



YTTRANDE

2010-07-02 Dnr 526-6044-09

Östersunds tingsrätt, miljödomstolen

Box 708

831 28 Östersund

## **Yttrande i mål M 1881-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande av Ladvattenåns kraftverk m.m, Kramfors kommun**

### **Naturvårdsverkets ställningstagande**

Naturvårdsverket anser att 5 kap 1 § miljöbalken ger stöd för vattenmyndigheternas föreskrifter om miljökvalitetsnormer. Eftersom 5 kap. 1 § miljöbalken innehåller formella förutsättningar för nämnda föreskrifter, finns inte grund för att tillämpa 11 kap. 14 § regeringsformen. Nämnda föreskrifter ska därför tillämpas fullt ut av domstolen.

### **Skälen för verkets ställningstagande**

Naturvårdsverket har givits möjlighet att lämna synpunkter på aktbilaga 30. Vi begränsar våra synpunkter till att omfatta utlåtandet i bilaga 1 som sökanden hänvisar till på sid. 3 i aktbilagan.

Skälen för vårt ställningstagande redogör vi för nedan. Vi går däremot inte närmare in på *hur* miljökvalitetsnormerna ska tillämpas vid prövning och tillsyn i det enskilda fallet.

### ***Miljökvalitetsnormer för vatten – typ av norm***

I utlåtandet i bilaga 1 berör professor Said Mahmoudi och doktor David Langlet frågan om miljökvalitetsnormer för vatten kan ha formen av ”ska-normer” eller ”bör-normer”. De berör vidare frågan om regeringen har kunnat delegera till vattenmyndigheterna att fatta beslut om normerna om de är ”ska-normer”.

Frågeställningen kring vattennormernas karaktär är något förenklad och behöver nyanseras, med tanke på att det i 5 kap. 2 § miljöbalken finns fler slags miljökvalitetsnormer än gränsvärdesnormer (punkten 1) och målsättningsnormer (punkten 2), vilka ibland kallas för ”ska-normer” respektive ”bör-normer”. I bestämmelsens fjärde punkt finns nämligen sk. andra normer, dvs. normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. I författningskommentaren till punkten 4 anges bl.a. följande av intresse i sammanhanget<sup>1</sup>:

*”Genom första stycket 4 ges regeringen möjlighet att anpassa miljökvalitetsnormer efter andra krav som följer av EU-medlemskapet. Ett exempel på detta är de miljömål för vattendistrikt som följer av ramdirektivet för vatten och som har beskrivits ovan /.../”.*

Normer enligt denna punkt 4 är speciella på det sättet att normens rättsliga karaktär inte framgår av beskrivningen i punkten i sig, utan måste utläsas av de föreskrifter som meddelas med stöd av 5 kap. 1 § miljöbalken.

I prop. 2009/10:184, på sid. 42, beskrivs att de nuvarande miljökvalitetsnormerna för vatten varken är gränsvärdesnormer eller målsättningsnormer, utan just andra normer enligt punkten 4. Samtidigt framhålls det i propositionen att miljökvalitetsnormer i egenskap av föreskrifter är bindande inom sitt tillämpningsområde och i förhållande till dem de riktar sig mot (se sid. 40). Det anges vidare, att om målen i ramdirektivet för vatten (RDV) inte vore bindande för medlemsstaterna, skulle det inte finnas behov av bl.a. de undantag som artikel 4 anger i fråga om tidsfrister som kan förlängas i syfte att stegvis nå målen och om mindre stränga miljömål (se sid. 42).

När det gäller miljökvalitetsnormer för vatten står det vidare i propositionen att dessa innebär att vissa resultat ska ha uppnåtts vid en viss eller vissa framtida tidpunkter (se sid. 42). Redan av 4 kap. 2 § förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF) framgår det tydligt att vattenmyndigheterna ska fastställa kvalitetskraven på detta sätt.

Man kan notera att det i vattenmyndigheternas föreskrifter anges att kvalitetskraven *syftar* till att vissa resultat ska uppnås vid vissa tidpunkter. Vi anser dock inte att denna skrivning har någon självständig betydelse. Vidare anges i föreskrifternas definition av ”kvalitetskrav” den status som *ska* uppnås. För att förstå vattennormernas innebörd måste vattenmyndigheternas föreskrifter läsas tillsammans med 4 kap. VFF, där ramarna för normerna anges (se vidare nedan).

Även vid en tolkning av de svenska reglerna om miljökvalitetsnormer för vatten i ljuset av RDV noterar vi följande skrivningar i direktivet. RDV gör inte någon skillnad i skyldigheten att uppnå god ekologisk respektive kemisk status, och

---

<sup>1</sup> Se prop. 2003/04:2, Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, s. 32

kraven på att uppnå god kemisk ytvattenstatus enligt dotterdirektivet (2008/105/EG) är utformade som uttryckliga "ska-krav" (de angivna koncentrationerna får inte överskridas). Vidare finns det olika formuleringar i olika ingressavsnitt, som mycket väl kan tolkas på andra sätt än det som Said Mahmoudi och David Langlet lyfter fram. I ingressen, avsnitt 32 nämns t.ex. "kravet att ... uppnå god status". Dessutom kan man notera att man generellt i ingresstexterna använder uttrycket "bör", även i avseenden som sedan i själva direktivsbestämmelserna uttrycks som konkreta förpliktelser för medlemsstaterna. Användningen av uttrycket "bör" i ingressen kan alltså inte tas till intäkt för att formuleringarna anger vilken grad av bundenhet eller vilka förpliktelser som följer av direktivet.

Vi konstaterar därför att miljökvalitetsnormerna för vatten är dels bindande till sin karaktär som föreskrifter, dels ska ses som ett slags "ska-normer", som direkt riktar sig till myndigheter och kommuner (se 5 kap. 3 § miljöbalken). Att miljökvalitetsnormerna för vatten inte har bedömts vara renodlade och absoluta gränsvärdesnormer får bl.a. betydelse för vilka krav som kan ställas vid den individuella prövningen och tillsynen. Denna bedömning påverkar dock inte vattennormernas karaktär i sig som ett slags ska-normer. Vilka krav som i nästa led kan ställas vid den individuella prövningen och tillsynen blir en fråga om tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken tillsammans med reglerna om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Vi ser inte behov av att i detta yttrande närmare gå in på dessa frågeställningar.

### ***Relevant beslutsnivå med anledning av 5 kap. 1 § miljöbalken och det svenska genomförandet av RDV***

När det gäller frågan om regeringen har kunnat delegera till vattenmyndigheterna att fatta beslut om nu aktuella "ska-normer" vill vi anföra följande.

Inledningsvis framgår av 1 kap. 1 § VFF att det är bemyndigandet i 5 kap. 1 § miljöbalken som regeringen har använt för att meddela bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten i VFF.

Vi konstaterar enligt ovan att miljökvalitetsnormer för vatten är bindande i egenskap av föreskrifter och anser att de utgör ett slags "ska-normer" och inte "bör-normer". Frågan om vilken beslutsnivå som bemyndigandet i 5 kap. 1 § miljöbalken tillåter är därmed i och för sig fortfarande relevant att ställa för miljökvalitetsnormer för vatten, även om det av den nämnda propositionen framgår att normerna för ekologisk status inte är gränsvärdesnormer.

Vi håller dock inte med om att skrivningen "följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen" i 5 kap. 1 § miljöbalken kan tolkas så strikt som Said Mahmoudi och David Langlet hävdar i sitt utlåtande. Bestämmelsen måste tillåta

att man i Sverige uttolkar begrepp som god ekologisk status och tillämpar undantagsbestämmelser för vattenförekomster när direktivet i sig förutsätter att medlemsstaterna gör detta. Se punkt 1.4 i bilaga V till RDV som beskriver hur medlemsstaterna ska fastställa nivån för t ex god ekologisk status med hjälp av interkalibreringen av medlemsstaternas först framtagna nivåer. Direktivet kräver i detta sammanhang en viss regional anpassning enligt förutbestämda principer. Se även undantagsbestämmelserna i 4 kap. 9–11 §§ VFF som helt motsvarar art 4.4–4.6 och som har tillämpats när vattenmyndigheterna har beslutat om miljö kvalitetsnormerna för vattenförekomsterna.

Här kan nämnas att i förarbetena till 5 kap. 2 § anges att: ”*Beskrivningen av miljö kvalitetsnormer i paragrafen är av nödvändighet översiktlig. Normernas innehåll, som ju ofta följer av olika direktiv på miljöområdet, måste dock variera mellan olika områden och vara detaljerat. Den exakta beskrivningen och innebörden av olika miljö kvalitetsnormer, kommer därför att liksom tidigare finnas i de föreskrifter som meddelas med stöd av 1 §.*”<sup>2</sup> Se även förarbetsuttalandena angående bestämmelsens 4 punkt ovan.

Om man inte tolkar 5 kap 1 § miljöbalken på det sättet att det ger utrymme för behövlig precisering vid genomförandet av direktivet, skulle det innebära att det inte går att genomföra RDV på ett sätt som följer direktivet, vilket är helt orimligt. Direktivets konstruktion i sig skapar således ett implementeringsutrymme vid tillämpning av 5 kap. 1 § miljöbalken.

Vi delar däremot bedömningen att 5 kap 1 § miljöbalken inte borde ge regeringen utrymme att delegera till en myndighet att besluta om MKN som går utöver vad som följer av direktivet, dvs. strängare regler. Samma slags kompetensfördelning mellan regeringen och myndigheter vid genomförande av EU-direktiv finns för övrigt i bemyndigandet i 9 kap 5 § miljöbalken.

Vi anser dock inte att det svenska genomförandet av RDV går utöver direktivet. EU-direktiv medger frihet i tillvägagångssätt för genomförandet, se art 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (tidigare art 249 i Romfördraget). Det är resultatet som är bindande för medlemsstaterna. Att man i Sverige har valt att genomföra RDV:s miljö mål som svenska miljö kvalitetsnormer är ett sådant val av tillvägagångssätt. Att medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla åtgärder i syfte att uppnå bl.a. god ekologisk status till 2015 som huvudregel framgår redan av art 4 i RDV. Sverige har valt att besluta om miljö kvalitetsnormer som en sådan åtgärd.

Även om man skulle göra bedömningen att genomförandet av RDV:s miljö mål som svenska miljö kvalitetsnormer går utöver vad som följer av direktivet, är detta tillåtet eftersom det är ett minimidirektiv (se art 192–193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, tidigare art 175 och 176 i Romfördraget).

---

<sup>2</sup> Prop. 2003/04, Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, s. 32.

Om man trots allt skulle göra bedömningen att Sverige går utöver vad som följer av RDV, vilket vi alltså inte anser att Sverige har gjort, aktualiseras frågan om vattenmyndigheterna har kunnat tillåtas att besluta om normerna. För denna fråga har det betydelse att regleringen av miljökvalitetsnormerna för vatten delvis återfinns på förordningsnivå och delvis på föreskriftsnivå (se prop. 2009/10:184, sid 42). Det som i så fall skulle anses gå utöver direktivet (dvs. att man har valt MKN-instrumentet med bindande ”ska-normer” som åtgärd) regleras redan på förordningsnivå. Ramarna för normerna sätts således redan på förordningsnivå. Resten av normernas innehåll (dvs. kvalitetskraven för de specifika vattenförekomsterna samt eventuella undantag, som tillsammans bildar själva miljökvalitetsnormen) regleras av vattenmyndigheternas föreskrifter. Det som regleras i dessa föreskrifter följer av direktivet. Vidare regleras vad som menas med t ex god ekologisk status i Naturvårdsverkets föreskrifter och även detta följer av RDV.

Följaktligen utgör inte 5 kap. 1 § miljöbalken något hinder vare sig för vattenmyndigheterna att fatta de beslut som de har fattat om miljökvalitetsnormer, eller för tillämpningen av dessa.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av tillförordnade avdelningschefen Tor Borinder.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade enhetschefen Erika Ekman, juristen Gunilla Ewing Skotnicka, Anna Peters den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Tor Borinder

Anna Peters