

Nordisk Miljörättslig Tidskrift



Nordic Environmental Law Journal

2011:1

www.nordiskmiljoratt.se

Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal 2011:1

ISSN: 2000-4273

Redaktör och ansvarig utgivare/Editor and publisher: Gabriel Michanek

Webpage <http://www.nordiskmiljoratt.se/omtidskriften.asp> (which also includes writing instructions).

Innehåll/Content

Gabriel Michanek: **Introduction to the Fourth Issue ...** sid 1

Johanna Söderberg: **EU:s ramdirektiv för vatten och dagvattenförorening ...** sid 3

Lasse Baaner: **Programmes of Measures under the Water Framework Directive - A Comparative Case Study ...** page 31

Nina Weber: **Energideklarationen som styrmedel för en effektivare energianvändning i den befintliga bebyggelsen ...** sid 53

Introduction

Gabriel Michanek, editor

The EU Water Framework Directive (WFD) from the year 2000 coordinates many specific water directives adopted now and then during almost forty years. The overall aim is to achieve “good status” in all waters by the year 2015 (there are several exemptions). Another basic objective is non deterioration of existing water status. To achieve the ambitious objectives, the WFD requires member states to adopt management plans, including environmental quality standards and programmes of measures, which are continuously reviewed every sixth year. This “adaptive planning” of water resources is a new experience for most member states.

The WFD is obviously controversial. It conflicts more or less with traditional water law concepts. It also necessitates a new form of administration; water district authorities that are responsible for the adaptive planning of entire catchment areas within the districts. This separate form of administration has to be coordinated with traditional environmental control in the member states.

This issue of Nordic Environmental Law Journal includes two articles related to WFD. The first is *EU:s ramdirektiv för vatten och dagvattenförorening – Klarar Sverige kraven* [The EU Water Framework Directive and Stormwater Pollution – Can Sweden Cope with the Requirements?]. Johanna Söderberg discusses the Swedish implementation of the WFD with special reference to a case study on management of stormwater in the Swedish municipality Luleå. In addition to a critical legal analyse of especially the Environmental Code, Söderberg has interviewed e.g. civil servants in the municipal environmental administration and in the Bothnian Bay Water District Authority (located in Luleå). The study indicates several deficiencies in the legal provisions and the application in practice, leading to an inadequate implementation of the WFD.

The second article is written by Lasse Baaner: *Programmes of Measures Under the Water Framework Directive – A Comparative Study*. It examines three programmes of measures for river basins in Denmark, Sweden and Norway with a focus on the differences in how the programmes direct the authorities’ activities with regard to water management. The article indicates major differences in the precision of the measures, the range of legal instruments used, and in the focus on active and direct management of the aquatic environment.

The third article focuses on a completely different topic: *Energideklarationen som styrmedel för en effektiv energianvändning* [The Energy Performance

Certification as an Instrument for More Efficient Energy Use in Existing Buildings]. The author is Nina Weber. The overall purpose of energy performance certifications of buildings, which are based upon an EU directive, is to be economical with energy and to promote sustainable development, and also to provide for a good living environment in buildings. Weber is in several respects critical to the present system. She advocates for improvements in terms of e.g. more specific objectives, assessment of energy efficiency in buildings, enforcement (to some extent) of energy conservation measures in buildings, a fund for energy efficiency measures and environmental labeling of buildings.

EU:s ramdirektiv för vatten och dagvattenförorening – Klarar Sverige kraven?

Johanna Söderberg

Abstract

This article discusses the EU Water Framework Directive from a legal perspective, with special focus on the environmental effects of stormwater. Efficient management of polluted stormwater is a crucial measure to take in order to obtain the objectives of the directive, in particular a “good water status”. However, analyses of legal material supplemented by interviews indicate an inefficient Swedish implementation. Although the Swedish Environmental Code contains several legal management control measures that can be used to improve the handling of stormwater, the relevant provisions are not precise enough; they are leaving considerable room for discretionary judgements to the administrative authorities and municipalities involved. Furthermore, enforcement authorities fail to comply with the legal tasks to initiate reviews of old permits in order to adjust the conditions to the modern environmental requirements stipulated in the directive.

1. Introduktion¹

Sedan 2000-talets början har Sverige tillsammans med övriga EU-länder ställts inför stora utmaningar på vattenvårdsområdet med anledning av

EU:s ramdirektiv för vatten.² Ramvattendirektivet har antagits i syfte att upprätta en ram för skyddet av samtliga vattenförekomster i Europa.³ Inlandsytvatten, kustvatten och grundvatten samt allt vatten i övergångszonerna mellan dessa vattenförekomster, omfattas därmed av direktivets bestämmelser.⁴ De primära målen är att allt vatten i Europa ska ha uppnått en *god status* till senast år 2015 och att ytterligare försämringar av vattenförekomsterna förhindras (*principen om icke-försämring*).⁵ Flera dotterdirektiv till ramvattendirektivet har antagits och flera tidigare direktiv på vattenområdet upphör successivt att gälla allteftersom ramvattendirektivet och dotterdirektiven implementeras och genomförs praktiskt i medlemsstaterna. Ramvattendirektivet har vidare inneburit att en ny förvaltningsnivå för kvaliteten på vattenmiljön har införts i Sverige, genom indelning i vattendistrikt och inrättande av nya vattenmyndigheter. Då vatten normalt är gränsöverskridande till sin karaktär är utgångspunkten i direktivet att vattenförvaltningen ska baseras på vattnets naturliga avrinningsområden, istället för på administrativa eller geografiska gränser.⁶ Följaktligen har Sveriges landområden och kustvattenområden

¹ Författaren är fil.mag. i rättsvetenskap med särskild inriktning mot miljö- och naturresursrätt, Luleå Tekniska Universitet. Artikeln skrivs inom projektet Policyskapande för adaptiv förvaltning av naturresurser (AMORE). AMORE-projektet är tvärvetenskapligt och inkluderar utöver rättsvetenskap även ämnen statsvetenskap, historia, nationalekonomi, tillämpad geologi och avfallsteknik. Projektets studieobjekt är tillförseln av dagvatten till Luleå älv. I fokus för artikeln ligger därmed Bottenvikens vattendistrikt med det primära exemplet Luleå kommun.

² Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

³ Direktiv 2000/60/EG preambeln p.40.

⁴ Direktiv 2000/60/EG artikel 1.

⁵ Direktiv 2000/60/EG artikel 4.

⁶ Direktiv 2000/60/EG artikel 3 (1).

indelats i fem olika vattendistrikt; Bottenvikens, Bottenhavets, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt,⁷ en indelning som främst har baserats på avrinningsområdenas naturliga sammanlänkning med de stora havsbassängerna i Östersjön.⁸ Bottenvikens vattendistrikt, vilket ligger i fokus för denna artikel, omfattar i huvudsak Norrbottens och Västerbottens vatten, med huvudavrinningsområdena från och med Torneälven till och med Öreälven.⁹

Föroreningsproblematiken utgör ett av ramvattendirektivets huvudsakliga mål och genom att dagvatten utgör en *dominerande* källa för tillförsel av föroreningar till våra ytvatten och även kan orsaka grundvattenförorening,¹⁰ är hanteringen av dagvattnet av stor betydelse för att målet god status ska kunna nås. Det är främst den påverkan som dagvattnet har på recipienterna när det leds ut till sjöar och vattendrag utan att renas innan, som spelar roll för möjligheterna att uppnå en god vattenstatus. Även om dagvatten som begrepp inte nämns i direktivet finns det från föroreningsperspektivet flera artiklar i ramvattendirektivet och i annan EU-rättslig lagstiftning som kan kopplas till medlemsstaternas hantering av dagvatten.

Denna artikel syftar till att diskutera den nya vattenförvaltningen ur ett juridiskt perspektiv, med särskilt fokus på problematiken kring dagvatten. I första hand har följande tre frågor undersökts:

1. Hur inverkar ramvattendirektivet på hanteringen av dagvatten? Vissa anknyttande EU-direktiv behandlas också.

2. Hur ser den svenska regleringen av dagvatten ut? Är den tillräcklig för att motverka förorening från dagvatten?

3. Kan det svenska rättssystemet garantera en *faktisk* hantering av dagvattenproblematiken, i enlighet med EU-rättens krav? I studien finns två underlagsrapporter där den praktiska hanteringen av dagvatten inom Luleå kommun belyses med utgångspunkt från lagstiftningens krav.¹¹

I syfte att förstå hur dagvattenhanteringen påverkas av ramvattendirektivets genomförande har dagvatten och dess problematik kartlagts, främst genom studier av naturvetenskapligt och tekniskt material rörande dagvattenfrågor. Därefter har ramvattendirektivet och andra anknyttande EU-rättsakter granskats, med fokus på beröringspunkter till dagvattenhanteringen. Den rättsliga och faktiska hanteringen av dagvattenfrågor har undersökts främst med stöd av författningstext, förarbeten, EU-rättsliga direktiv samt statliga utredningar och andra myndighetspublikationer. Delar av den faktiska hanteringen har därutöver undersökts genom att viktiga aktörer inom Luleå älvs avrinningsområde har intervjuats. Bottenvikens vattenmyndighet valdes på grund av att de har huvudansvaret för ramvattendirektivets genomförande i Bottenvikens vattendistrikt, Luleå kommun på grund av att de har huvudansvaret över avloppsanläggningarna och reningen av avloppsvatten inom Luleå kommun. De intervjuuttalanden som används i artikeln syftar dock enbart till att exemplifiera diskussionen.

Artikeln är uppdelad i två huvudavsnitt. Det första avsnittet inleds med en beskrivning av dagvattenproblematiken och de miljöproblem som dagvatten orsakar. Därefter följer en översikt

⁷ 5 kap. 10 § 1st MB.

⁸ Prop. 2003/04:57 s.8.

⁹ 2 kap. 1 § VFF.

¹⁰ Bäckström, Viklander, 2008, s.19.

¹¹ Se Söderberg, Westholm, 2008 och 2009.

över ramvattendirektivet, där kopplingarna till dagvattenfrågorna särskilt belyses. I det andra avsnittet diskuteras dagvattenproblematiken i relation till den svenska miljölagstiftningen. Här beskrivs hur dagvatten regleras i svensk rätt och de rättsliga styrmedel och regler som finns för att ställa krav på dagvattenhanteringen. Artikeln avslutas med en diskussion kring om den rättsliga och faktiska hanteringen av dagvatten är tillräcklig för att motverka förorening från dagvatten idag.

2. Dagvattenproblematiken och EU:s ramdirektiv för vatten

2.1 Allmänt om dagvattenproblematiken

Dagvatten utgörs av nederbördsvatten, i form av regn eller avsmält snö, spolvatten eller framträngande grundvatten som tillfälligt rinner av hårdgjorda ytor,¹² såsom asfalterade vägar, hustak, byggnadsfasader eller fordon. Det handlar således om tillfälligt förkommande vatten avrinnande på mark som inte är täckt av vatten i normala fall, framförallt inom tätbebyggelse och på större vägar utanför tätbebyggda områden. Insikten om att dagvatten innehåller betydande mängder föroreningar är anledningen till att dagvattenfrågorna uppmärksammas allt mer i Sverige.¹³ När det regnar eller snöar tar nederbörden först med sig luftföroreningar och när den sedan landar på hårda ytor löser vattnet upp och drar med sig ytterligare föroreningar som har deponerats i torr eller våt form på de hårdgjorda ytorna.¹⁴

Studier av dagvatten i stadsmiljöer har visat på innehåll av näringsämnen (främst kväve och

fosfor), tungmetaller, olja, suspenderat material, klorid, organiska miljögifter (till exempel PAH och PCB) samt bakterier.¹⁵ I dagvatten från vägar utgörs de vanligaste tungmetallerna av bly, zink, järn, koppar, kadmium, krom och nickel.¹⁶ De främsta föroreningskällorna är trafikrelaterade; till exempel bilavgaser, drivmedel, korrosion av fordon, däckslitage, vägar och halkbekämpningsmedel. Andra framträdande källor till föroreningar i dagvatten är luftföroreningar och byggmaterial.¹⁷ Samtliga av dessa källor räknas som *diffusa* utsläppskällor, vilka generellt är svårare att kontrollera och få bukt med i jämförelse med identifierbara punktkällor. Föroreningskällornas diffusa karaktär är därför en bidragande orsak till dagvattenproblematiken.

Hanteringen av dagvatten i urbana områden har i huvudsak handlat om att leda bort dagvattnet från städernas kärnor så snabbt som möjligt. Från slutet av 1870-talet och fram till mitten av 1900-talet anlades främst så kallade *kombinerade system* för avloppshanteringen, där dagvattnet samlas upp och leds till reningsverk tillsammans med övrigt avloppsvatten.¹⁸ De negativa effekterna av de kombinerade systemen, i form av ökad belastning på ledningsnät och reningsverk samt ökad risk för översvämningar och bräddning av avloppsvatten vid kraftiga regn, var orsaken till en övergång från kombinerade till *duplicerade* (eller separerade) *system* vid VA-uppbyggnad i städerna.¹⁹ I de duplicerade systemen samlas dagvattnet upp i särskilda dagvattenbrunnar och leds via separata ledningar till olika utsläppspunkter. Utsläppspunkterna myn-

¹² Prop. 2005/06:78 s.44.

¹³ Bäckström, Viklander, 2008, s.9.

¹⁴ Bergström, 2005 s.9.

¹⁵ Dagvattenstrategi för Stockholm stad, 2005, s.13 och till exempel Kristin Karlsson, 2006.

¹⁶ Bäckström, Viklander, 2008, s.9.

¹⁷ Bergström, 2005, s.9-10.

¹⁸ Dagvattenstrategi för Stockholm stad, 2005, s.3.

¹⁹ Bergström, 2005, s.8.

nar direkt i sjöar och vattendrag och dagvattnet släpps där ut helt utan föregående rening eller kontroll.²⁰ Den traditionella dagvattenhanteringen i Sverige sedan mitten av 1900-talet innebär med andra ord en okontrollerad spridning av föroreningar till våra vattenmiljöer.

Vilken påverkan dagvatten har på recipienten beror, förutom på dagvattnets innehåll av föroreningar, även på recipientens egenskaper och på tillrinningsområdets markanvändning.²¹ En viktig orsak till dagvattenproblematiken är därför *exploateringen* av marken. På naturliga marker, utan hårdgjorda ytor, kan vattnet renas naturligt genom att passera ned genom jordlagren. I takt med att städer och vägar har byggts ut har dock de gröna ytorna som kan sköta denna naturliga reningsprocess minskat i motsvarande mån.²² Här finns en tydlig koppling till kommunernas dominerande ansvar över den fysiska planeringen i enlighet med plan- och bygglagen (PBL). Genom att kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för planläggning av mark och vatten,²³ har de även stora möjligheter att hantera dagvattenfrågorna inom sin kommun. Det finns ytterligare ett viktigt skäl till att kommunernas planering av mark och vatten bör bidra till en långsiktigt hållbar dagvattenhantering, vid sidan av föroreningsproblematiken. Skälet är att undvika risker för översvämning av gator, mark och byggnader vid höga flödestoppar på grund av kraftiga eller ihållande nederbördsfall.²⁴

I takt med att de negativa effekterna av kombinerade och duplicerade system för dagvattenhantering har uppmärksammats, har mer långsiktiga och miljövänliga dagvattenlös-

ningar utvecklats, bland annat i form av lokalt omhändertagande av dagvatten (LOD). LOD innebär att man försöker efterlikna naturens sätt att ta hand om dagvattnet, genom exempelvis avdunstning, fördröjning eller infiltration i marken.²⁵ Moderna hanteringar av dagvatten utgörs därför av till exempel dammar, våtmarker, svackdiken eller perkolationsmagasin.²⁶ De äldre systemen för dagvattenhantering är dock fortfarande dominerande i många av Sveriges kommuner, vilket med hänsyn till föroreningsaspekterna kan innebära svårigheter med att uppnå ramvattendirektivets krav.

Exemplet Luleå Kommun

Att de äldre systemen för dagvattenhantering fortfarande är dominerande kan illustreras med Luleå kommun som exempel. 95-98 % av dagvattensystemet i Luleå kommun är duplikat idag och orenat dagvatten leds till 153 olika utsläppspunkter.²⁷ Dagvattnet i Luleå kommun renas således i princip inte alls, utan leds till recipienter runt om i Luleå och medför en okontrollerad tillförsel av föroreningar till vattenmiljöerna. Några mätningar av föroreningsinnehållet i dagvattnet eller av föroreningsnivån i de mottagande recipienterna har inte utförts av kommunen, som därmed inte har någon vetskap om vilken påverkan dagvattnet faktiskt har på vattenförekomsterna.²⁸ Förutom omedvetenheten och avsaknaden av data kring dagvattnets miljöpåverkan utgör *ekonomiska aspekter* en ytterligare anledning till bristen på moderna lösningar av dagvattenfrågorna inom kommunen. Hållbara

²⁰ Bergström, 2005, s.7-8.

²¹ Bäckström, Viklander, 2008, s.9.

²² Bergström, 2005, s.9.

²³ 1 kap. 2 § PBL.

²⁴ Widarsson, 2007, s.9.

²⁵ Dagvattenstrategi för Stockholm stad, 2005, s.7.

²⁶ Bäckström, Viklander, 2008, s.14-15.

²⁷ Stefan Marklund, Avdelningschef Vatten & Avlopp Luleå kommun, november 2008.

²⁸ Stefan Marklund, Avdelningschef Vatten & Avlopp Luleå kommun, november 2008.

dagvattenlösningar är både kostsamma och tekniskt krävande och genom att det befintliga avlopps nätet och VA-anläggningarna i Luleå kräver ständigt underhåll och utbyggnad till stora kostnader, får de långsiktiga lösningarna ge vika för de dagsaktuella problemen.²⁹ Situationen kan dock inte påstås vara unik för Luleå kommun. I många kommuner är det bristen på kunskap, tid och pengar, i kombination med en svag delaktighet från VA-sidan i stadsplaneringsprocessen, som är orsaken till att långsiktiga dagvattenlösningar sällan prioriteras.³⁰

2.2 Ramvattendirektivet och dagvatten

Ramvattendirektivet har införlivats i svensk rätt i huvudsak genom ändringar i 5 kap. MB om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram samt genom införande av förordning (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen, VFF) och förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Därutöver har Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning arbetat fram föreskrifter om karaktärisering och fastställande av miljö kvalitetsnormer för yt- respektive grundvatten.³¹ Vattenförvaltningsförordningen bygger på ramvattendirektivets bestämmelser och hänvisar även direkt till direktivets artiklar och bilagor i många fall. Grundläggande i både direktivet och den svenska förordningen är *principen om icke-försämring*, vilken innebär att kvaliteten på vattenförekomsterna under alla omständigheter åtminstone inte får försämrats. Häri ligger således en tanke om att förebygga framtida skador på

vattenmiljöerna, vid sidan av de reparativa och förbättrande åtgärderna som ska vidtas av medlemsstaterna i syfte att nå det övergripande målet i vattenförvaltningen; god status för samtliga vattenförekomster till senast år 2015.³² Vad som är god status kan skilja sig åt både mellan medlemsstaterna och mellan olika områden i en medlemsstat, då hänsyn ska tas till de förutsättningar som råder i området för den specifika vattenförekomsten. Det är dock möjligt att föreskriva undantag i form av lägre kvalitetskrav eller längre tid för att uppnå målen.³³ Undantag är möjliga för till exempel vattendrag som är konstgjorda eller kraftigt modifierade, alternativt när det bedöms som tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att uppnå målet god status redan till år 2015.

En länsstyrelse i varje vattendistrikt är utsedd till *vattenmyndighet* och har det övergripande ansvaret för ramvattendirektivets genomförande i Sverige.³⁴ Vattenmyndigheternas ansvar sträcker sig i huvudsak från att planera arbetet på ett sätt som uppmuntrar och möjliggör samverkan av alla som berörs eller är intresserade,³⁵ till att arbeta fram förslag till de dokument som sedan ska vara styrande för vattenförvaltningsarbetet i de olika distrikten.³⁶ Dokumenten - vilka utgörs av förslag till miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner - fastställs sedan av de *vattendelegationer* som har inrättats för respektive vattenmyndighet och som har till uppgift att fatta beslut inom vattenmyndigheternas ansvarsområde.³⁷ Tanken är att de fastställda

²⁹ Stefan Marklund, Avdelningschef Vatten & Avlopp Luleå kommun, november 2008.

³⁰ Se Widarsson, 2007, s.22 där möjliga orsaker till kommunernas bristande investeringar i långsiktiga dagvattenlösningar diskuteras.

³¹ NFS 2008:1 och 2010:12 samt SGU-FS 2008:2

³² 4 kap. 2 § VFF.

³³ 4 kap. 9-13 §§ VFF.

³⁴ 5 kap. 11 § 1st MB.

³⁵ 2 kap. 4 § VFF.

³⁶ 5 kap. VFF.

³⁷ Förordning (2007:825) 24 § 1st.

dokumenterna, i första hand åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna, ska tjäna som planeringsunderlag vid beslut hos samtliga berörda myndigheter och samtidigt utgöra ett kontinuerligt verktyg för kommunikation till allmänheten, EU-kommissionen samt andra intressenter.³⁸

Ramvattendirektivet tar ett samlat grepp om vattenförvaltningen och ett av direktivets primära syften är att komma till rätta med tillförseln av föroreningar till vattenmiljöerna i Europa. Redan av artikel 1 framgår att ramvattendirektivet syftar till att åstadkomma en gradvis minskning, och på sikt eliminering, av flera olika prioriterade miljöfarliga ämnen. EU-gemensamma miljö kvalitetsnormer för dessa ämnen har fastställts i ett dotterdirektiv till ramvattendirektivet,³⁹ vilket även föreskriver att medlemsstaterna är skyldiga att upprätta ett register över utsläpp och spill av ämnena i miljön.⁴⁰ Frågan blir om bristen på mätningar av dagvattnets föroreningsinnehåll i till exempel Luleå kommun, verkligen står i överensstämmelse med detta krav? Kravet på register i dotterdirektivet, tillsammans med ramvattendirektivets krav på identifiering av och åtgärder för att minska utsläppen från både punktkällor och diffusa källor⁴¹, borde nämligen innebära att medlemsstaterna är *skyldiga att kartlägga* om utsläppen av dagvatten innehåller några av de prioriterade eller miljöfarliga ämnena. Åtminstone borde medlemsstaterna, i enlighet med försiktighetsprincipen, vara skyldiga att försäkra sig om att utsläppen inte är farliga för människors hälsa eller miljön.

³⁸ Naturvårdsverket, Rapport 5489, 2005, s.62.

³⁹ Direktiv 2008/105/EG om miljö kvalitetsnormer på vattenpolitikens område.

⁴⁰ Direktiv 2008/105/EG artikel 5.

⁴¹ Direktiv 2000/60/EG artikel 10.

Som berörts inledningsvis nämns inte dagvatten som begrepp i ramvattendirektivet, men direktivet får ändå stor betydelse för medlemsstaternas dagvattenhantering på grund av föroreningsperspektivet. Problemen med förorenande ämnen och hälsoskadliga miljögifter i miljön, härstammande från till exempel luftföroreningar, trafiken och byggnadsmaterial, är utbredda idag. Det kan samtidigt inte ifrågasättas att dessa föroreningar har påvisats i dagvatten och att dagvatten utgör en av de huvudsakliga källorna för tillförsel av föroreningar till våra vattenmiljöer.⁴² Dagvattenhanteringen kan även kopplas till möjligheterna att nå flera av Sveriges nationella miljömål⁴³, inte minst miljömålet *Giftfri miljö*.⁴⁴ Mot den bakgrunden går det inte att blunda för problemet med att dagvatten ohindrat transporterar föroreningar direkt till mottagande sjöar och vattendrag, utan vare sig kontroll eller föregående rening. Dagvattenproblematiken behöver med andra ord uppmärksammas för att vi ska klara ramvattendirektivets krav.

Exemplet Bottenvikens vattendistrikt

Att dagvattenhanteringen får betydelse för att uppnå ramvattendirektivets mål kan illustreras av kopplingar mellan dagvattnets miljöpåverkan och flera av Bottenvikens vattendistrikts specifikt

⁴² Se till exempel Bäckström, Viklander, 2008, som anger dagvatten som en *dominerande* källa för tillförsel av miljögifter till våra vattenmiljöer.

⁴³ De nationella miljömålen är 16 stycken till antalet och utgör ytterligare preciseringar av innehållet i begreppet hållbar utveckling i 1 kap. 1 § MB. Tanken är att målen ska användas som *vägledning* för domstolar, förvaltningsmyndigheter och kommuner i deras beslutsfattande, när de tolkar hållbarhetsbegreppet inom ramen för sin verksamhet. Miljömålen är inte rättsligt bindande eftersom de inte tagits in i lagtexten.

⁴⁴ För en redogörelse för vilka miljömål som kan kopplas till dagvattenhanteringen, se Bäckström, Viklander, 2008, s.19.

utpekade problemområden. Fem områden har identifierats som primärt viktiga för att målet god status ska kunna nås i distriktet; försurning, övergödning, miljögifter, främmande arter i ekosystemen samt olika former av fysisk påverkan.⁴⁵ Ytterligare ett problem som konstateras i förvaltningsplanen för Bottenvikens vattendistrikt är att många viktiga dricksvattentäkter saknar skydd i form av vattenskyddsområde i åtskilliga kommuner i Norrbotten.⁴⁶ Bristande skydd för dricksvattentäkter är ett problem i stora delar av Sverige och bidrar även till svårigheter med att nå miljömålet *Grundvatten av god kvalitet*.⁴⁷

Försurningsproblematikens koppling till dagvatten handlar framförallt om så kallade surstötar under snösmältningssperioder.⁴⁸ Försurnande ämnen, framförallt svavel och kväve härstammande från atmosfären, ackumuleras i snön under vinterhalvåret och transporteras sedan med dagvattnet till vattenmiljöerna när snön smälter. Att Norrbotten är ett län med normalt sett mycket snörika vintrar, bidrar givetvis till problematiken med försurningseffekter i länet. Bedömningen, vilken till stor del baseras på beräkningar och uppskattningar och inte på fysiska kontroller eller på annat sätt verifierad data, är att åtminstone 5 % av sjöarna och vattendragen i Bottenvikens vattendistrikt har försurningsproblem relaterade till mänsklig påverkan.⁴⁹ Även lokala övergödningseffekter kan kopplas till dagvatten, även om andra källor är övervä-

gande när det handlar om transport och läckage av framförallt kväve och fosfor till vattenmiljöerna.⁵⁰ Problemen med både försurnings- och övergödningseffekter är störst under våren när snön smälter.

Miljögifter är det problemområde med starkast koppling till dagvatten. I vattenförvaltningen används begreppet miljögifter som en samlingsbeteckning för samtliga ämnen som har en negativ miljönverkan och riskerar att skada organismers funktioner.⁵¹ Tillförseln av miljögifter till vattenförekomsterna i Bottenvikens vattendistrikt beskrivs i den fastställda förvaltningsplanen som ett utbrett problem i distriktet.⁵² Uppskattningen är att 42 % av Bottenvikens kustvatten inte uppnår god ekologisk status på grund av miljögifter, samtidigt som *samtliga* ytvatten i distriktet inte uppnår god kemisk status beroende på förhöjda kvicksilvervärden. Andra miljögifter som uppskattas förekomma i stor utsträckning i distriktet är metaller och organiska miljögifter.⁵³ En viktig del av problematiken utgörs även av att miljögifter till stor del härstammar från diffusa källor och inte från punktutsläpp.⁵⁴ Här finns således en ytterligare koppling till dagvattenproblematiken, genom att den diffusa belastningen är en stor källa till föroreningar i dagvatten. Det finns därmed en risk för ökad spridning av miljögifter till våra vattenmiljöer beroende på hur och om dagvattnet tas om hand.

⁴⁵ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.104.

⁴⁶ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.104.

⁴⁷ <http://www.miljomal.se/9-Grundvatten-av-god-kvalitet/>, 2010-01-14.

⁴⁸ Bäckström, Viklander, 2008, s.19.

⁴⁹ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.105.

⁵⁰ Bäckström, Viklander, 2008, s.19.

⁵¹ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.111.

⁵² Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.2.

⁵³ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.2.

⁵⁴ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.112.

I detta sammanhang är det värt att uppmärksamma att den fastställda förvaltningsplanen omnämner dagvatten som en av de viktigaste diffusa föroreningskällorna, trots att det samtidigt konstateras att det i flera fall finns väl definierade utsläppspunkter för dagvatten.⁵⁵ Frågan jag ställer mig är om det inte vore rimligare att räkna de definierade utsläppspunkterna för dagvatten som *punktkällor*, på samma sätt som utsläppspunkter från exempelvis avloppsreningsanläggningar räknas till dessa? En kategorisering som punktkällor borde i förlängningen kunna innebära att utsläppspunkterna ska omfattas av *gränsvärden* för utsläpp av prioriterade förorenande ämnen i enlighet med ramvattendirektivets krav, i de fall innehåll av sådana ämnen har påvisats i dagvatten. Några specifika krav vad gäller dagvattnets utsläppspunkter återfinns inte i vare sig åtgärdsprogram eller förvaltningsplan. För problemen med miljögifter och diffus belastning handlar det istället om att "öka kunskapsunderlaget", i syfte att senare kunna ta fram konkreta kostnadseffektiva åtgärder.⁵⁶ Övriga åtgärder i åtgärdsprogrammet som berör dagvattnets miljöpåverkan direkt, riktar sig till Banverket och Vägverket⁵⁷ och påtalar dessa myndigheters ansvar för att *utreda* dagvattnets miljöpåverkan inom sina respektive verksamhetsområden.

Slutligen när det gäller problemet med bristande skydd för dricksvattentäkter ligger kopplingen i att förorenat dagvatten kan orsaka att grundvattnet förorenas. Grundvattenförorening kan utgöra ett problem bland annat för bostadsområden som

är lågt placerade och som ligger i anslutning till en förorenad recipient. Detta är fallet för exempelvis bostadsområdet Hertsön i Luleå kommun som ligger i anslutning till en av stålindustrin SSAB:s recipienter, Hertsöfjärden.⁵⁸ Enligt förvaltningsplanen för Bottenvikens vattendistrikt är skyddet av grundvattenförekomster som är kopplade till dricksvattentäkter ett område som behöver prioriteras under den andra förvaltningscykeln av ramvattendirektivets genomförande.⁵⁹

2.3 Myndigheter i (dag)vattenförvaltningen

Åtminstone tre aktörer i den nya vattenförvaltningen spelar nyckelroller för att komma åt dagvattenproblematiken; vattenmyndigheterna, kommunerna och Trafikverket (tidigare Vägverket). I det följande beskrivs deras roller i vattenförvaltningen kortfattat, med särskilt fokus på dagvattenfrågorna.

Vattenmyndigheterna

Då vattenmyndigheterna bär huvudansvaret för ramvattendirektivets genomförande i Sverige är det de som ska dra upp riktlinjerna för vattenförvaltningsarbetet inom sina respektive distrikt. Deras övergripande ansvar innefattar allt ifrån att ta fram underlag för att kartlägga och klassificera vattenförekomsterna i förhållande till målet god status, till att arbeta fram de förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan som ska vara styrande i vattenförvaltningen. På detta sätt är vattenmyndigheternas roll främst planerande och samordnande. Det operativa ansvaret, det vill säga det *praktiska genomförandet* av de åtgärder som föreskrivs i åtgärdsprogrammen,

⁵⁵ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.91.

⁵⁶ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.114.

⁵⁷ Banverket och Vägverket ingår från den 1/4 2010 i den nybildade myndigheten Trafikverket.

⁵⁸ Hans Olsson, Miljöchef vid SSAB Luleå, november 2008.

⁵⁹ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2009, s.191.

ligger på andra förvaltningsorgan, såsom Naturvårdsverket, Jordbruksverket, länsstyrelser och kommuner.⁶⁰ Därutöver ska vattenmyndigheterna upprätta program för övervakning av att målen för respektive distrikt nås.⁶¹ Vattenmyndigheterna har således, åtminstone indirekt, en skyldighet att kontrollera att åtgärderna som föreskrivs i åtgärdsprogrammen både är tillräckliga och att de genomförs i praktiken.

En fråga som har debatterats i Sverige är vilken *rättslig status* de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheterna ansvarar för att ta fram egentligen har.⁶² Enligt ramvattendirektivet är medlemsstaterna skyldiga att fastställa miljökvalitetsnormer som svarar mot målet god status för samtliga vattenförekomster, med undantag för de miljöfarliga ämnen som har EU-gemensamma miljökvalitetsnormer.⁶³ I vattenförvaltningsförordningen anges därför att miljökvalitetsnormerna ska fastställas dels så att statusen inte försämras och dels så att en god status uppnås.⁶⁴ Vattenmyndigheterna i Sverige har tidigare gemensamt beslutat att miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningen är att anse som rättsligt bindande, men beslutet har i samrådsförfaranden kritiserats för att vara en överim-

plementering av ramvattendirektivet.⁶⁵ Tyvärr är rättsläget fortsatt oklart även efter den senaste lagändringen kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram, vilken trädde ikraft den 1 september 2010. Orsakerna utvecklas i avsnitt 3.3 nedan.

Det är genom åtgärdsprogrammets utformning som vattenmyndigheterna har möjlighet att påverka och ställa krav på dagvattenhanteringen. Genom konkreta förslag till åtgärder, riktade till specifika förvaltningsmyndigheter eller kommuner, kan vattenmyndigheterna tala om vad som behöver göras för att målen för distrikten ska nås. Åtgärdsprogrammets utformning är även vattenmyndigheternas enda möjlighet att påverka enskilda verksamheter och åtgärder. Enskilda miljöpåverkare binds nämligen inte direkt av vare sig miljökvalitetsnormerna eller åtgärdsprogrammen, utan berörs endast indirekt genom de ansvariga myndigheternas efterkommande beslut, vilka ska baseras på underlaget i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Inte minst av denna anledning är det av stor vikt att de åtgärder som föreskrivs i åtgärdsprogrammen är tillräckligt konkreta för att faktiskt bidra till en förbättring av vattenkvaliteten.

Kommunerna

Kommunerna har en nyckelroll i vattenförvaltningen och för dagvattenproblematiken, inte minst på grund av deras dominerande ansvar för mark- och vattenanvändningen (och därmed möjlighet att bidra till långsiktigt hållbara dagvattenlösningar) inom sin kommun, i enlighet med PBL. Kommunerna spelar även en viktig roll när det handlar om det praktiska genomförandet av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Enligt MB är kommuner, tillsammans med andra

⁶⁰ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010.

⁶¹ 7 kap. 1 § VFF.

⁶² Problematiken bottnar bland annat i att ramvattendirektivet talar om miljömål istället för om miljökvalitetsnormer, samt i att definitionen av miljökvalitetsnormer skiljer sig åt i de olika språkliga versionerna av direktivet. I den svenska versionen definieras miljökvalitetsnormer i form av vägledande riktvärden, vilket ger sken av att de inte skulle vara rättsligt bindande, se direktiv 2000/60/EG artikel 2 (35).

⁶³ Flertalet av dessa har fastställts i det tidigare nämnda dotterdirektivet 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.

⁶⁴ 4 kap. 2 § VFF.

⁶⁵ Vattenmyndigheten Bottenviken, Särskild sammanställning av samrådssynpunkter, 2009, s.11

myndigheter, ansvariga för att se till att miljö-
kvalitetsnormer "följs".⁶⁶ Därutöver är kommu-
nerna skyldiga att genomföra de åtgärder som är
riktade till dem i ett fastställt åtgärdsprogram,⁶⁷
en skyldighet som dock inte är sanktionerad.

Till kommunernas obligatoriska tillsyns-
ansvar hör tillsyn över sådana miljöfarliga verk-
samheter som inte kräver tillstånd samt över
hanteringen av kemiska produkter och avfall
inom kommunen.⁶⁸ Kommunerna är vidare
ansvariga för dricksvattenförsörjning samt
inrättande och skötsel av allmänna avloppsre-
ningsanläggningar i enlighet med lagen om
allmänna vattentjänster (VA-lagen).⁶⁹ VA-lagens
betydelse för kommunernas dagvattenhantering
diskuteras nedan i avsnitt 3.1. Redan här kan
dock nämnas att VA-lagen visserligen har utvid-
gat kommunernas skyldigheter när det gäller
dagvattenhantering, men lagtextens utformning
lämnar samtidigt ett stort utrymme för fritt skön
för kommunerna i dessa frågor.

Ett annat verksamhetsområde med koppling
till dagvatten som kommunerna ansvarar för är
snöhantering. Då snö utgör fruset dagvatten är
snöhanteringen något som upptar en stor del av
den kommunala dagvattenhanteringen, inte
minst i typiskt sett snörika kommuner i de norra
delarna av landet. Kommunerna är ansvariga för
snöröjning och bortskaffande av is och snö för
samtliga detaljplanlagda allmänna platser inom
sin kommun.⁷⁰ Utifrån avfallsregleringen räknas
snö från vinterväghållning även som en hanter-

ing med avfall.⁷¹ Den kommunala snöhanter-
ingen kan även kräva tillstånd i vissa fall, genom
att deponering av snö på markanläggningar
räknas som miljöfarlig verksamhet.⁷² Det är voly-
men snö som årligen tillförs en deponi som är
avgörande för om tillståndsplikten aktualiseras
eller inte.⁷³

Trafikverket

Vattenförvaltningen ställer krav även på andra
statliga myndigheter. Trafikverket är en av de
myndigheter med koppling till dagvatten som
påverkas av ramvattendirektivet och som måste
anpassa sin verksamhet till det nya arbetssättet
och de nya krav som ställs. Anledningen är att
Trafikverket som sektorsmyndighet och väghål-
lare för allmänna vägar har det direkta ansvaret
för det statliga vägnätets miljöpåverkan.⁷⁴

Stora delar av det befintliga vägnätet i
Sverige har tillkommit för åtskilliga år sedan,
utan särskilda krav på miljöhänsyn. Det finns
följaktligen många vägsträckningar idag som
riskerar att påverka vattenkvaliteten negativt.⁷⁵
Av denna anledning tog Vägverket fram ett
måldokument⁷⁶ 2007, där bland annat dagvatten
från vägar utpekades som ett av de problemområ-
den som myndigheten aktivt måste förbättra för
att uppfylla sina åtaganden enligt ramvattendirek-
tivet. Då omfattningen av vägdagvattnets
miljöpåverkan är ofullständigt utredd var det
första steget i strategin djupare undersökningar,

⁶⁶ 5 kap. 3 § MB, lydelsen av lagrummet är ändrad från
"säkerställa" till "följa" fr.o.m. den 1/9 2010.

⁶⁷ 5 kap. 8 § MB.

⁶⁸ 26 kap. 3 § 3st MB.

⁶⁹ SFS 2006:412.

⁷⁰ 2 § lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om
gaturenhållning och skyltning.

⁷¹ 15 kap. 1 § MB samt 3 § och bilaga 1 Avfallsförordning
(2001:1063).

⁷² 9 kap. 1 § och 6 § MB samt förordning (1998:899) om
miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁷³ 5 § Förordning (1998:899) samt bilaga, sifferkod 90.290-
90.300.

⁷⁴ 5-6 §§ Väglagen.

⁷⁵ Vägverket, Publikation 2007:48, s.6.

⁷⁶ Vägverket, Publikation 2007:48.

för att därefter upprätta prioriterings- och objektlistor samt åtgärdsförslag.⁷⁷

2.5 Samarbete och samverkan i vattenförvaltningen

Grundtanken i ramvattendirektivet är att genomförandet ska bygga på samarbete och samverkan mellan alla som berörs eller har ett intresse i vattenfrågor.⁷⁸ Samverkanstanken kommer till uttryck i vattenförvaltningsförordningen på så sätt att vattenmyndigheterna ska planera sitt arbete så att deltagande uppmantras samt att de ska samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs, innan beslut fattas i frågor av större betydelse.⁷⁹ I linje med samverkanstanken har 13 stycken vattenråd inrättats i Bottenvikens vattendistrikt. Vattenråden bygger på frivilligt deltagande från olika intressenter, såsom kommunala organ och företrädare för näringsliv och miljöorganisationer. Tanken bakom vattenråden är främst att få lokal kunskap från dem som är insatta i frågor kring miljö och miljöpåverkan inom ett specifikt avrinningsområde, men även att de som berörs av åtgärderna ska få möjlighet att yttra sig och påverka innehållet i de dokument som ska styra vattenförvaltningen.⁸⁰

Den lokala kunskapen, förankringen av vattenvårdsarbetet samt aktivt deltagande av många olika aktörer och företrädare för olika intressen, är viktiga delar i vattenförvaltningen. Samtidigt finns en negativ aspekt av samverkan som inte bör underskattas; *miljövårdsintressen riskerar att hamna i skymundan* bakom de stora

miljöpåverkande aktörerna. Då stora aktörer, såsom vattenkraftsproducenter och skogsindustrin, har mer resurser att lägga på att bevaka sina intressen i vattenförvaltningen, är risken att större hänsyn tas till dessa stora miljöstörande verksamheter vid utformandet av åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanen. Samtidigt har små ideella organisationer, som företräder till exempel fiskevårds- eller naturskyddsintressen, små möjligheter att göra sina röster hörda och finns inte alltid ens representerade i vattenråden. Samverkan riskerar därmed att ske på bekostnad av vattenkvaliteten istället för att förbättra möjligheterna att nå målen.

Att få igång samverkan och samarbete mellan olika aktörer har varit en utmaning för vattenmyndigheterna, inte minst i Bottenvikens vattendistrikt. Ramvattendirektivets implementering och praktiska genomförande har inneburit både införande av en ny förvaltningsnivå på vattenområdet och inrättande av ett nytt arbetssätt med samverkan och samarbete över administrativa och geografiska gränser. Det nya arbetssättet, och inte minst den nya förvaltningsnivån, är inte alldeles enkel att sammanfoga med den traditionella hanteringen av vattenfrågor i Sverige, där frågorna har avgjorts på olika nivåer och där varje aktör i princip haft ett självständigt ansvar att fatta beslut inom sitt ansvarsområde. Vattenförvaltningen i Bottenviken har traditionellt varit lokalt anknuten och utan att något samarbete mellan olika aktörer vare sig har krävts eller förväntats.⁸¹

⁷⁷ Vägverket, Publikation 2007:48, s.9.

⁷⁸ Direktiv 2000/60/EG preambeln p.14.

⁷⁹ 2 kap. 4 § VFF.

⁸⁰ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.185.

⁸¹ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.7.

3. Dagvattenproblematiken och den svenska rätten

3.1 Hur regleras hanteringen av dagvatten i svensk rätt?

Den allmänna beskrivningen av dagvatten, som tillfälligt förekommande nederbördsvatten avrinnande från hårdgjorda ytor, överensstämmer med den juridiska definitionen av dagvatten.⁸² Det är däremot en svårare uppgift att identifiera och kartlägga de *rättsliga krav* som ställs på hanteringen av dagvatten i svensk rätt. De huvudsakliga lagarna av intresse är VA-lagen, MB och PBL, men när det gäller dagvattenfrågor är dessa lagar svåra att överblicka, dåligt samordnade och innebär en svag styrning.⁸³ Rent lagtekniskt faller dagvattenhanteringen nämligen in under olika definitioner och rättsliga krav, bland annat beroende på var det uppkommer och hur det tas om hand. Det komplicerade rättsläget leder även till att ansvarsfördelningen kring dagvattenfrågorna blir otydlig och svårhanterlig, vilket i sin tur försvårar de praktiska möjligheterna att komma åt problematiken. Om inte lagstiftningen tydligt pekar ut vem som är skyldig att agera, hur ska förvaltningen av ett så traditionellt försummat problem som dagvatten kunna förbättras?

Dagvatten kan räknas som avloppsvatten enligt MB...

I stor utsträckning faller dagvatten in under MB:s definition av begreppet avloppsvatten.⁸⁴

Närmare bestämt betraktas i princip allt dagvatten som avleds inom detaljplanelagt område⁸⁵ alternativt som avleds från en begravningsplats⁸⁶ som avloppsvatten. Vidare betraktas dagvattnet alltid som avloppsvatten när det samlas upp i det kommunala dagvattensystemet, till exempel i dagvattenbrunnar och dagvattenledningar.⁸⁷ Dagvattenhanteringen inom detaljplanelagt område utgör därför *miljöfarlig verksamhet* enligt MB, genom att det handlar om utsläpp av avloppsvatten.⁸⁸ Regleringen innebär även att samtliga verksamheter inom detaljplanelagt område som genererar dagvatten, definieras som miljöfarliga. I till exempel stora industrier kan dagvatten uppkomma genom att nederbörd drar med sig föroreningar från fasta ytor, såsom tak på byggnader eller asfalterade markytor.

För dagvatten som utgör avloppsvatten blir MB:s krav och övrig lagstiftning som rör hantering av avloppsvatten tillämplig. Här återfinns bland annat det allmänna kravet på att dagvatten ska avledas, renas eller på något sätt tas om hand så att inte olägenheter för vare sig människors hälsa eller miljön uppkommer samt att särskilda avloppsanordningar ska inrättas för detta syfte.⁸⁹ Vidare gäller att dagvatten inte *får* släppas ut orenat om sådant utsläpp inte kan ske utan risk för människors hälsa eller miljön.⁹⁰ I denna formulering finns med andra ord ett uttryck för *försiktighetsprincipen*, i och med att redan risken för skada är tillräcklig. Kraven är med andra ord inte förenliga med det faktum att dagvatten i stor

⁸² Se till exempel 2 § i Naturvårdsverkets föreskrifter (1994:7) där dagvatten definieras som "nederbördsvatten, det vill säga regn- eller smältvatten, som inte tränger ner i marken, utan avrinner på markytan".

⁸³ Kritiken delas av Stockholms kommun, se till exempel Dagvattenstrategi för Stockholm stad, 2005, s.3.

⁸⁴ 9 kap. 2 § MB.

⁸⁵ 9 kap. 2 § 3p MB.

⁸⁶ 9 kap. 2 § 4p MB.

⁸⁷ Prop. 2005/06:78 s.44.

⁸⁸ 9 kap. 1 § 1p MB.

⁸⁹ 9 kap. 7 § MB.

⁹⁰ 12 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

utsträckning släpps ut orenat till recipienterna, helt utan föregående kontroll av föroreningsinnehållet.

Genom att hanteringen av avloppsvatten faller in under MB:s tillämpningsområde, utgörs de grundläggande materiella miljökraven som kan ställas på hanteringen av denna form av dagvatten av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Med stöd av de allmänna hänsynsreglerna kan krav ställas på kommuner och verksamhetsutövare att till exempel ha erforderlig *kunskap* om föroreningsnivåerna i dagvatten,⁹¹ att i enlighet med försiktighetsprincipen vidta *förebyggande* åtgärder i syfte att förhindra spridning av föroreningar genom utsläpp av dagvatten,⁹² alternativt att *lokalisera* avloppsreningsverk eller utsläppspunkter för dagvatten till mindre känsliga recipienter.⁹³ Enbart genom att de allmänna hänsynsreglerna blir tillämpliga, finns det med andra ord utrymme i svensk rätt att ställa långtgående krav på hanteringen av sådant dagvatten som omfattas av MB:s tillämpningsområde. Vid sidan av de allmänna hänsynsreglerna finns en hel del andra bestämmelser i MB som kan ligga till grund för hanteringen av dagvatten. Bland annat kan reglerna kring det praktiska genomförandet av miljö kvalitetsnormerna i vattenförvaltningen spela en viktig roll. Reglerna beskrivs nedan i avsnitt 3.3.

Att det utrymme som MB innehåller för att ställa krav på dagvattenhanteringen i många fall inte utnyttjas i praktiken, illustreras av följande två intervjuuttalanden av VA-chefen i Luleå kommun:

”Dagvatten renas normalt inte i Sverige utan vi anser att vi kan släppa ut det direkt till våra recipienter” och

”...vad jag anser finns det ingen reglering för hur dagvatten ska hanteras, ingen alls”.⁹⁴

... eller som markavvattning enligt MB...

Dagvatten inom detaljplanelagt område eller som avleds från en begravningsplats utgör alltså avloppsvatten, medan motsvarande vatten utanför dessa områden vanligtvis definieras som vägdagvatten.⁹⁵ Anledningen är att det framförallt är vägar som utgör de hårdgjorda ytorna utanför detaljplanelagda områden. Den myndighet som i första hand är ansvarig för omhändertagande av vägdagvatten är som nämnts den nybildade myndigheten Trafikverket.

Vid omhändertagande av vägdagvatten, vid till exempel byggande och underhåll av väg, faller åtgärder som görs för att avvattna vägdroppen i stor utsträckning in under MB:s reglering av markavvattning och räknas därmed som *vattenverksamhet*.⁹⁶ I och med definitionen som vattenverksamhet faller även hanteringen av vägdagvatten huvudsakligen in under MB:s tillämpningsområde, innebärande att de allmänna hänsynsreglerna och bestämmelser kring miljö kvalitetsnormer blir tillämpliga också vid hanteringen av denna form av dagvatten. Utrymme finns således i lagstiftningen att ställa långtgående krav på hur vägdagvatten ska hanteras. Till exempel ger 2 kap. MB stöd för att ställa krav på att dagvattnet ska omhändertas lokalt genom infiltration, att det ska renas innan

⁹¹ 2 kap. 2 § MB (kunskapskravet).

⁹² 2 kap. 3 § MB (krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått).

⁹³ 2 kap. 6 § MB (lokaliseringsregeln).

⁹⁴ Stefan Marklund, Avdelningschef Vatten & Avlopp Luleå kommun, november 2008.

⁹⁵ Vägverket, Publikation 2008:61, 2008, s.8.

⁹⁶ 11 kap. 2 § MB.

det släpps ut eller att det ska ledas bort till recipienter som är mindre känsliga.

... alternativt falla under VA-lagens definition av begreppet avloppsvatten

VA-lagen behandlar kommunernas skyldigheter att tillhandahålla allmänna vattentjänster i tillfredsställande omfattning.⁹⁷ Begreppet vattentjänst används i lagen som en sammanfattande benämning för samtliga tjänster rörande vattenförsörjning och avlopp som kommunerna ska tillhandahålla.⁹⁸ VA-lagen har en egen definition av när dagvatten ska räknas som avloppsvatten, vilken skiljer sig från MB:s avgränsning. Här har lagstiftaren nämligen slopat kravet på detaljplan och anger istället "samlad bebyggelse" som kriterium för att dagvatten ska räknas till och omhändertas som övrigt avloppsvatten enligt lagen.⁹⁹

Enligt den tidigare VA-lagen var kommunerna inte skyldiga att avleda sådant dagvatten som uppkom utanför detaljplanelagt område, men i och med att den nya lagen trädde ikraft (den 1 januari 2007) utvidgades kommunernas skyldigheter kring dagvattenhantering. Den stora skillnaden utgörs just av att skyldigheten att avleda dagvatten inte längre är beroende av detaljplan, utan träder in så fort det handlar om samlad bebyggelse.¹⁰⁰ En annan förändring är att *miljöhänsyn* lyfts in som grund för att skyldigheten att anordna allmänna vatten- och avloppsanläggningar ska aktualiseras, vid sidan av det tidigare *hälsoskyddsskälet*. De huvudsakliga motiven bakom utvidgningen av utbygg-

nadsansvaret anges i propositionen vara att lagstiftningen ska bidra till en hållbar utveckling och stå i överensstämmelse med moderna krav på miljöhänsyn.¹⁰¹

I propositionen diskuteras även vad förändringarna får för betydelse för kommunernas dagvattenhantering specifikt.¹⁰² Bland annat anges att miljöaspekterna sannolikt kommer att få betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar samt öka utrymmet för alternativa dagvattenlösningar än traditionellt bortledande, till exempel i form av att dagvattnet ska renas innan utsläpp sker. Resonemanget motiveras av att en dagvattenanläggning som inrättas på grund av miljöhänsyn, även måste motverka de befarade risker för miljöstörningar som motiverat anläggningen och då är det långt ifrån säkert att enbart bortledande av dagvattnet räcker till.

Enligt det allmänt hållna stadgandet i 6 § VA-lagen är kommunerna skyldiga att ordna allmänna vattentjänster om de, med hänsyn till lagens skyddsintressen, "behöver ordnas" i ett större sammanhang. När det gäller dagvattenhanteringen anges i propositionen att lagrummet ska tolkas så att utbyggnadsskyldigheten inträder så fort det finns ett faktiskt behov av en gemensam lösning på dagvattenfrågorna, i ett område med samlad (befintlig och/eller blivande) bebyggelse.¹⁰³ Utgångspunkten är således att det är det verkliga behovet som ska avgöra om en allmän vattentjänst i form av en dagvattenanläggning ska tillhandahållas av kommunen eller inte. Någon vidare vägledning än så tillhandahålls inte av vare sig lag eller förarbeten.

⁹⁷ 1 och 6 §§ VA-lagen.

⁹⁸ 2 § VA-lagen. Definitionen överensstämmer med ramvattendirektivets definition av begreppet vattentjänst, se artikel 2 (38).

⁹⁹ 2 § VA-lagen.

¹⁰⁰ Prop. 2005/06:78 s.42 anger 20-30 fastigheter som riktmärke för att ska vara fråga om samlad bebyggelse, en uppskattning som baseras på tidigare praxis.

¹⁰¹ Prop. 2005/06:78 s.45.

¹⁰² Prop. 2005/06:78 s.45-47.

¹⁰³ Prop. 2005/06:78 s.45-47.

När det gäller kommunernas skyldigheter för driften av allmänna VA-anläggningar är VA-lagen inte heller särskilt detaljerat utformad. I 10 § 1st stadgas enbart att en allmän VA-anläggning "skall ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en godushållning med naturresurser". I lagrummet ges följaktligen inte mer vägledning än att anläggningarna ska överensstämma med gällande krav på hälsoskydd och miljöskydd. Kraven som avses är de som kan ställas genom MB och annan miljölagstiftning. Precis som för hanteringen av övrigt dagvatten gäller således de allmänna hänsynsreglerna och avloppshanteringen räknas som nämnts även som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB. Tillstånd eller anmälan för kommunala avloppsreningsanläggningar krävs i vissa fall.¹⁰⁴

Av det anförda kan slutsatsen dras att den nya VA-lagen syftar till att skärpa kraven på kommunernas dagvattenhantering, samtidigt som lagtextens generella utformning tillsammans med allmänt hållen vägledning i förarbetena lämnar ett mycket stort *avvägningsutrymme* till kommunerna att avgöra när, om och hur dagvattnet ska tas om hand. Avvägningsutrymmet i kombination med de ekonomiska aspekterna och tendensen i många kommuner att lågprioritera uppbyggnad av hållbara dagvattenlösningar, leder till att prognosen för att förbättra dagvattenhanteringen inte blir särskilt ljus. Att situationen dessutom ofta är sådan, att kommunen

utövar tillsyn över sig själv på avloppsområdet efter delegation från länsstyrelsen,¹⁰⁵ förbättrar inte direkt möjligheterna att ställa krav på hanteringen. I till exempel Luleå kommun utövar det kommunala miljökontoret tillsynen över kommunens vatten- och avloppshantering. De ska därmed även verka för att utbyggnadsskyldigheten fullgörs.

I åtgärdsprogrammet för Bottenvikens vattendistrikt föreskrivs att kommunerna, i samverkan med länsstyrelserna, behöver utveckla vatten- och avloppsplaner.¹⁰⁶ Sådana planer utgör ett viktigt steg mot en mer hållbar kommunal hantering av dagvatten men åtgärden ter sig relativt tandlös trots kommunernas skyldighet att vidta de åtgärder som föreskrivs i ett åtgärdsprogram.¹⁰⁷ Åtgärden är nämligen alltför vagt utformad för att sägas rikta något direkt krav mot kommunerna på att vatten- och avloppsplaner *måste* finnas och ställer heller inga konkreta krav på hur dagvatten ska hanteras. Här föreligger således en brist på tydliga krav och styrning från nationellt håll.

3.2 Hur når vi god status?

Ramvattendirektivet föreskriver miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som de främsta styrmedlen i vattenförvaltningen. Mot den bakgrunden har fokus lagts på dessa instrument även i vattenförvaltningsförordningen,¹⁰⁸ med direkta kopplingar både till ramvattendirektivet och till den generella regleringen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i 5 kap. MB.

¹⁰⁴ Enligt bilagan till förordning (1998:899) sifferkod 90.10-90.20 kräver kommunala avloppsreningsanläggningar som tar emot en mängd avloppsvatten motsvarande 2000 personekvivalenter tillstånd från länsstyrelsen, medan anmälan räcker för sådana avloppsreningsanläggningar som tar emot avloppsvatten motsvarande 200 personekvivalenter.

¹⁰⁵ 51 § VA-lagen utpekar länsstyrelsen som tillsynsmyndighet över kommunerna, men tillsynen kan delegeras enligt 26 kap. 3 § 4st MB samt bilagan till förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹⁰⁶ Vattenmyndigheten Bottenviken, Åtgärdsprogram 2009-2015, 2010, s.10.

¹⁰⁷ 5 kap. 8 § MB.

¹⁰⁸ 4 och 6 kap. VFF.

Genom att åtgärdsprogrammen ska ange de åtgärder som är nödvändiga för att nå god status, utgör de nyckeldokument i vattenförvaltningen. Åtgärdsprogrammen utgör även nyckeldokument för dagvattenproblematiken, genom att det (i vattenförvaltningen) är via åtgärdsprogrammets utformning och innehåll som problematiken kan komma åt.

Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram – ändamålsenliga instrument?

Enligt definitionen i MB utgörs miljökvalitetsnormer av föreskrifter om kvalitetskrav på mark, luft, vatten eller miljön i övrigt, i syfte att skydda människors hälsa eller miljön.¹⁰⁹ Det finns olika typer av miljökvalitetsnormer i svensk rätt; *gränsvärdesnormer* anger föroreningsnivåer eller störningsnivåer som inte får över- eller underskridas efter en angiven tidpunkt, *målsättningsnormer* anger riktvärden som skall eftersträvas och således inte bör över- eller underskridas efter en angiven tidpunkt, medan *indikatornormer* anger ett mått på förekomsten av organismer som kan tjäna som ledning för tillståndet i miljön.¹¹⁰ Därutöver har lagstiftaren lämnat öppet för att föreskriva de ytterligare typer av normer som följer av vårt medlemskap i EU, så kallade *övriga normer*.¹¹¹ Det är till kategorin övriga normer som lagstiftaren anser att miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningen ska räknas, på grund av att de normerna inte enkelt kan hänföras till vare sig gränsvärdesnormer, målsättningsnormer eller indikatornormer.¹¹² I avsnitt 3.3 nedan diskuteras hur detta uttalande i propositionen egentligen ska tolkas och vad denna kategorisering innebär

för miljökvalitetsnormernas rättsliga status i vattenförvaltningen.

Till skillnad från många andra styrinstrument i MB - där prövning och kontroll av enskilda störningskällor ligger i fokus, genom att till exempel föreskriva gränsvärden för utsläpp eller obligatorisk tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter - utgår miljökvalitetsnormer från själva mottagaren (recipienten) och föreskriver en gräns för vilken kvalitetsnivå denna minst måste ha.¹¹³ Systemet med individuell kontroll och tillståndsprövning syftar främst till att begränsa olika störningar direkt vid källan och är på så sätt ett bra instrument för att komma åt och minska föroreningar från betydande *punktkällor*. Genom att miljökvalitetsnormer istället innebär en arbetsmetod med fokus på miljötillståndet, utgör de ett bra instrument för att hantera situationer där *diffus påverkan* från många olika (och ofta svåridentifierade) källor bidrar till en oacceptabel föroreningsnivå.¹¹⁴ Då den diffusa påverkan ofta är svår att komma åt med andra mer traditionella styrmedel, kan miljökvalitetsnormerna användas som komplement till den individuella prövningen och miljöproblemen kan därigenom angripas från olika håll.¹¹⁵ På så sätt kan både punktkällorna och de diffusa utsläppen beaktas. Genom att den diffusa belastningen utgör den huvudsakliga källan till föroreningar i dagvatten, är miljökvalitetsnormer ett bra instrument för att komma åt dagvattenproblematiken. Detta gäller dock under förutsättningen att normen kan genomföras i praktiken.

Ett åtgärdsprogram utgör ett strategiskt planeringsdokument för det praktiska genomförandet av en beslutad miljökvalitetsnorm, genom

¹⁰⁹ 5 kap. 1 § 1st MB.

¹¹⁰ 5 kap. 2 § 1st 1-3pp MB.

¹¹¹ 5 kap. 2 § 1st 4p MB.

¹¹² Prop. 2009/10:184 s.42.

¹¹³ SOU 2005:59 s.55.

¹¹⁴ SOU 2005:59 s.58.

¹¹⁵ Gipperth, 2005, s.21.

att det översätter det eftersträvade miljötillståndet till handlingsregler för myndigheter, kommuner och indirekt även enskilda.¹¹⁶ Fördelarna med att arbeta med åtgärdsprogram i vattenförvaltningen är dels att de åtgärder som föreskrivs kan anpassas till den aktuella miljösituationen och till de specifika förutsättningar som råder i ett vattendistrikt, dels att det möjliggör uppnående av en helhetsbild, i syfte att komma åt och minska föroreningarna från samtliga bidragande föroreningskällor. Att uppnå en helhetsbild i syfte att nå målet god status är även den grundläggande tanken bakom miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som huvudsakliga styrmedel i ramvattendirektivet.¹¹⁷

När systemet fungerar som det är tänkt möjliggör det att ett samlat grepp om vattenförvaltningen kan tas, genom att en mängd olika och specifikt anpassade åtgärder kan anges i åtgärdsprogrammen,¹¹⁸ varav alla inte nödvändigtvis grundar sig på regler i MB. Exempel på styrmedel som kan föreskrivas som åtgärder i ett åtgärdsprogram är generella föreskrifter, administrativa styrmedel, prövning och omprövning av tillstånd och villkor, tillsyn av verksamheter och åtgärder samt planläggning av mark och vatten. De åtgärder som föreskrivs måste förstås även kunna genomföras i praktiken och här är det den nationella rätten som sätter gränserna. Slutsatsen blir att miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram rent teoretiskt är ändamålsenliga instrument i vattenförvaltningen och för att hantera dagvattenproblematiken, men att ändamålsenligheten är beroende av att det finns ett rättsligt system som kan garantera ett säkert genomförande av instrumenten i praktiken. Frågan blir

därför om det finns ett sådant rättsligt system i Sverige idag?

3.3 Genomförande av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i Sverige

Diskussionen kring huruvida Sverige uppfyller EU-rättens krav kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram har pågått i Sverige i princip sedan instrumentens införande i svensk rätt. I två olika statliga utredningar från 2005¹¹⁹ konstateras att det svenska systemet *inte* kan anses garantera ett säkert genomförande av instrumenten, mot bakgrund av de krav som EU-domstolen har ställt i ett flertal mål mot andra medlemsstater. Den huvudsakliga anledningen är att reglerna och de rättsliga styrmedlen kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogrammen är för svaga idag och i utredningarna ges därför flera förslag till hur lagstiftningen kan förstärkas. Bland annat föreslås att 2 kap. MB förändras så att miljökvalitetsnormernas rättsverkan gentemot enskilda förtydligas och skärps och att åtgärdsprogrammets rättsverkan förändras på ett sätt som möjliggör åtgärder direkt mot enskilda påverkare.¹²⁰ EU-domstolen har nämligen inte accepterat ett nationellt rättsläge där det praktiska genomförandet av miljökvalitetsnormer är beroende av olika myndigheters eget initiativ och styrning, vilket har visat sig genom uttalanden som att miljökvalitetsnormer ska antas i bindande form, att så kallad administrativ praxis (det vill säga att medlemsstaten i praktiken uppfyller normen genom ansvariga myndigheters krav och styrning) inte är tillräckligt samt att

¹¹⁶ 5 kap. 4-8 §§ MB.

¹¹⁷ Direktiv 2000/60/EG artikel 11.

¹¹⁸ 5 kap. 6 § 1st MB.

¹¹⁹ SOU 2005:113 och SOU 2005:59.

¹²⁰ Gipperth, 2005, s.22 ff.

normerna ska kunna grunda både rättigheter och skyldigheter för enskilda.¹²¹

Med anledning av utredningarna har lagstiftningen kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram nyligen ändrats.¹²² Förslagen till förstärkning av regelverket har dock fått gehör endast i viss utsträckning, medan rättsläget är fortsatt svagt på andra punkter. I huvudsak har lagändringen inneburit att *gränsvärdesnormerna* har särskiljts från övriga typer av normer, främst genom att rättsverkan av gränsvärdesnormerna har förstärkts. Bland annat kan *strängare krav* än de som normalt följer av en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, numera ställas när det handlar om att följa en gränsvärdesnorm,¹²³ men inte för att följa övriga typer av normer. Även den tidigare stoppregeln (i 16 kap. 5 § MB), är numera uteslutande kopplad till möjligheterna att följa gränsvärdesnormer och placerad i 2 kap. MB.¹²⁴

För miljökvalitetsnormerna i *vattenförvaltningen* är dock rättsläget inte helt klarlagt heller efter lagändringen, eftersom det är långt ifrån självklart att dessa normer ska hänföras till kategorin gränsvärdesnormer. Lagstiftaren har ju tvärtom indikerat att normerna i vattenförvaltningen i huvudsak är att hänföra till kategorin *övriga normer*.¹²⁵ Klassificeras de som övriga normer, och inte som gränsvärdesnormer, omfattas de heller inte av den stärkta rättsverkan som har införts. Här är propositionen nämligen otvetydig; de strängare krav som följer av de nya bestämmelserna (i 2 kap. 7 § 2-3st MB) får endast tillämpas i förhållande till fastställda gräns-

värdesnormer. För att uppfylla övriga typer av normer "räcker det med att kunna tillämpa de grundläggande hänsynskraven i 2 kap. miljöbalken".¹²⁶ Rättsläget är med andra ord helt oförändrat för samtliga övriga typer av normer. Klart är dock att ramvattendirektivets dotterdirektiv med EU-gemensamma miljökvalitetsnormer föreskriver just *gränsvärden*, i form av ett årsmedelvärde och en maximal tillåten koncentration av ämnet i olika ytvatten, vilket måste innebära att åtminstone de normerna faller under kategorin gränsvärdesnormer och omfattas av den stärkta rättsverkan. Även andra normer i vattenförvaltningen kan mycket väl vara att kategorisera som gränsvärden, till exempel om de relaterar till att uppnå god kemisk status i yt- eller grundvatten.

En huvudsaklig kategorisering av miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningen som övriga normer leder även till ett osäkert rättsläge när det gäller normernas rättsliga status. I propositionen ger lagstiftaren nämligen uttryck för att miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningen *är* att anse som rättsligt bindande, på grund av att ramvattendirektivets princip om icke-försämring och mål om god status är bindande för medlemsstaterna och dessa krav otvetydigt uttrycks som miljökvalitetsnormer i den svenska vattenförvaltningsförordningen.¹²⁷ Uttalandet tyder på att miljökvalitetsnormerna i vattenförvaltningen ska vara att anse som rättsligt bindande, trots att de inte huvudsakligen definieras som gränsvärdesnormer. Propositionen ger ingen ytterligare vägledning när det gäller dessa övriga normers rättsliga status, förutom att tydligt ange att de inte ska omfattas av den stärkta rättsverkan. Sammantaget innebär de något motsägelsefulla

¹²¹ Se Gipperth, 2005, s.21 och 92 för utveckling av kritiken.

¹²² Se SFS (2010:882) samt prop. 2009/10:184.

¹²³ 2 kap. 7 § 2st MB.

¹²⁴ 2 kap. 7 § 3st MB.

¹²⁵ Se ovan avsnitt 3.2 samt prop. 2009/10:184 s.42.

¹²⁶ Prop. 2009/10:184 s.46-47.

¹²⁷ Prop. 2009/10:184 s.41-42.

uttalandena i propositionen att rättsläget för miljö kvalitetsnormerna i vattenförvaltningen inte är helt klart efter lagändringen och vattenmyndigheterna bör därför inte lägga allt för stor vikt vid lagstiftarens generella klassificering av normerna i vattenförvaltningen som övriga normer, utan istället utgå ifrån vad normen faktiskt syftar till när normerna för olika vatten tas fram.

MB:s genomförande av miljö kvalitetsnormer

MB innehåller flera rättsliga möjligheter att praktiskt genomföra en miljö kvalitetsnorm. De huvudsakliga *materiella miljökraven* utgörs, precis som i övrigt när MB är tillämplig, av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Bland annat kan lokaliseringsregeln¹²⁸ användas för att styra bort nya verksamheter, medan stoppregeln¹²⁹ kan användas för att helt hindra andra verksamheter och åtgärder. Teoretiskt kan en befintlig verksamhet tvingas upphöra eller en ny verksamhet eller åtgärd hindras från att komma till stånd genom en tillämpning av stoppregeln. I praktiken är det dock svårt att motivera så drastiska åtgärder på grund av det väsentlighetsrekvisit¹³⁰ som lagrummet innehåller, samtidigt som det därutöver måste klargöras att det är *just den verksamheten* som orsakar den ohållbara situationen.

Hänsynsreglerna kompletteras av bland annat hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. MB, MB:s särskilda kravregler för olika typer av verksamheter och av reglerna om skydd av områden, till exempel i form av miljöskyddsområden, vattenskyddsområden eller Natura 2000-områden. MB:s tillsynsbestämmelser i 26 kap. ger

tillsynsmyndigheterna vida möjligheter att ställa krav både på verksamheter och åtgärder, i första hand genom att meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att MB och beslut fattade med stöd av MB (till exempel beslutade miljö kvalitetsnormer) ska efterlevas.¹³¹ Sådana tillsyns ingripanden får dock inte begränsa verksamheter som har rättskraftiga tillstånd,¹³² utan i de fallen måste tillsyns myndigheterna istället använda reglerna om omprövning och återkallande av tillstånd och villkor i 24 kap. MB.¹³³ Även samrådsregeln i 12 kap. 6 § MB kan aktualiseras när det handlar om att följa miljö kvalitetsnormer, om en verksamhet som varken kräver tillstånd eller anmälan riskerar att leda till en väsentlig ändring i naturmiljön.

De allmänna hänsynsreglerna är som framgått grundläggande för samtliga typer av ingripanden med stöd av MB. När det gäller genomförandet av miljö kvalitetsnormer har dock kritik riktats mot att hänsynsreglerna inte innehåller någon tydlig koppling till just genomförandet av miljö kvalitetsnormer. Den bristande kopplingen har lett till ett osäkert rättsläge, bland annat kring hur höga krav myndigheterna i praktiken kan rikta gentemot enskilda verksamheter och åtgärder med stöd av 2 kap. MB, i syfte att följa en beslutad miljö kvalitetsnorm. Genom den senaste lagändringen har kopplingen mellan de allmänna hänsynsreglerna och genomförandet av miljö kvalitetsnormer nu alltså tydliggjorts och förstärkts, men då enbart avseende gränsvärdesnormerna. Hur normerna definieras får således avgörande betydelse för hur höga krav som kan ställas i enskilda fall och för flera av normerna i

¹²⁸ 2 kap. 6 § MB

¹²⁹ 2 kap. 9 § MB

¹³⁰ Enligt lagtexten i 2 kap. 9 § 1st MB stoppas endast verksamheter och åtgärder som orsakar "skada eller olägenhet av väsentlig betydelse".

¹³¹ 26 kap. 1 § och 9 § 1st MB.

¹³² 26 kap. 9 § 3 st MB.

¹³³ 24 kap. MB innehåller flera direkta kopplingar till genomförandet av miljö kvalitetsnormer, se till exempel 5 § 1st 2 p.

vattenförvaltningen innebär ändringen som nämnt ett i stort sett oförändrat, eller åtminstone fortsatt oklart, rättsläge.

En viktig möjlighet som MB innehåller, men som tyvärr inte har fått något större praktiskt genomslag, är möjligheten att meddela generella föreskrifter i syfte att skydda människors hälsa eller miljön, alternativt för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.¹³⁴ Det nuvarande bemyndigandet omfattar dock endast miljöfarliga verksamheter och har därför ingen given koppling till genomförandet av miljökvalitetsnormer. På grund av den begränsade räckvidden, föreslog Miljöbalkskommittén 2005 att ett nytt generellt bemyndigande för regeringen, att inom *hela MB:s tillämpningsområde* meddela generella föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder eller försiktighetsmått i syfte att genomföra en miljökvalitetsnorm, skulle tas in i 5 kap. MB.¹³⁵ Enligt förslaget skulle möjligheten vara helt kopplad till ett åtgärdsprogram och användas i syfte att komma åt den diffusa belastningen, då denna svårligen kan hanteras med befintliga styrmedel i MB.¹³⁶ Förslaget skulle ha inneburit en generell möjlighet att, i ett åtgärdsprogram fastställt av regeringen, ta initiativ till generella föreskrifter i syfte att nå kvalitetskraven i vattenförvaltningen och brott mot föreskrifterna skulle även vara straffsanktionerade.¹³⁷ I propositionen till den senaste lagändringen lämnas dock förslaget utan åtgärd,¹³⁸ vilket tyvärr innebär att möjligheterna att komma åt den diffusa belastningen inte har förbättrats. På grund av kopplingen mellan diffusa källor och föroreningar i dagvatten kan slutsatsen dras att inte heller möjligheterna att

komma åt dagvattenproblematiken har förbättrats genom lagändringen.¹³⁹

Ett ytterligare rättsligt styrmedel som behöver lyftas fram mer när det handlar om genomförandet av miljökvalitetsnormer, är möjligheten för regeringen att inrätta *miljöskyddsområden* i syfte att följa en beslutad miljökvalitetsnorm.¹⁴⁰ Till miljöskyddsområden kan nämligen kopplas skraddarsyddas föreskrifter, i vilka krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan riktas direkt mot enskilda verksamheter oavsett om de har tillstånd eller inte¹⁴¹ och föreskrifterna *bryter även rättsverkan* i meddelade tillstånd.¹⁴² Ett av förändringsförslagen, som Lena Gipperth la fram i sin utredning från 2005, var att möjliggöra antagande av lika starka föreskrifter för åtgärdsprogram som idag finns för miljöskyddsområden.¹⁴³ Förslaget liknar det miljöbalkskommittén lade fram om möjlighet att ta fram generella föreskrifter i syfte att komma åt den diffusa belastningen, då även dessa enligt förslaget skulle bryta rättsverkan i meddelade tillstånd. En sådan lösning skulle underlätta för tillsynsmyndigheterna genom att de då inte behöver gå omvägen via att initiera omprövning av tillstånd eller villkor för att ställa krav på befintliga verksamheter i efterhand, men förslaget vann tyvärr inte gehör vid revideringen av lagstiftningen.¹⁴⁴

¹³⁴ 9 kap. 5 § MB.

¹³⁵ SOU 2005:59 s.158-159.

¹³⁶ SOU 2005:59 s.129-130.

¹³⁷ SOU 2005:59 s.158-159.

¹³⁸ Prop. 2009/10:184 s. 49.

¹³⁹ I sammanhanget kan även påpekas att vattenförvaltningsförordningen uttryckligen anger att åtgärder för att hantera den diffusa belastningen *måste* finnas med i åtgärdsprogrammen för distrikten, se 6 kap. 5 § VFF.

¹⁴⁰ 7 kap. 19 § MB. Enligt lydelsen är möjligheten inte uteslutande kopplad till miljökvalitetsnormer.

¹⁴¹ 7 kap. 20 § 1st MB samt prop. 1997/98:45, del 1 s.318.

¹⁴² 24 kap 1 § 1st MB.

¹⁴³ Gipperth, 2005, s.86.

¹⁴⁴ Se prop. 2009/10:184 s.35-36

Inte heller i övrigt har åtgärdsprogrammets rättsverkan på något sätt förstärkts.¹⁴⁵

3.4 Osäkerhet kring ansvar och befogenheter

I Sverige är ett säkert genomförande av miljö-kvalitetsnormer och åtgärdsprogram helt beroende av att myndigheter och kommuner tar sitt ansvar, dels genom att ha tillräcklig *kunskap* om de skyldigheter och möjligheter de har för att se till att normerna följs och dels genom att faktiskt *använda sig* av dessa möjligheter för att rikta krav gentemot enskilda miljöpåverkare, i syfte att uppnå en bättre miljö kvalitet. Med andra ord råder precis det rättsläge i Sverige som EU-domstolen inte har accepterat i mål mot andra medlemsländer.¹⁴⁶ Anledningen är att varken miljö kvalitetsnormer eller åtgärdsprogram binder de enskilda miljö påverkarna direkt, utan instrumenten riktar sig istället till myndigheter (inklusive domstolar) och kommuner och är bindande endast för dessa.¹⁴⁷ Att myndigheter och kommuner under dessa omständigheter uttrycker osäkerhet kring frågor om ansvar och inte tycks veta vilka befogenheter de har att rikta krav mot enskilda påverkare, spår givetvis på problematiken.¹⁴⁸

Redan i sin samrådshandling år 2008 efterfrågade Bottenvikens vattenmyndighet en starkt nationell samordning av vattenförvaltningen, där det tydligare framgår hur målen ska uppnås och

hur eventuella målkonflikter mellan olika intressen ska lösas.¹⁴⁹ Vidare efterfrågades tydligare ramar kring myndigheternas ansvar och befogenheter i vattenförvaltningen. Överhuvudtaget har vattenmyndigheterna fått lägga mycket fokus under den första förvaltningscykeln på att försöka tydliggöra och förmedla sin roll i vattenförvaltningen gentemot andra aktörer,¹⁵⁰ samtidigt som de själva verkar osäkra på vilka befogenheter de faktiskt har. I materialet från samrådsprocessen i slutet av 2009 tydliggörs att det råder stor osäkerhet kring frågor om ansvar och befogenheter.¹⁵¹ Många remissvar ifrågasatte bland annat vattenmyndigheternas befogenheter att rikta krav mot andra myndigheter och kommuner. Det föreligger således en *brist på nationell styrning* och tillräcklig information till samtliga myndigheter som är inblandade i ramvattendirektivets genomförande, vilket försvårar möjligheterna att uppnå god status.

Förhållandet mellan vattenförvaltningen och PBL

En konfliktsituation som är rättsligt osäker rör förhållandet mellan vattenförvaltningen och kommunernas planmonopol enligt PBL. Redan 2002 påpekade miljöbalkskommittén vikten av att den nya vattenförvaltningen behöver stå över det kommunala planmonopolet i händelse av konflikt mellan dessa intressen,¹⁵² men någon ändring av lagstiftningen i en sådan riktning har inte skett. Att rättsläget inte är helt klart för de

¹⁴⁵ Se prop. 2009/10:184 avsnitt 5 s. 49 ff där åtgärdsprogrammen och deras funktion diskuteras.

¹⁴⁶ Se till exempel Mål C-361/88 Kommissionen mot Tyskland, Mål C 13/90 Kommissionen mot Frankrike och Mål C 14/90 Kommissionen mot Frankrike.

¹⁴⁷ Se 5 kap. 3 § och 8 § MB.

¹⁴⁸ Osäkerheten kring ansvar och befogenheter för genomförandet av miljö kvalitetsnormer lyftes fram av miljöbalkskommittén redan 2005, se SOU 2005:59 s.122 ff, och har kommit till uttryck i samrådsförfarandena under hela den första genomförandecykeln av ramvattendirektivet.

¹⁴⁹ Vattenmyndigheten Bottenviken, Samarbete för bättre vatten, 2008, s.X.

¹⁵⁰ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.12.

¹⁵¹ Vattenmyndigheten Bottenviken, Förvaltningsplan 2009-2015, 2010, s.183.

¹⁵² SOU 2002:107 s.87.

inblandade parterna, kan illustreras av följande intervjuuttalande:

”Det händer även när vi riktar krav på åtgärder mot kommuner att de hävdar planmonopol, eftersom de inte vill genomföra vissa åtgärder, men då får man snällt påpeka att denna nya lagstiftning faktiskt kör över det kommunala planmonopolet och att vi har rätt att bestämma i dessa frågor.”¹⁵³

Uttalandet ger sken av att vattenförvaltningen idag är rättsligt *överordnad* det kommunala planmonopolet, men rättsläget är betydligt mer komplicerat än så. Visserligen kan det kommunala planmonopolet till viss del sägas ha inskränkts genom den nya vattenförvaltningen, med anledning av att kommunerna har fått fler bestämmelser om miljö kvalitet att ta hänsyn till när de planerar användningen av mark och vatten. Enligt gällande rätt är kommunerna nämligen skyldiga att iaktta fastställda miljö kvalitetsnormer i sin planläggning och länsstyrelsen har även möjlighet att *överpröva* en detaljplan eller områdesbestämmelser som inte tar hänsyn till en fastställd miljö kvalitetsnorm.¹⁵⁴ Denna möjlighet tillkommer dock länsstyrelsen generellt och inte vattenmyndigheten specifikt. Vattenmyndigheten som sådan har således inga befogenheter i lagstiftningen att köra över kommunerna när det gäller planfrågor. Denna brist kan påverka genomförandet av ramvattendirektivet negativt, med anledning av den viktiga roll som kommunernas planering och planläggning spelar i vattenförvaltningen generellt och för att få till stånd hållbara dagvattenlösningar specifikt.

Vidare får skyldigheten för kommuner att genomföra de åtgärder som föreskrivs i ett åtgärdsprogram betydelse i sammanhanget, genom att åtgärdsprogrammen är bindande för kommunerna och bundenheten även gäller vid planläggning av mark och vatten.¹⁵⁵ Bestämmelsen kan dock inte tolkas på så sätt att den kan användas för att *tvinga* kommuner att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.¹⁵⁶ Rättsläget innebär således att varken länsstyrelsen eller vattenmyndigheten med rättsliga medel kan tvinga en kommun som förhåller sig passiv, och således *inte* planlägger mark och vatten, att planera i enlighet med ett åtgärdsprogram. Bestämmelsen i 12 kap. 6 § PBL, genom vilken regeringen kan rikta ett planföreläggande gentemot en passiv kommun, är heller ingen möjlighet i denna situation, eftersom varken miljö kvalitetsnormers uppfyllande eller åtgärdsprogrammets genomförande utgör grund för ett sådant föreläggande.¹⁵⁷ Rättsläget är med andra ord låst och frågan behandlas inte heller i lagförslaget till en ny plan- och bygglag, som lades fram av regeringen i mars 2010.¹⁵⁸ En möjlig förklaring till att frågan inte behandlats, är att ingen regering vill göra sig politiskt impopulär bland landets kommuner, vilket sannolikt skulle bli konsekvensen av en sådan försvagning av det kommunala planmonopolet som är nödvändig för att målkonflikten ska kunna lösas.

Exemplet Bottenvikens vattenmyndighet

Att myndigheter och kommuner är osäkra på sina befogenheter och sitt ansvar för uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer och genomförande av

¹⁵³ Peter Wihlborg, Vattensamordnare Bottenvikens vattenmyndighet, november 2008.

¹⁵⁴ 2 kap. 2 § 3st samt 12 kap. 1 § 1st 3p PBL.

¹⁵⁵ 5 kap. 8 § MB.

¹⁵⁶ Prop. 2003/04:2 s.34.

¹⁵⁷ 12 kap. 6 § och 12 kap. 1 § 1st 1-2 pp PBL.

¹⁵⁸ Se Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag.

åtgärdsprogram i vattenförvaltningen, illustreras av följande två uttalanden av en person anställd som vattensamordnare vid Bottenvikens vattenmyndighet, vid en intervju i november 2008:

”Mycket av de riktlinjer som vi fått har även varit vaga och otydliga till sin struktur, och även när det gäller ansvarsfördelningen är det svårt. Bland annat när det handlar om ansvaret mellan vattenmyndigheterna eftersom vi är uppdelade och det inte finns någon ”chef” som har det övergripande samordningsarbetet vattenmyndigheterna emellan. Förutsättningarna mellan distrikten är ju även olika genom att miljöproblemen ser olika ut.”

”Nu gällande tillstånd kommer alltid att gälla. Än så länge är det oklart hur och om enskilda miljöfarliga verksamheter kommer att påverkas, men i dagsläget är det inte frågan om att ompröva tillstånd, utan det blir i så fall snarare frågan om att föreskriva undantag för sådana vattenförekomster som är påverkade av t.ex. markanvändningen eller miljöfarliga verksamheter i närområdet. Till nästa cykel måste det dock till en struktur som gör det möjligt att komma åt dessa verksamheter, men idag finns det ingen möjlighet att göra det, då de juridiska medlen saknas och det skulle ta alldeles för lång tid att ompröva alla tillstånd. Det vore orealistiskt. Vi har heller ingen möjlighet att rikta åtgärder direkt mot privata aktörer.”¹⁵⁹

Som framgår av uttalandet upplever Bottenvikens vattenmyndighet det krångligt, eller rent av omöjligt, att komma åt verksamheter med rättskraftiga tillstånd med de juridiska medel som finns i lagstiftningen idag. Detta har föranlett att de heller inte valt att föreskriva några konkreta åtgärder kring detta i det första åtgärdspro-

grammet. Vattenmyndigheten verkar dock se hindren istället för möjligheterna när det handlar om att komma åt och minska belastningen från stora befintliga verksamheter. Som lagstiftningen är utformad har tillsynsmyndigheter nämligen inte bara möjlighet utan är *skyldiga* att ompröva villkor för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter om dessa bedöms vara otillräckliga, och tillsynsmyndigheten behöver i dessa situationer inte heller gå omvägen via 24 kap. MB.¹⁶⁰ Otillräckligheten kan till exempel utgöras av att verksamheten ”med någon betydelse” bidrar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs.¹⁶¹ Skyldigheten att initiera en omprövning kan således aktualiseras för till exempel länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten (i egenskap av tillsynsmyndigheter över stora miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter) om en befintlig verksamhet påverkar vattenmiljön i sitt närområde på sådant att målet god status riskerar att inte nås. Redan med anledning av principen om icke-försämring bör krav kunna ställas på omprövning av tillståndsvillkor för vissa verksamheter, för att garantera att vattenkvaliteten inte försämras ytterligare. Ytterligare en aspekt av betydelse är att det är *verksamhetsutövaren som har bevisbördan* för att visa att verksamheten bedrivs i enlighet med MB:s regler och krav, även vid en omprövning initierad av tillsynsmyndigheten.¹⁶²

I sammanhanget kan påpekas att vattenförvaltningsförordningen uttryckligen föreskriver att åtgärder för att i behövlig mån åstadkomma omprövning av tillstånd

¹⁵⁹ Peter Wihlborg, Vattensamordnare Bottenvikens vattenmyndighet, november 2008.

¹⁶⁰ Se 26 kap. 2 § 2st MB som anger att någon särskild framställning i enlighet med 24 kap. 7§ MB inte behöver göras i de situationer då tillståndsvillkor bedöms som otillräckliga.

¹⁶¹ Se 24 kap. 5 § 1st 2p MB.

¹⁶² 2 kap. 1§ 1st MB.

och villkor till befintliga verksamheter måste finnas med i åtgärdsprogrammen.¹⁶³ På grund av kravet i lagstiftningen har Bottenvikens vattenmyndighet skrivit in i åtgärdsprogrammet att länsstyrelserna åtminstone behöver genomföra en "översyn" av befintliga tillstånd inom distriktet och "vid behov verka för" en omprövning av tillstånd och villkor för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som kan inverka negativt på vattenförekomsternas status.¹⁶⁴

Med anledning av osäkerheten kring ansvarsfördelningen, oklarheter i de rättsliga kraven och svag nationell styrning kring systemet med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram, är det svårt att hävda att EU-rättens krav på ett säkert och tydligt genomförande verkligen efterlevs i Sverige. Tyvärr råder inte heller den nyligen genomförda lagändringen bot på detta faktum, även om den utgör ett viktigt steg i rätt riktning.

3.5 Svaga åtgärdsprogram i vattenförvaltningen – exemplet Bottenvikens vattendistrikt

I det fastställda åtgärdsprogrammet för Bottenvikens vattendistrikt riktar vattenmyndigheten krav, i form av 37 generellt utformade styrmedels- och utredningsorienterade åtgärder, gentemot bland annat länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län, Vägverket, Banverket och samtliga kommuner i distriktet. Samtliga åtgärder som föreskrivs ska vara vidtagna senast den 22 december 2012.¹⁶⁵ De föreskrivna åtgärderna innebär dock en mycket svag styrning och lämnar stort utrymme (och stort ansvar) till de utpekade myndigheterna och kommunerna att själva besluta om de lämpligaste och mest kost-

nadseffektiva *faktiska* åtgärds kombinationerna. I samrådsprocessen i slutet av 2009, inför att de olika dokumenten i vattenförvaltningen skulle fastställas, kritiserades vattenmyndigheternas åtgärdsprogram just för sin vaghet och bristen på konkreta åtgärder. Många remissvar påpekade riskerna med att åtgärdernas generella och övergripande karaktär innebär svårigheter för myndigheter och kommuner att koppla sitt ansvar för att åtgärden genomförs till rätt vattenförekomst och påverkansfaktorer.¹⁶⁶ Vidare påpekades att bristen på konkreta åtgärder innebär en otydlighet kring vem som ska agera och vad som ska göras. På grund av kritiken har vattenmyndigheten i det fastställda åtgärdsprogrammet i anslutning till varje övergripande åtgärd, även gett förslag till fysiska åtgärder och utredningsbehov i syfte att tydliggöra hur de *kan* genomföras. Det återstår att se om de exemplifierande förslagen i praktiken är tillräckliga för att myndigheter och kommuner ska veta vad de ska göra.

Precis som i åtgärdsprogrammet generellt är de åtgärder som riktas mot kommunerna av övergripande karaktär. Här anges bland annat att kommunerna i sin tillsynsverksamhet behöver "prioritera" de områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status. Andra åtgärder som föreskrivs är att kommunerna behöver inrätta vattenskyddsområden för sådana kommunala dricksvattentäkter som behövs för dricksvattenförsörjningen samt att kommunerna "behöver utveckla sin planläggning och prövning så att miljökvalitetsnormerna för

¹⁶³ 6 kap. 5 § 1st 2p VFF.

¹⁶⁴ Vattenmyndigheten Bottenviken, Åtgärdsprogram 2009-2015, 2010, s.10.

¹⁶⁵ 6 kap. 2 § VFF.

¹⁶⁶ Vattenmyndigheten Bottenviken, Särskild sammanställning av inkomna synpunkter, 2009, s.15.

vatten uppnås och inte överträds”.¹⁶⁷ Några särskilt specifika åtgärder är det således inte fråga om i åtgärdsprogrammet för kommunernas del. Otydligheten har föranlett att flera kommuner har efterfrågat tydligare information och vägledning kring hur de ska arbeta med miljötillsyn och planläggning utifrån åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer. Som tidigare nämnts återfinns inga konkreta krav på kommunernas dagvattenhantering i åtgärdsprogrammet.

I åtgärdsprogrammet riktas även krav gentemot Vägverket. Här anges att Vägverket behöver ta fram kunskapsunderlag och genomföra åtgärder för att undanröja eller motverka väg dagvattnets miljöpåverkan, framförallt när det gäller sådana vattenförekomster som ligger i riskzonen för att inte nå upp till kvalitetskraven inom utsatt tid.¹⁶⁸ Inte heller här är det således fråga om några särskilt konkreta åtgärder.

4. Slutsatser

Sammanfattningsvis, och som svar på artikelns första frågeställning, kan konstateras att ramvattendirektivet får betydelse för Sveriges hantering av dagvatten. Med anledning av kopplingarna mellan föroreningsperspektivet i ramvattendirektivet och de miljöproblem som dagvattenförening leder till, måste dagvattenproblematiken uppmärksammas och tas på allvar för att Sverige ska klara EU-rättens krav. Detta visar sig inte minst i de direkta kopplingarna mellan dagvattenproblematiken och Bottenvikens vattendistrikts specifikt utpekade problemområden.

Kan då den svenska regleringen av dagvatten idag anses tillräcklig för att motverka förore-

ning från dagvatten? Genom att se strikt på det rättsliga regelverket och de möjligheter det innehåller för att ställa krav gentemot dem som hanterar dagvatten, kan konstateras att den svenska rätten innehåller goda *möjligheter* för detta. Eftersom MB blir tillämplig för i princip samtliga aktörer som hanterar dagvatten i sin verksamhet, finns utrymme i lagstiftningen att ställa krav kring hur detta vatten ska hanteras, redan (och kanske främst) genom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Utöver de allmänna hänsynsreglerna finns mer specifika krav för bland annat den kommunala hanteringen av dagvatten, dels genom MB:s regler om miljöfarlig verksamhet och de särskilda kraven för hantering av avloppsvatten, dels genom kommunernas utvidgade skyldigheter enligt den nya VA-lagen. Krav kan även riktas mot befintliga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter med stöd av reglerna om omprövning av tillstånd och villkor och gentemot icke tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder genom reglerna om tillsyn.

Utrymme för att ställa krav på hanteringen av dagvatten finns med andra ord i den svenska lagstiftningen, men frågan om den svenska regleringen är tillräcklig för att motverka förorening från dagvatten måste trots detta besvaras nekande. Slutsatsen bottnar i att de flesta regler som äger tillämpning för hanteringen är av generell karaktär och lämnar allt för stort utrymme och framförallt *ansvar* till beslutande myndigheter och kommuner att själva ta initiativ till mer materiella krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Samtidigt är reglerna kring dagvatten svåra att överblicka, dåligt samordnade och innebär en svag styrning till ansvariga myndigheter.

Mot denna bakgrund blir även svaret på den tredje frågeställningen, det vill säga om det svenska rättssystemet kan anses garantera en

¹⁶⁷ Vattenmyndigheten Bottenviken, Åtgärdsprogram 2009-2015, 2010, s.10.

¹⁶⁸ Vattenmyndigheten Bottenviken, Åtgärdsprogram 2009-2015, 2010, s.9.

faktisk hantering av dagvattenproblematiken i enlighet med EU-rättens krav, klart nekande. Eftersom det praktiska genomförandet och säkerställandet av att miljölagstiftningen efterlevs vilar på förutsättningen att myndigheter och kommuner tar sitt ansvar och sina uppgifter på allvar, är ett faktiskt genomförande *beroende av* myndigheternas egna initiativ. Det kräver i sin tur att de ansvariga först och främst är medvetna om vilket ansvar och vilka befogenheter de har och att de därefter faktiskt använder de maktmedel som miljölagstiftningen tillhandahåller. Denna förutsättning gäller inte minst för att komma åt dagvattenproblematiken, men även för uppfyllandet av både miljökvalitetsnormer och Sveriges nationella miljömål.

Hur kommer det sig då att det utrymme som svensk rätt innehåller för att ställa krav inte utnyttjas fullt ut i praktiken? Är det brist på kunskap om reglernas och instrumentens räckvidd bland de beslutsfattande myndigheterna som är den främsta orsaken, eller finns det andra orsaker till att dagvattenproblematiken försummas av dem som har möjlighet (och i vissa fall till och med skyldighet) att agera? Är det till och med så att de ansvariga medvetet blundar för problematiken på grund av att den bedöms vara så svår (och kostsam) att komma åt? Det går inte att ge ett enkelt svar på dessa frågor, utan troligtvis är det en kombination av flera faktorer som medför att den faktiska hanteringen av dagvatten inte i tillräcklig utsträckning motverkar att våra vattenmiljöer förorenas av dagvatten idag. Oklarheterna och den svaga styrningen i lagstiftningen kring hur dagvatten ska hanteras, tillsammans med brister och svaga regler kring det praktiska genomförandet av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram innebär tydliga hinder. Därutöver är den nationella styrningen och samordningen i vattenförvaltningen svag och

informationen till dem som är ansvariga i stor utsträckning otillräcklig. Detta visar sig i oklarheter kring befogenheter och i fördelningen av ansvar i vattenförvaltningen generellt.

En av de främsta orsakerna till dagens försummade dagvattenhantering är dock den omedvetenhet kring dagvattnet och dess miljöpåverkan som råder, inte minst i Bottenvikens vattendistrikt. Bristen på mätningar av dagvattnets föroreningsinnehåll och dess påverkan på recipienterna, har föranlett att dagvattenfrågorna över huvud taget inte har uppmärksamats eller tagits på allvar under den första förvaltningscykeln av ramvattendirektivet. Detta visar sig bland annat genom avsaknaden av hänsynstagande till dagvattenproblematiken i det första åtgärdsprogrammet för Bottenvikens vattendistrikt. Slutatsen blir att det inte finns ett rättsligt system i Sverige som kan garantera ett säkert genomförande av de miljöpolitiska målsättningarna och inte heller för att förhindra dagvattenförorening av våra vattenmiljöer. Samtidigt kan ramvattendirektivets krav på kartläggning av samtliga utsläppskällor av prioriterade miljöfarliga ämnen inte anses fullt ut uppfyllt i den svenska rätten, i och med bristen på hänsynstagande till dagvattenproblematiken.

Så, vad krävs egentligen för en mer hållbar hantering av dagvattenfrågor som når upp till EU-rättens krav? Först och främst behövs en tydligare nationell styrning i vattenförvaltningen och en bättre förankring av den nya förvaltningsnivån, bland de myndigheter och kommuner som är delaktiga i ramvattendirektivets genomförande. Därutöver krävs en tydligare fördelning av befogenheter och ansvar, både vad gäller vattenförvaltningen generellt och dagvattenhanteringen specifikt. Ytterligare skärpningar av lagstiftningen kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram och starkare

kopplingar mellan dessa styrmedel och kommunernas planering av mark- och vattenanvändningen i enlighet med PBL, är andra områden som behöver prioriteras, i första hand av lagstiftaren. I ljuset av MB:s mål om en hållbar utveckling och i enlighet med försiktighetsprincipen bör åtminstone krävas att omfattningen av miljöproblemet dagvattenförorening noggrant kartläggs och att planeringen och uppbyggnaden av nya dagvattensystem i städerna sker i överensstämmelse med moderna krav på miljöhänsyn. Tillsammans kan dessa åtgärder utgöra de första stegen på vägen mot en ekologiskt hållbar dagvattenhantering i Sverige.

Källor

Litteratur och rapporter

Bergström Agnetha, *Metod för bedömning av dagvattensutsläpp till sjöar i Stockholmsområdet*, 2005:197 CIV, Luleå Tekniska Universitet.

Bäckström Magnus, Viklander Maria, *Alternativ dagvattenhantering i kallt klimat*, Svenskt Vatten Utveckling, 2008, Rapport Nr 2008-15.

Gipperth Lena, *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer*, SOU 2005:113, 2005.

Karlsson Kristin, *Pathways of pollutants in storm-water systems*, Luleå Tekniska Universitet, Luleå, 2006, Licentiatuppsats 2006:05, ISSN 1402-1757.

Naturvårdsverket, *En bok om svensk vattenförvaltning*, Rapport 5489, 2005, ISBN 91-620-5489-9.

Stockholms stad, *Dagvattenstrategi för Stockholms stad*, 2005.

Söderberg Johanna, Westholm Lina, *Den rättsliga hanteringen av dagvattenfrågor – en studie av svensk och EG-rättslig lagstiftning rörande dagvattenproblematiken*, Luleå Tekniska Universitet, Luleå, 2008, C-uppsats 2008:256, ISSN 1402-1773.

Söderberg Johanna, Westholm Lina, *Den praktiska hanteringen av dagvatten - en studie av tre viktiga aktörer i förvaltningen av vattnet inom Lule älvs*

avrinningsområde, Luleå Tekniska Universitet, Luleå, 2009, D-uppsats 2009:031, ISSN 1402-1552.

Vattenmyndigheten Bottenviken, *Samarbete för bättre vatten*, Samrådshandling, 2008.

Vattenmyndigheten Bottenviken, *Förvaltningsplan 2009-2015*, 2010.

Vattenmyndigheten Bottenviken, *Åtgärdsprogram 2009-2015*, 2010.

Vattenmyndigheten Bottenviken, *Särskild sammanställning av inkomna synpunkter*, 2009.

Vägverket, *Fördjupningsdokument Miljö; Vatten och material 2008-2017*, Publikation 2007:48, 2007, ISSN: 1401-9612.

Vägverket, *VVMB 310 Hydraulisk dimensionering*, Publikation 2008:61, 2008, ISSN 1401-9612.

Widarsson Lars-Erik, *Drivkrafter för en hållbar dagvattenförvaltning*, Svenskt vatten utveckling, 2007, Rapport Nr 2007-04.

Offentligt tryck

Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG om skydd av grundvatten mot föroreningar och försämring.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.

EG-domstolens dom den 30 maj 1991, Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken Tyskland, Mål C-361/88.

EG-domstolens dom den 1 oktober 1991, Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, Mål C 13/90.

EG-domstolens dom den 1 oktober 1991, Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, Mål C 14/90.

Regeringens proposition 1997/98:45 – Miljöbalk.

Regeringens proposition 2003/04:2 – Förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Regeringens proposition 2003/04:57 – Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning.

Regeringens proposition 2005/06:78 – Allmänna vattentjänster.

Regeringens proposition 2009/10:84 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.

Statens offentliga utredningar, *Bestämmelser om miljö kvalitet*, SOU 2002:107, 2002.

Statens offentliga utredningar, *Miljöbalkskommitténs slutbetänkande*, SOU 2005:59, 2005.

Naturvårdsverkets föreskrifter 1994:7 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten

Naturvårdsverkets föreskrifter 2010:12 om ändring i föreskrifter (NFS 2008:1) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön;

Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter 2008:2 om statusklassificering och miljökvalitetsnormer för grundvatten.

Intervjuer

Vattenmyndigheten för Bottenvikens vattendistrikt: Peter Wihlborg – vattensamordnare och Maria Renberg – miljöjurist, November 2008.

SSAB Tunnpå AB i Luleå: Hans Olsson - Miljöchef, November 2008.

Luleå kommun, Tekniska förvaltningen Vatten och Avlopp: Stefan Marklund – avdelningschef, November 2008.

Internet

<http://www.miljomal.se/9-Grundvatten-av-god-kvalitet/2010-01-14>

Programmes of Measures Under the Water Framework Directive

– A Comparative case study

Lasse Baaner

Abstract

The water framework directive requires programmes of measures composed by the Member States, in order to achieve its environmental objectives. This article examines three programmes of measures for river basins in Denmark, Sweden and Norway, with a focus on the differences in how the programmes direct the authorities' activities with regard to water management. It concludes that there are major differences in the precision of the measures, the range of legal instruments used, and in the focus on active and direct management of the aquatic environment. The Danish programme seems to facilitate the establishment of an adaptive management, whereas the Swedish and Norwegian programmes seem to take a more integrative approach.

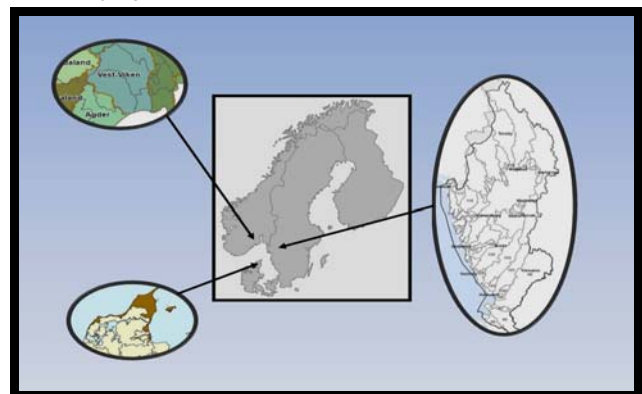
Introduction

The water framework directive is one of the most recent of the major environmental directives in the European Union legislation. Since its enactment in 2000, all the European Member States have been obliged to implement the directive in their national legislations, as well as in their actual water management.¹⁶⁹ The directive establishes a common framework for river basin management planning, with common

environmental objectives and a common framework for programmes of measures for achieving the objectives. The first planning cycle of the directive has been carried out in most Member States, and environmental objectives for bodies of water and programmes of measures are now available for most river basins within the European Union.

This article presents a comparative case study of such programmes. The river basins chosen for the case study are *Vest-Viken* river basin, located in the south of Norway, *Västerhavets* river basin, located in western Sweden, and the river basin of *Nordlige Kattegat og Skagerak* in the north of Denmark.

Map of the river basins



The programmes of measures for the different national river basins follow the same structure in both Sweden and Denmark, while there are structural differences between the programmes for the different river basin districts in Norway. The three basins discussed in this

¹⁶⁹ In this context, the Member States include both the Member States of the European Union and the European Economical Area (EEA). The non EU Members of the EEA – at present Iceland, Liechtenstein, and Norway – have agreed to enact legislation in a number of policy areas covered by the European Union, environment being one of them.

study have been chosen for several reasons. First, they drain into the same sea, and their water management involves similar environmental problems. Secondly, environmental regulation in these Scandinavian countries exists within the same legal and administrative tradition, facilitating the comparison.¹⁷⁰ Thirdly, a recent comparative study of environmental objectives in Denmark, Sweden, Norway, and Finland (by Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson),¹⁷¹ provides, in conjunction with the present case study, a deeper understanding of the contemporary multi-level and multi-instrumental water governance in the Scandinavian countries. References will also be made to other comparative studies of the implementation of the water framework directive that include Norway, Denmark, and Sweden.¹⁷²

The water framework directive allows the Member States a certain freedom to choose how they will attain the environmental objectives. This article explores some of the legal and non-legal instruments¹⁷³ used for this purpose. It focuses on the technique of regulation for attaining environmental objectives, and techniques for directing authorities' activities. The aim is to enable and inspire planning lawyers' and practitioners' reflections on their own practices, as well as to provide knowledge of the implementation of the water framework directive at a European level. A comparative analysis such as this may provide insight into ways of designing legal regulation. Such insights are valuable for the legal community.¹⁷⁴

¹⁷⁰ The commons in Scandinavian legal tradition called Scandinavian, or Nordic, legal realism, is described by several authors. Comprehensive thematic analyses in English are given in Jaakko Husa, Kimmo Nuotio, and Heikki Pihlajamäki, *Nordic law: between tradition and dynamism*, *Ius Commune Europaeum*, 66 (Antwerp - Oxford: Intersentia, 2007). An English introduction to the Scandinavian legal tradition, with perspectives on environmental law is given by Ellen Margrethe Basse and Jørgen Dalberg-Larsen, 'The Danish legal System,' in *Legal systems and wind energy: a comparative perspective*, ed. Helle Tegner Anker, Birgitte Egelund Olsen, and Anita Rønne. (Copenhagen: DJØF Publishing, 2008). An introduction with an emphasis on administrative law is provided by John Bell, 'Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe,' in *New directions in European public law*, ed. Jack Beatson and Takis Tridimas. (Oxford: Hart Publishing, 1998).

¹⁷¹ Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *Mot samma mål? - implementeringen av EU:s ram-direktiv för vatten i Skandinavien* (Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2010), Juridiska institutionens skriftserie:6.

¹⁷² These are: Sigrid Hedin et al. *The Water Framework Directive in the Baltic Sea Region Countries - vertical implementation, horizontal integration and transnational cooperation* (Stockholm: Nordregio, 2007), Nordregio

Report:2007:2. Eleftheria Kampa and Wenke Hansen, *Heavily Modified Water Bodies - Synthesis of 34 Case Studies in Europe*, ed. R Andreas Kraemer and Sascha Müller-Kraenner. *International and European Environmental Policy Series* (Springer, 2004). Y. Uitenboogaart et al., *Dealing with complexity and policy discretion*. Cross country comparison of the implementation process of the EU-Water Framework Directive in five river basins, ed. Y. Uitenboogaart et al. (Den Haag: Sdu Uitgevers, 2009). Andrea M. Keessen et al., 'European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool?', 22:2, *J Environmental Law* (2010), pp. 197-221.

¹⁷³ 'Legal instruments' is here used as a term to describe a set of processes, obligations, or rights that can be formally executed and legally called upon or enforced. In this context, 'regulatory instruments' is a term used to describe legal instruments enabling authorities to control the activities of the citizens or legal entities.

¹⁷⁴ Peter Blume, 'Den almene teoris dimensioner', *Tidsskrift for rettsvitenskap* 108, no. 5 (1995): p. 814. Ole Lando, *Kort indføring i komparativ ret*, 3 ed. (København: Jurist- og Økonomforbundet, 2009), p. 220. With particular regard to comparative environmental law: Jan Darpö and Annika Nilsson, 'On the Comparison of Environmental Law,' in *Miljøretlige emner: Festskrift til Ellen Margrethe Basse*, ed. Helle Tegner Anker and Birgitte Egelund Olsen. (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008), p. 261 and 280.

The programmes of measures are elements of the multi-level governance of water in the European Union, situated between the directive and the national legislations implementing the directive, and the individual administrative decisions within water management. As legal instruments, they exist in an intermediate zone between the general norm and the individual ruling or decision. This makes a legal study of the programmes as such and the measures in the programmes appealing, as it may shed light on the question of how water management is directed – variously – towards the environmental objectives.

This study uses a functional comparative method,¹⁷⁵ and examines the legal direction of water management with regard to achieving environmental objectives. This is in keeping with Scandinavian legal realism, and the functional instrumentalist view of legal science as the science of ‘social engineering’.¹⁷⁶ First will be a brief introduction to the different national frameworks for the programmes discussed, but the analyses will take an analytical approach, as a comparative ‘länderbericht’ is well-addressed by Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson in their study.^{177 178 179}

¹⁷⁵ Ralf Michaels, 'The Functional Method of Comparative Law,' in *The Oxford handbook of comparative law*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 339-382. Also, for a more critical assessment, see Michele Graziadei, 'The functionalist heritage,' in *Comparative legal studies: Traditions and transitions*, ed. Pierre Legrand and Roderick Munday. (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 100-130.

¹⁷⁶ See e.g. David Kennedy, 'The methods and the politics,' in *Comparative legal studies: Traditions and transitions*, ed. Pierre Legrand and Roderick Munday. (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 391.

¹⁷⁷ English-language literature giving an overview of the legal and administrative implementation of the water framework directive in Denmark: Alexandre Dubois,

'Denmark,' in *The Water Framework Directive in the Baltic Sea Region Countries - vertical implementation, horizontal integration and transnational cooperation*, Nordregio Report (Stockholm: Nordregio, 2007), pp. 59-66. Kurt Nielsen, 'Water Framework Directive - WFD Implementation in a European Perspective. Report from a workshop at the Royal Swedish Academy of Agriculture and Forestry 29 November, 2005. Denmark', *Kungl.Skogs.och Landbruk-akademiens Tidskrift* 145, no. 8 (2005): pp. 24-28. Y. Uitenboogaart and J. J. van Kempen, 'The Implementation of the WFD in Denmark: The Sub-basin Odense Fjord Basin,' in Y. Uitenboogaart et al n. 172, pp. 85-112. Literature in Scandinavian languages: Helle Tegner Anker, 'Ny lovgivning til gennemførelse af EU's vandrammedirektiv og EU's habitatdirektiv', *Tidsskrift for landbrugsret* 2005, no. 2 (2005): pp. 53-68. Helle Tegner Anker, 'Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer,' in *Miljøretten 3: Affald, jord, vand og råstoffer*, ed. Ellen Margrethe Basse. 2 ed. (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006), pp. 453-465. Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *ibid* n. 171, pp. 67-80.

¹⁷⁸ English-language literature giving an overview on the legal and administrative implementation of the water framework directive in Sweden: Beatrice Hedelin, 'Potential Implications of the EU Water Framework Directive in Sweden: A Comparison of the Swedish municipalities' Current Water Planning Regime with the Requirements of the EU's New Water Framework Directive', *European Journal of Spatial Development* 14, (2005). Lennart J. Lundqvist, 'Integrating Swedish water resource management: a multi-level governance trilemma', *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*. 9, no. 5 (2004): pp. 413-424. Björn Sjöberg, 'Water Framework Directive - WFD Implementation in a European Perspective. Report from a workshop at the Royal Swedish Academy of Agriculture and Forestry 29 November, 2005. Sweden', *Kungl.Skogs-och Lantbrukakademiens Tidskrift* 145, no. 8 (2005), pp. 14-18. Literature in Scandinavian languages: Lena Gipperth, 'Miljøkvalitet och förutsebarhet,' in *Miljörätten i förändring - en antologi*, ed. Gabriel Michanek and Ulla Björkman. *Rättsfondens Skriftserie* (Uppsala: Iustus, 2003), pp. 205-242. Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *ibid* n. 171, pp. 29-49. Naturvårdsverket, *En bok om svensk vattenförvaltning* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2005), Rapport:5489.

¹⁷⁹ English-language literature giving an overview of the legal and administrative implementation of the water framework directive in Norway has not been found, but literature in the Scandinavian languages includes: Lena

The authorities responsible for the programmes

The Swedish programmes are composed and enacted by regional water authorities. The Norwegian programmes are composed and enacted by regional water authorities, and approved by the government. The Danish programmes are drafted by an agency under the Ministry of Environment, and enacted by the Minister. As will be shown in the analysis, these differences seem to affect the designs of the programmes, as well as the individual measures within the programmes. All three programmes include measures addressing national, regional, and local authorities.

Form and format of the programmes

The Swedish programme of measures is published as an individual document,¹⁸⁰ and summarized in the river basin management plan,¹⁸¹ as prescribed by the directive. Along with the river basin management plan and the programme of measures is a document describing environmental objectives,¹⁸² wherein the statuses of the individual bodies of water are

identified, as are the environmental objectives applied by the water authority.¹⁸³ For each sub-basin of the river basin, an explanatory document is published, in which the different measures are organized according to the environmental problem addressed, and are linked to specific bodies of water.¹⁸⁴

The Norwegian programme¹⁸⁵ is published as an appendix to the river basin management plan,¹⁸⁶ and summarized in the river basin management plan as well. The river basin management plan includes the environmental objectives, although the formulations of the objectives do not follow the structure set out by Article 4 of the directive.

The Danish programme of measures is an integrated part of the river basin management plan.¹⁸⁷ The river basin management plan is designed with a legally binding section and an explanatory section, in accordance with the

Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *ibid* n. 171, pp. 81-99. Sissel Hovik and Knut Bjørn Stokke, 'EUs rammedirektiv for vann en utfordring for norsk vassdragsplanlegging og -forvaltning', *Plan* 2004, no. 6 (2004): pp. 37-41. Jens Fr. Nystad, 'EU krever bedre vannkvalitet', *Plan* 2008, no. 3 (2008): pp. 38-41.

¹⁸⁰ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *Åtgärdsprogram Västerhavets vattendistrikt* (Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt ved Länsstyrelsen Västre Götlands Län, 2009).

¹⁸¹ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *Forvaltningsplan Västerhavets vattendistrikt* (Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt ved Länsstyrelsen Västre Götlands Län, 2009).

¹⁸² Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *Miljøkvalitetsnormer Västerhavets vattendistrikt* (Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt ved Länsstyrelsen Västre Götlands Län, 2009).

¹⁸³ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, Länsstyrelsen Västra Götalands läns (Vattenmyndigheten Västerhavets) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet; (Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt ved Länsstyrelsen Västre Götlands Län, 2009).

¹⁸⁴ E.g. see Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *Underlagsmateriale Åtgärdsprogram Afrinningsområde 108 Göta älv huvudfåra* (Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt ved Länsstyrelsen Västre Götlands Län, 2009).

¹⁸⁵ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, Tiltaksprogram for vannregion Vest-Viken. Vedlegg 1 til forvaltningsplanen for vannregion Vest-Viken for planperioden 2010-2015 (Fylkesmann i Buskerud, Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, 2009).

¹⁸⁶ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, Tiltaksprogram for vannregion Vest-Viken. Vedlegg 1 til forvaltningsplanen for vannregion Vest-Viken for planperioden 2010-2015 (Fylkesmann i Buskerud, Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, 2009).

¹⁸⁷ Miljøcenter Aalborg, Udkast til vandplan Hovedvandompland 1.1 Nordlige Kattegat og Skagerrak [FORHØRING] (Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, 2010).

tradition of Danish spatial planning. The legally binding section includes the environmental objectives for the individual bodies of water, the programme of measures, and a set of instructions directed at the authorities involved. The Danish documents are still in the form of unpublished drafts, as the composition and publication of the river basin management plans have been considerably delayed for political reasons.¹⁸⁸

The legal status of the programmes

The Swedish and Danish programmes are, in principle, legally binding for the authorities they address.¹⁸⁹ The Norwegian programme, as a part of the river basin management plan, guides the authorities addressed in programme.¹⁹⁰ At least, this is the assumption. The legal obligation to implement the measures included in the programme, has, however, been subject to various legal debates.

In Denmark, the discussion concerning the legal status of the programme of measures has been limited. The Act on environmental objectives states that the river basin management plan is binding upon governmental authorities, regions, and municipalities in their exercise of power under the legislation, and that they must ensure the implementation of the programme of measures. Questions have been raised, concerning the range of municipal activities falling within the term 'exercise of power under

¹⁸⁸ As of 3 June 2010, The Commission sent an initial warning letter to twelve Member States, including Denmark, concerning the absence of river basin management plans required by the directive.

¹⁸⁹ Cf. § 3 in the Danish act on environmental objectives (milømålsloven) and chapter 5, § 3 and § 8 in the Swedish environmental act (miljöbalken).

¹⁹⁰ Cf. § 29 in the Norwegian Water management statute (vannforeskriften).

the legislation', and a brief analysis of how the different municipal activities are bound by the river basin management plan has been carried out.¹⁹¹ However, a broader debate in the academic community has been absent.

The legal discussion in Sweden has been more elaborate. Questions have been raised concerning constitutional issues, and the legal implications of addressing the authorities with measures that provide specific instructions for the authorities' administrative rulings in individual cases.¹⁹² It is generally questioned whether the programmes, in the form in which they are implemented in the Swedish legislation, are in fact legally binding, or more in the nature of strategic documents.¹⁹³ Furthermore, the fact that the programme of measures itself cannot act as a legal basis for administrative rulings has been criticized, as it reduces the possibility of taking the measures necessary for achieving the environmental objectives.¹⁹⁴

The legal discussion in Norway has also revolved around legislative and administrative issues. The guiding character of river basin management planning has been criticized from an administrative perspective for risking compromising the achievement of the

¹⁹¹ Lasse Baaner, *Retlige rammer for kommunal vandforvaltning - Planer* (Royal Veterinary and Agricultural University, 2006), Social Science Series:18.

¹⁹² A comprehensive overview with references is provided in the review by Ulla Björkman: Ulla Björkman, *Uppdragsrapportering: "Åtgärdsprogramms styrande effekt med hänsyn till regeringsformen"*. (Naturvårdsverket, 2009).

¹⁹³ Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *ibid* n. 171, p. 49.

¹⁹⁴ Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *ibid* n. 171, p. 49. Länsstyrelsen Västernorrland, *Rapport angående rättsverkan och tillämpning av miljö kvalitetsnormer för vatten - genomförande av ett uppdrag från Naturvårdsverket [UTKAST]* (Naturvårdsverket, 2010), p. 9.

objectives.¹⁹⁵ The legal issues in question have been whether the programme of measures is in fact a part of the river basin management plan, and therefore approved by the governmental approval of the plan, and – if that is not the case – whether or not there are legal grounds for its function as legal guidance for the authorities.¹⁹⁶

Looking at all three countries together, the question seems not only to be the degree of which the programmes as such are binding for the authorities, in a way, that non-compliance with its measures can be legally reviewed and sanctioned. It seems just as relevant to consider what kinds of activities or decisions that can be bound by or guided within the established national legal frameworks. Conclusions in this respect however require thorough legal analysis of the national legal systems.¹⁹⁷

The programmes in Sweden, Denmark, and Norway all take the form of legal instruments with the primary purpose of directing the activities of a number of authorities. Yet, it is important to note that the directive does not require the programmes as such to take a particular legal form, or to be binding where national authorities are concerned.¹⁹⁸ With reference to EU case-law, it is however required that the programmes constitute 'organized and

coherent systems',¹⁹⁹ which all three programmes here analysed do. When it comes to the content, the programmes must also fulfil some minimum requirements. These are specified in Articles 11(3) and 11(4) of the directive, and will be addressed in the subsequent section.

The programme of measures – some conceptual distinctions

The water framework directive requires the achievement of certain environmental objectives, and provides some procedural instruments for this purpose. The main procedural instruments are the river basin management plan and the programme of measures. The management plan provides an overview of river basin management planning as a whole, and the programme of measures provides an overview of the specific measures already taken, or to be taken, in order to contribute to the achievement of the environmental objectives.²⁰⁰ Article 11 of the directive, which addresses the programme of measures, has several functions in this respect. It requires the establishment of certain regulatory instruments as mandatory measures; in the directive, these are entitled 'basic measures'. These may be established as parts of the management of the specific river basin, or as parts of the general national environmental regulations. In the directive, both types of measures are regarded equally as parts of the process of achieving the environmental

¹⁹⁵ Sissel Hovik and Knut Bjørn Stokke, *ibid* n. 179, pp. 37-41.

¹⁹⁶ Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *ibid* n. 171, p. 99. See also Kongelig resolusjon – Forvaltningsplan for vannregion Vest-Viken, p. 8.

¹⁹⁷ See also the conclusions drawn in Y. Uitenboogaart *et al.*, *ibid* n. 172, p. 215.

¹⁹⁸ See also Herwig Unnerstall and Wolfgang Köck, 'The Implementation of the EU Water Framework Directive into Federal and Regional Law in Germany', *Journal for European Environmental & Planning Law* 1, (2004): pp. 207-217. Lena Gipperth, *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. Betänkande av Utredningen om åtgärdsprogram* (Stockholm: Fritzes Offentliga Publicationer, 2005), SOU:113.

¹⁹⁹ E.g. see case C-306/01, paragraph 60, concerning implementation of provisions for action programmes in the nitrate directive, and case C 266/99, paragraphs 29, 31, and 40, regarding implementation of the provisions for a 'plan' in the drinking water directive.

²⁰⁰ Cf. also CIS Working Group 2.2, Guidance Document No. 11, Planning Processes, (Office for Official Publications of the European Communities, 2003), p. 24.

objectives. It does not matter whether they have been in place and operational for years, or are designed as parts of the river basin management planning, and intended to first become operational by 2012.²⁰¹

Article 11 not only requires that certain regulatory instruments be established as basic measures; in some situations, Article 11 also qualifies how the instruments are to be used, for example, controls established for the abstraction of surface water shall be periodically reviewed,²⁰² and when authorizing the injection of substances into groundwater for scientific purposes, the quantities of substances must be limited to the amount strictly necessary.²⁰³

Article 11 does not restrict how the instruments considered to be basic measures are used. A supplementary or new use of the existing legal instruments referred to in Article 11(3), planned through the river basin management planning or at the national level, is fully in accordance with the directive's understanding of a basic measure.

Article 11 also makes possible the use of supplementary instruments, entitled, in the directive, 'supplementary measures'. These may be regulatory instruments not covered by the instruments required or enabled among the basic measures, but the supplementary measures are not only legal or regulatory instruments. For example, they may also be informational, educational, and social.²⁰⁴ The use of supplementary measures is only optional to the extent that the environmental objectives are likely to be met by the basic measures. If the basic

measures do not suffice to achieve the established objectives, supplementary measures must be included in the programmes.²⁰⁵

The practical uses of the programmes – instruments for new actions

It has been difficult for the planning authorities in all three countries to maintain the conceptual distinctions between river basin management plans and programmes of measures, and between basic and supplementary measures. The Swedish and Norwegian programmes devote large parts of the programmes to descriptions of the environmental problems the measures address, the reasoning behind the chosen measures, the evaluation of costs, and the expected outcomes of their implementation. This appears to be information intended for the river basin management plan.²⁰⁶ This is avoided in the Danish programme, which is published as an integrated part of the river basin management plan.²⁰⁷

The differentiation between basic and supplementary measures is also ambiguous in all three programmes. The Swedish programme has a general section that refers broadly to segments of the national legislation implementing some requirements of Article 11. The Danish programme is also intended to be accompanied by such general descriptions of the measures of Article 11(3), but this seems to be absent from the Norwegian programme. Although some references are made to the two categories – basic and supplementary measures – in the three

²⁰¹ Uitenboogaart *et al.* appear to have a different view on that, cf. Y. Uitenboogaart *et al.*, *ibid* n. 172, p. 205.

²⁰² Cf. Article 11(3)(e).

²⁰³ Cf. Article 11(3)(j).

²⁰⁴ Cf. Article 11(4) and Annex VI part B (xv) and (xvii).

²⁰⁵ Cf. Article 11(2) and CIS Working Group 2.2, *ibid* n. 200, p. 38.

²⁰⁶ Cf. Annex VII nos. 6 and 7.

²⁰⁷ The river basin management plans are not evaluated in this study.

programmes, none clearly differentiates between them. In the Norwegian programme, the specific requirements concerning the programme's content as it is listed in Article 11 do not seem to receive any attention at all.²⁰⁸

Instead, the programmes are organized with a focus on differentiating between the existing regulations and initiatives concerning national water management, on the one hand, and, on the other hand, the need for new regulations and initiatives for achieving the environmental objectives for the bodies of water in the river basin. In fact, it is apparent that in all three countries, the programme of measures is seen more as a legal instrument for initiating new, future actions, and less as an overview of all relevant ongoing and planned measures of the water management of river basins.

Different legal backgrounds for the measures

This use of the programme as a sort of action plan affects the formulation or design of the measures in the programme, as well as the possibility of comparing the programmes across countries and river basins. When the programmes are primarily seen and used as instruments for initiating future actions, in order to achieve environmental objectives, the design of the measures in the programmes must also be seen in this light. They are framed by national, multi-level regulation and governance, and their focus is on filling the gap between what is achieved by existing practices, regulations, and management, and

what needs to be done to attain the environmental objectives.

The choices of measures included in the programmes, and the choice of their design are therefore not only dependent on differences in the environmental conditions and problems in the relevant river basin districts, and the differences in policies concerning water and related sectors; they are also very much related to the different administrative and legal frameworks in the three countries:

1. The level of environmental protection in the existing legislation is one thing that influences the design of the measures. Where the legal protection of the aquatic environment is strong, there is not the same need for extensive programmes with strict measures as there is where the protection of the aquatic environment is weak.

2. The legal instruments available within the existing legislation are another factor determining the design of the measures. It may be easier to develop, expand, or rethink the use of existing regulations than to construct and enact new regulatory regimes.

3. The legal status of the environmental objectives in the national legislation is another issue that strongly determines for the need for measures, and the design of the different measures in the programmes. If the environmental objectives are implemented in such a way that, when applied to individual bodies of water, they serve as legal norms or guidelines for the authorities' actions and decisions, then there is less need in the programmes for explicit and detailed measures for achieving the objectives. If the managing authorities are generally obliged to actively achieve the applied objectives, the need for extensive and detailed measures in the

²⁰⁸ The content of the programmes is based on the national legislation implementing the provisions of the directive. It remains an open question, whether the directive actually requires the programmes to be related to the specific provisions in Articles 11(3) and 11(4).

programme of measures is even smaller. If, on the other hand, the objectives are not strictly binding with regard to the authorities' decisions and activities, but are merely guidelines at a more strategic level, there is an increased need for explicit and binding measures addressing the bodies of water at risk of not achieving the environmental objectives.

The previously mentioned comparative study of implementation of environmental objectives concludes that the legal status of environmental objectives in general is considered more binding for the Danish and Swedish authorities, than those in Norway.²⁰⁹ One might therefore expect more detailed measures in the Norwegian programme addressing individual bodies of water. However, this is not at all the case. Most of the Norwegian measures address an activity undertaken by an authority in very general terms.

3. Also, the legal status of the programme itself must be kept in mind, when analysing the programme's measures. If the programme itself is not binding in its details, with regard to the authorities addressed, the measures can be formulated rather strictly, without compromising the option of adapting and adjusting for individual cases. On the other hand, if the programme is binding in its details regarding the authorities and sectors addressed, the measures in the programme need to have a more guiding or conditional wording, to allow for adaptive management. As a closer examination of the measures will reveal, however, this relationship between legal status and the wording of the measures does not seem to be reflected in the three programmes.

²⁰⁹ Lena Gipperth and Martina Ekelund-Entson, *ibid* n. 171, p. 114.

The general character of the measures

The Swedish programme contains forty²¹⁰ measures that take the form of instructions to local, regional, and national authorities. The instructions are set out in general terms, stating how and where the different public authorities are supposed to focus their contributions to the achievement of the environmental objectives.

Measure from the Swedish programme, providing general instructions to the authority addressed

Measure: *The National Railways need to develop knowledge and take measures to eliminate or reduce the impact of barriers to fish, and reduce the impact of run-off on surface- and groundwater, especially in areas where bodies of water do not achieve, or may fail to achieve, good ecological status or good chemical status.*²¹¹

*(Banverket behöver ta fram kunskapsunderlag och genomföra åtgärder för att undanröja eller motverka vandringshinder och dagvattens påverkan på yt- och grundvatten, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.)*²¹²

The Swedish programme addresses its measures in general terms to 'the bodies of water not achieving the environmental objectives, or at risk for not achieving the environmental objectives'. Maps showing bodies of water within the river basin or sub-river basin that are at risk of not achieving the environmental objectives are published along with the programme, and the measures are to some extent directed at the individual bodies of water, and to different environmental problems in the underlying explanatory documents. However, it is stated in the programme that this is not regarded as

²¹⁰ Thirty-eight of the measures are numbered 1-38; two are unnumbered.

²¹¹ Translations in boxed text courtesy of author.

²¹² Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, p. 10.

effective – from a technical, economic, or administrative perspective – for determining individual measures at the body-of-water level.²¹³ The programme also expresses itself as not being binding in its details concerning the practical implementation of the measures.^{214 215}

The Danish programme contains twenty-one²¹⁶ measures, each of which is applied to a number of specific bodies of water, referred to in detail within the programme and the corresponding web pages. As mentioned previously, the authorities addressed therein are legally bound to implement the measures.

Measure from the Danish programme, referring to 369 specific locations, and addressed to both municipal and national authorities

Measure: Elimination of barriers to fauna at 369 locations.

(Fjernelse af faunaspærringer. 369 stk.)²¹⁷

The Danish programme of measures addresses the individual bodies of water in a very specific manner. Here, specific measures may be applied to units as small as a few hundred metres of a stream, the sewage outlet from a single home, or a lake.

The Norwegian programme is organized with a description of proposed and evaluated measures, with 115²¹⁸ explicit measures constructed as short guiding sentences addressed to different authorities.²¹⁹ There is no clear link established between the measures and specific bodies of water, and there is no differentiation between measures addressing bodies of water in general, and bodies of water not achieving – or at risk of not achieving – the environmental objectives, as is the case in the Swedish programme.

Measure from the Norwegian programme, giving general instructions to the municipalities

Measure: Municipalities: Use the planning and building act to prevent new barriers, and re-establish continuity of watercourses.

(Kommunerne: Bruke plan- og bygningsloven for å hindre nye bekkelukninger og reetablere åpne vannveier.)²²⁰

So, the first conclusion, when comparing the measures in a general manner, is that the Danish measures are very specific and address individual bodies of water, and give specific instructions regarding what action is to be taken by the competent authority, while the Norwegian and, especially, the Swedish measures allow the authorities much freedom to choose how the problems under their authority are to be handled. In the Swedish programme it is explicitly stated that the authorities have the freedom to choose among measures,²²¹ while in the Norwegian

²¹³ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, p. 112.

²¹⁴ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, p. 1.

²¹⁵ As mentioned previously, the directive does not require that the programme of measures or the measures described in the programme take a legally binding form. However, the basic measures setting substantive requirements for the member states' water management must be implemented in a legally binding form, in the national legislation. See also Herwig Unnerstall and Wolfgang Köck, *ibid* n. 198, pp. 207-217.

²¹⁶ The Danish measures are not numbered, but a total of twenty-one different measures have been extracted from the tables in the programme.

²¹⁷ Miljøcenter Aalborg, *ibid* n. 187, p. 30.

²¹⁸ The measures are not numbered, but the guiding instructions presented as measures or instruments are numbered up to 115.

²¹⁹ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, *ibid* n. 185, pp. 43-49.

²²⁰ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, *ibid* n. 185, p. 48.

²²¹ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, p. 136.

programme this lies within the guiding legal character of the programme, as well as the general and non-specific design of the measures.

The primary instruments used in the programmes

These findings – regarding the differences in precision of the measures – are reflected in the legal instruments that are used in the programmes, and the activities that are addressed. The Norwegian and Swedish programmes address a number of activities, and suggest the use of a whole range of instruments, whereas the

Danish programme concentrates on a few instruments.

Providing an illustrative overview of the many measures in the three programmes is not easy, as sorting out the many different suggested activities, actions, and initiatives in a common framework may be accomplished in many ways. However, when exploring the measures in a qualitative examination, some categories of legal – or quasi-legal – instruments seem to emerge. The table below presents a categorization that reflects the different focuses of the programmes.

The primary activities of the authorities addressed by measures in the programme

The measures in the Norwegian programme <i>primarily</i> address the following activities of the authorities:	The measures in the Swedish programme <i>primarily</i> address the following activities of the authorities:	The measures in the Danish programme <i>primarily</i> address the following activities of the authorities:
Development of new, national legislation, regulation, guidelines, and policies.	Development of new, national legislation, regulation, guidelines, and strategies.	Development of new, specific, national legislation.
Monitoring and mapping of the environment.	Monitoring and mapping of the environment.	Carrying out specific habitat restoration and water management projects.
Building knowledge of general water-related issues.	Building knowledge of general environmental issues.	Building knowledge of bodies of water.
Incorporating water-related concerns into planning practices.	Incorporating water-related concerns into planning practices.	Revising habitat management practices in specific ways.
Controlling and enforcing legislation and conditions in permits.	Controlling and enforcing legislation and conditions in permits.	
Granting and revising environmental permits.	Granting and revising environmental permits.	
Taking unspecified actions to reduce human impact on bodies of water.	Taking unspecified actions to reduce human impact on water.	
Use of regulatory authority to minimize negative impact on the environment.		
Allocation of financial resources.		

The table reveals how the Danish programme focuses its measures on the use of a

few instruments, and operates at a more specific and project-based level, when compared to the

Norwegian and Swedish programmes. The table also identifies some differences in the measures, concerning how the programme addresses the development of new legislation, the building of knowledge, and the use of regulatory authority in order to minimize environmental impact. The table contains only what may be considered major instruments in the programmes.²²² The range of instruments used in the programmes for the Norwegian and the Swedish river basins is generally broader than those used in the Danish programme. Nearly all the Danish measures are realized through the use of regulatory and legislative power, whereas the Norwegian and Swedish programmes also include the use of non-regulatory instruments, such as the development of hydrological models, and providing public access to environmental data. These issues will be addressed in the following sections of the article.

As the table shows, the Norwegian programme includes several measures that address the allocation of financial resources among the different authorities. Such measures are not present in either the Danish or the Swedish programmes. The Norwegian programme's focus on directing financial resources is also present in measures intended to prioritize governmental subsidies to those areas where they contribute to the achievement of the environmental objectives.

Example of measure in the Norwegian programme, focusing on the direction of subsidies

Measure: *The County: Use subsidies for organic farming, as well as other subsidies, to actively promote agricultural measures that reduce the pollution of watercourses.*

(Fylkesmannen: Bruke Ø og andre tilskuddsordninger aktivt for å stimulere tiltak i jordbruket for å redusere forurensing av vassdragene.)²²³

Coping with the need for new legislation and regulation at the national level

In Sweden, as well as in Denmark and Norway, planning at river-basin level led to the conclusion that new legislation and regulation at the national level was needed.²²⁴ The table above indicates that development or amendment of legislation is included in the programmes for all three river basins.

In Sweden and Norway, where the planning authorities operate at the regional level, this situation was handled by letting a number of measures in the programmes, addressed to the national authorities, requiring new legislative initiatives. Eight of the forty measures in the Swedish programme include some sort of indefinite requirements for national authorities to develop new legal regimes concerning their water management or related sectors.

²²² It must be stressed that this presents the results of a qualitative analysis of a large number of measures. Several measures, particularly in the Norwegian and Swedish programmes, do not fit into those categories.

²²³ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken *ibid* n. 185, p. 47.

²²⁴ This is also reported as being the case in the Netherlands, cf. Y. Uitenboogaart *et al.*, *ibid* n. 172, p. 68.

Example from the Swedish programme, requiring adoption of new legislation and/or regulation at national level

Measure: Following consultation with the Environmental Protection Agency and National Board of Fisheries, the State Board of Agriculture needs to acquire knowledge and develop regulations and/or other instruments, in order to reduce the impact of agriculture on water quality, especially in areas where bodies of water may fail to achieve good ecological status or good chemical status.

(Statens Jordbruksverk behöver, efter samråd med Naturvårdsverket och Fiskeriverket, ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter och/eller andra styrmedel med syfte att minska jordbrukets inverkan på vattenkvaliteten, särskilt i områden med vattenförekomster som riskerar att inte uppnå god ekologisk status eller god kemisk status.)²²⁵

This also seems to be the case in Norway. Eight of the sixty-five measures in the Norwegian programme that address the government or governmental agencies include, to some extent, the adoption of new legislation or regulations.²²⁶ As the example shows, one of the tasks assigned to the national authorities in Norway is also that of initiating new regulations concerning the agricultural use of fertilizer.

Example from the Norwegian programme, requiring new legislation concerning agriculture

Measure: The Norwegian Agricultural Authority: Enact a regulation with norms for fertilizing land, to ensure that areas with high phosphorus levels are not fertilized.

(Statens landbruksforvaltning: Fastsette forskrift med norm for gjødsling for å sikre at det ikke gjødsles på arealer med høyt fosforinnhold.)²²⁷

In Denmark, the necessity for new legislation at the national level led to a halt in the water

planning process, while political negotiations were undertaken between the government and the parliamentary parties. The negotiations concluded with the political agreement, *Grøn Vækst* ('Green Growth').²²⁸ Following this agreement on new legislation, the work of composing the programme of measures was resumed. The agreed-upon legislation was incorporated in the form of new measures in the programme of measures, and the effects on the environment, following from the anticipated legislation, were taken into account when estimating the need for supplementary measures addressing agricultural pollution.

Example from the Danish programme, incorporating the new national legislative initiatives concerning agriculture

Measure: Rim zones of 10 metres along rivers and lakes. Catch crops instead of 'winter crops'. Ban on ploughing of fields of grass for fodder. No agricultural ploughing or field cultivation in the autumn. Total reduction of influx to surface water: Nitrogen – 324 ton/year. Phosphorous – 17.3 ton/year.

(Randzoner – 10 m. langs vandløb og søer. Efterafgrøder i stedet for 'vintergrønne' marker. Forbud mod pløjning i fodergræsmarker. Ingen jordbrugsmæssig jordbearbejdning i efteråret.)²²⁹

This illustrates some advantages and disadvantages of assigning river basin management planning to regional authorities without legislative power, and with only limited regulatory power. In the Swedish and Norwegian cases, exactly how the new legislation and/or regulation will affect the levels of pollution from agriculture remains open to question, as does the probability of it ever being enacted. In the Danish case, the process of designing the measures

²²⁵ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt *ibid* n. 180, p. 11.

²²⁶ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken *ibid* n. 185, pp. 43-46.

²²⁷ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken *ibid* n. 185, p. 44.

²²⁸ Regeringen, *Grøn Vækst* (Regeringen, 2009).

²²⁹ Miljøcenter Aalborg, *ibid* n. 187, p. 30.

became subject to intense political negotiations at the national level, which considerably delayed the drafting of the river basin management plans, but concluded with an agreement about new legislation.

Active versus reactive water management

One of the distinctions to have influenced the Danish legal debate is the distinction between active and reactive management and use of regulatory power.²³⁰ Essentially, an authority may be regarded as using its regulatory authority reactively if it reacts to an initiative from a citizen or company, such as an application, a request, or a submission. Conversely, an authority may be seen as using its regulatory authority actively, if it acts on its own initiative, as in cases where it initiates a project through the use of its regulatory power.²³¹ Although in practice the boundary between active and reactive exercise of regulatory power is blurred, the distinction is so rooted in the legal tradition that it seems to have been decisive for the presentation and organization of the Danish programme of measures.

The three legally binding sections of the Danish river basin management plan are the environmental objectives for the individual bodies of water, the programme of measures, and a set of instructions entitled 'guidelines' for the authorities. Of these three parts, the programme of measures includes general measures that

require the authorities to be active, whereas the instructions generally address situations in which the authorities are reactive.

Example from the Danish programme of measures and instructions (above) addressing the same issue

Measure: Waste-water from individual rural residences: Improvement of wastewater treatment affecting watercourses – about 350 houses. Total reduction of influx to surface water: Nitrogen – 0.78 ton/year. Phosphorous – 0.35 ton/year.

Measure: Waste-water from individual rural residences: Improvement of wastewater treatment affecting lakes – about 10 houses. Total reduction of influx to surface water: Nitrogen – 0.02 ton/year. Phosphorous – 0.01 ton/year.

(Spredt bebyggelse – Forbedret spildevandsrensning ved vandløb, ca. 350 ejendomme.)

(Forbedret spildevandsrensning ved søer, ca. 10 ejendomme.)
232

'Instructions' addressing the same issue as the previous measure

Instruction: Wastewater from individual rural residences in designated areas, which is discharged directly or indirectly into lakes, moors, watercourses, or coves must be approved according to the treatment class of the area, as indicated on Web-GIS.

*(Spildevand fra enkeltliggende ejendomme i udpegede oplande, som udleder direkte eller indirekte til søer, moser, vandløb eller nor, skal opsamles, afskæres, nedsives eller som minimum gennemgå rensning svarende til rensklasser som angivet på Web-GIS.)*²³³

The measure requires an improvement to existing wastewater treatment through municipalities' active use of regulatory power, where the instructions address situations in which the municipality receives an application for a new wastewater permit.

²³⁰ Helle Tegner Anker, *ibid* n. 177, p. 56. Ellen Margrethe Basse and Helle Tegner Anker, *ibid* n. 177, p. 37.

²³¹ Another approach may be taken in the regulated environment, regarding active management as that which involves carrying out improvements in the existing environment, and reactive management as that which only seeks to preserve the existing conditions, in order to prevent deterioration.

²³² Miljøcenter Aalborg, *ibid* n. 187, p. 30.

²³³ Miljøcenter Aalborg, *ibid* n. 187, p. 53.

This separation of active and reactive management enhances the focus on active management in the Danish programme of measures, and promotes specific, local measures, including wetlands restoration and water management projects, such as the flooding of river valleys, establishment of wetlands, removal of barriers to aquatic fauna, and restoration of spawn habitats in watercourses.

The Swedish and Norwegian programmes generally address both active and reactive water management within the programme, and often also include instructions for the active and reactive use of regulatory power in implementing the same measure. However, with regard to wastewater from individual rural residences, the Norwegian programme seems to focus primarily on active management, whereas the Swedish programme seems to focus on reactive management.

Example from the Norwegian programme, actively addressing wastewater from individual homes

Measure: Municipalities: Adopt local regulations to eliminate insufficient treatment of wastewater from individual homes, and to improve control of such.

(Kommunene: Innføre lokale forskrifter for å rydde opp i utilfredsstillende renseanlegg for spredt bebyggelse, tilsyn og kontroll.)²³⁴

Example from the Swedish programme, reactively addressing wastewater treatment

Measure: The municipalities need to require a high level of protection against pollution from individual rural residences, which contributes to a body of water failing to achieve or being at risk of failing to achieve good ecological status.

(Kommunerna behöver ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som bidrar till att en vattenförekomst inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status.)²³⁵

The directive requires a programme of measures, in order to achieve the environmental objectives applied to the individual bodies of water. The distinction between active and reactive water management is not clearly reflected in the directive. Most of the basic measures concern the establishment of legal instruments as regulations and legal controls suitable for reactive water management, while some of the supplementary measures, such as construction and habitat restoration projects, usually require the active use of regulatory power. There seems to be no reason to not include the Danish 'instructions' in the Danish programme of measures.

Addressing the need for more knowledge

The Swedish programme is characterized by an emphasis on measures requiring national authorities to develop further knowledge and information related to water management;²³⁶ twenty of the programme's forty measures are directed at national authorities, and concerned with aspects of these topics of river basin management.²³⁷

²³⁴ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, *ibid* n. 185.

²³⁵ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180.

²³⁶ In the comparative study undertaken by Uitenboogaart *et al.*, this is also described as the case in the Drommel catchment in the Netherlands cf. Y. Uitenboogaart *et al.*, *ibid* n. 172, p. 69.

²³⁷ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, pp. 9-12.

Example from the Swedish programme, requiring development of further knowledge

Measure: *The Swedish Meteorological and Hydrological Institute needs to develop hydrological information at the body-of-water level, relevant to the needs of water management.*

(Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut behöver ta fram hydrologisk information på vattenförekomstnivå med relevans för vattenförvaltningens behov.)²³⁸

The Norwegian programme also includes measures directed towards mapping, monitoring, and development of knowledge. Here, 22 of the programme's 115 measures require such activities to be carried out. Development of knowledge by mapping, monitoring, exchange of information, and so on, are present in four of the twenty-one measures in the Danish programme as well, but in a form in which the development of knowledge is specific, as are the measures directed at the individual bodies of water.

Example from the Danish programme, requiring knowledge concerning bodies of groundwater

Measure: *Bodies of groundwater DK 1.1.1.1, DK 1.1.1.2,[...] and DK 1.1.2.7: Provide knowledge concerning the groundwater's chemical impact on watercourses, lakes, coastal waters, and terrestrial habitats.*

(DK1.1.1.1, 1.1.1.2,[...] and DK 1.1.2.7: Tilvejebringe viden om grundvandets kemiske påvirkning af vandløb, søer kystvande og terrestriske naturtyper.)²³⁹

Characterizing and monitoring the bodies of water is an obligation of the Member States, based on Article 5 of the directive. The programmes of measures seem to be used as instruments to assure the fulfilment of these obligations. Mapping, monitoring, and

development of knowledge are actually not among the measures mentioned in the directive as basic or supplementary measures. The list of supplementary measures in the directive is not exhaustive, so it does not exclude such measures from the programme. However, it might be more appropriate, and better fit the planning cycle of the river basin management plan, were the activities concerning monitoring and development of knowledge embedded primarily in the characterization processes, according to Article 5.

Use of non-legal/non-regulatory measures

There is a significant difference in the use of non-legal and non-regulatory measures in the programmes.²⁴⁰ The development of knowledge, provision of information, research, and monitoring, as described above, are such measures. Apart from the measures mentioned above, this also includes those that address the authority as an owner, operator, and provider of public services such wastewater treatment and drinking water supply. The Norwegian programme, in particular, includes non-regulatory measures.

²³⁸ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, p. 12.

²³⁹ Miljøcenter Aalborg, *ibid* n. 187, p. 40.

²⁴⁰ In this context, non-legal and non-regulatory measures are those that establish or call for the establishment of activities that do not require the use of legislative or regulatory power.

Measure from the Norwegian programme, addressing the National Roads as operator

Measure: National Roads: Take action within areas of responsibility to reduce the negative impact of road construction on aquatic organisms, for example, repair culverts and fills, reduce salt use, clean surface water of pollutants.

(Statens vegvesen: Gjennomføre tiltak innenfor eget ansvarsområde for å redusere veianleggenes negative konsekvenser for vannlevende organismer, feks utbedre kulverter og fyllinger, redusere saltbruk, rense overvann for miljøgifter etc.)²⁴¹

The Swedish programme includes a similar measure addressing their National Roads.

Measure from the Swedish programme, addressing the Road Agency as operator

Measure: The Swedish Road Agency needs to develop a knowledge base, and implement measures to eliminate or reduce the impact of barriers and the impact of run-off from roads on surface and groundwater, especially in areas with bodies of water that do not achieve, or may fail to achieve, good ecological status or good chemical status.

(Vägverket behöver ta fram kunskapsunderlag och genomföra åtgärder för att undanröja eller motverka vandringshinder och vägdagvattens påverkan på yt- och grundvatten, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.)²⁴²

The Danish programme appears to make very little use of such instruments, apart from the few measures that include the provision of new knowledge regarding individual bodies of water, but this is actually not a true and fair view. The Danish programme is binding for the National Road Agency, as well as for the municipalities – also when they acts as operators of the roads. The road agency is obliged to take action with respect to the barriers to fish, which are identified in the

programme, and occur because of the culverts under national roads. The same holds for the identified locations with an unacceptable hydrological impact on water-courses, owing to storm-water run-off.

Measures from the Danish programme, with relevance to the National Roads as operator

Measure: Elimination of barriers to fauna at 369 locations.

Measure: Construction of retarding basins for run-off at about ten locations.

(Fjernelse af faunaspærringer. 369 stk.)

(Etablering af forsinkelsesbassin. Ca. 10 udløb)²⁴³

However, in the Danish case, only barriers to fauna and the hydrological impact of run-off from roads are addressed by measures in the programme, not the use of salt to prevent ice on the roads during winter, or the discharge of other traffic pollutants. This may refer back to the very area-specific nature of the Danish measures. It leaves less room for addressing general concerns and practices that influence the environment.

Among the non-regulatory, supplementary measures suggested in the directives, Annex VI comprises codes of good practices, as known from the nitrates directive Article 4(1)(a). None of the programmes in this study explicitly includes development or adjustments of such practices in their measures, although the Norwegian and Swedish programmes, owing to the open formulation of their measures, leave room for it. Both the Swedish and Norwegian programmes do, however, address the consultant or advisory activity carried out by the authorities.

²⁴¹ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, *ibid* n. 185, p. 45.

²⁴² Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 185, p. 12.

²⁴³ Miljøcenter Aalborg, *ibid* n. 187, p. 30.

Measure from the Swedish programme, addressing advisory activities

Measure: *The State Board of Agriculture and the county boards must prioritize their environmental advisory activities from a river basin perspective, and address farms in areas with bodies of water that do not achieve, or may fail to achieve, good ecological status or good chemical status.*

(Statens Jordbruksverk och länsstyrelserna behöver prioritera sin rådgivning inom miljöområdet i ett avrinningsområdesperspektiv till jordbruksföretag inom områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.)²⁴⁴

No parallel to this is found in the Danish and Norwegian programmes. The Danish programme, in particular, is centred on regulatory actions, and does not apply the broader integrated and instrumental view, as reflected in the Swedish and Norwegian programmes.

Approaches to directing management towards the environmental objectives

The study of the programmes and of the measures in the programmes reveals a general difference among the countries, with regard to how their water management is directed towards the environmental objectives. Put very briefly, the differences may be described in this manner:

The Danish approach:	Direction by project and outcome
The Norwegian approach:	Direction by authority and activity
The Swedish approach:	Direction by authority and focus

The Danish approach to water management, as reflected by the measures of the programme, focuses on individual projects and their estimated outcomes. The measures in the programme identify the individual projects, and their demanded or expected environmental outcome.

A typical Danish measure, defining project and outcome

Measure: *Freshwater fish farming: Acquisition or pollution control concerning two fish farms. Total reduction of nitrogen efflux: 4.19 tons/year. Total reduction of phosphorus efflux: 0.43 tons/year.*

(Ferskvandsdambrug – opkøb eller forureningsbegrænsning, 2 stk. Kvælstofreduktion: 4,19 tons N/år. Fosforreduktion: 0,43 tons P/år.)²⁴⁵

The Norwegian approach is different. The majority of the measures may be characterized as directing water management by specifying which activities the various authorities are to undertake. The programme does not operate at project level, but prioritizes or strengthens the authorities' existing activities, as well as initiating new ones.

A typical Norwegian measure, focusing on the activities of an authority

Measure: *The County: Update conditions in waterway concessions under the County's authority, and prepare systematic environmental audits to ensure adequate follow-up on the conditions.*

Fylkesmannen: Følge opp vilkår i vassdragskonsesjoner innenfor sitt myndighetsområde, og utarbeide systematisk miljøtilsyn for å sikre tilstrekkelig oppfølging.)²⁴⁶

The Swedish approach differs from both the Danish and the Norwegian ones. The Swedish measures may be characterized as directing the general focus of an authority. Water management, as reflected in the measures, is

²⁴⁴ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, p. 10.

²⁴⁵ Miljøcenter Aalborg, *ibid* n. 187, p. 33.

²⁴⁶ Vannregionmyndigheten i Vest-Viken, *ibid* n. 185, p. 47.

primarily handled by guiding instructions concerning the focus of the administrative bodies involved.

A typical Swedish measure, addressing the focus of the authorities

Measure: *Following consultation with the National Chemicals Inspectorate and the Environmental Protection Agency, the Swedish Board of Agriculture needs to prioritize its efforts to minimize the risks and the use of pesticides in areas where bodies of water do not achieve, or are at risk of not achieving good chemical status or good ecological status.*

(Statens Jordbruksverk och länsstyrelserna behöver, efter samråd med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, prioritera sina insatser för att minska riskerna med och användningen av växtskyddsmedel i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.)²⁴⁷

This description of general differences in the direction of water management with regard to environmental objectives concludes the analysis and comparison of the three programmes.

Summary of the findings

To summarize the conclusions drawn in the previous sections:

- The conceptual distinctions between the content of the river basin management plans and the programmes of measures are not clearly maintained by any of the programmes.
- In all three countries, the programmes are primarily used as legal instruments for initiating new actions and new projects, and establishing new focuses. They are not primarily regarded as informative instruments for providing an overview of all the measures contributing to the achievement

of the environmental objectives in the river basin district.

- The legal status of the programmes varies slightly among the Scandinavian countries, which affects the extent to which the measures are binding for the authorities addressed. Non-binding environmental objectives do not correspond to binding programmes of measures, as might have been the case, were the environmental objectives to be reached by legal means.
- The Danish measures are specific, and address projects and individual bodies of water, while the Swedish and Norwegian programmes are general, address the relevant authorities, and allow them more freedom to decide on how problems under their authority are to be handled.
- The Norwegian and Swedish programmes make use of a range of instruments, whereas the Danish programme only makes use of a few.
- Both active and reactive uses of regulatory power are prescribed for all three river basins in order to achieve the environmental objectives, but in Denmark, reactive use is not addressed within the programme of measures.
- The need for new national legislation has been identified for all three river basins, but in Denmark, development of this legislation has been accomplished at an earlier stage of the planning process than it has in Sweden and Norway, considerably delaying Danish river basin management planning.
- All three programmes include measures for building up knowledge, but whereas the Swedish and Norwegian programmes operate

²⁴⁷ Vattenmyndigheten Västerhavets Vattendistrikt, *ibid* n. 180, p. 9.

at a general level, the Danish programme addresses the individual bodies of water for which more knowledge is needed.

- Apart from measures for providing more knowledge, only the Swedish and Norwegian programmes make extensive use of non-legal or non-regulatory measures.

Discussion and conclusion

It must first be acknowledged that comparative legal research, where the researcher looks only at the text and not the context, often leads to very doubtful conclusions. In this study however, the common legal tradition, the common EU legal framework, and the similarities in the national implementation, facilitate an instrumental comparison of such legal texts as the programmes of measures. Yet I am aware that some of my findings, based as they are on texts, and not contexts, may not reflect the exact legal or practical situation. National decision-making procedures and administrative structures are not directly comparable and the river basin authorities and sector authorities are organised differently. However, looking at the fundamental differences identified in the ways the measures direct the management towards achieving the environmental objectives offers an insight into how things may be accomplished differently – regardless of whether or not this is actually the case in the countries discussed here.

- Direction by project and outcome.
- Direction by authority and activity.
- Direction by authority and focus.

The findings may be framed by environmental legal theory concerning environmental planning and management of natural resources. Environmental legal philosophy has had a normative point of

departure in environmental sustainability.²⁴⁸ The sustainability criterion is expressed in environmental objectives, and made operational through environmental quality standards and adaptive management. The programmes of measures are essential legal instruments in this respect.²⁴⁹

The findings of this study reveal three different modes of direction with regard to the environmental objectives. The different modes of direction further different planning strategies. The Danish approach, focusing on projects and, above all, project outcomes, seems to fit the adaptive management targeted at environmental objectives very well. Use of such an approach in Sweden would have countered some of the criticism directed at the Swedish programmes.²⁵⁰ Directing the focus of the authorities, as most of the Swedish measures do, does not seem to establish the same strong tie between objectives, management, and outcomes, as needed for an adaptive and goal-orientated management.

²⁴⁸ With works such as those of Jonas Christensen, *Rätt och kretslopp: studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*, Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala, 79 (Uppsala: Iustus, 2000). Lena Gipperth, *Miljö kvalitetsnormer. En Rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*, (Uppsala: Uppsala Universitet, 1999). Staffan Westerlund, *En hållbar rättsordning: rättsvetenskapliga paradigmer och tankevärdar*, (Uppsala: Iustus Förlag, 1997). More recently, Staffan Westerlund, 'Miljön och avvägningarna,' in Gabriel Michanek and Ulla Björkman, *ibid* n. 178, pp. 243-284. Inga Carlman, 'The Rule of Sustainability and Planning Adaptivity', *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 34, no. 2 (2005): pp. 163-168.

²⁴⁹ As stated in the Swedish environmental act (Miljöbalken), chapter 5, paragraph 4. See also Lena Gipperth, *ibid* n. 198, p. 54. Gabriel Michanek and Charlotta Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, vol. 2, (Uppsala: Iustus, 2008), pp. 181-184. Staffan Westerlund, *Rätt och miljö*, (Stockholm: Carlsson, 1988), pp. 119-122.

²⁵⁰ E.g. Lena Gipperth, *ibid* n. 198, p. 133.

On the other hand, the directive also aims to establish integrated water management and integrated programmes of measures.²⁵¹ The Swedish approach to directing the authorities, by establishing a general focus on water-related issues in a wider range of their activities, seems to forward just such an integrated form of management. This also holds true for the Norwegian programme, which to some extent is more explicit in the integration of the use of regulatory power in relation to the aquatic environment. Concerning the establishment of integrated water management, the Danish programme appears to reveal some shortcomings.

Environmental law has close ties to administrative law and environmental governance. However, analysis of how the

administrative authorities actually are – or can be – directed in their environmental management, are rarely undertaken.

This study reveals different modes of conducting environmental management activities: one forwarding adaptive management, the two others, a more integrated approach.

Comparative analysis gives insight into other countries' approaches to designing their legal regulation. For the legal community, such insights may be valuable in themselves.²⁵² Yet, environmental planners might also benefit from this insight into differences in possible approaches, just as it might enhance and fertilize the discussion among those involved in the river basin management planning in Scandinavia and the rest of Europe.

²⁵¹ Cf. Preamble para. 26. See also Sigrid Hedin *et al*, *ibid* n. 172.

²⁵² Comparative analyses such as this provide the basis for legal cross-fertilization. However, one fully acknowledges the point that, alone, it does not provide for legal developments, as recently expressed by Staffan Westerlund in this journal, cf. Staffan Westerlund, 'Rätt och riktig rättsvetenskap', *Nordisk Miljörättslig Tidskrift / Nordic Environmental Law Journal* 2010, no. 1 (2010): p. 9.

Energideklarationen som styrmedel för en effektivare energianvändning i den befintliga bebyggelsen

Nina Weber

1. Inledning

1.1 Energideklarationen som medel för att uppnå målet *God bebyggd miljö*

Lagen (2006:985) om energideklarationer för byggnader trädde ikraft den 1 oktober 2006 och är en del av det svenska genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda.²⁵³ Systemet med energideklarationer regleras även i förordningen (2006:1592) om energideklarationer för byggnader och i föreskrifter utfärdade av Boverket.²⁵⁴

Energideklarationerna, som benämns energicertifikat i direktivet, syftar till att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö i byggnader.²⁵⁵ Målet med energideklarationen som styrmedel är dock oklart - vad ska uppnås? Något konkret mål har inte uppställts. Energifrågan har emellertid uppmärksammats av riksdagen genom miljömålet *God bebyggd miljö*. Följande delmål har uppställts: "Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i

bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 % till år 2020 och 50 % till år 2050 i förhållande till användningen 1995. [...]".²⁵⁶ Styr systemet med energideklarationer mot detta mål?²⁵⁷

Det har påpekats att systemet med energideklarationer är viktigt i energieffektiviseringsarbetet men att det behöver vidareutvecklas och användas på ett bättre sätt.²⁵⁸ Avsikten med den här artikeln är att, mot bakgrund av de brister som finns i det nuvarande systemet med energideklarationer, diskutera möjligheterna att vidareutveckla systemet.

1.3 Styrmedels ändamålsenlighet och effektivitet

Westerlund pekar på förtjänsten av att utifrån miljökontrollsyftet söka efter vilket eller vilka

²⁵³ Direktivet har nyligen reviderats, se Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

²⁵⁴ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader, BFS 2007:4 BED 1 och Boverkets föreskrifter om ändring i föreskrifterna och de allmänna råden (BFS 2004:4) om energideklaration för byggnader, BFS 2007:14 BED 2. För certifiering av energiexpert gäller även Boverkets föreskrifter och allmänna råd BFS 2007:5 CEX 1.

²⁵⁵ Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, § 1.

²⁵⁶ Se <http://www.miljomal.nu/15-God-bebyggd-miljo/Delmal/Energianvandning-m-m-i-byggnader-20202050/>, (2009-10-30). I den nya miljömålspropositionen är delmålet detsamma, se prop. 2009/10:155 s. 217f.

²⁵⁷ I propositionen till lagen (2006:985) om energideklaration av byggnader, prop. 2005/06:145, hänvisas till prop. 2000/01:130 (hänvisning görs till felaktigt propositionsnummer, 2001/02:130, i prop. 2005/06:145) där regeringen i samband med miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* pekat på betydelsen av byggnadsdeklarationer, se prop. 2005/06:145 s. 48. Energideklarationen måste anses vara ett instrument för att uppnå delmålet ifråga.

²⁵⁸ SOU 2008:25, s. 64f. Se även McCormick, Kes & Neij, Lena: *Experience of Policy Instruments for Energy Efficiency in Buildings in the Nordic Countries*. International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE) Lund University. Lund, oktober 2009, s. 15.

styrmedel som är ändamålsenliga.²⁵⁹ Att systemet med energideklarationer inte ensamt kan bidra till att uppfylla målet att minska energianvändningen är självklart. Sett i ett större sammanhang kan däremot energideklarationen vara ett instrument för att uppnå målet.

Av betydelse för resultatet om det fastställda miljömålet uppnås eller inte är om lagstiftningen har gjorts effektiv.²⁶⁰ Enligt Westerlund ska lagstiftningen vara ändamålsenligt konstruerad och tillämpas ändamålsenligt.²⁶¹ Adressater måste informeras om vad de har att göra, och vad de inte får göra, för att nå målet ifråga. Personer och företag, vars intressen inte sammanfaller med lagstiftarnas, måste förmås till att ändå handla i enlighet med lagstiftningen.²⁶² Övervakning måste ordnas så att lojala adressater får råd och information och mindre lojala adressater tvingas följa tillämpliga bestämmelser (tillsyn). Privat-ekonomiska, företagsekonomiska och samhälls-ekonomiska aspekter av betydelse ska tillgodoses, utan att ta över det resultat som lagstiftarna anser måste uppnås. Resultatet av åtgärderna måste utvärderas och jämföras med det uppsatta målet. Utvärdering är viktigt för att åstadkomma och vidmakthålla en effektiv miljölagstiftning.²⁶³ Som utgångspunkt för en analys av energideklarationen som styrmedel är Westerlunds modell, enligt min mening, funktionell. Den anger några grundläggande kriterier för en effektiv lagstift-

ning. Ytterligare (värde)kriterier har presenterats av Vedung.²⁶⁴ Vissa av dessa kommer att beaktas i analysen: Måluppfyllelse (effectiveness) tar sikte på frågor som om uppnått resultat motsvarar de mål som ställts upp för interventionen och styrmedlen.²⁶⁵ Legitimitet berör frågor om medborgarnas, förvaltningens och styrningens målgrupps acceptans av styrmedlet ifråga.²⁶⁶ Även kriteriet rättssäkerhet kommer att beaktas. Möjliggör styrmedelssystemet att lika fall behandlas lika?²⁶⁷

Några ord om begreppen *minskning av energianvändningen* och *energieffektivisering* måste sägas. Begreppen avser olika aktiviteter, men används ofta utan särskiljning. Exempelvis går det att läsa på Miljömålsportalens hemsida att utvecklingen, för delmålet som presenterats ovan, går åt rätt håll, bland annat eftersom uppvärmningen blir mer energieffektiv.²⁶⁸ Målet är att minska energianvändningen, och detta anser man uppnås genom energieffektivisering. Det har föreslagits att begreppen ska särskiljas: Energieffektivisering avser att få ut mer nytta av befintlig energianvändning. En minskning av energianvändningen avser i stället en reducering, i slutledet, av den totala energianvändningen.²⁶⁹

²⁵⁹ Westerlund, Staffan: *Miljörettsliga grundfrågor 2.0*. IMIR Institutet för miljörett. Åmyra förlag AB, 2003, s. 40.

²⁶⁰ Jämför Westerlund (2003) s. 44.

²⁶¹ Westerlund (2003) s. 56.

²⁶² Vikten av information understryks också av Vedung, se Vedung, Evert: *Policy instruments: Typologies and theories*. I Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C., & Vedung, Evert (red.): *Carrot, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 1998, s. 48.

²⁶³ Westerlund (2003) s. 57f.

²⁶⁴ Vedung, Evert: *Styrmedel. I Effektivare energi i bostäder. En antologi om framtidens styrmedel*. Boverket, Energimyndigheten och Naturvårdsverket, oktober 2002, s. 94-113.

²⁶⁵ Vedung (2002) s. 107.

²⁶⁶ Vedung (2002) s. 110.

²⁶⁷ Vedung (2002) s. 110. För utelämnade kriterier se Vedung (2002) s. 107. Kriterierna utelämnas för att de i sammanhanget anses mindre relevanta samt av utrymmesskäl.

²⁶⁸ <http://miljomal.nu/15-God-bebyggd-miljo/Delmal/Energianvandning-m-m-i-byggnader-20202050/> (2010-01-27)

²⁶⁹ Oikonomou, V., Becchis, F., Steg, L. & Russolillo, D.: *Energy saving and energy efficiency concepts for policy*

Här kommer båda begreppen att användas, det vill säga någon klar skillnad kommer inte att göras. Ställningstagandet grundas på att det ofta saknas en särskiljning i litteraturen samt för att båda begreppen avser någonting eftersträvansvärt.

2. Kort om energideklarationer

Ägaren till en byggnad ska se till att uppgifter om byggnadens energianvändning och inomhusmiljö deklarerar i en energideklaration. Energideklarationen ska upprättas när en byggnad uppförs.²⁷⁰ För andra byggnader, specialbyggnader enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och byggnader som helt eller delvis upplåts med nyttjanderätt, ska ägaren se till att det finns en energideklaration som inte är äldre än tio år.²⁷¹ För småhus, det vill säga en- och tvåbostadshus som inte hyrs ut, ska en energideklaration upprättas när byggnaden säljs. Kravet gäller inte om det redan finns en energideklaration och denna inte är äldre än tio år.²⁷² Vissa byggnader är undantagna från deklarationsskyldigheten. Byggnadsminnen, särskilt värdefulla byggnader enligt 3 kap. 12 § plan- och bygglagen (PBL), byggnader som i huvudsak används för religiös verksamhet, industrianläggningar och fritidshus

med högst två bostäder är exempel på undantag.²⁷³

Finns det ett luftkonditioneringssystem med en effekt som är högre än 12 kilowatt och som huvudsakligen drivs av elektricitet ska fastighetsägaren se till att systemet besiktigas regelbundet. Uppgifterna ska antecknas i ett besiktningssprotokoll. Föreskrifter om besiktningssintervall och besiktningens omfattning meddelas av Boverket.²⁷⁴

Energideklarationen ska upprättas av en oberoende expert.²⁷⁵ Expertens oberoende och sakkunskap ska garanteras genom att experten, eller den experten är anlitad eller anställd av, är ackrediterad som kontrollorgan enligt 14 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och att kontrollorganet, ifråga om det arbete som experten utför, har minst en person i arbetsledande ställning som certifierats för uppgiften av ett ackrediterat certifieringsorgan.²⁷⁶ Den svenska lagstiftaren har gått längre än vad som föreskrivs i direktivet genom att både organisationerna som certifierar energiexperter och företagen vilka energiexperterna är verksamma i ska ackrediteras.²⁷⁷ Detta framgår inte direkt av 10 § förordningen om energidekla-

making. I *Energy Policy* 37, nr 11, 2009, s. 4787-4796, s. 4788.

²⁷⁰ Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader § 4.

²⁷¹ Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader § 5. För dessa byggnader ställs det även krav på att energideklarationen ska hållas tillgänglig för allmänheten på en väl synlig plats, se § 13.

²⁷² Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader § 6. Vissa undantagna försäljningar hittas i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader § 3.

²⁷³ Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader § 2. De fall där rekommendationer om åtgärder får lämnas för byggnadsminnen och byggnader som omfattas av 3 kap. 12 § PBL regleras i BFS 2007:4 § 3.

²⁷⁴ Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader § 11 och förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader § 9.

²⁷⁵ Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader § 12.

²⁷⁶ Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader § 12.

²⁷⁶ Förordningen (2006:159) om energideklaration för byggnader § 10. Med ackreditering avses en kompetensprövning, se prop. 2005/06:145, s. 87.

²⁷⁷ Riksrevisionen. *Energideklarationer - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009, s. 25 och dir. 2002/91/EG art. 10.

ration, men i propositionen går det att läsa att Swedac ska ackreditera besiktningsorgan, medan experterna som arbetar inom organet ska personcertifieras. Personcertifieringen görs av ett ackrediterat certifieringsorgan som är fristående från besiktningsorganet. Även det ackrediterade certifieringsorganet står under Swedacs kontroll.²⁷⁸

I en energideklaration ska det anges en uppgift om byggnadens energiprestanda, om obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystemet har utförts i byggnaden, om radonmätning har utförts, om byggnadens energiprestanda kan förbättras med beaktande av en god inomhusmiljö och, om så är fallet, rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, samt referensvärden som gör det möjligt för konsumenter att bedöma byggnadens energiprestanda och att jämföra denna med andra byggnaders energiprestanda.²⁷⁹ Den oberoende experten avgör om deklARATIONEN ska innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda. När åtgärder ska ingå ska en besiktning föregå upprättandet av deklARATIONEN. Besiktningen ska möjliggöra en bedömning av en rekommenderad åtgärds påverkan på inomhusmiljön samt av kostnadseffektiviteten.²⁸⁰

3. Ett system med brister

3.1 Oklara mål, otydlig ansvarsfördelning och ifrågasatt oberoende

Genomförandet av direktiv 2002/91/EG i Sverige tog lång tid. Förseningarna har säkerligen

medverkat till att ett antal otydligheter i regelverket inte har uppmärksamats förrän relativt nyligen. I det följande kommer några uppmärksammade oklarheter att lyftas fram.

Avsaknaden av uppföljningsbara mål för energideklARATIONERNA är en allvarlig brist i systemet. Riksdagens delmål för energieffektivisering i byggnadsbeståndet har inte konkretiserats på ett sätt som möjliggör en analys av hur stor del av energieffektiviseringen som energideklARATIONERNA ska bidra till att uppnå.²⁸¹ Hur ska systemet med energideklARATIONER kunna motiveras om det inte finns ett konkret mål med dem? Hur ska måloppfyllelse kunna beaktas när målet är oklart? En annan brist i systemet är avsaknaden av regelbunden uppföljning av en statlig aktör. Förhoppningsvis är Boverkets utvärdering en början på dessa efterfrågade regelbundna uppföljningar.²⁸² I dagsläget saknas det uppgifter om vilka investeringar som kommer till stånd, hur mycket de kostar och vilka besparingar som görs samt uppgifter om kostnaderna för upprättandet av deklARATIONER.²⁸³ Hur påverkas ett eventuellt

²⁸¹ Riksrevisionen. *EnergideklARATIONER - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, s. 38.

²⁸² Se Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklARATIONER*. Uppdrag nr 12 Uppföljning av energideklARATIONER enligt regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket. M2008/4791/A. Boverket december 2009. Syftet med utvärderingen är "att genom en översiktlig analys identifiera problem som hindrar styrmedlet från att verka mot målet samt i görligaste mån föreslå förändringar som kan rätta till problemen". Med "målet" avses här främjandet av en effektiv energianvändning, dvs. syftet som anges i lagen om energideklARATION. Undersökningen har gjorts med hjälp av telefonintervjuer. Se s. 12.

²⁸³ Riksrevisionen. *EnergideklARATIONER - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, s. 39f. I Boverkets utvärdering ges emellertid information om hur stor andel av de tillfrågade aktörerna som uppger att de genomfört eller kommer att genomföra föreslagna åtgärder. Se Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklARATIONER*. 2009, s. 30f.

²⁷⁸ Prop. 2005/06:145, s. 87.

²⁷⁹ Lagen (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader § 9.

²⁸⁰ Lagen (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader § 8, förordningen (2006:1592) om energideklARATIONER för byggnader § 6 samt BFS 2007:4 BED 1 § 4.

regelbundet uppföljningsarbete av att det inte finns några uppföljningsbara mål? Dessutom, vad är syftet med att använda energideklarationer som styrmedel om ingen uppföljning av dess funktion görs? Riksrevisionen anser att avsaknaden av återkommande uppföljning omöjliggör en utvärdering av energideklarationernas nuvarande och framtida effektivitet.²⁸⁴

Detta leder oss in på problematiken kring bristande ansvarsfördelning. Olika myndigheter och departement har avgränsade ansvarsområden: Boverket, en myndighet under Miljödepartementet, ansvarar för att utforma föreskrifter samt för energideklarationsregistret. Energimyndigheten, en myndighet under Näringsdepartementet, har det övergripande ansvaret för energifrågor och ska yttra sig innan Boverket beslutar om föreskrifter. Ingen myndighet har det övergripande ansvaret för systemet med energideklarationer och detta kan enligt Riksrevisionen ha lett till att systemövergripande problem inte har uppmärksammats.²⁸⁵ Någon myndighet borde tilldelas huvudansvaret för systemet med energideklarationer. En sådan ansvarig myndighet skulle exempelvis kunna ge förslag på uppföljningsbara mål samt genomföra regelbundna uppföljningar av hur systemet fungerar. Regelbunden uppföljning är dock tids- och kostnadskrävande och detta måste beaktas när/om uppgiften eventuellt åläggs en statlig aktör.

Möjligtvis skulle det danska systemet kunna tjäna som förebild när ansvarsfrågor i svensk kontext diskuteras. Ansvarsfördelning förefaller

vara tydligare i Danmark än i Sverige:²⁸⁶ Den danska energimyndigheten ansvarar för bland annat lagstiftning, generella regler inklusive handboken,²⁸⁷ budget, övergripande kontroll av systemet och kontrakten med sekretariatet och tekniska granskare. Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) ansvarar för det beräkningsverktyg som används i systemet. Den dagliga administrationen sköts av ett sekretariat, bestående av ett konsortium med två privata konsultbolag samt en teknisk granskare. Sekretariatet ansvarar för bland annat registrering av energiexperter/konsulter, utbildning, utveckling och underhåll av handboken, registrering av energideklarationer samt utvärderingar och kvalitetskontroller. Kvaliteten på energideklarationerna och energiexperternas/konsulternas arbete ansvarar ett energikonsultföretag för. På uppdrag av sekretariatet utför företaget granskningar, genom bland annat platsbesök, av upprättade energideklarationer.²⁸⁸ Vid en första anblick förefaller ansvarsfördelningen vara mindre splittrad än i Sverige. De olika aktörerna har tydliga ansvarsområden och också uppföljnings- och utvärderingsansvaret har tilldelats en aktör.

²⁸⁶ Se till exempel Jensen, Ole Michael m.fl.: *Development of a 2nd generation energy certificate scheme – Danish experience*. Saving Energy – Just do it! ECEEE 2007 Summer Study. http://www.eceee.org/conference_proceedings/eceee/2007/Panel_5/5.176/ (2009-11-09) Det danska systemet med miljömärkning är till synes genomarbetat, men brister i genomdrivande (enforcement) har uppmärksammats, se McCormick & Neij (2009) s. 20. Hur dessa brister påverkar uppföljnings- och ansvarsfrågorna är oklart.

²⁸⁷ Handboken, som tagits fram av den danska energimyndigheten, beskriver i detalj det arbete som energiexperten ska utföra och ska komplettera lagstiftningen på området. Se Jensen m.fl. (2007) s. 916. Det skulle vara intressant att föra en diskussion om nyttan av en liknande handbok i det svenska systemet.

²⁸⁸ Jensen m.fl. (2007) s. 916.

²⁸⁴ Riksrevisionen. *Energideklarationer - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, s. 53.

²⁸⁵ Riksrevisionen. *Energideklarationer - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, s. 38. Att bristande ansvarsfördelning är ett problem har även uppmärksammats av McCormick & Neij (2009) s. 16.

Ytterligare ett problem är att experternas oberoende och kompetens inte garanteras i systemet. Swedac har uppmärksammat att fastighetsägare har kunnat ställa krav på att besiktning inte ska genomföras och att enbart förutbestämda rekommendationer får lämnas.²⁸⁹ Enligt Boverkets utvärdering anser de olika grupperna av aktörer som intervjuats att experterna är kompetenta och att företagen, som experterna arbetar inom, *i de flesta fall* är oberoende.²⁹⁰ Visserligen framstår Boverkets bild som något positivare än Riksrevisionens, men att upp till 16 procent av de tillfrågade aktörerna i de olika grupperna uppgav att experten och företaget inte var oberoende tyder på att det finns ett problem.²⁹¹ Förtroende för systemet med energideklarationer kan antas minska om det upplevs som godtyckligt. Med hänsyn till att systemet är ett informativt styrmedel som förlitar sig på fastighetsägares egenintresse för att åstadkomma energieffektiviseringar är risken för minskat förtroende för systemet något som måste tas på allvar.²⁹² Problematiken har även en rättssäkerhetsaspekt. Går det att lita på att lika

²⁸⁹ Riksrevisionen. *Energideklarationer - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, s. 44.

²⁹⁰ Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. 2009, s. 26f. De olika grupperna av aktörer är: Säljare av småhus, ägare av flerbostadshus med hyresrätter, bostadsrättsföreningar, små lokalägare samt stora lokalägare.

²⁹¹ Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. 2009, s. 26f.

²⁹² Vikten av att berörda aktörer har förtroende för systemet med energideklarationer poängteras även av Boverket. I deras intervjuundersökning framkommer det att många aktörer är negativa till systemet. Mest negativa är ägare av hyreshus och säljare av småhus. Köpare av småhus är mest positiva, medan de stora lokalägarna anser sig ha störst hjälp av systemet. Se Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. 2009, s. 34f.

fall behandlas lika om experten inte är oberoende i förhållande till fastighetsägaren?²⁹³

De tre aspekterna som lyfts fram här måste utvecklas och förbättras för att systemet ska fungera ändamålsenligt. Legitimitetsproblem uppstår om experternas oberoende kan betvivlas och systemet i övrigt inte framstår som trovärdigt och meningsfullt för berörda aktörer. Vidare kan effektiviteten hos energideklarationen som styrmedel ifrågasättas när sådana grundläggande aspekter som att formulera uppföljningsbara mål har förbisetts. Genomförandet av regelbundna uppföljningar försvåras troligtvis när uppföljningsbara mål saknas och ansvarsfördelningen är splittrad. Då uppföljning är en nödvändighet för att systemet ska kunna utvecklas och vara effektivt, måste frågorna om uppföljningsbara mål och ansvarsfördelning lösas.²⁹⁴

3.2 Oklarheter vid upprättandet av energideklarationer

Den svenska lagstiftningen innehåller flera svaga punkter även vad gäller upprättandet av energideklarationer. En oklarhet rör besiktning. Lagstiftningen är otydlig i avseendet att det inte framgår vad som faktiskt utgör en besiktning och vad det är som avgör om en byggnad behöver besiktigas.²⁹⁵ I lagen om energideklaration anges enbart att en byggnad ska besiktigas om det behövs för att deklARATIONEN ska kunna upprättas.

²⁹³ Vissa experters brist på oberoende gentemot fastighetsägaren är kanske det mest uppenbara fallet av bristande rättssäkerhet, men även andra faktorer påverkar rättssäkerheten.

²⁹⁴ Westerlund talar om behovet av *återkoppling*, i själva systemet, från det faktiska läget tillbaka till komponenterna som utgörs av lagstiftning och reglernas efterlevnad. Westerlund (2003) s. 68.

²⁹⁵ Riksrevisionen. *Energideklarationer - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, bilaga 3, s. 63ff.

I förordningen om energideklarationer görs frågan om besiktning beroende av om rekommendationer om energieffektiviserande åtgärder ska ges i deklARATIONEN. En bedömning ska göras av åtgärdernas påverkan på inomhusmiljö samt av kostnadseffektiviteten. I Boverkets föreskrifter regleras enbart omfattningen av besiktningen: Omfattningen av besiktningen ska anpassas till i vilken mån besiktningen kan leda till rekommendationer. I övrigt ska omfattningen bedömas utifrån uppgifterna som byggnadens ägare överlämnat till experten.²⁹⁶ När en besiktning ska utföras eller inte utföras framgår inte av föreskrifterna. Boverket har för avsikt att se över utformningen av regelverket, med förhoppning om att klagörande information ska medföra att fler besiktningar på plats utförs och att fler åtgärdsförslag ges.²⁹⁷

Enligt Westerlund måste adressaterna vara informerade om vad de har att göra samt vad de inte får göra.²⁹⁸ Oklarheterna i regleringen om besiktning måste anses försvåra adressaternas möjligheter att verkligen förstå vad som krävs av dem. Med hänsyn till det kan det ifrågasättas om berörda aktörer kan handla ändamålsenligt.

Oklarhet måste också anses råda kring när rekommendationer om energieffektiviserande åtgärder ska lämnas. Som nämnts ovan är det den oberoende experten som avgör om deklARATIONEN ska innehålla förslag på åtgärder eller inte.

²⁹⁶ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader, BFS 2007:4 BED 1, § 4.

²⁹⁷ http://www.boverket.se/Global/Bygga_o_forvalta/Dokument/Energideklaration/F%c3%b6rtydligande%20ang%c3%a5ende%20besiktning.pdf (2009-11-12) Det framgår inte i Boverkets utvärdering, Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. 2009, om frågan utretts. Utredningen beräknades vara klar i juni 2009, se Riksrevisionen. *Energideklarationer - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, s. 35.

²⁹⁸ Westerlund (2003) s. 57.

Av de deklARATIONER som lämnats till Boverket framgår det emellertid att enbart omkring hälften av alla utförda deklARATIONER innehåller sådana förslag.²⁹⁹ En förklaring till att så få kostnadseffektiva åtgärdsförslag ges skulle kunna vara att det i regelverket inte finns några (praktiska) riktlinjer för när åtgärdsförslag ska ges. En annan förklaring skulle kunna vara oklarheterna beträffande besiktning.

Det kan i sammanhanget ifrågasättas om det samhällsekonomiska intresset är tillgodosett på bästa sätt.³⁰⁰ Upprättandet av energideklARATIONER ska främja en mer effektiv energianvändning än den som regleras i lag (till exempel i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.) och detta förutsätter att klar och tydlig information lämnas i deklARATIONEN.³⁰¹ Lämnas få förslag på energieffektiviseringsåtgärder, och kvaliteten på dessa är undermålig,³⁰² är det inte troligt att fastighetsägaren genomför åtgärderna. För att systemet med energideklARATIONER ska uppfattas som legitimt måste kostnaderna för att upprätta en energideklARATION ställas i relation till i vilken mån åtgärdsförslag ges, hur dessa är formulerade samt besparingspotentialen.

²⁹⁹ Uppgifter från november 2009 visar att 56 procent av deklARATIONERNA innehåller förslag på åtgärder, se Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. 2009, s. 22.

³⁰⁰ Jämför Westerlund (2003) s. 57f.

³⁰¹ García Casals, Xavier: Analysis of building energy regulation and certification in Europe: Their role, limitation and differences. I *Energy and Buildings* 38, nr. 5, 2006, s. 381-392, s. 383.

³⁰² Boverket har uppmärksammat att åtgärdsförslag ofta blir schablonartade, se Boverket. *Hälften bort! Energieffektivisering i befintlig bebyggelse*. Boverket, januari 2008, s. 48. Saknas heltäckande underlag måste föreslagna åtgärder många gånger baseras på antaganden och schablonberäkningar av effekten av dessa antaganden, se Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. 2009, s. 29.

Även det privatekonomiska intresset av att låta upprätta en energideklaration kan ifrågasättas.³⁰³ Enligt Riksrevisionens undersökning är de svenska priserna för att låta upprätta en energideklaration höga i jämförelse med till exempel Storbritannien och Finland.³⁰⁴ Ett högt pris medför troligtvis förväntningar på att genomtänkta, kostnadseffektiva åtgärdsförslag lämnas.³⁰⁵ I Boverkets undersökning har knappt 60 procent av de tillfrågade fastighetsägarna uppgett att de uppfattar åtgärdsförslagen i deklARATIONERNA som lönsamma. Emellertid uppger drygt 70 procent av dem som fått åtgärdsförslag att de genomfört eller avser att genomföra några eller alla föreslagna åtgärder. Enligt Boverket tyder det på att fastighetsägare genomför vissa åtgärder av andra skäl än att spara pengar, till exempel underhållsskäl.³⁰⁶ Tilläggas ska att 80 procent av de intervjuade fastighetsägarna uppger att åtgärdsförslagen i deklARATIONEN inte är ny information för dem.³⁰⁷ Tillsammans ger uppgifterna en bild av att energideklARATIONERNA inte alltid är en bra affär för fastighetsägare.

Kärnan i systemet med energideklARATIONER är att fastighetsägaren får information om byggnadens energiprestanda och hur denna kan förbättras samt att energieffektiviseringsåtgärder faktiskt genomförs. Med hänsyn till det som framkommit framstår inte systemet som fullt ändamålsenligt.

³⁰³ Jämför Westerlund (2003) s. 57f.

³⁰⁴ Riksrevisionen. EnergideklARATIONER – få råd för pengarna. RiR 2009:06, s. 26

³⁰⁵ Detta gäller bevisligen inte alla fastighetsägare, jämför ovan vad som framkommit om krav som ställts på experterna.

³⁰⁶ Boverket. Utvärdering av systemet med energideklARATIONER. 2009, s. 31.

³⁰⁷ Boverket. Utvärdering av systemet med energideklARATIONER. 2009, s. 34.

4. Utveckling av systemet

4.1 Revidering av reglerna

Det nuvarande svenska systemet har sina brister. Till viss del kan detta komma att ändras, eftersom direktivet nyligen har reviderats och det svenska regelverket följaktligen kommer att ses över. Nedan kommer några ändringar i direktivet att presenteras, och i följande avsnitt kommer ytterligare några förslag på utveckling av systemet att diskuteras.

I kommissionens förslag till revidering av direktivet uppmärksammades att kraven på de oberoende experterna behövde klargöras.³⁰⁸ I det nya direktivet stadgas att de oberoende experterna, liksom förut, ska vara kvalificerade och/eller ackrediterade och att det i ackrediteringsförfarandet ska tas hänsyn till experternas kompetens.³⁰⁹ I kommissionens förslag framfördes att experterna skulle vara kvalificerade och (inte och/eller) ackrediterade och att experternas operativa och tekniska färdigheter samt oberoende och kompetens skulle beaktas i ackrediteringsförfarandet.³¹⁰ Varför termen kvalificerade och/eller ackrediterade har behållits framkommer inte. Även om operativa och tekniska färdigheter samt oberoende har utelämnats ur bestämmelsen så kan det antas att referensen till expertens kompetens omfattar dessa egenskaper. Det är emellertid svårt att förutse vilket genomslag den nya bestämmelsen får. Att experten ska vara oberoende betonas redan i lagen om energideklARATION (§ 3) men problem har trots det uppstått.

I det reviderade direktivet har en bestämmelse om oberoende kontrollsystem införts.³¹¹ Ett

³⁰⁸ KOM (2008) 780, s. 10 och 35.

³⁰⁹ Dir. 2010/31/EU art. 17.

³¹⁰ KOM (2008) 780, s. 10 och 35.

³¹¹ Dir. 2010/31/EU art. 18.1.

system med slumpvisa stickprovskontroller ska införas i enlighet med bilaga II till direktivet.³¹² Införandet av en stickprovskontroll skulle kunna ha en positiv effekt såtillvida att brister kan upptäckas och korrigeras på ett tidigare stadium.

Bestämmelsen om åtgärdsförslag har fått en något annorlunda utformning. Till skillnad från det gamla direktivet där det stadgades att deklARATIONEN/certifikatet skulle åtföljas av rekommendationer,³¹³ så stadgas det nu att deklARATIONEN/certifikaten ska innehålla rekommendationer om kostnadsoptimala eller kostnadseffektiva förbättringar av byggnadens energiprestanda.³¹⁴ Den nya bestämmelsen innehåller ett klagörande om vad rekommendationerna ska omfatta och vad utvärderingen av kostnadseffektivitet ska grundas på. I deklARATIONEN/certifikatet ska det även framgå var ägaren eller hyresgästen kan få ytterligare, mer detaljerad, information om rekommendationerna.³¹⁵ Vilken effekt dessa ändringar kommer att få i den svenska kontexten är svårt att veta, bland annat eftersom uppgifter om vilka åtgärder som föreslås och genomförs idag saknas. Det är emellertid positivt att åtgärdsförslagets roll har setts över och att vikten av att ge ägare och hyresgäster mer information betonats.

Det nya direktivet innehåller en helt ny bestämmelse som rör påföljder. Medlemsstaterna åläggs att införa regler om sanktioner vid överträdelser av nationella bestämmelser som antagits enligt det nya direktivet. De ska även säkerställa

att bestämmelserna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.³¹⁶ Artikel 6 kräver att en ny bestämmelse införs i det svenska regelverket. Hur ett sanktionssystem ska utformas, till exempel vilken aktör som ska vara ansvarig, måste undersökas och bestämmas.

Boverket har aviserat att ett system för energimärkning, liknande det system för energiklassning av hushållsmaskiner som redan finns, ska utvecklas. Syftet med ett sådant system är att göra informationen i energideklarationen lättbegriplig och praktiskt användbar.³¹⁷ Möjligtvis kan systemet med energimärkning av byggnader införas i samband med att ändringarna i direktivet genomförs i det svenska regelverket.³¹⁸ Tanken att miljömärkning av byggnader kan vara ett instrument för att påskynda energieffektivisering har framförts tidigare. I ett förslag anges det att byggnader ska indelas i klasser från A till E där byggreglerna utgör en miniminivå (C).³¹⁹ I

³¹⁶ Dir. 2010/31/EU art. 27.

³¹⁷ *Ny märkning förenklar energideklARATIONER*. I SWEDAC Kvalitetsaktuellt, nr. 1, mars 2010, s. 6. (Ingen författare angiven.)

³¹⁸ Se *Ny märkning förenklar energideklARATIONER*, s. 7 där departementssekreteraren på Näringsdepartementet förklarar att det i samband med genomförandet av det omarbetade direktivet i svensk rätt kan vara ett bra tillfälle att även göra andra förändringar för att öka nyttan med systemet.

³¹⁹ Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET. Underlag till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen. Banverket, Energimyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Rapport 5777, november 2007, s. 34 .

http://www.naturvardsverket.se/upload/01_sveriges_miljomal/eet/rapport_5777.pdf (2010-01-20) Se även Styrmedel för minskad miljö påverkan. En rapport om energi och miljö mål. Underlagsrapport till ET 2007:21 Energi som miljö mål. Statens energimyndighet, ER 2007:17, s. 108f. Ett liknande system, med miljömärkning från A till G, finns i Danmark, se till exempel Jensen m.fl. (2007) samt i

³¹² Se bilaga II till dir. 2010/31/EU.

³¹³ Dir. 2002/91/EC art. 7.

³¹⁴ "Kostnadsoptimal nivå" definieras i dir. 2010/31/EU art. 2.14. Se också dir. 2010/31/EU art. 11.2 där det även stadgas att åtgärdsförslag inte behöver ges om det saknas "en rimlig förbättringspotential i jämförelse med de gällande kraven på energiprestanda".

³¹⁵ Dir. 2010/31/EU art. 11.2 och 11.4.

förslaget framförs att miljömärkningen för befintlig bebyggelse ska ta sin utgångspunkt i energideklarationen genom att förbättringsmöjligheterna av miljömärkningsklasserna kan kopplas till åtgärderna som föreslås i deklARATIONEN. Tanken är att miljömärkningen, liksom byggregler, ska kunna skärpas efterhand.³²⁰ Huruvida detta förslag kommer att inspirera till en ny energimärkning är oklart. Energimärkning/klassning kan genomföras på många olika sätt. Systemet kan vara ett pedagogiskt instrument för att tydligare förmedla informationen i deklARATIONEN, vilket är fallet i många andra medlemsstater.³²¹ Energimärkning/klassningen kan också, som i förslaget från Banverket m.fl., innebära en viss skärpning av reglerna.

4.2 Skärpning av regelverket

Direktivet om byggnaders energiprestanda har beslutats i enlighet med art. 192 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.³²² Enligt art. 193 ska inte skyddsåtgärder som vidtas enligt art. 192 hindra medlemsstater från att behålla eller

vidta strängare skyddsåtgärder.³²³ Artikeln öppnar upp för Sverige att skärpa föreskrifterna rörande byggnaders energiprestanda och systemet med energideklARATIONER.

Det finns flera olika sätt att skärpa kraven på byggnaders energiprestanda. När skärpta regler diskuteras måste det beaktas att energideklARATIONERNA i dagsläget upprättas av privata företagare och att det inte rör sig om ett myndighetsbeslut. Ska formella krav kopplas till energideklARATIONEN måste den grundas på ett myndighetsbeslut med alla dess rättsverkningar.

Ett sätt att skärpa kraven vore att göra åtgärdsförslag tvingande, såtillvida att vissa åtgärder måste genomföras. Ett liknande system, enbart gällande lokaler (non-residential buildings), finns i Portugal. Överstiger den primära energianvändningen en i lagstiftningen rörande HVAC (heating, ventilation and air conditioning) särskilt fastställd nivå måste en energieffektiviseringsplan upprättas och åtgärder med kortare återbetalningstid än åtta år vidtas.³²⁴ Att införa en sådan ordning, oavsett vilken sorts befintlig bebyggelse den skulle ta sikte på, skulle ställa nya krav på regelverket. Frågor rörande ansvarsfördelning, legitimitet och rättssäkerhet skulle behöva beaktas. Vem ska utföra energideklARATIONEN? Hur ska efterlevnad garanteras? Hur ska det säkerställas att alla fastighetsägare behandlas lika och att överdrivna krav inte ställs? Ett ställningstagande i frågan om vilka åtgärder som kan

Storbritannien, se till exempel Shorrock, Les & Coward, Sara: Energy performance certificates for homes – the consumer perspective. I Saving energy – Just do it! ECEEE 2007 Summer study, 2007. Det är oklart om byggreglerna utgör en miniminivå i dessa system.

³²⁰ *Konsekvensbeskrivningar av styrmedel i Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET*. Banverket, Energimyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Rapport 5778, december 2007, s. 17.

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5778-7.pdf> (2010-02-03)

³²¹ Se till exempel energideklARATIONERNA i Portugal och Irland, *Successful EPC schemes in two Member States: An eceee case study*. Eceee, 2009. (Ingen författare angiven.) <http://www.buildup.eu/citizens/en/publications/successful-epc-schemes-two-member-states-ec-ee-ee-case-study> (2010-03-29)

³²² Motsvarar art. 175 i EG-fördraget. I dir. 2010/31/EU stadgas även att hänsyn har tagits till art. 194.2 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.

³²³ Strängare åtgärder måste vara förenliga med fördraget. De måste även anmälas till kommissionen. Artikelns motsvarar art. 176 i EG-fördraget.

³²⁴ *Successful EPC schemes in two Member States: An eceee case study*. Eceee, 2009. s. 5. (Ingen författare angiven.) <http://www.buildup.eu/citizens/en/publications/successful-epc-schemes-two-member-states-ec-ee-ee-case-study> (2010-03-29)

krävas av privatpersoner samt hur dessa ska bekostas måste också tas.

Ett annat sätt att skärpa regelverket och därmed påskynda energieffektiviseringsarbetet är, enligt Elforsk, att inrätta en individuell energieffektiviseringsfond.³²⁵ Förslaget går ut på fastighetsägare ska betala en energieffektiviseringsavgift på ca 15 kronor/kvadratmeter och år. Pengarna som betalas in får fastighetsägaren tillbaka när denne har utfört, av en energigranskare föreslagna, energieffektiviseringsåtgärder. Fastighetsägare som åtminstone en gång under en tioårsperiod har låtit utföra en energigranskning av fastigheten och genomfört de lönsamma åtgärder som föreslås av granskaren ska kunna undantas från avgiftsskyldigheten.³²⁶ Riksdagen och ansvariga myndigheter föreslås uppställa kriterier för vad som ska anses vara lönsamma åtgärder. Hänsyn ska då tas till diskonteringskurs och avskrivningstid. Granskningarna ska genomföras av auktoriserade energitjänstföretag, vilka även ska kontrollera att åtgärderna genomförs.³²⁷ Förslaget är intressant, framför allt eftersom finansieringsfrågan ligger i fokus.

Westerlund talar om att vissa funktioner måste byggas in i lagstiftningen för att berörda aktörer ska handla ändamålsenligt. Kriteriet (funktionen) att personer och företag, vars intressen inte sammanfaller med lagstiftarens, måste förmås till att handla som lagstiftaren önskar är intressant att diskutera i samband med skärpta krav. Det är enkelt att kontrollera om en byggnad

energideklarerats eller inte, vilket kan verka avskräckande för en aktör som inte har något intresse av att låta energideklarerera sin byggnad. En distinktion måste emellertid göras mellan intresset av att låta upprätta en deklARATION och att genomföra de åtgärder som rekommenderas. Troligtvis kommer alla deklarationspliktiga byggnader att energideklarereras så småningom, svårigheten ligger i stället i att förmå aktörer att genomföra energieffektiviseringsåtgärder. Om det bästa sättet att förmå människor att genomföra sådana åtgärder är genom frivillighet eller tvång är en fråga som måste diskuteras. Legitimitetsfrågan måste också diskuteras: Hur höga krav kan det offentliga ställa på privatpersoner (och företag) utan att acceptansen för systemet påverkas?

5. Avslutande diskussion

Riksrevisionens genomgång av systemet med energideklarationer visar att det har brister. Boverkets utvärdering visar på en lite positivare bild, men ändå ett system med brister. Med hänsyn till att minskad energianvändning och ökad energieffektivitet är prioriterade mål både på EU-nivå och på nationell nivå är det beklagligt att ett effektivare instrument inte har införts. För att styrmedlet ska ge något resultat måste ett antal faktorer förbättras och utvecklas.

Ett effektivt styrmedel bidrar till att målen med styrmedlet uppnås. Att undersöka huruvida uppnådda resultat motsvarar målen som ställts upp för styrmedlet är alltså nödvändigt.³²⁸ Att diskutera måluppfyllelse i samband med systemet med energideklarationer är svårt - vilket mål som ska uppnås är, som sagt, inte klargjort

³²⁵ Badano, Andrea, Forsberg, Kaj & Fritz Peter: *Energy efficiency policy instruments. Energy efficiency implementation programme*. Elforsk report 08:35e. April 2008. Elforsk ägs av Svensk Energi och Svenska Kraftnät.

³²⁶ Badano, Forsber & Fritz (2008) s. 35f. Författarna beskriver systemet som ett obligatoriskt sparkonto, där sparade pengar måste användas till att vidta energieffektiviseringsåtgärder.

³²⁷ Badano, Forsber & Fritz (2008) s. 35.

³²⁸ Vedung (2002) s. 107. Enligt Vedung utgår måluppfyllelse som kriterium från den representativa demokratins princip.

och någon uppföljning av vad systemet resulterat i har inte gjorts.³²⁹ Det nationella delmålet för miljömålet *God bebyggd miljö* behöver konkretiseras för att öka fastighetsägares medvetenhet om bebyggelsens roll i energieffektiviseringsarbetet samt för att möjliggöra uppföljning. Speciellt för miljöretten är att uppnående av mål ofta kan uttryckas och även mätas i hårda data.³³⁰ Det går att mäta hur mycket energi byggnadssektorn gör av med och därmed går även utvecklingen av energianvändningen att mäta. Går det att mäta hur mycket energi som bebyggelsen måste spara för att målet ska nås? Kan energieffektiviseringspotentialen fördelas på olika byggnader?³³¹ Går det att koppla detta till energideklarationsarbetet och åtgärdsförslag som ges? Energideklarationernas roll i att uppnå målet behöver klargöras.

I föregående kapitel gavs några förslag på hur systemet kan utvecklas. I samband med att det svenska regelverket ändras till följd av det reviderade direktivet skulle det enligt min mening vara tillfälle att genomföra mer långtgående ändringar.

³²⁹ Enligt Boverket är det ännu för tidigt att utvärdera styrmedlets effekter i form av exempelvis hur mycket effektivare energianvändningen i bebyggelsen har blivit till följd av energideklarationerna. Se Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. 2009, s. 12. Att systemet med energideklarationer är ett relativt nytt styrmedel måste hållas i åtanke, men det hindrar inte bristen på konkreta mål och ett system för uppföljning kan kritiserars.

³³⁰ Westerlund (2003) s. 67.

³³¹ Det kan nämnas att det pågår en undersökning av hur energi- och elanvändning fördelar sig på olika sorters lokaler. Undersökningen, STIL2, görs av Energimyndigheten. Se Energiläget 2009, Statens energimyndighet, s. 70. Det pågår även ett europeiskt projekt, TABULA, där målet är att ta fram ett instrument för "building stock assesment". Ett sådant instrument ska kunna ge en översikt över energiprestanda i för landet typiska byggnader. Se <http://www.building-typology.eu/> (2010-03-30)

Rekommendationerna om energieffektiviseringsåtgärder är en central del av energideklarationen. Den nya bestämmelsen i direktivet är ett steg på vägen mot att tydliggöra deklarationens roll som informationsbärare och påtryckare för energieffektiviseringsåtgärder. Bestämmelsen nämner dock inte vilka sorters åtgärder rekommendationerna ska innehålla, vilket är värt att diskutera. Vissa funktioner är mer energikrävande än andra, till exempel uppvärmning och varmvattenuppvärmning.³³² Att lägga fokus på dessa problem i energideklarationsarbetet skulle möjliggöra någon sorts prioritering bland nödvändiga åtgärder. Genom att rikta in sig på särskilda problem skulle energiexperternas insatser kunna samordnas och resultatet lättare följas upp. En sådan satsning kräver dock att förslag på (kostnads)effektiva åtgärder har identifierats (som riktlinjer för energiexperterna) och att ett system för uppföljning finns. Ett sådant system skulle även kunna göras tvingande, det vill säga att vissa åtgärder som har valts att prioriteras ska genomföras. Om ett system med prioriterade åtgärder genomförs är det viktigt att hänsyn tas till teknikutveckling och möjligheten att genomföra energieffektiviseringar på olika sätt.

Oavsett om åtgärdsförslag ska förbli enbart rekommendationer eller om de ska göras tvingande så finns det en poäng i att ta hänsyn till variationen i byggnadsbeståndet samt till de olika problem och möjligheter som finns när hänsyn också tas till fastighetsägarens roll. Troligtvis har småhusägare lättare att uppskatta fördelarna, framför allt de ekonomiska fördelarna, med att vidta energieffektiviseringsåtgärder. Genomförandet av åtgärder blir synliga på ett annat sätt

³³² Uppvärmning och varmvatten står för 61 % av energianvändningen i sektorn bostäder och service, se Energiläget 2009, s. 70.

än för till exempel en hyresvärd och en hyresgäst. Genom att särskilja byggnader (och dess ägare) skulle också ekonomiska styrmedel kunna användas mer effektivt. Åtgärdsförslag som ges till småhusägare skulle kunna kopplas till en eventuell möjlighet att göra ett så kallat ROT-avdrag. ROT-avdraget omfattar till exempel byte av fönster i småhus (inte i bostadsrätter), grävning av jordvärme, montering av luftvärmepump, tilläggsisolering, montering och byte av ventilation samt installation eller byte av värmepanna.³³³ Skatteavdrag skulle kunna göra vissa energieffektiviseringsåtgärder mer attraktiva att genomföra.

När det kommer till hyresgäster och hyresvärdar finns det en risk för att dessa blir uppmärksammade på nyttan av att genomföra energieffektiviseringsåtgärder. En hyresvärd kan vara ointresserad av att genomföra åtgärder som minskar elförbrukningen eftersom besparingen tillfaller hyresgästen (genom lägre elräkning). Likaså kan hyresgästen vara ointresserad av att ändra sitt beteende rörande varmvatten- och värmeanvändningen eftersom kostnaderna för denna är inkluderad i hyran. För dessa kategorier av byggnader och fastighetsägare skulle andra ekonomiska styrmedel kunna sättas in, till exempel fördelaktiga lån eller möjligtvis bidrag. För att påverka hyresgäster att se över sin varmvatten- och värmeanvändning skulle exempelvis, när det är möjligt, kallhyra kunna införas. Hänsyn till finansieringen av energieffektiviseringsåtgärder är central för att systemet med energideklarationer ska bli effektivt och accepterat. Av den

anledningen är också förslaget på inrättandet av energifond intressant.

Enligt min mening finns det potential att utveckla systemet med energideklarationer till det bättre. Att genomföra granskningar av byggnaders energiprestanda är en förutsättning för att kunna identifiera problemen som finns på området. I det hänseendet är det nuvarande systemet en bra början. Vissa aspekter måste emellertid utvecklas för att dagens informativa, frivilliga system ska bli effektivt. Ännu effektivare, om rätt utfört, skulle möjligtvis systemet bli om en viss grad av tvång infördes. Detta tvång kan ta många olika former, här enbart exemplifierat genom tvingande åtgärdsförslag, inrättandet av en energieffektiviseringsfond och ett miljömärkningssystem kopplat till byggreglerna. Dessa förslag är definitivt värda att analysera vidare. Menar vi allvar med att uppnå delmålet för *God bebyggd miljö* måste alla chanser att förbättra och utveckla systemet ses över – dagens system är inte tillräckligt.

Källor

Litteratur

Badano, Andrea, Forsberg, Kaj & Fritz Peter: *Energy efficiency policy instruments. Energy efficiency implementation programme*. Elforsk report 08:35e. April 2008.

García Casals, Xavier: *Analysis of building energy regulation and certification in Europe: Their role, limitation and differences*. Energy and Buildings 38, nr. 5, 2006, s. 381-392.

Jensen, Ole Michael; Hansen, Morten Tony; Engelund Thomsen, Kirsten; Wittchen, Kim B.: *Development of a 2nd generation energy certificate scheme – Danish experience*. Saving Energy – Just do it! ECEEE 2007 Summer Study, 2007.

McCormick, Kes & Neij, Lena: *Experience of Policy Instruments for Energy Efficiency in Buildings in the*

³³³ För fler exempel se

<http://www.skatteverket.se/fastighetbostad/privat/husarb/etenrot/exempelpatjanster.4.58a1634211f85df4dce80009465.html> (2009-11-26)

Nordic Countries. International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE) Lund University. Lund, oktober 2009.

Oikonomou, V., Becchis, F., Steg, L. & Russolillo, D.: *Energy saving and energy efficiency concepts for policy making*. Energy Policy 37, nr 11, 2009, s. 4787-4796.

Shorrocks, Les & Coward, Sara: *Energy performance certificates for homes – the consumer perspective*. Saving energy – Just do it! ECEEE 2007 Summer study, 2007.

Vedung, Evert: *Policy instruments: Typologies and theories*. I Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C., & Vedung, Evert (red.): *Carrot, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 1998.

Vedung, Evert: *Styrmedel*. I *Effektivare energi i bostäder. En antologi om framtidens styrmedel*. Boverket, Energimyndigheten och Naturvårdsverket, oktober 2002.

Westerlund, Staffan: *Miljörettsliga grundfrågor 2.0*. IMIR Institutet för miljörett. Åmyra förlag AB, 2003.

Successful EPC schemes in two Member States: An eceee case study. Eceee, 2009. (Ingen författare angiven.)

Ny märkning förenklar energideklarationer. I SWE-DAC Kvalitetsaktuellt, nr. 1, mars 2010. (Ingen författare angiven.)

Offentligt material

Proposition 2000/01:130, Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.

Proposition 2005/06:145, Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande.

Proposition 2008/09:163, En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi.

Proposition 2009/10:155, Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

SOU 2008:25, Ett energieffektivare Sverige.

KOM (2008) 780 slutlig, Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om byggnaders energiprestanda. Bryssel den 13.11.2008.

Rapporter

Boverket. *Hälften bort! Energieffektivisering i befintlig bebyggelse*. Boverket, januari 2008.

Boverket. *Utvärdering av systemet med energideklarationer*. Uppdrag nr 12 Uppföljning av energideklarationer enligt regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket. M2008/4791/A. Boverket, december 2009.

Energiläget 2009, Statens energimyndighet.

Riksrevisionen. *Energideklarationer - få råd för pengarna*. RiR 2009:06, Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009.

Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET. Underlag till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen. Banverket, Energimyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Rapport 5777, november 2007.

Styrmedel för minskad miljöpåverkan. En rapport om energi och miljömål. Underlagsrapport till ET 2007:21 Energi som miljömål. Statens energimyndighet, ER 2007:17.

Konsekvensbeskrivningar av styrmedel i Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET. Banverket, Energimyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Rapport 5778, december 2007.

Övriga källor

<http://www.building-typology.eu/>

<http://www.skatteverket.se/fastighetbostad/privat/husarbetenrot/exempelpatjanster.4.58a1634211f85df4dce80009465.htm>