kunna bedöma förutsättningarna för att nå god status liksom behovet att besluta om åtgärder, eventuella undantag och förändrade miljömål. Även genomförandet av åtgärdsprogrammen måste utvärderas och övervakas inför kommande förvaltningsperiod, som beskrevs inledningsvis.⁹³

Vattenförvaltningens planeringscykel beskriver således arbetsgången i vattenförvaltningsarbetet. På ett övergripande plan kan de olika stegen i den adaptiva planeringscykeln illustreras enligt följande.



Figur 2. Vattenförvaltningens adaptiva planeringscykel

Det är Havs- och vattenmyndigheten som ska fullgöra de krav gällande information och rapportering till kommissionen som följer av ramdirektivet för vatten.⁹⁴ Vattenmyndig-

90 Artikel 2(21) RVD.

91 Artikel 2(22) och bilaga V, 1(2) RVD, Allmän definition för floder, sjöar, vatten i övergångszon och kustvatten.

92 Vattenförvaltningen beskrivs bland annat i prop. 2017/18:243, s.65 ff., och SOU 2019:66, s. 117 ff.

93 Se avsnitt 1.4.

94 9 kap. 1 § VFF.

heterna ska därför lämna de förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och andra uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten behöver för sin rapportering till myndigheten.⁹⁵ Vattenmyndigheterna redovisar förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och andra uppgifter via databasen VISS (VattenInformationSystem Sverige), som också är verktyget för själva rapporteringen.⁹⁶ VISS har utvecklats av vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten och förvaltas idag av Länsstyrelsen i Jönköping. I VISS finns klassningar och kartor över alla Sveriges större sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten. För varje vattenförekomst finns bland annat information om;

- statusklassning och underliggande bedömningar,
- miljökvalitetsnormer (kraven på kvaliteten i vattnet),
- miljöövervakning,⁹⁷
- skyddade områden som ingår i vattenförvaltningsförordningen och
- föreslagna och genomförda åtgärder för respektive vattenförekomst.

Uppgifterna i VISS används även vid rapportering till EU.

I följande delar av detta kapitel beskrivs de olika stegen i den adaptiva planeringscykeln mer ingående.⁹⁸ Det första steget är fastställandet av rådande miljökvalitet.

2.3 Fastställande av rådande miljökvalitet

2.3.1 Statusklassificering – en nulägesbedömning

Ett första steg i den adaptiva vattenförvaltningen är att fastställa vilken kvalitet som ytvattenförekomsterna har idag. Det som statusklassificeringen resulterar i är alltså en nulägesbedömning av vattenförekomsten, hur den är nu. Den säger därmed inte något om det önskade resultatet. För det fall vattenförekomsten klassificeras som konstgjord eller kraftigt modifierad (se avsnitt 2.3.7) har viss ställning emellertid tagits till vilken status som, givet gjord nulägesbedömning, är möjlig att uppnå.

Det är vattenmyndigheten som klassificerar vilken status en ytvattenförekomst har. Klassificeringen avser i detta avseende ekologisk status eller potential och kemisk ytvattenstatus för ytvattenförekomster. I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter regleras hur detta ska göras.⁹⁹ Föreskrifterna bygger i sin tur på bestämmelserna i vattendirektivet och implementerar alltså dessa.

95 9 kap. 2 § VFE.

96 I sammanhanget ska projektet VISS 2.0 nämnas, det vill säga arbetet med att skapa ett nytt VISS. Det preliminära målet är att projektet ska vara slutfört 2023/2024. Se mer på VISS - VattenInformationSystem för Sverige (lansstyrelsen.se) (senast besökt 2023-09-05).

97 Olika prover tas vid utpekade övervakningsstationer och VISS innehåller uppgifter var och vad som mäts inom olika miljöövervakningsprogram, dock ej mätdata.

98 För en utförlig diskussion kring och analys av Sveriges genomförande av vattendirektivets adaptiva förvaltningsystem och huruvida Sverige fullt ut genomför detta, se Söderasp (2018). *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters: A study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*. Akademisk doktorsavhandling.

99 1 kap. 1 § HVMFS 2019:25.

I det följande beskriver vi dessa regler närmare. En djupare förståelse för de regler som ligger bakom vattenmyndighetens statusklassificering, samt hur de förhåller sig till varandra, kan bland annat vara av betydelse vid olika prövningsituationer. Särskilt kan så vara fallet när utredningen gällande en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm (se avsnitt 3.4, nedan).¹⁰⁰ Eftersom det är statusklassningen som ligger till grund för miljö kvalitetsnormerna,¹⁰¹ det vill säga är ”det som har lagts till grund för en sådan norm”, är det viktigt att förstå grunderna för själva statusklassningen. Denna förståelse behövs för att kunna bedöma huruvida utredningen i målet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte stämmer *och* om detta har betydelse för möjligheten att ställa ändamålsenliga miljökrav. Om ett sådant påstående framförs måste nämligen domstolen ta ställning till om så är fallet och om det finns skäl att vända sig till vattenmyndigheten. Även den som vill lämna in en utredning som talar för att klassningen ska ifrågasättas behöver ha förståelse för hur klassificeringen går till. Med hänsyn till detta ger vi en relativt utförlig beskrivning av reglerna och ger konkreta exempel på detaljnivå gällande lagstadgade bedömningsgrunder, så kallade *kvalitetsfaktorer* och *parametrar*.

2.3.2 Kvalitetsfaktorer och parametrar

För att bedöma en ytvattenförekomsts status ska medlemsstaterna använda sig av vissa, i direktivet angivna, bedömningsgrunder, så kallade *kvalitetsfaktorer*.¹⁰² För att bedöma en kvalitetsfaktor finns ett antal olika *parametrar* kopplade till respektive kvalitetsfaktor.¹⁰³ En *parameter* är således en precision av en kvalitetsfaktor. I vissa fall ingår parametrarna i ett index som klassificeringen baseras på. I avsnitt 2.3.5 ger vi exempel på hur kvalitetsfaktorerna för sjöar har preciserats i den svenska lagstiftningen.

Kvalitetsfaktorerna kan enligt direktivet delas in i tre huvudgrupper:

- biologiska kvalitetsfaktorer,
- fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer och
- hydromorfologiska kvalitetsfaktorer.

I direktivet anges närmare vilka kvalitetsfaktorer som räknas som biologiska, fysikalisk-kemiska respektive hydromorfologiska. Vilka kvalitetsfaktorer som ska återfinnas i respektive kvalitetsfaktorsgrupp beror på vilken vattenkategori (sjö, vattendrag eller kustvatten och vatten i övergångszon) det är frågan om. Vilka parametrar som ska ligga

¹⁰⁰ Se 22 kap. 13 § MB.

¹⁰¹ Se 2 kap. 1 § HVMFS 2019:25. Vattenmyndigheten ska klassificera ekologisk status eller potential och kemisk ytvattenstatus för ytvattenförekomster i syfte att avgöra vilka miljö kvalitetsnormer som ska fastställas.

¹⁰² Se bilaga V, 1(2) RVD, Normativa definitioner för klassificering av ekologisk status. Här föreligger med andra ord en skillnad relativt kemisk status där klassgränserna fastställts på EU-nivå.

¹⁰³ 2 kap. 2 § samt bilaga 1–5, HVMFS 2019:25. Av föreskrifterna framgår att en parameter är en del av en kvalitetsfaktor för ekologiska bedömningsgrunder, 1 kap. 3 §.

till grund för att bedöma status hos en kvalitetsfaktor varierar också med vilken vattenkategori det handlar om. En parameter kan som sagt bedömas enskilt eller ingå i ett index.

Klassgränserna för de biologiska kvalitetsfaktorerna ska *interkalibreras*, det vill säga göras jämförbara mellan stater.¹⁰⁴ Införlivandet av bedömningsgrunder i den nationella rätten har skett genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter 2019:25. Det är således dessa som tillämpas vid bedömningen av status i Sverige.

2.3.3 Referensförhållanden och referensvärden

Bedömningen av de olika klasserna för respektive kvalitetsfaktor utgår från ett så kallat *referensförhållande*. Referensförhållandet definieras som det tillstånd i form av biologiska, allmänna fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska funktioner och strukturer som en ytvattenförekomst uppvisar vid *ingen eller mycket liten mänsklig påverkan*. Ett sådant referensförhållande kan fastställas för en specifik ytvattenförekomst eller för typer av ytvattenvattenförekomster, det vill säga för en grupp av ytvattenförekomster av samma hydromorfologiska typ.¹⁰⁵

För parametrar används istället begreppet *referensvärde*. Ett referensvärde avser med andra ord det tillstånd för en parameter då en ytvattenförekomst uppvisar ingen eller mycket liten mänsklig påverkan.¹⁰⁶

Det är medlemsstaterna själva som fastställer klassgränserna för olika statusnivåer (*hög, god, måttlig, otillfredsställande* eller *dålig ekologisk status*) med utgångspunkt i de kriterier som anges i direktivet. För att säkerställa att medlemsstaternas olika bedömningar är jämförbara sker som nämnts ovan en interkalibrering mellan länder, gällande främst de biologiska kvalitetsfaktorerna inom en viss geografisk interkalibreringsgrupp.¹⁰⁷ Syftet är som sagt att skapa jämförbara klassgränser.¹⁰⁸ Expertbedömningar ska göras när underlagsdata saknas eller när underlaget har hög osäkerhet och det inte heller är möjligt att inhämta nödvändigt underlag.¹⁰⁹

104 Bilaga V, 1.4.1 RVD. Klassgränserna fastställs sedan i ett särskilt interkalibreringsbeslut av kommissionen. Se t.ex. Kommissionens beslut (EU) 2018/229 om upprättande av de värden som fastställts för klassificeringarna i medlemsstaternas övervakningssystem som ett resultat av interkalibreringsförfarandet i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG samt om upphävande av kommissionens beslut 2013/480/EU. Se även tidigare interkalibreringsbeslut, Kommissionens beslut 2008/915/EG.

105 1 kap. 3 § HVMFS 2019:25.

106 Se 1 kap. 3 § HVMFS 2019:25.

107 Viss samordning mellan medlemsstaterna sker även gällande bedömningssystemen för klassificering av fysikalisk-kemisk och hydromorfologisk status. Resultaten publiceras i vägledande dokument.

108 Bilaga V, 1.4.1 RVD. Se även t.ex. Kommissionens beslut (EU) 2018/229. De geografiska interkalibreringsgrupperna framgår av avdelning 2 i bilagan till Kommissionens beslut 2005/646/EG. Av avsnitt 3 framgår t.ex. att Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen och Polen ingår i den Baltiska (CBA) interkalibreringsgruppen för kustvatten och vatten i övergångszon.

109 2 kap. 10 § HVMFS 2019:25.

2.3.4 Sammanvägning

En ytvattenförekomsts ekologiska status kan alltså fastställas till:

- hög,
- god,
- måttlig,
- otillfredsställande eller
- dålig.

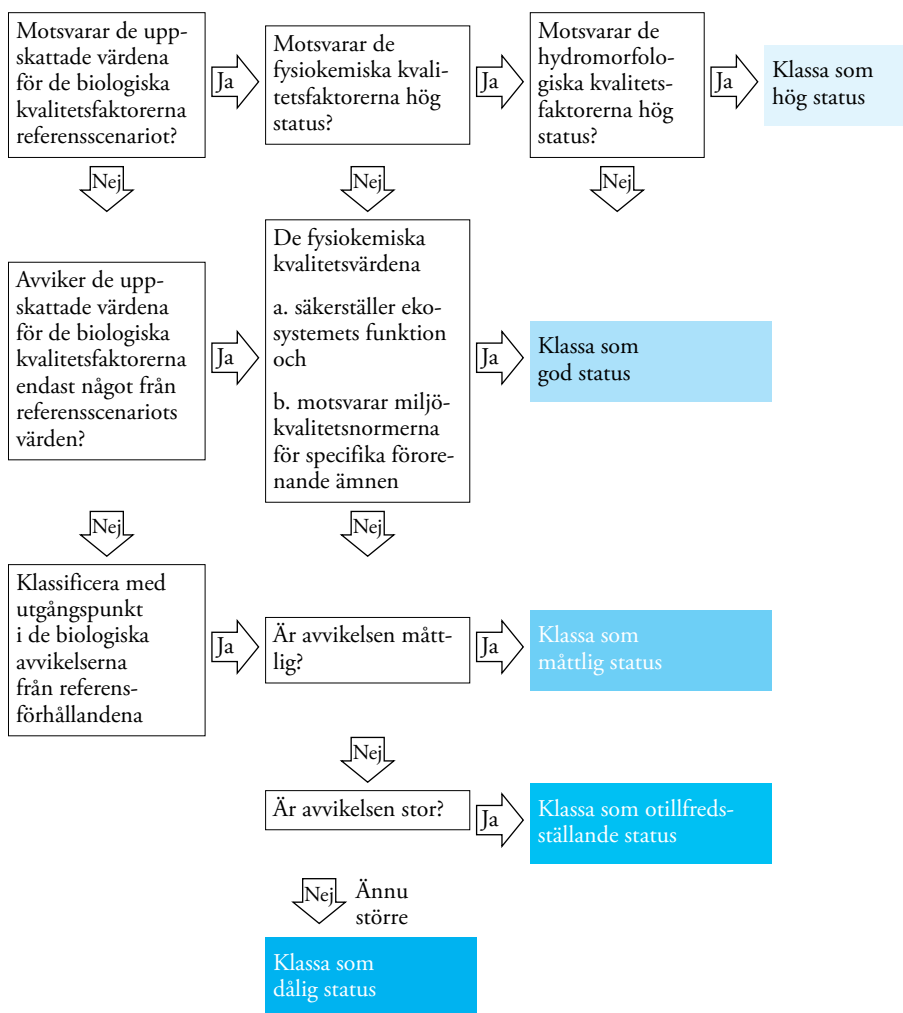
Vid sammanvägningen gäller som huvudregel principen *one out – all out*, vilket innebär att det sämsta värdet styr den aktuella vattenförekomstens status.¹¹⁰

Av direktivet, samt nationella föreskrifter, följer emellertid att det vid klassificeringen är de *biologiska faktorerna* som i första hand ska vägas samman.¹¹¹ Övriga faktorer är stödjande. Innebörden av det är att de fysikalisk-kemiska faktorerna ska beaktas endast när de biologiska kvalitetsfaktorerna visar en hög eller god status. Vidare ska de hydromorfologiska faktorerna beaktas endast när de fysikalisk-kemiska faktorerna visar en hög status. De fysikalisk-kemiska faktorerna eller hydromorfologiska faktorerna kan med andra ord endast medföra att den ekologiska statusen ska klassificeras som samma eller lägre än den bedömning som följer av de biologiska faktorerna. En vattenförekomsts status kan med stöd i fysikalisk-kemiska faktorer ligga kvar på samma nivå eller gå från hög till god eller från god till måttlig. På motsvarande sätt kan de hydromorfologiska faktorerna endast medföra att klassificeringen av ekologisk status ligger kvar på samma nivå eller går från hög till god, se figur 3.¹¹²

110 Bilaga V, 1.4.2, RDV. Principen benämns därför även "sämst-styr".

111 Detta framgår även av 2 kap. HVMFS 2019:25.

112 Se även 2 kap. 5 § HVMFS 2019:25.



Figur 3. Illustration över hur de olika kvalitetsfaktorerna styr i statusklassificeringen¹¹³

2.3.5 Exempel: Kvalitetsfaktorer och parametrar för sjöar

I syfte att skapa en övergripande förståelse för vad som ligger bakom en statusklassificering kommer vi i detta avsnitt att ge ett fördjupande exempel. Vi använder *sjöar* som exempel och anger de parametrar som har fastställts för de biologiska, fysikalisk-kemiska respektive hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna för just sjöar. Vi beskriver nedan,

¹¹³ Efter förlaga (fritt översatt) från Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive (2000/60/EC) (2005). *Guidance document no 13, Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential*, (CIS no 13), s. 4.

mycket översiktligt och förenklat, hur bedömningen av några av dessa parametrar går till samt illustrerar relationen mellan kvalitetsfaktorerna och parametrarna i figurer.¹¹⁴

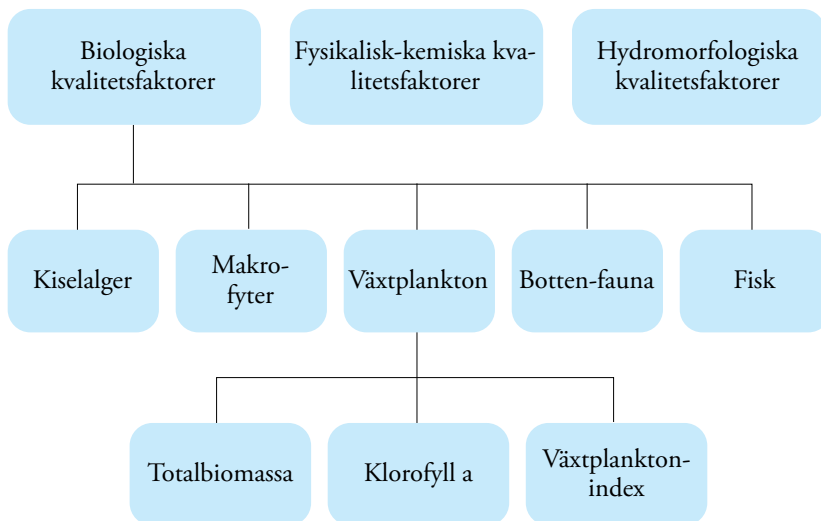
Beskrivningen är avgränsad till den biologiska kvalitetsfaktorn *växtplankton* och underliggande parametrar, den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn *näringsämnen* och underliggande parametrar samt den hydromorfologiska kvalitetsfaktorn *konnektivitet* och underliggande parametrar. Alla relevanta kvalitetsfaktorer framgår av tabellen nedan. De kvalitetsfaktorer som beskrivs närmare har kursiverats.

Biologiska kvalitetsfaktorer	<i>Växtplankton</i>	Makrofyter	Kiselalger	Bottenfauna	Fisk
Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer	<i>Näringsämnen</i>	Siktdjup	Syrgas	Försurning (i ej kalkade eller ej kalkpåverkade sjöar)	Särskilda förorenande ämnen
Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer	<i>Konnektivitet</i>	Hydrologisk regim	Morfologiskt tillstånd		

Tabell 1: Nationella kvalitetsfaktorer för sjöar

2.3.5.1 Klassificering av status av växtplankton i sjöar

Bara för biologin i sjöar finns ett flertal kvalitetsfaktorer och preciserande parametrar, för varje kvalitetsfaktor, att bedöma.

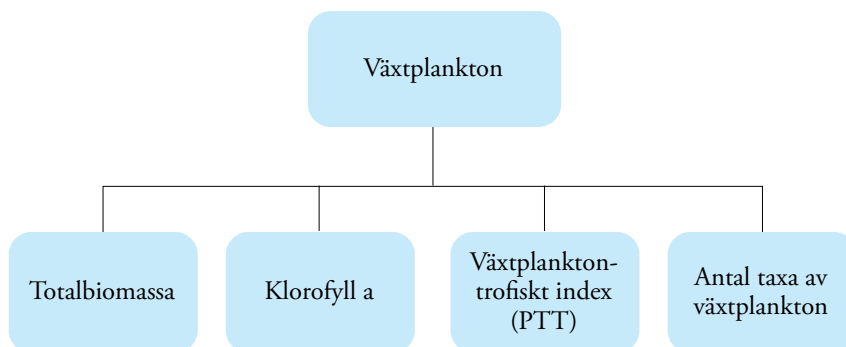


Figur 4: Biologiska kvalitetsfaktorer för sjöar och parametrar för växtplankton (näringförhållanden)

¹¹⁴ Informationen återfinns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter 2019:25 och för en helhetsbild hänvisas dit. Se bilaga 1–3.

Vi avgränsar oss emellertid som vi nämnde ovan till den biologiska kvalitetsfaktorn *växtplankton*. För kvalitetsfaktorn *växtplankton* har tre parametrar fastställts, nämligen *totalbiomassa*, *klorofyll a* och *växtplanktontrofiskt index* (PTI). Dessa visar på näringsförhållanden. Även parametern antal taxa av växtplankton, vilken visar på *surhet*, ska beräknas.¹¹⁵

Det är således dessa parametrar, som visar på näringsförhållanden och surhet, som ska bedömas för att klassificera kvalitetsfaktorn *växtplankton* enligt de nationella föreskrifterna.¹¹⁶ Sambandet illustreras i figur 5 nedan.



Figur 5: Nationella parametrar för växtplankton i sjöar

För parametrarna som visar på näringsförhållanden ska klassgränserna i utpekade tabeller användas vid klassificering av respektive parameter och för antal taxa av växtplankton ska beräknas enligt angiven formel.¹¹⁷

Resultatet av bedömningen ska uttryckas som en *ekologisk kvalitetskvot* (EK).¹¹⁸ Med ekologisk kvalitetskvot avses förhållandet mellan det observerade värdet för en viss ytvattenförekomst och de referensvärden som är tillgängliga för denna.¹¹⁹ Den uttrycks som ett värde mellan 0 och 1, där 1 är det högsta möjliga värdet. Efter att varje enskild parameter har bedömts ska en sammanvägning ske.¹²⁰ För sjötyper som saknar referensvärden används referensvärden för den övergripande typen *region och humus*.¹²¹

¹¹⁵ Bilaga 1, avsnitt 1.1, HVMFS 2019:25.

¹¹⁶ Bilaga 1, HVMFS 2019:25.

¹¹⁷ Bilaga 1, avsnitt 1.1 och 1.6, HVMFS 2019:25. Referensvärden, maximala värden (totbiomax), klassgränser och EK för parametrarna totalbiomassa, klorofyll a, PTI och antal taxa av växtplankton anges i olika tabeller.

¹¹⁸ Se avsnitt 1.1–1.3 i bilaga 1, HVMFS 2019:25.

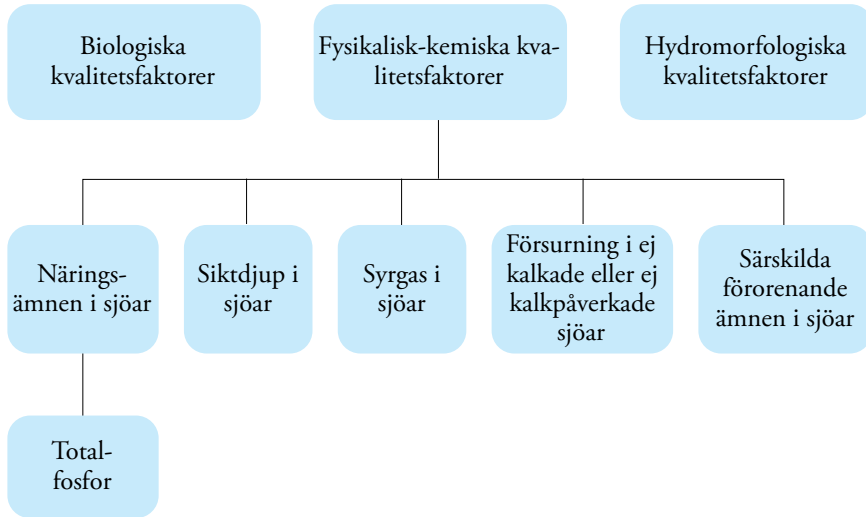
¹¹⁹ 1 kap. 3 § HVMFS 2019:25.

¹²⁰ Se bilaga 1, avsnitt 1.7, HVMFS 2019:25.

¹²¹ Bilaga 1, avsnitt 1.2, HVMFS 2019:25.

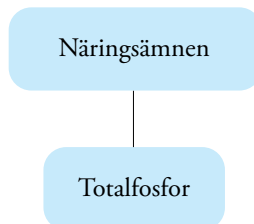
2.3.5.2 Klassificering av status av näringsämnena i sjöar

Nästa steg är de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna. Här kommer vi att avgränsa redogörelsen till kvalitetsfaktorn *näringsämnena* i sjöar.



Figur 7: Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer för sjöar och parameter för näringsämnena i sjöar

För kvalitetsfaktorn *näringsämnena* har en parameter fastställts, nämligen *totalfosfor* (tot-P). Denna ska beräknas och uttryckas i en ekologisk kvalitetskvot.¹²² Om tydliga indikationer däremot finns på att kvävehalten styr tillväxten och påverkar artsammansättningen i en ytvattenförekomst, där det finns en väsentlig mänskligt orsakad kvävebelastning, får vattenmyndigheten göra en expertbedömning av lämplig kvävehalt som gräns mellan god och måttlig status för kväve. I dessa fall bestäms status för kvalitetsfaktorn *näringsämnena* i sjöar av status för tot-P eller status för kvävehalt beroende på vilken som är sämst. I normalfallet är det dock alltså totalfosfor som ska bedömas för att klassificera kvalitetsfaktorn *näringsämnena* enligt de nationella föreskrifterna.¹²³ Sambandet illustreras i figur 8 nedan.



Figur 8: Nationell parameter för näringsämnena i sjöar

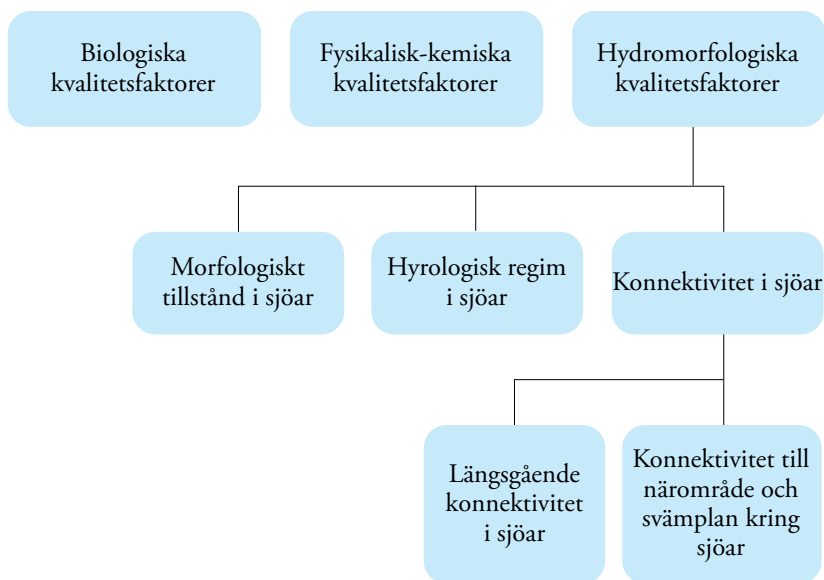
¹²² För näringsämnena i sjöar ska EK för totalfosfor vara mellan 0,5 och 0,7 för att vara god.

¹²³ Bilaga 2, avsnitt 1.1, HVMFS 2019:25.

Bedömningen ska göras utifrån klassgränser som anges i tabeller i föreskrifterna.

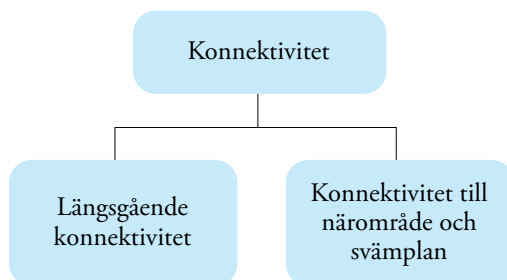
2.3.5.3 Klassificering av status för konnektivitet i sjöar

För sista gruppen kvalitetsfaktorer för sjöar, de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, har vi avgränsat framställningen till kvalitetsfaktorn *konnektivitet i sjöar*.



Figur 9: Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer för sjöar och parameter för näringsämnen i sjöar

För kvalitetsfaktorn *konnektivitet i sjöar* har två parametrar fastställts, nämligen längsgående konnektivitet och konnektivitet till närområde och svämplan.¹²⁴ Sambandet illustreras i figur 10 nedan.



Figur 10: Nationella parametrar för konnektivitet i sjöar

¹²⁴ Bilaga 3, avsnitt 5.1.2, HVMFS 2019:25.

Kvalitetsfaktorn *konnektivitet i sjöar* beskrivs som möjligheten till spridning och fria passager för djur, växter, sediment och organiskt material längs det grunda vattenområdet i sjöar samt från sjön till omgivande landområden beroende av vattnet i ytvattenförekomsten, i relation till referensförhållandet. Bristande konnektivitet för sediment och organiskt material ingår inte i kvalitetsfaktorn *konnektivitet i sjöar* eftersom denna påverkan beaktas genom de morfologiska kvalitetsfaktorerna. Kvalitetsfaktorn konnektivitet ska därför enbart bedömas utifrån dess effekter på de biologiska kvalitetsfaktorerna för sjöar.¹²⁵

Parametern *längsgående konnektivitet i sjöar* beskrivs som möjligheten för akvatiska organismer eller landlevande organismer, med del av sin livscykel i ytvattenförekomsten, att förflytta sig längs grunda vattenområden samt från ytvattenförekomsten till anslutande vattendrag. I bedömningen ska även barriärer som förekommer uppströms och nedströms i anslutande vattendrag, och som kan ha en väsentlig inverkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna i den aktuella ytvattenförekomsten, ingå.¹²⁶ Längsgående konnektivitet i sjöar ska beräknas som andel av det grunda vattenområdets yta uttryckt i procent som är påverkad avseende bristande konnektivitet relativt referensförhållandet.¹²⁷

Parametern *konnektivitet till närområde och svämplan kring sjöar* beskrivs som möjligheten för akvatiska organismer eller landlevande organismer, med del av sin livscykel i ytvattenförekomsten, att förflytta sig mellan sjön och närområdet samt mellan sjön och svämplanen om sådant förekommer runt ytvattenförekomsten.¹²⁸ Konnektivitet till närområde och svämplan ska beräknas som andel av ytvattenförekomstens perimeter i procent som är påverkad avseende bristande kontinuitet till närområde och svämplan relativt referensförhållandet.¹²⁹ Vid sammanvägningen gäller principen *sämsst-styr*, kvalitetsfaktorn konnektivitet i sjöar ska alltså utgå från den parameter som har den sämsta statusen.¹³⁰

2.3.6 Expertbedömningar

Om det vid klassificering av ekologisk status inte är möjligt att tillämpa en eller flera bedömningsgrunder på grund av att underlagsdata saknas, ska vattenmyndigheten göra en expertbedömning av ytvattenförekomstens status eller potential. Även för enskilda kvalitetsfaktorer kan expertbedömning av status eller potential göras. Expertbedömningen ska utgå från bedömningsgrunderna och göras utifrån bästa tillgängliga kunskap om tillstånd och påverkan.¹³¹ En utvärdering som gjordes av Vattenförvaltningsutredningen visade att det ofta saknas underlag till kartläggnings- och analysarbetet och att det av resursskäl är svårt för flera länsstyrelser att faktiskt kartlägga förhållandena i vattnen.

¹²⁵ Bilaga 3, avsnitt 5.1.1., HVMFS 2019:25.

¹²⁶ Bilaga 3, avsnitt 5.2.1., HVMFS 2019:25.

¹²⁷ Bilaga 3, avsnitt 5.2.2., HVMFS 2019:25.

¹²⁸ Bilaga 3, avsnitt 5.3.1., HVMFS 2019:25.

¹²⁹ Bilaga 3, avsnitt 5.3.2., HVMFS 2019:25.

¹³⁰ Bilaga 3, avsnitt 5.1.2., HVMFS 2019:25.

¹³¹ 13 § HVMFS 2019:25.

Det innebär att det varierar hur mycket underlag som finns för att kunna göra statusklassificeringar och andra bedömningar och där mätdata saknas eller är bristfällig används ofta modellering eller expertbedömningar som komplement till insamlade underlag.¹³²

2.3.7 Konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster

Under vissa förutsättningar kan medlemsstater peka ut vattenförekomster som *konstgjorda* eller *kraftigt modifierade*. Det kan vara aktuellt när en vattenförekomst av vissa skäl inte kan uppnå god status. Under vissa förutsättningar får då medlemsstaterna, enligt ramdirektivet, identifiera och utse konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten.

I direktivets artikel 4(3)(a) förtecknas följande typer av verksamheter som anses kunna leda till att en vattenförekomst betecknas som konstgjord eller kraftigt modifierad:

- sjöfart, inklusive hamnanläggningar, eller rekreation,
- verksamheter för vilka vatten lagras, såsom dricksvattenförsörjning, kraftproduktion eller bevattning,
- vattenreglering, skydd mot översvämning, markdränering, eller
- andra, lika viktiga, hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

Samtliga uppräknade användningsområden brukar innebära så pass betydande hydro-morfologiska förändringar av vattenförekomster och i en sådan omfattning att återställande till *god ekologisk status* sannolikt inte kan uppnås ens på lång sikt utan att verksamheterna upphör. Tanken med att peka ut vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade är att kunna behålla verksamheter som ger värdefulla sociala och ekonomiska fördelar, samtidigt som åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten vidtas.¹³³

Kraftigt modifierade ytvattenförekomster är sådana som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär.¹³⁴ I princip kan därmed all vattenanvändning eller mänsklig utvecklingsverksamhet som ger betydande fördelar för samhället leda till att vattenförekomsten utpekas som kraftigt modifierad om vattenanvändningen eller utvecklingsverksamheten orsakar en permanent fysisk modifiering som leder till en väsentlig förändring av vattenförekomstens karaktär vars påverkan på ekologin leder till misslyckande med att uppnå *god ekologisk status*.¹³⁵ Trots detta noteras att varje mänsklig utvecklingsaktivitet inte automatiskt kan användas som ett skäl för att utse en kraftigt modifierad ytvattenförekomst. Enligt CIS *Guidance document*¹³⁶ no 37 bör *mänsklig utvecklingsverksamhet* syfta på viktiga och hållbara verksamheter med betydande samhälleliga fördelar och minimerade negativa effekter på miljön. För alla

132 SOU 2019:66, s. 272.

133 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) (2003). *Guidance document no 4, Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies* (CIS no 4), s. 12.

134 Artikel 2(9) RVD.

135 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) (2020). *Guidance no 37 – Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies* (CIS no 37), s. 12 f.

136 För en diskussion om den informella roll som vägledningsdokumenten i den gemensamma genomförandestrategin (CIS) spelar, se till exempel Josefsson (2015). Ecological Status as a Legal Construct—Determining its Legal and Ecological Meaning. *Journal of Environmental Law* 27(2), s. 231–258.

fysiska modifieringar som har ägt rum efter 2003, och för framtida nya modifieringar, bör en *hållbar användning* tolkas enligt beskrivningen i CIS *Guidance Document No. 36* om undantag enligt artikel 4(7) i ramdirektivet för vatten (avsnitt 3.3.).¹³⁷

De hydromorfologiska förändringarna ska vara resultatet av fysiska förändringar av vattenförekomsten.¹³⁸ Termen *fysisk* avser i det här sammanhanget en vattenförekomsts *form*, som definieras av morfologi, exempelvis kanalmönster, kontinuitet och hydrologi.¹³⁹ De fysiska förändringarna måste inte i sig vara betydande men de måste resultera i en väsentlig förändring av vattenförekomstens karaktär.¹⁴⁰ Så kan till exempel vara fallet när en flod modifieras och ändras fysiskt med hänsyn till sjöfarten eller när en sjö modifieras genom dammbygge. Det ska inte vara fråga om tillfälliga eller intermittenta fysiska förändringar. Det viktiga är således att de fysiska förändringarna leder till att vattenförekomsten väsentligt ändrat karaktär. I allmänhet är dessa hydromorfologiska egenskaper långsiktiga och förändrar vattenförekomstens morfologiska och hydrologiska egenskaper.¹⁴¹ Givetvis finns gränsdragningsproblem när det gäller att avgöra om förändringarna leder till att karaktären blir väsentligen förändrad eller inte. Enligt kommissionen kan en vattenförekomst beskrivas som väsentligt förändrad till sin karaktär om både dess morfologi och hydrologi blir föremål för väsentliga förändringar. Om endast morfologi *eller* hydrologi har förändrats väsentligt är det emellertid inte lika självklart att vattenförekomstens karaktär ska anses vara väsentligen ändrad. Det är å andra sidan inte uteslutet.¹⁴²

Misslyckandet med att uppnå god status ska alltså bero på de *fysiska* hydromorfologiska egenskaperna hos en vattenförekomst och får inte bero på annan påverkan, såsom fysikalisk-kemisk påverkan, såvida inte den fysikalisk-kemiska påverkan är direkt kopplad till de fysiska modifieringarna. För ett förenklat schema över gången vid utpekande, se figur 11 nedan.

137 CIS no 37 (2020), s. 13.

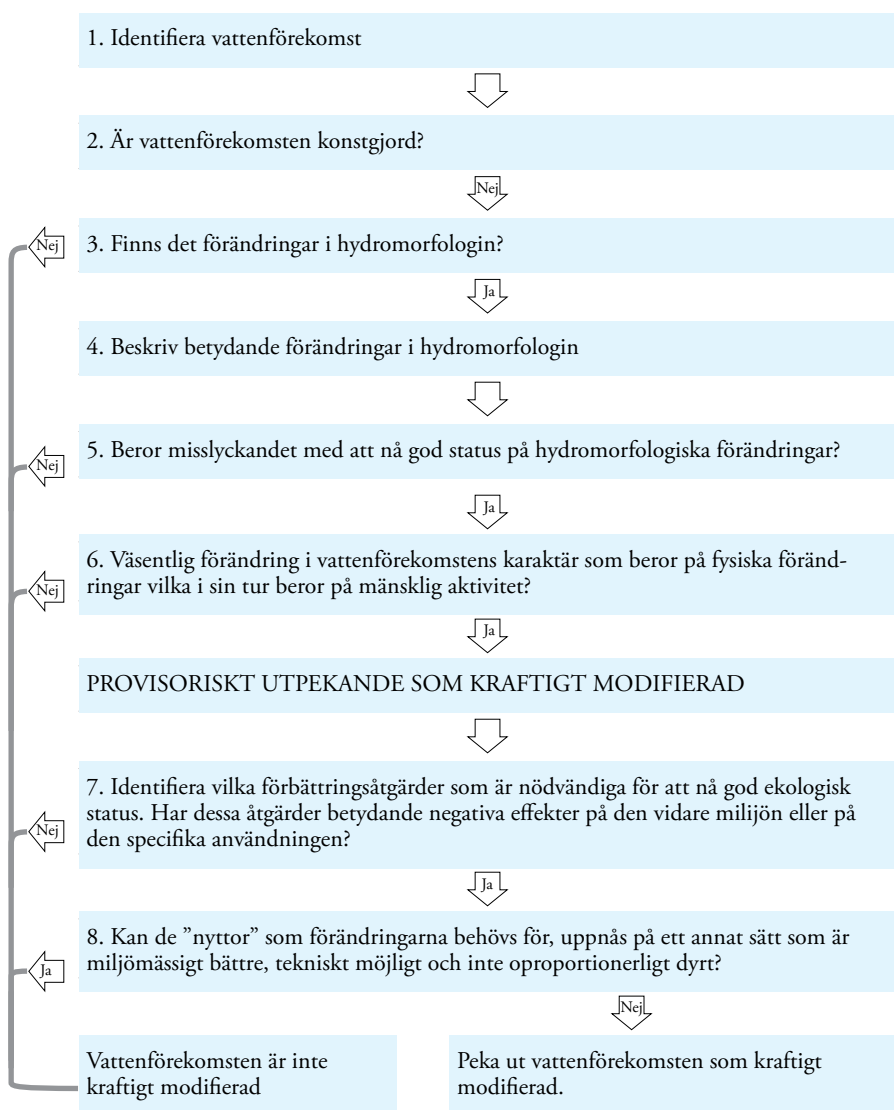
138 CIS no 4 (2003), s. 14.

139 CIS no 37 (2020), s. 13.

140 CIS no 4 (2003), s. 14.

141 CIS no 4 (2003), s. 14.

142 CIS no 4 (2003), s. 13.



Figur 11. Schematisk bild över de grundläggande stegen i att peka ut kraftigt modifierade vatten¹⁴³

Konstgjorda ytvattenförekomster är sådana som *skapats* genom mänsklig verksamhet.¹⁴⁴ I kommissionens vägledning utvecklas definitionen och där anges att en konstgjord vattenförekomst har skapats på en plats där det tidigare inte fanns någon vattenförekomst. Den har alltså inte har skapats genom direkt fysisk förändring, förflyttning eller justering av en befintlig vattenförekomst. Som exempel kan nämnas kanaler och dammar som anlagts

¹⁴³ Efter förlaga och fritt översatt från CIS no 37 (2020), s.18, vilket i sin tur bygger CIS no 4 (2003).

¹⁴⁴ Artikel 2(8) RVD.

där det tidigare inte funnits vatten. Det behöver emellertid inte betyda att det endast kan skapas en konstgjord vattenförekomst där det tidigare bara fanns torra landområden. Det kan ha funnits mindre dammar, biflöden eller diken som inte betraktades som separata eller som betydande delar av ytvattnet. Om en befintlig vattenförekomst modifieras och flyttas till en ny plats (det vill säga där det tidigare fanns torr mark) bör den emellertid betraktas som kraftigt modifierad och inte som konstgjord. Detsamma gäller för vattenförekomster som har ändrat kategori till följd av fysiska modifieringar. Sådana vattenförekomster (såsom en reservoar som skapats genom uppdämning av en flod) ska betraktas som kraftigt modifierad och inte som konstgjord.¹⁴⁵

En ytvattenförekomst kan alltså, enligt direktivet, pekas ut som *konstgjord* eller *kraftigt modifierad* när de förändringar i förekomstens hydromorfologiska egenskaper, som skulle behövas för att kunna uppnå en god status, skulle få betydande negativ inverkan på vissa verksamheter. Exempel är miljö i stort, dricksvattenförsörjning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller andra, lika viktiga, hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.¹⁴⁶ En förutsättning är att den nytta som följer av modifieringen inte av tekniska skäl eller med rimliga kostnader kan uppnås på något annat sätt, som är bättre för miljön.¹⁴⁷ Kommissionen pekar i sin vägledning på att utpekandet förvisso är frivilligt, men att utpekandet i vissa fall kan bidra till att skydda bredare miljöintressen, till exempel när avlägsnandet av en modifiering skulle leda till att värdefulla miljöegenskaper förstörs.¹⁴⁸ Skälen för utpekandet ska anges i förvaltningsplanerna och ses över vart sjätte år.¹⁴⁹

Bestämmelserna i direktivet har implementerats i Sverige genom vattenförvaltningsförordningen, och enligt denna ska vattenmyndigheten förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad under vissa förutsättningar. Vattenförekomsten ska ha skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet och ha ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt. Två förutsättningar ska härutöver vara uppfyllda. Den första är att de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka:

- miljö i stort
- sjöfart eller hamnanläggning,
- rekreationsintressen,
- kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för,
- verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller
- annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

145 CIS no 4 (2003), s. 15.

146 Artikel 4(3)(a) RVD.

147 Artikel 4(3)(b) RVD.

148 CIS no 4 (2003), s. 12.

149 Artikel 4(3) 2 st. RVD.

Den andra är att det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Den nationella författningstexten ligger således mycket nära direktivtexten, även om den inte är identisk och till viss del använder en annan terminologi än direktivet. Det kan vidare noteras att innan 2018 års ändringar i miljöbalken (se nedan i avsnitt om nationell plan för omprövning) och vattenförvaltningsförordningen genomfördes, angavs det i vattenförvaltningsförordningen att vattenmyndigheterna *får* förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord. Formuleringen har nu ändrats till att vattenmyndigheterna *ska* förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord i alla de fall där rekvisiten bedöms vara uppfyllda. Innehållet i rekvisiten har dock inte ändrats. Förändringen är föranledd av regeringens uttryckliga avsikt; de myndigheter som ansvarar för förvaltningen av kvaliteteten på vattenmiljön ska vara skyldiga att fullt ut nyttja de möjligheter till undantag och lägre ställda krav som ramdirektivet för vatten möjliggör.¹⁵⁰

Havs- och vattenmyndigheten har gett ut två vägledningar om konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten, en allmän¹⁵¹ och en med fokus på vattenkraft.¹⁵² Tidplanen för arbetet med normer och förklarande som kraftigt modifierade vatten vid påverkan av storskalig vattenkraft har kommit att avvika från den ordinarie förvaltningscykeln eftersom arbetet anpassas till den nationella prövningsplanen (se avsnitt 3.5). En översyn av normer och kraftigt modifierade vatten kommer att ske stegvis under kommande år för de prövningsgrupper som står i tur att miljöprövas i mark- och miljödomstolen.¹⁵³

Detta bör ses i ljuset av att av EU:s cirka 125 000 vattenförekomster finns drygt 20 procent av samtliga (drygt 40 procent av antalet sjöar och 17 procent av antalet floder och andra vattendrag) i Sverige.¹⁵⁴ Sverige och Finland är de länder som har högst andel vattenförekomster som är klassificerade som ”naturliga vatten”, Nederländerna och Ungern har lägst andel. Vattenmyndigheten har emellertid gjort en översyn av vattenförekomster och funnit att flera varit felaktigt hanterade som naturliga vatten.¹⁵⁵ Översynen har hittills resulterat i att ytterligare åtta vattenförekomster förklarats som konstgjorda i Västerhavets

150 Se prop. 2017/18:243, s. 148 samt 2017/18:CU31, s. 14. Det bör i sammanhanget påpekas att utpekande av konstgjorda/kraftigt modifierade vatten inte är undantag enligt direktivet. Det kan därmed också diskuteras vad avses med ”lägre krav”, särskilt i ljuset av kommissionens uttalanden om att utpekande kan bidra till att skydda bredare miljöintressen samt hur det sagda förhåller sig till att tillstånd till utrivning av vattenanläggning i princip alltid ska ges (se 11 kap. 19 § miljöbalken).

151 Havs- och vattenmyndigheten (2015). *Vägledning för 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen om kraftigt modifierade vatten*, rapport 2015:9.

152 Havs- och vattenmyndigheten (2016a). *Vägledning för kraftigt modifierat vatten Fastställande av kraftigt modifierat vatten i vattenförekomster med vattenkraft*. Havs- och vattenmyndigheten har också tagit fram förslag på vägledning för att förklara kraftigt modifierade ytvattenförekomster och vägledning för bedömning av annat sätt, se Remiss gällande vägledning för att förklara kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av annat sätt - Remisser - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se) (senast besökt 2023-08-06).

153 Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt (2022). *Kompletterande riktlinjer för miljökvalitetsnormer och undantag 2021–2027*, s. 9.

154 SOU 2019:66, s. 121.

155 Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt (2022), s. 11.

vattendistrikt och åtta i Södra Östersjöns vattendistrikt.¹⁵⁶ I det första fallet är samtliga vattenförekomster grävda kanaler med koppling till sjöfart eller vattenkraft. I det andra fallet är vattenförekomsterna grävda kanaler i Helge å, Mörrumsån, Söderköpingsån och Motala ström. Antalet vattenförekomster som förklaras som kraftigt modifierade förväntas öka under förvaltningsperioden 2022–2027, allteftersom vattenmyndigheternas arbete med översyn av olika typer av fysisk påverkan fortskrider.¹⁵⁷

2.4 Miljömål respektive miljökvalitetsnormer

2.4.1 Den EU-rättsliga regleringen

När alla vattenförekomster har klassificerats ska, enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten, miljömål fastställas. När det gäller ytvattenstatus anger artikel 4(1)(a) två grundläggande målsättningar. En av dessa är att förebygga en *försämring* av den aktuella statusen (det så kallade *försämringsförbudet*). Den andra är att *skydda, förbättra och återställa* vattenkvaliteten så att målen om *en god ekologisk (och kemisk) status* nås senast 2015. Dessa krav gäller självständigt och samtidigt.

I direktivets artikel 4 används just begreppet *miljömål*. EU-domstolen har dock, genom *Weserdomen*, klargjort att dessa målsättningar enligt direktiven inte enbart utgör politiska viljeförklaringar som medlemsstater ska sträva efter att uppnå (likt de svenska miljömålen). De utgör tvärtom långtgående skyldigheter som också ska ligga till grund för beslut i det enskilda fallet. Målsättningarna kan därför närmast betraktas som rättsligt bindande gränsvärden, det vill säga det som med svensk miljörettslig terminologi kallas *miljökvalitetsnormer*.¹⁵⁸

Om ytvattenförekomster utpekats som *konstgjorda* eller *kraftigt modifierade* ska istället målsättningen *god ekologisk potential*, det vill säga en i vissa avseenden mindre långtgående målsättning än god ekologisk status, gälla.¹⁵⁹ Miljökvalitetsnormen för ekologisk status i kraftigt modifierade vatten uttrycks alltså som ekologisk potential. Metoden som används för att fastställa god ekologisk potential utgår ifrån den så kallade *mitigation measures approach*.¹⁶⁰

Kommissionen framhåller i sin vägledning från 2003 att utpekandet av en sådan vattenförekomst inte ska ses som en möjlighet att slippa uppnå ekologiska och kemiska mål; god ekologisk potential är ett ekologiskt mål som ofta i sig kan vara svårt att uppnå.¹⁶¹ Enligt kommissionen innebär god ekologisk potential att hänsyn ska tas till de ekologiska effekter som följer av de fysiska förändringar som:

156 Vattenmyndigheten Västerhavets vattendistrikt (2022). *Förvaltningsplan för vatten 2022–2027 Västerhavets vattendistrikt*, s. 175.

157 Vattenmyndigheten Södra Östersjöns vattendistrikt (2022). *Förvaltningsplan för vatten 2022–2027 Södra Östersjöns vattendistrikt*, s. 180.

158 Såsom beskrivits i kapitel 1 är dock begreppet miljökvalitetsnormer brett enligt MB och omfattar olika typer av miljökvalitetsnormer med olika rättsverkan.

159 Artikel 4(1)(a)(iii), 4(3), RVD samt 4 kap. 3 VFF.

160 CIS no. 37 (2020).

161 CIS no 4 (2003), s. 12. Jämför not 145, ovan.

- är nödvändiga för att stödja en viss användning av vattnet, eller
- måste bibehållas för att undvika negativa effekter på den vidare miljön.

Detta innebär att lämpliga mål kan fastställas för hanteringen miljöbelastningar (inklusive fysiska belastningar) på vattenförekomsten *i alla andra avseenden*, det vill säga för belastningar som inte är förknippade med den specificerade användningen. Samtidigt, påpekar kommissionen, ska det säkerställas att de negativa ekologiska effekterna av den fysiska förändringen mildras på lämpligt sätt utan att underminera de fördelar som stöds.¹⁶²

2.4.2 Den svenska regleringen

I Sverige är det den länsstyrelse som pekats ut som vattenmyndighet i det berörda området som fastställer vilka målsättningar som ska gälla för en viss vattenförekomst. Detta ska ske genom fastställandet av *miljökvalitetsnormer*.¹⁶³ Miljökvalitetsnormer för ekologisk ytvattenstatus kan som huvudregel fastställas till antingen *hög* eller *god ekologisk status* eller *hög* eller *god ekologisk potential*.¹⁶⁴

Bestämmelserna återspeglar således tydligt att resultatet som ska nås enligt direktivet är god ekologisk status samt att förebygga försämring av den aktuella statusen (försämringsförbudet). Det innebär att vattenmyndigheten ska fastställa miljökvalitetsnormen till *hög ekologisk status* om den ekologiska statusen har klassificerats till *hög* (så att ingen försämring tillåts). Om den ekologiska statusen har klassificerats till *god*, *måttlig*, *otillfredsställande* eller *dålig* ska vattenmyndigheten fastställa miljökvalitetsnormen till *god ekologisk status* (eftersom det är målet som ska nås). Härvid ska, enligt föreskrifterna, 4 kap. vattenförvaltningsförordningen beaktas.¹⁶⁵ Bestämmelsernas innebörd är således att kvalitetskraven ska fastställas så att tillståndet för vattenförekomsterna inte försämrats samtidigt som målet, en god ekologisk status nås.¹⁶⁶ Vi återkommer till undantagen i avsnitt 2.5 nedan.

När en miljökvalitetsnorm för en specifik ytvattenförekomst fastställs, ska utgångspunkten vara hur vattenförekomsten har klassificerats med avseende på ekologisk status och ekologisk potential,¹⁶⁷ resultatet av beskrivningen av betydande mänsklig påverkan,¹⁶⁸ och gjord riskbedömning.^{169, 170} Om ytvattenförekomsten är ett skyddat område eller påverkar ett skyddat område¹⁷¹ ska vattenmyndigheten bedöma om bestämmelserna för det skyddade området ställer särskilda krav vad gäller enskilda parametrar

162 CIS no 4 (2003), s.15.

163 Fastställandet ska ske enligt bestämmelser i 4 kap. VFF samt 3 och 4 kap. HVMFS 2019:25.

164 4 kap. 3 § HVMFS 2019:25.

165 4 kap. 3 § HVMFS 2019:25.

166 4 kap. 2 § VFF.

167 Den klassificering som gjorts enligt 2 kap. HVMFS 2019:25.

168 En beskrivning som ska ha gjorts enligt 8 § HVMFS 2017:20.

169 En riskbedömning som ska ha gjorts enligt 9 § HVMFS 2017:20.

170 3 kap. 1 § HVMFS 2019:25.

171 Ett skyddat område som ingår i register över skyddade områden enligt 3 kap. 2 § VFF.

eller kvalitetsfaktorer.¹⁷² Alla bedömningar ska dokumenteras och resultaten ska redovisas i angiven databas, för närvarande VISS.¹⁷³

För *kraftigt modifierade* och *konstgjorda* ytvattenförekomster tillämpas, som beskrivits ovan, inte samma krav på ekologisk status som för naturliga ytvattenförekomster. Miljö-kvalitetsnormen *god ekologisk potential* motsvarar god ekologisk status, men är anpassad till den påverkan som följer av verksamheten som har motiverat att ytvattenförekomsten förklarats som kraftigt modifierad eller konstgjord och som är känd när beslutet fattas. Viktigt att notera är att miljö-kvalitetsnormen *god ekologisk potential* inte är ett undantag (se vidare nedan) utan just en miljö-kvalitetsnorm. Alla åtgärder som krävs för att nå god ekologisk potential behöver därmed genomföras. Anpassningen av normen gäller endast de hydromorfologiska och biologiska kvalitetsfaktorer som direkt påverkas av den aktuella verksamheten. God ekologisk potential innebär att alla rimliga åtgärder som inte ger en betydande negativ påverkan på verksamheten är genomförda.

God ekologisk potential skiljer sig inte mycket från *maximal ekologisk potential*, som är *referensförhållandet* för kraftigt modifierade vattenförekomster, och vad som definieras först. Maximal ekologisk potential är det ekologiska tillstånd när alla rimliga åtgärder, som inte har en betydande negativ påverkan på verksamheten eller miljön i stort, är genomförda. Vid god ekologisk potential behöver endast de åtgärder som ger en betydande ekologisk nytta genomföras. I sammanhanget kan nämnas något om de referensförhållanden som ofta hänvisas till när det gäller kraftigt modifierade vatten.

Det första referensförhållandet för ekologisk status fastställs redan *innan* en vattenförekomst utpekas som *kraftigt modifierat vatten*. Det används vid bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppnå god ekologisk status. Detta referensförhållande ska innefatta närmast jämförbara vattentyp med tillhörande biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Om det ursprungligen har funnits ett vattendrag, men idag förekommer ett dämningssområde, behöver således ett referensförhållande som motsvarar ett vattendrag anges.¹⁷⁴

Det *andra* referensförhållandet för ekologisk status fastställs *efter* utpekandet som kraftigt modifierat vatten. Referensförhållandet innebär att den ekologiska statusen, med utgångspunkt från de biologiska kvalitetsfaktorerna, så långt möjligt motsvarar ett oförändrat ekologiskt tillstånd i den närmast jämförbara naturliga ytvattenförekomsten. Hänsyn ska dock tas till att vattenförekomsten fortsatt behöver vara kraftigt modifierad för att en viss verksamhet ska kunna bedrivas. Till exempel kan ett vattendrag som idag är överdämt ha ett nytt referensförhållande som en sjö.¹⁷⁵

När rimliga åtgärder inom god ekologisk potential ska fastställas måste ytterligare ett *tredje* referensförhållande anges. I fallet med vattendraget som genom dammen blev en sjö, innebär det ett referensförhållande för en sjö-vattenförekomst. Om vattenförekom-

172 3 kap. 2 § första stycket HVMFS 2019:25. Se vidare 4 kap. 6 § HMVFS 2019:25.

173 3 kap. 2 § andra stycket HVMFS 2019:25.

174 Havs- och vattenmyndigheten (2016a), s. 14.

175 Havs- och vattenmyndigheten (2016a), s. 14 f.

sten inte har bytt typ på grund av verksamheten, kommer referensförhållandet vara samma som det första.¹⁷⁶

När det nuvarande tillståndet i vattenförekomsten helt saknar motsvarighet i naturliga vatten kan det vara lämpligt att utgå från rimliga åtgärder för att möjliggöra för naturliga vattenförekomster som ansluter till det kraftigt modifierade vattnet att nå god ekologisk status.¹⁷⁷ Som exempel anges i Havs- och vattenmyndighetens vägledning ett regleringsmagasin med 30 meter regleringsamplitud. Det finns inga naturliga sjöar i Sverige som har en sådan stor vattenståndsvariation och många av de naturliga fysiska processerna som normalt förekommer i sjöar är åsidosatta.

Oavsett vilken miljö kvalitetsnorm som beslutas eller om en miljö kvalitetsnorm ändras, ska vattenmyndigheten dokumentera alla bedömningar och resultat i VISS.¹⁷⁸ Informationen ska presenteras på ett lättförståeligt sätt.¹⁷⁹

2.5 Möjligheter till undantag

2.5.1 Den EU-rättsliga regleringen

Ramdirektivet för vatten möjliggör för såväl generella undantag som undantag i det enskilda fallet.¹⁸⁰ Medlemsstater kan bland annat meddela *generella* undantag för en vattenförekomst genom att ange mindre stränga krav eller genom att senarelägga tidpunkten för uppfyllandet av målet. Tidsfristen för enskilda vattenförekomster kan förlängas i syfte att stegvis nå målen. En förutsättning för att få göra det är att ingen ytterligare försämring av en påverkad vattenförekomsts status äger rum. I direktivet anges också ett antal villkor, vilka samtliga måste vara uppfyllda.¹⁸¹ Medlemsstaterna får också inrikta sig på att uppnå mindre stränga mål för särskilda vattenförekomster när dessa är så påverkade av mänsklig verksamhet eller när deras naturliga tillstånd är sådant att uppnåendet av dessa mål skulle vara omöjligt eller oproportionerligt dyrt. Även här måste ett antal, kumulativa, villkor vara uppfyllda. Ett av dessa är att ingen fortsatt försämring av den påverkade vattenförekomstens status inträffar.¹⁸² Undantag kan också, under vissa förutsättningar, gälla för tillfälliga försämrings av ytvattnets status om försämringen orsakas av naturliga orsaker eller olyckor.¹⁸³

Undantag i det enskilda fallet beskrivs i samband med tillståndsprövningen i kapitel 3.

176 Havs- och vattenmyndigheten (2016a), s. 15.

177 Havs- och vattenmyndigheten (2016a), s. 15.

178 Eller i en annan av Havs- och vattenmyndigheten angiven databas om detta ändras.

179 4 kap. 13 § HVMFS 2019:25.

180 Vilka möjligheter medlemsstaterna har att meddela undantag framgår av artikel 4(4–9) RVD.

181 Tidpunkten för uppfyllandet kan flyttas fram till 2021 eller 2027 enligt artikel 4(4) RDV.

182 Villkoren för att ställa mindre stränga krav anges i artikel 4(5) RDV.

183 Artikel 4(6) RVD.

2.5.2 Den svenska regleringen

I Sverige är det vattenmyndigheterna som kan besluta om generella undantag, till exempel att miljö kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt eller att mindre stränga krav ska gälla, om det är omöjligt eller det skulle medföra orimliga kostnader att uppnå kraven.¹⁸⁴ Dessa generella undantag avspeglar sig i själva miljö kvalitetsnormen och kommer till uttryck i kvalitetskravet eller den tid inom vilken kravet ska följas.

Om ekologisk status (eller potential) för en ytvattenförekomst är sämre än god, ska vattenmyndigheten utreda om något av undantagen enligt 4 kap. 9 § (senare tidpunkt) eller 10 § (mindre stränga krav) vattenförvaltningsförordningen kan användas. Även här har regeringen tydliggjort att de myndigheter som ansvarar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön är skyldiga att utnyttja de möjligheter till undantag och lägre ställda krav som ramdirektivet för vatten möjliggör.¹⁸⁵

I första hand ska vattenmyndigheten utreda om undantaget förlängd tidsfrist är tillämpligt.¹⁸⁶ Vid beslut om förlängd tidsfrist ska vattenmyndigheten underbygga beslutets tillhörande bedömningar vad gäller ekologisk status och potential med uppgifter om:

- god ekologisk status alternativt god ekologisk potential kan uppnås i första hand senast 2021 och i andra hand senast den 22 december 2027,
- alla förbättringar som behövs och som kan åstadkommas senast den 22 december 2027, innefattande de som är beroende av naturliga förhållanden och
- orsaken till den förlängda tidsfristen är att det inte är möjligt av tekniska skäl eller med rimliga kostnader åstadkomma de förbättringar som behövs eller att det är en följd av naturliga förhållanden,
- vilken eller vilka typer av betydande mänsklig påverkan som identifierats enligt 8 § HVMFS 2017:20 samt vilken kvalitetsfaktor som inte uppnår god ekologisk status alternativt god ekologisk potential senast 2021 eller 22 december 2027 och som motiverar den förlängda tidsfristen samt
- hur vattenmiljön stegvis ska förbättras och hur det säkerställs att kvaliteten inte riskerar att försämrats ytterligare.¹⁸⁷

Vattenmyndigheten ska dokumentera bedömningarna och resultatet av dessa i av Havs- och vattenmyndigheten angiven databas.¹⁸⁸

I andra hand ska vattenmyndigheten utreda om undantag genom mindre stränga kvalitetskrav är tillämpligt.¹⁸⁹ Vid beslut om mindre stränga kvalitetskrav ska vattenmyndigheten underbygga beslutet med bedömningar som innehåller bland annat uppgifter om:

¹⁸⁴ 4 kap. 9–10 §§ VFF.

¹⁸⁵ Prop. 2017/18:243, s. 148 samt 2017/18:CU31, s. 14.

¹⁸⁶ 4 kap. 7 § HVMFS 2019:25.

¹⁸⁷ 4 kap. 8 § HVMFS 2019:25.

¹⁸⁸ 4 kap. 8 och 13 §§, HVMFS 2019:25.

¹⁸⁹ 4 kap. 7 § HVMFS 2019:25.

- orsaken till undantaget från att nå god ekologisk status alternativt god ekologisk potential är naturliga förhållanden, att det är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader,
- vilken eller vilka typer av betydande mänsklig påverkan som identifierats enligt 8 § HVMFS 2017:20 samt vilken kvalitetsfaktor som inte uppnår god ekologisk status alternativt god ekologisk potential och som motiverar mindre stränga kvalitetskrav,
- de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön samt
- hur det säkerställs att alla möjliga åtgärder vidtas, så att kvaliteten inte riskerar att försämrast ytterligare.¹⁹⁰

Även resultatet av denna bedömning ska dokumenteras i Havs- och vattenmyndigheten angivna databas.¹⁹¹ När vattenmyndigheten beslutar om mindre stränga kvalitetskrav för en ytvattenförekomst ska den även besluta om förlängd tidsfrist i de fall det är tillämpligt.¹⁹² Om vattenmyndigheten beslutat om mindre stränga kvalitetskrav i en förvaltningscykel, ska den inför nästa cykel utreda om vattenförekomsten kan uppnå *god ekologisk status* eller *potential*. Kvarstår förutsättningar för mindre stränga kvalitetskrav ska vattenmyndigheten fatta ett nytt beslut om mindre stränga kvalitetskrav. Om vattenmyndigheten bedömer att det saknas grund för mindre stränga kvalitetskrav, ska den revidera miljökvalitetsnormen.¹⁹³ Även detta ska dokumenteras i den utpekade databasen.

Av förvaltningsplanen för Västerhavets vattendistrikt 2021–2027 framgår att de samhällsnyttor som hittills identifierats och använts vid översyn av vattenförekomster som kan omfattas av mindre stränga krav är balans- och reglerkraft i Sveriges elsystem, riksintressen för sjöfart och allmänna hamnar, urban markanvändning i tätort, riksintressen för värdefulla ämnen och material, riksintresse för kulturmiljövärden, världsarv, byggnadsminnen, riksintressen för totalförsvaret, jordbruk och andra samhällsviktiga verksamheter enligt MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, som exempelvis kommunala avloppsreningsverk och allmänna vattentäkter.¹⁹⁴

Huvudsakligen har undantaget ”förlängd tidsfrist” tillämpats i förvaltningscyklerna 2009–2015 och 2016–2021. Det är endast i undantagsfall som ”mindre stränga krav” har tillämpats; målet med vattenförvaltningen är att god status ska uppnås.¹⁹⁵ Som nämndes ovan infördes 2019 en skyldighet att besluta om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav när det är möjligt enligt ramdirektivet. Dessa regler tillämpas således för första gången för förvaltningscykeln 2022–2027. En ökning av användningen av mindre stränga krav kan också noteras. Under perioden 2016–2021 beslutades i Västerhavets vattendistrikt om tre mindre stränga krav, medan tillämpning av mindre stränga krav i perioden 2022–2027 används för 38 vattenförekomster. Det handlar om vattenförekom-

190 4 kap. 9 § HVMFS 2019:25.

191 2 kap. 15 § HVMFS 2019:25.

192 4 kap. 10 § HVMFS 2019:25.

193 4 kap. 11 § HVMFS 2019:25.

194 Vattenmyndigheten Västerhavets vattendistrikt (2022), s. 191.

195 SOU 2019:66, s. 276.

ster som påverkas av urban markanvändning i tätort, försurning (okalkade referensvatten inom kalkningsprogrammet) och hamnverksamhet.¹⁹⁶ Också av förvaltningsplanen för Norra Östersjöns vattendistrikt framgår att tillämpning av mindre strängt krav tillämpas i större utsträckning än tidigare. Mindre stränga krav har tillämpats för fysisk påverkan av tätortsbebyggelse och vattenförsörjning samt näringspåverkan från avloppsreningsverk och jordbruk. Under tidigare sexårsperioder har mindre stränga krav tillämpats för hamnanläggningar och sanerade områden.¹⁹⁷

Den svenska implementeringen av möjligheterna att meddela undantag i det enskilda fallet beskrivs närmare i kapitel 3.

2.6 Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

2.6.1 Den EU-rättsliga regleringen

Centralt för genomförandet av vattendirektivet är avrinningsdistriktens förvaltningsplaner. Förvaltningsplanerna är ett resultat av en planeringsprocess (en planeringscykel) som bland annat innefattar de delar som beskrivits ovan (*karaktisering av vattenförekomster, bedömning av status* samt *fastställandet av kvalitetskrav*).

Planeringscykeln omfattar även framtagande av åtgärdsprogram samt övervakning och utvärdering (se nedan). Åtgärdsprogrammen syftar till att ta itu med konstaterad påverkan och möjliggöra att avrinningsområdet eller vattenförekomsten uppnår en god status.

Övervakningen och utvärderingen ska ge den information som behövs för att knyta ihop planeringscyklerna med varandra. Denna process ska genomföras i cykler om sex år och skapar därmed en adaptiv förvaltningsprocess. I praktiken innebär det att förvaltningsplanerna utvärderar föregående förvaltningscykel och lägger ut en plan för kommande cykels arbete med att följa miljökvalitetsnormerna för vatten.

Förvaltningsplan

En förvaltningsplan ska, enligt artikel 13 i direktivet, bland annat innehålla:

- en allmän beskrivning av avrinningsdistriktets karakteristika,
- en sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets status, orsakade av mänsklig verksamhet,
- en sammanfattning av registret över skyddade områden,
- en förteckning över miljömål som fastställts för de olika vattendragen,
- en sammanfattning av de åtgärdsprogram som antagits och
- förklaringar till varför uppsatta mål inte uppnås.

Allmänheten måste ges möjlighet att inkomma med synpunkter innan en slutlig version av förvaltningsplanen antas. En viktig del av förvaltningsplanerna är vidare åtgärdsprogrammen enligt artikel 11. Att dessa är helt centrala framgår inte minst av artikel 4 som

¹⁹⁶ Vattenmyndigheten Västerhavets vattendistrikt (2022), s. 174.

¹⁹⁷ Vattenmyndigheten Norra Östersjöns vattendistrikt (2022). *Förvaltningsplan för vatten 2022–2027 Norra Östersjöns vattendistrikt*, s. 194.

anger att medlemsstaterna ska nå direktivets mål "[v]id genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt". Det är alltså genom åtgärdsprogrammen som direktivets miljökvalitetskrav ska nås. Att fastställa och genomföra de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten är därför ett krav enligt ramdirektivet och en del av den adaptiva förvaltningen.

Åtgärdsprogram

Varje medlemsstat ska därför, för varje avrinningsdistrikt, se till att ett *åtgärdsprogram*, som beaktar resultaten av de analyser som krävs för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4, upprättas. Varje åtgärdsprogram ska inbegripa *grundläggande åtgärder* och vid behov *kompletterande åtgärder*.¹⁹⁸ I och med att åtgärdsprogrammen anvisar grundläggande åtgärder så begränsas medlemsstaternas utrymme att själva avgöra hur ramdirektivets resultat ska nås i vissa avseenden. De kompletterande åtgärderna ger dock viss flexibilitet.

Till de *grundläggande åtgärder*na hör att genomföra vissa direktiv som redan är i kraft. Några exempel är badvattendirektivet, fågeldirektivet och dricksvattendirektivet. Åtgärdsprogrammet ska också, som grundläggande åtgärd, inbegripa det som krävs för att genomföra åtgärder enligt artikel 10 i ramdirektivet för vatten; ett så kallat *kombinerat tillvägagångssätt*. Det kombinerade tillvägagångssättet handlar om upprättande eller genomförande av utsläppsregleringar som grundas på bästa tillgängliga teknik, relevanta gränsvärden för utsläpp eller, i fall av diffusa utsläpp, regleringar enligt ett antal andra direktiv, däribland avloppsvattendirektivet och nitratdirektivet. Ytterligare grundläggande åtgärder är täckning av kostnaderna för vattentjänster enligt artikel 9 samt att åtgärdsprogrammet ska innehålla åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning i syfte att undvika att uppnåendet av de mål som anges i artikel 4 äventyras. Det senare är ett ganska ospecifikt krav. Åtgärdsprogrammen måste därtill innehålla åtgärder för att identifiera vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten samt åtgärder för att skydda vattenkvaliteten, åtgärder för reglering av uttag av yt- och grundvatten, förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten och till sist de åtgärder som krävs för att förhindra betydande spill av förorenande ämnen.

Vid behov ska åtgärdsprogrammet även innehålla *kompletterande åtgärder*. Det är åtgärder som utformas och genomförs *utöver* de grundläggande åtgärder, för att nå målen i artikel 4. Medlemsstaterna kan välja att anta sådana inom varje avrinningsdistrikt, som en del av åtgärdsprogrammet. I direktivets bilaga VI (del B) finns en lista över sådana åtgärder. Listan, som *inte* är uttömmande, anger att kompletterande åtgärder kan vara bland annat lagstiftning, ekonomiska styrmedel, utsläppsreglering och utbildningsprojekt. Många kompletterande åtgärder är i själva verket en förutsättning för de grundläggande; till exempel fordrar flera grundläggande åtgärder lagstiftning.

¹⁹⁸ Artikel 11(2) RVD.

2.6.2 Den svenska regleringen

I Sverige regleras förvaltningsplaner och åtgärdsprogram i miljöbalkens 5 kap., samt i vattenförvaltningsförordningens femte respektive sjätte kapitel, som antagits med stöd i miljöbalken.

Förvaltningsplan

Av de svenska reglerna följer att varje vattenmyndighet ska besluta om en *förvaltningsplan* för det egna vattendistriktet. Den första förvaltningsplanen skulle vara färdig senast den 22 december 2009 och därefter revideras minst vart sjätte år.¹⁹⁹ Förvaltningsplanen utgör på så sätt både slut- och startpunkt för vattenförvaltningens sexåriga cykel; i slutet av varje period presenterar vattenmyndigheterna i respektive vattendistrikt en förvaltningsplan inför de kommande sex åren. En förvaltningsplan ska bland annat innehålla:

- en allmän beskrivning av vattendistriktet,
- en sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets tillstånd orsakade av mänsklig verksamhet,
- en redovisning av register över skyddade områden,
- de kvalitetskrav som har fastställts för ytvatten, grundvatten och skyddade områden,
- skälen för att ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller att undantagsreglerna tillämpats,
- en sammanfattning av den ekonomiska analysen av vattenanvändningen,
- en sammanfattning av det eller de åtgärdsprogram som har fastställts samt
- en sammanfattning av den information till allmänheten som har lämnats, de samråd som har genomförts och hur samråden har redovisats.²⁰⁰

Senast tre år innan planen träder ikraft ska vattenmyndigheterna upprätta en tidtabell och ett arbetsprogram för hur planen ska utarbetas samt en redogörelse för vilka samråd som planeras.²⁰¹ Senast två år innan ska vattenmyndigheterna sedan upprätta en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör förvaltningen av vattenkvaliteten och senast ett år innan ska ett förslag till förvaltningsplan finnas på plats.²⁰² Alla nyss nämnda handlingar ska hållas tillgängliga hos vattenmyndigheten och samtliga länsstyrelser och kommuner inom distriktet²⁰³ och under minst sex månader ska myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänhet och övriga som berörs ges tillfälle att lämna synpunkter på handlingarna. Möjligheten att lämna synpunkter ska kungöras i ortstidning och av kungörelsen ska det framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter kan lämnas.²⁰⁴ Efter samrådet ska vattenmyn-

199 5 kap. 1 § VFF.

200 Vad som ska framgå listas i bilaga 1 till VFF.

201 5 kap. 3 § första stycket 1 VFF.

202 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 VFF.

203 5 kap. 3 § andra stycket VFF.

204 5 kap. 4 § första stycket VFF.

digheten i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som har lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen ska fogas till handlingarna i ärendet.²⁰⁵

Om det behövs får vattenmyndigheten besluta om delförvaltningsplaner för avrinningsområde, sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen.²⁰⁶ En sådan delförvaltningsplan har tagits från mot torka och vattenbrist inom Södra Östersjöns vattendistrikt. Bakgrunden är att Europeiska kommissionen har uppmanat Sverige att ta fram torka- och vattenbristplaner inom områden där det behövs.²⁰⁷

Åtgärdsprogram

Vattenmyndigheten upprättar också förslag till *åtgärdsprogram*,²⁰⁸ men det är vatten-delegationen, som är ett särskilt beslutsorgan som utses av regeringen, inom varje vattenmyndighet, som sedan fattar beslut om åtgärdsprogrammen, efter samråd med dem som berörs av beslutet.²⁰⁹ Det är alltså vattendelegationen som ska fastställa åtgärdsprogrammen, även när vattenmyndigheten överlåtit åt länsstyrelsen att utarbeta förslag.²¹⁰ Under vissa förutsättningar ska vattenmyndigheten ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag till åtgärdsprogram. Sådana förutsättningar kan finnas om det rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än ett sådant som avses miljöbalkens portalparagraf, eller om en myndighet anser att förslaget allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen eller ramdirektivet eller strider mot annan lagstiftning. I så fall måste myndigheten senast vid samrådstidens utgång framställa detta till vattenmyndigheten som ska lämna en begäran till regeringen senast en vecka efter samrådstidens utgång.²¹¹

Ett åtgärdsprogram ska bland annat innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda.²¹² Det handlar om:

- åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten,
- åtgärder för att i den mån det är behövligt åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet,
- åtgärder för att upptäcka och beivra brott mot bestämmelser till skydd för vatten,
- åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen,

205 5 kap. 4 § andra stycket VFF.

206 5 kap. 2 § VFF.

207 Vattenmyndigheten Södra Östersjön (2022a). *Delförvaltningsplan mot torka och vattenbrist 2022—2027 Södra Östersjöns vattendistrikt*.

208 Vattenmyndigheterna ska även säkerställa att program för övervakning av vattnets status upprättas och genomförs.

209 Bestämmelserna om detta finns i förordning (2017:872) om vattendelegationer. Havs- och vattenmyndigheten har ett samordnande ansvar enligt 5 § p. 4 förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten har även ansvaret för att rapportera om beslutade förvaltningsplaner till kommissionen.

210 14–16 § § i förordning (2017:872) om vattendelegationer.

211 6 kap. 4 § VFF

212 5 kap 9 § MB.

- åtgärder för att förebygga eller begränsa att föroreningar indirekt tillförs grundvatten,
- åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential ska kunna nås när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden, och
- de föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder ska kunna genomföras.²¹³

Vidare ska det innehålla sådana åtgärder och hänvisningar till övrig lagstiftning som avses i artikel 11.3 (grundläggande åtgärder), 11.4 (kompletterande åtgärder) och 11.6 (genomförande av åtgärder enligt 11.3) i ramdirektivet.²¹⁴ Här återspeglas alltså att åtgärdsprogram ska innehålla såväl *grundläggande* som *kompletterande åtgärder* enligt ramdirektivet.

I åtgärdsprogrammet kan vattenmyndigheten endast föreskriva åtgärder till andra myndigheter och kommuner i deras egenskap av myndighetsutövare, inte som verksamhetsutövare. De *administrativa åtgärder* i åtgärdsprogrammen är alltså riktade till myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogrammen preciserar därför inte vilka *fysiska åtgärder* som verksamhetsutövare, markägare eller andra enskilda ska vidta för att normerna ska kunna nås. Sådana åtgärder är därmed inte en del av ett åtgärdsprogram, men kan ofta bli en konsekvens av de administrativa åtgärder som föreslås i ett program.²¹⁵

Administrativa åtgärder kan till exempel vara att ändra föreskrifter eller att prioritera en viss typ av tillsyn eller rådgivning i myndighetens eller kommunens verksamhet. I de flesta fall behöver åtgärdsmyndigheterna i sin tur sedan ställa krav på andra aktörer, till exempel verksamhetsutövare eller en markägare. Ett åtgärdsprogram kan även innehålla förebyggande administrativa åtgärder, som syftar till att statusen inte ska försämrats så att miljökvalitetsnormerna kan följas även i framtiden.²¹⁶

De *fysiska åtgärder* ska förebygga eller åtgärda den påverkan som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs, eller riskerar att inte kunna följas i framtiden. Exempel på fysiska åtgärder är minskade utsläpp, sanering av förorenade områden eller anläggande av våtmarker. Ofta behövs lokala åtgärdsutredningar för att bedöma vilken specifik åtgärd som är mest effektiv. Det viktiga är inte att en viss metod används utan att åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna kan följas. Det är alltid de lokala förutsättningarna som avgör vilka fysiska åtgärder som ska genomföras. Handlingsutrymmet för lokala myndigheter anses viktigt utifrån den svenska förvaltningsmodellen och dess krav på myndigheters och kommuners självständighet.²¹⁷ Det kan vara värt att notera att den svenska förvaltningsmodellen, med små departement, stora självständiga myndigheter och självständiga kommuner, skiljer sig från den förvaltnings-

213 6 kap. 5 § VFF första stycket.

214 6 kap. 5 § VFF andra stycket.

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

216 6 kap. 5 § 6 p. VFF.

217 Vattenmyndigheten Västerhavets vattendistrikt (2022a). Åtgärdsprogram för vatten 2022–2027 Västerhavets vattendistrikt, s. 12 f.

modell som finns i många andra EU-länder. En viktig skillnad är att förvaltningsbeslut i Sverige inte fattas av statsråden i departementen utan av myndigheter som är organisatoriskt åtskilda från departementen. Detta förutsätter en väl fungerande samverkan och ett effektivt informationsutbyte mellan de olika nivåerna.²¹⁸

Förslag på fysiska åtgärder som representerar åtgärdsbehovet redovisas för närvarande i databasen VISS. Förslagen visar vilka förbättringar som (minst) behöver göras, baserat på bästa möjliga kunskap. De fysiska åtgärdsförslagen är inte juridiskt bindande utan just förslag som baseras på den påverkan som identifierats i kartläggnings- och analysarbetet. Tanken är att underlagen med föreslagna åtgärder i VISS ska kunna vara ett stöd i myndigheternas bedömning av vilken specifik åtgärd som är mest effektiv.²¹⁹ Verksamhetsutövare och andra aktörer kan välja att genomföra andra fysiska åtgärder så länge de har rätt effekt och löser de identifierade problemen.²²⁰

Om det behövs får vattenmyndigheten fastställa delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen.²²¹ Ett delåtgärdsprogram ska på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för distriktet. Som exempel på delåtgärdsprogram kan nämnas *Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027 Södra Östersjön*. Det har motiverats med att det i Södra Östersjöns vattendistrikt finns 81 grundvattenförekomster och 10 ytvattenförekomster med betydande påverkan från vattenuttag i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas samt att det i distriktet regelbundet uppstår perioder med vattenbrist, där behovet av vatten överstiger tillgången; problem som förväntas öka i ett förändrat klimat.²²²

Åtgärder enligt ett åtgärdsprogram som har omprövats ska ha vidtagits senast tre år efter det att programmet omprövades och fastställdes.²²³ Tidsfristen på tre år gäller därför, som huvudregel, för nya åtgärder i åtgärdsprogrammet och för samtliga åtgärder där en kortare tidsfrist inte har angivits. Flera åtgärder i ett åtgärdsprogram är emellertid av löpande karaktär och ska därför påbörjas omgående och genomföras löpande. Det gäller inte minst vägledande åtgärder och tillsynsåtgärder.²²⁴

2.6.3 Åtgärdsprogram 2022–2027

På vattenmyndighetens hemsida finns en sammanställning av åtgärder i åtgärdsprogrammen för 2022–2027 från samtliga fem vattendistrikt. Det handlar om sammanlagt 60 åtgärder som är av administrativ karaktär och som riktar sig till tolv centrala myndigheter och verk, länsstyrelser, kommuner och två regioner. Alla åtgärder gäller dock inte

218 Se SOU 2019:66, s. 161 f samt 414 ff.

219 Vattenmyndigheten Västerhavets vattendistrikt (2022), s. 227.

220 Åtgärdsprogram för vatten 2021–2027, samrådshandling, s. 6.

221 6 kap. 3 § VFE.

222 Vattenmyndigheten Södra Östersjöns vattendistrikt (2022b). *Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027 Södra Östersjön*, s. 9.

223 6 kap. 2 § VFE.

224 Vattenmyndigheten Västerhavets vattendistrikt (2022a), s. 11.

i alla vattendistrikt. Åtgärder som vänder sig till myndigheter och som dessa behöver genomföra är styrande och påverkar i sin tur de åtgärder som länsstyrelser och kommuner ansvarar för.²²⁵ Samtliga åtgärder syftar till att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas eller att förhindra eller minska sådan påverkan som leder, eller riskerar att leda, till att miljö kvalitetsnormerna inte följs.

Till att börja med ska *alla* centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner årligen *rapportera* till vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under föregående kalenderår inom respektive verksamhetsområde. Rapporteringen ska framför allt utföras genom besvarande av rapporteringsfrågor som tas fram i dialog med åtgärdsmyndigheterna.²²⁶ *Alla centrala myndigheter* ska också planera för att genomföra sina åtgärder i åtgärdsprogrammet på ett strukturerat och integrerat sätt i den ordinarie verksamheten och härvid samverka, bland annat för att kunna beakta åtgärder från ett avrinningsområdesperspektiv. För att underlätta den praktiska tillämpningen av lagstiftningen ska myndigheter med väglednings- och tillsynsvägledningsansvar anta nya eller reviderade föreskrifter eller utveckla vägledningar och tillsynsvägledningar.²²⁷ Åtgärder har också specificerats för en rad utpekade myndigheter.

Havs- och vattenmyndigheten har nio åtgärder enligt åtgärdsprogrammet. Flera av dessa handlar om vägledning, tillsynsvägledning, fortbildning och prioriteringsstöd till länsstyrelser och kommuner. Exempel är små avlopp, kalkningsverksamhet, invasiva, främmande arter i vattenmiljöer, långsiktigt skydd av dricksvattentäkter, vattenverksamhet och vattenuttag samt miljöförbättrande åtgärder som minskar vattenkraftens miljöpåverkan med minsta påverkan på energisystemet. Myndigheten ska också ta fram en nationell strategi för restaureringsåtgärder gällande påverkan från vattenverksamheter som saknar ansvarig verksamhetsutövare och inom ramen för stödet Lokala Vattenvårdsprojekt (LOVA) förbättra kunskapen om åtgärders effektivitet på lokal nivå, ge stöd till länsstyrelserna i deras arbete med tillsynsvägledning till kommunerna samt behålla och vidareutveckla sin stödfunktion för det lokala åtgärdsarbete mot övergödning som bedrivs genom åtgärdssamordnare.²²⁸

Även *Naturvårdsverket* har nio åtgärder i åtgärdsprogrammet. Mycket handlar även här om vägledning och tillsynsvägledning för länsstyrelserna och kommunerna. Det gäller till exempel tillsyn, prövning och omprövning av miljöfarliga verksamheter med avseende på prioriterade ämnen, särskilda förorenande ämnen, näringsämnen, försurande ämnen samt utsläpp till luft av ämnen som påverkar vattenmiljön samt avhjälpandeåtgärder av förorenade områden. Myndigheten ska också, genom vägledning, förtydliga hur avfall och massor förorenade med organiska föroreningar får omhändertas på deponi och vägleda om hantering av lakvatten från deponier med särskilt fokus på högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen inklusive PFOS) samt tributyltenn (TBT). Vidare ska Naturvårdsverket identifiera om tillämpningen av befintliga styrmedel kan förbättras eller om ändringar

225 Åtgärder 2022–2027 | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-26).

226 Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-26).

227 Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-26).

228 Havs- och vattenmyndigheten | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-26).

behövs för att minska utsläppen av prioriterade och särskilda förorenande ämnen via avloppsreningsverk och avloppsledningsnät. Detsamma gäller styrmedel för hållbar dagvattenhantering. Verket ska också utreda vilka styrmedel som leder till att dikesunderhåll med rensning görs med minsta möjliga miljöpåverkan och bästa möjliga teknik. Inom det europeiska luftvårdsarbetet ska Naturvårdsverket fortsatt verka för att minska depositionen av försurande ämnen från internationella källor. Slutligen ska Naturvårdsverket utreda förutsättningarna för ett sammanhållet system för informationsförsörjning för att samla in, förvara och tillhandahålla uppgifter om utsläpp och spill av PFOS/PFAS till vatten.²²⁹

Länsstyrelserna har tolv åtgärder i åtgärdsprogrammet. De ska genomföra en sektorsövergripande planering för åtgärdsprogrammets genomförande med fokus på yt- och grundvattenförekomster som behöver åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Vidare ska länsstyrelserna, inom ramen för sin tillsyn, omprövning och prövning, prioritera tillsyn av miljöfarliga verksamheter, förorenade områden och vattenverksamheter (inklusive nationell plan för vattenkraft), stödja och samverka med Trafikverket samt ställa de krav gällande broar och trummor i det allmänna väg- och järnvägsnätet som behövs för att miljökvalitetsnormerna för vatten kopplat till fysisk påverkan ska kunna följas. Även länsstyrelserna ska vidareutveckla sin vägledning och tillsynsvägledning till kommunerna och berörda regioner. Det gäller bland annat i deras tillsyn, prövning och egenkontrollarbete av miljöfarliga verksamheter, förorenade områden samt jordbruk samt vid regional fysisk planering, översikts- och detaljplanering och andra ärenden som regleras i plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ska också utöva tillsyn över kommunala beslut rörande detaljplaner. Länsstyrelserna behöver i det sammanhanget, i samverkan med berörda regioner och kommuner samt med Naturvårdsverket (som har vägledningsansvar över dagvatten) och Boverket (som har vägledningsansvar inom fysiska planering), verka för att det framgår av region-, översikts- och detaljplaner hur miljökvalitetsnormerna för vatten kommer att följas. Länsstyrelserna ska även verka för att frågor om användning av mark- och vattenområden som avser två eller fler kommuner samordnas på ett lämpligt sätt ur ett avrinningsområdesperspektiv samt att kommuner och berörda regioner i sin region-, översikts- och detaljplanering använder aktuellt underlag från bland annat VISS. Länsstyrelserna ska vidare utveckla sin verksamhet inom kompetensutveckling, information och rådgivning för att minska växtnäringens förluster och förluster av växtskyddsmedel till yt- och grundvattenförekomster samt påverkan från jordbrukets vattenverksamhet. Informationsinsatser behövs till de verksamheter som inte täcks in av pågående rådgivning. Därtill ska länsstyrelserna, i samverkan med Jordbruksverket, vattenorganisationer, rådgivare, åtgärdssamordnare och lantbrukare och inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, aktivt verka för ett ökat genomförande av kostnadseffektiva åtgärder mot övergödning i jordbrukslandskapet, inom ramen för LOVA prioritera kostnadseffektiva åtgärder mot extern och intern näringsbelastning, vid avhjälpande av föroreningsskador prioritera områden som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten riskerar att inte följas samt planera kalknings-

229 Naturvårdsverket | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-26).

verksamheten och prioritera områdesskydd av inlandsvatten och kustnära miljöer för att åstadkomma ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk.²³⁰

Jordbruksverket har sex åtgärder i åtgärdsprogrammet som berör kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet riktad till jordbruks- eller trädgårdsföretag. Det handlar om rådgivning om näringsläckage, rådgivning om växtskyddsmedel och rådgivning om påverkan från vattenverksamhet. Vidare ska Jordbruksverket, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken aktivt verka för ett ökat genomförande av strukturstyrning, anpassad skyddszon, fosfordamm/våtmark, vårbearbetning, fånggröda och precisionsgödsling. Detta ska ske i samverkan med länsstyrelser, rådgivare, åtgärdssamordnare och lantbrukare. Jordbruksverket ska också, i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna utreda prioriterade styrmedel för åtgärder mot fysisk påverkan i jordbrukslandskapet, vilket inkluderar anläggande av kantzoner med träd och buskar mot sjöar och vattendrag, och biotopvårdande åtgärder i vattendragsfåran och svämplanen som kan leda till positiv påverkan på morfologi och hydrologisk regim. Slutligen ska jordbruksverket vidareutveckla sin tillsynsvägledning för länsstyrelser och kommuner i deras tillsyn av djurhållande verksamheter, jordbruks- och trädgårdsföretag. Jordbruksverket ska även vägleda dessa verksamheter i deras egenkontrollarbete. Åtgärden ska leda till att växtnäringens förluster till och påverkan från användning av växtskyddsmedel på vattenförekomster minskar.²³¹

Skogsstyrelsen ska utveckla och prioritera sin tillsyn av skogsbruksåtgärder i anslutning till vattenförekomster, utvärdera befintliga styrmedel och vid behov utveckla eller föreslå nya styrmedel för ekologiskt funktionella kantzoner mot sjöar och vattendrag så att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas samt utveckla och prioritera sitt arbete med information, kunskapsförmedling och återkoppling till skogsbruket och vid behov utveckla nya eller förändrade åtgärder på området.²³²

Boverket ska, i samverkan med andra centrala myndigheter och mottagarna av vägledning och stöd, följa upp och utveckla vägledning och stöd till kommuner och berörda regioner om hur miljö kvalitetsnormer för vatten ska följas i region-, översikts- och detaljplanering. Boverket ska även ge vägledning till länsstyrelser om samråd och granskning av föreslagna planer och tillsyn av detaljplaner och områdesbestämmelser och till kommuner och länsstyrelser rörande hanteringen av mellankommunala frågor för att ta hänsyn till avrinningsområdesperspektivet, samt hur vattenförsörjningsplaner och andra planeringsunderlag kan användas vid fysisk planering.²³³

Kommunerna har sex åtgärder i åtgärdsprogrammen. De ska genomföra en förvaltningsövergripande planering för åtgärdsprogrammets genomförande med fokus på yt- och grundvattenförekomster där åtgärder behövs. Planeringen ska bedrivas i samverkan med berörda utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Den förvaltningsövergripande planeringen ska säkerställa att miljö kvalitetsnormerna beaktas i alla tillämpliga delar av

230 Länsstyrelserna | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

231 Jordbruksverket | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

232 Skogsstyrelsen | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

233 Boverket | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

kommunens verksamhet och tillgodose att miljö kvalitetsnormerna uppnås i följande verksamheter och planer, samt i andra tillämpbara områden, där kommunen har ansvar och mandat:

- tillsynsplan och behovsutredning för miljöfarlig verksamhet som inkluderar små avlopp, vattenskyddsområden, förorenade områden, jordbruk,
- översikts- och detaljplaner, och
- dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan).

Stor vikt ligger på kommunernas planeringsansvar och flera åtgärder är inriktade på att de ska se till att miljö kvalitetsnormerna faktiskt kan följas i samhällsplaneringen. Kommunerna ska genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt plan- och bygglagen på ett sådant sätt att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas. Kommunerna ska härvid särskilt säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten beaktas vid fysisk planering och andra ärenden som regleras i plan- och bygglagen samt se till att översiktsplanen tar hänsyn till och samordnas med andra aktuella planeringsunderlag, bland annat regionala vattenförsörjningsplaner.²³⁴ I åtgärdsprogrammen för Norra och Södra Östersjön finns också en åtgärd som handlar om regionplanering enligt plan- och bygglagen, riktad specifikt till regionerna i Stockholm och Skåne.²³⁵ När det gäller tillsyn ska kommunerna särskilt prioritera sin tillsyn av miljöfarliga verksamheter, förorenade områden samt jordbruk och annan verksamhet. De ska också säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen, upprätta eller revidera plan för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan) och genomföra åtgärder i enlighet med planen samt verka för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning.²³⁶

Försvarsinspektören för hälsa och miljö, som bedriver tillsyn enligt miljöbalken över verksamheter som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt,²³⁷ har fyra åtgärder i åtgärdsprogrammet. Det handlar bland annat om att utöka och prioritera tillsynen samt ställa krav på utredningar och åtgärder i områden där det behövs. Myndigheten ska också bedriva systematisk och regelbunden tillsyn av vissa vattentäkter och i sin tillsyn av vandringshinder för fisk och andra vattenlevande djur vid vägpassager över vatten ta hänsyn till att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska följas samt ställa krav vad gäller små avlopp, reningsverk och avloppsledningsnät.²³⁸

Kemikalieinspektionen ska identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas för att negativ påverkan på yt- och grundvatten av prioriterade ämnen, särskilda förorenande ämnen och ämnen som riskerar att påverka kemisk grundvattenstatus minimeras och initiera genomförandet av sådana åtgärder.²³⁹ Även *Läkemedelsverket* ska arbeta för att minska risken för

234 Kommunerna | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

235 Regionerna | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

236 Kommunerna | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

237 2 kap. 4 § miljö tillsynsförordning (2011:13).

238 Försvarsinspektören för hälsa och miljö | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

239 Kemikalieinspektionen | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

negativ påverkan från läkemedelssubstanser på vattenmiljön, med fokus på särskilda förorenande ämnen²⁴⁰ och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ska fortsätta driva på utvecklingen av släckmetoder utan användning av tillsatsmedel med innehåll av ämnen som innebär en betydande påverkan på yt- och/eller grundvatten, exempelvis högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen). Myndigheten ska också fortsätta med sina informations-, rådgivnings- och utbildningsinsatser om släckmetoder utan användande av sådana tillsatsmedel samt vägleda om hur kontaminerat släckvatten omhändertas.²⁴¹ *Statens geotekniska institut* ska ta fram kunskapsunderlag och kontinuerligt utvärdera metoder för sanering av områden förorenade av tributyltenn (TBT) och perfluorerade ämnen (PFAS) och vägleda kring detta²⁴² medan *Sveriges geologiska undersökning* ska utveckla rådgivning och handledning till berörda myndigheter för att minimera miljöbelastning från sur sulfatjord.²⁴³ *Trafikverket* ska fortsätta utveckla och tillhandahålla kunskapsunderlag och information om möjligheten att minska vägars och järnvägars påverkan på yt- och grundvatten.²⁴⁴

Kammarkollegiet ska vid behov föra talan i tillstånds-, omprövnings-, och återkallelsemål avseende vattenverksamheter samt samverka med berörda myndigheter i juridiska frågor om tillstånds- omprövnings- och återkallelsemål gällande vattenverksamheter.²⁴⁵

Åtgärdsprogrammen innehåller också en bilaga som är en samlad redovisning av grundläggande respektive kompletterande åtgärder.

2.7 Sammanfattning

Genom ramdirektivet för vatten har EU skapat ett rättsligt ramverk för en avrinningsområdesbaserad vattenförvaltning. I Sverige finns fem sådana förvaltningsområden, så kallade vattendistrikt. Mot bakgrund av bland annat EU:s lojalitetsprincip måste Sverige genomföra vattendirektivet på ett korrekt sätt, lagstiftningsmässigt, och sedan tillämpa reglerna så att det i direktivet föreskrivna resultatet faktiskt nås. Resultatet som ska nås enligt ramdirektivet är att stoppa försämringen av Europeiska unionens vattenförekomster och nå en god status för Europas floder, sjöar och grundvatten senast 2015. Därutöver anvisar direktivet en viss metod för medlemsstaternas vattenförvaltning som utgår från avrinningsområden, vattendistrikt och vattenförekomster samt anger att medlemsländerna ska peka ut en ansvarig myndighet.

Det är vattenmyndigheten som ansvarar för vattenförvaltningen inom vattendistriktet enligt den svenska lagstiftningen. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är utsedd att vara vattenmyndighet. Inom dessa länsstyrelser ska det finnas en vattendelegation, som är det beslutande organet inom vattenmyndighetens ansvarsområde. De fem vattenmyndig-

240 Läkemedelsverket | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

241 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

242 Statens geotekniska institut | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

243 Sveriges geologiska undersökning | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

244 Trafikverket | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

245 Kammarkollegiet | Vattenmyndigheterna (senast besökt 2023-08-25).

heterna stöds av Havs- och vattenmyndigheten som antar föreskrifter (bindande regler) och ger vägledning för hur arbetet ska utföras.²⁴⁶

Ett första steg i vattenförvaltningen är att fastställa vilken kvalitet som ytvattenförekomsterna har idag: hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig status. Härvid ska medlemsstaterna använda sig av vissa, i direktivet angivna, bedömningsgrunder, som också kallas kvalitetsfaktorer. Det handlar om tre huvudgrupper, nämligen biologiska kvalitetsfaktorer, fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. De olika kvalitetsfaktorerna är i sin tur uppbyggda av och preciserade genom parametrar. Klassificeringen av vattnets ekologiska status sker med stöd i parametrarna genom bedömningar i flera led eller genom expertbedömningar. I praktiken är det mycket vanligt med expertbedömningar. Precision och tillförlitlighet i fastställda klassificeringar kan således variera beroende på vilket underlag som varit tillgängligt.

Under vissa förutsättningar ska vattenmyndigheten peka ut vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Kraftigt modifierade ytvattenförekomster är sådana som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär. Konstgjorda ytvattenförekomster är sådana som skapats genom mänsklig verksamhet. För att kunna pekas ut som sådana måste det handla om vissa ”nyttiga” verksamheter som påverkas på ett betydande negativt sätt om de åtgärder som krävs för att nå god ekologisk status i vattenförekomsten genomförs samt att det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att åstadkomma ”nyttan” på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön.

När alla vattenförekomster har klassificerats ska miljökvalitetsnormer fastställas för dem. Det är vattenmyndigheten som gör det. Miljökvalitetsnormerna för ekologisk ytvattenstatus kan som huvudregel fastställas till antingen hög eller god ekologisk status eller, om det gäller konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten, hög eller god ekologisk potential.

Vattenmyndigheterna kan också besluta om generella undantag, till exempel att miljökvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt eller att mindre stränga krav ska gälla, om det är omöjligt eller det skulle medföra orimliga kostnader att uppnå kraven. Detta avspeglar sig i så fall i normgivningen. I första hand ska vattenmyndigheten utreda om undantaget förlängd tidsfrist är tillämbart. I andra hand ska vattenmyndigheten utreda om undantag genom mindre stränga kvalitetskrav är tillämbart.

Varje vattenmyndighet ska besluta en förvaltningsplan för vattendistriktet. En förvaltningsplan ska bland annat innehålla en allmän beskrivning av vattendistriktet, en sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets tillstånd orsakade av mänsklig verksamhet, en redovisning av register över skyddade områden, de kvalitetskrav som har fastställts för ytvatten, grundvatten och skyddade områden, skälen för att ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller att undantagsreglerna tillämpats, en sammanfattning av det eller de åtgärdsprogram som har

²⁴⁶ För grundvatten, som inte beskrivs närmare i denna bok, är Sveriges geologiska undersökning föreskrivande och vägledande myndighet.

fastställts samt en sammanfattning av den information till allmänheten som har lämnats, de samråd som har genomförts och hur samråden har redovisats.

Vattenmyndigheten upprättar också förslag till åtgärdsprogram, men det är vatten-delegationen som fattar beslut om åtgärdsprogrammen efter samråd med de som berörs av beslutet. Ett åtgärdsprogram ska bland annat innehålla uppgifter om de administrativa åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta de administrativa åtgärderna och när de behöver vara genomförda. Fysiska åtgärder som ska vidtas av verksamhetsutövare eller markägare är inte en del av åtgärdsprogrammet, men blir ofta en konsekvens av de administrativa åtgärderna som föreslås i det. I nu gällande åtgärdsprogram (2022–2027) ligger, liksom i föregående förvaltningsperioder, ett stort fokus på att myndigheterna ska fram olika former av vägledning och annat stöd för myndigheter och kommuner vad gäller prioritering, tillsyn och strategier för att underlätta den praktiska tillämpningen av lagstiftningen. Kommunerna ska se till att miljökvalitetsnormerna kan följas, bland annat i sin fysiska planering enligt plan- och bygglagen.

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>