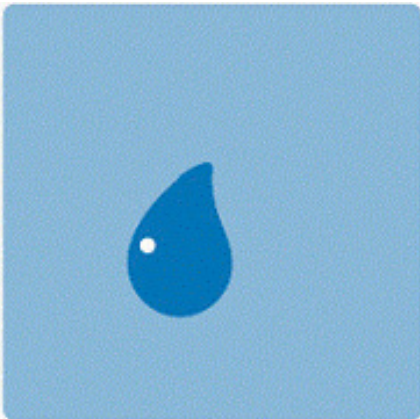


Handbok om åtgärdsprogram inom vattenförvaltning enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

HANDBOK 2008:6 • UTGÅVA 1 • DECEMBER 2008



Handbok om åtgärdsprogram inom vattenförvaltning enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

R-avdelningen

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-0158-2.pdf

ISSN 1650-2361

Handbok 2008:6, utgåva 1

© Naturvårdsverket 2008

Elektronisk publikation

Omslagsfoto: Anna Åhr Evertson



Förord

När det gäller vatten som naturresurs är Sverige unikt i Europa med sina 95 700 sjöar (större än 1 hektar), ca 7 000 vattendrag och många ganska små grundvattenförekomster. Förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Den ger oss möjlighet att skapa en förvaltning av vattenanvändningen som utgår från vattnet som resurs och från dess kretslopp och sträcker sig över administrativa och politiska gränser.

Den nya vattenförvaltningen är en möjlighet att skapa bättre förutsättningar för hållbart nyttjande av vattenresurser. Den ger också möjlighet till ökat samarbete inom de fem nya vattendistrikten och till samverkan med andra länder när det gäller gränsöverskridande vattendrag och sjöar.

Svensk vattenförvaltning utgår från att samtliga vattenförekomster ska uppnå god status senast år 2015. Det slås fast i förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Inriktningen för vattenarbetet bestäms också av det övergripande arbetet med de nationella miljökvalitetsmålen som har pågått sedan 1999. I de nationella miljökvalitetsmålen ingår en långsiktigt hållbar vattenförvaltning.

Många intressen och aktörer berörs av vattenförvaltningen, och för att lyckas i vattenarbetet krävs samspel och dialog. Viktiga faktorer för att lyckas i arbetet är god vägledning, liksom naturliga mötesplatser och tillgång till information. Det är också angeläget att utveckla ett integrerat och tvärasektoriellt arbetssätt, där alla berörda parter kan medverka i problemanalys- och beslutsprocesser.

Syftet med denna handbok är att ge vägledning om hur vattenmyndigheterna kan utarbeta åtgärdsprogram för respektive vattendistrikt och vad sådana program bör innehålla. Den är en av flera handböcker till förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. På Naturvårdsverkets hemsida finns mer information om arbetet med vattenförvaltning. Publicerade handböcker finns tillgängliga på Naturvårdsverkets hemsida eller att köpa genom Naturvårdsverkets bokhandel.

Handboken har utarbetats av Naturvårdsverket i samarbete med Sveriges Geologiska Undersökning (SGU).

Stockholm 2008



Naturvårdsverket
Kerstin Cederlöf

Innehåll

1	LÄSANVISNING	9
2	SAMMANFATTNING	10
3	INLEDNING	11
3.1	Syftet med handboken	11
3.2	Bakgrund	11
3.3	Åtgärdsprogrammets syfte	13
3.4	Åtgärder enligt VFF	13
3.5	Rättslig reglering av miljökvalitetsnormer	13
3.6	Miljökvalitetsmål	14
4	ÅTGÄRDSPROGRAM I VATTENFÖRVALTNINGSCYKELN	15
4.1	Vattenförvaltningscykeln	15
4.2	Åtgärdsprogrammets plats i vattenförvaltningscykeln	16
4.3	Tidsramar	17
4.4	Ansvarsfördelning vid upprättandet	18
5	SAMVERKAN OCH SAMRÅD	20
5.1	Organisation av arbetet i vattenråd	20
5.2	Samverkan	21
5.3	Samråd	22
5.4	Programmets påverkan på andra sektorer	22
6	MILJÖBEDÖMNING OCH MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING	23
6.1	Miljöbedömningsprocedur i förhållande till konsekvensanalys enligt VFF	23
7	ÅTGÄRDSPROGRAMMETS INNEHÅLL	25
7.1	Åtgärder och styrmedel enligt 6 kap. 5 § VFF	26
7.2	Grundläggande åtgärder	27
7.3	Kompletterande åtgärder	28
7.4	Delåtgärdsprogram	29
7.5	Rapportering till Europeiska kommissionen	30
7.6	Beslutsdokumentet åtgärdsprogram	30
7.7	Hur ska ett åtgärdsprogram redovisas?	31
7.8	Presentation av åtgärdsprogrammet	31
7.9	Åtgärdsprogram för internationella distrikt och avrinningsområden	32
7.10	Effektuppföljning och historikhantering	32
8	ÅTGÄRDER ENLIGT VATTENFÖRVALTNINGEN	33
8.1	Åtgärder på nationell nivå	33
8.1.1	Aktionsplan för havsmiljön	33
8.1.2	Åtgärdsprogram – andra direktiv och internationella överenskommelser	34

8.1.3	Baltic Sea Action Plan (BSAP)	34
8.1.4	EU:s marina strategi	34
8.2	Åtgärder på regional och lokal nivå	35
8.3	Klimatanpassade åtgärder	35
8.3.1	Oavsiktliga föroreningsincidenter	35
8.3.2	Olyckors betydelse för vattenkvaliteten	36
8.4	Åtgärder för grund- och ytvatten	37
8.5	Kommunernas roll	38
8.6	Vad kan kommuner göra i åtgärdsarbetet?	39
9	PROCESS FÖR ATT UTARBETA ÅTGÄRDSPROGRAM	40
9.1	Underlag	40
9.2	Bristanalys	41
9.3	Förslag till steg i programprocessen	42
9.4	Förslag till åtgärder	44
9.5	Behov av åtgärder för att nå miljökvalitetsnormerna	44
10	KONSEKVENSANALYS	45
10.1	Introduktion till samhällsekonomisk konsekvensanalys	46
10.2	Innan arbetet startar	48
10.2.1	Indelning av konsekvenser i två typer	48
10.2.2	Hur förhåller sig konsekvensanalysen till tidigare ekonomisk analys i vattenförvaltningsförordningen?	49
10.3	Analys av kostnader (åtgärdsspecifika konsekvenser)	49
10.3.1	Skala för analysen	50
10.3.2	Ambitionsnivå	50
10.3.3	Att genomföra kostnadseffektivitetsanalys: Steg 1	50
10.3.4	Att genomföra kostnadseffektivitetsanalys: Steg 2	51
10.3.5	Beräkning av nuvärden	52
10.3.6	Hantera osäkerhet och risker	53
10.3.7	Resultat av kostnadseffektivitetsanalysen	53
10.4	Analys av nyttan (åtgärdsneutrala konsekvenser)	54
10.4.1	Skala för analysen	54
10.4.2	Ambitionsnivå för värderingen av nyttor	54
10.4.3	Steg A. Identifiera nyttorna med att nå kvalitetskraven	55
10.4.4	Steg B. Beskriva nyttorna i monetära värden	56
10.5	Sammanvägning av kostnader och nytta	57
10.5.1	Fall 1. Nyttan är lika med eller större än kostnaden	57
10.5.2	Fall 2. Kostnaden är (mycket) större än nyttan	57
10.5.3	Känslighetsanalys	58
10.6	Samverkan med intressenter och vattenanvändare	58
10.7	Åtgärdernas genomförbarhet och finansiering	59
10.8	Resultat av konsekvensanalysen	61
11	SVENSK MILJÖLAGSTIFTNING OCH STYRMEDEL	62
11.1	De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken	62

11.1.1	Skälighetsavvägning	62
11.2	Åtgärdsprogram – miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning enligt 5 kap. MB	63
11.2.1	Tillstånds- och anmälningsplikt enligt MB	63
11.3	Befintliga verksamheter – omprövning av tillstånd och beslut	64
11.4	Nya verksamheter	64
11.5	Praxis från Miljööverdomstolen	65
11.6	Åtgärdsprogram – vattenverksamhet enligt 11 kap. MB	66
11.7	Åtgärdsprogram – skyddade områden enligt VFF	67
11.8	Tillsyn	69
11.8.1	Syfte med tillsyn	69
11.8.2	Egenkontroll	69
11.8.3	Operativ tillsyn	70
11.9	Styrmedel i PBL	70
11.9.1	Allmänt	70
11.9.2	Miljökvalitetsnormer i PBL	71
11.9.3	Förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala översiktsplaner	71
11.9.4	Förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala detaljplaner	72
12	REGLERING AV ÅTGÄRDSPROGRAM – SAMMANFATTNING	74
13	REFERENSER	76
13.1	Författningar	76
13.2	Vägledning	77
13.3	Utredningar	79
13.4	Rapporter	79
13.5	Annan litteratur	80
13.6	Länkar på internet	81
14	FÖRKORTNINGAR OCH TERMER	82
14.1	Förkortningar som används i löptexten	82
14.2	Begrepp	82
BILAGA 1		87
BILAGA 2		88
BILAGA 3		92

1 Läsanvisning

Denna handbok ger vägledning om hur åtgärdsprogram för vattendistrikt enligt miljöbalken (MB) och förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF) kan utarbetas och vad åtgärdsprogrammet bör innehålla. Handboken beskriver hur processen för att utarbeta sådana åtgärdsprogram kan se ut. Den redovisar också vad som menas med en konsekvensanalys och ger en översikt över de författningar som ger vattenmyndigheterna lagstöd i arbetet med åtgärdsprogram.

De första fyra kapitlen är en allmän introduktion till åtgärdsprogram och svensk vattenförvaltning. Därefter följer en redogörelse för åtgärdsprogrammets innehåll, exempel på åtgärder enligt vattenförvaltningen samt en beskrivning av hur processen att ta fram ett åtgärdsprogram kan gå till. I kap. 10 redogörs för hur en konsekvensanalys bör göras. Avslutningsvis finns i kap. 11 en redogörelse för relevant lagstiftning.

I handboken förekommer flera akronymer och en lång rad termer och begrepp. Dessa förklaras i ett särskilt avsnitt i slutet av boken (kap. 14). I referenskapitlet, kap. 13, ges SFS-nummer och andra identifieringsuppgifter för samtliga författningar som förekommer i handboken.

2 Sammanfattning

Ett åtgärdsprogram enligt miljöbalken (MB) och förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF) riktar sig till myndigheter och kommuner och kan omfatta åtgärder för att skydda, bevara och förbättra kvaliteten på såväl ytvatten som grundvatten, inlandsvatten och kustvatten inom hela vattendistriktet. I åtgärdsprogrammet redovisas de miljökvalitetsnormer som ska uppfyllas, vilka åtgärder som behövs för att uppfylla dem, vilka myndigheter och kommuner som ska vidta åtgärder och när åtgärderna ska vara genomförda.

Ett åtgärdsprogram ska också innehålla de uppgifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det gäller bl.a. det geografiska område som berörs av ett eventuellt överskridande av de vattenrelaterade miljökvalitetsnormerna och uppgifter om källorna till överskridandet.

Konsekvenserna för samhället av förslag till åtgärder ska analyseras och de mest kostnadseffektiva åtgärderna i det berörda distriktet utredas. Åtgärdsprogrammet ska också miljöbedömas i sin helhet. Det innebär att ett åtgärdsprogram behöver hantera ett stort antal frågor inom vitt skilda problemområden som ofta är komplext förenade och beroende av varandra.

Kopplingen mellan grund- och ytvatten är ett exempel på en fråga som vattenmyndigheten får möjlighet att effektivt analysera för respektive avrinningsområde och föreslå åtgärder för utan de hinder som administrativa gränser kan innebära. I den första förvaltningscykeln ska ett förslag till kostnadseffektivt åtgärdsprogram finnas tillgängligt senast den 22 december 2008. Förslaget blir underlag för ett samrådsförfarande på minst sex månader för att sedan konkretiseras med hänsyn till inkomna synpunkter och ny information. Vattendelegationen i vattendistriktet fastställer därefter åtgärdsprogrammet senast den 22 december 2009.

3 Inledning

3.1 Syftet med handboken

Syftet med denna handbok är att ge vägledning till främst vattenmyndigheter och länsstyrelser i arbetet med att utarbeta åtgärdsprogram för Sveriges fem vattendistrikt enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (fortsättningsvis förkortad VFF). Handboken är ett stöd för tillämpningen av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2007:4) och allmänna råd om åtgärdsprogram för ytvatten enligt förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och av Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter (SGU-FS 2008:1) om åtgärdsprogram för grundvatten.

Handboken riktar sig också till alla som deltar i vattenarbetet och som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Det gäller kommuner, sektorsmyndigheter, vattenvårdsförbund, verksamhetsutövare, intresseorganisationer, högskolor och universitet, konsulter etc. Handboken kan dessutom tjäna som ett stöd för allmänhetens deltagande i arbetet.

3.2 Bakgrund

Behovet av en övergripande strategi för vattenmiljöförvaltningen inom EU och av att föra samman olika delar av EG:s vattenlagstiftning är bakgrunden till EG:s ramdirektiv för vatten (ramdirektivet eller RDV). Den fullständiga benämningen på direktivet är Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. De tidigare direktiven på vattenområdet kom till vid olika tidpunkter med mycket varierande struktur och terminologi. De behandlade olika vattentyper avsedda för olika användningsområden.

Avsikten med ramdirektivet är därför att skapa ett strukturerat arbetssätt och en helhetssyn på hanteringen av vattenfrågor inom EU. Det syftar också till enhetlighet i den lagstiftning som styr vattenvården. Men det viktigaste skälet till att EU-länderna behöver ett verktyg för ett övergripande vattenmiljötänkande är den rådande vattensituationen i Europa med föroreningsproblem i både yt- och grundvatten i kombination med överutnyttjande av vattenresurserna i delar av Europa. Överutnyttjandet är främst aktuellt i centrala och södra Europa.

Ramdirektivet för vatten är införlivat i svensk rätt bl.a. genom:

- 5 kap. 4-8 §§ miljöbalken (MB),
- förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF),
- förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och
- Naturvårdsverkets och SGU:s föreskrifter.

Efter antagandet av RDV har ett s.k. dotterdirektiv antagits, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet). I detta direktiv anges bl.a. hur grundvattenförekomsternas kemiska status ska bedömas. Där finns också riktlinjer för åtgärder för att hindra eller begränsa tillförsel av förorenande ämnen till grundvatten. Det finns dessutom ett förslag till dotterdirektiv om prioriterade ämnen (förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring av direktiv 2000/60/EG).

Inom varje vattendistrikt ska vattenmyndigheten upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Det ska göras i enlighet med 5 kap. miljöbalken och 6 kap. VFF. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är ansvarig vattenmyndighet (5 kap. 10-11 §§ MB, 2 kap. 2-3 §§ VFF och 22 § förordningen med länsstyrelseinstruktion).

Följande länsstyrelser är vattenmyndigheter:

1. Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt,
2. Länsstyrelsen i Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt,
3. Länsstyrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt,
4. Länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt, och
5. Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets distrikt.



Figur 1. I Sverige ska minst fem åtgärdsprogram upprättas och fastställas.

I Bottenvikens vattendistrikt finns också det internationella avrinningsdistriktet Torne Älv som Länsstyrelsen i Norrbottens län ansvarar för tillsammans med sin motsvarighet på finsk sida.

3.3 Åtgärdsprogrammets syfte

Ett åtgärdsprogram är ett verktyg för att uppnå de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheterna fastställt enligt VFF. Programmet ska innehålla de åtgärder (fysiska åtgärder och styrmedel) som behöver vidtas för att nå miljökvalitetsnormerna. Åtgärderna ska vara kostnadseffektiva och deras konsekvenser analyserade. Genom åtgärdsprogrammet ska alla de åtgärder genomföras som behövs för att förebygga försämring och höja vattnets status, dvs. förbättra kvaliteten. Vattenförekomster ska bevaras, förbättras och återställas för att de ska nå eller bibehålla god status. Konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska bevaras och förbättras för att nå god potential.

Vissa vatten kommer att bli föremål för undantag från kraven i 4 kap. 1-7 §§ VFF på vilken vattenkvalitet som ska uppnås och till vilken tidpunkt. Undantagen kan ha formen av tidsfrist eller mindre stränga kvalitetskrav än god status eller potential. De kan också innebära medgivande till tillfällig eller permanent försämring av god status eller potential (4 kap. 9-12 §§ VFF). Läs vidare i Naturvårdsverkets vägledning Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen – mindre stränga kvalitetskrav och tidsfrister samt statusförsämring.

Det är ett stort antal komplexa frågor som ska hanteras när ett åtgärdsprogram tas fram. Utöver naturvetenskaplig kompetens behöver vattenmyndigheten därför miljöekonomier, jurister och kanske samhällsvetare för att kunna hantera alla steg i arbetet.

3.4 Åtgärder enligt VFF

Bestämmelser om vilka åtgärder som ett åtgärdsprogram ska omfatta finns i 5 kap. 6 § miljöbalken och 6 kap. 5 § VFF. Med åtgärder menas såväl styrmedel (t.ex. lagstiftning, avgifter och information) som fysiska åtgärder, dvs. insatser i distriktet för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna uppnås. Sådana insatser kan röra sanering av förorenad mark, restaurering av sjöars vattenkvalitet, förändrad gödselhantering eller upprättande av skydd.

Programmen syftar till att specificera vilka åtgärder och styrmedel som behövs och hänvisar till den lagstiftning som kan användas för att få dem till stånd. Åtgärdsprogrammen kan således få praktisk betydelse som beslutsunderlag vid handläggning av ärenden.

3.5 Rättslig reglering av miljökvalitetsnormer

Den rättsliga regleringen av miljökvalitetsnormer finns i 5 kap. 1-2 §§ MB. Om en miljökvalitetsnorm överskrids eller riskerar att överskridas finns i miljöbalken regler som får direkt betydelse vid bl.a. prövning, tillsyn, planering och planläggning. Miljökvalitetsnormen anger inte hur ett enskilt företag eller en enskild person ska bete sig utan hur miljön bör eller ska vara beskaffad. Målet med miljökvalitetsnormerna är att utifrån den miljökvalitet som bedömts vara acceptabel från naturvetenskapliga grunder komma till rätta med miljö-

påverkan från diffus källor. Miljökvalitetsnormerna kan också användas vid exempelvis tillsyn och provning av kända källor.

För att ett antal EG-direktiv om miljökvalitet skulle kunna genomföras, infördes begreppet miljökvalitetsnorm för första gången i svensk rätt år 1999 genom miljöbalken. Sedan dess har flera förändringar i miljöbalken gjorts till följd av krav i senare antagna EG-direktiv, däribland RDV. Dessa förändringar avser framför allt 5 kap. MB.

Miljökvalitetsnormerna är rättsligt bindande för myndigheter och kommuner och kan användas för att genomföra internationella, nationella, regionala och lokala miljöanknutna mål. En miljökvalitetsnorm ställer krav på uppföljning och i vissa fall upprättande av åtgärdsprogram för att normen ska uppnås.

3.6 Miljökvalitetsmål

Riksdagen har antagit 16 nationella miljökvalitetsmål för det svenska miljöarbetet. Till varje mål finns ett antal delmål. Till skillnad från miljökvalitetsnormer är miljökvalitetsmålen inte rättsligt bindande. Det finns inte heller någon regel i miljöbalken som direkt hänvisar till miljökvalitetsmålen, men de utgör ett viktigt beslutsunderlag för myndigheternas beslut. Kopplingen mellan miljökvalitetsmålen och miljöbalken består i att balken är avsedd att användas som ett verktyg för att nå miljökvalitetsmålen. De ska i sin tur tjäna till ledning för tolkningen av begreppet ”hållbar utveckling”. Detta framgår av förarbetena till 1 kap. 1 § till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2 sid. 646).

Miljödomstolarna har hittills inte i så många fall hänvisat till miljökvalitetsmålen i sina domar. Frågan om miljökvalitetsmålen tillämpning vid tillståndsprovning enligt miljöbalken har prövats av Miljööverdomstolen (se t.ex. dom 2006-11-09 i mål nr M9983-04). Miljökvalitetsnormerna kan hjälpa till att styra arbetet mot de nationella delmålen. Om planerade eller pågående restaureringsprojekt och andra åtgärder inom delmålsarbetet avser vattenförekomster som berörs av krav på att upprätthålla en miljökvalitetsnorm, kan de användas i åtgärdsarbetet enligt VFF.

4 Åtgärdsprogram i vattenförvaltningscykeln

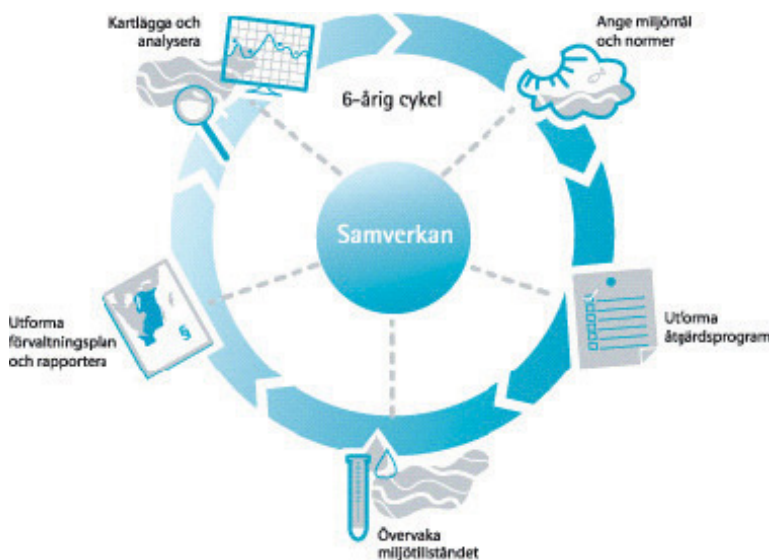
Åtgärdsprogrammet är ett centralt dokument i vattenvårdsarbetet. Det utgör ett underlag för strategisk planering och är bindande gentemot kommuner och myndigheter. Det måste beaktas vid planering, tillsyn, övervakning, beredning av planärenden, tillståndsgivning etc.

Regeringen har överlåtit på vattendelegationen vid varje vattenmyndighet att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster och skyddade områden liksom för grundvattenförekomster i vattendistriktet (4 kap. 1 § VFF). Både yt- och grundvatten ska alltså omfattas av åtgärdsprogram i ett åtgärdsprogram.

Naturvårdsverket och SGU får meddela närmare föreskrifter om hur bestämmelserna ska tillämpas när miljökvalitetsnormer bestäms enligt 4 kap. 8 § VFF (läs mer i kapitel 11 och i Naturvårdsverkets Handbok 2007:4 Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon).

4.1 Vattenförvaltningscykeln

Miljökvalitetsnormerna ska uppnås genom en sexårig vattenförvaltningscykel bestående av följande steg 1) kartläggning och analys, 2) kvalitetskrav, 3) **åtgärdsprogram**, 4) övervakning, 5) förvaltningsplan, 6) rapportering. Samverkan ska äga rum under hela förvaltningscykeln.



Figur 2. Bilden är tagen från www.vattenmyndigheterna.se De olika stegen i den 6-åriga förvaltningscykeln. Illustration: Kreation AB. Observera att miljömål = fastställda kvalitetskrav och normer = miljökvalitetsnormer i detta fall.

4.2 Åtgärdsprogrammets plats i vattenförvaltningscykeln

När vattenmyndigheten har gjort en kartläggning av distriktets vattenförekomster ska dessa klassificeras, dvs. vattnets miljötillstånd ska jämföras med ett referensförhållande enligt naturvetenskapliga bedömningsgrunder. Efter ekonomisk analys och påverkansanalys gör vattenmyndigheten en riskanalys för att avgöra om hög / god ekologisk status och god kemisk status kan nås till 2015.

Ett åtgärdsprogram ska utformas för vattendistriktet. Minsta administrativa enhet i distriktet är den enskilda vattenförekomsten, men det är avrinningsområdet som ska stå i centrum för åtgärdsarbetet. Därför kommer många åtgärder att gälla hela huvudavrinningsområdena.

För de vattenförekomster som är i riskzonen att inte nå detta mål, kan vattenmyndigheten använda bestämmelserna om dels konstgjorda och kraftigt modifierade vatten dels undantag (4 kap. 1 § läst tillsammans med 4 kap. 3 § och 9-13 §§ VFF). Med stöd av dessa bestämmelser kan vissa samhällsekonomiska avvägningar göras.

Vattenmyndigheten fastställer därefter kvalitetskrav. Det sker genom att vattendelegationen fattar beslut (4 kap. 2 § och 4-7 §§ VFF, 24 § förordningen med länsstyrelseinstruktion samt Naturvårdsverkets föreskrifter (2008:1) och allmänna råd om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön).

Miljökvalitetsnormer för ytvatten och grundvatten är således de kvalitetskrav som vattenmyndigheten fastställer när de har beaktat de naturvetenskapliga bedömningsgrunderna, bestämmelserna om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten, undantag, icke-försämring och det strängaste kravet.

Rent formellt måste ett beslut om kvalitetskrav komma innan åtgärdsprogrammet fastställs, eftersom åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas (5 kap. 4 § miljöbalken och 6 kap. 1 § VFF). I praktiken är dock processerna att bestämma kvalitetskrav och åtgärder som måste vidtas för att uppnå dem till stor del parallella. Detta följer av att vattenmyndigheten i samband med att kvalitetskraven utarbetas, måste göra bedömningar av såväl naturvetenskaplig som samhällsekonomisk och teknisk karaktär. Det innebär att de då också behöver tänka igenom möjliga och rimliga åtgärder.

Vattenmyndighetens ställningstaganden resulterar i information som till viss del kan användas i åtgärdsprogrammet. I myndighetens samverkan med olika aktörer under arbetets gång och under det samrådsförfarande som ska äga rum finns sedan tillfälle att precisera och justera innehållet i det föreslagna åtgärdsprogrammet innan det slutligen fastställs (5 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken, 2 kap. 4 § och 6 kap. 7 § VFF. Åtgärdsprogram regleras i 6 kap. VFF).

Vattenmyndigheten ska se till att övervakningsprogram upprättas och genomförs (7 kap. 1 § VFF). Ytterligare miljöövervakning kan vara en av de

åtgärder som vattenmyndigheten föreslår. Den information som kommer fram genom övervakningen blir sedan en del av beslutsunderlaget inför nästa cykel av vattenförvaltningsprocessen. Vattenmyndigheten ska sammanfatta information från samtliga moment i cykeln i en förvaltningsplan. Förvaltningsplanen syftar till att vara ett lättillgängligt material för myndigheter, intressenter samt allmänhet och ska kunna användas i rapporteringen till kommissionen.

4.3 Tidsramar

I den första förvaltningscykeln ska åtgärdsprogrammet fastställas av vatten-delegationen vid respektive vattenmyndighet senast den 22 december 2009 (6 kap. 2 § VFF).

Ett förslag till åtgärdsprogram ska vara upprättat senast den 22 december 2008. Förslaget bereds under minst sex månader genom samråd med dem som är berörda av åtgärdsprogrammet. Ett förslag till miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av programmet ska också remitteras. Kretsen av mottagare för MKB bestäms av MB:s regler om MKB. Den är delvis densamma som för program-förslaget, men kan också omfatta andra. Förslaget till MKB beräknas kräva tre månaders remisstid. Läs mer om MKB i kapitel 6.

Också allmänheten ska kunna ta del av förslaget och lämna synpunkter. Det måste kungöras var handlingarna hålls tillgängliga och hur länge det går att lämna synpunkter (6 kap. 8 § första stycket VFF).

Myndigheter och kommuner kan under samrådet begära att förslaget till åtgärdsprogram prövas av regeringen om de finner att åtgärdsprogrammet allvarligt avviker från bestämmelserna i VFF. När programmet väl är beslutat av vattendelegationen går det inte att överklaga (30 § förordningen med läns-styrelseinstruktion).

Under andra halvåret 2009 ställer vattenmyndigheterna samman de synpunkter som kommit in och beskriver dem och de förändringar som genomförs i ett separat dokument som läggs till åtgärdsprogrammet. Slutligen upprättas dokument för beslut i december 2009.

Samtidigt som förslagen till åtgärdsprogram upprättas och samrådet genomförs ska ett förslag till förvaltningsplan för vattendistriktet utarbetas.

Senast 2012 ska arbetet i distriktet vara igång med de åtgärder som lagts fast i åtgärdsprogrammet. Tre år efter det att åtgärdsprogrammet har fastställts ska en s.k. interimrapport lämnas till EG-kommissionen. Rapporten ska beskriva hur det går med de planerade åtgärderna (5 § NFS 2007:4). Det är vattenmyndigheterna som sammanställer interimrapporten. Åtgärdsprogrammet ska ses över och omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år (dvs. 2009, 2015, 2021 osv.)(5 kap. 6 § fjärde stycket MB).

I följande tabell visas viktiga tidpunkter i arbetet med vattenförvaltning. Observera att det är en sammanfattning av åtgärdsprogrammet som ska redovisas i förvaltningsplanen och inte hela åtgärdsprogrammet. Det betyder dock att åtgärdsprogrammet måste utarbetas parallellt med förvaltningsplanen för att kunna sammanfattas inom angiven tidsram.

Tabell 1. Viktiga tidpunkter i arbetet med vattenförvaltning och åtgärdsprogram (följer arbetet med förvaltningsplanen).

Tidpunkt för genomförandet	Kraven innebär	§ i VFF alt. föreskrift	Kommentarer
Cykel 1 2007-12-22 Cykel 2 2013-12-22	En preliminär översikt över väsentliga frågor som rör vattenförvaltning inom distriktet.	5 kap. 3 § VFF	Ett viktigt underlag för allmänhetens deltagande och för myndigheters och andra berördas arbete.
2008-12-22 2014-12-22	Förslag till åtgärdsprogram och förvaltningsplan	5 kap. 3 § VFF	Ett viktigt underlag för myndigheters och andra berördas arbete och för allmänhetens deltagande.
första halvåret 2009 samt 2015	Samråd	6 kap. 7 § VFF	Åtgärdsprogram redigeras och utvecklas i samverkan med intressenter i vattenråd.
2009-12-22, 2015-12-22	Åtgärdsprogrammet för distriktet ska vara fastställt av vattenmyndigheterna (vattendelegationen för varje distrikt fastställer)	6 kap. 2 § VFF	En sammanfattning av åtgärdsprogrammet ska redovisas i förvaltningsplanen.
2012-12-22, 2018-12-22	Åtgärdsprogrammet ska vara operationellt, dvs. igångsatt och aktivitet pågå för att åtgärda.	NFS 2007:4 om åtgärdsprogram 6 kap. 2 § VFF	En interimrapport ska lämnas till Naturvårdsverket och sedan kommissionen som beskriver hur det går med genomförandet av åtgärder.
2015-12-22, 2021-12-22	Åtgärdsprogrammen ska ses över och uppdateras (om nödvändigt) 2015 och sedan vart sjätte år därefter.	Bilaga 1 till VFF 5 kap. 6§ MB	En sammanfattning av åtgärdsprogrammet ska redovisas i förvaltningsplanen.

4.4 Ansvarsfördelning vid upprättandet

I tabell 2 beskrivs olika myndigheters ansvar vid upprättande av åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen i Sverige.

Utöver de myndigheter som nämns i tabellen finns flera andra som har en betydande roll i arbetet med vattenförvaltningen. Som exempel beskriver vi Skogsstyrelsens roll. Skogsstyrelsen levererar underlag till vattenmyndigheternas beredningssekretariat för bedömning av hydromorfologisk påverkan. Myndigheten tar fram en form av åtgärds katalog efter önskemål från vattenmyndigheterna. Katalogen avser att ge exempel på hur åtgärder inom skogsbruket kan utföras för att förbättra kvaliteten på vatten eller förhindra att vattenkvaliteten försämras. Åtgärds katalogen ingår som en liten del av det uppdrag som Skogsstyrelsen fått av regeringen i samband med den skogspolitiska propositionen (En skogspolitik i takt med tiden, prop. 2007/08:108). Uppdraget innebär att de konsekvenser som EG:s ramdirektiv för vatten kan få för skogsbruket ska analyseras.

Jordbruksverket har tagit fram en liknande åtgärds katalog. Den heter Åtgärder inom jordbruket för god vattenstatus.

Tabell 2. Vem ansvarar för vad?

Regeringen – Ansvarar för nationell rapportering, har möjlighet att pröva ett förslag till åtgärdsprogram som allvarligt avviker från VFF eller RDV.

Naturvårdsverket – Bemyndigande att meddela föreskrifter när det gäller hur åtgärdsprogram ska redovisas samt ett generellt vägledningsansvar. Naturvårdsverket kan i samband med samrådet begära att regeringen prövar ett förslag till åtgärdsprogram som bedöms avvika från VFF eller RDV. Regeringen har delegerat ansvaret till Naturvårdsverket att genomföra den nationella rapporteringen till kommissionen enligt 9 kap. VFF.

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) – Bemyndigande att meddela föreskrifter när det gäller hur åtgärdsprogram ska redovisas i de delar som rör grundvatten. SGU kan i samband med samrådet begära att regeringen prövar ett förslag till åtgärdsprogram som bedöms avvika från VFF eller RDV.

Vattenmyndigheterna – Utarbetar förslag och vattenmyndighetens delegation beslutar om åtgärdsprogram.

Länsstyrelserna – Utarbetar och tillhandahåller underlag till vattenmyndigheterna under arbetet med att ta fram åtgärdsprogram.

Kommunerna – Utarbetar och tillhandahåller underlag till länsstyrelserna under arbetet med framtagande av åtgärdsprogram.

5 Samverkan och samråd

Arbetet med att utveckla åtgärdsprogram kan gärna bedrivas i samverkan med vattenanvändare och intressenter. Det är därför viktigt att t.ex. vattenråd bildas som kan ta hand om synpunkter och bereda dem för vattenmyndigheterna.

Efter det att ett förslag till åtgärdsprogram upprättats inträder formellt en samrådsperiod på sex månader. Mycket kan vinnas på att alla aktörer är med i diskussionerna på ett så tidigt stadium som möjligt, gärna redan när förslaget utarbetas. Samverkan mellan olika parter är en förutsättning för att den nya vattenförvaltningen ska fungera. Läs mer i Handbok 2006:1 Samverkan om vattenförvaltning.

Verksamhetsutövare behöver förstå den logiska följderna och sambanden i vattenförvaltningscykeln och därmed också veta när de kan delta i processen. Naturvårdsverkets hemsida ger en beskrivning av vattenförvaltningsprocessen och den sexåriga planeringscykeln. Där står också mer om samverkan och samråd (www.naturvardsverket.se).



5.1 Organisation av arbetet i vattenråd

När ett förslag till åtgärdsprogram ska tas fram bör berörda myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare och intresseorganisationer bjudas in att delta i arbetet i ett tidigt skede av processen. Här kan vattenråden som skapats för att tillvarata samhällets intressen inom det aktuella distriktet spela en viktig roll.

Organisatoriskt kan arbetet läggas upp i t.ex. styrgrupp, arbetsgrupp och referensgrupp. Erfarenheter kan hämtas från de kommuner eller regioner som redan arbetat målrelaterat eller med andra former av styrdokument, planer och program för åtgärder. Ett aktivt deltagande i arbetet från berörda myndigheter och organisationer skapar möjligheter för tidigt utbyte av kunskap, erfarenheter och idéer. Gemensamt arbete är en grogrund för ömsesidig kunskapsuppbyggnad som kan leda till acceptans för åtgärdsbehov och åtgärder.

Förutsättningarna för att åtgärderna verkligen genomförs ökar om de som har rådighet över eller berörs av dem deltar i arbetet. Att få till ett aktivt delta-

gande i arbetet från olika intressenter fyller därmed flera syften och kan också ses som en tidig del i den formaliserade processen för samråd (5 kap. 4 § MB).

Om det inte finns vattenråd kan andra former för samarbete skapas. Det kan t.ex. göras genom att intressenterna själva tar kontakt med vattenmyndigheten för att diskutera de möjligheter som står till buds eller skapa nya. En länk till det material som tagits fram av Västerhavets och Södra Östersjöns vattendistrikt angående bildandet av vattenråd och om vattenrådets arbete finns på vattenmyndigheternas hemsida, www.vattenmyndigheterna.se.

5.2 Samverkan

Det är viktigt att samverka med verksamhetsutövare och intressenter förekommer kontinuerligt genom hela vattenförvaltningsprocessen och den samtida miljöbedömningsprocessen. Åtgärdsprogrammet kan lämpligen fungera som ett underlag för samordningen mellan myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och allmänheten.

Vattenråden kan vara naturliga forum för att diskutera vilka åtgärder som är nödvändiga och rimliga. Det är viktigt att de som har rådighet över olika åtgärder deltar i arbetet.

Mycket kunskap om vattensituationen finns samlad hos t.ex. verksamhetsutövare, och den bör tas till vara. Myndigheter har sedan lång tid tillbaka ställt krav på undersökningar inom olika branschområden. Sådan kunskap behöver ställas samman för att underlätta för miljödomstol och remissinstanser att få rätt bild av konsekvenserna av förändringar eller omprövningar av verksamheter.

Kommunerna har en framträdande roll vid planeringen av mark- och vattenanvändningen. Det är därför viktigt att ha ett nära samarbete med dem när åtgärdsprogrammen utarbetas. Den information om vattenförekomsternas status, påverkan etc. som tas fram bör kunna användas som underlag i kommunernas planering om den anpassas för uppgiften.

I en översiktsplan kan status för yt- och grundvattenförekomster i kommunen redovisas, och kommunen kan välja att ange exempelvis riktlinjer med hänsyn till vattnets skyddsvärde eller känslighet. Dessa riktlinjer får sedan betydelse som beslutsunderlag i handläggning av ärenden eller i detaljplanläggning. Kommunerna kan också i översiktsplanen peka ut ekologiskt särskilt känsliga områden, enligt 3 kap. 3 § MB. Här finns alltså en möjlighet att införliva ambitionerna i åtgärdsprogrammen i översiktsplaneringen för att god kvalitet på vattnet ska kunna uppnås.

5.3 Samråd

De som berörs av ett åtgärdsprogram ska beredas tillfälle att under minst sex månader lämna synpunkter på förslaget (6 kap. 7 § första stycket VFF). Hur samrådet ska organiseras kan respektive myndighet eller kommun själv bestämma. Synpunkterna som kommer in ska redovisas i en sammanställning (5 kap. 4 § fjärde stycket MB). Av sammanställningen ska också framgå hur synpunkter och förslag till ändringar i åtgärdsprogrammet beaktats. Förslaget ska under denna tid finnas tillgängligt hos vattenmyndigheten, liksom hos samtliga länsstyrelser och kommuner inom det område som programmet omfattar (6 kap. 7 § tredje stycket VFF).

5.4 Programmets påverkan på andra sektorer

Åtgärdsprogrammet för ett vattendistrikt kommer att påverka andra sektorsplanering och verksamheter. Det gäller t.ex. regional planering, kustzonsplanering, skogsbruksplaner, infrastrukturplanering, kommunala VA-planer, avfallsplaner, riskplanering. Ett behov av samråd och samverkan kan därför förutses när såväl åtgärdsprogrammet utarbetas som under arbetet med sektorsplaner. Ett sådant exempel är infrastruktursplaner.

En indelning av vattenförvaltningen efter vattendistrikt kan medföra viss risk för intressekonflikter med andra politiska och administrativa avgränsningar.

Ett åtgärdsprogram kan också komma att påverka andra värden som t.ex. kulturmiljövärden. Vissa åtgärder som ger positiva effekter på vattenmiljön kan vara negativa för andra värden som t.ex. kvarnanläggningar som utgör vandringshinder för faunan. Ett annat exempel är att landskapets historiska dimension kan påverkas av anläggning av våtmarker eller dammar för rening av ytvatten.

I 6 kap. 12 § andra stycket punkterna 6 och 7 MB anges att den MKB av åtgärdsprogrammet som ska göras ska beskriva forn- och kulturlämningar och annat kulturarv och vilka åtgärder som ska vidtas för att motverka negativ påverkan på dem och miljön i övrigt.

Miljöbedömningen bör påbörjas samtidigt med analysen av åtgärdernas kostnadseffektivitet och göras i ett sådant skede att den kan tas med när åtgärdsprogrammet utformas. Resultaten från konsekvensanalysen kan användas tidigt för att justera de först föreslagna åtgärdsprogrammen. Om möjligt bör sådana justeringar göras före det formella samrådet och helst i flera omgångar, så att det slutliga förslaget till åtgärdsprogram är väl förankrat och genomförbart.

6 Miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är en skriftlig redogörelse där bl.a. den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra ska identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas. Detta framgår av 6 kap. MB och förordningen om MKB. Redogörelsen är avsedd att utgöra beslutsunderlag i ärendet om den planerade åtgärden eller programmet (motsvarande dokument för bedömning av miljökonsekvenserna av verksamheter och åtgärder /projekt/ kallas också miljökonsekvensbeskrivning).

Miljöbedömning är en övergripande process som innehåller vissa obligatoriska moment, bl.a. avgränsning och samråd om avgränsning av MKB, utarbetande av MKB, och samråd om MKB. Den ska genomföras av en myndighet eller kommunen som upprättar eller ändrar vissa planer eller program. Skyldigheten att genomföra en sådan miljöbedömning framgår av 6 kap. MB och förordningen om MKB (motsvarande process för verksamheter och åtgärder (projekt) kallas miljökonsekvensbedömning).

6.1 Miljöbedömningsprocedur i förhållande till konsekvensanalys enligt VFF

En viktig del i åtgärdsprogrammen är konsekvensanalysen. Den omfattar dels åtgärdernas kostnadseffektivitet dels konsekvenserna av hela åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet ska miljöbedömas enligt 6 kap. 11-18 och 22 §§ MB. En konsekvensanalys krävs också enligt 5 kap. 6 § tredje stycket MB. I 3 kap. 1 § VFF hänvisas också till direktivets bilaga III. Enligt den ska bedömningar göras av den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder som ska ingå i åtgärdsprogrammet (läs mer i kapitel 10). De olika kraven är delvis överlappande.

Det finns likheter mellan en miljöbedömning av ett åtgärdsprogram och den konsekvensanalys som miljöbalken kräver. Konsekvensanalysen är förutom miljöaspekter inriktad på samhällsekonomi och konsekvenser för verksamhetsutövare, något som miljöbedömningen inte omfattar. I miljöbedömningen finns dessutom krav på proceduren, på beslutsunderlagets utformning, på samrådet och på beslutet.

Enligt EG:s direktiv 2001/42/EG den 27 juni om bedömning av vissa planers miljöpåverkan är det viktigt att miljöaspekter integreras i ett tidigt skede av planeringen. Detta förväntas bl.a. leda till att mer hushållande alternativ utvecklas. Miljöbedömningen samordnas med urvalet av åtgärder och den ekonomiska konsekvensanalysen av dem.

Miljöbedömningen har en bredare definition av miljö än en konsekvensanalys. Det gör det möjligt att redan i urvalet av åtgärder bedöma hur programmet kan inverka på andra miljöintressen än det intresse som programmet syftar till att skydda. De åtgärder som ska vidtas för att uppfylla miljökvalitetsnormerna kan ha olika karaktär, bl.a. beroende på vilka faktorer som påverkar den vattenmiljö som skyddas av en norm och hur normen är utformad. Det kan finnas situationer då olika åtgärder eller miljökvalitetsnormer som syftar till att förbättra vattenstatus kan motverka varandra eller påverka andra miljömål.

En miljöbedömningsprocess kan hjälpa till att sätta in åtgärdsprogrammet i ett större sammanhang, hur olika åtgärder kan påverka samhället och omgivningen i olika tidsperspektiv. En integrerad miljöbedömning har också bättre förutsättningar än konsekvensanalysen att hantera avvägningar mellan olika åtgärder och miljömål.

7 Åtgärdsprogrammets innehåll

Detta kapitel beskriver vad åtgärdsprogrammet för vattendistriktet ska innehålla utifrån de krav som ställs genom MB, VFF och från EG-kommissionen.

Tabell 3: Vad ska anges i ett åtgärdsprogram?

- De miljö kvalitetsnormer som ska uppfyllas (5 kap. 6 § MB).
- De konsekvensanalyserade och kostnadseffektiva åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta.
- Åtgärdsprogrammet ska specifikt ange de kommuner och myndigheter som behöver vidta åtgärderna och när de behöver vara genomförda (5 kap. 6 § MB).
- De uppgifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, bl.a. det geografiska område som berörs av ett överskridande och de källor som orsakar överskridandet (5 kap. 4 och 6 §§ MB).
- De uppgifter som behövs enligt 6 kap. 5 § VFF.
- Analys av åtgärdsprogrammets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

Dessutom behövs :

- En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av åtgärdsprogrammet enligt 6 kap. MB.
- Samråd och sammanfattning av synpunkter från samrådet. Bör sammanlänkas med den särskilda sammanställning som krävs enligt 6 kap. 16 § MB (se kap. 10 i Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program)
- Uppgifter om hur synpunkterna har beaktats i förslaget efter samrådet enligt 5 kap. 4 § MB.
- Plan för uppföljningen enligt 6 kap. MB.

Enligt 5 kap. 6 § MB får ett åtgärdsprogram omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheterna att uppfylla föreskrivna miljö kvalitetsnormer.

Åtgärdsprogrammet ska redovisa de miljö kvalitetsnormer som ska uppfyllas, ange vilka myndigheter och kommuner som ska svara för att åtgärderna vidtas och tidsgräns för de olika åtgärderna.

Det ska också framgå vilka källor som bidrar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids och den högsta totala påverkan som kan accepteras eller den belastningsminskning som krävs för att klara normerna. Om det behövs får vattenmyndigheten fastställa delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet, för en sakfråga eller ett problem (6 kap. 3 § VFF), se 7.4. Detta inskränker dock inte skyldigheten att ange programmets innehåll och konsekvenser (6 kap. 5-6 §§ VFF). Det befriar inte heller från att genomföra miljöbedömning och upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. 11-18 §§ MB och förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar).

Ytterligare en viktig faktor är att ange det geografiska område som programmet gäller (i detta fall vattendistriktet). Ingenting hindrar att programmet omfattar ett vidare geografiskt område än det som omfattas av miljö kvalitetsnormerna. Det innebär att om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt

område (en eller en grupp av vattenförekomster, delavrinningsområde eller huvudavrinningsområde, kuststräcka etc.) inte kan klaras på grund av att områdets miljö påverkas av verksamheter utanför området, ska förslag till åtgärder ges också för hela det område där sådana störningar förekommer (5 kap. 4 § andra stycket MB).

Det är också viktigt att säkerställa att åtgärderna i programmet är sådana att berörda kommuner eller myndigheter har författningsenliga möjligheter att agera. De måste alltså ha "lagen i ryggen" när de utövar tillsyn, samråd och tillståndsprövning, ändrar villkor och genomdriver och genomför åtgärder. Det måste också gå att mäta effekten av åtgärderna.

Om åtgärdsprogrammet är allmänt hållet och lämnar stort tolkningsutrymme kan det bli svårt att genomdriva åtgärder och säkerställa miljökvalitetsnormerna med hjälp av de föreslagna åtgärderna.

7.1 Åtgärder och styrmedel enligt 6 kap. 5 § VFF

Vattenförvaltningsförordningen beskriver vad åtgärdsprogrammet ska innehålla. Enligt 6 kap. 5 § VFF, ska ett åtgärdsprogram bland annat innehålla;

- åtgärder för att skydda nuvarande och framtida dricksvattenförekomster,
- åtgärder för att vid behov åstadkomma omprövning av miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet,
- åtgärder för att upptäcka eller beivra brott mot bestämmelser till skydd för vatten,
- åtgärder mot diffusa utsläpp,
- åtgärder för att förebygga eller begränsa att föroreningar indirekt tillförs grundvattnet,
- åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa åtgärder för vattenmiljön, särskilt åtgärder för att nå nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållande,
- föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder ska kunna genomföras,
- de grundläggande åtgärder som krävs enligt artikel 11.3 i RDV (läs avsnitt 7.2),
- vid behov kompletterande åtgärder enligt artikel 11.4 i RDV (läs avsnitt 7.3).

I artikel 6 i grundvattendirektivet preciseras att alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga tillförsel av farliga ämnen till grundvatten ska tas upp i åtgärdsprogrammet. Det finns också några bestämmelser om undantag.

7.2 Grundläggande åtgärder

De åtgärder som VFF kräver i ett åtgärdsprogram är av olika karaktär. Med en åtgärd avses här såväl att tillämpa som att vidareutveckla ett styrmedel, att genomföra en aktivitet eller vidta en fysisk åtgärd. Bland de grundläggande åtgärderna finns exempelvis krav på medlemsländerna att genomföra gemenslagslagstiftning för skydd av vatten, inklusive de åtgärder som krävs enligt ett antal EG-direktiv.

Naturvårdsverkets nuvarande bedömning är att det grundläggande kravet på vattenmyndigheterna i detta avseende är att de ska bidra till att gällande svensk lagstiftning på området tillämpas i praktiken. Det innebär till exempel att följa miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, regler om vattenverksamhet i 11 kap. MB, plan- och bygglagen (1987:10), eller bestämmelserna om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:66). De sistnämnda bestämmelserna utgör en tillämpning av det s.k. nitratdirektivet, som finns upptaget bland följande punkter.

Enligt 6 kap. 5 § VFF ska åtgärdsprogrammet innehålla de grundläggande åtgärder som tas upp inom följande EG-direktiv;

- Rådets direktiv (76/160/EEG) av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten/Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG.
- Rådets direktiv (79/409/EEG) av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.
- Rådets direktiv (80/778/EEG) av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten.
- Rådets direktiv (96/82/EG) av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.
- Rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.
- Rådets direktiv (86/278/EEG) av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.
- Rådets direktiv (91/271/EEG) av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- Rådets direktiv (91/414/EEG) av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.
- Rådets direktiv (91/676/EEG) av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.
- Rådets direktiv (92/43/EEG) av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Rådets direktiv (96/61/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

I handbokens bilaga 2 listas de svenska författningar som införlivar dessa.

De grundläggande åtgärderna innebär ur ekonomisk synvinkel att medlemsstaterna ska sträva efter att uppnå kostnadstäckning för vattentjänster. De kostnader som ska täckas utgörs av finansiella kostnader och miljö- och resurskostnader. Kostnaderna beräknas med utgångspunkt från den grundläggande ekonomiska analys som ska ligga till grund för beslut om åtgärder (se 6 kap. 5 § VFF samt artikel 11.3 i RDV). Läs mer om kostnadstäckning i Naturvårdsverkets handbok 2007:3 Kartläggning och analys av ytvatten kapitel 6.6.

RDV medger att strävan efter kostnadstäckning får avvägas med hänsyn till sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas.

RDV kräver dessutom en analys av i vilken grad principen om att förorenaren betalar uppfylls. Enligt bilaga 1 punkt 9 VFF ska förvaltningsplanen innehålla en rapport om de åtgärder som har vidtagits för att tillämpa principen om kostnadstäckning för vattenanvändning, (vattentjänster plus aktiviteter som har väsentlig påverkan på vattenstatus) enligt artikel 9 RDV. Det betyder att de styrmedel för kostnadstäckning för vattenanvändning som föreslås i åtgärdsprogrammet ska redovisas i förvaltningsplanen.

7.3 Kompletterande åtgärder

Alla åtgärder som krävs utöver de grundläggande för att säkerställa att miljö-kvalitetsnormerna nås kallas kompletterande åtgärder (RDV, bilaga VI del B). Sådana åtgärder kan bestå av

- Lagstiftning.
- Administrativa styrmedel.
- Ekonomiska eller fiskala styrmedel.
- Framförhandlade överenskommelser.
- Utsläppsreglering.
- Uppförandekodexar.
- Återskapande och återställande av våtmarksområden.
- Uttagsreglering.
- Åtgärder för hantering av efterfrågan, bla. främjande av anpassad jordbruksproduktion som t.ex. odling av grödor som kräver små vattenmängder inom områden som påverkas av torka.
- Effektivitets- och återanvändningsåtgärder, bla. främjande av vatten-effektiv teknik inom industrin och vattenbesparande bevattningsmetoder.
- Byggnadsprojekt.
- Projekt för återställande.
- Konstjord infiltration av akviferer.
- Utbildningsprojekt.
- Forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt.
- Andra relevanta åtgärder.

Det finns tydliga kopplingar mellan åtgärdsprogrammet och olika sektorer som t.ex. skogen och skogsbruket. Bl.a. inom denna sektor arbetar man med att återställa våtmarker, om än i liten skala. Fortsatt återställning av våtmarker kan bidra till att minska läckaget av näringsämnen. Andra åtgärder kan vara utbildning och stöd till förbättringsåtgärder för att säkerställa miljökvalitetsnormer. Byte av vägtrummor som utgör vandringshinder är ett exempel på sådana förbättringar. Bilaga 1 i denna handbok ger exempel på hur man kan sammanställa och kategorisera grundläggande respektive kompletterande åtgärder i en checklista.

7.4 Delåtgärdsprogram

Vid behov kan vattenmyndigheterna upprätta delåtgärdsprogram (6 kap. 3 § VFF). Det kan ses som en administrativ lösning för att underlätta hanteringen av åtgärdsarbetet.

Ett delåtgärdsprogram kan upprättas för att behandla en särskild sektor (t.ex. energi, jordbruk), en särskild fråga (t.ex. utsläpp av vissa farliga ämnen) eller en viss vattentyp, dvs. en grupp vattenförekomster med samma eller likartade referensförhållanden av morfologisk och vattenkemisk karaktär. En annan utgångspunkt för ett delåtgärdsprogram kan vara den geografiska skala som bäst lämpar sig för samverkans- och samrådsprocesserna och som representerar vattnets naturliga väg genom landskapet. Det kan t.ex. röra sig om ett huvudavrinningsområde eller en del därav.

Delåtgärdsprogram kan också avse skyddade områden eller restaurering av extra skyddsvärda vattendrag. Ett delåtgärdsprogram skulle t.ex. kunna omfatta specifika åtgärder för skogsbruket (anläggning av kantzoner, skyddsdikning eller skyddsrensning) eller åtgärder inom arbetet med miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker (anläggning av kantzoner i vattendrag, bevarande av våtmarker i grundare vattenområden).

Delåtgärdsprogram kan behöva utarbetas för de svenska delarna av de avrinningsområden som är gemensamma med Norge och Finland. Åtgärdsprogrammet för Torneälvens avrinningsdistrikt tas fram gemensamt mellan ländernas vattendistrikt men den svenska delen av avrinningsområdet beslutas av vattendelegationen i Bottenvikens vattendistrikt och den finska delen av Finlands regering.

Att delåtgärdsprogram upprättas begränsar inte möjligheten eller skyldigheten att gruppera vattenförekomster efter typ, ange sektorsvisa åtgärder eller göra andra kategoriseringar i ett åtgärdsprogram för hela distriktet.

7.5 Rapportering till Europeiska kommissionen

Införlivandet och genomförandet av RDV ska rapporteras till Europeiska kommissionen. Kommissionen kontrollerar att medlemsländerna möter direktivets krav och genomför den lagstiftning och de åtgärder som krävs för att nå god status i sina vatten och bibehåller hög kvalitet där den finns.

Kommissionen och medlemsstaterna tar gemensamt fram underlag för rapporteringen. För Sverige deltar Naturvårdsverket (ytvatten) och SGU (grundvatten) i olika arbetsgrupper under kommissionen för att tillsammans med andra medlemsländer komma överens om vilken information som behövs för att ge en gemensam bild. Kommissionen har tagit fram en preliminär mall ”2010 Reporting sheets for River Basin Management Planning (RBMP)” som specificerar den information som ska samlas in för åtgärdsprogram. Rapportbladen finns i bilaga 3. Informationen ska ställas samman i åtgärdsprogrammet och rapporteras år 2010 i förvaltningsplanen.

Kommissionens krav på rapportering bygger på att allt som gäller vattenförvaltning och som ska rapporteras lagras och förs över med hjälp av den kombinerade databasen och rapporteringsportalen WISE (Water Information Systems for Europe). Det betyder att kartläggning och analys, normsättning, övervakning och förvaltningsplan ska rapporteras på liknande sätt och kopplas ihop. De vattenförekomster som har betydande påverkan eller riskerar försämrade status identifieras och de åtgärder som krävs för att normerna ska klaras beskrivs.

7.6 Beslutsdokumentet åtgärdsprogram

Det slutliga åtgärdsprogrammet för ett distrikt fastställs av vattendelegationen. Det ska innehålla alla de åtgärder som behövs för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna nås inom distriktet. Åtgärderna ska vara kostnadseffektiva, och dess konsekvenser ska vara analyserade. Det innebär att man redovisar miljökvalitetsnormer för de åtgärder som behövs för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna nås eller upprätthålls.

Beslut om normer finns med i åtgärdsprogrammet, direkt eller som bilaga. Där ska också finnas en konsekvensanalys av alla förslag till åtgärder (5 kap. 6 § tredje stycket MB) och en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med 6 kap. 12-13 §§ MB). I programmet ska beskrivas vem som ska utföra åtgärderna – myndighet eller kommun, och när åtgärderna behöver vara genomförda.

7.7 Hur ska ett åtgärdsprogram redovisas?

I NFS 2007:4 föreskrivs bland annat hur ett åtgärdsprogram ska redovisas. Av föreskrifterna framgår att åtgärdsprogrammet ska redovisas i pappersformat och finnas tillgängligt i digital form. Det ska finnas en karta som visar den geografiska utbredningen av det område som åtgärdsprogrammet omfattar. Kartorna ska ha skalan 1:250 000. Motsvarande uppgifter ska redovisas för grundvattenförekomster. MKB:n och den särskilda sammanställningen ska redovisas tillsammans med åtgärdsprogrammet.

7.8 Presentation av åtgärdsprogrammet

Det är viktigt att såväl remissversionen som det slutliga åtgärdsprogrammet presenteras på ett tydligt och begripligt sätt. Kartunderlag som visar behov av åtgärder, t.ex. insatser mot försurning eller restaurering av värdefulla vattendrag i ett avrinningsområde kan ge en god överblick inte minst när allmänheten ska beredas tillfälle att lämna synpunkter. En lättillgänglig presentation är också betydelsefull i olika planeringssammanhang.

Det kan också vara praktiskt att komplettera med andra underlag som förenklar planeringen av hur åtgärder ska genomföras, t.ex. uppgifter om pågående markanvändning (vattenverksamhet), stora punktkällor, huvudsakliga källor för kväve eller fosforläckage etc.

Kartor som redovisar åtgärdsprogrammets upplägg och struktur inom distriktet kan beskriva:

- Åtgärdsprogrammet som helhet med hjälp av lämpliga figurer för olika åtgärder och i vad mån det finns delåtgärdsprogram inom distriktet, t.ex. ett internationellt avrinningsområde.
- De vattenförekomster inom distriktet som åtgärdsprogram har upprättats för, (detta kan kommissionen komma att kräva) och vilken typ av påverkan det handlar om, t.ex. med hjälp av punkter i olika färger.
- Olika typer av åtgärder, utifrån t.ex. påverkan, markanvändning (antingen på samma kartunderlag eller var för sig).

Det slutgiltiga åtgärdsprogrammet kan komma att bestå av en beslutstext, en sammanfattning av åtgärder, som också redovisas i förvaltningsplanen, åtgärder som avser hela distriktet och åtgärder som specificeras för de olika huvudavrinningsområdena eller motsvarande för yt- och grundvatten.

7.9 Åtgärdsprogram för internationella distrikt och avrinningsområden

Särskilda delåtgärdsprogram kan behöva utarbetas för de svenska delarna av de avrinningsområden som är gemensamma med Norge och Finland. Åtgärdsprogrammet för Torneälvens avrinningsområde tas t.ex. fram gemensamt mellan vattendistriktet på ömse sidor om gränsen. För den svenska delen av avrinningsområdet beslutar vattendelegationen för Bottenviken och för den finska delen Finlands regering.

Oavsett om delåtgärdsprogram utarbetas eller inte är det angeläget att bedömningen av vattnets status och lämpliga åtgärder är samstämmig för ett gränsöverskridande avrinningsområde. Om man på ena sidan gränsen visar på måttlig status eller potential och på andra sidan redovisar höga skyddsvärden behövs ytterligare utredning för att förklara de olika bedömningarna. Det är även viktigt att uppdelningen i kategorier (t.ex. vattentyper, sektorer) eller kartläggningen är likformig.

7.10 Effekttuppföljning och historikhantering

Utöver kontinuerlig uppföljning genom kartläggning och analys i efterföljande vattenförvaltningscykler ska en interimrapport beskriva hur genomförandet av de åtgärder som beslutats i åtgärdsprogrammet fortlöper. En sådan interimrapport ska lämnas till kommissionen tre år efter det att åtgärdsprogrammet antagits.

En kvalitativ uppföljning av arbetet underlättas av att åtgärderna historikhanteras. Mycket av den första förvaltningscykelns karakterisering av vattnets tillstånd bygger på data med osäker kvalitet eller baseras på modellresultat. Ett stort antal åtgärder kommer därför att bestå av ytterligare undersökningar.

Vattenmyndigheten och berörda handläggare på länsstyrelser och kommuner kan lägga in information om planerade och genomförda åtgärder i VattenInformationsSystemSverige (VISS) med koppling till aktuella vattenförekomster och aktuell påverkan. Det gör det möjligt att använda systemet för effekttuppföljning.

I åtgärdsprogrammet kan det föras in krav på återrapportering till vattenmyndigheten av de åtgärder som genomförs av kommuner eller myndigheter. Dels vilka åtgärder som genomförs men även hur man avser mäta samt återrapportera effekten på genomförd åtgärd. Det ger möjlighet till uppföljning och kvalitetsgranskning (bilaga 1, punkt 7 VFF samt 5 § NFS 2007:4). Ju mer konkret åtgärder och ansvarsfördelning kan formuleras desto enklare blir det att följa upp dels att önskad effekt nås, dels att en kommun eller myndighet har genomfört ålagda åtgärder, såväl när det gäller insatsen för att nå miljökvalitetsnormerna som tidshållningen.

8 Åtgärder enligt vattenförvaltningen

Åtgärdsprogrammen kommer att innehålla ett spektrum av olika typer av åtgärder, såväl fysiska insatser som styrmedel. Fysiska åtgärder kan innebära att minska belastning, rena dagvatten, anlägga våtmarker eller öppna vandringsvägar för fisk, återskapa meandring, höjning av vattenstånd, restaurera havsvikar, genomföra biotopvård i rensade vattendrag eller efterbehandla förorenade områden.

Programmen kommer också att innehålla förslag till styrmedel såsom föreskrifter, författningsändringar, informationsinsatser, skatter, bidragssystem eller sanktionssystem. Det kan också handla om andra typer av åtgärder såsom omprövning av verksamhet (gamla vattendomar, vandringshinder), särskild hantering vid tillståndsprövning, anmälningsplikt för verksamheter, prioritering vid operativ tillsyn, utökad eller ändrad miljöövervakning. Åtgärderna i programmen kommer att ha olika geografisk omfattning beroende på vilken utbredning en betydande påverkan har.

8.1 Åtgärder på nationell nivå

Vissa åtgärder kan behöva beslutas på nationell nivå. Det kan röra sig om åtgärder som inte går att genomföra på grund av att möjligheterna med de befintliga styrmedlen är uttömda eller där påverkanskällan finns eller sträcker sig utanför distriktets gräns. Sådan påverkan är t.ex. långväga luftföroreningar eller förorening till havs.

Även om den minsta gemensamma avgränsade geografiska nämnaren är en vattenförekomst får inte hela avrinningsområdets perspektiv tappas bort. I Sverige är därför kopplingen till nationellt antagna strategier viktig. Det gäller t.ex. miljömålsstrategierna och samarbetet inom HELCOM med anledning av överenskommen Baltic Sea Action Plan (BSAP). Läs mer om BSAP nedan.

Andra skäl till att lyfta åtgärdsförslag till regeringen är att det behövs utökade bemyndiganden till statliga myndigheter för att se till att dessa har förutsättningar att vidta de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammen.

8.1.1 Aktionsplan för havsmiljön

För att minska övergödningen av havet har åtgärder föreslagits inom ramen för regeringsuppdraget Aktionsplan för havsmiljön (rapport 5563). Målet är att åtgärda de värsta avloppen först, reglera antalet fiskedagar och beskriva naturen under havsytan.

Naturvårdsverket och 16 andra myndigheter har tagit fram planen som nu håller på att genomföras. I planen föreslås även andra åtgärder för att minska övergödning och förorening och bevara de arter som finns i svenska hav.

8.1.2 Åtgärdsprogram – andra direktiv och internationella överenskommelser

Det finns många EG-direktiv och internationella överenskommelser som kan ha betydelse för arbetet med vattenförvaltning och prioritering av åtgärder. De kan innebära åtgärder till skydd mot förorening vid olyckor eller åtgärder för beredskap mot översvämningar.

När det gäller olyckors inverkan på vattenkvaliteten kan det vara lämpligt att se över de säkerhetsrapporter som hör till Sevesolagstiftningen (Rådets direktiv (96/82/EG) av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår). Den behandlar hantering av stora mängder farliga ämnen och åtgärder i samband därmed.

Ett ännu inte antaget dotterdirektiv till RDV handlar om att mäta vissa ämnen som är speciellt viktiga eftersom de har förekommit i prover i sediment, vatten eller biota. Dotterdirektivet handlar om prioriterade ämnen och prioriterade farliga ämnen (se rapport 5801 Övervakning av prioriterade miljöfarliga ämnen listade i Ramdirektivet för vatten).

Andra viktiga styrdokument som kan och bör kopplas samman med utarbetandet av åtgärder i åtgärdsprogram är EU:s fiskevattendirektiv (78/659/EEG), IBSFC:s (International Baltic Sea Fishery Commission) Salmon Action Plan och EU:s kommande ålförvaltningsplan (EC Regulation No 1100/2007, 18 september 2007), EU:s marina strategi och slutligen Baltic Sea Action Plan (BSAP). I det följande beskrivs några av dem.

8.1.3 Baltic Sea Action Plan (BSAP)

Helsingforskommissionen (HELCOM) har sedan två år tillbaka arbetat med att ta fram en aktionsplan för Östersjön (BSAP – Baltic Sea Action Plan). Den antogs på ett ministermöte i Krakow, Polen den 15 november 2007. Aktionsplanen innehåller åtgärder inom fyra prioriterade områden, nämligen övergödning, farliga ämnen, bevarande av biologisk mångfald och sjöfartens miljöproblem. Den sätter ramarna för ett långsiktigt arbete för att förbättra Östersjöns miljö och kräver insatser från såväl länder som kommuner. Tidsplanen i BSAP stämmer överens med förvaltningscykeln enligt VFF.

8.1.4 EU:s marina strategi

EU:s marina strategi består framför allt av ett förslag till ett marint direktiv. Direktivet ska skydda och bevara miljön i Europas hav och ska leda till ett gott miljötillstånd till år 2021. Det kompletterar RDV som enbart omfattar inlands- och kustvatten. Enligt direktivförslaget ska medlemsländerna själva formulera de mål och åtgärdsplaner som behövs för att förbättra havsmiljön. Detta ska ske i en process där länderna samordnar sig inom havsregioner. Östersjön är en sådan region. Dessa åtgärdsplaner ska enligt förslaget vara klara till år 2018.

Det övergripande målet för den marina strategin är att uppnå god havsmiljöstatus inom EU senast år 2021. Strukturen för arbetet liknar den för RDV. Resultaten av arbetet i vattendistriktet blir av allt att döma ett viktigt bidrag till arbetet med det marina direktivet då alla länder ska ta fram en strategi för havsmiljön.

8.2 Åtgärder på regional och lokal nivå

Regional planering som berör sötvatten, grundvatten, kust och vatten i övergångszon bör samordnas med vattenförvaltningen i allmänhet och åtgärdsprogrammen i synnerhet. Exempel på rapporter som kan ge vissa praktiska tips och idéer är de regionala miljö- och hushållningsprogrammen (RMHP) och Boverkets rapport ”Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering i Sveriges kustområden”.

När åtgärdsprogrammen utarbetas kan regionala planer för restaurering vara användbara för vattenmyndigheterna att ta med. Det kan t.ex. vara planer för restaurering som tas fram inom arbetet med miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag av berörda länsstyrelser och andra aktörer inom avrinningsområdet.

8.3 Klimatanpassade åtgärder

Klimatförändringarna kan ge uppvov till extrema flöden i vattendragen eller mer oväntade förändringar av temperatur, kemi och biologi. Detta kan hanteras i åtgärdsprogrammen genom en avvägning som kan göras mot planerad verksamhet samt förslag ges till åtgärder.

Klimatförändringar beskrivs inte uttryckligen i vare sig RDV eller VFF. Däremot behandlas klimatförändringar i ”Programme of Measures reporting sheets” som tagits fram gemensamt via kommissionens arbetsgrupper under samarbetet kring en gemensam strategi för att genomföra direktivet: Common Implementation Strategy (CIS). Sverige deltar där i en rad arbetsgrupper. Se bilaga 3 i handboken.

8.3.1 Oavsiktliga föroreningsincidenter

Med oavsiktliga föroreningsincidenter menas sådan förorening som inträffar i samband med extrema väderrelaterade händelser som t.ex. storm, översvämning, ras och skred. De kan både i ett akut skede och i efterförloppet leda till oavsiktlig förorening av miljön.

För att hindra eller minska konsekvenserna av sådana händelser ska åtgärder vidtas (2 kap. och 9 kap. 7 § MB kopplar till åtgärder av denna sort). Det kan handla om att förbättra planeringsunderlaget för att undvika byggande i översvämningssområden, t.ex. genom kartering av återkomsttider för dagens 100-årsflöden (det vattenflöde i en flod som uppnås eller överskrids i genomsnitt en gång per 100 år). Det är angeläget mot bakgrund av att översvämningar beräknas bli allt vanligare i hela landet.

Beredskapsplanering är ett exempel på förebyggande åtgärder för att hantera extrema flöden. Exempel på klimatanpassade åtgärder kan vara:

- Anpassning av vattendomar
- Våtmarker/översilningsområden/dagvattendammar
- Kompletta ritningar av bräddavlopp
- Uppdatering och förbättring av kommunala räddningsplaner beroende på ändrade lokala riskförhållanden.
- Information till allmänheten om t.ex. ökad risk för kontaminering av enskilda brunnar efter översvämningar.
- Kontinuerliga vattenkvalitetskontroller och riskinformation vid offentliga badplatser och populära vattendrag. (Kontroller och information bör införas för att minska spridning av mag-tarmbakterier, hudinfektioner och toxiska algbloomingar.)

Efter översvämningar uppstår ofta problem med ytvattenkvaliteten på grund av kontaminering med avloppsvatten, dagvatten och kemiskt giftiga produkter. I Sverige har flera pilotprojekt genomförts för samordnad beredskapsplanering och samordnade åtgärder, t.ex. i Ljusnan. Syftet med pilotprojektet i Ljusnan var att skapa en förebild för utveckling av beredskapsplanering för dammbrott i första hand för de stora kraftverksälvarna. Läs mer på Elforsks hemsida www.elforsk.se/rapporter.

8.3.2 Olyckors betydelse för vattenkvaliteten

En särskild typ av miljöpåverkan som ska hanteras i åtgärdsprogrammen är olyckor eller spill som leder till utsläpp som förorenar en vattenförekomst antingen för en tid eller i vissa fall för överskådlig framtid (artikel 11.1 i RDV).

Utsläpp i samband med olyckor kan utgöra ett av de viktigaste hoten mot vattenförekomster. Det gäller t.ex. utsläpp i samband med trafikolycka, där ämnen som kan förekomma inom vägtransportsystemet kan förorena en vattenförekomst. Erfarenhetsmässigt är bränsletankar som sprungit läck vid en trafikolycka den vanligast förekommande typen av utsläpp på och i närheten av vägar.

Vägverket har länge arbetat för att förebygga och begränsa följderna av olyckor och spill. Tillsynsmyndigheter och huvudmän för vattentäkter ställer tydliga krav på detta område både vid nybyggnad och för det befintliga vägnätet. Det är viktigt att sträva efter robusta och långsiktigt hållbara lösningar när man arbetar med åtgärder som syftar till att reducera risken för påverkan i samband med olyckor.

8.4 Åtgärder för grund- och ytvatten

I grundvattendirektivet finns en minimiförteckning över förorenande ämnen och deras indikatorer. Det gäller ämnen som kan utgöra hot mot grundvattnet och som medlemsstaterna ska överväga att införa tröskelvärden för. Därutöver kan det finnas andra ämnen som kan medverka till att god grundvattenstatus inte nås. Vattenmyndigheterna kan utifrån kännedom om pågående och tidigare verksamheter komma fram till ytterligare ämnen där tröskelvärden i en grundvattenförekomst (eller grupp av förekomster) behövs och ska fastställas. Vattenmyndighetens kännedom om sådana verksamheter härrör från resultaten av kartläggning och analys (3 kap. VFF).

Det bör observeras att även om redovisningen av åtgärdsprogrammet regleras i föreskrifter för yt- respektive grundvatten så är själva programmet en sammanhållen produkt som anger åtgärder för såväl yt- som grundvatten. I många fall kommer de valda åtgärderna också att vara gemensamma för yt- och grundvattenförekomsterna.

Det finns en rad åtgärder som kan vara gemensamma för yt- och grundvatten. Det kan t.ex. gälla nitrat från jordbruk. Alltför stora kvävegivor ger höga halter av nitrat i grundvatten och ett utflöde av kväve till ytvatten, antingen genom dränering eller genom utflöde av grundvatten. Dålig hantering av bekämpningsmedel inom jordbruket eller i samband med annan markskötsel kan ge halter i grundvattnet av sådana medel som överstiger gränsvärden. Bekämpningsmedel kan också tillföras ytvatten. Åtgärder mot sådana föroreningar kan vara fortsatt information inom jordbruket men också till parkförvaltningar etc.

Infiltrationslösningar för enskilda avlopp innebär påverkan på grundvattnet som kan vara godtagbar så länge den inte når brunnar, något som kan vara svårt att undvika i mer tätbebyggda områden. Det är alltså nödvändigt att väga in grundvatten/dricksvattenaspekten när åtgärdsprogram för förbättring av avlopp tas fram. Här kan mer studier och forskning behövas för att klarlägga effekterna på grundvatten av infiltration av avloppsvatten när det gäller bakterier, virus och parasiter, liksom kväve (nitrat) och andra ämnen, däribland läkemedelsrester.

Att öka kunskapen på detta område skulle kunna vara en nationell åtgärd. Det finns ännu endast ett fåtal analyser av läkemedelsrester i brunnsvatten, men fyra av sex analyser från bergborrade brunnar i omvandlingsområden (där fritidsboende omvandlas till permanentboende) uppvisar låga halter av läkemedelssubstanser, och detta borde undersökas mer. E-colibakterier som indikerar fekal påverkan och därmed vanligtvis påverkan av avloppsvatten är också mycket vanligt, särskilt i grävda brunnar (enligt muntlig uppgift från Lena Maxe, handläggare vid SGU, 080929).

Sanering av förorenade områden är en annan grupp av åtgärder med koppling till både yt- och grundvatten.

Större vattenuttag ur grundvattenförekomster, t.ex. för kommunal vattenförsörjning, kan innebära att utflödet i källor och diffust till kärr minskar. Utflödet till ytvattendrag kan också minska, men det rör sig gissningsvis mer

sällan om sådana kvantiteter att det har någon betydelse. Det kan dock finnas en grund för konflikt om åtgärder för att säkerställa tillräcklig vattenföring i ett vattendrag skulle innebära att grundvattenuttaget måste upphöra. Här måste dock vattenförsörjningsintresset få väga tyngre.

8.5 Kommunernas roll

RDV ställer krav på att planering och användning av vatten görs utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Kommuner har enligt plan- och bygglagen (PBL) ansvar för planering och användning av mark och vatten i kommunen. Som instrument finns detaljplaner, översiktsplaner, områdesbestämmelser etc. där avvägningar ska göras mellan olika intressen och mellan dessa och en hållbar användning av mark och vatten. Om det inte räcker med kommunal planering för att miljökvalitetsnormer ska klaras, måste vattenförvaltningens krav vara överordnade (Ur Klart som vatten, SOU 2002:105). VFF ställer krav på att underlag och analyser ska tillhandahållas samlat och i likartat format. Därmed kommer informationen därifrån att i större utsträckning kunna användas som underlag för ändringar i kommunala och regionala styrdokument.

Kommunerna berörs av VFF och åtgärdsprogram på flera sätt;

- som ansvariga för planering av mark- och vattenanvändningen enligt plan- och bygglagen,
- som tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken, och
- som ansvariga för vattenförsörjning och avloppsvattenrening (VA-verksamheten) enligt VA-lagen.

Kommunerna ska iaktta miljökvalitetsnormer vid planering och planläggning. De ska också inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett beslutat åtgärdsprogram. I förslaget till dessa bestämmelser (prop. 2003/04:2, s. 15) anförde regeringen att avsikten var att betona åtgärdsprogrammets betydelse för uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna. Kommunernas ansvar i dessa avseenden finns i 5 kap. 5 och 8 §§ MB.

Exempel på åtgärder inom kommunernas ansvarsområden är att se över fysisk planering i bebyggelsen med särskild hänsyn till osäkerhet, nivåer och flöden. Kommunerna kan också besluta om åtgärder i VA-system, dagvatten-system och bebyggelse och förnya sina översiktsplaner med hänsyn till miljökvalitetsnormerna för vatten av olika slag. Viktiga delar i arbetet är en aktiv vattenförsörjningsplanering och att inrätta vattenskyddsområden.

Det är angeläget att kommuner får möjlighet att bli delaktiga tidigt i processen med att ta fram åtgärdsprogram och att de samtidigt själva ser över sina verktyg i form av vattenrelaterade styrdokument såsom detaljplan, översiktsplan eller områdesbestämmelser, liksom att de planerar sin operativa tillsyn.

8.6 Vad kan kommuner göra i åtgärdsarbetet?

Följande förteckning av vad kommuner kan göra i åtgärdsarbetet är inte uttömmande utan ska ses som exempel. Den är hämtad ur betänkandet Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60).

- Se över fysisk planering i bebyggelse med beaktande av osäkerhet i dataunderlag, vattennivåer och flöden.
- Utredda behov av åtgärder för befintliga VA-system, dagvattensystem, enskilda avlopp och bebyggelse.
- Regelbundet uppdatera och förnya översiktsplaner.
- Söka stöd (t.ex. vägledning eller finansiellt stöd) från expertmyndigheterna.
- Samla befintlig information – delta i utarbetandet av statusklassning, påverkansanalys och i framtagandet av åtgärdsprogram, påpeka behov av planeringsunderlag till länsstyrelsen.
- Ha en löpande dialog och samverkan både inom kommunens olika områden och över kommungränserna.
- Genomföra vattenförsörjningsplanering.
- Inrätta vattenskyddsområden.
- Initiera omprövning av vattendomar.

9 Process för att utarbeta åtgärdsprogram

Vattenmyndigheterna ska upprätta och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet. Det ska innehålla de fysiska åtgärder och styrmedel som krävs inom distriktets avrinningsområden, där vattenförekomsten är den minsta förekommande administrativa enheten. Det finns också möjlighet att upprätta delåtgärdsprogram, men det blir förmodligen inte aktuellt under den första förvaltningscykeln. Hur utarbetandet kan gå till beskrivs i det följande. Läs mer om delåtgärdsprogram i avsnitt 7.4.

Åtgärdsprogram upprättas för de vatten som:

1. ska uppnå god ekologisk status och god kemisk status till 2015,
2. ska uppnå god ekologisk potential och god kemisk status till 2015,
3. ska uppnå ett alternativt, mindre strängt kvalitetskrav, och
4. riskerar att få en försämrad status.

9.1 Underlag

Kartläggningen och analysen är ett viktigt underlag i processen för att utarbeta åtgärdsprogram. De yt- och grundvattenförekomster som är i riskzonen för att inte nå målet god status till 2015 blir automatiskt föremål för vidare utredning. Resultatet av kartläggningen ger ett underlag för hur miljö kvalitetsnormerna ska fastställas. Miljö kvalitetsnormerna bygger i huvudsak på bedömningsgrunder för kvalitetsfaktorer och en konsekvensanalys (se även Handbok 2007:4, stycke 2.2 sid 15 samt vägledning Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen – Mindre stränga kvalitetskrav och tidsfrister samt statusförsämring).

Kortfattat kan förfarandet beskrivas som att vattenmyndigheterna utgår ifrån karakteriseringen av respektive vattenförekomst och utreder möjliga åtgärder för att nå kvalitetskraven. Redan utfört eller pågående miljöarbete med koppling till en eller flera vattenförekomster ska inkorporeras i åtgärdsprogrammet (t.ex. miljöarbete inom vattenvårdsförbunden eller via egenkontrollprogram).

Om en vattenförekomst bedöms uppnå god status till 2015 utan andra än redan planerade och påbörjade åtgärder är det tillräckligt att detta förklaras i förvaltningsplanen.

Konsekvenserna av att genomföra de fysiska åtgärder som krävs för att uppnå god status eller potential och undvika statusförsämringar analyseras. Status- eller potentialförsämringar är i stort sett bara tillåtna i samband med vissa typer av nya verksamheter efter föreskriven prövning. Däremot finns det utrymme för att medge mindre stränga kvalitetskrav eller tidsfrister med utgångspunkt från utfallet av konsekvensanalysen.

Utgångspunkten är att alla fysiska åtgärder som är samhällsekonomiskt rimliga ska genomföras, i första hand till 2015 men senast till 2027. Möjligheterna till åtgärder blir styrande för vilken miljökvalitetsnorm som vattendelegationerna fastställer i de fall vattenförekomster är föremål för undantag eller kraftigt modifierade vatten.

De vatten som redan har god eller hög status ska bibehålla den och kan därför också behöva åtgärder. I Handbok 2007:3, sid. 55, beskrivs åtta typer av miljöproblem (försurning, övergödning, miljögifter, främmande arter, vattenuttag, etc.). Dessa problem har formulerats främst med avseende på påverkan på ytvattenförekomster.

Försurning, miljögifter och för stora vattenuttag kan också leda till problem för grundvatten. För grundvatten finns också en delvis likartad problembild vad avser övergödning genom tillförsel av nitrat främst från jordbruk och enskilda avlopp.

Andra problemområden för grundvatten är minskning av marklagrens naturliga skydd, infiltrationskapacitet och installationer under mark. Vid en kvantifiering av påverkan enligt DPSIR-modellen (Driving forces, Pressures, State, Impact, Response) är just drivkraften bakom en typ av påverkan viktig att observera. Den ger ett underlag för analys av vilka åtgärder som kan behövas. DPSIR-modellen är brett använd och har en koppling till ekonomiska samhällssektorer som transporter, energianvändning och markanvändning.

När påverkan ska kvantifieras kan miljöproblemen härledas till källorna (läs Handbok 2007:3 sid 46, 5.3 och figur 5.1 samt sid 48, 5.5). I databasen VattenInformationSystemSverige (VISS) kan vattenmyndigheterna föra in information om vilka källor som ger störst miljöpåverkan och knyta dem till lämpliga åtgärder.

Åtgärder som redan är i gång när programmet ska upprättas kan beskrivas och ingå i åtgärdsprogrammet för distriktet. Det går också att hänvisa till åtgärder som genomförs på nationell nivå, t.ex. för kust och hav, om de inverkar positivt på kvaliteten i distriktets vattenförekomster.

9.2 Bristanalys

Vattenförvaltningscykeln är en process som innefattar att återkommande beskriva t.ex. omfattning och kvalitet på bedömningsunderlag. Processen bygger på att resultaten av karakteriseringen ska kunna justeras, bl.a. med hänsyn till underlagets kvalitet. Konsekvenserna av de föreslagna åtgärder som behövs för att säkerställa god status eller förbättra status, ska analyseras. Kvalitetskraven beslutas av vattendelegationerna.

I den första förvaltningscykeln kommer problem i processen att identifieras. Det kan handla om luckor i dataunderlaget eller brist på samlad information om olika typer av påverkan. En form av åtgärd kan då bli att samla mer information, utveckla datamodeller och databaser eller bedriva miljöövervakning för att kunna göra säkrare analyser och se till att åtgärderna ger önskad effekt.

Bedömningen av om pågående åtgärder räcker för att uppnå miljökvalitetsnormerna görs genom att tillståndet följs upp med regelbunden miljöövervakning (läs mer i Naturvårdsverkets Handbok 2008:2 Övervakning av ytvatten) och genom analys av status och påverkan (läs mer i Handbok 2007:4).

Pågående och avslutat vattenarbete kan tas till vara när åtgärdsprogrammen ska genomföras, t.ex. företagens mättningsprogram och arbete inom vattenvårdsförbunden som tillgodoses efter att analys av status utförts. Det går att använda som underlag för åtgärdsprogram. Verksamhetsutövares egenkontroll och miljömålsarbete är andra exempel på pågående åtgärder som kan användas som underlag vid utarbetandet av åtgärdsprogram.

9.3 Förslag till steg i programprocessen

I följande punktlista finns förslag till hur processen med att ta fram ett åtgärdsprogram kan se ut. Processtegen gäller för vattenmyndigheterna. De kan i sin tur delegera arbete till beredningssekretariaten vid länsstyrelserna.

Utgångspunkten för ett åtgärdsprogram är främst resultatet av påverkans- och riskanalysen som pekar ut de vatten som har betydande påverkan, dvs. vatten i riskzon och det kvalitetskrav som gäller för respektive vattenförekomst. Vattenmyndigheterna gör en första avvägning av möjliga åtgärder i förhållande till den riskanalys som myndigheten gjort i samarbete med den sakkunskap som behövs för att göra avvägningen.

Det är av stor vikt att hela bredden av länsstyrelsernas kompetens utnyttjas på ett tidigt stadium i arbetet med att ta fram åtgärdsprogram. Programmen kan påverka en stor del av länsstyrelsernas verksamhet, bl.a. hantering av planfrågor, tillstånd, anmälningar, tillsyn, kulturmiljöfrågor, terrester naturvård och landsbygdsutveckling. Den process som föreslås i punktlistan bör anpassas till miljöbedömningens process som anges i reglerna i 6 kap. 11-18 §§ MB och 4-8 §§, MKB-förordningen.

- Identifiera och ställ samman i en bruttolista alla möjliga åtgärder för att nå kvalitetskraven i de vattenförekomster eller vattenområden (delavrinningsområde eller huvudavrinningsområde) som har bedömts vara i riskzonen. I detta tidiga skede är det också lämpligt att genomföra den behovsbedömning som avgör om en miljöbedömning måste göras (MKB-förordningen, 4-6 §§). En särskild sammanställning över de avvägningar som görs under processens gång kan lämpligen påbörjas redan här (6 kap. 16 § MB).
- Bedöm de potentiellt möjliga åtgärderna med hänsyn till om de är samhällsekonomiskt rimliga eller ej.
- För kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten ska tidigare steg i arbetsprocessen ha inneburit en utsortering av åtgärder som inte är rimliga att genomföra på grund av att de har en betydande negativ påverkan på den samhällsnyttiga verksamhet som bedrivs. Dessutom ska återstående möjliga vattenförekomstspecifika fysiska åtgärder (se begreppslistan i kapitel 14) ha använts för att bedöma vilka åtgärder

som representerar åtminstone god ekologisk potential och om möjligt även övriga potentialklasser. Genom bedömningen av de potentiellt möjliga åtgärdernas samhällsekonomiska rimlighet avgörs om det är god ekologisk potential till 2015 som ska gälla som miljökvalitetsnorm, eller om det finns skäl för undantag i form av tidsfrist eller ett mindre strängt kvalitetskrav (måttlig, otillfredsställande eller dålig ekologisk potential). Läs mer i vägledning om Identifiering och förklarande av kraftigt modifierade och konstgjorda vatten enligt VFF.

- De fysiska åtgärder som bedöms vara samhällsekonomiskt rimliga fram till 2015 ska ingå i åtgärdsprogrammet. För att genomföra dem kan det också krävas förslag till åtgärder i form av styrmedel.
- Beskriv hur åtgärderna kan bidra till att uppfylla kvalitetskraven och gör en första bedömning av vilka åtgärder som kan anses lämpliga och realistiska för att uppnå dessa krav. Eventuella undantag ingår i konsekvensanalysen, där bedömningen av kostnader för åtgärder som är orimliga/oproportionerliga enligt undantagsbestämmelserna ska vägas in. Här ska ett samråd ske (enligt 6 kap. 13 § andra stycket MB) med de myndigheter och kommuner som berörs av programmet för att kunna göra en rimlig avgränsning av innehållet i MKB:n.
- Genomför en kostnadseffektivitetsanalys för de åtgärder som bedömts rimliga för att uppnå kvalitetskraven. En kostnadseffektivitetsanalys ska göras för alla fysiska åtgärder, både grundläggande och kompletterande. Resultatet blir en preliminär bedömning av den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder för att uppnå dessa krav (läs mer i kapitel 10).
- Jämför de positiva konsekvenserna för samhället av att genomföra åtgärderna med åtgärdernas kostnader i en sammanfattande analys som ger en bedömning av om det är samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra åtgärdsprogrammet (läs mer i kapitel 10).
- Analysera konsekvenserna av hela åtgärdsprogrammet för distriktet (föreslagen kombination av åtgärder och styrmedel) och presentera förslaget för vattendelegationen (6 kap. 6 § VFF). Färdigsställ förslag till MKB.
- Ge möjlighet till samråd enligt 6 kap. 7 § VFF i minst sex månader för det föreslagna åtgärdsprogrammet. Det är viktigt att se till att allmänheten får möjlighet att delta. Förslaget till MKB ska också ut för samråd.
- Presentera inkomna synpunkter på MKB:n och åtgärdsprogrammet och hur de har beaktats i ett separat dokument (särskild sammanställning enligt 5 kap. 4 § MB) efter samrådsprocessen. Förändringarna ska arbetas in i MKB:n och redovisas i den särskilda sammanställningen (6 kap. 16 § MB). Det föreslagna åtgärdsprogrammet kan i detta skede ha reviderats i förhållande till det ursprungliga förslaget.
- Bered och presentera åtgärdsprogrammet och MKB:n på ett tydligt sätt för vattendelegationen innan det fastställs. Slutligen ska åtgärdsprogrammet, MKB:n och den särskilda sammanställningen kungöras.

Att tänka på:

6 kap. 5 § VFF föreskriver via RDV ett stegvis genomförande av vattenförvaltningen, som kan genomsyra hela åtgärdsprocessen. Det betyder att en första ansats kan vara pragmatisk; se till att samla den information som redan finns på ett bra och likartat sätt för alla distrikt så att det går att utföra arbetet inom tidsramarna. Ambitionen är sedan att arbeta sig ner i hierarki och skalnivå. En viktig strategi är därför att först se till att det finns bra generellt åtgärdsarbete över distriktet.

9.4 Förslag till åtgärder

En prioriteringsgrund för åtgärdsprogrammen är att börja med de vattenförekomster som identifierats vara i riskzonen (läs mer om detta i Handbok 2007:3) i distriktet. Sammanställ alla pågående åtgärder i det aktuella området oavsett bakomliggande vattenrelaterade styrdokument (t.ex. inom arbetet med miljö kvalitetsmålen, kalkningsverksamhet, vattenverksamhet, VA-frågor, efterbehandling av förorenade områden). I detta skede är ett brett angreppssätt nödvändigt.

Det kan behövas åtgärder även i vatten med hög status för att bibehålla kvaliteten. Det kan här t.ex. handla om åtgärder för särskilt värdefulla vattendrag enligt delmål 2 inom miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. De pågående åtgärderna kan beröra en vattenförekomst, ett delavrinningsområde, ett huvudavrinningsområde, hela distriktet eller vara aktuella på det nationella planet. Uppmärksamma vilken tidsperiod de pågående åtgärderna gäller för. Det är viktigt att ha med de åtgärder som kan påverka status från det att de har påbörjats tills dess att de ger effekt före nästa förvaltningscykel. Sammanställ alla sådana åtgärder och se till att de går att koppla till vattenförekomsterna.

9.5 Behov av åtgärder för att nå miljö kvalitetsnormerna

När pågående åtgärder sammanställts, kan en översikt göras av vilka ytterligare åtgärder som skulle behövas för att nå de föreslagna kvalitetskraven. Därefter går det att identifiera vilka av åtgärderna som är grundläggande respektive kompletterande. Tänk på att alla åtgärder ska beaktas i konsekvensanalysen och att de grundläggande åtgärderna är minimikrav, dvs. de ska genomföras.

Samla alla förslag till åtgärder. Det kan vara bra att redan här skilja fysiska åtgärder och styrmedel åt. Nu bör det finnas tillräcklig information för att kunna gå vidare med att ta fram underlag för kostnadseffektivitetsanalysen av de föreslagna åtgärderna och en vidare konsekvensanalys av åtgärdsprogrammet (se kapitel 10) liksom underlag att använda i samrådsprocessen.

10 Konsekvensanalys

Åtgärdsprogrammets konsekvenser ska analyseras med hänsyn till såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av programmets åtgärder. Kostnader och nytta ska kvantifieras. En kostnadseffektiv kombination av åtgärder ska användas. I detta kapitel beskriver vi arbetet med att göra en konsekvensanalys, syftet med analysen och den juridiska bakgrunden. Vi börjar med den juridiska bakgrunden:

- 5 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken
”Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt”
- 6 kap. 6 § i VFF
”En sådan analys av åtgärdsprogrammets konsekvenser som avses i 5 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken skall innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna, varvid kostnader och nytta skall kvantifieras”
- 3 kap. 1 § VFF
”Varje vattenmyndighet skall se till att det för vattendistriktet görs ... 3. en ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i direktiv 2000/60/EG”

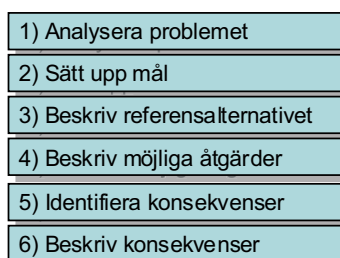
Utöver den samhällsekonomiska konsekvensanalysen och kostnads-effektivitetsanalysen krävs också en separat bedömning av åtgärdsprogrammets miljökonsekvenser i form av en miljöbedömning. Detta behandlas översiktligt i kapitel 6. Vägledning om miljöbedömning finns i Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program, och behandlas inte i denna handbok.

Syftet med konsekvensanalysen är att beskriva alla de samhällsekonomiska effekter som åtgärdsprogrammet innebär för samhället i stort och hur dessa påverkar enskilda intressen. I konsekvensanalysen bör även de åtgärder som krävs för att genomföra de fysiska åtgärder studeras (styrmedel), liksom åtgärdsprogrammets fördelningseffekter. Mer stöd och en utförligare genomgång av metoden för samhällsekonomisk konsekvensanalys finns i Naturvårdsverkets Handbok 2008:4 Samhällsekonomisk konsekvensanalys av miljöåtgärder, med särskild tillämpning på vattenmiljö.

Konsekvensanalysen bör påbörjas redan när arbetet med åtgärdsprogrammet inleds, och sedan löpa som en röd tråd genom hela åtgärdsarbetet. Tanken är att valet av åtgärder ska göras mot bakgrund av deras konsekvenser för miljön och samhället i övrigt. Konsekvensanalysen kan således inte göras först när åtgärdsprogrammet redan är beslutat. Kostnadseffektivitetsanalysen är en inledande del av konsekvensanalysen.

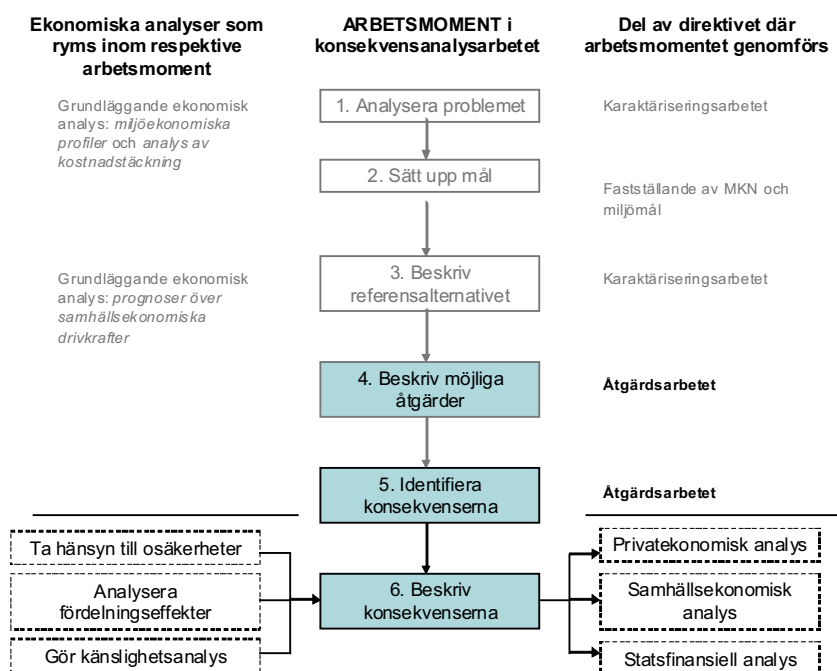
10.1 Introduktion till samhällsekonomisk konsekvensanalys

En konsekvensanalys är en stegvis process som syftar till att åskådliggöra och underlätta en beslutsprocess. Den är ett strukturerat sätt att redovisa de för- och nackdelar som en föreslagen åtgärd innebär för samhället som helhet och för olika sektorer och aktörer. Den allmänna metoden för samhällsekonomisk konsekvensanalys beskrivs i Naturvårdsverkets Handbok Konsekvensanalys steg för steg, och innehåller följande steg:



Figur 3. Stegen i samhällsekonomisk konsekvensanalys.

I det följande beskriver vi kortfattat hur man tillämpar denna metod i arbetet med åtgärdsprogram enligt VFF. En mer utförlig metodbeskrivning för samhällsekonomisk analys med exempel finns i Handbok 2008:4 Samhällsekonomisk konsekvensanalys av miljöåtgärder – Handbok med särskild tillämpning på vattenmiljö. Konsekvensanalysen inleds egentligen redan i kartläggnings- och analyskedet. I denna handbok lägger vi tonvikten vid steg 4 till 6 (se figur 4).



Figur 4. Stegen i samhällsekonomisk konsekvensanalys i vattenförvaltningsarbetet.

Steg 1 handlar om att analysera och beskriva det problem som man avser att lösa. Problemets inverkan på människor och miljö måste skildras tydligt. Syftet är att skapa förståelse för de åtgärder som behövs. I arbetet med vattenförvaltning görs detta arbete till stor del inom ramen för karaktäriseringen. En sammanfattning av denna redovisning bör ingå i konsekvensanalysen. Förenklat uttryckt är problemet i detta fall att vattenförekomsterna i distriktet inte uppfyller kraven enligt VFF.

I *steg 2* formuleras mål som innebär lösning på det identifierade problemet. Det betyder i detta fall det som ska uppnås för att uppfylla kvalitetskraven i VFF (fastställs som miljö kvalitetsnormer). Miljö kvalitetsnormerna ska redovisas i åtgärdsprogrammet och de föreslagna åtgärderna bedömas utifrån hur väl de leder till att normerna nås.

I *steg 3* beskrivs referensalternativet (nollalternativet), alltså den situation som uppstår om man inte gör något ytterligare för att lösa problemet. Alla konsekvenser som identifieras i de följande stegen bör värderas *jämförda med referensalternativet*. Det betyder att beskrivningen av nollalternativet är grundläggande för det fortsatta arbetet.

Observera att det inte är dagens situation som bör utgöra referensalternativ, utan en bedömning av hur situationen kommer att utvecklas inom den framtid som analysen avser. Också beskrivningen av referensalternativet görs i detta fall till stor del inom karaktäriseringsarbetet. Risk- och påverkansanalysen av vattenanvändningen är viktig för beskrivningen av referensalternativet. En sammanfattning av detta bör ingå i konsekvensanalysen.

Steg 4 handlar om att identifiera olika handlingsalternativ som finns tillgängliga för att nå målet. Det rör sig här om åtgärder för att uppfylla kvalitetskraven. Alla åtgärder som inte redan är påbörjade eller beslutade bör tas upp i ett eller flera åtgärdsalternativ. Både grundläggande och kompletterande åtgärder kan ingå.

Steg 5 handlar om att försöka identifiera konsekvenserna av varje handlingsalternativ, liksom de aktiviteter och aktörer som står för påverkan. Detta bör resultera i en lista med konsekvenser, sorterade efter olika aktiviteter och aktörer.

Med denna lista är man rustad att ge sig i kast med *steg 6*, som handlar om att beskriva konsekvenserna av de olika handlingsalternativen. Konsekvenserna beskrivs i samhällsekonomiska termer och helst i monetära enheter. Dessutom ska man beskriva hur olika grupper och verksamheter i samhället påverkas, dvs. konsekvenserna ska beskrivas både ur allmän och enskild synpunkt.

Om man uttrycker så många konsekvenser som möjligt monetärt blir det också lättare att jämföra konsekvenserna, eftersom de då mäts i samma enhet. Den samhällsekonomiska konsekvensanalysen skiljer sig på detta sätt från en miljökonsekvensbeskrivning. I den senare uttrycks inte effekterna i samhällsekonomiska termer.

I Handbok 2008:4 fördjupas det sjätte steget i analysen. Den innehåller en metodbeskrivning för hur man kan analysera de åtgärdsspecifika konsekvenserna med hjälp av kostnadseffektivitetsanalys och hur man kan värdera de åtgärdsneutrala konsekvenserna. Dessutom ges en introduktion till konsekvensanalys som beslutstöd och till grundläggande ekonomiska begrepp och värderingsmetoder. Se även Naturvårdsverket (2003) Handbok Konsekvensanalys steg för steg som beskriver stegen i en samhällsekonomisk konsekvensanalys.

Här ger vi i de följande avsnitten (10.2-10.6) en översikt av analysmetoden och en vägledning i hur man kan hantera resultatet av konsekvensanalysen av åtgärdsprogrammet (10.7-10.8).

10.2 Innan arbetet startar

10.2.1 Indelning av konsekvenser i två typer

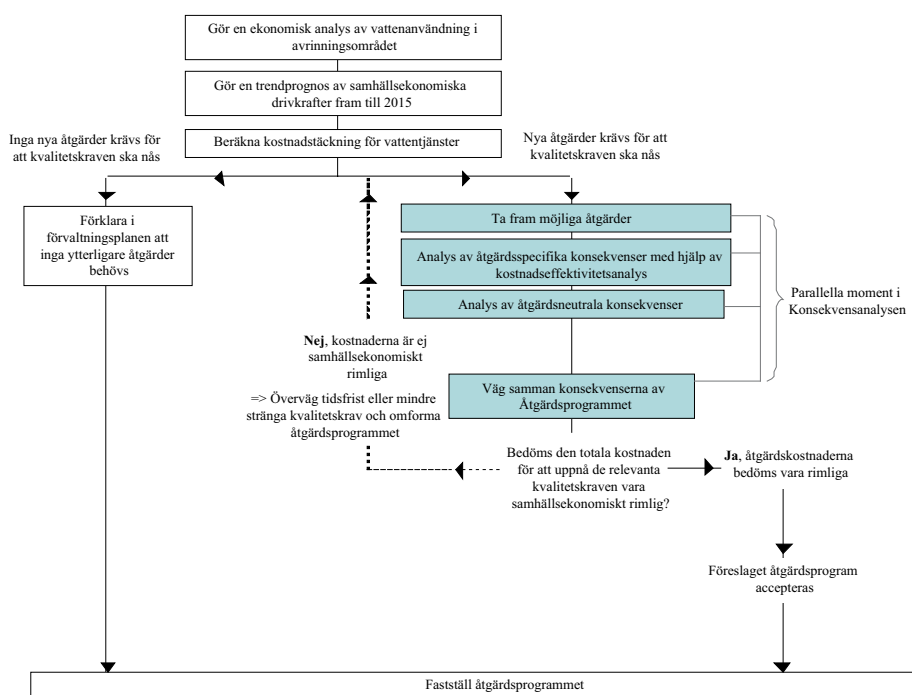
I analysen av åtgärdsprogrammets konsekvenser har vi valt att skilja mellan åtgärdsspecifika (konsekvenser av åtgärder för att uppnå kvalitetskraven) och åtgärdsneutrala konsekvenser (konsekvenser av att kvalitetskraven uppnås, oavsett vilken väg man väljer att komma dit). En sådan indelning är praktisk, eftersom den innebär att man separerar kostnadssidan och nyttosidan från varandra, och det underlättar det fortsatta arbetet. Se även Handbok 2008:4.

De åtgärdsspecifika konsekvenserna handlar till stor del om kostnader för åtgärderna och om att hitta den kombination av åtgärder som bidrar till att kvalitetskraven nås till lägsta kostnad. Det innebär att man bör göra en kostnadseffektivitetsanalys. De eventuella positiva konsekvenserna av en åtgärd, t.ex. att en våtmark för vattenrening också kan ge en fågellokal, ska inräknas i analysen som en negativ kostnad. Det är inte enbart den finansiella kostnaden för åtgärder (investerings- och driftskostnader) som ska räknas in, utan alla konsekvenser, t.ex. i form av miljöpåverkan och olycksrisker. Dessa konsekvenser bör värderas i samhällsekonomiska termer och ingå i totalkostnaden för åtgärden.

De åtgärdsneutrala konsekvenser som är förknippade med att kvalitetskravet uppnås, oavsett vilken åtgärd som används för att komma dit, handlar i första hand om nyttor. Det är den sammantagna nyttan av t.ex. en vattenkvalitetsförbättring som ska tas med i analysen och som värderas samhällsekonomiska termer. Exempel på sådana ”nyttor” är miljövärden, rekreationsvärden, ekonomiska produktionsvärden etc. Om ett kvalitetskrav även innebär negativa konsekvenser bör de värderas och tas med i analysen som en negativ nytta. I Handbok 2008:4 finns ett exempel på ett sådant fall.

10.2.2 Hur förhåller sig konsekvensanalysen till tidigare ekonomisk analys i vattenförvaltningsförordningen?

Arbetet med att beskriva kostnader och nytta med åtgärdsprogrammet bör ta vid där de tidigare stegen i vattenförvaltningsprocessen slutar. Konsekvensanalysen genomförs med utgångspunkt från kostnaderna för de åtgärder som tagits fram i den grundläggande ekonomiska analysen (se även Handbok 2007:3). Konsekvensanalysen inleds således redan i kartläggnings- och analysarbetet, där bl.a. problembilden beskrivs. De skuggade rutorna i Figur 3, behandlas i detta kapitel.



Figur 5. Processbeskrivning av arbetet med konsekvensanalys av åtgärdsprogram.

10.3 Analys av kostnader (åtgärdsspecifika konsekvenser)

Arbetet med att ta fram åtgärdsprogram utgår från målformuleringen, det vill säga de föreslagna kvalitetskraven. Med dessa som utgångspunkt innebär ett kostnadseffektivt åtgärdsprogram en sådan kombination av åtgärder att den önskade effekten uppnås till så låg kostnad som möjligt. Denna kombination av åtgärder hittar man med hjälp av kostnadseffektivitetsanalys. I det följande beskrivs översiktligt en sådan analys steg för steg. För mer detaljer hänvisas till Handbok 2008:4.

10.3.1 Skala för analysen

Rapporteringen av åtgärdsprogram ska göras på vattendistriktsnivå, men det kan ändå vara lämpligt att använda en annan geografisk upplösning för själva analysen av åtgärder, se Box 1.

Box 1 Skala för analysen

Kostnadseffektiviteten bör bedömas för det område som påverkas av åtgärden. Ibland kan det vara lämpligt att ta hänsyn till hela vattensystem och ibland endast till enskilda vattenförekomster. Skalan avgörs av vattenproblemens geografiska utbredning och intensitet, vilka som berörs och var de befinner sig. Det kan alltså handla om enskilda vattenförekomster, huvudavrinningsområden, hela vattendistriktet eller hela landet.

10.3.2 Ambitionsnivå

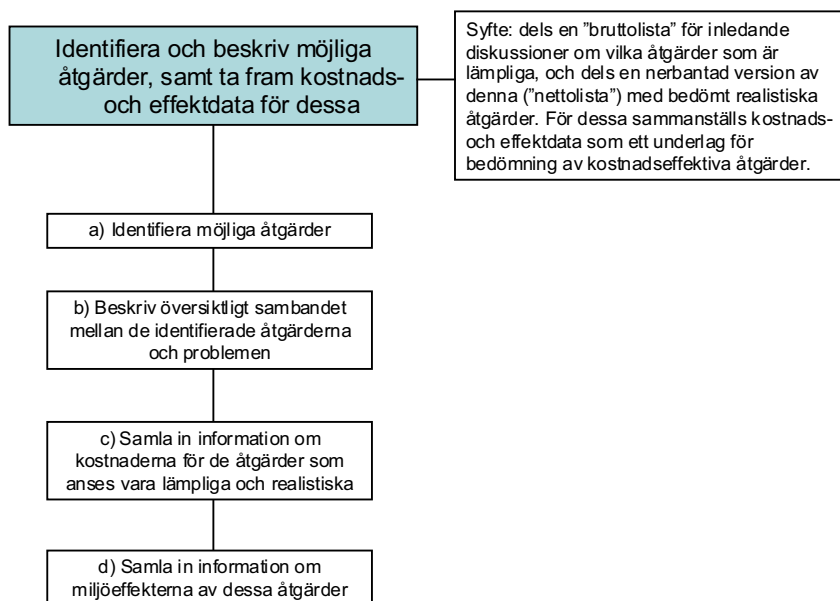
Arbetsgången har formulerats för att kraven enligt VFF ska uppnås, men ambitionsnivån i varje steg kan av olika anledningar behöva variera, se Box 2.

Box 2 Ambitionsnivå

Följande arbetsmoment är utformade för att motsvara VFF:s, MB:s och RDV:s krav på kostnadseffektivitet. Målet bör vara att ta fram data och göra de beräkningar som beskrivs i arbetsgången, men brist på tid och pengar kan i vissa fall göra det svårt att helt uppfylla målet. Om det är omotiverat dyrt eller tidskrävande att göra en kvantitativ analys kan det i ett inledande skede räcka att göra en kvalitativ beskrivning. Åtgärdsprogrammen ska vara fastställda 2009, och arbetet kan bedrivas med gradvis ökande ambitionsnivå. Under arbetets gång ska problem som uppstår i analysen, pekas ut och förklaras. Detta bidrar också till bedömningen av vilka data som saknas för att analyserna ska bli fullständiga.

De ekonomiska delarna i arbetet med att ta fram åtgärdsprogram är inte ett självändamål, även om VFF och RDV kräver sådana analyser. Fokus bör naturligtvis ligga på de faktiska vattenförbättrande åtgärder snarare än på den förberedande analysen. Men verkliga förbättringar kan endast åstadkommas om resurser sätts in där de behövs mest. Ekonomisk analys är ett viktigt verktyg för att nå kvalitetskraven till lägsta kostnad. Därför är det viktigt att genomföra de förberedande steg som den ekonomiska analysen innehåller.

10.3.3 Att genomföra kostnadseffektivitetsanalys: Steg 1



Figur 6. Arbetsgången för att identifiera och beskriva möjliga åtgärder och deras kostnader.

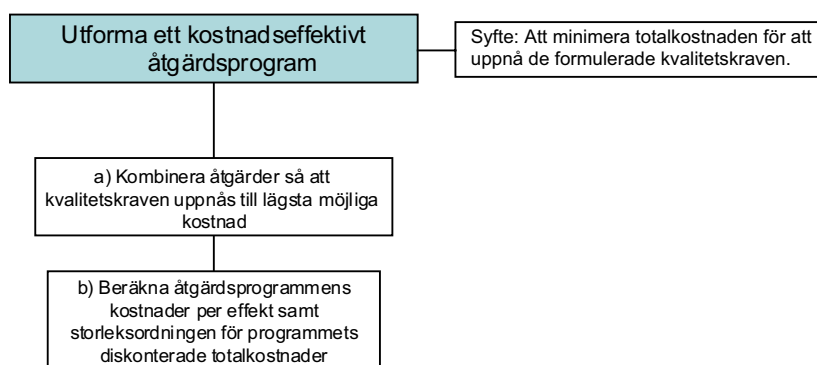
Första steget i analysen av de åtgärds-specifika konsekvenserna är att ta fram en lista på åtgärder, deras effekt och kostnader. Valet av åtgärder bör bygga på resultaten från påverkans- och riskanalysen (dvs. bedömningen av hur stor risken är att god ekologisk respektive kemisk eller kvantitativ status inte uppnås 2015). Sambandet mellan drivkrafter och olika påverkansfaktorer och dessas effekter på vattenmiljön behöver bedömas. Den väntade utvecklingen av status i olika vattenförekomster i referensalternativet, dvs. hur utvecklingen skulle se ut om inga ytterligare åtgärder vidtas, ger information om åtgärdsbehovet (läs mer om prognoser i Handbok 2007:3).

Information om kostnader, effekter och en rad andra faktorer behövs för att olika åtgärders lämplighet ska kunna bedömas. Detaljerad information bör endast tas fram för de åtgärder som anses vara realistiska (se processteg i kapitel 9). I vissa fall kan en åtgärd bidra till att öka eller minska miljöpåverkan på andra områden. Det är mycket viktigt att också dessa effekter tas med i beskrivningen, antingen i kvantitativ eller i kvalitativ form.

Det kan vara till hjälp att sortera åtgärderna efter olika åtgärdsområden (se Handbok 2008:4). Observera att kostnaden för en åtgärd ska innebära alla kostnader som uppkommer under åtgärdens livstid, dvs. alla utrednings-, investerings- och driftkostnader ska ingå. Dessutom ska kostnader för miljöpåverkan och all annan samhällspåverkan inkluderas, liksom de administrativa kostnader som åtgärderna/åtgärdsprogrammet för med sig för berörda myndigheter och verksamhetsutövare. (Se även Nuteks vägledning till Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (SFS 2007:1244) som särskilt fokuserar på effekter för företag. Det är viktigt att redan på det här stadiet börja diskutera styrmedel och att analysera hur åtgärderna kan genomföras.

Det är viktigt att redan på det här stadiet börja diskutera styrmedel och att analysera hur åtgärderna kan genomföras. T.ex. kan ekonomiska styrmedel (se Box 3) användas för att åtgärderna ska komma till stånd. Men även andra styrmedel, såsom administrativa (t.ex. regleringar) eller informativa, kan komma att krävas för att åtgärder ska vidtas (se kapitel 9 i denna handbok). Mer om styrmedel finns i Handbok 2008:4, kapitel 7.

10.3.4 Att genomföra kostnadseffektivitetsanalys: Steg 2



Figur 7. Innebörden av att utforma ett kostnadseffektivt åtgärdsprogram.

Andra steget i analysen syftar till att finna den kombination av åtgärder som är kostnadseffektiv, dvs. uppfyller kvalitetskraven till lägsta totalkostnad. Den kombinationen utgör det åtgärdsalternativ som bildar grunden för åtgärdsprogrammet och den fortsatta konsekvensanalysen. Metoden för detta steg utvecklas och exemplifieras i Handbok 2008:4). I det följande ges en sammanfattning.

För att identifiera den kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder krävs information om åtgärdernas marginalkostnader, alternativt genomsnittskostnaden. Marginalkostnaden mäter hur mycket åtgärdens totalkostnad ökar när miljöeffekten ökar med en enhet. Genomsnittskostnaden är totalkostnaden dividerad med miljöeffekten och ger ett mått på kostnad per effekthenhet. Genom att välja åtgärder och att använda var och en av dem i en sådan utsträckning att marginalkostnaden blir lika för alla åtgärder når man en kostnadseffektiv lösning. Om marginalkostnaderna skiljer sig åt mellan olika åtgärder går det i idealfallet att minska totalkostnaderna och ändå uppfylla kvalitetskravet genom att göra en annan avvägning mellan åtgärderna – använda någon åtgärd lite mer och någon annan lite mindre.

Ett enkelt sätt att identifiera den kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder är att först rangordna åtgärderna utifrån deras marginalkostnad. Sedan introducerar man den åtgärd som har lägst kostnad per effekthenhet, följd av den åtgärd som har näst lägst kostnad och så vidare tills reduktionsbetinget/kvalitetskravet är uppfyllt. Exempel på mer avancerade sätt att beräkna kostnadseffektiva kombinationer och på hur man kan använda genomsnittskostnader eller totalkostnader i stället beskrivs i Handbok 2008:4.

10.3.5 Beräkning av nuvärden

För att kunna jämföra kostnader som faller ut under olika tidsperioder bör man räkna om dem till nuvärden. Det går till så att man räknar om kostnader som ligger längre fram i tiden med hjälp av en räntesats. Det kallas att diskontera värdet med en diskonteringsränta. Valet av diskonteringsränta påverkar i stor utsträckning vilket värde eller vilken kostnad man tillskriver något i dag som inträffar långt fram i tiden. Det är därför viktigt att välja en diskonteringsränta som är lämplig i sammanhanget. Det bör också vara samma ränta i hela vattenförvaltningsarbetet. Vilken diskonteringsränta som väljs beror på hur stor vikt vi lägger vid konsekvenser för framtida generationer gentemot konsekvenser för dagens generation. Det finns inget krav på vilken diskonteringsränta Vattenmyndigheterna bör använda i sina analyser. För samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser brukar Naturvårdsverket rekommendera en diskonteringsränta på 4 procent med känslighetsanalyser på 2 procent. Läs mer om bakgrund till varför man diskonterar samt val av diskonteringsränta i Naturvårdsverkets handbok Konsekvensanalys steg för steg. Hur diskontering görs i praktiken, med hjälp av t.ex. annuitetsmetoden, beskrivs även i Handbok 2008:4.

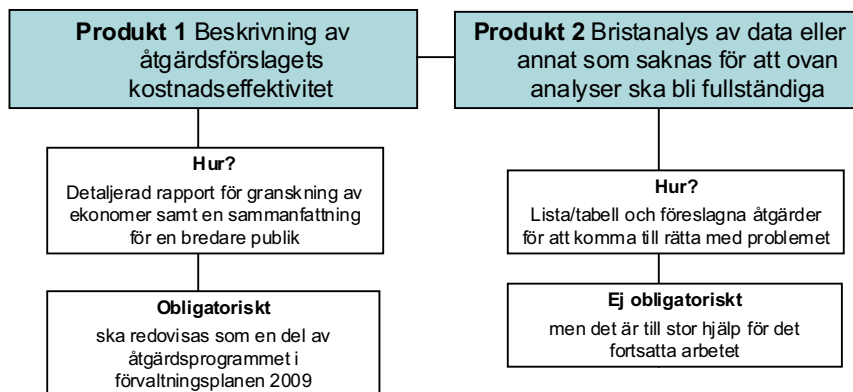
10.3.6 Hantera osäkerhet och risker

Risker och osäkerheter är en naturlig del av prognoser och bedömningar av åtgärders effekter och kostnader. Det är därför viktigt att ta hänsyn till så många riskfaktorer som möjligt och att ange med vilken sannolikhet man vill att åtgärderna ska leda till att kvalitetskraven uppnås. Både kombinationen av åtgärder och de tillhörande kostnaderna beror på hur säker man vill vara på att en viss effekt åstadkoms. Dessutom kan åtgärdernas sårbarhet för yttre omständigheter i hög grad påverka risken för fördyringar, liksom effekter och totalkostnad.

I beräkningen av totalkostnaden för åtgärdsförslagen kan risker och värdet av dessa risker beräknas för olika alternativ. Om man har beräknat ett antal nuvärden genom känslighetsanalyser kan man sedan få fram ett förväntat värde genom viktning i sannolikhetsberäkningar (se Handbok 2008:4 samt fördjupning till denna om osäkerheter och risk). Det är också värdefullt att variera prognoserna för hur ekologisk status kan komma att förändras för att se hur de olika riskerna påverkar valet mellan olika alternativ. Att ta fram en plan för att hantera risk rekommenderas.

10.3.7 Resultat av kostnadseffektivitetsanalysen

Analysen av de åtgärdsspecifika konsekvenserna ska utmynna i en formulering av ett åtgärdsförslag samt en beskrivning av förslagets kostnadseffektivitet. Dessutom är det lämpligt att redovisa vilket dataunderlag som saknas för att analysen ska bli fullständig (se Figur 8 nedan).



Figur 8. Vad kostnadseffektivitetsanalysen ska utmynna i.

10.4 Analys av nyttan (åtgärdsneutrala konsekvenser)

I denna fas är målsättningen att de samhällsekonomiska konsekvenserna av att kvalitetskravet uppfylls identifieras, beskrivs och jämförs med referensalternativet. De åtgärdsneutrala konsekvenserna handlar nästan uteslutande om de nyttor (positiva konsekvenser) som ett uppfyllande av kvalitetskraven leder till. De är alltså oberoende av själva åtgärden.¹ Beskrivningen av konsekvenserna ska kvantifieras och bör så långt som möjligt vara i monetära enheter (pengar).

Viktigt att tänka på under denna fas är hur konsekvenserna fördelar sig mellan olika individer och grupper i samhället. Det handlar alltså till stor del om en värdering av nyttor. I vissa fall är det svårt att hitta resultat från värderingsstudier som motsvarar behoven för beräkningen. Då måste man bedöma om det är befogat att göra en ny värderingsstudie, något som kostar både tid och pengar. Slutligen förklaras varför det är viktigt att göra känslighetsanalyser.

10.4.1 Skala för analysen

Det är viktigt att definiera skalan på analysen: vilket geografiskt område påverkas av vattenförekomsten eller de åtgärder som föreslås för att uppfylla kvalitetskraven?

Rapporteringen av åtgärdsprogram ska göras på vattendistriktsnivå, men det kan ändå vara lämpligt att använda en mer detaljerad skala för själva analysen av åtgärderna, på samma sätt som för kostnadseffektiviteten. Resultatet ska kunna gå att redovisa på vattenförekomstnivå, men det är å andra sidan en allt för detaljerad skala för en analys i praktiken.

Analysen bör därför hellre utföras i den skala som innefattar både nyttor och kostnader av åtgärdsförslaget. Till exempel kan i vissa fall nyttan till största del uppstå nedströms ett vattendrag, i kustzonen, men det är kostnadseffektivt att vidta åtgärder i vattendraget uppströms. Det är då viktigt att skalan för analysen innefattar både vattendraget och kustzonen så att man kan jämföra kostnader och nyttor med varandra.

10.4.2 Ambitionsnivå för värderingen av nyttor

I vissa fall kan vattenförekomster på ekonomiska grunder undantas från de ursprungliga kvalitetskraven. Det är därför viktigt att konsekvensanalysen håller hög kvalitet så att behovet av sådana undantag kan identifieras och tillgodoses på ett riktigt sätt (se Box 3). Mer om bedömning av eventuella undantag beskrivs i avsnitt 10.5.2 och i vägledning Undantag samt om kraftigt modifierade och konstgjorda vatten.

¹ Rent teoretiskt är det tänkbart att ett uppfyllande av kvalitetskravet även kan leda till negativa konsekvenser, men i praktiken är sådana fall förmodligen ovanliga. De negativa effekterna hänger i regel samman med åtgärderna. Kan man identifiera negativa åtgärdsneutrala konsekvenser ska dock dessa självklart inkluderas i analysen.

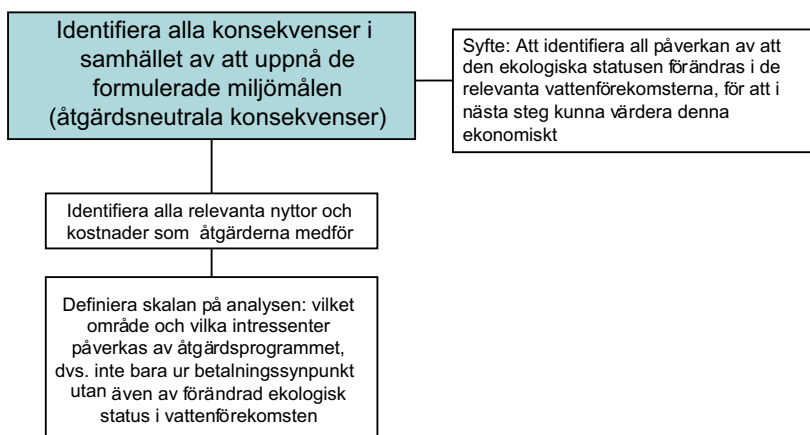
Box 3 Ambitionsnivå

De arbetsmoment som beskrivs i det följande är utformade för att motsvara VFF:s och direktivets krav på ekonomiska hänsyn vid utformningen av åtgärdsprogram och vid eventuella undantag. Den konsekvensanalys som beskrivs här söker kvantifiera kostnader och nyttor i största möjliga utsträckning. När storleken av samtliga kostnader och nyttor beräknas är benämningen kostnadsnyttoanalys. En sådan kommer inte alltid att vara möjlig att göra, men strävan ska vara att göra det för att så långt möjligt få en gemensam grund för bedömningen och för att analysen ska vara tydlig i det sammantagna beslutsunderlaget. Det viktigaste är dock att samtliga betydande kostnader och nyttor uppmärksammas och beskrivs i analysen.

Att tänka på:

De mest kostnadseffektiva åtgärderna för att nå fastställd miljö kvalitetsnorm ska vidtas. Detta gäller även åtgärder för de vattenförekomster som kan komma att bli föremål för undantag från god ekologisk status/potential och god kemisk status (4 kap. VFF). Analysen av åtgärdernas konsekvenser kan behöva fördjupas för dessa vattenförekomster för att kunna bedöma huruvida kostnaderna är orimligt höga i jämförelse med nyttorna. Detta behöver göras för att kunna försvara eventuella undantag i rapporteringen.

10.4.3 Steg A. Identifiera nyttorna med att nå kvalitetskraven



Figur 9. Identifiera konsekvenser av åtgärder och vilka som påverkas.

Första steget är att identifiera och beskriva alla konsekvenser av att kvalitetskraven nås. Det gäller främst nyttor men även eventuella kostnader. Konsekvenserna av åtgärdsförslaget kan vara både direkta och indirekta. De kostnader som kan uppstå av att kvalitetskraven uppnås ska inkluderas i analysen som en negativ nytta.

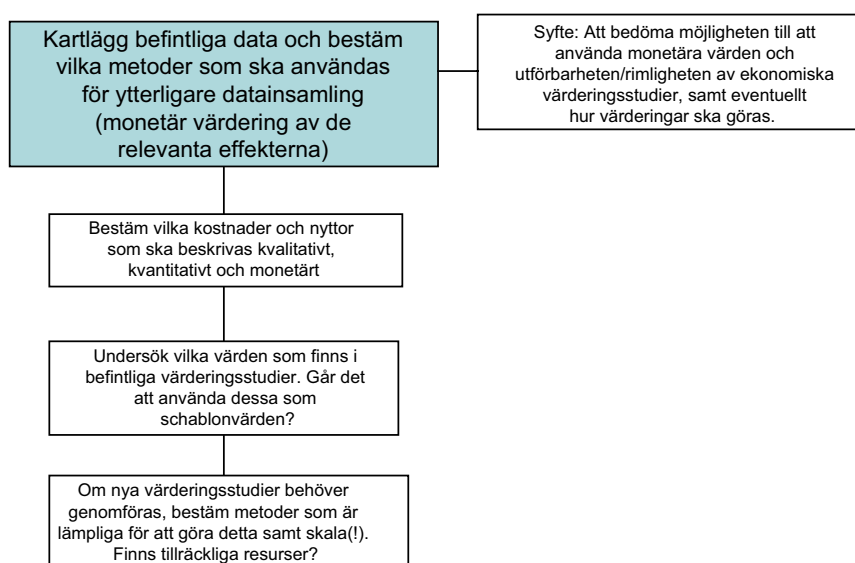
Kom ihåg att konsekvensanalysen inte ska begränsas till finansiella aspekter, utan också ska ta hänsyn till konsekvenser för miljö, sysselsättning, hälsa etc. Tänk på att "referensalternativet" (dvs. utvecklingen om inga ytterligare åtgärder vidtas) är utgångspunkten för bedömningen av effekterna. Det som är intressant med åtgärderna är den förändring de åstadkommer i förhållande till referensalternativet. Det är konsekvenserna av denna förändring som analyseras.

För att kunna fastställa åtgärdsprogrammets konsekvenser är det nödvändigt att reda ut vem som berörs (hur kostnader och nytta fördelas i samhället). Förutom en samhällsekonomisk kalkyl för samhället som helhet är det viktigt

att göra beräkningar för särskilt berörda grupper och för statens finanser. Något som är dyrt i ett företagsekonomiskt perspektiv kan t.ex. vara önskvärt i ett samhällsekonomiskt..

Frågor som kan underlätta detta arbete behandlas mer ingående i Handbok 2008:4. Resultaten från den grundläggande ekonomiska analysen utgör ett underlag för analys av fördelningseffekter (se mer om miljöekonomiska profiler i Handbok 2007:3).

10.4.4 Steg B. Beskriva nyttorna i monetära värden



Figur 10. Bestämning av metoder för beskrivning av konsekvenser kvantitativt eller kvalitativt.

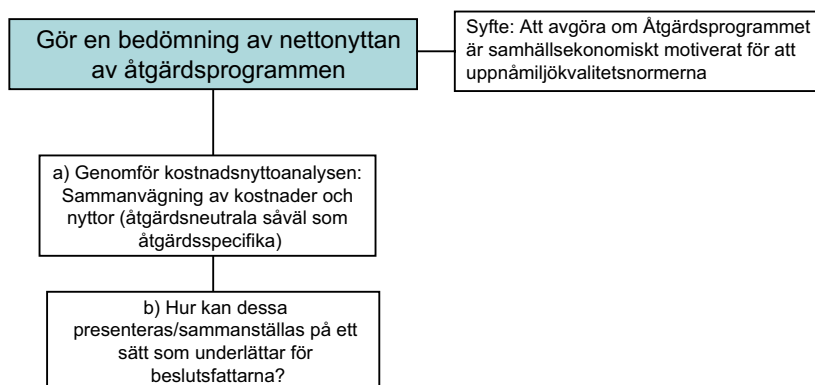
När samtliga negativa och positiva nyttor har identifierats blir frågan om de kan beskrivas i monetära värden. Det beror på om miljöförändringarna kan beskrivas kvantitativt (fysiska kvantiteter) och om det finns resurser att genomföra ekonomiska värderingar av miljöförändringarna eller om det finns tillämpliga monetära värderingar från redan genomförda studier. Kostnader och nyttor ska enligt VFF kvantifieras vilket i första hand bör innebära en beskrivning i monetära termer (6 kap. 6 § VFF).

Om monetära värden inte kan användas, om resurser saknas för värdering eller om schablonvärden inte finns går det istället ta till kvalitativa metoder (se Handbok 2008:4) för att beskriva kostnaderna och nyttorna. Huvudsaken är att samtliga relevanta konsekvenser, positiva såväl som negativa, tas upp och belyses.

Resonemanget i samband med beskrivningen av kostnadseffektivitetsanalysen om omräkning till nuvärden, val av diskonteringsränta och hur man ska hantera risk gäller även för värderingen av nyttorna. Hänsyn ska tas till osäkerheter i beräkningar och till att nyttor uppstår vid olika tidpunkter.

För att nyttor och kostnader som inte inträffar samtidigt ska vara jämförbara måste de räknas om till ett årligt värde. Det gör man genom att diskontera med hjälp av en diskonteringsränta (se Handbok 2008:4).

10.5 Sammanvägning av kostnader och nytta



Figur 11. Bedömning av om nyttorna överväger kostnaderna.

När samtliga kostnader och nyttor har beskrivits ska de vägas samman. Resultatet av konsekvensanalysen är summan av diskonterade nyttor minus summan av diskonterade kostnader. Tänk på att också väga in icke-monetära värden i den sammanfattande bedömningen. Allt går inte att värdera i pengar, men det är viktigt att hänsyn också tas till dessa värden, annars blir analysen missvisande.

10.5.1 Fall 1. Nyttan är lika med eller större än kostnaden

Om nyttorna med åtgärdsförslagen är i samma storleksordning som eller överväger kostnaderna har de ett samhällsekonomiskt värde (välfärdsvinster för samhället genereras). Det finns då samhällsekonomiska skäl att genomföra åtgärderna.

10.5.2 Fall 2. Kostnaden är (mycket) större än nyttan

Om kostnaderna för de fysiska åtgärder som krävs för att uppnå god status/potential till 2015 är orimliga kan det bli aktuellt med en tidsfrist för att uppnå god status eller potential (4 kap. 9 § VFF). Om kostnaderna är orimliga även i ett längre tidsperspektiv kan det finnas skäl att medge ett mindre strängt kvalitetskrav (4 kap. 10 § VFF). I bedömningen av vilka kostnader som är orimligt dyra får inte ingå kostnaderna för att genomföra eventuella åtgärder som krävs enligt de EG-direktiv som hade trätt i kraft när ramdirektivet för vatten antogs. Detta ställningstagande gjordes vid vattendirektörmötet i juni 2008 angående ett EU-vägledningsdokument om orimliga kostnader.

Om kostnaderna bedöms vara samhällsekonomiskt rimliga är den primära utgångspunkten att åtgärdsförslaget bör genomföras. Analysarbetet fortsätter därför i nästa steg, där styrmedel inklusive finansieringsmöjligheter samt fördelningseffekter beaktas och presenteras på ett transparent sätt. Som en konsekvens av föreslagna styrmedel för att kunna genomföra de fysiska åtgärderna uppstår bl.a. administrativa kostnader. Sådana kostnader ska inte ingå i den samhällsekonomiska rimlighetsbedömningen av de fysiska åtgär-

derna. Det kan ändå visa sig vara nödvändigt att väga in sådana kostnader för genomförandet av åtgärdsprogrammet. Frågan om hur stora administrativa kostnader som är rimliga kan inte besvaras objektivt, men utifrån den nivå som bedöms vara rimlig måste vattendelegationerna besluta om en anpassning av det preliminära åtgärdsbetinget, och samtidigt tydligt motivera varför, som ett skäl för tidsfrister på ekonomiska grunder.

I Naturvårdsverkets vägledning om undantag enligt vattenförvaltningsförordningen finns redovisat ytterligare aspekter på skäl för undantag.

Box 4 Orimliga kostnader

För att avgöra om det finns skäl till avvikelse från kvalitetskraven på ekonomiska grunder ställer VFF krav på att speciella aspekter tas med i konsekvensbeskrivningen av ett undantag. Det ska bedömas om kostnaderna kan anses vara orimliga eller oproportionerliga (4 kap. 9-10 § VFF). Tänk på att riktlinjen är måluppfyllelse för samtliga vatten – undantag bör därför endast prövas i särskilda fall. Grunden är dock att en utförligare konsekvensanalys görs, där kostnaderna för att uppnå kvalitetskraven ställs mot samhällsnyttan. Det krävs om ett undantag ska kunna försvaras.

10.5.3 Känslighetsanalys

Känslighetsanalyser bör göras för att kontrollera hur förändringar i olika faktorer kan påverka resultatet av konsekvensanalysen. Alternativa (men realistiska) värden för diskonteringsränta, tidsperspektiv, åtgärds livslängd, miljöeffekter och ekonomiska värderingar bör prövas (se Handbok 2008:4). Tänk på att resultaten måste presenteras på ett begripligt och överskådligt sätt. De utgör en del av ett större beslutsunderlag och ska kunna läsas av både ekonomer och icke-ekonomer. Ett exempel på struktur för en konsekvensanalys är konsekvensanalysen för delmål 1 och 2 under miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning som togs fram inom den fördjupade utvärderingen av miljömålen år 2008 (www.miljomal.nu).

10.6 Samverkan med intressenter och vattenanvändare

Identifieringen av de nyttor och kostnader som det innebär att uppnå kvalitetskraven förutsätter ett nära samarbete mellan naturvetenskaplig och samhällsvetenskaplig expertis, men också möten med berörda parter. För att få värdefull information om vilket värde olika konsekvenser har för dem som faktiskt berörs av förändringar måste man samla in åsikter från intressenter och allmänhet. Det behövs i flera av de olika stegen i konsekvensanalysen. Ett sätt att åtminstone få en storleksordning på svårvärderade nyttor kan vara att gemensamt med några utvalda nyckelaktörer prioritera och värdera konsekvenser i de aktuella vattendragen.

Det är också viktigt att resultaten av den ekonomiska bedömningen förankras och accepteras av så många som möjligt för att det fortsatta arbetet ska fungera väl. Den ekonomiska analysen av åtgärds kostnader och konsekvenser ska förankras genom samverkan. Där har bl.a. vattenråden en viktig roll. Mer om samverkan tas upp i kapitel 5.

10.7 Åtgärdernas genomförbarhet och finansiering

En viktig aspekt är att bedöma förutsättningarna för att åtgärderna i åtgärdsprogrammen verkligen kan genomföras. Då gäller det att hitta de finansiella, tekniska och institutionella åtgärder som behövs om programmet ska gå att genomföra. Det handlar ofta om olika typer av styrmedel. Ekonomiska styrmedel (se Box 5) kan användas för att åtgärderna ska komma till stånd. Men även andra styrmedel, såsom administrativa (t.ex. regleringar) eller informativa, kan komma att krävas för att åtgärder ska vidtas. Se även kapitel 11 i denna handbok, Handbok 2008:4 samt till exempel Gren och Scharin (2006) och Löwgren (2006) för mer information om styrmedel inom vattenområdet.

Box 5 Vad räknas som ekonomiska styrmedel?

Med ekonomiska styrmedel menas marknadsanpassade instrument som skatter och avgifter, överlåtbara utsläppsrätter och panter, bidrag, subventioner, avdragsmöjligheter och ersättningar för utförda tjänster (se begreppslista, kapitel 10).

Vad gäller de grundläggande åtgärderna enligt VFF är tre följdfrågor är viktiga att besvara för att det ska vara möjligt att bedöma om de grundläggande åtgärderna kommer att kunna genomföras:

- Ger åtgärdsprogrammet vattenförbrukarna tillräckliga incitament att använda vattenresurserna effektivt, eller krävs det ytterligare åtgärder i form av styrmedel för att uppnå kvalitetskraven?
- Hur påverkar åtgärdsprogrammet kostnadstäckningen för vattentjänster, jfr kapitel 7 om innehållet i åtgärdsprogrammet?
- I vilken mån bidrar åtgärdsprogrammet till att principen om att förorenaren ska betala uppfylls i enlighet med 2 kap. 8 § MB?

Hur åtgärderna ska finansieras kan kräva en kompletterande analys. En viktig, men inte avgörande, princip är principen om att förorenaren ska betala.

Det är dock viktigt att en strikt tillämpning av principen om att förorenaren ska betala inte leder till åtgärder som inte är kostnadseffektiva, eller till att kostnadseffektiva åtgärder inte vidtas. För att förena kostnadseffektiva lösningar med principen om att förorenaren betalar kan det krävas frivilliga gemensamma lösningar, styrmedel eller transaktionssystem. I dagsläget är de senare möjligheterna begränsade, men det är något som en förändrad prispolitik kan bidra till att åstadkomma. Behovet av nya styrmedel och andra transfereringsmöjligheter för att lösa finansieringsfrågan så att åtgärder kan komma till stånd bör anges i bristanalysen för att förtydliga och driva på utvecklingen i önskvärd riktning.

Den samhällsekonomiska analysen visar konsekvenserna för samhället som helhet. Men det är också nödvändigt att visa hur de positiva och negativa konsekvenserna fördelas mellan olika aktörer och individer, dvs. att analysera fördelningseffekter. Hur man väljer att genomföra och finansiera åtgärderna

påverkar i stor utsträckning hur olika aktörer påverkas. För att redovisa detta kan det vara nödvändigt att genomföra privat/företagsekonomiska analyser för vissa sektorer. I Konsekvensanalys steg för steg finns exempel på hur man kan genomföra sådana analyser. I Handbok 2008:4 finns en fördjupad beskrivning av fördelningseffekter och exempel på hur man genomgående i hela konsekvensanalysen bör redovisa hur kostnader och nyttor fördelas mellan aktörer.

Att besluta om hur finansiering av åtgärderna ska ske kommer förmodligen i stor utsträckning bli fördelningspolitiska beslut som kan behöva lyftas till regeringen enligt 6 kap. 4 § VFF. Det är därför nödvändigt att konsekvensanalysen innehåller underlag för att göra sådana avvägningar.

Vid upprättandet av åtgärdsprogrammet ska det inte vara förmågan att finansiera en åtgärd hos en utpekad aktör som automatiskt ska avgöra om åtgärden genomförs eller inte. Är en föreslagen åtgärd kostnadseffektiv och samhällsekonomiskt motiverad bör utgångspunkten vara att eftersträva en lösning av finansieringsfrågan för att åtgärden ska kunna genomföras utan att leda till orimliga konsekvenser för aktörerna.

I redovisningen av konsekvensanalysen bör det framgå om föreslagna åtgärder kan finansieras enligt principen om att förorenaren betalar eller om de innebär oskäligen kostnader för enskilda aktörer. I det senare fallet bör framgå om och i så fall hur annan finansiering kan säkerställa att samhällsekonomiskt rimliga åtgärder genomförs. Detta är bara ett förslag från min sida, baserat på att vi avkrävs redovisning av vilka finansieringsmöjligheter som har analyserats innan vi kan tillämpa undantagen.

10.8 Resultat av konsekvensanalysen

Vattenmyndigheternas arbete i denna fas ska utmynna i de produkter som visas i tabell 4.

Tabell 4. Resultat av den ekonomiska analysen.

Nr.	Produkt	Hur?	Obligatoriskt?
1	Beskrivning av åtgärdsprogrammets konsekvenser	Detaljerad rapport för granskning av ekonomer samt en sammanfattning för en bredare publik	Ja, enligt VFF ska ett åtgärdsprogram innehålla en analys av programmets konsekvenser enligt 5 kap. 6 § tredje stycket MB samt 6 kap. 6 § VFF.
2	Eventuell motivering av att en eller flera vattenförekomster omfattas av undantag	Detaljerad rapport för granskning av ekonomer samt en sammanfattning för en bredare publik	Ja, i de fall undantag föreslås på ekonomiska grunder ska detta redovisas i förvaltningsplanen 2009 enligt 4 kap VFF samt bilaga 1 till VFF.
3	Rapport om graden av kostnadstäckning av vattentjänster och åtgärder, uppdelad åtminstone på hushåll, industri och jordbruk	Se Tabeller i Handbok 2007:3 kap. 6 och rapport 5488 Beskrivning, kartläggning och analys av Sveriges ytvatten	Ja, steg i riktning mot att uppnå kostnadstäckning ska rapporteras i förvaltningsplanen 2009
4	En bristanalys av data eller annat som saknas för att ovan nämnda analyser ska bli fullständiga	Lista/tabell och föreslagna åtgärder för att komma till rätta med problemet	Nej, men det är till stor hjälp för det fortsatta arbetet

11 Svensk miljölagstiftning och styrmedel

Detta kapitel innehåller en översiktlig redovisning av de författningar som ger vattenmyndigheterna lagstöd för de åtgärder som ett åtgärdsprogram kan innehålla. Här redovisas också hur VFF berör olika nivåer i den svenska modellen för vattenförvaltning. Slutligen berörs i viss mån de olika styrmedel som står till buds för vattenmyndigheterna.

De svenska regelverk som berörs av RDV:s krav på åtgärder är vitt förgrenade. Miljöbalken berörs i hög grad men också författningar som plan- och bygglagen (1987:10). På lägre nivåer i normhierarkin finns exempelvis förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, artskyddsförordningen (2007:845) och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen.

11.1 De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken

I 2 kap. MB finns de allmänna hänsynsregler som gäller för alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit en verksamhet. Dessa regler gäller också för alla som vidtar eller avser att vidta någon åtgärd som kan ha betydelse för människors hälsa eller miljön.

De allmänna hänsynsreglerna riktar sig i första hand till verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd, men de tillämpas också av prövnings- och tillsynsmyndigheterna. När frågan om tillstånd till en verksamhet prövas ligger hänsynsreglerna tillsammans med MB:s mål i 1 kap. 1 § till grund för bedömningen av om tillstånd ska ges och under vilka villkor en verksamhet får bedrivas. Detsamma gäller vid bedömningen av behovet av förelägganden och förbud vid tillsyn.

11.1.1 Skälighetsavvägning

Kraven på hänsyn i samband med tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna (2 kap. 2-6 §§) gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem (2 kap. 7 § MB). Vid denna bedömning ska man särskilt beakta nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått i förhållande till vad dessa åtgärder kostar.

Enligt paragrafens andra stycke får skälighetsavvägningen inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB åsidosätts. Det innebär att om en verksamhet bedöms påverka förutsättningarna att uppfylla en miljökvalitetsnorm som över-skrids eller bedöms komma att överskridas, ska det ställas ytterligare krav på verksamheten än vad som normalt är brukligt för den typen av verksamheter. Kraven kan gälla lokalisering eller försiktighetsmått av olika slag.

Det är verksamhetsutövaren som ska kunna visa i vilken grad verksamheten kommer att påverka förutsättningarna att uppfylla den berörda miljökvalitetsnormen. De ytterligare kraven än vad som normalt gäller bör stå i proportion till verksamhetens bidrag till överskridandet av miljökvalitetsnormen. Om ett åtgärdsprogram redan upprättats bör det vara vägledande för insatserna.

11.2 Åtgärdsprogram – miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning enligt 5 kap. MB

I 5 kap. MB finns de grundläggande bestämmelserna om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (10-11 §§), föreskrifter om kvaliteten på miljön eller någon av dess olika beståndsdelar – miljökvalitetsnormer (1-3 samt 9 §§) och regler om program för att uppfylla miljökvalitetsnormer – åtgärdsprogram (4-8 §§). De senare reglerna innehåller bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Läs tidigare avsnitt om tillämpningen av bestämmelserna.

11.2.1 Tillstånds- och anmälningsplikt enligt MB

Tillståndsmyndigheter enligt miljöbalken är miljödomstolarna, länsstyrelserna och, för vissa mindre typer av verksamheter, kommunerna. Gemensamt för dessa myndigheter är att de bl.a. prövar om en verksamhet eller en åtgärd kan medges på en viss plats.

Många av dessa verksamheter och åtgärder medför utsläpp av föroreningar till den omgivande miljön. En del av utsläppen påverkar direkt miljökvalitetsnormer för vatten och möjligheterna att uppnå dem. I 5 kap. 3 § MB stadgas att myndigheter och kommuner ska säkerställa att miljökvalitetsnormerna uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden och dispenser. Prövningsmyndigheten måste inför prövningen klarlägga kunskapsläget i fråga om vilka miljökvalitetsnormer som riskerar att överskridas eller som redan har överskridits och var de överskrids.

Om det finns ett fastställt åtgärdsprogram som omfattar det aktuella området, ska det finnas med som myndighetens beslutsunderlag. Detta följer av 6 kap. 19 § MB. Där stadgas att varje myndighet som tillämpar miljöbalken ska se till att beslutade åtgärdsprogram enligt 5 kap. MB som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Om så inte är fallet bör prövningsmyndigheten upplysas om innehållet i åtgärdsprogrammet.

Anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder anmäls hos den kommunala nämnden. Samtliga anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt handläggs dock av generalläkaren.

11.3 Befintliga verksamheter – omprövning av tillstånd och beslut

Att en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut har vunnit laga kraft innebär att de gäller både mot myndigheter och enskilda. Det hindrar t.ex. enskilda från att föra talan om förbud och begränsar avsevärt möjligheten att föra talan om skyddsåtgärder. Likaså begränsas tillsynsmyndighetens uppgift i stort sett till att granska att tillståndet efterlevs. Ett tillstånds rättskraft kan dock i vissa fall brytas så att det begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor.

En fysisk åtgärd i ett åtgärdsprogram för att nå fastställda miljö kvalitetsnormer kan vara att ompröva tillstånd eller villkor för miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter. Genom 24 kap. 5 § MB finns en möjlighet att ompröva tidigare tillstånd om en verksamhet ”med någon betydelse” medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids. Tillståndsmyndigheten kan då tillämpa hänsynsreglerna i 2 kap. MB och ge nya och skärpta villkor.

24 kap. 5 § femte stycket begränsar möjligheten till omprövning. En omprövning får inte gå så långt att den i realiteten innebär att tillståndet återkallas. Det räcker inte med risk för överträdelse, utan miljö kvalitetsnormen ska faktiskt ha överskridits och det ska till någon del ha berott på verksamheten. Bagatellartade överträdelser som kanske inträffar vid något enstaka tillfälle utgör inte tillräcklig grund för omprövning.

Anmälningspliktiga verksamheter får liksom de tillståndspliktiga inte heller bidra att en miljö kvalitetsnorm överskrids.

11.4 Nya verksamheter

Ett åtgärdsprogram kommer att omfatta krav som behöver beaktas när nya verksamheter etableras. Tillstånd, godkännande och dispens för en ny verksamhet i ett område där det finns risk för att en miljö kvalitetsnorm inte uppnås, behandlas i den s.k. stoppregeln i 16 kap. 5 § MB. Här anges att tillstånd, godkännande eller dispens inte får meddelas för en ny verksamhet som skulle komma att medverka till att en miljö kvalitetsnorm inte skulle uppnås.

Verksamheten får dock tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana kompensationsåtgärder att olägenheterna från någon annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Lagrummet är tillämpligt om en ny verksamhet etableras inom ett område där en miljö kvalitetsnorm redan är överskriden eller där det finns en påtaglig risk för att en miljö kvalitetsnorm skulle överskridas om vattenförekomsten skulle utsättas för ytterligare påverkan. Regeln gäller inte för pågående verksamheter i området som vill öka sin verksamhet och därmed också sina utsläpp.

Tillstånd får således inte ges till ny verksamhet om den bedöms komma att medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskrids. Men om sökanden vidtar åtgärder så att utsläpp eller andra typer av påverkan från andra verksamheter

upphör eller minskar så mycket att möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormerna ökar ”i inte obetydlig utsträckning” kan tillstånd ges. Det handlar här om åtgärder i närområdet eller i ett större område.

Om miljökvalitetsnormen inte har överträts men den planerade verksamheten skulle medföra att miljökvalitetsnormen överträds får verksamheten komma till stånd om olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån så att miljökvalitetsnormen inte överträds. Om miljökvalitetsnormen däremot redan är överträdd krävs åtgärder som minskar utsläppen eller annan negativ miljöpåverkan på vattnets kvalitet så mycket att möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar på ett sätt som inte är obetydligt. Det betyder att minskningen måste vara minst så stor som den nya verksamhetens påverkan, så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar.

Bevisbördan att så blir fallet ligger på verksamhetsutövaren. Det krävs att sökanden kan visa på en viss sannolikhet för att det ska bli positiva effekter på miljön trots den planerade verksamheten. Dessutom måste de positiva effekterna innebära en förbättring som inte bara är marginell.

Dels ska alltså åtgärder vidtas som minskar belastningen – sannolikt i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormen uppfylls – dels får inte den nya verksamheten bidra till att den överträds igen. Under dessa förutsättningar kan alltså en ny verksamhet etableras i ett område där en miljökvalitetsnorm redan är överträdd.

Kompensationsåtgärder kan vara ett flexibelt instrument för att förbättra vattenkvaliteten och samtidigt göra det möjligt att etablera verksamheter i områden där miljökvalitetsnormer är överträdna.

11.5 Praxis från Miljööverdomstolen

Miljööverdomstolen har avkunnat en dom (MÖD Mål nr M 6043-05, den 14 februari 2007) som gäller miljökvalitetsnormer för luft och som tar upp hur miljökvalitetsnormer ska behandlas i samband med tillståndsprövning av en redan befintlig verksamhet.

Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt hade lämnat tillstånd till en verksamhetsutövare som redan bedrev en verksamhet, nämligen avfallsförbränning. Naturskyddsföreningen överklagade miljödomstolens dom till MÖD och yrkade att 16 kap. 5 § MB skulle tolkas så att en utökning av verksamheten vid bolagets avfallsanläggning inte skulle kunna tillåtas. Skälet var att en ökad verksamhet skulle leda till ökade utsläpp av kvävedioxid. Miljökvalitetsnormen för detta ämne överträddes redan eller riskerade att överträdas. MÖD fann att det inte gick att förbjuda en utbyggnad med stöd av 16 kap. 5 § MB, eftersom en utbyggnad inte kan betraktas som en ny verksamhet. I sin bedömning av begreppet ”ny verksamhet” hänvisade MÖD till förarbetena (prop. 1997/98:45, del 2 sid. 206 f), där det framgår att bestämmelsen gäller nyetableringar.

MÖD konstaterade att oavsett i vilken utsträckning miljö kvalitetsnormen har överträtts och vilket utsläpp den ökade verksamheten bidrar med, kan inte bestämmelsen i 16 kap. 5 § MB utgöra grund för att förbjuda utbyggnaden.

I fråga om överträdandet av miljö kvalitetsnormerna uttalade MÖD slutligen att ”vid tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken kan däremot utsläpp som bidrar till att en miljö kvalitetsnorm överträds leda till strängare krav än om miljö kvalitetsnormen klaras (2 kap. 7 § andra stycket MB).

MÖD:s bedömning av luftkvalitetsnormer kan ge vägledning om hur prövningen av miljö kvalitetsnormerna inom vattenförvaltningen kan komma att utvecklas. En ny verksamhet skulle kunna förbjudas enligt 16 kap. 5 § MB, men detsamma gäller inte en befintlig verksamhet, t.ex. en utbyggnad.

11.6 Åtgärdsprogram – vattenverksamhet enligt 11 kap. MB

Bestämmelser om vattenverksamhet återfinns i 11 kap. MB. Med vattenverksamhet avses aktiviteter som på olika sätt innebär användning av eller bygande och arbeten i vatten. Förorening av vatten ingår inte i begreppet utan faller under 9 kap. MB.

Med vattenverksamhet avses enligt 11 kap. 2 § MB:

- uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
- bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,
- tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och
- åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för vattenverksamheter och ansvarar för tillsynen över dessa. För att bedriva vattenverksamhet krävs normalt tillstånd eller en anmälan men undantag finns enligt 11 kap. 11, 12 och 15 §§ MB. Frågan om tillstånd prövas av miljödomstolen. Tillstånd för markavvattning prövas dock av länsstyrelsen. En verksamhet som prövas enligt annan lagstiftning (t.ex. en väg- eller järnväg eller en naturgasledning) ska även prövas enligt 11 kap. MB om den innehåller vattenverksamheter.

När en verksamhet prövas ska dess miljöpåverkan bestämmas samt risken för att en miljökvalitetsnorm överskrids beaktas.

När ett tillstånd vunnit laga kraft gäller det som redan nämnts (11.3) mot både myndigheter och enskilda och reglerar hur verksamheten ska utformas eller skötas. Det hindrar enskilda från att föra talan om förbud och begränsar avsevärt möjligheten att föra talan om skyddsåtgärder. Tillsynsmyndighetens uppgift är att granska att tillståndet efterlevs. Ett tillstånd för vattenverksamhet kan dock omprövas om verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds och denna medverkan är av någon betydelse. Detta är dock ett tidskrävande och kostsamt arbete för den som begär omprövning.

Åtgärdsprogrammet behöver finnas med vid sidan av annat planeringsunderlag som tillsynsmyndigheten använder. Tillsynsobjekten (där vattenverksamhet bedrivs) i avrinningsområdet eller vattenförekomsten behöver kartläggas. Det kan också finnas behov av att anpassa bestämmelser när det gäller vattenverksamhet enligt 11 kap. MB så att det tydligare framgår att vattenverksamheter har stor betydelse för vattenförvaltningens kvalitetskrav. Läs även Naturvårdsverkets handbok om Vattenverksamheter – tillämpning av 11 kap. MB.

11.7 Åtgärdsprogram – skyddade områden enligt VFF

De enda krav på åtgärder som är riktade specifikt mot skyddade områden och som ska redovisas i åtgärdsprogrammet framgår av 6 kap. 5 § punkt 1, VFF. Där står att ett åtgärdsprogram för vattendistriktet bl.a. ska innehålla åtgärder för att inrätta ett vattenskyddsområde eller på annat sätt skydda dricksvatten. Sådana sätt kan vara att fastställa vattenskyddsområde enligt 7 kap. MB eller att fastställa kommunala föreskrifter för skydd av ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter som används eller kan användas för försörjningen med dricksvatten. Avsikten med de kommunala föreskrifterna är att hindra att det uppkommer olägenheter för människors hälsa. Bestämmelser om sådana åtgärder finns i 40 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

När det gäller övriga områden som skyddas enligt VFF, såsom Natura 2000-områden, badvatten osv., krävs inte att åtgärdsprogrammet ska innehålla några ytterligare särskilda åtgärder som i fråga om dricksvatten. De åtgärder som kan bli aktuella för dessa områden är sådana som i dag beslutas i särskild ordning med stöd av annan författning.

I dagsläget är de områden som kan skyddas enligt VFF följande:

- Dricksvattenförekomster
- Områden med ekonomiskt betydelsefulla arter
- Fiskvatten
- Musselvatten
- Rekreativsvatten
- Badvatten
- Nitratkänsliga områden
- Områden som är känsliga för utsläpp från avlopp (avloppskänsliga områden, omfattar hela Sveriges territorium)
- Skyddsområden för livsmiljöer eller arter
- Natura 2000 – vattenrelaterade

För Sveriges del finns det fler områden som omfattas av områdesbestämmelser enligt 7 kap. MB men som inte berörs av särskilda bestämmelser i VFF om åtgärder eller redovisning i åtgärdsprogram. Sådana områden kan vara strand-skyddsområden, miljöskyddsområden m.fl. Dessa vattenförekomster ska alltså skyddas på samma sätt som andra vattenförekomster och har ingen särställning i VFF (om inte vattenmyndigheten anger annat) men det kan finnas särskilda föreskrifter som reglerar mark- och vattenanvändningen för området och som utfärdats av länsstyrelsen eller kommunen. Grundprincipen är att de miljökvalitetsnormer som fastställs av vattenmyndigheten för ytvatten och grundvatten också gäller i skyddade områden enligt VFF.

De föreskrifter som finns för skyddet av det angivna specifika skyddade områdena enligt 7 kap. MB kan innebära krav på åtgärder som står i konflikt med fastställda miljökvalitetsnormer enligt VFF. På samma sätt kan det vara konflikter mellan olika mål, t.ex. miljökvalitetsmål eller miljökvalitetsnormerna.

Om en vattenförekomst omfattas av olika kvalitetskrav ska det strängaste kravet gälla enligt 4 kap. 7 § VFF, men vad som avses med ”strängast” framgår inte.

Vid en konflikt mellan olika kvalitetskrav är det rimligt att det kvalitetskrav som avser ett skyddat område styr. T.ex. om det finns särskilda kvalitetskrav för ett skyddat område bör de ha företräde under förutsättning att skyddsvärdet för området kan anses mer angeläget än det andra (motstående) kvalitetskravet. Ett sådant synsätt har stöd i 4 kap. 2, 6 och 7 §§ VFF och i artikel 4.1 i RDV. Där framgår att det finns generella kvalitetskrav för ytvatten samtidigt som det kan finnas skyddade områden där kvalitetskraven ska fastställas så att alla normer och mål uppfylls.

Frågan om hur skyddade områden bör behandlas i planer och program är högst aktuell. Genom att pågående och förändrad mark- och vattenanvändning regleras i den fysiska planeringen kan dessa områden få någon form av skydd som innebär att vattenförekomsten kan nå eller bibehålla god eller hög status.

För råvattnet i dricksvattenförekomster gäller de kvalitetskrav som fastställs av vattenmyndigheten generellt. Några särskilda ytterligare kvalitetskrav på ytvattenförekomster ställs inte i VFF. Tidigare gällde särskilda krav

på sådant ytvatten som används för framställning av dricksvatten i direktiv 75/440/EEG. Detta direktiv har upphävts utan att ersättas av något nytt. I det direktivet fanns en koppling mellan kraven på råvatten och vattenverkets reningssystem.

11.8 Tillsyn

Detta avsnitt beskriver på en övergripande nivå hur myndigheter och kommuner med tillsyn, och verksamhetsutövare genom sin egenkontroll, arbetar för att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls.

11.8.1 Syfte med tillsyn

Tillsynen ska medverka till att säkerställa att miljöbalkens syfte uppnås. Miljöbalken syftar till att främja hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

En utgångspunkt för tillsynen är att verksamhetsutövarnas egen förmåga att följa miljöbalken ska stärkas. Samtidigt ska lagefterlevnaden kontrolleras och överträdelser beivras. Lagefterlevnaden ska kontrolleras i den utsträckning det behövs. Tillsynsmyndigheter ska bedöma om verksamheter medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Om en enskild verksamhet blir orsak till att en miljö kvalitetsnorm överträds är tillsynsmyndigheten skyldig att ingripa och besluta om åtgärder eller andra försiktighetsmått vid anläggningen. Om överträddandet beror på föroreningar eller störningar från verksamheter utanför det område där miljö kvalitetsnormerna överträds, kan åtgärder behövas på annat håll, t.ex. i en annan kommun. Då är det en myndighet med tillsynsansvar i den kommunen som ska agera.

11.8.2 Egenkontroll

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska enligt 26 kap. 19 § MB fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Det är den s.k. egenkontrollen.

Det är verksamhetsutövaren som har ansvar för att villkor och lagar följs, att berörd personal inom organisationen har den kunskap som behövs, att kontroll av olika delar av verksamheten görs och att åtgärder vidtas för att åstadkomma de förbättringar som kan bli nödvändiga.

Egenkontrollen syftar framförallt till att motverka och förebygga problem. Genom egenkontrollen ska verksamhetsutövaren:

- ha kontroll över att verksamheten följer MB och de villkor, förelägganden och andra föreskrifter som beslutats enligt balken,
- undersöka sambanden mellan driftförhållanden och hälso- och miljö störningar och
- undersöka eller skaffa kunskap om belastningen på och verkningarna i den yttre miljön.

För yrkesmässigt bedrivna verksamheter som är tillstånds- eller anmälningsskyldiga preciseras en del av de krav som ingår i egenkontrollen i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Även en verksamhetsutövare som saknar tillstånd eller inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet men som kan påverka hur en miljö kvalitetsnorm uppfylls bör på eget initiativ undersöka omfattningen av denna påverkan. Under en begränsad tid kan mängden mätningar eller andra delar av egenkontrollen behöva öka.

11.8.3 Operativ tillsyn

Med operativ tillsyn avses all tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Tillsynen utövas dels genom kontroll av att miljöbalken eller regler som utfärdats med stöd av miljöbalken efterlevs, dels genom stöd, råd och information.

Att självständigt följa miljöbalkens regler och myndigheters och miljödomstolens beslut eller domar är ett ansvar för alla. Verksamhetsutövaren ska också veta vilken miljöpåverkan verksamheten har. Det innebär bl.a. att känna till om verksamheten påverkar en miljö kvalitetsnorm. Den operativa tillsynen syftar till att kontrollera att verksamhetsutövaren klarar detta och vid behov se till att rättelse sker.

Tillsynsmyndigheten är skyldig att agera vid en avvikelse eller risk för avvikelse från kraven enligt miljöbalken eller krav som meddelats med stöd av balken. Myndigheten ingriper först då det konstaterats att verksamhetsutövaren inte klarar av att följa lagstiftningens krav. Myndighetens ingripanden bör begränsa sig till sådana moment eller delar av verksamheten som fordrar ingripande. Sådana ingripanden kan vara förelägganden, vitesförelägganden eller andra tvångsmedel som myndigheten bedömer behövas för att rättelse ska ske och göras med stöd av t.ex. 26 kap. 9 och 21 §§ MB. Ingripandet ska inte heller göras med hårdare medel eller krav än vad som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

11.9 Styrmedel i PBL

11.9.1 Allmänt

Genom PBL har kommunerna ansvar för användningen av mark och vatten. Enligt lagen ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen (det så kallade kommunala planmonopolet i 1 kap. 2 § PBL). Genom översiktsplaner och detaljplaner kan kommunerna styra användningen av mark- och vattenområden, något som får stor betydelse för miljöförhållandena.

I 2 kap. PBL finns bestämmelser om de allmänna intressen som ska beaktas vid bl.a. planläggning. Syftet med bestämmelserna är att ge vägledning i fråga om mål och inriktning i planläggningen. Miljön är ett sådant allmänt intresse som ska beaktas tillsammans med andra intressen.

11.9.2 Miljökvalitetsnormer i PBL

Vid tillämpningen av PBL aktualiseras miljökvalitetsnormer i flera sammanhang:

- Miljökvalitetsnormerna ska beaktas i den kommunala planeringen
- Miljökvalitetsnormerna ska redovisas i kommunala planer
- Miljökvalitetsnormerna är centrala i länsstyrelsens granskning och kontroll av den kommunala planeringen. Ett antal bestämmelser ger länsstyrelsen i uppgift att bevaka att miljökvalitetsnormer inte överträds i planering och planläggning.

Utöver tidigare nämnda 5 kap. 3 och 8 §§ MB finns reglerna om miljökvalitetsnormer i 2 kap. 1-2 §§, 4 kap. 1, 5 och 9 §§, 5 kap 22 § samt 12 kap. 1 § PBL.

I 2 kap. 1 § PBL erinras om att miljökvalitetsnormer ska iakttas vid planering och planläggning. Till planläggning hör beslut om detaljplan, översiktsplan och regionplan men också områdesbestämmelser. Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket ska miljökvalitetsnormerna följas vid planläggning.

Också i beslut i andra ärenden enligt PBL ska förbudet mot att överskrida miljökvalitetsnormer beaktas, 2 kap. 2 § sista stycket (lydelsen i 2 kap. 2 § PBL ändrades den 1 januari 2008, så att det som tidigare uttrycktes som ett förbud – ”planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds” – numera istället uttrycks som en uppmaning att följa miljökvalitetsnormerna).

Av en översiktsplan ska det bl.a. framgå hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer. Det följer av 4 kap. 1 § PBL. En av länsstyrelsens uppgifter under samrådet om översiktsplanen är att verka för att miljökvalitetsnormerna följs (4 kap. 5 § PBL).

Länsstyrelsen ska också avge ett granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan, och där ska det framgå om förslaget riskerar att medverka till att en miljökvalitetsnorm inte kommer att följas (4 kap. 9 § PBL).

Också när det gäller detaljplaner ska länsstyrelsen beakta miljökvalitetsnormerna. Enligt 5 kap 22 § PBL ska länsstyrelsen särskilt verka för att miljökvalitetsnormerna följs.

Om det kan befaras att en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser leder till att en miljökvalitetsnorm inte följs ska länsstyrelsen pröva kommunens beslut. Det framgår av 12 kap. 1 § PBL. Länsstyrelsen kan då upphäva en sådan plan.

PBL är alltså tydlig med att en planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds (jfr 16 kap. 5 § MB). Ingen av de nämnda bestämmelserna tar dock upp åtgärdsprogrammets roll i plansammanhang.

11.9.3 Förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala översiktsplaner

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen (1 kap. 3 § första stycket PBL). Översiktsplanen ger enbart ramar för kommande beslut och innebär inga skyldigheter gentemot vare sig myndigheter eller enskilda. Översiktsplanen är aldrig bindande. Den ska fungera som underlag för beslut av olika slag. En rad olika intressen ska beaktas, och miljön är ett.

Åtgärdsprogram påminner om översiktsplaner på så sätt att de i normalfallen inte blir direkt bindande för enskilda. De syftar i stället till ett helhetsgrepp över ett problemområde och till dra upp riktlinjer.

Det är dock fråga om olika helheter. En översiktsplan gäller den från olika utgångspunkter bästa markanvändningen i en kommun, medan ett åtgärdsprogram handlar om en lämplig sammansättning av åtgärder för att komma till rätta med ett miljöproblem inom ett område. Ett åtgärdsprogram är också mer konkret genom att peka ut enskilda åtgärder. Det kan också leda till skyldigheter för myndigheter och kommuner att handla.

Man skulle kunna säga att ett åtgärdsprogram utgör underlag för senare beslut på liknande sätt som översiktsplanen utgör underlag för senare detaljplanläggning. Men åtgärdsprogrammet ställer större krav på myndigheter och kommuner att agera. Det finns dock ingen regel som uttryckligen tvingar kommuner att ändra sin översiktsplan när ett åtgärdsprogram har fastställts. Översiktsplanen är å andra sidan inte bindande.

11.9.4 Förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala detaljplaner

Detaljplanens syfte är att precisera rättigheter och skyldigheter för kommunen och dess innevånare så att man uppnår en i miljöhänsen god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling. Planen omfattar ett begränsat geografiskt område och är oftast inriktad på att konkreta projekt ska kunna genomföras. Detaljplanen anger också vilka regler som ska gälla vid efterföljande prövningar.

En detaljplan får inte antas om dess genomförande medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Detsamma gäller för bygglov och förhandsbesked utanför områden med detaljplan. I de fall en lagakraftvunnen men inte genomförd detaljplan skulle kunna medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds, kan det bli aktuellt att upphäva eller ändra planen.

Gällande miljökvalitetsnormer för luft har Regeringsrätten (RegR 2008-01-21 4867-07) i en dom om luftkvalitet, bedömt vilken inverkan miljökvalitetsnormerna för kväveoxid och inandningsbara partiklar har när en detaljplan ska antas.

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun beslutade den 20 mars 2006 att anta en detaljplan för ett område vid Hornstull i stadsdelen Södermalm. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholm. De klagande ansåg att ytterligare bebyggelse skulle leda till att gaturummet täpptes till, bullret ökade och att luftkvaliteten försämrades. Länsstyrelsen avslog överklagandena med motiveringen att luftkvaliteten förväntades bli bättre, dels genom införandet av trängselskatt, dels genom de begränsningar av genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan som kommunen enligt ett regeringsbeslut skulle genomföra.

Länsstyrelsens beslut överklagades till regeringen som prövade detaljplanen. Regeringen konstaterade att normerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) överskreds inom det område som skulle komma att påverkas av den planerade bebyggelsen.

För att en planläggning ska anses bidra till att en miljö kvalitetsnorm överträds krävs enligt regeringen att utsläppen på grund av planen ytterligare försämrar läget i det berörda området. Regeringen bedömde att den ökning av överskridandena som den planerade utbyggnaden beräknades leda till skulle bli liten i förhållande till överskridandena vid nollalternativet, dvs. de överskridanden som redan var ett faktum. Regeringen hänvisade till att trängselskatten skulle förbättra läget, och menade att de överskridanden som fortfarande fanns kvar när planen genomförts, skulle kunna lösas inom ramen för förnyade åtgärdsprogram. Regeringen fann därför att bestämmelsen i 2 kap. 2 § första stycket PBL inte utgjorde skäl för att upphäva detaljplanen, och därmed avlogs överklagaderna.

En hyresgästförening och en enskild person gick vidare och ansökte om rättsprövning av regeringens beslut. De ansåg bl.a. att regeringen inte hade tillämpat lagstiftningen om miljö kvalitetsnormer på det sätt som lagstiftaren avsett. Regeringsrätten konstaterade att de prognoser om förändringar av kvävedioxid- och partikelhalter som gjorts i ärendet mer eller mindre byggde på säkra antaganden om ett stort antal faktorer som kunde påverka föroreningsnivåerna. Det framgick också av handlingarna i ärendet att de effekter som skulle kunna uppstå på grund av den planerade bebyggelsen var marginella och att åtgärder planerades för att komma till rätta med luftföroreningarna.

Mot den bakgrunden ansåg Regeringsrätten att det inte kunde sägas att regeringen hade felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i planärenden. Det hade heller inte framkommit att det vid handläggningen hade förekommit fel som kunde ha påverkat utgången i ärendet. Regeringsrätten fastslog att regeringens beslut inte stred mot någon rättsregel på det sätt som sökandena hade angett.

När det sedan gäller åtgärdsprogram framgår det inte uttryckligen av PBL att beslut om planläggning ska vara förenliga med åtgärdsprogram enligt miljöbalken och VFF eller att kommuner i sin tillämpning av PBL är bundna av sådana program.

Det finns inte heller någon möjlighet för regeringen att meddela ett föreläggande för en kommun om miljö kvalitetsnormer riskerar att överskridas eller för att ett åtgärdsprogram inte följs. Samtidigt säger bestämmelsen i 5 kap. 8 § MB att åtgärdsprogram binder de myndigheter och kommuner som berörs av ett åtgärdsprogram. Denna bestämmelsen innebär dock inte att ett åtgärdsprogram direkt kan tvinga en kommun att anta, ändra eller upphäva en plan enligt PBL. Däremot kan det leda till att kommunen tar initiativ till en planändring.

12 Reglering av åtgärdsprogram – sammanfattning

Riksdagen har det yttersta ansvaret för att de miljö kvalitetsnormer som följer av EG-rätten genomförs. Riksdagen har beslutat om materiella krav i miljöbalken och annan lagstiftning, men i övrigt delegerat ansvaret att besluta om miljö kvalitetsnormer och genomförandet av dem till regeringen. Regeringen har i sin tur delegerat visst ansvar till vattenmyndigheterna. Hur detta ansvar är fördelat på olika beslutsnivåer och vilken myndighet som ansvarar för vad framgår av följande tabell:

Ansvarsområde:	Ansvarig myndighet:	Kommentar
Att fastställa miljö kvalitetsnormer	Vattenmyndigheten genom vattendelegationen	Regeringen <i>får</i> besluta om miljö kvalitetsnormer men är skyldig att göra det endast om det följer av EG-rätten. Enligt VFF är vattenmyndigheterna ansvariga för att besluta om kvalitetskrav för vatten, jfr 5 kap. 1 § andra stycket MB och 4 kap. 1 § VFF. Se även förordningen om länsstyrelseinstruktion 22 och 24 §§.
Att miljö kvalitetsnormer inte överträds	Riksdagen och regeringen har ett EG-rättsligt ansvar	Myndigheter och kommuner har ett ansvar att se till att miljö kvalitetsnormerna inte överskrids vid t.ex. tillståndsprövning, tillsyn och meddelande av föreskrifter, 5 kap. 3 § MB.
Att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls och iakttas	Myndigheter och kommuner ska säkerställa att normerna inte överträds vid vissa typer av beslut och kommuner ska iakttä normerna vid beslut enligt PBL.	Regler om att miljö kvalitetsnormer ska uppfyllas och iakttas återfinns bl.a. i 5 kap. 3 § MB och 2 kap. 1 § andra stycket PBL.
Att upprätta förslag till åtgärdsprogram	Regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen utser ska upprätta förslag till åtgärdsprogram om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska klaras. Vad avser åtgärdsprogram inom vattenförvaltning ska vattenmyndigheterna upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för vattendistriktet.	Se 5 kap. 4 § första stycket MB och 6 kap. 1 § VFF.
Att upprätta delåtgärdsprogram för delar av vattendistrikt vid behov	Vattenmyndigheten	Se 6 kap. 3 § VFF. Observera att skyldigheten att i enlighet med 6 kap. 5-6 §§ VFF ange programmets innehåll och konsekvenser inte inskränks.

Ansvarsområde:	Ansvarig myndighet:	Kommentar
Att åtgärdsprogrammet är tillräckligt för att miljökvalitetsnormen inte ska överskridas	Vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och SGU	Vattenmyndigheten ansvarar för att programmet är <i>tillräckligt</i> för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås. Naturvårdsverket och SGU kan begära att regeringen ges möjlighet att pröva åtgärdsprogrammet i samband med samrådet om förslag till åtgärdsprogram, se 6 kap. 4 § andra stycket VFF. Om andra myndigheter och kommuner i samband med ett samråd om ett förslag till åtgärdsprogram föreslås vidta en åtgärd som strider mot annan lagstiftning eller allvarligt avviker från bestämmelserna i VFF eller RDV, får myndigheten eller kommunen begära att vattenmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva förslaget i denna del. Se 6 kap. 4 § tredje stycket VFF.
Att åtgärdsprogram fastställs	Vattenmyndigheten	Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Delegering har givits till vattenmyndigheterna, se 5 kap. 5 § MB och 6 kap. 1 § VFF.
Att åtgärder enligt åtgärdsprogrammet vidtas	De myndigheter och kommuner som berörs av beslutet.	Vattenmyndigheterna är tillsammans med andra myndigheter och kommuner skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs, se 5 kap. 8 § MB. Oklart vilken myndighet det är som ska kontrollera att de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet vidtas och I 7 kap. VFF finns regler gällande övervakning av program enligt RDV.

13 Referenser

13.1 Författningar

EG-direktiv och annan reglering

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

EU:s ålförvaltningsplan (EC Regulation No 1100/2007, 18 september 2007).

Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden.

Rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om kvalitetskrav på ytvatten avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna.

EU:s fiskevattendirektiv (78/659/EEG).

IBSFC:s (International Baltic Sea Fishery Commission) Salmon Action Plan
Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring av direktiv 2000/60/EG.

Lagar

Miljöbalk (1998:808).

Plan- och bygglag (1987:10).

Lag (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Förordningar

Artskyddsförordning (2007:845).

Förordning (1998:897) om miljökvalitetsnormer.

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete.

Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen.

Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Föreskrifter

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:1) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2008:1) och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2007:4) och allmänna råd om åtgärdsprogram för ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:11) om övervakning av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

SGU:s föreskrifter (SGU-FS 2006:2) om övervakning av grundvattnet enligt förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (2004:660).

SGU:s föreskrifter (SGU-FS 2006:1) om kartläggning och analys av grundvatten enligt förordning (2004:660) om förvaltning av vattenmiljön.

Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:66) om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

13.2 Vägledning

Handbok 2006:2 Luftguiden.

Handbok 2007:3 Kartläggning och analys av ytvatten.

Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program.

Handbok 2006:1 Samverkan om vattenförvaltning.

Handboken 2007:4 Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon.

Handbok 2008:4 Samhällsekonomisk konsekvensanalys av miljöåtgärder med särskild tillämpning på vattenmiljö.

Handbok 2008:2 Övervakning av ytvatten.

Naturvårdsverket, 2003. Konsekvensanalys steg för steg: handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket, Stockholm.

Faktablad om Skyddade områden enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Plan- och bygglagen, Norstedts Laghandböcker, suppl 12, oktober 2006 (Didón, Magnusson, Millgård, Molander).

Vattendirektivet och fysisk planering – Hur kommer den nya vattenplaneringen att påverka den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen? Boverkets del i uppdraget om handboken, Boverket september 2004.

EU-vägledningen om undantag:

”CIS guidance; *Policy Paper – Exemptions to the environmental objectives under the water framework directive* - Article 4.4, 4.5 and 4.6”.

Propositioner

Proposition 1997/1998:45 Miljöbalken.

Proposition 2003/04:2 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Proposition 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden.

Rättsfall

Miljööverdomstolen Mål nr M 9983-04 (2006-11-09).

Miljööverdomstolen Mål nr M 6043-05 (2007-02-14).

Regeringsrätten (RegR 2008-01-21 4867-07).

13.3 Utredningar

SOU 2005:59: Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. Slutbetänkande av miljöbalkskommittén.

SOU 2002:105: Klart som vatten. betänkande av Utredningen svensk vattenadministration.

SOU 2005:113 Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer – betänkande av utredningen om åtgärdsprogram.

SOU 2007:60 Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (även kallad klimat- och sårbarhetsutredningen).

13.4 Rapporter

Boverkets rapport ”Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering i Sveriges kustområden”.

Naturvårdsverkets Rapport 5287, miljökvalitetsnormer för vattenmiljö – redovisning av ett regeringsuppdrag.

Naturvårdsverkets Rapport 5489, En bok om svensk vattenförvaltning.

Naturvårdsverkets Rapport 5563, Aktionsplan för havet.

Naturvårdsverkets Rapport 5801, Övervakning av prioriterade miljöfarliga ämnen listade i Ramdirektivet för vatten.

Naturvårdsverkets Rapport 5488, Beskrivning, kartläggning och analys av Sveriges ytvatten.

SGU:s Rapport Införlivande av grundvattendirektivet i svensk rätt (redovisning av ett regeringsuppdrag), dnr 04-2066/2006.

Jordbruksverkets rapport ”Åtgärder inom jordbruket för god vattenstatus”. Ej publicerad vid tryck av denna handbok.

13.5 Annan litteratur

Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg., 2007 *Miljöbalken, En kommentar. Del 1*, Norstedts Blå Bibliotek, suppl 6, juni.

Carter, Jeremy., Howe, Joe., 2005: *The Water Framework Directive and the Strategic Environmental Assessment Directive: Exploring the linkages* School of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester. Elsevier Environmental Assessment Review 26 (2006) 287-300.

Day et al., 2003: RAP – *An ecosystem level approach to biodiversity protection planning*. Paper for Items : Manila, Philippines.

Gipperth.L., Henriksson, E., och Sterner, H. 2004.: *Åtgärdsprogram och Förvaltningsplan Underlag till Naturvårdsverkets vägledning för vattenmyndigheternas arbete*, Juridiska institutionen Göteborgs universitet.

Gren, I-M, Scharin, H (2006), ”Styrmedel i Vattenpolitiken – vad säger ekonomisk teori och empiri?”, *Vatten* 62:131 – 138 Lund 2006.

Lerman, Peggy, Hedlund Anders 2007: Miljöbedömning och andra konsekvensanalyser i vattenplanering.

Lerman, Peggy., Hedlund, Anders.: Miljöbedömningar i vattenförvaltning. version 2004-04-09.

Löwgren, M., 2006. *Sätta pris på vatten – varför, hur mycket och var?* i Jöborn A., Danielsson, I. och Oscarsson, H. (ed) 2006 .På tal om vatten – om vägen till en hållbar vattenförvaltning, Vastra/Mistra Rapport.

Tyréns (Tilly, Lena), DHI: Vattenplanering – ramdirektivet för vatten. VA-Forsk Projekt 24- 119. Juni 2006.

Vattenplanering – ramdirektivet för vatten VA-FORSK projekt 24-119.

Vinge; Implementeringen av ramdirektivet för vatten, (2006).

Åtgärdsprogram och Förvaltningsplan Underlag till Naturvårdsverkets vägledning för vattenmyndigheternas arbete, Juridiska institutionen Göteborgs universitet, juli 2004.

13.6 Länkar på internet

www.helcom.fi

www.miljomal.nu

www.naturvardsverket.se

www.vattenportalen.se

www.elforsk.se/rapporter/

www.wise-rtd.info/wpis/mywise.cgi?id_information=&id_tasks=388&language

<http://www.vattenmyndigheterna.se/NR/rdonlyres/4C8CAF8B-EF44-4548-BC23-736FFD445607/0/Vattenradteori och praktik 2008.pdf>

<http://www.nutek.se/sb/d/824/a/3536>

14 Förkortningar och termer

14.1 Förkortningar som används i löptexten

BSAP- Baltic Sea Action Plan

CIS – Common Implementation Strategy

DPSIR – (Driving forces, Pressures, State, Impact, Response). Drivkrafter – belastning – status – miljöeffekter – respons. EEA:s modell för att kunna beskriva sambandet mellan påverkan, tillstånd och åtgärder

EC – European Community

EG – Europeiska gemenskapen

MKB – Miljökonsekvensbeskrivning

RDV – Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG)

VFF – Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

VISS – VattenInformationSystemSverige

14.2 Begrepp

Begrepp	Definition
Avrinningsområde (för ett vattendrag)	TNC 45: avgränsat område varifrån vatten avrinner genom en tvärsnitt i ett vattendrag; skils från angränsande områden genom vattendelare. Ett avrinningsområde kan definieras för varje vattendragsträcka oavsett skala. Avrinningsområdesbegreppet är centralt för vattenförvaltningen. Se också Huvudavrinningsområde samt Tillrinningsområde.
Bakgrundsvärde	Koncentration av ett ämne eller värdet av en indikator i en grundvattenförekomst som inte innebär några, eller endast obetydliga, mänskligt orsakade förändringar jämfört med ostörda förhållanden.
Baslinjenivå	Det genomsnittliga värde som uppmätts under referensåren 2007 och 2008 på grundval av de övervakningsprogram som genomförts i enlighet med artikel 8 i direktiv 2000/60/EG eller, när det gäller ämnen som identifierats efter dessa referensår, under den första period för vilken en representativ period med övervakningsdata finns tillgänglig.
Bedömningsgrunder för miljökvalitet	Naturvetenskapliga kriterier för att klassificera den ekologiska strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem i statusklasserna "hög", "god", "måttlig", "otillfredsställande" och "dålig" i enlighet med VFF och Naturvårdsverkets kommande föreskrift för status och normer. Innehåller referensvärden och klassgränser för samtliga kvalitetsfaktorer och ska så långt möjligt tillämpas av vattenmyndigheterna då de ska fastställa och följa upp kvalitetskrav för vattenförekomster. Motsvarande bedömningsgrunder som kan användas som stöd för att bedöma status för grundvattenförekomster tas fram av SGU.
Betydande och ihållande uppåtgående trend	varje statistiskt och miljömässigt signifikant ökning av koncentrationen av ett förorenande ämne, en grupp av förorenande ämnen eller en föroreningsindikator i grundvattnet, för vilken behovet av att vända trenden har fastställts i enlighet med artikel 5 grundvattendirektivet.

Begrepp	Definition
Betydande påverkan	Betydande påverkan innebär sådan antropogen påverkan som, ensamt eller sammanlagt med annan påverkan, orsakar risk för att en vattenförekomst inte uppnår god status/potential år 2015.
Diffus källa	En källa till påverkan som inte kan pekats ut som en tydlig punkt och inte heller kan åtgärdas genom en punktåtgärd.
Diskontering	Är en metod som tillåter jämförelse mellan intäkter och kostnader som uppstår vid skilda tidpunkter genom att dessa räknas om till jämförbara storheter med hjälp av en s.k. diskonteringsränta. Den visar hur snabbt värdet av framtida intäkter och kostnader avtar med tiden.
Drivkrafter	Verksamheter eller andra faktorer i samhället som har ekonomisk betydelse. Samhällsekonomiska drivkrafter kan men behöver inte själva orsaka påverkan på vatten. Vid påverkansanalys och riskanalys av en vattenförekomst måste drivkrafterna identifieras, liksom deras samband med den påverkan de (eventuellt) ger upphov till. Enligt DPSIR-modellen är det en indikator som anger vilka aktiviteter som utgör faktiska eller potentiella hot om negativ påverkan (t.ex. transporter eller energianvändning).
Ekologisk potential	Tillståndet hos en kraftigt modifierad eller konstgjord ytvattenförekomst uttryckt som "maximal", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig" potential.
Ekologisk status	Kvaliteten på det akvatiska ekosystemet i en ytvattenförekomst uttryckt som "hög", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig".
Expertbedömning	En bedömning utförd i enlighet med bästa tillgängliga kunskap i de fall bedömningsgrunder eller andra regler inte kan tillämpas.
Finansiell kostnad	Värdet av faktiska transaktioner som äger rum på en marknad eller till staten.
Fysisk åtgärd	Avser rent praktiska tillvägagångssätt för att uppnå en viss miljö kvalitetsnorm för en eller flera vattenförekomster, t.ex. odling av fånggrödor för att minska närsaltstillförsel till en vattenförekomst.
Förorenaren betalar principen	Innebär att den som orsakar en negativ miljöeffekt även bär kostnaden för detta. Denna princip råder då en skatt läggs på föroreningar men däremot inte om staten subventionerar reningsåtgärder eller reglerar reningsnivån. Principen innebär att förorenaren ska bära kostnaden för utsläppsrening, återställning av miljön samt kompensationskostnaden till de individer som drabbas av miljöeffekterna.
Gränsvärdesnorm	Specifik halt av ett ämne i vattenfas.
Grundvattenstatus	Det tillstånd en grundvattenförekomst har och som bestäms av grundvattenförekomstens kvantitativa och kemiska status, styrd av vilken av dessa som är sämst.
Huvudavrinningsområde	Avrinningsområde med en areal som är minst 200 kvadratkilometer uppströms mynningen i havet.
Internalisering av miljökostnader	Innebär att alla externa kostnader reflekteras i priset, dvs. även kostnaderna för ev. miljöskada som uppkommer. Ett sätt att genomföra internalisering är att "sätta pris på miljön" genom att använda miljöskatter och avgifter (t.ex. skatt på handelsgödsel). Ett annat sätt är att skapa marknader för utsläpp genom utsläppsrättigheter (t.ex. för kväve och fosfor).
Klassificering av ytvatten	Att avgöra tillståndet hos en ytvattenförekomst på en femgradig skala genom att bedöma dess ekologiska status/potential och kemiska status.
Klassificering av grundvatten	Att avgöra den kvantitativa och kemiska statusen hos en grundvattenförekomst som god eller otillfredsställande.

Begrepp	Definition
Konsekvensanalys	Beskriver samtliga samhällsekonomiska konsekvenser (för- och nackdelar) som åtgärdsprogrammet genererar. Görs i syfte att kunna avgöra huruvida åtgärdsprogrammets nytta överstiger dess kostnader för samhället.
Konstgjort vatten	En ytvattenförekomst som har skapats genom mänsklig verksamhet där det tidigare inte fanns någon ytvattenförekomst.
Kostnadseffektivitet	Innebär att åtgärder allokeras så att målet för dessa åtgärder uppnås till lägsta möjliga kostnad. (Ett kostnadseffektivt åtgärdsprogram innebär att åtgärder kombineras så att målet uppnås till en så låg kostnad som möjligt).
Kostnadseffektivitetsanalys	Görs i syfte att jämföra kostnaderna för olika åtgärdsalternativ och komma fram till vilken åtgärd eller kombination av åtgärder som är kostnadseffektiv. Är en inledande del av konsekvensanalysen av åtgärdsprogrammet. Analysen innehåller två huvudsteg.
Kostnadstäckning	I denna handbok avser begreppet endast kostnader för påverkan orsakade av vattentjänster. Generellt kan graden (i procent) av kostnadstäckning beräknas enligt formeln (Intäkter – Subventioner, bidrag och avdrag)/(Kostnader – Skatter och avgifter). Finansiella-, miljö- och resurskostnader ska inbegripas.
Känslighetsanalys	En analys som innebär att man kontrollerar hur förändringar i olika faktorer kan påverka resultatet av analysen. I konsekvensanalyser innebär detta att man t.ex. varierar värden för diskonteringsräntan, tidsperspektivet, miljöeffekter etc.
Kraftigt modifierat vatten	En ytvattenförekomst vars fysiska karaktär har förändrats väsentligt till följd av mänsklig verksamhet, och där förändringen måste kvarstå trots eventuell låg ekologisk potential, antingen pga. att det kraftigt modifierade vattnet har hög samhällsnytta eller på att en återställning skulle medföra orimliga kostnader.
Kvalitetsfaktorer	Biologiska, fysikalisk/kemiska samt hydromorfologiska faktorer som anges i bilaga V i vattendirektivet (se handbok för status och normer). En kvalitetsfaktor kan bestå av en eller flera parametrar. Kvalitetsfaktorerna vägs samman till ekologisk status och ekologisk potential enligt principen "sämst styr".
Kvalitetsnorm för grundvatten	En miljökvalitetsnorm uttryckt som den koncentration av ett särskilt förorenande ämne, en grupp av förorenande ämnen eller en föroreningsindikator i grundvatten som inte bör överskridas för att människors hälsa och miljön skall skyddas.
Limnisk	Begreppet limnisk är i princip det som rör sjöar och vattendrag. Begreppet limnisk används för ytvatten men inte för grundvatten. Begreppet sötvatten inkluderar både ytvatten och grundvatten.
Miljökostnad	Värdet av mänskliga aktiviteter negativa påverkan på ekosystem och miljön samt på dem som påverkas av miljön.
Miljökvalitetsnorm eller kvalitetskrav	Det juridiska verktyg som finns för att fastställa kvalitetskraven är miljöbalkens 5 kapitel om miljökvalitetsnormer. <i>Beslut om kvalitetskrav är en miljökvalitetsnorm.</i> Detta innebär att det är vattenmyndigheterna som kommer att upprätta miljökvalitetsnormer för sina vattenförekomster.
Morfologi	Eg. levande organismers form och byggnad, geomorfologi klassificerar jordens ytformer i formserier. Ordet syftar i detta sammanhang främst på vattendragens och sjöars struktur och form.
Mindre stränga kvalitetskrav	En vattenförekomst kan få mindre stränga kvalitetskrav om den har ett naturligt tillstånd av lång återhämtningstid eller är så påverkad av mänsklig verksamhet att den inte kan uppnå god ekologisk status. Ett annat skäl kan vara att det, på grund av vattnets naturliga egenskaper eller graden av mänsklig påverkan, blir oproportionerligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att klara normerna. Detta bedöms i riskanalysen.

Begrepp	Definition
Målsättningsnorm	Baseras inte bara på gränsvärde eller viss halt av ett ämne i vattenmiljön utan när gäller vattenförvaltning, på status, påverkan och riskanalys och målet god ekologisk status 2015.
Privatekonomisk	Något som betecknas som privatekonomiskt (skilj från samhällsekonomiskt) rör en privatpersons, ett företags eller annan privat eller offentlig organisations ekonomiska förhållanden. Privatekonomiska kostnader som en skatt är endast en transfereering utav resurser och därmed ingen samhällsekonomiska kostnad. En investeringskostnad är dock både en privatekonomisk såväl som en samhällsekonomisk kostnad.
Punktkälla	En verksamhet som påverkar via utsläpp från en väldefinierad punkt. Direktivets bilaga II beskriver vilka anläggningar som räknas som punktkällor.
Referensvärde	Värde som motsvarar ett opåverkat tillstånd. Referensvärden för respektive parameter eller kvalitetsfaktor anges i bedömningsgrunderna (se NFS 2008:1).
Rinnsträcka	En definierad sträcka av ett vattendrag. Används oftast i begreppet vattendragssträcka som är homogen med avseende på typ och status, och därför kan utgöra en vattenförekomst,
Samhällsekonomisk	Något som betecknas som samhällsekonomiskt rör samhället som helhet och dess ekonomiska förhållanden. Samhällsekonomiska kostnader är allt som innebär att resurser tas i anspråk (arbetskraft, maskiner, mark etc.)
Statsfinansiell kostnad	Innebär kostnader som påverkar statsbudgeten som t.ex. en subvention. Dessa är transfereringar av resurser och således ingen samhällsekonomisk kostnad.
Styrmedel	Innebär en förändring i incitamenten för att få åtgärder vidtagna som t.ex. information, skatter, avgifter, subventioner, lagar och regler.
Sämst styr	Eller sämst klass/kvalitetsfaktor styr. Principen att den kvalitetsfaktor som visar på störst antropogen påverkan bör vara utslagsgivande vid en statusklassificering. Detta gäller inte på parameternivå förutom i undantag (se NFS 2008:1). Den engelska termen "one out, all out" används ibland.
Sötvatten	Begreppet sötvatten inkluderar både ytvatten och grundvatten.
Tillrinningsområde/ närtillrinningsområde	TNC 45: Hela det område varifrån vatten rinner till en sjö. Avrinningsområdet (se ovan) för en vattenförekomst där ytan på vattenförekomsten räknats bort och man bara ser till själva landytan. I ett tillrinningsområde ingår både landytan och vattenytan uppströms en viss punkt oavsett om det är ett tillrinningsområde till en sjö eller ett närtillrinningsområde till en vattendragssträcka. Närtillrinningsområdet för en rinnsträcka är det område som rinner av i själva rinnsträckan, dvs. inte i eventuella uppströms liggande rinnsträckor. För många vattenförekomster i vattendrag blir avrinningsområdet delat i tre delar med vattenförekomsten i mitten.
Tröskelvärde	En kvalitetsnorm för grundvatten som fastställs av medlemsstaterna i enlighet med artikel 3 i grundvattenvattendirektivet.
Typ, vattentyp, ytvattentyp	Typen är ett sätt att beskriva en vattenförekomst på ett standardiserat sätt. En typ är också en grupp vattenförekomster med samma eller likartade referensförhållanden av morfologisk och vattenkemisk karaktär. Gruppen behöver inte vara geografiskt eller hydrologiskt sammanhängande.
Typbeteckning	Den kod bestående av fem eller sex siffror och bokstäver som beskriver vattentypen för en vattenförekomst.

Begrepp	Definition
Vattentjänster	Enligt ramdirektivet för vatten är det alla tjänster som tillhandahåller vatten för hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet (uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten, samt insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten)
Vattenanvändning	En term för vattentjänster plus aktiviteter som har väsentlig påverkan på vattenstatusen. Alla typer av vattenrelaterade verksamheter ingår därför inte i begreppet.
Vattenförekomst	En avgränsad och betydande förekomst av yt- eller grundvatten såsom t.ex. en sjö, en å, älv eller kanal, ett vatten i övergångszon eller ett kustvattenområde eller en avgränsad volym grundvatten i en eller flera akviferer. En vattenförekomst är också den minsta storheten för beskrivning och bedömning av vatten. En vattenförekomst kan bara tillhöra en typ, ha en status (vattenkvalitet) och utsättas för en specificerad nivå av påverkan.
Ytvattenkategori	För att enklare kunna arbeta med vattenförekomster delar man in dem i de olika ytvattenkategorierna sjö, vattendrag, kustvattenområde eller övergångszon. Benämningen "ytvattenkategori" är korrekt, enligt vattenförvaltningsförordningen, men för att förenkla läsandet används i denna handbok oftast benämningen "vattenförekomst".
Ytvattenstatus, vattenstatus	Det tillstånd en naturlig ytvattenförekomst har och som bestäms av vattenförekomstens ekologiska status eller kemiska status, styrd av vilken av dessa som är sämst.
Åtgärd	I vattenförvaltningsförordningen menas med åtgärd såväl styrmedel (se styrmedel) som fysiska åtgärder (se fysisk åtgärd)
Åtgärdsneutrala konsekvenser	Är kostnader och nyttor av att miljökvalitetsnormerna uppnås. Dessa konsekvenser fångas upp och beaktas i konsekvensanalysen.
Åtgärdsspecifika konsekvenser	Är kostnader och nyttor som är relaterade till specifika åtgärder för att uppnå miljökvalitetsnormerna. Dessa konsekvenser fångas upp i kostnadseffektivitetsanalysen.

Bilaga 2

Utifrån hänvisningen i 6 kap. 5 § VFF förtecknas nedan den svenska lagstiftningen som direktiven är införlivade genom samt exempel på typ av åtgärd som skulle kunna vara aktuell och vem som kan vara ansvarig att genomföra åtgärden.

Direktiv listade i Bilaga VI Del A,

Huvudsaklig svensk lagstiftning

Rådets direktiv (76/160/EEG) av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten / Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/7 av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG

- Miljöbalk
- Badvattenförordning (2008:218)
- NFS 2008:08

Rådets direktiv (79/409/EEG) av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar

- Miljöbalk
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Artskyddsförordning (2007:845)
- Naturvårdsverkets förteckning (NFS 2007:1) över naturområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken
- Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2002:18) om jakt och statens vilt
- Naturvårdsverkets föreskrifter (1999:7) om artskydd
- Jaktlag (1987:257)
- Jaktförordning (1987:905)
- Skogsvårdslag (1979:429)
- Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 1993:2)

Rådets direktiv (80/778/EEG) av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten. Ändrat genom direktiv (98/83/EG)

- Livsmedelslag (2006:804)
- Livsmedelsförordning (2006:813)
- Statens livsmedelsverks föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten

Rådets direktiv (96/82/EG) av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår

- Miljöbalk
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
- Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll
- Förordning (1998:908) om miljökonsekvensbeskrivningar
- Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2005:2) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2005:19) om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsmiljöförordning (1977:1160)

Rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

- Miljöbalk
- Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Luftfartslag (1957:297)
- Lag (1966:314) om kontinentalsockeln
- Vägslag (1971:948)
- Plan- och bygglagen (1987:10)
- Plan- och byggförordning (1987:383)
- Minerallagen (1991:45)
- Mineralförordning (1992:285)
- Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet
- Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter
- Förordning (1985:626) om vissa torvfyndigheter
- Ellagen (1997:857)
- Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
- Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
- Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
- Naturgaslag (2005:403)
- Naturgasförordning (2006:1043)
- Lag (1978:160) om vissa rörledning
- Lag (1966:314) om kontinentalsockeln

- | | |
|--|--|
| <p>Rådets direktiv (86/278/EEG) av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Miljöbalk • Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd • Kungörelse med föreskrifter (SNFS 1994:2) om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket • Förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter |
| <p>Rådets direktiv (91/271/EEG) av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Miljöbalk • Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd • Statens naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter (SNFS 1994:7) om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse • Statens naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter (SNFS 1990:14) om kontroll av utsläpp till vatten- och markrecipient från anläggningar för behandling av avloppsvatten från tätbebyggelse • Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster |
| <p>Rådets direktiv (91/414/EEG) av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Miljöbalk • Förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel • Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer • Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:5) med EG-harmoniserad bindande klassificering och märkning • Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter • Djurskyddslag (1988:534) • Djurskyddsförordning (1988:539) |
| <p>Rådets direktiv (91/676/EEG) av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Miljöbalk • Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd • Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket • Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket av avser växtnäring • Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket • Livsmedelslag (2006:804) • Livsmedelsförordning (2006:813) • Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten |

Rådets direktiv (92/43/EEG) av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

- Miljöbalk
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
- Naturvårdsverkets företeckning (NFS 2007:1) över naturområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken
- Artskyddsförordning (2007:845)
- Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 1999:7) om artskydd
- Jaktlag (1987:259)
- Jaktförordning (1987:905)
- Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2002:18) om jakt och statens vilt
- Skogsvårdslag (1979:429)
- Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 1993:2) till skogsvårdslagen
- Fiskelag (1993:787)
- Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen
- Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kategatt och Östersjön
- Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena

Rådets direktiv (96/61/EG) av den 24 september 1996 om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar

- Miljöbalk
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- Förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter
- Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Bilaga 3

Denna bilaga ger exempel på hur mallen för åtgärdsprogram kan komma att se ut i tabellform ifylld per distrikt för nationell rapportering 2010. Tabellerna ska sedan redovisas i förvaltningsplanen.

Tabell 2 från ”*Programme of measure reporting sheet*”, andra basåtgärder som krävs enligt artikel 11(3) (b-1)

Tabell 3 a, b, från ”*Programme of Measure reporting sheet*”, behov av kompletterande åtgärder artikel 11 (4) och 11 (5), samt betydande påverkan koppling till artikel 5

Tabell 2. Övriga grundläggande åtgärder enligt Artikel 11(3) (b-l).

Åtgärder (Artikel 11(3))	Implementerad i medlemsland (Fet stil om ja)	Referens till lagstiftning (hyperlänk eller dokument)	Beskrivning av åtgärder (<500 tecken)	Övriga kommen- tarer(<2000 tecken)
Åtgärder för täckning av kostnaderna för vattentjänster (Artikel 9)				
Åtgärder för att gynna effektiv och hållbar vattenanvändning				
Åtgärder för skydd av dricksvatten uttag (Artikel 7) samt för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten				
Reglering av uttag av sött ytvatten och grundvatten, samt uppdämning av sött ytvatten, inklusive ett eller flera register över vattenuttag och ett krav på förhandsprövning för uttag och uppdämning.				
Regleringar, inklusive ett krav på förhandsprövning för konstgjord påfyllning eller förstärkning av grundvattenförekomster.				
Krav på förhandsreglering av punktkällor som kan ge upphov till föroreningar.				
Åtgärder för att hindra eller reglera utsläpp av förorenande ämnen från diffusa källor.				

Åtgärder (Artikel 11(3))	Implementerad i medlemsland (Fet stil om ja)	Referens till lagstiftning (hyperlänk eller dokument)	Beskrivning av åtgärder (<500 tecken)	Övriga kommen- tarer(<2000 tecken)
<p>Åtgärder för att reglera alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenstatusen och särskilt pga. hydro-morfologisk påverkan.</p> <p>Förbud mot direkt utsläpp av förorenade ämnen till grundvatten.</p> <p>Åtgärder för att eliminera förorening av prioriterade ämnen i ytvatten och för att minska förorening av andra ämnen som annars skulle hindra en uppfyllelse av de mål som anges i artikel 4.</p> <p>Alla åtgärder som krävs för att hindra betydande spill av förorenande ämnen från tekniska installationer, och för att hindra och /eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter.</p>				

Tabell 3a. Behov av kompletterande/övriga åtgärder (Artikel 11(4) och 11(5)).

Uppskattad % av sötvattenförekomster (som proposition av flod sträcka/ytareal) distriktet som riskerar att inte uppnå god status eller potential till 2015	Typ av påverkan som hindrar vattenförekomsterna att uppnå god status eller potential till 2015 (kemisk förorening, hydromorfologi etc.)	Kommer de grundläggande åtgärderna räcka för att åtgärda problemet (J/N)	Kommentarer
Uppskattad % av grundvattenförekomster I distriktet som riskerar att inte uppnå god status eller potential till 2015	Typ av påverkan som hindrar vattenförekomsterna att uppnå god status eller potential till 2015 (kemisk förorening, hydromorfologi etc.)	Kommer de grundläggande åtgärderna räcka för att åtgärda problemet (J/N)	Kommentarer

Tabell 3b. Betydande påverkan och åtgärdschecklista – inkl. kompletterande åtgärder (länk till Artikel 5 rapporteringsformulär SWP11) (fylls bara i om tabell 3a indikerar att kompletterande åtgärder behövs).

Betydande påverkan	Vid relevans ange detaljer om kompletterande åtgärder (Art 11(4)) använts (Infoga hyperlänk)	Vid relevans ange om kompletterande åtgärder (Art 11(5)) använts (Infoga hyperlänk)	Geografisk täckning av åtgärder (RBD, part-RBD, Vattenförekomst, Nationell etc.)	Kommentarer
Punktkällor:	Typ av åtgärd (från plocklistan Bilaga VI Del B)	Typ av åtgärd (från plocklistan1)		
Ytvatten	Detaljer samt hyperlänk	Detaljer samt hyperlänk		
Reningsverk;				
Bräddning;				
Slambehandlingsanläggning;				
IPPC industrier;				
Övriga icke-IPPC industrier.				
Andra punktkällor (specifiera)				
Grundvatten				
Utsläpp från förorenade områden				
Utsläpp från deponier (inkl avfallsdeponier; även inom jordbruksverksamhet)				
Utsläpp kopplade till oljeindustriinfrastruktur				
Utsläpp av grundvatten				
Utsläpp/infiltration i marken av förorenat vatten				
Andra relevanta punktkällor				
Diffusa källor:				
Ytvatten				
Dränering och djupt grundvatten				
Jordbruksaktiviteter (via urlakning, erosion, spill, direkt utsläpp, förändring av gröda, avskogning);				
Transport och infrastruktur utan koppling till kanalisering och avlopp (fartyg, tåg, bilar och flygplan och deras respektive infrastruktur utanför urbana områden);				
Oavsiktliga utsläpp;				
Övergivna industriella områden;				

Betydande påverkan	Vid relevans ange detaljer om kompletterande åtgärder (Art 11(4)) använts (Infoga hyperlänk)	Vid relevans ange om kompletterande åtgärder (Art 11(5)) använts (Infoga hyperlänk)	Geografisk täckning av åtgärder (RBD, part-RBD, Vattenförekomst, Nationell etc.)	Kommentarer
	Typ av åtgärd (från plocklistan Bilaga VI Del B)	Typ av åtgärd (från plocklistan 1)	Detaljer samt hyperlänk	Detaljer samt hyperlänk
Enskilda avlopp				
Grundvatten				
Jordbruksaktiviteter (konstgödsling och bekämpningsmedel, boskap etc.)				
Enskilda avlopp				
Urban markanvändning				
Vatten uttag:				
Ytvatten				
Uttag för jordbruk, skogsbruk och fiske				
Uttag för bevattning;				
Uttag för kommunalt dricksvatten;				
Förlust av vatten i distributionen				
Uttag av vatten inom tillverkningsindustrin				
Uttag för elproduktion (avkylning)				
Uttag för fiskodling				
Uttag för vattenkraft (ej avkylning)				
Uttag för stenbrott/dagbrott				
Uttag för vattenöverföring				
Andra större uttag.				
Övriga uttag (specifiera)				
Grundvatten				
Uttag för jordbruk				
Uttag för kommunalt dricksvatten;				
Uttag för industri				
IPPC industrier				

Betydande påverkan	Vid relevans ange detaljer om kompletterande åtgärder (Art 11(4)) använts (Infoga hyperlänk)	Vid relevans ange om kompletterande åtgärder (Art 11(5)) använts (Infoga hyperlänk)	Geografisk täckning av åtgärder (RBD, part-RBD, Vattenförekomst, Nationell etc.)	Kommentarer
	Typ av åtgärd (från plocklistan Bilaga VI Del B)	Typ av åtgärd (från plocklistan1)		
	Detaljer samt hyperlänk	Detaljer samt hyperlänk		
Icke-IPPC industrier				
Uttag för stenbrott/dagbrott				
Andra större uttag.(specifiera)				
Vattenflödesregleringar och morfologiska variationer (ytvatten)				
Vattenflödesregleringar;				
Återföring av grundvatten				
Vattenkraft				
Vattenreservoarer;				
Översvämningssdammar;				
Omledningar av vatten				
Kablar				
Fördämningar				
Fysisk förändring av kanal				
Förändring/förlust av strandområde				
Väg- och vatten byggnadsaktiviteter				
Jordbruksintensifiering				
Utökad fiske;				
Infrastruktur (väg /brobygge)				
Muddring.				
Övergångs och kustvattenförvaltning				
Muddring av flodmynningar/kust				
Marina konstruktioner, hamnar och skeppsvarv;				
Småbåtshamnar				
Tidvattenbarriärer/fördämningar				
Landåterställande och polder				

Betydande påverkan	Vid relevans ange detaljer om kompletterande åtgärder (Art 11(4)) använts (Infoga hyperlänk)	Vid relevans ange om kompletterande åtgärder (Art 11(5)) använts (Infoga hyperlänk)	Geografisk täckning av åtgärder (RBD, part-RBD, Vattenförekomst, Nationell etc.)	Kommentarer
	Typ av åtgärd (från plocklistan Bilaga VI Del B)	Typ av åtgärd (från plocklistan1)	Detaljer samt hyperlänk	
Sandpåfyllnad (dynor)				
Andra morfologiska variationer:				
Hinder				
Övrigt (specifiera)				
Konstgjord infiltration (<i>grundvatten</i>)				
Utsläpp till grundvatten för konstgjord infiltration				
Återförande av grundvatten till grundvattenföreläggelse från vilken det togs från (sand och grus tvättning)				
Återföring av gruvvatten				
Andra större återföringar				
Saltvatteninträngning (<i>grundvatten</i>)				
Saltvatteninträngning				
Annan inträngning				
Annan påverkan (<i>ytvatten</i>)				
Avfallstipp/olaglig dumpning av avfall;				
Historisk dumpning till havs				
Exploatering / avlägsnande av djur och växter				
Rekreation				
Sportfiske;				
Främmande arter;				
Introducerade sjukdomar;				
Klimatförändringar;				
Landdränage.				
Övrigt (specifiera)				

Tabell 4. Åtgärdskostnad.

Typ av åtgärd	Total åtgärdskostnad (€)	Kommentarer
Grundläggande åtgärder (Artikel 11(3)(a) (Tabell 1)		
Grundläggande åtgärder (Artikel 11(3)(b-l) (Tabell 2)		
Kompletterande åtgärder (Artikel 11(4-5) (Tabell 3b)		

Handbok om åtgärdsprogram inom vattenförvaltning enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

HANDBOK 2008:6

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-0158-2
ISSN 1650-2361

Denna handbok från Naturvårdsverket ger vägledning om hur vattenmyndigheterna kan utarbeta åtgärdsprogram för vattendistrikt enligt miljöbalken och förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Handboken beskriver vad åtgärdsprogrammet bör innehålla och hur processen för att utarbeta sådana åtgärdsprogram kan se ut. Den redovisar också vad som menas med en konsekvensanalys och ger en översikt över de författningar som ger vattenmyndigheterna lagstöd i arbetet med åtgärdsprogram.

Handboken är en av flera handböcker till förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

