



Miljö- och energidepartementet

Svar på kompletterande formell underrättelse angående införlivandet av direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (SG-Greffe(2014)D/17632, Överträdelse nummer 2007/2239)

Europeiska kommissionen har i en kompletterande formell underrättelse, som kom in till Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen den 27 november 2014, gjort gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 2.33, 2.38, 2.39, 4.1, 4.7 och 9.1 i ramdirektivet för vatten. Den svenska regeringen har vid två tidigare tillfällen, i svar daterade den 13 februari 2008 och den 18 maj 2010, besvarat frågor inom ramen för detta överträdelseärende.

1. Artikel 2 Definitioner

Kommissionen har anfört att definitionerna av förorening, vattentjänst och vattenanvändning inte är tillräckligt klart och precist införlivade i svensk rätt.

Den svenska regeringen anser följande. Införlivandet av ett direktiv innebär inte nödvändigtvis en skyldighet att ordagrant återge definitioner i nationell lagstiftning, eller att i sådan lagstiftning följa den struktur enligt vilken ett direktiv är uppbyggt. Detta gäller särskilt ramdirektivet för vatten, som är ett ramdirektiv och därtill ett minimidirektiv, som ger medlemsstaterna en större frihet att genomföra direktivet på lämpligt sätt i den nationella rättsordningen, så länge direktivets materiella krav följs och det resultat som direktivet syftar till uppnås.

Artikel 2.33 förorening

Kommissionen vidhåller att definitionen i artikel 2.33 inte är klart och precist införlivad i svensk rätt.

Regeringen har i tidigare svar, daterade den 13 februari 2008 och den 18 maj 2010, redogjort för det svenska genomförandet av artikel 2.33. Som framgår av de tidigare svaren genomförs artikel 2.33 inte genom ett

ordagrant upprepande av definitionen, utan genom att lagstiftaren säkerställt att de materiella krav som direktivet ställer vad gäller förorening fullt ut genomförts. I tillägg till tidigare svar kan läggas anförda följande. Innebörden av begreppet förorening är relevant vid genomförande av direktivets artikel 4. Miljömålen i artikel 4 genomförs i svensk rätt genom miljö kvalitetsnormer. En miljö kvalitetsnorm ska bl.a. ange föroreningsnivåer eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, jfr. 5 kap. 1 § och 2 § miljöbalken, *bilaga 1*.

Det är vattenmyndighetens uppgift att fastställa de miljö kvalitetsnormer som följer av ramdirektivet för vatten. Av 4 kap. förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, *bilaga 4*, framgår att kvalitetskraven ska fastställas så att tillståndet i vattenförekomsten inte försämras och så att alla förekomster når de kvalitetskrav som följer av ramdirektivet för vatten inom den tid som föreskrivs i direktivet. Detta genomförande är ett klart och precist införlivande av direktivets skyldigheter i denna del. Genomförandet ger inte heller utrymme för att lägre kvalitetskrav kan ställas än vad som följer av direktivet och garanterar att samtliga aspekter av förorening beaktas fullt ut vid fastställande av miljö kvalitetsnormerna.

Kommissionen har i fotnot 1 i den formella underrättelsen noterat att Sverige inte har preciserat i vilken bilaga av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd de farliga ämnen finns listade som det ska tas särskild hänsyn till vid bedömning av behov av försiktighetsmått och villkor för tillståndspliktig verksamhet. Kommissionen bör uppmärksamma att det endast finns en bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och att informationen finns i den bilagan. Förordningen inklusive dess bilaga bifogas, *bilaga 3*.

Sammanfattningsvis vidhåller den svenska regeringen att artikel 2.33 har införlivats på ett korrekt sätt.

Artikel 2.38 och 2.39 vattentjänst och vattenanvändning

Artikel 2.38

Kommissionen vidhåller sin tidigare uppfattning att alla vattentjänster som avses i artikel 2.38 inte omfattas av det svenska införlivandet. Av underrättelsen framgår dock inte vilka vattentjänster som kommissionen gör gällande inte täcks och som rätteligen borde täckas.

Regeringen hänvisar till tidigare svar, daterade den 13 februari 2008 och den 18 maj 2010, där det redogjorts för det svenska genomförandet av

artikel 2.38. I tillägg till vad som anförts i tidigare svar vill regeringen anföra följande.

Enligt den svenska tolkningen ska begreppet vattentjänster tolkas på så sätt att det omfattar tjänster som utgör led i vattenförsörjning och avloppshantering, såsom bl.a. uttag, uppdämning och rening, där det föreligger ett tvåpartsförhållande med en tillhandahållare av tjänsten och en mottagare. Eget uttag av vatten från egen brunn omfattas således inte av begreppet.

Frågan om vilken typ av vattenanvändning som ska anses utgöra en vattentjänst i direktivets mening var under 2014 föremål för prövning av EU-domstolen i mål C-525/12. Domen ger inte stöd för att den av Sverige hävdade tolkningen av begreppet skulle vara för snäv. Tyskland, Danmark, Ungern, Österrike, Finland och Förenade kungariket, som alla var parter i målet, argumenterade för en tolkning av begreppet vattentjänster som motsvarar den svenska tolkningen. Enligt uppgift har kommissionen efter EU-domstolens dom i mål C-525/12 stängt flertalet av övriga medlemsstaters överträdelseärenden i frågan om definitionen av vattentjänster.

Sammanfattningsvis vidhåller den svenska regeringen att artikel 2.38 har införlivats på ett korrekt sätt.

Artikel 2.39

Kommissionen är av uppfattningen att inte heller begreppet vattenanvändning i artikel 2.39 är införlivat i svensk rätt på ett korrekt sätt.

Regeringen hänvisar till tidigare svar, daterade den 13 februari 2008 och den 18 maj 2010, där det redogjorts för det svenska genomförandet av artikel 2.39. I tillägg till vad som anförts i tidigare svar vill regeringen anföra följande.

Vattenanvändning är ett övergripande begrepp som har en bredare räckvidd än vattentjänster och som även täcker in användning av vatten i form av verksamhet som enligt artikel 5 och bilaga II i direktivet anges ha en väsentlig effekt på vattenstatusen.

De olika typer av användande av vatten som begreppet vattenanvändning är avsett att täcka regleras i svensk rätt på ett sätt som lever upp till de krav direktivet ställer. För det första genom kravet på kartläggning och analys i 3 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön som innehåller en direkt hänvisning till direktivets artikel 5 och bilaga II. För det andra genom att det av förordningens bilaga 1 punkterna 6 och 9 tydligt framgår att de svenska förvaltningsplanerna ska innehålla dels en sammanfattning av de ekonomiska analyserna som utförts i enlighet med förordningen, dels en rapport om de praktiska åtgärder som har vidtagits för att tillämpa principen om

återvinning av kostnaderna för vattenanvändning i artikel 9 i direktivet. De svenska förvaltningsplanerna för vattenförvaltningscykeln 2009–2015 har, i enlighet med direktivets artikel 18, granskats av kommissionen som i november 2012 sammanställt denna granskning i en rapport (Commission staff working document Member State: Sweden Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management plans, Brussels, 14.11.2012 SWD(2012)379 final). Av rapporten framgår det inte att kommissionen vid den tidpunkten sett några brister i den svenska vattenförvaltningen i förhållande till avgränsningen av begreppet vattenanvändning.

Förslag till förvaltningsplaner för kommande förvaltningscykel dvs. 2016–2021 har tagits fram av vattenmyndigheterna och är för närvarande ute på remiss.

Sammanfattningsvis vidhåller den svenska regeringen att artikel 2.39 har införlivats på ett korrekt sätt.

2. Artikel 4 miljömål

Kommissionen framför att miljö kvalitetsnormerna i Sverige, i motsats till miljömålen i artikel 4 i direktivet inte tycks vara bindande och att tillståndsmyndigheten inte är bunden av villkoren i artikel 4.7 vid beslut om att ge tillstånd. Kommissionen uppmanar den svenska regeringen att lämna ytterligare information i dessa båda frågor.

Artikel 4.7 reglerar förutsättningarna för en medlemsstat att göra undantag från direktivets krav på uppnående av god grundvattenstatus, god ekologisk status eller, i förekommande fall god ekologisk potential eller att försämring av statusen inte förebyggs hos en yt- eller grundvattenförekomst. Artikeln genomförs genom 4 kap. 11 § i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, *bilaga 4*. Genom 4 kap. 11 § i förordningen ges vattenmyndigheten rätt att för viss vattenförekomst besluta om de undantag från uppställda kvalitetskrav och förbud mot icke-försämring som en ny verksamhet eller åtgärd medför under förutsättning att de i paragrafen uppräknade förutsättningarna för undantag är uppfyllda. Dessa undantag har alla sin motsvarighet i artikel 4.7 i direktivet. Det bör noteras att de svenska vattenmyndigheterna ännu inte beslutat utnyttja denna undantagsmöjlighet för någon vattenförekomst och den svenska regeringen känner inte heller till att det till myndigheterna skulle ha inkommit någon sådan begäran.

När det gäller miljö kvalitetsnormernas bindande verkan vid beslut om att ge tillstånd finns följande att säga.

Miljö kvalitetsnormer har genom 5 kap. 2 § miljöbalken, *bilaga 1*, delats in i följande fyra kategorier.

1. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,
2. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som skall eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,
3. högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön, eller
4. de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Direktivets krav på uppnåendet av god ekologisk status och god ekologisk potential anses utgöra miljö kvalitetsnormer enligt punkten 4, medan direktivets krav såvitt avser kemisk status utgör miljö kvalitetsnormer enligt punkt 1. Att direktivets krav för god kemisk status är en norm enligt punkt 1 regleras explicit i 4 kap. 8 b § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Ett tillstånd enligt miljöbalken till vidtagande av viss åtgärd eller drift av viss verksamhet får endast ges om förutsättningarna i 2 kap. miljöbalken, *bilaga 1*, är uppfyllda. Frågan om påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten utgör en integrerad del av prövningen enligt 2 kap. miljöbalken och innefattar en bedömning av om den sökta verksamheten kommer att medföra att en miljö kvalitetsnorm inte kan uppnås för vattenförekomsten och om verksamheten kan medföra en försämring, som inte är tillfällig, av förekomstens status. Tillstånd kan inte ges utan att tillåtligheten av åtgärden eller verksamheten prövats i fråga om dess påverkan på berörda miljö kvalitetsnormer. Frågan om miljö kvalitetsnormer för vattens rättsliga status i tillståndsprövningen har bl.a. prövats i Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M1881-09 meddelad den 16 december 2010, *bilaga 5*.

Tillämpningen av sådana miljö kvalitetsnormer som avses i 5 kap. 2 § första stycket punkt 1 miljöbalken, regleras särskilt i 2 kap. 7 § miljöbalken. Vid tillämpning av sådana normer gäller att krav ska ställas som behövs för att följa normen i fråga. Vidare gäller för sådana normer att tillstånd som huvudregel inte får ges om åtgärden eller verksamheten på ett inte obetydligt sätt bidrar till att en sådan miljö kvalitetsnorm inte följs. Exempel på en gränsvärdesnorm är som beskrivits ovan normer som tagits fram för uppfyllande av normen för kemisk status.

Den svenska regeringen är av uppfattningen att artikel 4.1 i direktivet genomförts på ett korrekt sätt i svensk rätt.

Vad gäller genomförandet av artikel 4.1 vill den svenska regeringen vidare fästa kommissionens uppmärksamhet på att flera frågor som kan vara av betydelse för den framtida tolkningen av artikeln är föremål för prövning av EU-domstolen i mål C-461/13. Regeringen följer målet med stort intresse och kommer så snart dom meddelats att analysera utfallet.

Kommissionen har hänvisat till vad de anser vara ett godkänt protokoll från ett bilateralt möte mellan kommissionen och de svenska myndigheterna den 6 november 2013 som man enligt kommissionens uppgift ”enats om”. Den svenska regeringen delar inte kommissionens uppfattning om mötesanteckningarnas status, vilket även skriftligen återkopplats till kommissionen vid två tillfällen, 9 maj 2014 och 10 juni 2014. Den svenska regeringen anser att anteckningarna utgör kommissionens egna anteckningar från mötet och har även varit tydlig med att de i vissa avseenden inte korrekt återspeglar vad som sades under mötet vare sig vad gäller rena faktauppgifter om det svenska genomförandet, eller i delar som i kommissionens anteckningar återges som överenskommet.

I fråga om det som återges från kommissionens mötesanteckningar i sak behöver följande klargöras. Det är inte regeringen som fastställer miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Såväl miljö kvalitetsnormer som åtgärdsprogram fastställs av vattenmyndigheterna med stöd av 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Vattenmyndigheterna ska dock, i enlighet med 6 kap. 4 § nyssnämnda förordning, under vissa förutsättningar – t.ex. om en myndighet eller kommun funnit att de åtgärder de föreslår vidta strider mot annan lagstiftning – lämna in en begäran till regeringen om att regeringen ska pröva ett förslag till åtgärdsprogram.

3. Artikel 9 Täckning av kostnader för vattentjänster

Den svenska regeringen har av kommissionen uppmanats att lämna ytterligare förklaring till hur effektiv vattenanvändning och incitament genom prispolitiken för vatten genomförs i Sverige. Av underrättelsen framgår vidare att kommissionen i nuläget är av uppfattningen att Sverige inte har infört en effektiv prispolitik. Kommissionen har även framfört att den anser det vara oklart var i lagstiftningen det finns ett tydligt krav på uppdelning av de olika vattenanvändningsverksamheternas adekvata bidrag på åtminstone industri, hushåll och jordbruk. Kommissionen anser därför i nuläget att detta krav inte har införlivats korrekt.

Regeringen hänvisar till tidigare svar, daterat den 13 februari 2008, där det redogjorts för att Sverige har en prispolitik för vatten som är förenlig med artikel 9 i ramdirektivet för vatten. Till det som har sagts tidigare i finns följande att lägga.

Direktivet ställer krav på prispolitik endast för vattentjänster. Begreppet vattentjänster är avgränsat till att täcka de tjänster som utgör led i vattenförsörjning och avloppshantering.

Reglering av avgiftsuttag för allmän vattenförsörjning och avloppshantering finns, på det sätt som redogjorts för i svar daterat den 13 februari 2008, infört i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, *bilaga 2*. Av

regleringen framgår att avgift debiteras den enskilde förbrukaren oavsett vilken sektor denne tillhör och i förhållande till uttag. Avgiftens storlek är satt till täckande av kostnaderna för uttaget. Enligt den svenska regeringens uppfattning bör en sådan lösning innebära ett fullständigt genomförande av kraven på täckning av kostnader för vattentjänster och regeringen ställer sig frågande till på vilket sätt en sådan ordning inte skulle anses utgöra en effektiv prispolitik. Det bör i sammanhanget lyftas fram att krav på ytterligare avgiftsuttag skulle innebära en prissättning som överstiger kostnaderna för uttaget eller användandet.

Slutligen har kommissionen under denna rubrik, Artikel 9 Täckning av kostnaderna för vattentjänster, uppmanat den svenska regeringen att ange huruvida enskilda ägare måste söka tillstånd och är skyldiga att betala för de åtgärder som krävs för att uppnå god vattenstatus.

Den svenska regeringen är av uppfattningen att eget utnyttjande av eget vatten inte utgör en vattentjänst. Denna typ av vattenanvändning faller därmed utanför direktivets krav på prispolitik i artikel 9.1.

Även om användningen inte omfattas av direktivets krav på prispolitik är förutsättningarna för att använda det privatägda vattnet emellertid inte oreglerad i svensk lagstiftning. Nyttjande av vatten och vidtagande av åtgärd eller drift av verksamhet som kan påverka vattenstatusen regleras i miljöbalken, se 9 kap. och 11 kap. miljöbalken, *bilaga 1*. De krav på tillstånd och vidtagande av åtgärder som kan riktas mot en verksamhetsutövare skiljer sig som huvudregel inte åt beroende på om denne även äger det vatten som kan komma att påverkas. Det huvudsakliga undantaget från detta gäller kravet på efterbehandling vid förorening av vatten. Här kan krav under vissa förutsättningar riktas direkt mot markägaren som sedan regressvis har möjlighet att kräva ersättning från den som orsakat skadan, se 10 kap. miljöbalken, *bilaga 1*.

4. Sammanfattning

Av ovanstående redogörelse framgår att artiklarna 2.33, 2.38, 2.39, 4.1, 4.7 och 9.1 i ramdirektivet för vatten har genomförts i svensk rätt på ett fullständigt och korrekt sätt.

Den svenska regeringen står givetvis till tjänst om kommissionen önskar fler klaganden eller information om genomförandet av ramdirektivet för vatten. Möjligen skulle ett möte mellan företrädare för den svenska regeringen och kommissionen, i syfte att reda ut eventuella kvarvarande frågor kring det svenska genomförandet, kunna utgöra ett bra komplement till fortsatt skriftväxling.

På regeringens vägnar



Susanne Gerland
Ämnesråd

Bilagor

1. Miljöbalken 2, 5 och 9–11 kap.
2. Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
3. Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet
4. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
5. Mark- och miljööverdomstolens dom meddelad den 16 december 2010, mål nr M1881-09