
Miljökvalitetskrav eller miljökvalitetsnormer? Reflektioner med anledning av en rapport om Sveriges implementering av ramvattendirektivet

Christina Olsen Lundh*

On behalf of the Swedish Committee on Environmental Objectives (Miljömålsberedningen), Magnus Fröberg and Ulf Bjällås have conducted a study mainly on the EU Water Framework Directive (WFD) and the Marine Strategy Framework Directive (MSFD). The results of the investigation were presented in a report dated the 29th of March 2013. The purpose of their work was to clarify whether the WFD's environmental objectives of good status in the aquatic environment in the Union are implemented in Swedish law in a "legally correct" way. A further purpose was to investigate and analyse whether the directive's environmental objectives might be considered implemented in a "functional" way.

An essential part of the authors' report is based on their conclusion that the obligations imposed by the WFD on the member states' are so called *obligations of best effort*, and not *obligations of result*. In the context of their work this becomes highly important since, according to the authors, the demands placed upon the member states are greater when *obligations of result* are at hand. And even more important as the authors let this conclusion form the basis for their further analysis of the WFDs implementation requirements.

The WFD was adopted in 2000 and its implementation in the member states is in many respects

a complex process; mainly due to the difficulties interpreting its fourth article (which the authors points out) and its many alternative interpretations. This complexity urges the necessity to make use of and discuss previous legal research (which is both voluminous and well-known). However, despite the authors' ambition to take a comprehensive approach, they fail when it comes to address and discuss available doctrine, official reports and studies. The authors' analysis is also conducted without any explicit or discernible method, and their own perspective is not outlined; whether it is the perspective of the legislator, the authorities, the environment, the operators or the courts remains unclear. And whether legislation is deemed "functional" or not depends on the chosen perspective. These methodological shortcomings, combined with the initial conclusion on *obligations of best effort* have clearly affected the authors' subsequent conclusions in the report. Probably this is the reason to why important implementation issues, such as e.g. the deterioration ban, have been ignored in the authors' analysis. Nor is there any critical examination of the extent to which existing Swedish legislation might be an obstacle to the implementation of the WFD.

Miljökvalitetsnormer. Miljö, kvalitet och normer. I ett ord. Normer som hanterar miljöns kvalitet. Inte traditionella normer som hanterar människors beteende och relationer utan normer som hanterar miljökvaliteten. Enligt förarbetena till de bestämmelser som hanterar miljökvalitets-

* Juris doktor i miljö rätt, lektor i EU-rätt vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet, post doc vid Centrum för Europaforskning vid Göteborgs Universitet (CERGU).

normer i miljöbalken är begreppet 'miljökvalitetsnorm' synonymt med just "bestämmelse om miljö kvalitet".¹ När miljö kvalitetsnormer syftar till att skydda miljön (de kan också syfta till att skydda människors hälsa) ska deras utgångspunkt verkligen också vara recipienten, miljön, reaktören, och inte människan, aktören.²

Advokaten Magnus Fröberg och f.d. hovrättslagmannen Ulf Bjällås (nedan refererade till som Fröberg/Bjällås) har på uppdrag av Miljö mÅlsberedningen genomfört en utredning om EU-direktiv som rör vatten, företrädesvis ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet, som presenterats i en rapport daterad den 29 mars 2013 (nedan refererad till som "Rapporten").³ Huvudsyftet med *Rapporten* anges vara att dels belysa huruvida genomförandet i svensk lagstiftning av ramdirektivets miljömål för ekologisk status är "juridiskt korrekt", dels utreda och analysera om ramdirektivets målbestämmelser kan anses vara genomförda på ett "funktionellt" sätt i svensk lagstiftning. Fröberg/Bjällås drar i Rapporten slutsatser som bland annat rör direktivets innehåll och krav på medlemsstaterna, Sveriges implementering av direktivet, själva sättandet av miljö kvalitetsnormer samt hur rättstillämpande myndigheter bör tillämpa dessa normer.

¹ Prop. 2003/04:2 s. 22. I samband med den förändring av lydelsen i 5 kap. 2 § miljöbalken, som gjordes i mitten av 2000-talet, föreslog miljöbalkskommittén att termen 'miljö kvalitetsnorm' skulle reserveras för bindande gränsvärden, detta eftersom ordet miljö kvalitetsnorm, enligt kommittén kommit att få en vedertagen betydelse i svensk rätt, nämligen ett bindande gränsvärde. Regeringen menade emellertid att en sådan begränsning varken skulle innebära en kodifiering av ett inarbetat begrepp eller bidra till ökad tydlighet; särskilt inte mot bakgrund av att olika direktiv definierar 'miljö kvalitetsnorm' på olika sätt.

² Miljön påverkas direkt av naturens egna lagar och reagerar i enlighet med dessa medan människan har en förmåga att tänka och planera; att *agera*. Se ett antal arbeten av Staffan Westerlund, t.ex. Westerlund (2009), s. 29.

³ Fröberg och Bjällås (2013). Såväl Fröberg som Bjällås är verksamma vid advokatfirman Fröberg-Lundholm.

Den här artikeln syftar till att diskutera Rapporten med avseende på angreppssätt och analysmetod, några av de slutsatser som dras samt analysmetodens betydelse för slutsatserna. De slutsatser som har valts ut för diskussion är de som enligt min uppfattning är mest grundläggande med avseende på direktivets implementering. Detta genom följdkonsekvenserna vad gäller just implementeringen. Därtill kommer att det enligt min mening finns goda argument för att dra andra slutsatser än de som Fröberg/Bjällås har dragit.

I denna artikel förklaras inledningsvis, mycket kortfattat, miljöbalkens konstruktion med miljö kvalitetsnormer (avsnitt 1) varefter följer en översiktlig genomgång av Rapportens perspektiv, metodfrågor och övergripande slutsatser (avsnitt 2). Därefter analyseras några av slutsatserna som valts ut enligt ovan (avsnitt 3 och 4), följt av några avslutande reflektioner (avsnitt 5).

1. Allmänt om miljöbalkens miljö kvalitetsnormer

Enligt miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Detta får göras för vissa geografiska områden eller för hela landet.⁴ Det är också möjligt att utfärda miljö kvalitetsnormer för vissa typer av områden.⁵ Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.⁶ Av propositionen framgår att i de fall EG-direktiv medför att en miljö kvalitetsnorm måste föreskrivas, så får regeringen, i de fall de värden som ska föreskrivas nationellt, helt överensstämmer med dem i rättsakten från EU, överlåta till en myndighet att meddela normen som

⁴ 5 kap. 1s § miljöbalken.

⁵ Prop. 1997/98:45, s. 252.

⁶ 5 kap. 1 § 2 st. miljöbalken.

innehåller dessa värden.⁷ Detta innebär att även om unionsakten är av minimikaraktär (vilket ur ett EU-rättsligt perspektiv innebär att medlemsstaterna får anta strängare regler så länge de ligger i linje med direktivets åtgärder och inte strider mot EU-rätten i övrigt) så får, enligt svensk nationell rätt, inte myndigheten besluta om strängare värden; rätten att besluta om strängare värden har förbehållits regeringen.⁸ Miljöbalken saknar reglering om *hur* förslag på miljökvalitetsnormer ska ges. En del direktiv (t.ex. ramvattendirektivet⁹ och havsmiljödirektivet¹⁰) anger emellertid vissa kriterier och förfaranden som i svensk rätt återfinns i förordningar.¹¹ Oavsett ursprung, svenskt eller EU-rättsligt, anger miljöbalken att miljökvalitetsnormer ska *följas*.¹²

Att normerna ska följas innebär att de har rättsliga konsekvenser. Dels för de kommuner och myndigheter som ska ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs¹³, dels för de aktörer (t.ex. verksamhetsutövare) som påverkas i och med

kommuners och myndigheters beslut i samband med tillsyn och tillståndsgivning genom vilka de, tar sitt ansvar. I ett antal mål i Mark- och miljööverdomstolen har parternas argument med all önskvärd tydlighet visat att miljökvalitetsnormernas rättsliga innebörd tolkas på olika sätt beroende på vilket intresse som företräds.¹⁴ Det handlar om allt från vilket underlag för prövning som måste tas fram till vilka krav på åtgärder som sedermera kan ställas på verksamheter som är med och påverkar miljökvalitetsnormerna i ett område och, inte minst, vad dessa åtgärder får kosta. Ramvattendirektivet, som trädde ikraft redan år 2000, innehåller många miljökvalitetskrav, många av dem tämligen långtgående. Till följd av kraven i direktivet har ett antal miljökvalitetsnormer införts i svensk rätt, normer som ligger till grund för att ställa just krav på verksamhetsutövare. Miljökvalitetsnormernas utformning och tillämpning kan få stor ekonomisk betydelse för den enskilde men medför också ett rättsligt skydd av miljön; åtminstone det rättsliga skydd Sverige som medlemsland i EU är förpliktiga att ge som en följd av befintliga direktiv. Hur miljöskydd och enskilda intressen ska vägas mot varandra blir en viktig följdkonsekvens av den implementeringsstrategi som väljs.

2. Allmänt om Rapporten

Ett syfte med Rapporten anges vara att belysa huruvida genomförandet i svensk lagstiftning av ramdirektivets miljömål för ekologisk status var "juridiskt korrekt". Med "korrekt" menas i Rapporten att samtliga skyldigheter enligt direktivet också följer av svensk lagstiftning. Sammanfattningsvis handlar Rapporten i denna del om att utvärdera och bedöma huruvida EU-direktivens skyldigheter är "juridiskt korrekt" genomförda

⁷ Prop. 1997/98:45, s. 250.

⁸ Bengtsson et al. (2013), kommentaren till 5 kap. 1 §.

⁹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (Ramvattendirektivet, Water Framework Directive, WFD).

¹⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

¹¹ Se t.ex. 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen som anger att "Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse skall myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet."

¹² Prop. 2009/10:184 s. 37. Tidigare användes uttrycket "uppfylla", vilket enligt Miljöbalkskommittén är ett missvisande uttryck. Eftersom miljökvalitetsnormer även kan innebära att en lägstanivå hålls eller konstrueras på annat sätt, menade kommittén att uttryckssättet "att klara" en miljökvalitetsnorm var tydligare. I propositionen konstaterades dock att miljökvalitetsnormer, liksom andra normer, ska följas.

¹³ 5 kap. 3 § miljöbalken (1998:808).

¹⁴ Se t.ex. MÖD 2012:19, MÖD 2010:53 och Mål M 10242-12.

i svensk lagstiftning.¹⁵ Ordvalet antyder att det skulle finnas ett givet, rätt och riktigt (korrekt!), svar på vad direktiven föreskriver och att Rapporten syftar till att finna detta "korrekta" svar. I Rapporten görs sedermera en poäng av att "det är få direktiv som uppvisar så många tolkningsproblem som ramdirektivet gör".¹⁶ Att en rättsakt uppfattas vara av svårtolkad natur borde innebära att samtliga de rättsliga argument som talar för olika tolkningar beaktas och belyses – särskilt när ambitionen är att finna en "korrekt" tolkning vilket implicerar objektivitet. Rapporten är emellertid mycket snäv i detta avseende. Detta kommer till uttryck bland annat genom perspektivet ur vilket frågorna hanteras och genom metodvalet. Såväl perspektivval som metodval är av stor betydelse för slutsatserna.

2.1. Perspektiv och metod

Det intryck som Rapporten ger av att inta ett visst perspektiv kommer sig framför allt av att substantiella hänvisningar till befintlig rättsvetenskaplig forskning saknas. Argument som talar för andra slutsatser än de som framförs i Rapporten redovisas i många fall utan precisering och utan någon egentlig miljörättslig argumentation. Jag kan heller inte utläsa från vem eller vilka de, ur Rapportens perspektiv, avvikande uppfattningarna härrör. Som exempel kan nämnas:

"... det har utifrån detta från vissa håll hävdats att (...) Vi delar inte den uppfattningen."¹⁷

"Det har då framförts att (...) Detta är enligt vår uppfattning inte riktigt."¹⁸

Vem har hävdats eller framfört något? Varför anser författarna att det framförda inte är riktigt? Ramvattendirektivet antogs år 2000, det vill säga för drygt 13 år sedan, och det trädde i kraft samma år. Såväl rättsvetenskapen som flera offentliga utredningar har ägnat åtskilliga hyllmeter¹⁹ åt ramvattendirektivet och de rättsliga instrument och begrepp som i sammanhanget kan eller bör analyseras (miljömål, miljö kvalitetskrav, miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram). I Rapporten finns förvisso en utförlig lista över de offentliga utredningar som har behandlat frågor om hur bestämmelserna i ramdirektivet ska införlivas eller har införlivats i svensk rätt, men Fröberg/Bjällås diskuterar och bemöter inte innehållet i dessa utredningar i nämnvärd utsträckning.²⁰

Fröberg/Bjällås avser också att i Rapporten hantera myndigheters och domstolars faktiska tillämpning av bestämmelserna.²¹ Fokus anges ligga "på normgivning och frågan om normgivningens tillämpning i praxis eller när en bristfällig eller felaktig tillämpning kan förutses som en följd av hur direktiven har genomförts i Sverige".²² Frågan är vad som avses med "bristfällig" eller "felaktig". Avses det att tillämpningen kan bli felaktig relativt EU-rätten, relativt svensk grundlag, relativt ett visst intresse, rela-

¹⁹ Några exempel (det finns många fler) på rättsvetenskapliga arbeten, utredningar och andra relevanta artiklar som hanterar ramvattendirektivet eller aktuella rättsliga instrument är följande (listas i bokstavsordning efter författaren): Björkman (2009); Boeve och van den Broek (2012); Dalhammar (2008) och (2009); Darpö (2010); Dohmen (2011); Ekelund-Entson och Gipperth (2010); Gipperth, L.(1999) och (2002); Jans, J.H. och Vedder, H.H.D. (2011); Krämer, L (2011); SOU 2005:113 samt Uitenboogaart, Y., van Kempen, J.J.H., Wiering M. A. och van Rijswijk, H.F.M.W. (2009).

²⁰ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 17. Även propositioner, skrivelser, promemorior, allmänna och handböcker listas här och på följande sidor.

²¹ Fröberg/Bjällås hänvisar till en rättsfallssammanställning av Länsstyrelsen i Västra Götaland, Domar och beslut som behandlar miljö kvalitetsnormer för vatten, sammanställning daterad 5 juli 2012.

²² Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 14.

¹⁵ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 10.

¹⁶ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 15.

¹⁷ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 29.

¹⁸ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 30.

tivt den tillämpade lagstiftningen eller relativt grundläggande principer? Innebär det att Sverige inte implementerat allt som behövs eller att Sverige "överimplementerat"? Jag kan inte ur Rapporten utläsa vad som menas med "felaktig".

Som ett ytterligare syfte med Rapporten anger Fröberg/Bjällås att de ska utreda och analysera huruvida ramvattendirektivets målbestämmelser kan anses vara genomförda på "ett funktionellt sätt".²³ Med funktionellt menas, enligt Fröberg/Bjällås, att bestämmelserna som genomför ramdirektivet gör det på ett sätt som är ändamålsenligt och lämpligt samt att denna bedömning innefattar flera aspekter; det handlar om huruvida de svenska bestämmelserna tillåter avvägningar mot andra samhälls- och miljömål samt huruvida Sveriges genomförande av direktivets mål kan anses praktiskt och effektivt.²⁴ Frågan är vad som i Rapporten menas med "ändamålsenligt och lämpligt" respektive "praktiskt och effektivt"; detta eftersom det saknas en förklaring av relativt *vad, vilka intressen, vilka mål* etc. som analysen av ändamålsenligheten, lämpligheten, praktikaliteten och effektiviteten görs.

Genom att i Rapporten ställa frågan huruvida de svenska bestämmelserna, genom vilket direktivet införlivats i nationell rätt, tillåter avvägningar mot andra samhälls- och miljömål har ett antagande gjorts av att en sådan avvägning bör vara möjlig enligt direktivet; dock utan att ange var i direktivet detta föreskrivs eller i vilken utsträckning en sådan avvägning i så fall ska ske. En annan tolkning av frågeställningen är att svensk rätt ska anses böra tillåta en sådan avvägning men att det inte föreskrivs i direktivet. Om det senare är vad som avses i Rapporten så borde det ha angivits, följt av en analys av huruvida en sådan avvägning skulle vara förenlig med EU-rätten och först därefter om Sveriges implemen-

tering medger en sådan. Den dolda premissen, vilken den nu är, lyfts emellertid inte fram.

Min tolkning är att referensramen för samtliga ovanstående analyser är ett underförstått perspektiv. Till saken hör att Rapporten i vissa delar är påfallande lik den "Vägledning"²⁵ som tidigare författats av Magnus Fröberg och som uttryckligen är skriven ur ett verksamhetsutövarperspektiv och som anges kunna "tjäna som motvikt till de vägledningar som tas fram från annat håll"²⁶ med ambitionen att ge verksamhetsutövare (...) argument för att få till stånd en rimlig tillämpning utifrån ett verksamhetsutövarperspektiv.²⁷ Huruvida det är detta perspektiv som kommer till uttryck i Rapporten framgår inte explicit men om så är fallet hade det varit lämpligt att låta läsaren få veta det; liksom det hade varit lämpligt att få veta huruvida ett annat perspektiv valts. Oavsett vilket perspektiv som intagits hade det behövt redovisas i Rapporten (såsom gjordes i Vägledningen), särskilt mot bakgrund av Rapportens syfte; att utvärdera huruvida Sveriges implementering är "korrekt".

Ambitionen anges också vara att belysa funktionaliteten utifrån ett myndighetsperspektiv, utifrån domstolsperspektiv, utifrån miljösynpunkt och utifrån konkurrenssynpunkt m.m. Därtill ska analysen inbegripa huruvida genomförandet av målen är transparent och rättssäkert.²⁸ Hur den "funktionella analysen" ska genomföras, metodologiskt, anges emellertid inte. Mot bakgrund av att det i grunden handlar om ett EU-direktiv

²⁵ Fröberg (2011).

²⁶ Fröberg, *a.a.*, s. 5. Motvikten anges behövas eftersom "det från många håll lämnas nu anvisningar för hur regelverket ska tolkas (i form av vägledningar från olika myndigheter m.m.). Inte i något fall är dock anvisningarna skrivna utifrån ett verksamhetsutövarperspektiv eller av någon som företräder verksamhetsutövarna." (s. 4).

²⁷ Fröberg, *a.a.*, s. 5.

²⁸ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 15. Med 'rättssäkerhet' menar Fröberg/Bjällås, enligt Rapporten, att målen är tydliga, att innebörden är klar, att det vid tillämpningen går att förutse kraven, och att lika fall behandlas lika.

²³ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 15.

²⁴ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 10.

går tanken till den funktionella metod som EU-domstolen förespråkar²⁹, men spår av den metoden går inte att se i den efterföljande analysen. I analysen är det heller inte möjligt att följa någon annan systematisk metod med stöd av vilken de olika angivna perspektiven analyseras.

I Rapporten anges att det inte görs några anspråk på fullständighet.³⁰ Min spontana reaktion är ändå att ifrågasätta varför en rapport som syftar till att analysera huruvida ramvattendirektivets målbestämmelser kan anses vara genomförda på ett funktionellt sätt (oavsett vad uttrycket relaterar till) inte ägnar mer uppmärksamhet åt centrala genomförandefrågor. Analyser som i princip saknas handlar t.ex. om Sveriges implementering av försämringsförbudet, myndigheters ansvar för att miljö kvalitetskrav följs, regleringen av ramvattendirektivets åtgärdsprogram samt andra frågor som hänger

samman med i vad mån befintlig svensk rätt försvårar direktivets genomförande (med avseende på direktivets miljömål) och möjligheten till (kravet på) direktivskonform lagtolkning i de fall det rättsliga införlivandet brister samt vilket utrymme svensk lagstiftning medger för detta. Avsaknaden av analys av nämnda frågor är emellertid en följd av det angreppssätt som valts i Rapporten samt, inte minst, av de initiala slutsatser som dras beträffande krav på direktivets genomförande.

2.2. Rapportens slutsatser

Rapporten har utmynnat i ett antal slutsatser. Dessa handlar dels om de krav som direktiven ställer på medlemsstaterna, dels om den svenska implementeringen av direktiven. I en del slutsatser instämmer jag med författarna, i andra håller jag med om slutsatsen men inte om grunderna eller argumenten för den och i ytterligare andra slutsatser är jag oenig.³¹ Jag kommer nedan att

²⁹ I mål 6/60 *Humblet* uttalade domstolen att: "Domstolen kan emellertid inte nöja sig med den bokstavliga tolkningen, och den anser det nödvändigt att kontrollera om denna tolkning bekräftas av andra kriterier, särskilt beträffande de höga fördragslutande parternas gemensamma vilja och lagens syfte." Den uppfattning som uttrycks av EU-domstolen är att det inte är tillräckligt med en ren textanalys, en rent lingvistisk tolkning, utan att det måste till något mer. Vid en funktionell tolkning utgår man från att bestämmelserna är avsedda att fylla en nyttig och effektiv funktion inom ramen för det *gemenskapsrättsliga* (alltså inte det nationella) systemet (Bernitz 2006, s. 66). Det innebär att normen sätts in i det system som, enligt EU-domstolens uppfattning, bildar EU och EU-rätten. Med andra ord finns en föreställning om att ett system existerar och att tolkningen av en norm måste anpassas till detta; normen måste ges den nödvändiga effekt som följer av det system som normen existerar i. Se även Bengoetxea (1993).

³⁰ Gjord avgränsning lyder (Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 16) [understrykning i original]:

"Det är bara i de delar som de ovan angivna direktivbestämmelserna berör miljömålen eller möjligheterna att göra avvägningar som de kommer att behandlas i denna Rapport.

(...)

Denna Rapport syftar inte till att ge någon överblick av ramdirektivets struktur eller innehåll, eller dess fullständiga genomförande i svensk rätt."

³¹ Som exempel på slutsats där jag instämmer med Fröberg/Bjällås kan nämnas att miljömålen bör operationaliseras inom ramen för ett åtgärdsprogram, d.v.s. brytas ned till konkreta krav för olika verksamheter och att det är detta som direktiven kräver (Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 8). Emellertid är jag inte säker på att jag håller med vid en närmare granskning av vad slutsatsen verkar innebära. Operationaliseringen menar de bör gå ut på att omvandla miljömål/miljö kvalitetsnormer för ekologisk status till konkreta åtgärder för att dessa ska kunna tillämpas på en enskild verksamhet, något som skulle kunna göras inom ramen för ett åtgärdsprogram, men svårigen inom ramen för en tillståndsprövning eller vid tillsyn av en enskild verksamhet. De menar vidare att åtgärdsprogrammets funktion i detta avseende klagörs i prop. 2009/10:184 men att detta borde utvecklas tydligare i lagstiftningen samt att det i åtgärdsprogrammen också, till skillnad från vad som gäller vid prövning av en enskild verksamhet, finns möjligheter att göra politiska ställningstaganden, beakta andra politiska mål och se till att grundläggande rättsprinciper iaktas (Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 39). Åtgärdsprogrammets betydelse i detta avseende hanterades i SOU 2005:113 där utredaren kom fram till en liknande slutsats, nämligen att åtgärdsprogram bör vara direkt bindande för enskilda samt myndigheter och kommuner och innehålla sådana föreskrifter om försiktighetsmått, precisa åtgärder och utsläpps-

diskutera vissa av Rapportens analyser/slutsatser för att exemplifiera den kritik jag riktat mot Rapporten, ovan, med avseende på perspektiv och metod. De områden jag valt ut för diskussion

minskningar som behövs för att miljökvalitetsnormen ska kunna uppfyllas och bibehållas (SOU 2005:113, s. 135 ff). Fröberg/Bjällås hänvisar till utredningen i samband med ett konstaterande av att det i förarbetena diskuteras utförligt i vad mån åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet ska vara bindande för myndigheter och de enskilda som omfattas av dem (Fröberg och Bjällås, *a.a.*, noterna 37 och 142). Åtgärdsprogramutredningens slutsatser nämns eller kommenteras emellertid i princip inte alls. Antagligen är det heller inte bindande föreskrifter mot enskilda som Fröberg/Bjällås ser som lösningen eftersom de i samband med att de diskuterar huruvida åtgärdsprogrammen ska vara möjliga att överpröva kommer till slutsatsen att "[e]ftersom miljömålen om ekologisk status enligt vår uppfattning inte ska ha någon direkt koppling till prövningen enligt 2 kapitlet miljöbalken kan det föra väl långt att hävda att det vid beslutande om dessa mål skulle krävas möjlighet till överprövning av beslut om miljömål. Även av detta skäl finns det dock behov av att tydliggöra att miljömålen för ekologisk status inte ska tillämpas i enskilda ärenden." Här saknar jag en närmare förklaring av vad de egentligen menar med "operationalisering" och vad det skulle innebära att ställa konkreta krav för olika verksamheter när det samtidigt inte finns ett behov av överprövning eftersom miljömålen inte ska tillämpas i enskilda ärenden. Intressant i sammanhanget är att det i prop. 2009/10:184 konstaterades att traditionell miljöreglering innebär handlingsregler som riktas direkt mot miljöstörande källor medan miljökvalitetsnormer utgår från resultatet för miljön, dock utan att i sig ange några handlingsregler. Härefter konstateras att de två synsätten ska tillämpas parallellt och är tänkta att komplettera varandra. Den lösning som presenterades i SOU 2005:113 menade regeringen skulle leda till en sammanblandning av synsätten och därmed också en otydligare roll- och ansvarsfördelning; systemet skulle riskera att uppfattas som otydligt och problematiskt att tillämpa (Prop. 2009/10:184, s. 36). Regeringen följde därmed istället Miljöbalkskommitténs (i vilken Bjällås var ordförande) förslag (SOU 2005:059) i vilket man avvisade åtgärdsprogram som var bindande för enskilda. För att förstå vad Fröberg/Bjällås verkligen menar med sin slutsats, att miljömålen bör brytas ned till konkreta krav för olika verksamheter, hade det behövts en närmare redovisning av hur de ser på operationaliseringsprocessen och härvid förhålla sig till bl.a. Gipperth (1999) [detta arbete nämns förvisso], Westerlund (2003) s. 34 ff. och 57 f. samt (2009) 2 § och Michanek (2003), s. 21 ff. och s. 98 f. samt hur dessa arbeten förhåller sig till de två nämnda utredningarna.

är enligt min mening grundläggande eftersom de har konsekvenser för vilka implementeringskrav som kan anses följa av direktivet och följaktligen för vilka ytterligare frågeställningar som kan anses relevanta. Slutsatserna jag avser att diskutera gäller medlemsstaternas skyldighet att uppnå en god miljöstatus enligt ramvattendirektivets artikel 4 samt begreppet 'miljökvalitetsnorm'. Dessa frågor anser jag vara grundläggande eftersom slutsatserna som dras får stora konsekvenser för vilka implementeringskrav som kan anses följa av direktivet och därmed för vilka ytterligare frågeställningar som kan anses relevanta.

För att det ska vara möjligt att utläsa vad som i ramvattendirektivet avses med 'god miljöstatus' och 'miljökvalitetsnormer' är det nödvändigt att först analysera vilka skyldigheter för medlemsstaterna som följer av direktivet. Därför först några korta ord om tolkning av EU-rätt.³² Ur domstolens praxis kan särskilt tre tolkningsmetoder urskiljas;³³ *lingvistisk tolkning*, det vill säga texttrogen tolkning utifrån bestämmelsens ordalydelse, *systematisk tolkning*, det vill säga tolkning mot bakgrund av logiken i bestämmelsens utformning, bestämmelsens systematiska placering i rättsakten och de använda begreppen

³² Det är förvisso nödvändigt för varje medlemsstat att tolka vilka krav som ställs i varje direktiv för att kunna implementera det, men det är samtidigt viktigt att ha i åtanke att det är EU-domstolen som har exklusiv kompetens att tolka gemenskapsrätten; den har, jämte förstainstansrätten, uppgiften att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget (artiklarna 267 och 274 FEUF). EU-domstolen har exklusivt ansvar att ge auktoritativa tolkningar av EU-rätten medan nationella domstolar har monopol på att slita tvister. För en utförlig redogörelse av ansvarsfördelningen mellan nationella domstolar och EU-domstolen (se t.ex. Chalmers et al. 2011, s. 143 ff. Se även mål 26/62, *Van Gend en Loos*). När det handlar om att tolka direktiv är det därför lämpligt att använda en tolkningsmetod som kan förankras i den EU-rättsliga traditionen.

³³ För en utförligare redogörelse av EU-domstolens tolkningsmetoder se t.ex. Bengoetxea, *a.a.*; Due (1999); Bernitz, *a.a.* och Hedemann-Robinson (2007).

samt *funktionell* eller *teleologisk tolkning*.³⁴ Det senare innebär att tolkningen görs mot bakgrund av bestämmelsens grundläggande syften, funktion eller effekter inom det gemenskapsrättsliga regelverket. Första steget är lingvistisk tolkning men om det finns viktiga nyansskillnader mellan de olika språkversionerna måste den bokstavliga tolkningen kompletteras med andra tolkningsmetoder.³⁵ Därtill kommer att gemenskapsrätten ska tolkas autonomt i förhållande till medlemsstaternas nationella rättsordningar.³⁶ Innebörden av det är, att även om ett visst begrepp används i ett direktiv på svenska så är det inte säkert att det har samma innebörd som motsvarande svenska begrepp i svensk nationell rätt. EU-domstolen betraktar EU-rätten som ett sammanhängande normsystem där nyttillkomna texter förutsätts bygga på det redan etablerade regelverket och passa in i detta.³⁷

3. Medlemsstaternas förpliktelser

Rapportens inledande analys av direktivet inriktar sig på hur "bindande" direktivet är. Detta görs genom att analysera huruvida direktivets stadgande om att medlemsstaterna ska uppnå en god ekologisk status (ett mål som innefattas i begreppet god ytvattenstatus) innebär en

s.k. ansträngningsförpliktelse eller resultatförpliktelse. I Rapporten kommer Fröberg/Bjällås fram till att ramvattendirektivet innebär en s.k. ansträngningsförpliktelse som förpliktigar medlemsstaterna att anta och genomföra sådana åtgärdsprogram som utifrån objektiva grunder är tillräckliga för att nå de mål som medlemsstaten har satt upp för vattenförekomsterna.³⁸ Eftersom slutsatsen i denna fråga ligger till grund för hela den fortsatta analysen av medlemsländernas förpliktelser är det viktigt att belysa såväl analysmetod som slutsatser i denna del.

3.1. Analysmetoden som ger 'result' eller 'effort'

I Rapporten analyseras Artikel 4 utifrån huruvida medlemsstaterna har en skyldighet att uppnå miljömålen för ekologisk status (benämns som resultatförpliktelse) eller om medlemsstaten endast har en skyldighet att anta åtgärdsprogram som på objektiva grunder säkerställer att miljömålet för god ekologisk status uppfylls inom den angivna tidsfristen (benämns som ansträngningsförpliktelse). Referensen till analysmetoden "resultat eller ansträngning" anges enligt följande:

"Se konferens på Handelshögskolan på Göteborgs universitet den 13 april 2011 'Legal Issues in relation to the Implementation of the Water Framework Directive'. Se vidare på havsmiljöinstitutets hemsida <http://www.havsmiljoinstitutet.se/seminarier/vattendirektivet/>"

³⁴ Se not 29.

³⁵ Se mål T-374/04 *Tyskland mot Kommissionen*, punkterna 96, 97 och 100 samt förenade målen C-6/90 och C-9/90 *Francoovich och Bonifaci*.

³⁶ I målet *CILFIT* framhöll domstolen att de olika språkversionerna alla är lika autentiska och att tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse innefattar en jämförelse mellan språkversionerna men också att gemenskapsrätten använder en egen terminologi och att juridiska begrepp inte nödvändigtvis har samma betydelse inom gemenskapsrätten som i en nationell rättsordning (Mål 283/81 *CILFIT* punkterna 18 och 19). Om utvecklingen av konceptet (att gemenskapsrätten är autonom) i rättspraxis m.m., se Barents, R. (2004), s. 240 ff.

³⁷ Något som lett till att jurister från medlemsstater med *common law*-system kritiserat domstolen för att inte i tillräcklig utsträckning rätta sig efter texten som den ska tolka (Due, a.a., s. 76).

³⁸ Ett alternativ som Fröberg/Bjällås för fram är att det är en ansträngningsförpliktelse fram till år 2027 eftersom medlemsstaterna själva bestämmer om de ytterligare ska skjuta på målen eller inte fram till dess och kan hänvisa till teknisk orimlighet eller att det anses ekonomiskt oskäligt. De menar då att miljömålen först efter år 2027 får funktionen av resultatförpliktelse eftersom medlemsstaternas möjligheter att skjuta på målen då begränsats väsentligt.

Vid ett besök på hemsidan kan det konstateras att följande anges om ämnet ifråga:

”Jasper van Kempen, doktorand från Juridiska fakulteten i Utrecht, visade på skillnader mellan direktivets krav på resultat (obligation of result) och krav på att göra sitt bästa (obligation of best result). Han menade att stora delar av direktivets artikel 4 utgjordes av en skyldighet att åstadkomma ett visst miljöresultat.”

Referensen hänvisar alltså till en beskrivning på en hemsida från en konferens och inte till den artikel av van Kempen som finns publicerad.³⁹ I artikeln har emellertid van Kempen utvecklat en analysmetod för att avgöra huruvida det handlar om *best effort* eller *result*; en analysmetod som Fröberg/Bjällås varken nämner eller använder i Rapporten.⁴⁰ Medan van Kempen tar sin ut-

³⁹ van Kempen (2012). Han menar att skillnaden mellan de båda typerna av krav ligger i vilka ursäkter en medlemsstat med framgång kan presentera i en stämning inför EU-domstolen, om den inte skulle nå direktivbestämmelsens mål. Om det är en *result*-skyldighet så måste medlemsstaterna göra allt som är möjligt för att nå resultatet, om det är en *best effort*-skyldighet så måste medlemsstaterna vidta alla rimliga åtgärder. van Kempen påpekar att domstolen i sin tolkning av direktiven första hand utgår från ordalydelsen och därefter gör en systematisk tolkning. I denna systematiska tolkning menar van Kempen att det avgörande är närvaron av vissa element i eller i närheten av bestämmelsen som ska tolkas.

⁴⁰ Baserat på en analys av domstolens tolkningar i ett antal mål, utvecklar van Kempen en kvalificeringsmetod enligt vilken man, åtminstone grovt, ska kunna särskilja huruvida en viss skyldighet i ett direktiv (van Kempen understryker att det inte är möjligt att klassificera ett direktiv som helhet) är en *best effort*-skyldighet eller en *result*-skyldighet. Kvalificeringsmetoden består av ett antal steg:

1. Identifiera skyldigheten som ska kvalificeras.
2. Bestäm målet som skyldigheten syftar till att uppnå.
3. Avgör huruvida detta mål är formulerat klart och tydligt på ett sätt som indikerar att detaljerade och precisa resultat måste nås.

A. Om så är fallet så är det ett tecken på att det är ett resultat som avses.

gångspunkt i EU-domstolens praxis och de tolkningsprinciper som kan utläsas härur saknar jag i Rapporten en EU-rättslig argumentation. Förvisso anger Fröberg/Bjällås vilka argument de lutar sig mot, men argumentationen relaterar inte till hur EU-domstolen har förhållit sig i liknande frågor.

van Kempen drar i sin artikel slutsatser om ett antal av ramvattendirektivets förpliktelser. Bland annat att såväl målet om god kemisk status som målet om god ekologisk status faktiskt handlar om *result*.⁴¹

“There are no hints that the obligation should be one of best efforts. Therefore, it can be concluded that this obligation is indeed one of results.”⁴²

Därtill framgår det tydligt av van Kempens artikel att det i sammanhanget inte handlar om krav på implementering utan om myntets andra sida; bristande genomförande. Det van Kempen använder till stöd för sin analys är en teori som sorterar in direktiv efter vad som godtas som *ursäkter* för bristande implementering. Av van

B. Om så inte är fallet så är det ett tecken på att det handlar om *best effort*.

4. Avgör om det finns ett visst datum innan vilket målet ska uppnås.

A. Om så inte är fallet så är det tecken på att det handlar om *best effort*.

B. Om så är fallet så talar det inte i någon riktning.

5. Avgör om skyldigheten följs av ett antal undantag vilka ursäktar att en medlemsstat inte når resultatet.

A. Om så är fallet är det ett tecken på att det handlar om resultat.

B. Om så inte är fallet så talar det inte i någon riktning.

6. På basis av ovanstående tecken, avgör om det handlar om resultat eller *best effort*.

⁴¹ van Kempen analyserar inte hela artikel 9 utan endast förpliktelserna att vidta åtgärder för att uppnå god kemisk status, god ekologisk status samt motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet.

⁴² van Kempen, *a.a.*, s. 15 och 17.

Kempens artikel framgår också att betydelsen av *best effort* i teorins mening är att medlemsstaterna måste vidta *alla möjliga* åtgärder för att nå resultatet (det som utesluts är alltså omöjliga åtgärder). Medlemsstaterna måste göra allt som står i deras makt så länge det inte är oskäligt. I Rapporten antyds emellertid att *best effort* skulle vara en mindre långtgående förpliktelse [min kursivering];

“... frågan om medlemsstaterna har en skyldighet att uppnå miljömålen för ekologisk status (resultatförpliktelse) eller om medlemsstaten *endast* har en skyldighet att anta åtgärdsprogram som på objektiva grunder säkerställer att miljömålet för god ekologisk status uppfylls inom den angivna tidsfristen (ansträngningsförpliktelse).”⁴³

van Kempens slutsatser nämns inte.

Vidare konstaterar Fröberg/Bjällås att det inte finns någon närmare praxis från EU-domstolen avseende denna fråga.⁴⁴ Påståendet är sant såtillvida att domstolen inte uttalat sig om huruvida artikel 4, eller mer specifikt, 'god ekologisk status', är en resultats- eller ansträngningsförpliktelse. Jag menar dock att det inte är troligt att det inom en relativt nära framtid kommer att göras ett uttalande som besvarar den frågan. Detta eftersom domstolen inte har anledning att svara direkt på denna fråga förrän en medlemsstat efter implementeringstidens utgång inte har nått det föreskrivna resultatet och kommissionen därför dragit landet inför domstolen. I ett fall då en medlemsstat inte uppnått miljömålet om god ekologisk status skulle domstolen antagligen inleda med att se till de specifika skyldigheter som åvilar medlemsstaterna enligt aktuell artikel i fördraget; detta i ljuset av deras tolkningsutrymme avseende förpliktelsen ifråga. I samman-

hanget skulle antagligen diskuteras huruvida de specifika skyldigheterna är tydliga och klara, huruvida de skapar rättigheter eller skyldigheter för enskilda eller inte, huruvida de införlivats rättsligt och slutligen, för det fall resultatet inte nåtts, skulle domstolen antagligen ta ställning till huruvida det bristande uppfyllandet på något sätt varit ursäktligt. Först i det sista ledet skulle det alltså kunna bli relevant för domstolen att i någon mån besvara aktuell fråga.

I Rapporten beskrivs bestämmelserna i artikel 4 som de sannolikt mest svårtolkade i direktivet.⁴⁵ Att en bestämmelse är svårtolkad innebär att grunden för den förespråkade tolkningen måste förklaras utförligt och i den mån anspråk görs på objektivitet måste tolkningen relatera till andra författare som tolkat samma bestämmelse. Det har skrivits mycket om just ramvattendirektivets artikel 4⁴⁶ men i Rapporten är hänvisningarna få. Analysen utgår från artikel 4.1 (som anger direktivets miljömål) läst tillsammans med artikel 11 (som handlar om åtgärdsprogram och vad dessa ska innehålla) vilka konstateras innebära att karaktären på miljömålet 'god ekologisk status' beror av en bedömning utifrån ett antal kriterier baserade på antaganden om vad som är en god status. Det konstateras vidare att miljömålets exakta innehåll ges av denna bedömning. Detta, att miljömålets karaktär beror av en bedömning talar, enligt Fröberg/Bjällås, för att det handlar om en ansträngningsförpliktelse (*best effort*).⁴⁷

⁴⁵ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 24.

⁴⁶ Se t.ex. Keessen et al., (2010), s. 197–221. Se även Dohmen *a.a.*, s. 197; Krämer *a.a.*; Ekelund-Entson och Gipperth *a.a.*; Jans och Vedder *a.a.* samt van Kempen *a.a.*

⁴⁷ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 25 ff. Krämer kommer fram till en liknande slutsats även om han inte använder terminologin *best effort* respektive *result* utan diskuterar huruvida det handlar om mål eller målsättning. Krämer menar att det inte framgår uttryckligen av direktivet huruvida god ytvattenstatus är ett mål som medlemsstaterna måste uppnå eller om det ska vara en målsättning. Krämer bygger sin argumentation på att direktivet (art 4.1.a.ii) anger

⁴³ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 24.

⁴⁴ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 25.

Fröberg/Bjällås anger i sammanhanget att det främsta argumentet mot den egna tolkningen är de i direktivet angivna möjligheterna till undantag samt möjligheten att förlänga tidsfristen (artiklarna 4.6 och 4.7) eftersom dessa bestämmelser tillsammans kan sägas utgöra bevis för att miljömålen som huvudregel ska uppnås. Undantagen och möjligheten till förlängd tidsfrist har alltså, enligt Fröberg/Bjällås, använts som argument för att det handlar om en resultatförpliktelse.⁴⁸ Någon hänvisning till vem eller vilka som hävdar detta görs emellertid inte i Rapporten. Det kan i sammanhanget noteras att utgångspunkten i propositionen 2009/10:184 är just att direktivets mål är bindande; en utgångspunkt som grundar sig bland annat på just förekomsten av undantag.⁴⁹ Detta nämns inte i Rapporten. Därtill kommer att det av fördragets ordalydelse följer att det bindande elementet ifråga om direktiv handlar om *resultatet*.⁵⁰ Ett påstående om

att god ytvattenstatus ska vara nådd senast 2015 men artikel 4.4. medger att detta i vissa fall skjuts upp med 12 år (till 2027). Storbritannien och Nederländerna har, enligt Krämer, signalerat att det är för dyrt att nå god status redan år 2015 och använt sig av förlängningsmöjligheten till 2027. Dock, påpekar Krämer, anger inte direktivet vad som händer om man inte har nått en god status år 2027. Denna vaghet, menar han, minskar direktivets relevans (Krämer; *a.a.*, s. 256). Jag kan emellertid inte se något anmärkningsvärt i att direktivet inte anger vad som händer om 'god status' inte uppnåtts senast 2027. Om direktivets krav inte implementerats inom utsatts tid innebär det att medlemslandet troligen gjort sig skyldigt till bristande implementering – så är fallet även utan att det anges uttryckliga följder i direktivet.

⁴⁸ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 25.

⁴⁹ Prop. 2009/10:184, s. 42.

⁵⁰ Enligt fördraget om Europeiska Unionens funktions-sätt (FEUF) är direktiv bindande med avseende på det *resultat* som ska uppnås även om form och tillvägagångs-sätt för genomförandet ska överlåtas åt de nationella myndigheterna att bestämma (FEUF, artikel 288 (3)). Direktiv kan därmed beskrivas som 'indirekt lagstiftning' som ska implementeras i medlemsstaternas nationella rättsordningar (Schütze (2012), s. 323). Vanligen formuleras skyldigheterna i direktiven som instruktioner till medlemsstaterna; staterna ska kanske förbjuda något, eller vidta åtgärder för att uppnå något. Se t.ex. Europa-

att ett direktiv syftar till något annat än att nå ett visst resultat bör därmed motiveras mycket utförligt, särskilt mot bakgrund av att EU-domstolen är mycket motvilligt inställd till att acceptera medlemsstaternas ursäkter för att inte följa sina unionsrättsliga förpliktelser.⁵¹

3.2. Att analysera viljan bakom en rättsakt från unionen

Fröberg/Bjällås lyfter i sammanhanget fram att det handlar om ett ramdirektiv och att det inte funnits någon avsikt att i detalj reglera respektive medlemsstats vattenförvaltning. Att direktivet benämns ramdirektiv menar jag saknar betydelse för detaljnivån i avsiktsfrågan; benämningen ramdirektiv syftar till att markera ett helhetsgrepp om vattenfrågorna.⁵²

När det gäller avsikten bakom ett direktiv har domstolen förvisso uttalat att det i tolkning-

parlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer (artikel 4) som stadgar att medlemsstaterna [ska] förbjuda utsläppande på marknaden av alla batterier och ackumulatörer som innehåller mer än 0,0005 % kvicksilver per viktenhet, oavsett om de ingår i apparater eller inte.

⁵¹ Jans och Vedder, *a.a.*, s. 142.

⁵² Se t.ex. WFD, skälen (15–19, 23 och 25), där det bl.a. framgår att vattenförsörjningen är en tjänst i allmänhetens intresse och att det är nödvändigt att ytterligare integrera skyddet och den hållbara förvaltningen av vattenresurserna med andra av gemenskapens politikområden, exempelvis energi, transport, jordbruk, fiskeri, regional politik och turism, att gemenskapens vattenpolitik kräver en klar och tydlig, effektiv och enhetlig rättslig ram, att detta direktiv bör tillhandahålla en sådan ram och samordna och integrera och, på längre sikt, ytterligare utveckla de allmänna principerna och strukturerna för skydd och hållbar användning av vattenresurserna i gemenskapen i enlighet med subsidiaritetsprincipen samt att detta direktiv syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i gemenskapen. Vidare framgår det att gemensamma principer behövs för att samordna medlemsstaternas insatser för att förbättra skyddet av gemenskapens vattenresurser, att gemensamma definitioner av vattenstatusen vad gäller kvalitet och kvantitet bör fastställas, att miljömål bör ställas upp för att säkerställa att en god yt- och grundvattenstatus uppnås i hela gemenskapen och för att förhindra försämring av vattnets status på gemenskapsnivå.

en ibland måste till en subjektiv metod för att utröna *the common intention of the high contracting parties*, parternas vilja.⁵³ Ett sätt att göra detta är att vända sig till de förarbeten som finns,⁵⁴ göra en s.k. historisk tolkning eller att studera direktivens ingresser eller preambular. Oftast innebär domstolens tolkning i detta avseende att den analyserar bestämmelsen i sin kontext och baserar sin argumentation på bestämmelsen så som dess syfte uttrycks i preambeln eller i den fördragsartikel som gett kompetensen att anta rättsakten ifråga.⁵⁵ Frågan är var och hur avsikten, att inte i detalj reglera respektive medlemsstats vattenförvaltning, kan utläsas. Såväl "var" (t.ex. i preambeln eller i själva fördragstexten) som "hur" en avsikt uttryckts har betydelse för vilken vikt som ska tillmätas avsikten vid tolkningen av direktivets bestämmelser, särskilt i relation till andra tolkningsdata. Jag kan inte utläsa ur Rapporten vad Fröberg/Bjällås lägger till grund för sin uttolkning av avsikten utöver det ovan nämnda; att ramvattendirektivet benämns just "ramdirektiv".

3.3. Direktivets mål är bindande för medlemsstaterna

Relevant i implementeringssituationen (det är där Sverige är nu; vi har ännu inte hamnat i en situation där bristande implementering måste förklaras) är att, utifrån ordalydelsen och direktivets syfte, analysera vilka förpliktelser som följer för medlemsstaterna. Utfallet av den analysen är inte binär (antingen/eller) utan det handlar snarare om vilket tolkningsutrymme en medlemsstat har. När ett direktiv anger vissa krav på miljö kvalitet, måste dessa krav införlivas i nationell lagstiftning. De tydligaste kraven är kvantifierbara krav som anger vissa gränser och inte

lämnar något större utrymme för avvikelser.⁵⁶ En större flexibilitet medges för medlemsstaterna när gränsvärden inte anges direkt i direktivet utan det överläts till medlemsstaterna att sätta standarden.⁵⁷ Frågan är om den flexibiliteten gäller själva sättandet av normen (det rättsliga införlivandet) eller i vad mån en medlemsstat sedan när den i nationell rätt satta normen (det faktiska genomförandet). I mål C-365/97, *kommissionen mot Italien*, uttalade domstolen att även om en bestämmelse om att säkerställa ett visst resultat inte anger det konkreta innehållet i åtgärderna som ska vidtas, så binder den inte desto mindre medlemsstaten vid den målsättning som ska uppnås samtidigt som den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid bestämningen av huruvida sådana åtgärder är nödvändiga eller inte.⁵⁸ Det som är relevant att identifiera är alltså *tolkningsutrymmet* i varje förpliktelse.

I mål C-32/05 uttalade domstolen sig om ramvattendirektivets artikel 4 läst tillsammans med artikel 2.⁵⁹ Domstolen konstaterade i målet att medlemsstaterna genom ramvattendirektivet åläggs detaljerade skyldigheter som ska genomföras inom de frister som angetts för att förebygga en försämring av status hos alla yt- och grundvattenförekomster; detta kan enligt domstolen bland annat utläsas ur artikel 2, jämförd med artikel 4.⁶⁰ Därutöver konstaterade domstolen att beträffande vatten som används för uttag av dricksvatten så finns ytterligare föreskrifter

⁵³ Se t.ex. Öberg (2000) s. 493.

⁵⁴ Om detta, se t.ex. Öberg (2000).

⁵⁵ Due, *a.a.*, s. 77.

⁵⁶ Boeve och van den Broek (2012), s. 75 f.

⁵⁷ Boeve och van den Broek, *a.a.* s. 75 f.

⁵⁸ Mål C-365/97, *Kommissionen mot Italien*, punkterna 66 och 67.

⁵⁹ Målet handlade om att kommissionen menade att Luxemburg underlätit att uppfylla sina skyldigheter enligt ramvattendirektivet genom att inte anta nödvändiga lagar och andra författningar för att uppfylla kraven i direktivet och i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa lagar och andra författningar.

⁶⁰ Mål C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg* punkten 63.

i direktivets artikel 7 samt att medlemsstaterna enligt artikel 7.2. beträffande dricksvattenförekomster med visst uttag ska se till att uppfylla målen i artikel 4 i enlighet med direktivets krav för ytvattenförekomster, inklusive de kvalitetsnormer som fastställs på gemenskapsnivå (d.v.s. det som vanligen kommit att benämnas miljökvalitetsnormer) och dessutom se till att det resulterande vattnet uppfyller kraven i dricksvattendirektivet.⁶¹ Domstolen menade att ramvattendirektivets artikel 7.2 därmed ålägger medlemsstaterna skyldigheter beträffande det resultat som ska uppnås (bland annat att medlemsstaternas vattenförekomster ska uppfylla de *specifika målen i artikel 4*) och att dessa skyldigheter hade formulerats klart och otvetydigt.⁶² Generaladvokaten Eleanor Sharpston gick även steget längre i sitt yttrande i målet då hon menade att medlemsstaterna i enlighet med artikel 2 i förening med artikel 4, åläggs precisa skyldigheter som ska uppfyllas inom en viss tidsfrist och som också kan skapa rättigheter för enskilda.⁶³ Målet handlade förvisso om implementering av ramvattendirektivets regler rörande dricksvattenkvalitet som huvudsakligen regleras genom dricksvattendirektivet. Det kan därmed hävdas att domstolens uttalanden i målet inte har bärrighet på direktivets ekologiska kvalitetskrav. Emellertid anger ramvattendirektivets artikel 7.2. (som refereras till i domen) att medlemsstaternas dricksvattenförekomster ska uppfylla målen i artikel 4 i enlighet med direktivets krav för ytvattenförekomster. Det torde innebära att även övriga krav i artikel 4 är relevanta (även om de ekologiska normerna inte nödvändigtvis har betydelse för vattenförekomstens användning som dricksvatten) för vattentäkten som vatten-

förekomst. Vidare refererar domstolen i målet C-43/10, med hänvisning till C-32/05, till miljömålen i artikel 4 som *vattenkvalitetsnormer* som ska vara uppfyllda vid ett visst datum.⁶⁴ Domstolen kopplar i samma mål samman förvaltningsplanen med en skyldighet för medlemsstater att vidta relevanta åtgärder för att nå miljömålen.⁶⁵ Även i C-43/10 var generaladvokaten tydlig med att miljömålen i ramvattendirektivets artikel 4 ska uppnås.⁶⁶

Mot bakgrund av att C-32/05 främst handlade om krav på dricksvattenförekomster är det alltså osäkert huruvida domstolens uttalanden om att de skyldigheter som följer av direktivet är klara och otvetydiga även omfattar de ekologiska målen i artikel 4. Dock finns det ett tämligen stort utrymme för diskussion kring detta och det är en diskussion som borde ha lyfts i Rapporten istället för att endast konstatera att det inte finns någon närmare praxis från EU-domstolen avseende frågan huruvida direktivets artikel 4 är bindande som ansträngningsförpliktelse eller resultatförpliktelse.⁶⁷ Målen enligt artikel 4 ska uppnås vid genomförande av de åtgärdsprogram som medlemsstaterna är skyldiga att anta enligt artikel 11. Det innebär att medlemsstaterna är begränsade i relation till FEUF:s artikel 288 (3) enligt vilken direktiv är bindande med avseende på det *resultat* som ska uppnås även om form och tillvägagångssätt för genomförandet ska överlåtas åt de nationella myndigheterna att bestämma. När det gäller målen i artikel 4 är medlemsstaterna inte helt fria att välja form och tillvägagångssätt; de ska göra det genom åtgärdsprogrammen.

Åtgärdsprogrammen skulle enligt ramvattendirektivets artikel 11 (7) inrättas senast den 22 december år 2009 och alla åtgärder skulle vara

⁶¹ Rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten.

⁶² Mål C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg* punkten 75.

⁶³ Generaladvokaten Eleanor Sharpstons förslag till avgörande, föredraget den 18 maj 2006, punkten 75.

⁶⁴ C-43/10 *Kommissionen mot Grekland* punkten 46.

⁶⁵ C-43/10 *Kommissionen mot Grekland* punkten 52.

⁶⁶ Förslaget i mål C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl.* punkten 59.

⁶⁷ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 25

operationella senast den 22 december 2012.⁶⁸ Skyldigheten att föreslå åtgärder torde alltså uppkomma senast i och med att åtgärdsprogrammen inrättades 2009 och åtgärdena måste vara operationella senast den 22 december 2012.⁶⁹ Emellertid var medlemsstaterna, enligt fast rättspraxis, tvungna att även dessförinnan avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet.⁷⁰ Skyldigheten att avhålla sig från att vidta vissa åtgärder gäller för alla nationella myndigheter, och ska förstås så, att den avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till ett sådant äventyrande.⁷¹ I praktiken betyder det att medlemsstaterna varit förbjudna att vidta åtgärder som kan innebära en försämring från det att direktivet trätt ikraft, oavsett när implementeringstiden t.ex. beträffande försämringsförbudet går ut.⁷² En sådan slutsats

⁶⁸ Se dock mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* där domstolen slog fast att artiklarna 13.6 och 24.1 WFD ska tolkas så att de innebär att tidsgränsen för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt fastställs till den 22 december 2009 och att fristen för att införliva direktivet, bland annat artiklarna 3–6, 9, 13 och 15, fastställs till den 22 december 2003 (p. 42–47).

⁶⁹ I sammanhanget kan nämnas att Krämer, med utgångspunkt från att det handlar om ett försämringsförbud samt att direktivet inte heller anger vad som ska anses vara en försämring, som alternativa datum för ikraftträdande föreslår år 2000 (direktivets ikraftträdande), år 2003 (datum för implementeringstidens utgång), år 2008 (övervakningen ska vara igång enligt artikel 8) och 2012 (operationella åtgärdsprogram enligt artikel 12), Krämer, a.a., s. 256.

⁷⁰ Se t.ex. de förenade målen C-165/09 och C-167/09 punkten 75, mål C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie (Wallonska avfallsmålet)*, punkten 45; mål C-14/02, *ATRAL*, punkten 58, och de förenade målen C-261/07 och C-299/07, *VTB-VAB och Galatea*, punkten 38.

⁷¹ Se mål C-212/04, *Adeneler m.fl.*, punkten 122 samt där angiven rättspraxis samt de förenade målen C-165/09 och C-167/09 punkten 75. Se även, med avseende på ramvattendirektivet, mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* p. 57.

⁷² Det har diskuterats huruvida försämringsförbudet ska ses som ett självständigt krav eller inte (se t.ex. Ekelund Entson och Gippert, a.a. s. 32). Om det ses som ett självständigt krav infinner sig frågan när det ska vara implementerat; skyldigheten att vidta alla nödvändiga

överensstämmer väl med domstolens uttalande i målet C-43/10:

”Medlemsstaterna skulle således avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2000/60 även före den 22 december 2009, då fristen enligt artikel 13.6 i direktivet för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt löpte ut.”⁷³

Uttalandet ger också stöd för att artikel 4 inte ska tolkas så snävt så att den endast innebär att medlemsstaterna är skyldiga att upprätta åtgärdspro-

åtgärder för att förebygga försämring infinner sig därmed inte först år 2015 eller år 2021 eller år 2027 som hade varit fallet om försämringsförbudet varit osjälvständigt i relation till målet god status (se Artikel 4. 1.a) i, b) i)). Direktivets artikel 4 anger ingen specifik tidpunkt för det självständiga förbudet mer än att åtgärdena ska vidtas vid genomförandet av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Åtgärdsprogrammen ska enligt artikel 11 (7) WFD inrättas senast den 22 december år 2009 och alla åtgärder ska vara operationella senast den 22 december 2012. (Se dock mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* där domstolen slog fast att artiklarna 13.6 och 24.1 i WFD ska tolkas så att de innebär att tidsgränsen för att offentliggöra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt fastställs till den 22 december 2009 och att fristen för att införliva direktivet, bland annat artiklarna 3–6, 9, 13 och 15, fastställs till den 22 december 2003 (p. 42–47)). Skyldigheten att föreslå åtgärder torde alltså uppkomma senast i och med att åtgärdsprogrammen inrättas 2009 och åtgärdena måste vara operationella senast den 22 december 2012. I sammanhanget kan nämnas att Krämer som alternativa datum för ikraftträdande föreslår år 2000 (direktivets ikraftträdande), år 2003 (datum för implementeringstidens utgång), år 2008 (övervakningen ska vara igång enligt artikel 8) och 2012 (operationella åtgärdsprogram enligt artikel 12), Krämer, a.a., s. 256. Därefter föreligger skyldigheten till prevention löpande i och med att punkten 8 i artikel 11 anger att åtgärdsprogrammen ska ses över och om nödvändigt uppdateras senast 2015 år och därefter vart sjätte år. Genom skyldigheten att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar resultatet blir nämnd diskussion kring datum irrelevant; oavsett när försämringsförbudet ska vara ”aktivt” implementerat genom åtgärdsprogrammen så får resultatet inte allvarligt äventyras.

⁷³ Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.* p. 60.

gram; medlemsstaterna ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar *resultatet*.

Det finns alltså uttalanden som tyder på att domstolen betraktar målen i artikel 4 som klara och tydliga; något som har betydelse för vilka implementeringskrav som ställs. Det angivna målet måste, till att börja med, implementeras rättsligt.⁷⁴ Domstolen har vid flera tillfällen uttalat att det är fast rättspraxis att:

- Bestämmelser i ett direktiv ska genomföras med *obestriddligt bindande verkan* samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.⁷⁵
- Enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, kan inte anses som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget.⁷⁶

⁷⁴ Mål C-83/97 *Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland*. Domstolen konstaterade att det framgår av fast rättspraxis att vanlig administrativ praxis (som genom sin natur fritt kan ändras av förvaltningen och som inte kungörs på ett fullgott sätt) inte kan anses som ett giltigt fullgörande av den skyldighet som EG-fördraget ålägger de medlemsstater till vilka ett direktiv är riktat.

⁷⁵ Se t.ex. mål 29/84, *Kommissionen mot Tyskland* punkterna 22 och 23, mål C-339/87 *Kommissionen mot Nederländerna*, mål C-361/88 *Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland (T/A-luft)* punkterna 15 och 24. Mål C-197/96, *Kommissionen mot Frankrike* punkten 15; mål C-217/97, *Kommissionen mot Tyskland*, punkterna 31 och 32, C-392/99 *Kommissionen mot Portugal*, punkten 80; C-233/00 *Kommissionen mot Frankrike*, punkt 76, och Mål C-6/04, *Kommissionen mot Förenade kungariket*, p. 27 samt C-32/05, *Kommissionen mot Luxemburg*, punkten 34.

⁷⁶ Vad gäller den rättsliga implementeringen så ska bestämmelser i ett direktiv genomföras med *obestriddligt bindande verkan* samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls C-159/99 *Kommissionen mot Italien*, punkten 32 samt C-415/01 *Kommissionen mot Belgien* punkten 21. Se även C-32/05, *Kommissionen mot Luxemburg* då den konstaterade att det i fördraget anges att medlemsstaterna får välja den form och det tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv som bäst säkerställer det resultat som de ska uppnå, att det förvisso inte alltid är nödvändigt att lagstifta för att införliva ett direktiv med nationell rätt och att ett formellt återgivande av ett direktivs föreskrifter i en uttrycklig

Dessutom är medlemsstaterna förpliktade att *faktiskt* uppnå resultat som formulerats *klart och otvetydigt*.

Om domstolen sedermera anser att förpliktelserna som följer av artikel 4 är klara och otvetydiga innebär det att det inte räcker med en rättslig implementering⁷⁷; själva *resultatet* måste verkligen

och specifik lagbestämmelse inte alltid är nödvändigt. Icke desto mindre förutsätts en *effektiv garanti* för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut samt, då bestämmelsen syftar till att skapa rättigheter för enskilda, att den rättsliga situation som följer är tillräckligt klar och precis. Därtill måste de personer som berörs ges möjlighet att få *full kännedom om sina rättigheter* och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella (punkten 34).

⁷⁷ C-159/99 *Kommissionen mot Italien*, punkten 32 samt C-415/01 *Kommissionen mot Belgien* punkten 21. Se även C-32/05, *Kommissionen mot Luxemburg* då den konstaterade att det i fördraget anges att medlemsstaterna får välja den form och det tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv som bäst säkerställer det resultat som de ska uppnå, att det förvisso inte alltid är nödvändigt att lagstifta för att införliva ett direktiv med nationell rätt och att ett formellt återgivande av ett direktivs föreskrifter i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse inte alltid är nödvändigt. Icke desto mindre förutsätts en *effektiv garanti* för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut samt, då bestämmelsen syftar till att skapa rättigheter för enskilda, att den rättsliga situation som följer är tillräckligt klar och precis. Därtill måste de personer som berörs ges möjlighet att få *full kännedom om sina rättigheter* och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna (punkten 34). Vad formuleringen "i förekommande fall" innebär kan diskuteras. Innebär det att det är tillräckligt att enskilda får kännedom om sina rättigheter – så att de kan åberopa dessa i nationella domstolar *där detta är möjligt* enligt nationell rätt eller föreligger en faktisk rätt att föra talan i nationell domstol? Den engelska språkversionen lyder *where appropriate* och den franska *le cas échéant*. Såväl den engelska som franska språkversionen ligger möjligen närmare "om så är lämpligt" i betydelse än "i förekommande fall" som den svenska språkversionen lyder. En tolkning är att uttrycket indikerar att i de fall då det är lämpligt så kan effektivitetsprincipen (som kortfattat innebär att när det saknas gemenskapsrättsliga bestämmelser på ett visst område så ankommer det på varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning utse de behöriga domstolarna och fastställa rättegångsreglerna för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som tillkommer enskilda genom gemen-

nås på så sätt att vattendragen faktiskt uppnår en god status.⁷⁸ Av domstolens fasta rättspraxis följer dessutom att ju snävare ett miljömål definierats desto mindre tolkningsutrymme har medlemsstaterna vad beträffar målets definition och därmed uppnående.⁷⁹

Ekelund Entson och Gipperth⁸⁰ har granskat bland annat hur Finland, Norge, Danmark och Sverige uppfattat direktivets "miljömål"; om det innebär att en faktisk vattenstatus ska vara uppnådd innan implementeringstiden gått ut eller om det handlar om att implementera de åtgärder som långsiktigt kan medverka till en god vattenstatus.⁸¹ Ekelund Entson och Gipperth konstaterade att målet kommer till uttryck i samtliga de skandinaviska ländernas nationella lagstiftningar genom att god status ska ha uppnåtts senast 2015(2021) även om formuleringen skiljer sig åt mellan länderna; samtliga de studerade länderna har valt att beakta målet om en god vattenstatus som direkt bindande för nationella myndigheter även om materiella rättsregler som ålägger det allmänna eller enskilda att beakta målet saknas.⁸² I propositionen 2009/10:184 konstaterade också den svenska regeringen att direktivets bestämmelser om icke-försämring och att nå målen är bindande för medlemsstaterna.⁸³

skapsrättens direkta effekt, varvid förutsätts att dessa regler inte gör utövandet av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten praktiskt taget omöjligt eller alltför svårt [se t.ex. mål C-326/96, *Levez* p. 18]) komma att "övertrumfa" den processuella autonomin (som innebär att EU-rätten ska tillämpas i de 27 medlemsstaternas befintliga rättsordningar i enlighet med nationella regler). För en utförligare diskussion kring EU-rätten och den processuella autonomin på miljöområdet se t.ex. Darpö (2012), s. 3.

⁷⁸ Mål C-494/01.

⁷⁹ Se t.ex. C-60/01, *Kommissionen mot Frankrike*.

⁸⁰ Ekelund Entson och Gipperth, a.a.

⁸¹ Ekelund Entson och Gipperth, a.a., s. 16 f.

⁸² Ekelund Entson och Gipperth; a.a., s. 102. I samband med detta påpekar Fröberg/Bjällås att så länge medlemsstaterna ändå genomdriver målet behöver så behöver det inte vara ett egentligt problem.

⁸³ Prop. 2009/10:184, s. 41 f. Se också van Kempen, a.a.

Mycket talar således för att de mål som anges i ramvattendirektivets artikel 4 är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås och dessa argument hade bort utredas närmare och bemötas av Fröberg/Bjällås i *Rapporten*.

3.4. Klassificering av miljöstatus och fastställande av miljömål

Fröberg/Bjällås övergår härefter till att analysera själva klassificeringen av vattenförekomsternas miljöstatus. Framför allt riktar de in sig på direktivets bestämmelser rörande hur medlemsstaterna ska gå till väga när de tillämpar direktivets normativa definitioner för karakterisering och klassificering av ekologisk status hos en vattenförekomst och i förlängningen hur fastställandet av miljömål för ekologisk status ska gå till.

Fröberg/Bjällås menar att det räcker att medlemsstaterna *tillämpar* de normativa definitionerna i direktivets bilaga V vid karakteriseringen och när de sätter mål. Det skulle alltså, enligt dem, inte ens vara nödvändigt att införliva dessa direktivsbestämmelser i nationell lagstiftning. Det påpekas också i *Rapporten* att direktivets normativa definitioner (bilaga V) *kan* behöva fastställas i nationella regler som riktar sig till den vattenmyndighet som ansvarar för bedömningarna, men att behovet av regler inte är självklart.

Grunden för slutsatsen anges i *Rapporten* vara att Fröberg/Bjällås är av uppfattningen att det är på det sättet samt mål C-32/05, p. 35.⁸⁴ Det hänvisade rättsfallet stödjer endast indirekt författarnas uppfattning eftersom sagda punkt i domen ger uttryck just för att det, trots att det handlar om medlemsstaters skyldigheter gentemot Unionen och inte (i första hand) gentemot medborgarna, ändå kan behövas nationella regler för att implementera direktivet i aktuellt hänseende. Fröberg/Bjällås drar emellertid den

⁸⁴ Fröberg och Bjällås a.a., s. 27.

vidare slutsatsen att det inte finns någon skyldighet att utveckla några bedömningsgrunder i nationell lagstiftning på ett sådant sätt som skett genom Naturvårdsverkets föreskrifter 2008:1 (vilka upphörde att gälla vid utgången av oktober 2013 då de ersattes av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19)). Istället, menar Fröberg/Bjällås, kan det vara aktuellt att i handböcker eller vägledningsdokument från centrala myndigheter utarbeta anvisningar om hur bedömningen kan och bör göras. Vidare menar de att frågan om klassificering och sättande av mål i Sverige i viss mån kommit att blandas ihop med skyldigheten att bedriva en *övervakning* av vattenstatus enligt artikel 8 i ramdirektivet och bilaga V p. 1.3 samt de skyldigheter som medlemsstaterna har att interkalibrera⁸⁵ sina övervakningsresultat.⁸⁶

Frågan är vad Fröberg/Bjällås grundar sin uppfattning på (utöver nämnd EU-dom som anges stödja uppfattningen). Den analys jag efterlyser handlar om att man först måste (genom att analysera EU-domstolens praxis eller ta del av de analyser som redan gjorts av denna) se till vilka typer av bestämmelser som domstolen menar att medlemsstaterna måste implementera.⁸⁷ Nästa fråga är hur de normativa definitionerna bör karaktäriseras; vilken typ av bestämmelse som de kan hänföras till. Först därefter blir det relevant att se till hur skyldigheten att rättsligt införliva bestämmelserna ter sig i det enskilda fallet.⁸⁸ Nedan görs en genomgång av direktivets

bestämmelser om dessa frågor i syfte att kasta ljus över vilken rättslig betydelse klassificeringen har och relationen till skyldigheten att övervaka vattenstatus.

3.4.1. Olika typer av bestämmelser

Inledningsvis måste det utredas vilken typ av direktivsbestämmelse det handlar om. Därför redovisar jag, nedan, några olika typer av bestämmelser samt vad som karaktäriserar dessa typer av bestämmelser.

Det kan till att börja med konstateras att vissa typer av direktivsbestämmelser inte riktar sig till medlemsstaterna (trots att direktiv generellt riktar sig till just medlemsstaterna) utan t.ex. till kommissionen.⁸⁹ Eftersom de inte är riktade till medlemsstaterna ska sådana bestämmelser heller inte implementeras av medlemsstaterna. Det finns också bestämmelser som handlar om relationen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner som t.ex. innebär att medlemsstaterna ska rapportera till eller informera kommissionen om olika saker. Sådana bestämmelser handlar inte om rättigheter eller skyldigheter för enskilda och behöver därför *i princip* inte överföras till nationell rätt.⁹⁰ Eftersom medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att gemenskapsrätten iakttas till fullo, *kan* emellertid kommissionen i det enskilda fallet visa att det för att iakttas en bestämmelse i ett direktiv ändå är nödvändigt att vidta särskilda införlivandeåtgärder i den nationella rättsordningen, även om bestämmelsen endast rör relationen mellan medlemsstaterna och kommissionen.⁹¹ Det senare uttalandet härrör från just

⁸⁵ Fastställa system med ekologiska kvalitetskvoter för att säkerställa att övervakningssystemen är jämförbara medlemsstaterna emellan.

⁸⁶ Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 27.

⁸⁷ En utförlig analys av EU-domstolens praxis i sagda hänseende; rörande olika typer av förpliktelser i direktiv på miljöområdet finns t.ex. i Jans och Vedder *a.a.*

⁸⁸ *Ter sig*, då det, som sagt, slutligen endast är domstolen som kan avgöra medlemsstaternas skyldigheter i det här avseendet.

⁸⁹ Se t.ex. direktiv 2006/44/EG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden, artikel 15, som anger att *Kommissionen skall senast nio månader efter mottagandet av medlemsstaternas rapporter offentliggöra en gemenskapsrapport om genomförandet av detta direktiv.*

⁹⁰ Jans och Vedder *a.a.*, s. 144.

⁹¹ Mål C-32/05 *kommissionen mot Luxembourg* punkten 35.

målet C-32/05 (det som Fröberg/Bjällås hänvisade till) men säger egentligen inte något mer än att varje skyldighet måste analyseras för sig och i ljuset av direktivets mål och syfte. Generellt gäller alltså att direktivbestämmelser som endast rör relationen medlemsstat/institutionerna inte behöver införlivas i nationell lagstiftning men i det enskilda fallet kan det, i ljuset av direktivets mål och syfte, ändå vara nödvändigt att vidta införlivandeåtgärder. Det finns alltså anledning att närmare undersöka vilka skyldigheter som medlemsstaterna har med avseende på just de normativa definitionerna. Denna undersökning måste göras i ljuset av direktivets mål och syfte.

3.4.2. De normativa definitionerna och medlemsstaternas skyldigheter

Målet om en god vattenstatus gäller för i princip samtliga unionens vattenförekomster men innebörden skiljer sig beroende på vilken typ av vattenförekomst det är. Ytvattenförekomster ska t.ex. uppnå god ytvattenstatus och grundvattenförekomster en god grundvattenstatus medan det för kraftigt modifierade ytvattenförekomster handlar om att de ska nå upp till en god ekologisk potential.⁹² Nedan fokuserar jag, av utrymmesskäl, endast på ytvattenstatus eftersom det är här de normativa definitionerna är som mest aktuella.

En god ytvattenstatus innebär att både en *god ekologisk status* (klassificerad i enlighet med bilaga V⁹³) och en *god kemisk status* (den kemiska status som krävs för att uppfylla miljömålen för ytvatten enligt artikel 4.1 a,⁹⁴) ska uppnås. Därtill

kommer ett generellt försämringsförbud.⁹⁵ Medlemsstaterna måste alltså karaktärisera och klassificera sina ytvattenförekomster med avseende på såväl kemisk status som ekologisk status; dels för att kontrollera vilka som redan uppfyller kraven och vilka som inte gör det (där alltså åtgärder behövs), dels för att få en utgångspunkt beträffande försämringsförbudet. För kemisk status finns endast två klasser; 'god status' och 'uppnår ej god status'. För ekologisk status finns det fler klasser; 'hög', 'god', 'måttlig', 'otillfredsställande' och 'dålig' status. För att kunna klassificera vattenförekomsterna måste klassgränserna definieras. Beträffande kemisk status har de flesta klassgränser antagits som EU-gemensamma. I den svenska versionen av direktivet har klassgränserna emellertid benämnts som 'miljökvalitetsnormer' vilket kan förefalla förvillande.⁹⁶ Beträffande ekologisk status så är det medlemsstaterna som, i enlighet med de normativa definitionerna i bilaga V, ska utforma klassgränserna.

Så här långt handlar det endast om klassificering och det hade antagligen varit acceptabelt att, såsom Fröberg och Bjällås föreslår, genom-

⁹⁵ Trots möjligheten att förlänga tidsfristen beträffande att nå kvaliteten 'god miljöstatus' till 2015 så åligger det ändå medlemsstaterna att vidta *alla nödvändiga åtgärder* för att *förebygga en försämring*; försämringen ska förebyggas i alla ytvattenförekomster samt i grundvattnet (WFD, artikel 4. 1 a) i)). Om en försämring sker är detta ursäktligt endast om det varit verkligt omöjligt för ett medlemsland att förebygga den. Det är ett mycket högt ställt krav på genomförande.

⁹⁶ WFD, artikel 2.24: *God kemisk ytvattenstatus är den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst när koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljökvalitetsnormer som fastställs i WFDs bilaga IX, enligt artikel 16.7 (numer Direktiv 2008/105/EG) samt enligt annan relevant unionslagstiftning med unionsgemensamma miljökvalitetsnormer.* Naturvårdsverket har föreslagit att man istället för 'miljökvalitetsnorm' ska använda begreppet 'klassgräns' när dessa bestämmelser diskuteras. I sin rapport om den svenska implementeringen av direktiv 2008/105/EG använder Naturvårdsverket genomgående ordet 'klassgräns' när det handlar om klassificeringen (Naturvårdsverket [2009]).

⁹² WFD, artikel 4.

⁹³ WFD, artikel 2 (22).

⁹⁴ WFD, artikel 2 (24): det vill säga den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst i vilken koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljökvalitetsnormer som fastställs i bilaga IX och enligt artikel 16.7 och enligt annan relevant gemenskapslagstiftning, där miljökvalitetsnormer på gemenskapsnivå fastställs.

föra direktivets bestämmelser om hur denna ska gå till genom olika handböcker. En sådan slutsats förutsätter att klassificeringsreglerna endast handlat om klassificering och därmed endast rör relationen mellan medlemsstaterna och kommissionen. Så är emellertid inte fallet.

3.4.3. Klassgränsernas rättsliga relevans för miljökvalitetskraven i artikel 4

Genom direktivets artikel 4, får klassgränserna en direkt rättsligt relevans utöver relationen mellan medlemsstaterna och kommissionen. Detta eftersom den miljökvalitet som medlemsländerna är skyldiga att vidta åtgärder för att uppnå, är 'god'. En god status innebär att *såväl* kemisk som ekologisk status måste hamna över klassgränsen för 'god'. På så sätt får målet i artikel 4 sitt egentliga och normativa innehåll genom bilaga V, såvitt avser ekologisk status och genom de EU-gemensamma klassgränserna, såvitt avser kemisk status. Bilaga V ger på så sätt innehåll till artikel 4.⁹⁷ De biologiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är alltså av samma rättsliga relevans (med avseende på resultatet som ska uppnås) som de EU-gemensamma klassgränserna. Båda typerna har givits en explicit betydelse genom kravet på att anta och upprätthålla miljökvalitetsnormer som avser den ekologiska kvaliteten, vilket understryks av att ytvattenstatus bestäms av *såväl* vattenförekomstens ekologiska status som dess kemiska, beroende på vilkendera som är sämst.⁹⁸ Detta visar också betydelsen av miljökvalitetskrav för ekologisk status eftersom dessa är lika bestämmande som den kemiska i klassificeringen.

⁹⁷ För slutsatsen talar möjligen att domstolen i mål C-322/05 ansett att artikel 2 läst tillsammans med artikel 4 ger uttryck för ett specifikt resultat som ska uppnås (även om det målet, som nämnts ovan, hanterade frågor om dricksvattenkvalitet).

⁹⁸ WFD, artikel 2 (17).

Innebörden av 'ekologisk ytvattenstatus' anges i direktivets Bilaga V, 1.2. Under rubriken *Normativa definitioner för klassificeringen av ekologisk status* ges definitioner av vad som avses med hög, god och måttlig ekologisk status för olika ytvattenkategorier.⁹⁹ För att klassificera ekologisk status i de fyra naturliga kategorierna för ytvatten; flod¹⁰⁰, sjö¹⁰¹, vatten i övergångszon eller kustvatten används *kvalitetsfaktorer*. För var och en av kvalitetsfaktorerna finns underliggande faktorer som varierar för de fyra kategorierna (se not för respektive kvalitetsfaktor). Kvalitetsfaktorerna är *biologiska faktorer*, *hydromorfologiska faktorer* som stöd för de biologiska faktorerna samt *kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer* som stöd för de biologiska faktorerna. Vid klassificeringen av *ekologisk status* för vattenförekomsten ska status anges som det lägsta av värdena för resultaten av den biologiska och fysikalisk-kemiska övervakningen avseende de relevanta kvalitetsfaktorerna.¹⁰² Det är alltså den sämsta underliggande kvalitetsfaktorn som blir styrande. Detta brukar benämnas *one out – all out*; om en kvalitetsfaktor inte når upp till god status i en specifik vattenförekomst så klassas hela vattenförekomsten som att den inte når upp till god status. Det som uttrycks är att en kedja inte är starkare än den svagaste länken; vilket kan ses som ett uttryck för försiktighet.¹⁰³ Medlemsstaterna ska sedan

⁹⁹ WFD, Bilaga V, 1.2.; *Normativa definitioner för klassificeringen av ekologisk status*. De olika ytvattenkategorierna är floder, sjöar, övergångszoner och kustvatten, Se Tabell 1.2.; *Allmän definition för floder, sjöar, vatten i övergångszon och kustvatten*.

¹⁰⁰ WFD, bilaga V, 1.1.1.

¹⁰¹ WFD, bilaga V, 1.1.2.

¹⁰² WFD, bilaga V, 1.4.2. i).

¹⁰³ Josefsson och Baaner (2011) poängterar emellertid att försiktighetsprincipen är tillämplig i själva riskhanteringen och inte ska blandas ihop med den försiktighet som vetenskapsmän bör iaktta när de analyserar data. Jag anser det något oklart vad Josefsson och Baaner syftar på med sitt påpekande eftersom den vetenskapliga analysen av de enskilda kvalitetsfaktorerna redan är gjord när *one out – all out* eventuellt aktualiseras men anser nog att *one*

skapa en karta som genom färgkoder visar klassificeringen av ekologisk status för varje vattenförekomst.¹⁰⁴

För att kunna klassificera klassgränserna, så som de används i ramvattendirektivets artikel 4, som förpliktelser som endast angår relationen mellan medlemsstaterna och unionen måste bestämmelserna betraktas extremt snävt. En sådan snäv tolkning är inte förenlig med hur bestämmelser i direktiv ska tolkas, nämligen mot bakgrund av bestämmelsens grundläggande syften, funktion eller effekter inom såväl direktivet som det gemenskapsrättsliga regelverket. Direktivets syfte framgår av dess första artikel; att upprätta en ram för *skyddet av inlandsytvatten*¹⁰⁵, vatten i övergångszon¹⁰⁶, kustvatten¹⁰⁷ och grund-

out – all out äger relevans även om man inte anser den kunna grundas på försiktighetsprincipen; detta eftersom den snarare vilar på preventionsprincipen. Dock kan *one out – all out* få vissa icke önskvärda konsekvenser, särskilt i kombination med hur försämringsförbudet kommit att genomföras i Sverige. Till att börja med kan principen innebära vissa svårigheter vad gäller möjligheten att iakttä en försämring; om samtliga kvalitetsfaktorer för en vattenförekomst är "god", utom en som är "måttlig", så blir status för den vattenförekomsten "måttlig". Det innebär vidare att alla övriga kvalitetsfaktorer med status "god" kan försämrats till "måttlig" utan att vattenförekomstens status förändras; den förblir "måttlig". Ett annat, näraliggande problem, är att om det är klassgränser som gäller så skulle det inte finnas någon undre gräns för vattenkvaliteten om en vattenförekomst redan från början klassats i den lägsta statusklassen, se Gipperth och Ekelund Entson, *a.a.*, s. 32.

¹⁰⁴ WFD, bilaga V, 1.4.2. i).

¹⁰⁵ *Inlandsvatten*: allt stillastående eller strömmande vatten på markytan och allt grundvatten på landsidan av den baslinje från vilken territorialvattnets bredd mäts; *Ytvatten*: inlandsvatten utom grundvatten; vatten i övergångszon och kustvatten utom när det gäller kemisk status då det även ska inbegripa territorialvattnet (WFD, artikel 2).

¹⁰⁶ *Vatten i övergångszon*: förekomst av ytvatten i närheten av flodutlopp som delvis är av salthaltig karaktär till följd av närheten till kustvatten men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattenströmmar (WFD, artikel 2).

¹⁰⁷ *Kustvatten*: ytvatten som finns innanför den linje på vilken varje punkt befinner sig på ett avstånd av en sjömil från närmaste punkt på den baslinje från vilken bredden av territorialvattnet mäts och som, när det är lämpligt,

vatten¹⁰⁸. Detta ska inte bara *hindra ytterligare försämringar* utan även *skydda och förbättra* status hos akvatiska ekosystem samt de terrestra ekosystem och de våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem. Därtill ska direktivet främja en hållbar vattenanvändning, eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön¹⁰⁹, säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet, förhindra ytterligare förorening samt bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka.¹¹⁰ Det omdiskuterade klassificeringssystemet är alltså nödvändigt för att ge direktivets syfte och mål ett reellt innehåll; det är genom klassificeringssystemet som det avgörs vilken status en vattenförekomst anses ha; det är klassificeringssystemet som ligger till grund för de beslut om åtgärder som sedermera kommer att fattas och på så sätt kommer klassificeringen i slutändan att påverka enskilda. Utan klassificeringssystemet skulle det inte gå att fastställa ekologisk status och utan minst god ekologisk status går det inte att uppnå en god status.

Utöver kraven på att klassificera (och på att uppnå god status) föreligger, enligt direktivet, en skyldighet för medlemsstaterna att upprätta övervakningssystem. För att garantera jämförbarheten mellan medlemsstaternas övervakningsresultat anges ett förfarande för att beräkna värden för de biologiska kvalitetsfaktorer. Detta förfarande anges i avsnitt 1.4.1. i bilaga V. Medlemsstaterna ska alltså, utifrån direktivets

sträcker sig till den yttre gränsen för vatten i övergångszon (WFD, artikel 2).

¹⁰⁸ *Grundvatten*: allt vatten som finns under markytan i den mätade zonen och som står i direkt kontakt med marken eller underliggande jordlager (WFD, artikel 2).

¹⁰⁹ Bland annat genom särskilda åtgärder för en gradvis minskning av utsläpp och spill av prioriterade ämnen samt genom att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen upphör eller stegvis elimineras.

¹¹⁰ WFD, artikel 1, a)-e).

beskrivningar, fastställa värden för de biologiska kvalitetsfaktorerna.¹¹¹

Resultaten av beräkningarna ska redovisas i form av 'ekologiska kvalitetskvoter'.¹¹² Dessa kvoter ska motsvara förhållandet mellan värdena för de biologiska parametrar som har iakttagits för en viss ytvattenförekomst (i täljaren) och värdena för samma parametrar under samma vattenförekomsts referensförhållanden (i nämnaren). Kvoten som faller ut ska uttryckas som ett numeriskt värde mellan 0 och 1, där 'hög ekologisk status' motsvaras av värden nära ett (1) och 'dålig ekologisk status' motsvaras av värden nära noll (0).¹¹³ Referensförhållandet (den opåverkade miljön) är alltså av stor betydelse för den ekologiska kvalitetskvoten. En 'hög status' innebär alltså ett av människan *i princip* opåverkat tillstånd (alltså inte tillstånd som är helt opåverkat). Det är emellertid viktigt att notera att det för att uppnå 'god status' inte krävs ett värde nära 1.¹¹⁴ Den opåverkade miljön är alltså ett referensförhållande – inte ett mål i sig.¹¹⁵ Tröskeln för 'god status' (direktivets krav) ligger betydligt lägre. Syftet med interkalibreringsförfarandet är att man ska kunna jämföra medlemsstaternas metoder för att bedöma ekologisk status och se huruvida medlemsstaterna har använt faktorer

på ett sätt som är förenligt med direktivets definitioner. Man har helt enkelt velat möjliggöra jämförelser mellan medlemsstaterna.¹¹⁶

3.4.4. Övervakning och kalibrering respektive klassificering och krav

Interkalibreringsförfarandet syftar till att säkerställa att medlemsstaternas övervakningssystem och klassificeringssystem är jämförbara. Själva övervakningssystemet och kalibreringen av detta påverkar, såvitt jag kan se mot bakgrund av diskussionen ovan, inte enskilda utan mycket tyder på att det är en sådan förpliktelse som åvilar medlemsstaterna endast gentemot kommissionen och övriga medlemsstater. Det är därför fullt möjligt (men inte säkert) att direktivets regler som hanterar detta förfarande inte behöver överföras till nationell rätt.

Klassificeringen däremot, handlar i förlängningen om att synliggöra direktivets krav och måste därför implementeras på ett obestriddigt bindande sätt. Detta eftersom målen i direktivets artikel 4 är bindande för medlemsstaterna beträffande såväl god kemisk status som god ekologisk status och kan leda till såväl förpliktelser som rättigheter för enskilda. Vad gäller klassgränserna kan det också ifrågasättas om dagens föreskrifter är en tillräckligt "bindande" reglering eftersom föreskrifterna förvisso antas på myndighetsnivå men sedan fordrar ytterligare efterforskningar (t.ex. i VISS¹¹⁷) för att de ska fyllas med innehåll.¹¹⁸ I *TA luft målen* invände kommissionen

¹¹¹ Dessa värden framgår av tabellerna 1.2.1.–1.2.4 i direktivet.

¹¹² WFD, Bilaga V, 1.4.1.ii).

¹¹³ WFD, Bilaga V, 1.4.1.ii).

¹¹⁴ För en sammanfattning av de metoder som anges i vattendirektivet och dess stödande dokument samt av hur metoderna används för att fastställa referensförhållanden och klassgränser för sjöar, vattendrag och kustvatten i Sverige, se Johnson et al., (2013).

¹¹⁵ Fröberg/Bjällås hänvisar till Josefsson och Baneer (a.a.) och menar referenssystemet är ett sätt att bortse från människan som en del av ekosystemet (Fröberg och Bjällås a.a., s. 77). Jag håller inte med Bjällås/Fröberg om detta. Att variablerna för status knyts till något som varierar naturligt (det vill säga inbegriper människans aktiviteter även om referensramen, utgångspunkten, är hur det skulle ha sett ut utan människan) förefaller snarast ligga i linje med en adaptiv förvaltning.

¹¹⁶ Kommissionens beslut (2008/915/EG) av den 30 oktober 2008 om upprättande av de värden som fastställts för klassificeringarna i medlemsstaternas övervakningssystem som ett resultat av interkalibreringsförfarandet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, skälen (5).

¹¹⁷ VISS är databasen VattenInformationSystem Sverige.

¹¹⁸ Domstolen har som sin fasta praxis uttalat att bestämmelser i ett direktiv ska genomföras med *obestriddigt bindande verkan* samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att bl.a. kravet på rättssäkerhet uppfylls. Vägledningsdokument (som Fröberg/Bjällås före-

mot att Tyskland använde just föreskrifter, om vilka den tyska rättsvetenskapen hade olika uppfattningar gällande bl.a. hur rättsligt bindande de var, för att genomföra miljökrav som följde av direktiv.¹¹⁹ Frågan är hur bindande miljökvalitetsnormerna för vatten är, eller kan anses vara, när de får sitt slutliga innehåll genom VISS.

Enligt Fröberg/Bjällås uppfattning så kan 'god ekologisk status' aldrig vara tillräckligt väl definierat för att medlemsstaterna ska ha en skyldighet att säkerställa att de enskilda parametrarna som anger 'god ekologisk status' är uppfyllda. Inte heller, menar de, kan 'god ekologisk status' vara tillräckligt väl definierat för att en försämring av enskilda parametrar ska kunna innebära att miljömålet inte har uppnåtts.¹²⁰ De motiverar sin uppfattning med att kunskapen om vilka åtgärder som måste vidtas aldrig kommer att vara tillräckligt exakt för att kunna säkerställa att ekologisk status blir så som den preciserats i en föreskrift.¹²¹

Jag kan inte ur Rapporten utläsa på vilka kunskaper eller erfarenheter som de utsagor som

slagit) är inte tillräckligt (se t.ex. C-96/81 *Kommissionen mot Nederländerna*, punkten 13), inte heller administrativ praxis (Mål C-75/01 *Kommissionen mot Luxembourg*, punkten 28 i vilken ECJ även hänvisade till mål C-15 9/99, *Kommissionen mot Italien*, punkten 32 samt mål C-394/00, *Kommissionen mot Irland*, punkten 11).

¹¹⁹ Mål C-361/88 *Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland*, punkten 16. Målet har fått sitt namn efter *Technische Anleitung Luft* (TA Luft) från 2002, som är ett omfattande tyskt regelverk på drygt 230 sidor som innehåller utsläppsvärden för att stort antal ämnen samt miljökvalitetsnormer för omgivningsluft med avseende på olika föroreningar. TA Luft ska användas vid all tillståndsgivning, vid ändring av tillstånd. Föreskrifterna kan också användas som grund för krav mot verksamheter utan tillstånd (Darpö (2010), s. 78 f). Intressant i sammanhanget är en anmärkning av Jan Darpö som, vid intervjuer, noterat att de tyska rättsvetarnas hållning till EU-domstolens slutsatser i målen stundtals var skeptisk; Darpö påpekar att en vanlig kommentar var att "TA Luft betraktas som bindande av alla, utom EU-domstolen" (Darpö a.a., not 276).

¹²⁰ Fröberg och Bjällås a.a., s. 27.

¹²¹ Ib.

redovisas som grund för den uppfattning som Fröberg/Bjällås anför grundar sig. Inte heller kan jag utläsa huruvida Fröberg/Bjällås verkligen menar att det endast är möjligt att reglera sådant som vi har fullständig kunskap om – eftersom krav på fullständig kunskap skulle omöjliggöra väldigt mycket reglering på väldigt många områden, inte minst inom miljöområdet. Det är heller inte rimligt att endast kunna reglera om det finns objektiva kvantifierade värden att förhålla sig till (för vilka det ändå kan uppstå diskussion kring olika mätteknikers tillförlitlighet). De flesta rättsregler laborerar med förhållanden som inte är mätbara och som fordrar just en bedömning. Det är t.ex. inte objektivt mätbart vad som är en "betydande olägenhet" i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, men grannarna till en fastighet där någon vill bygga på ett sätt som skulle kunna upplevas som synnerligen störande skulle nog inte tycka det var en bra idé att ta bort bestämmelsen ifråga endast på den grunden att det är omöjligt att kvantifiera exakt vad som är en betydande olägenhet. Inställningen att vi på förhand måste säkerställa att de åtgärder som vidtas faktiskt måste leda till att normer faktiskt efterlevs skulle ha omöjliggjort i princip all miljölagstiftning vid tiden då en sådan började växa fram. I grunden är det just detta som adaptiv förvaltning tar sikte på och en sådan bör utgå från försiktighetsprincipen, tillämpad till förmån för naturmiljön.

4. Begreppet 'miljökvalitetsnorm'

I samband med diskussionen om hur långtgående krav direktivet ställer på medlemsstaterna ifråga om att använda vissa anvisade åtgärder för att nå det föreskrivna resultatet tar Fröberg/Bjällås upp de s.k. 'miljökvalitetsnormerna' (d.v.s. de ovan berörda klassgränserna för kemisk status). I Rapporten tar diskussionen sin utgångspunkt i direktivets artikel 10.3 som anger att om ett kvalitetsmål eller kvalitetsnorm

(enligt ramvattendirektivet eller någon annan unionslagstiftning) ställer strängare krav än vad tillämpning av gränsvärden för utsläpp eller bästa tillgängliga teknik skulle resultera i, så ska strängare utsläppsregleringar fastställas.

Det bör, för förståelse av diskussionen, observeras att varken begreppet 'miljökvalitetsnorm' eller 'miljömål' används i direktivets artikel 10.3; istället hanterar den 'kvalitetsmål' och 'kvalitetsnormer'. För dessa begrepp ges ingen definition i ramvattendirektivet. Fröberg/Bjällås konstaterar härvid att det "från vissa håll" hävdats att 'kvalitetsmål' syftar på miljömålen i artikel 4, vilket skulle innebära att strängare utsläppsregleringar än bästa tillgängliga teknik kan krävas om det behövs för att uppnå miljömålet för god ekologisk status. Fröberg/Bjällås konstaterar vidare att de inte delar den uppfattningen.¹²²

Istället menar Fröberg/Bjällås att det framstår som *uppenbart* att begreppet kvalitetsmål inte avser begreppet miljömål enligt artikel 4 och att sådana miljömål därför inte heller ska betraktas som miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet.¹²³ Enligt författarna grundar sig deras uppfattning på att begreppet 'kvalitetsmål' bl.a. används i de direktiv som anges i bilaga IX.¹²⁴ Det framgår också uttryckligen av bilaga IX att kvalitetsmålen

¹²² Fröberg och Bjällås *a.a.*, s. 29.

¹²³ Ib.

¹²⁴ Bilaga IX handlar om gränsvärden för utsläpp. Dessa gränsvärden är alltså inte några miljökvalitetsnormer utan handlar om gränser för det som släpps ut. Artikel 2 WFD definierar gränsvärden för utsläpp som massa, uttryckt i vissa specifika parametrar, i koncentration eller i utsläppsnivå, som inte får överskridas under en eller flera tidsperioder. Normalt, anger artikel 2, ska gränsvärden för utsläpp gälla vid den punkt där utsläppen lämnar anläggningen, utan hänsyn till utspädning. Dock får, när det handlar om indirekta utsläpp till vatten, hänsyn tas till effekten av en reningsanläggning för avloppsvatten förutsatt att en likvärdig nivå garanteras för skydd av miljön som helhet. Härigenom inskränks alltså medlemsstaternas utrymme för att själva välja åtgärder. För de typer av utsläpp som anges i bilaga IX ska gränsvärden för utsläpp finnas och dessa gränsvärden måste anges i tillstånden till aktuella verksamheter.

i de angivna direktiven ska betraktas som miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet. Jag anser förvisso att Fröberg/Bjällås slutsats är *möjlig* att komma fram till men vill å det bestämdaste hävda att den inte är *uppenbar* då det finns ett antal argument som talar mot den. Nedan visar jag på en alternativ tolkning av artikel 10.3 varvid jag inledningsvis utgår från själva begreppet 'miljökvalitetsnorm' (som jag menar saknar betydelse i sammanhanget) och sedan övergår till att analysera ramvattendirektivets artikel 10.3. i ljuset av ramvattendirektivets syfte och systematik. Vilken av dessa tolkningar som är "korrekt" går inte att fastställa; det återstår att se hur EU-domstolen kommer att tolka direktivet i det avseendet.

4.1 Miljökvalitetsnormer i EU-rättslig kontext

Att ur begreppet 'miljökvalitetsnorm' enligt ramvattendirektivet härleda medlemsstaternas skyldighet att uppnå viss miljökvalitet är tämligen meningslöst. Direktivet ställer krav på viss miljökvalitet som medlemsstaterna är skyldiga att tillgodose. Om medlemsstaterna införlivar dessa krav genom miljökvalitetsmål, miljökvalitetsnormer, belastningsnormer, supereffektiva hänsynsregler eller på något annat sätt som motsvarar de krav som EU-rätten ställer på rättsligt införlivande av direktiv och de specifika kraven som ställs i ramvattendirektivet saknar i princip betydelse. Jag kan förvisso inte se något rimligt rättsligt alternativ till miljökvalitetsnormer när det gäller att implementera t.ex. de kemiska miljökvalitetskrav som ställs men det "räcker" i princip att hitta en metod där angivna gränsvärden återspeglas i medlemsstaternas rättsordningar och införlivas i dessa enligt de krav EU-rätten ställer på implementeringen. För att illustrera det ovan sagda finns anledning att säga några korta men generella ord om så kallade miljökvalitetsnormer inom EU-rätten.

Olika sekundärrättsliga akter (oftast direktiv) har olika beteckningar på de miljökvalitets-

krav (och ibland utsläppskrav) som ställs. Det kan t.ex. handla om 'gränsvärden', 'miljömål', 'målvärden', 'långsiktiga mål', 'miljökvalitetsnormer' och 'toleransmarginaler'. Eftersom direktiv ska införlivas rättsligt och implementeras måste medlemsstaterna identifiera direktivets krav, oavsett vad kraven kallas. Oavsett om direktivet benämner miljökvalitetskravet som 'miljömål', 'kritisk nivå' eller 'gränsvärde' så ska kravet vara rättsligt bindande förutsatt att direktivet är tillräckligt klart och tydligt. Själva begreppet 'miljökvalitetsnorm' förekommer endast i två direktiv; industriutsläppsdirektivet och ramvattendirektivet samt dettas dotterdirektiv. Nedan går jag igenom hur begreppet används i de båda direktiven. Vad som är en 'miljökvalitetsnorm' enligt industriutsläppsdirektivet har nämligen en principiell betydelse för tillämpningen av ramvattendirektivets artikel 10 samt övergångsregeln i ramvattendirektivets artikel 22.

4.1.1. Miljökvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivet

Industriutsläppsdirektivet¹²⁵ fastställer bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga

och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att förebygga eller, när det visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark och förebygga uppkomst av avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet.¹²⁶ De verksamheter som omfattas är verksamheter som ger upphov till sådana föroreningar som anges i direktivets kapitel II–VI.¹²⁷ Direktivet gäller inte forskningsverksamhet, utvecklingsverksamhet eller utprovning av nya produkter och processer.¹²⁸ I industriutsläppsdirektivet definieras 'miljökvalitetsnorm' som "ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i unionslagstiftningen".¹²⁹ Att det finns en miljökvalitetsnorm kan dessutom få en specifik rättslig konsekvens för de anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet. Av artikel 18 framgår det att "[o]m en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna".¹³⁰

Artikel 18 återfinns i industriutsläppsdirektivets kapitel II, som i stor utsträckning motsvarar IPPC-direktivet, där bestämmelsen återfanns

¹²⁵ Den 7 januari 2014 ersattes ett antal direktiv av direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (Industriutsläppsdirektivet). Därmed upphävs Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) samt fem sektorsdirektiv; tre direktiv om avfall från titandioxidindustrin (Rådets direktiv 1978/176/EEG om avfall från titandioxidindustrin, rådets direktiv 1982/883/EEG om kontroll och övervakning av miljöer som påverkas av avfall från titandioxidindustrin samt rådets direktiv 1992/112/EEG om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin), rådets direktiv 1999/13/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall. Senare, i januari 2016, ersätter industriutsläppsdirektivet även Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

¹²⁶ Direktiv 2010/75/EU, artikel 1.

¹²⁷ Direktiv 2010/75/EU, artikel 2.1.

¹²⁸ Direktiv 2010/75/EU, artikel 2.2.

¹²⁹ Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, artikel 3.6. Detta i princip samma lydelse som definitionen i IPPC-direktivet: ett antal krav som skall vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i gemenskapslagstiftningen (artikel 2.7).

¹³⁰ Också denna formulering är i princip identisk med IPPC-direktivet som i artikel 10 föreskrev att "[o]m en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna."

i artikel 10. De anläggningar som omfattas av kapitel II är de verksamheter som anges i direktivets bilaga I¹³¹ och som, i tillämpliga fall, uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i samma bilaga.¹³²

Medlemsstaterna ska se till att varje sådan anläggning drivs enligt vissa principer, bl.a. preventionsprincipen, att bästa tillgängliga teknik används, att ingen betydande förorening förorsakas, att generering av avfall förhindras och om det genereras; att avfallshierarkin beaktas och att energianvändningen är effektiv.¹³³ Vidare ställer direktivet krav på vad tillståndsansökningar ska innehålla.¹³⁴ Direktivet föreskriver sedan att medlemsstaterna ska säkerställa att tillståndet omfattar alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i artiklarna 11 (de uppräknade principerna som ska tillgodoses) samt artikel 18.¹³⁵ Därefter anges åtgärder som ska vidtas för att uppfylla dessa krav. Bland minimiåtgärderna nämns *gränsvärden* för utsläpp, dels för vissa förorenande ämnen som anges i direktivets bilaga II, dels för andra förorenande ämnen som den berörda anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder, *lämpliga föreskrifter* som säkerställer skydd av mark och grundvatten samt åtgärder för kontroll och hantering av avfall som genereras vid anläggningen och *lämpliga krav för utsläppskontroll*.¹³⁶ Såväl artiklarna 14 som 15 anger vissa fall då en strängare respektive mindre sträng tillämpning av tillståndsvillkor respektive gränsvärden kan tillåtas; detta förutsatt att det inte påverkar tillämpningen av artikel 18.

¹³¹ Det handlar om industrier inom energisektorn, produktion och omvandling av metaller, mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering och annan verksamhet som t.ex. framställning av pappersmassa, garvning av hudar och skinn, drift av slakterier mm.

¹³² Direktiv 2010/75/EU, artikel 10.

¹³³ Direktiv 2010/75/EU, artikel 11.

¹³⁴ Direktiv 2010/75/EU, artikel 12.

¹³⁵ Direktiv 2010/75/EU, artikel 14.

¹³⁶ Ib.

Den slutsats som kan dras, om vad som föreskrivs om miljökvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet, är således att för de anläggningar som omfattas av direktivets bilaga I gäller att om det finns krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i unionslagstiftningen, och dessa ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik så ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet. Det nämns ingenting om vilket slag dessa krav ska vara av, endast att det är fråga om:

1. Krav
2. Som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt
3. För en given miljö eller del av denna miljö
4. Enligt vad som anges i unionslagstiftningen.

Föreligger ovanstående är det fråga om en miljökvalitetsnorm i industriutsläppsdirektivets mening och strängare krav ska ställas om det behövs. Det måste emellertid handla om *den skyddade miljöns kvalitativa egenskaper*.¹³⁷

4.1.2. Miljökvalitetsnormer i ramvattendirektivet

Ramvattendirektivet är det andra direktivet som innehåller en definition av begreppet 'miljökvalitetsnorm'. Definitionen här är betydligt snävare än i industriutsläppsdirektivet. Enligt ramvattendirektivets svenska översättning är en miljökvalitetsnorm "koncentrationen av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som, för att skydda människors hälsa och miljön, inte bör överskridas".¹³⁸

¹³⁷ Detta framgår tydligt av de förenade målen C-165/09–C-167/09, p. 61 och 62.

¹³⁸ WFD, artikel 2.35. I sammanhanget bör påpekas att språkversionerna skiljer sig åt; direktivets franska språkversion anger att "la concentration d'un polluant ou d'un groupe de polluants dans l'eau, les sédiments ou

Definitionen har framför allt betydelse för att bestämma vad som är en god kemisk ytvattenstatus. En god kemisk ytvattenstatus är när koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljökvalitetsnormer som fastställs enligt vissa angivna regler samt enligt annan relevant unionslagstiftning med unionsgemensamma miljökvalitetsnormer.¹³⁹ Sådana unionsgemensamma normer ska fastställas t.ex. enligt direktiv 2008/105/EG¹⁴⁰ (det s.k. Priodirektivet). En god kemisk status är emellertid inte tillräcklig för att direktivets miljökrav ska vara uppfyllda; för god ytvattenstatus krävs, enligt artikel 4, att ytvattenförekomsten har såväl god kemisk status som god ekologisk status. En miljökvalitetsnorm enligt ramvattendirektivet har alltså samma rättsliga betydelse som en av medlemsstaterna fastställd klassgräns för ekologisk status. I det här sammanhanget är de rättsliga betydelserna av klassgränserna två; de används i syfte att klassificera en vattenförekomsts status och de används som mått på när statusen är sådan att direktivets miljökvalitetskrav är uppfyllda. De båda syftena är näraliggande, stundtals överlappande, och jag förklarar dem nedan.

Klassgränserna, oaktat om de fastställts av

le biote qui *ne doit pas être dépassée*" [min kursivering] och den tyska att "die Konzentration eines bestimmten Schadstoffs oder einer bestimmten Schadstoffgruppe, die in Wasser, Sedimenten oder Biota aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes *nicht überschritten werden darf*" [min kursivering]. En bokstavstolkning av den svenska översättningen bör alltså, redan på språklig grund, inte tillmätas en avgörande betydelse (Se även Gipperth (2002), s. 482, som kommer till samma slutsats, baserad på en tolkning i ljuset av WFD, artikel 22. 4 i kombination med industriutsläppsdirektivet (då IPPC-direktivet)).

¹³⁹ WFD, artikel 2.24.

¹⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG.

medlemsstaterna (som är fallet för ekologisk status) eller om de är EU-gemensamma (som är fallet när det gäller kemisk status) har initialt betydelse när det gäller att klassificera en vattenförekomsts miljöstatus. De har emellertid också rättslig relevans för miljökvalitetskraven i artikel 4 eftersom den miljökvalitet som medlemsländerna är skyldiga att vidta åtgärder för att uppnå, är 'god' och en sådan innebär att *såväl* kemisk som ekologisk status måste hamna över klassgränsen för 'god' (se ovan).

Ramvattendirektivet ställer alltså ett övergripande miljökvalitetskrav som även gäller för de enskilda vattenförekomsterna. Dessa ska ha en god vattenkvalitet. Vad som är en god vattenkvalitet definieras av klassgränsen mellan 'god vattenkvalitet' och klassen därunder (t.ex. 'måttlig' för ekologisk status). Således är det klassgränsen för 'god' som är intressant och som utgör gränsen för det acceptabla när det gäller att klara direktivets krav. Klassgränserna har i vissa avseenden sin grund i andra direktiv; ramvattendirektivet anger t.ex. att god kemisk status innebär att vattenet maximalt innehåller vissa ämnen av en viss koncentration som anges i andra direktiv. När klassgränserna hämtas från andra direktiv kan de avse såväl gränsvärdesnormer som ska följas som kvalitetsmål som ska eftersträvas genom vissa åtgärder (t.ex. utsläppsgränsvärden). Hur kvaliteten eller föroreningsnivån definierats eller hur det anges att den ska uppnås i det hänvisade direktivet saknar betydelse för klassgränserna. Ramvattendirektivet anger endast att den miljö-kvalitet som anges i det direktiv som det hänvisas till ska användas som klassgräns för viss miljö-kvalitet.

Det kan emellertid ifrågasättas huruvida det alls har någon betydelse ur ramvattendirektivets perspektiv om innebörden är "får inte" eller "bör inte" i det hänvisade direktivet. Detta eftersom det hänvisade direktivets 'miljö-kvalitetsnormer' har relevans när det gäller att bestämma klass-

gränsen för god kemisk ytvattenstatus.¹⁴¹ Direktivets 'miljökvalitetsnorm' har alltså inte samma funktion som en miljökvalitetsnorm enligt IPPC/industriutsläppsdirektivet (som måste ha funktionen av en gränsvärdesnorm vilken förmår höja ambitionen för bästa möjliga teknik) utan som initialt är ett mätverktyg för att bestämma en vattenförekomst kemiska status; huruvida denna är god eller inte:

God kemisk ytvattenstatus är den kemiska status som uppnås hos en ytvattenförekomst när koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider de miljökvalitetsnormer som fastställs i ramvattendirektivets bilaga IX, enligt artikel 16.7 (numer Direktiv 2008/105/EG) samt enligt annan relevant unionslagstiftning med unionsgemensamma miljökvalitetsnormer.¹⁴²

I ramvattendirektivets mening är alltså 'miljökvalitetsnormer' "koncentrationer i vatten eller i sediment eller i biota" som fastställts antingen på EU-nivå eller på nationell nivå och som inte bör överskridas. "Som inte bör överskridas" syftar då snarare på hur dessa värden hanteras i de akter de hämtas ifrån och har en "bredare" formulering för att kunna omfatta de olika varianterna i de hänvisade direktiven. Det stämmer väl med hur konstruktionen ser ut beträffande de vattendirektiv som det hänvisas till och som innehåller såväl utsläppsgränsvärden (d.v.s. "oäkta" miljökvalitetsnormer") och kvalitetsmål. Kvalitetsmålen utgör heller inte verkliga reaktorsorienterade gränsvärden ("äkta" miljökvalitetsnormer) men väl nivåer som inte bör överskridas och om de gör det så får det direkta effekter för vilka utsläppsgränsvärden som sätts.

Av detta följer också att värdena som anges i de hänvisade direktiven *i sig* inte är utformade som rena miljökvalitetskrav (de är ju inte fullständigt reaktorsorienterade) utan de verkliga

miljökvalitetskraven följer av ramvattendirektivets artikel 4 som anger att 'god miljöstatus' ska uppnås. Och för att veta var klassgränsen går mellan 'god kemisk status' och 'uppnår ej god kemisk status' används det som i direktivet benämns 'miljökvalitetsnormer'. Naturvårdsverket har föreslagit att man istället för 'miljökvalitetsnorm' skulle använda just begreppet 'klassgräns' för att undvika missförstånd och sammanblandning med det svenska begreppet 'miljökvalitetsnorm'.¹⁴³

4.2. Ett kombinerat angreppssätt

Artikel 10 anger att medlemsstaterna ska se till att utsläpp till ytvatten¹⁴⁴ regleras i enlighet med ett *kombinerat tillvägagångssätt*.¹⁴⁵ För att göra detta ska medlemsstaterna säkerställa upprättande eller genomförande av utsläppsregleringar som grundas på bästa tillgängliga teknik *eller* relevanta gränsvärden för utsläpp *eller*, i fall av diffusa konsekvenser, regleringarna enligt.¹⁴⁶

- rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar,
- rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten för tätbebyggelse,
- rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket,
- de direktiv som har antagits i enlighet med artikel 16 i detta direktiv, de direktiv som förtecknas i bilaga IX,
- all annan relevant gemenskapslagstiftning,¹⁴⁷

¹⁴³ Naturvårdsverket (2009) s. 10 f.

¹⁴⁴ Alla utsläpp som regleras i WFD artikel 10.2.

¹⁴⁵ WFD, artikel 10.1. Om innebörden av ett kombinerat tillvägagångssätt i t.ex. Gipperth (2002), s. 470 f. samt Westerlund (1987) s. 56.

¹⁴⁶ När det är lämpligt ska även bästa miljöpraxis inkluderas.

¹⁴⁷ WFD, artikel 10.2.

¹⁴¹ WFD, artikel 2.24.

¹⁴² WFD, artikel 2.24.

Om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm, oavsett om det/den har upprättats i enlighet med detta direktiv, i enlighet med de direktiv som förtecknas i bilaga IX eller i enlighet med någon annan gemenskapslagstiftning, uppställer strängare villkor än de som skulle bli resultatet vid tillämpning av punkt 2, ska strängare utsläppsregleringar fastställas.¹⁴⁸

De åtgärder som behövs för att genomföra ett kombinerat tillvägagångssätt skulle vara implementerade senast år 2012.¹⁴⁹ Direktivet anvisar alltså medlemsstaterna att använda sig av gränsvärden för utsläpp och utsläppsregleringar som grundar sig på bästa möjliga teknik (samt de angivna direktiven, däribland IPPC-direktivet vars tillämpningsområde numer täcks av industriutsläppsdirektivet). Det framgår också tydligt att om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm enligt ramvattendirektivet eller enligt annan unionslagstiftning ställer strängare krav så ska strängare utsläppsregleringar fastställas. Frågan är *vilken typ av utsläpp* som omfattas av det strängare kravet samt *vilka kvalitetsmål och kvalitetsnormer* som innebär att kraven ska skärpas.

4.2.1. Punktutsläpp och diffusa utsläpp

Vad gäller *typen av utsläpp* (punktutsläpp eller diffusa utsläpp) så skapar artikel 10 en tydlig länk mellan regleringen av aktiviteter och uppnåendet av miljömål. Det är samma typ av länk som finns i industriutsläppsdirektivets artikel 18 och som föreskriver strängare krav än BAT när miljö kvalitetskrav måste nås. Genom ramvattendirektivets artikel 16, som hänvisar till direktivets bilaga VIII¹⁵⁰ stärks länken till industriutsläppsdirektivet eftersom bilaga VIII speglar de ämnen som förtecknas i industriutsläpps-

direktivet som viktiga förorenande ämnen.¹⁵¹ Ramvattendirektivet begränsar emellertid inte kontrollen av dessa ämnen till de anläggnings typer som omfattas av industriutsläppsdirektivet. Ramvattendirektivets artikel 11.3 (g) fordrar nämligen, när det gäller *utsläpp från punktkällor som kan ge upphov till föroreningar*, att åtgärdsprogram ska inbegripa ett *krav på förhandsreglering*. Det kan till exempel vara ett förbud mot att förorenande ämnen släpps ut i vattnet, eller ett krav på förhandsprövning eller registrering som baseras på allmänna bindande regler, där utsläppsregleringar för de berörda förorenande ämnena fastställs (inbegripet regleringar i enlighet med artikel 10 och 16). Artikel 11.3 (l) anger att åtgärdsprogrammen ska inbegripa *alla åtgärder som krävs* för att hindra eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter exempelvis på grund av översvämning, bl.a. genom system för att upptäcka eller varna för sådana händelser. Vidare ska åtgärdsprogrammen innehålla åtgärder för att *eliminera förorening av ytvatten genom de ämnen som specificeras* i den lista över prioriterade ämnen som beslutas enligt artikel 16.2 och för att progressivt minska förorening genom andra ämnen som annars skulle kunna hindra medlemsstaterna från att uppnå de mål för ytvattenförekomster som anges i artikel 4.¹⁵²

En slutsats som kan dras av ovanstående är att *industriutsläppsdirektivets princip* om att höja de ställda kraven till en nivå som ligger över 'bästa tillgängliga teknik' när en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte följas *utvidgas* av ramvattendirektivet till att omfatta *alla anläggningar (utsläpp från punktkällor) som kan ge upphov till föroreningar*,

¹⁴⁸ WFD, artikel 10.3.

¹⁴⁹ WFD, artikel 10.2.

¹⁵⁰ Orienterande förteckning över huvudsakliga förorenande ämnen.

¹⁵¹ Industriutsläppsdirektivets bilaga III. Av industriutsläppsdirektivets artikel 9.1. framgår att ett verksamhetstillstånd ska omfatta utsläppsgränsvärden för förorenande ämnen, *i synnerhet de som anges i bilaga III*, som den berörda anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder.

¹⁵² WFD, artikel 11.3 (k).

alltså även sådana som är för små för att omfattas av industriutsläppsdirektivet.¹⁵³

Högre krav enligt artikel 10.3 ska ställas vid tillämpningen av artikel 10.2 och i fall av diffusa konsekvenser anvisar artikel 10.2 *regleringar (inklusive bästa miljöpraxis) enligt vissa direktiv*. Punkten 3 gäller vid all tillämpning av punkten 2 – således även beträffande diffusa källor i den mån de hanteras genom anvisade direktiv eller någon annan relevant EU-lagstiftning. Ett kombinerat angreppssätt ska alltså användas avseende såväl punktutsläpp (oavsett storlek) som diffusa utsläpp.

4.2.2. Miljömål och kvalitetsmål

Frågan är då *vilka mål* eller snarare, *vilka miljökvalitetskrav* i direktivet som omfattas av industriutsläppets utvidgade princip; gäller den utvidgade principen endast de krav som berörs av de förorenande ämnena (i princip målet om god kemisk status) eller omfattas fler krav? Det är på den här punkten som tolkningsalternativen verkligen skiljer sig åt. Direktivets artikel 10.3 utgör utgångspunkten för tolkningen i detta hänseende och den är formulerad enligt följande:

”Om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm, oavsett om det/den har upprättats i enlighet med detta direktiv, i enlighet med de direktiv som förtecknas i bilaga IX eller i enlighet med någon annan gemenskapslagstiftning, uppställer strängare villkor än de som skulle bli resultatet vid tillämpning av punkt 2, skall strängare utsläppsregleringar fastställas.”

De strängare utsläppsregleringarna ska alltså tillämpas i det fall *ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm* (oavsett enligt vilken gemenskapslagstiftning det upprättats) uppställer strängare villkor

än tillämpningen av artikel 2 som anger att medlemsländerna ska använda:

- *gränsvärden för utsläpp* eller
- *utsläppsregleringar* som grundas på bästa tillgängliga teknik eller
- i fall av diffusa konsekvenser; *regleringar (inklusive bästa miljöpraxis) enligt vissa direktiv (bland annat de direktiv som förtecknas i bilaga IX) och all annan relevant unionslagstiftning.*

Det har redan konstaterats att ramvattendirektivet vidgar industriutsläppsdirektivets princip om att höja kraven över bästa tillgängliga teknik till att också omfatta utsläpp som inte omfattas av industriutsläppsdirektivet. För att principen ska tillämpas ska ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm uppställa strängare villkor än vad man får vid tillämpning av utsläppsgränsvärden, bästa tillgängliga teknik eller regleringar enligt relevant unionslagstiftning. Ett sådant kvalitetsmål eller en sådan kvalitetsnorm kan vara upprättad i enlighet med ramvattendirektivet, de direktiv som förtecknas i bilaga IX eller i enlighet med någon annan gemenskapslagstiftning.

Fröberg/Bjällås för fram argumentet att 'kvalitetsmål' *endast* skulle syfta på kvalitetsmålen i de direktiv som anges i bilaga IX (eftersom det är i dessa direktiv som det aktuella begreppet 'kvalitetsmål' används).¹⁵⁴ Begreppen 'kvalitetsmål' och 'kvalitetsnorm' avser alltså, enligt Fröberg/Bjällås uppfattning, endast miljökvalitetsnormer för god *kemisk* status.¹⁵⁵ Det kombinerade tillvägagångssättet, menar Fröberg/Bjällås, gäller *inte* miljömålen för ekologisk status.¹⁵⁶

Denna uppfattning bygger Fröberg/Bjällås på sin tidigare slutsats att miljömålet 'god ekologisk status' inte är en miljökvalitetsnorm enligt ramdirektivet (se ovan). Fröberg/Bjällås menar

¹⁵⁴ Se Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 29.

¹⁵⁵ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 66.

¹⁵⁶ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 62.

¹⁵³ Densamma tolkningen görs av Chave (2001), s.101 f.

att artikel 10.3 hänvisar till kvalitetsmål eller kvalitetsnormer enligt bl.a. de direktiv som anges i bilaga IX eftersom det är i dessa direktiv som det aktuella begreppet *kvalitetsmål* används och att detta understryks av att bilaga IX anger att kvalitetsmålen i de angivna direktiven ska betraktas som miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet. I ljuset av detta menar Fröberg/Bjällås att det är *uppenbart* att begreppet 'kvalitetsmål' inte avser begreppet miljömål enligt artikel 4 och att sådana miljömål inte heller ska betraktas som miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet. Detta tydliggörs, menar Fröberg/Bjällås, av artikel 2.35 som anger att miljökvalitetsnormer avser ämnen och inte ekologi.

Jag kan hålla med om att de klassgränser som i direktivet benämns 'miljökvalitetsnormer' syftar på de EU-gemensamma normerna och att de avser ämnen. Emellertid menar jag att 'kvalitetsmål' *även* avser de klassgränser som medlemsstaterna själva ska fastställa för de vattenförekomster där särskilt förorenande ämnen släpps ut i betydande mängd. Jag menar att det ligger i linje med systematiken; det är förekomsten av vissa ämnen i ytvatten som tidigare reglerats genom gränsvärden vilka betraktats som miljökvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets mening – det är rimligt att fortsätta på den inslagna vägen och låta regleringen även omfatta de gränsvärden som sätts av medlemsstaterna själva samt utvidga tillämpningsområdet att omfatta utsläpp som härrör från andra källor än de som omfattas av industriutsläppsdirektivet.

Fröberg/Bjällås diskuterar huruvida dessa, av medlemsstaterna fastställda klassgränser, ska medföra att det måste ställas strängare krav enligt artikel 10 och konstaterar att ordalydelsen i artikel 10 förvisso ger stöd för en sådan uppfattning men att ordalydelsen i artikel 2.35 anger att miljökvalitetsnormer inte *bör* överskridas. Författarna konkluderar slutligen att det skulle synas märkligt om dessa miljökvalitetsnormer skulle

ha en högre status än de mål som de ska bidra till att förverkliga. Jag tolkar det som att Fröberg/Bjällås menar följande. De ekologiska målen i artikel 4 är endast målsättningar och således inte bindande. Därför kan de klassgränser som medlemsstaterna själva fastställer (inom ramen för antagandet av ekologiska klassgränserna) för de vattenförekomster där särskilt förorenande ämnen släpps ut i betydande mängd inte kunna betecknas som miljökonsekvensnormer, som är bindande, och därmed omfattas av det kombinerade angreppssättet. Detta eftersom *redskapet* (klassgränsen) då skulle få en högre rättslig status (som miljökvalitetsnorm) än de ekologiska målen i artikel 4.¹⁵⁷

Fröberg/Bjällås tolkning bygger sålunda på direktivets begrepp och begreppsdefinitioner och inte på direktivets krav och systematik. Direktivets definition av begreppet 'miljökvalitetsnorm' anger inte direktivets kravnivå; kravnivån anges i direktivets artikel 4. Direktivet anger överhuvudtaget inte att några miljökvalitetsnormer ska införas; direktivet anger att medlemsländerna ska vidta åtgärder för att nå en god miljöstatus i sina vattenförekomster. Vad som är en god miljöstatus följer av artikel 4 och avser även ekologisk status (såväl ekologisk status som kemisk status måste vara god för att en god vattenstatus ska vara uppnådd).

De 'miljökvalitetsnormer' som anges i direktivet anger klassgränsen mellan 'god status' och 'uppnår ej god status' med avseende på kemisk status – den klassgränsen är alltså unionsgemensam – medan medlemsstaterna själva, i enlighet med direktivets kriterier, anger klassgränserna för ekologisk status. Klassgränsen mellan 'god' och 'uppnår ej god' respektive 'god' och 'måttlig' utgör den gräns som medlemsstaterna måste vidta åtgärder för att hålla sina vattenförekomster över om de ska leva upp till sina skyldigheter en-

¹⁵⁷ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 30.

ligt direktivet. Gränsen måste skyddas rättsligt och den måste faktiskt efterlevas. Därför ligger ingen motsägelse i att direktivet fastställer vissa klassgränser men överlåter till medlemsstaterna att fastställa andra, bl.a. klassgränser för förorenande ämnen. Klassgränserna utgör sedan gränsen för kravnivån i artikel 4.

Fröberg/Bjällås slutsats leder till att det inte finns någon skyldighet att tillämpa artikel 10 på verksamheter som medför att miljömålen för *ekologisk* status inte uppnås.¹⁵⁸ Om den tolkningen anses vara den korrekta (men inte är det) kan det medföra att Sverige inte implementerar ramvattendirektivets krav på kombinerat tillvägagångssätt. En annan tolkning ger nämligen vid handen att artikel 10 ska tillämpas också ifråga om verksamheter som medför att miljömålen för *ekologisk* status inte uppnås.¹⁵⁹

Sista ledet i punkten 3 uttrycker klart att det inte spelar någon roll enligt vilken unionslagstiftning som kvalitetsmålen eller kvalitetsnormerna upprättats: de höjer kraven i alla fall (precis som är fallet enligt artikel 18 i industriutsläppsdirektivet). Ramvattendirektivet utvidgar industriutsläppsdirektivets princip om att höja de ställda kraven till en nivå som ligger över 'bästa tillgängliga teknik' när en miljökvalitetsnorm riskerar att överskridas. Alltså är det möjligt att tolka "kvalitetsmål och kvalitetsnormer", om inte till att överensstämja med, så till att i vart fall ligga nära den typ av normer som enligt industriutsläppsdirektivet förmår höja de

ställda kraven; nämligen "ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i unionslagstiftningen".¹⁶⁰ Formuleringen ger också intryck av att syfta till att omfatta så många olika typer av kvalitetsmål och kvalitetsnormer som möjligt eftersom det gäller kvalitetsnormer eller kvalitetsmål i enlighet med "annan gemenskapslagstiftning". Då skulle miljömålen i ramvattendirektivets artikel 4 med största sannolikhet också falla inom ramarna för punkten 3. Om den mycket restriktiva tolkning som Fröberg/Bjällås gjort vore avsedd hade p. 3 rimligen formulerats:

"Om en miljökvalitetsnorm enligt detta direktiv eller direktiv 2008/105/EG eller ett kvalitetsmål i enlighet med de direktiv som förtecknas i bilaga IX uppställer strängare villkor än de som skulle bli resultatet vid tillämpning av punkt 2, skall strängare utsläppsregleringar fastställas."

Så är den inte formulerad. Viktigt att poängtera i sammanhanget är emellertid att artikel 10 endast handlar om *utsläpp till ytvatten* och därmed endast kan leda till höjda utsläppskrav.

4.2.3. Övergångsbestämmelsen i artikel 22.4 och artikel 10.

Jag menar att ovanstående tolkning av artikel 10.3 stöds av övergångsbestämmelsen i ramvattendirektivets artikel 22.4 som anger att miljömålen i artikel 4 ska vara miljökvalitetsmål i industriutsläppsdirektivets mening. Det innebär i sin tur att oavsett huruvida man anser att miljömålen i artikel 4 är "kvalitetsmål enligt detta direktiv" så var de i varje fall (miljö-)kvalitetsnormer enligt industriutsläppsdirektivet (d.v.s. enligt annan unionslagstiftning) innan artikel 10 skulle vara genomförd (den 22 december 2012). Det är rim-

¹⁵⁸ Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 66.

¹⁵⁹ Det enda Fröberg/Bjällås nämner om alternativa tolkningar (Fröberg och Bjällås, *a.a.*, s. 29) är att:

"I artikel 10 används emellertid inte begreppet miljökvalitetsnormer, utan istället hänvisas till "kvalitetsmål" och "kvalitetsnormer". Det har utifrån detta från vissa håll hävdats att ramdirektivet skulle ge stöd för att också miljömålen i artikel 4 skulle kräva att strängare utsläppsregleringar fastställs om det behövs för att uppnå miljömålet för god ekologisk status, d.v.s. att miljömål skulle vara "kvalitetsmål" enligt direktivet. Vi delar inte den uppfattningen."

¹⁶⁰ Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, artikel 3.6.

ligt i ljuset av att det är just en övergångsregel. Först omfattas, enligt övergångsregeln:

- miljömålen i artikel 4,
- de miljö kvalitetsnormer som fastställts i bilaga IX,
- de miljö kvalitetsnormer som fastställts enligt artikel 16.7,
- de miljö kvalitetsnormer som fastställt av medlemsstaterna enligt bilaga V.

Det som omfattas av övergångsregeln ska betraktas som miljö kvalitetsnormer i industriutsläppsdirektivets (enligt ramvattendirektivet IPPC-direktivet) mening. Det innebär att endast utsläpp från anläggningar som omfattas av IPPC-direktivet omfattas, men om utsläpp från sådana anläggningar påverkar något av ovanstående så får högre krav än bästa tillgängliga teknik ställas. Den 22 december 2012 skulle artikel 10 vara genomförd och det som nu gäller är industriutsläppsdirektivets princip om att en miljö kvalitetsnorm kan höja kraven, även beträffande utsläpp från mindre anläggningar och diffusa utsläpp. Övergångsregeln innebär alltså en stegvis upptrappning av kraven. Först krav på anläggningar som omfattas av IPPC-direktivet, sedan alla anläggningar samt diffusa utsläpp. Även de ekologiska målen (alltså de av medlemsstaterna fastställda värdena) samt försämringsförbudet måste alltså beaktas enligt artikel 10 och miljömålen i artikel 4 måste kunna genomdrivas på likartat sätt oavsett vilken verksamhet som orsakar utsläppen eller om utsläppen är diffusa.¹⁶¹ Viktigt att notera är att medan endast *utsläpp till ytvatten* regleras genom artikel 10 så saknades en sådan begränsning i övergångsregeln

Frågan om tolkningen av artikel 22.4 är i *Rapporten* ett tydligt exempel på hur Fröberg/Bjällås tidigt dragna slutsats om att direktivet

”endast” omfattar s.k. ”ansträngningsförpliktelser” och inte ställer krav på resultat beträffande ekologisk status ligger till grund för deras övriga tolkningar.

Av not 43 i *Rapporten* framgår bl.a. följande:

”I artikel 22.4 finns en övergångsbestämmelse som är mycket otydlig och svårläst. Det görs en hänvisning till miljömålen i artikel 4 men går inte att utläsa om referensen till miljömålen endast avser att miljö kvalitetsnormer som fastställs i bilaga IX, artikel 16.7 och artikel 16.8 ska betraktas som miljö kvalitetsnormer, eller om denna bestämmelse ska ge miljömålen en generell självständig betydelse som miljö kvalitetsnormer vid tillämpningen av artikel 2.7 och artikel 10 i IPPC-direktivet (artikel 18 i nuvarande IED-direktiv). Då det uttryckligen är en övergångsbestämmelse vore det mycket märkligt om en sådan bestämmelse ska vara mer långtgående än ramdirektivet i övrigt. Vår tolkning är att bestämmelsen endast avser de miljö kvalitetsnormer som framgår av angivna bestämmelser.”

Om direktivets krav anses vara bindande med avseende på resultatet (som är utgångspunkten för direktiv) hade det märkliga som författarna noterar inte varit för handen. Inte heller om ramvattendirektivets ’miljö kvalitetsnormer’ hade betraktats som klassgränser.

5. Avslutning

Avsikten med *Rapporten* angavs vara att bringa klarhet i huruvida Sverige *korrekt* har implementerat aktuella direktiv. Denna avsikt, i kombination med författarnas poängterande av de tolkningssvårigheter som föreligger beträffande direktiven, gör att *Rapporten*, enligt min mening, skulle ha vunnit mycket på att förhålla sig till publicerad rättsvetenskaplig forskning samt redovisa, beakta och, i de fall den egna tolkningen ger

¹⁶¹ För liknande resonemang, se Gipperth (2002), s. 477 samt Ekelund Entson och Gipperth, *a.a.*, s. 24.

ett annat resultat, bemöta andra (befintliga och väl kända) tolkningsalternativ. Jag menar att ett följdproblem av denna underlåtelse har blivit att viktiga frågor med avseende på Sveriges implementering inte har behandlats i Rapporten.

Fröberg/Bjällås tolkning av hur bindande direktivförpliktelserna är menar jag är en ytterligare orsak till den knapphändiga behandlingen av viktiga genomförandefrågor. I och med att författarna tämligen tidigt i Rapporten konstaterar att det "endast" handlar om en *ansträngningsförpliktelse* blir annars mycket centrala, frågor inte så viktiga som de blivit om Fröberg/Bjällås hade ansett direktivets förpliktelser som bindande med avseende på *resultatet*.

Om Rapporten hade skrivits utifrån ett visst angivet perspektiv med ett visst intresse som utgångspunkt hade de objektiva bristerna inte varit lika påfallande. Om så har skett hade det behövt anges i Rapporten. Detta konstaterande leder vidare till att det möjligen finns behov av att lyfta en mer generell diskussion kring företeelsen att en parlamentarisk beredning anlitar experter som är kända företrädare för någon av de aktörsgrupper som har ett visst intresse av att ställda frågor besvaras på ett visst sätt. Resultatet beror förmodligen av uppdragets utformning och här är det således viktigt att uppdragsgivaren formulerar uppdraget beroende på uppdragstagare alternativt väljer uppdragstagare beroende på uppdrag. Såväl Fröberg som Bjällås är framstående experter när det handlar om tillämpningen av svensk miljö rätt inklusive tillämpningen av de svenska miljökvalitetsnormerna. Helt i linje med författarnas expertis hade därför varit om miljömålsberedningen t.ex. gett i uppdrag att redogöra för tillämpningen av miljökvalitetsnormer för vatten i svensk myndighets- och domstolspraxis eller, för det fall utredningen faktiskt är intresserad av verksamhetsutövarperspektivet, ge i uppdrag att skriva en rapport utifrån just detta; vilka problem och behov som kan identifieras i

samband med implementeringen av direktivet ur detta perspektiv. Frågan om utformningen av uppdrag och anlåtande av uppdragstagare är särskilt relevant i en fråga som denna, där statliga myndigheter (t.ex. Naturvårdsverket) också finansierar forskning i de frågor man vill ha utredda och där ett stort antal forskningsrapporter, utredningar och artiklar som hanterar aktuella frågor redan existerar.

6. Referenser

Barents, R.; *The Autonomy of Community Law*, (Kluwer: 2004)

Bengoetxea, J; *The legal reasoning of the European Court of Justice* (Clarendon Press: 1993)

Bengtsson B., Bjällås U., Rubenson s. och Strömberg R.; *Miljöbalken en kommentar* (1 jan. 2013, Zeteo)

Bernitz, U.; *Finna rätt* (Stockholm: 2006)

Björkman, U; *Åtgärdsprogramms styrande effekt med hänsyn till regeringsformen*. Rapport (Uppsala: 2009)

Boeve, M.N., och van den Broek, G.M.; "The Programmatic Approach; a Flexible and Complex Tool to Achieve Environmental Quality Standards", *Utrecht Law Review*, Volume 8, Issue 3, November 2012

Chalmers D. et al.; *European Union Law*, (Cambridge University Press: 2011)

Chave, P.A.; *The EU Water Framework Directive an introduction*, (IWA Publishing: 2001)

Dalhammar, C.;

– *Miljömålen och miljöbalken* (IIIIEE Reports: 2008)

– *Miljökvalitetsmålen i rättstillämpningen – vad tycker användarna?* (IIIIEE Reports: 2009)

Darpö, J.;

– *Rätt tillstånd för miljön: Om tillståndet som miljörettsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav*, (Rapport: 2010), [online] <http://jandarp.se/Rapporter.asp>

– *EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med till-*

låtlighetsförklaringar och mötet med europarätten, (2012) NMT 2012:2

Dohmen C.; *Komparativ analys av genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten i Sverige, Nederländerna, Förenade kungariket och Frankrike* (Stockholm: 2011)

Due, O; "Understanding the reasoning of the Court of Justice" i *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler* (Baden-Baden: 1999)

Ekelund-Entson, M. och Gipperth, L.; *Mot samma mål? Implementeringen av EU:s Ramdirektiv för vatten i Skandinavien*, (Juridiska institutionens skriftserie: 2010)

Fröberg M. och Bjällås U.; *Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt?* Rapport av den 29 mars 2013

Fröberg, M.; *Vägledning Vad innebär miljökvalitetsnormer för vatten för verksamhetsutövare?* (Fröberg & Lundholm Advokatbyrå: 2011)

Gipperth, L.;
– *Miljökvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*, (Uppsala universitet: 1999)

– *Ramdirektivet för vatten ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser?* i E.M. Basse, J. Ebbesson, G. Michanek (red) *Fågelperspektiv på rättsordningen, Vänbok till Staffan Westerlund* (Iustus Förlag: 2002)

Hedemann-Robinson, M.; *Enforcement of European Union Environmental Law* (Routledge: 2007)

Josefsson, H. och Baaner, L.; "The Water Framework Directive – A Directive for the Twenty-First Century?" i *Journal of Environmental Law* 23:3 (2011)

Jans, J.H. och Vedder, H.H.D.; *European Environmental Law*, (Groningen: 2011)

Johnson, R. K., Lindegarth, M. och Carstensen J.; *Establishing reference conditions and setting class boundaries*, WATERS Report no. 2013:2

Keessen et al., "European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Pool?" *Journal of Environmental law* 22:2 (2010), s. 197–221

Krämer, L.; *EU Environmental Law*, seventh edition, (Sweet & Maxwell:2011)

van Kempen, J.; "Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law, Illustrated by an Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive" (2012) *Journal of Environmental Law and Practice*

Michanek, Gabriel; "Utvecklingen av miljörätten i Sverige" i Michanek, G. och Björkman, U (red); *Miljörätten i förändring – en antologi* Iustus, Uppsala (2003)

R. Schütze, R.; *European Constitutional Law* (Cambridge: 2012)

Uitenboogaart, Y., van Kempen, J.J.H. Wiering, M. A. och van Rijswijk, H.F.M.W.; *Dealing with Complexity and Policy Discretion – A comparison of the Implementation Process of the European Water Framework Directive in Five Member States* (Den Haag, Sdu Uitgevers: 2009)

Westerlund, S.;
– *Miljörättsliga grundfrågor* (Tapir:1987)

– *Miljörättsliga grundfrågor 2.0* (2003)

– *GML En generisk miljölag*, (IMIR:2009)

Öberg; *Några anteckningar om användningen av förarbeten inom gemenskapsrätten*, (2000) JT 2000-01 s. 493

Prop. 1997/98:45; *Miljöbalk*

Prop. 2003/04:2; *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*

Prop. 2009/10:184; *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*

SOU 2005:059; *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*

SOU 2005:113 *Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer*

Naturvårdsverket; *Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område*, rapport 5973 (juni 2009)