
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 dagvattens 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
gatarenhållning 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 arbets sätt 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 vägkroppen 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 vattentypas 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 svårigen 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 miljökvalitetsnormer 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 dagvattenförorening 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. Slutsatsen 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 miljökvalitet*, 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