GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

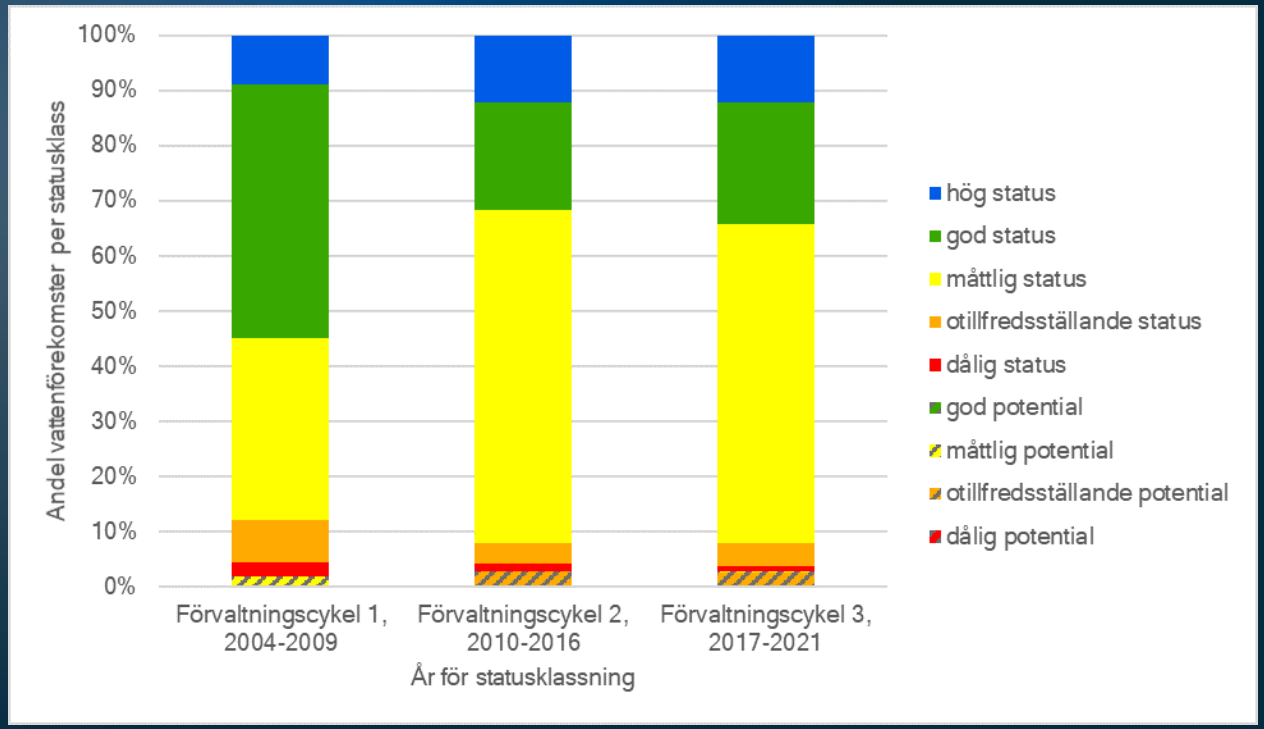
Åtgärdsprogrammens funktion – rättslig styrning mot miljömål och miljökvalitetsnormer?



LENA GIPPERTH, JURIDISKA INSTITUTIONEN

EQUIS ACCREDITED AACSB ACCREDITED ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

Hur har det gått?



Ekologisk status/potential i vattendrag Källa:VISS

Vattendirektivet (2000/60/EG) kräver

- att medlemsstaterna upprättar åtgärdsprogram med de åtgärder som behövs för att nå direktivets miljömål (som i Sverige motsvaras av miljökvalitetsnormer) (art. 11.1)
- Ett rättsligt genomförande förutsätter både att normerna (kan komma att) uppnås i praktiken men också att det finns rättslig grund för genomförandet



Åtgärdsprogram enligt Miljöbalken 5 kap.

Riktar sig till myndigheter och kommuner och ska bl.a. innehålla uppgifter om

- **de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas**
- vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna, när dessa ska vara genomförda, och hur de avses finansieras
- hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor
- en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt
- om gränsvärdesnorm: uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs

Åtgärdsmyndighet	Åtgärdsnummer och titel	Ny	Riskhanter-ingsåtgärd
Alla myndigheter	1. Övergripande planering för åtgärdsprogrammens genomförande		Ja
Alla centrala myndigheter	1. Rapportering		Ja
Boverket	1. Planläggning, prövning och tillsyn enligt plan- och bygglagen		Ja
FIHM[i]	1. Miljötillsyn		Ja
FIHM[i]	2. Tillsyn av vandringshinder		
FIHM[i]	3. Tillsyn av avlopp		Ja
FIHM[i]	4. Dricksvattenskydd		Ja
Havs- och vattenmyndigheten	1. Vägledning om kalkning		
Havs- och vattenmyndigheten	2. Vägledning om dricksvattenskydd och vattenförsörjning		Ja
Havs- och vattenmyndigheten	3. Vägledning om internbelastning	Ja	
Havs- och vattenmyndigheten	4. Tillsynsvägledning om små avlopp		Ja
Havs- och	5. Tillsynsvägledning om vattenverksamhet		
Jordbruksverket	2. Rådgivning om näringsläckage, växtskyddsmedel och vattenverksamhet		Ja
Jordbruksverket	3. Information och rådgivning om markavvattningsanläggningars funktion	Ja	
Jordbruksverket	4. Information och kunskapsförmedling om översvämning	Ja	
Jordbruksverket	5. Fysiska åtgärder med medel från den gemensamma jordbrukspolitiken		
Kemikalieinspektionen	1. Förebyggande och informerande åtgärder för att minska utsläpp och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen		Ja
Läkemedelsverket	1. Påverkan från läkemedel		Ja
Myndigheten för civilt försvar	1. Stöd för upphandling och inköp av släckskum	Ja	Ja
Naturvårdsverket	1. Vägledning om förorenat avfall och massor		Ja
Naturvårdsverket	2. Tillsynsvägledning om miljöfarliga verksamheters utsläpp till luft och vatten		Ja
Naturvårdsverket	3. Tillsynsvägledning om förorenade områden		Ja
Naturvårdsverket	7. Fysiska åtgärder med medel från LONA	Ja	
SGI[ii]	1. Utvärdera metoder för sanering av förorenad mark		Ja
SGU[iii]	1. Rådgivning om sulfidhaltigt berg och jord		
Skogsstyrelsen	1. Tillsyn inom skogsbruket		
Skogsstyrelsen	2. Information och kunskapsförmedling inom skogsbruket		Ja
Skogsstyrelsen	3. Utveckling av styrmedel rörande hänsyn till vatten i skogsbruket		
Trafikverket	1. Kunskapsunderlag om vägars och järnvägars påverkan		Ja
Transportstyrelsen	1. Minskad spridning av miljöfarliga ämnen från sjöfart	Ja	
Upphandlings-myndigheten	1. Stöd för upphandling av brandskum	Ja	Ja
Länsstyrelserna	1. Övergripande planering för åtgärdsprogrammens genomförande		Ja
Länsstyrelserna	2. Vägledning till kommuner om tillsyn, prövning och egenkontroll		Ja
Länsstyrelserna	3. Miljötillsyn och prövning		Ja
Länsstyrelserna	4. Tillsyn av vattenverksamhet i väg- och järnvägsnätet		
Länsstyrelserna	7. Planläggning, prövning och tillsyn enligt plan- och bygglagen		Ja
Länsstyrelserna	8. Rådgivning om påverkan från jordbruk		Ja
Länsstyrelserna	9. Prioritering av ersättning för övergödningsåtgärder		
Länsstyrelserna	10. Prioritering av åtgärdsarbetet med förorenade områden		Ja
Länsstyrelserna	11. Prioritering av kalkning		
Länsstyrelserna	12. Prioritering av områdesskydd och restaureringar		
Regionerna	1. Vattenfrågor i regionalt utvecklingsarbete	Ja	Ja
Regionerna	2. Stärka miljöperspektivet i läkemedelskommittéernas arbete	Ja	Ja
Regionerna	3. Regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen		Ja
Kommunerna	1. Förvaltningsövergripande planering för åtgärdsprogrammens genomförande		Ja
Kommunerna	2. Miljötillsyn och prövning		Ja
Kommunerna	3. Skydd av vattentäkter		Ja
Kommunerna	4. Planläggning, prövning och tillsyn enligt plan- och bygglagen		Ja
Kommunerna	5. Hänsyn till miljökvalitetsnormer och skydd av		Ja

Kommunerna, åtgärd 2 – Miljötillsyn och prövning

Kommunerna ska särskilt prioritera sin tillsyn, prövning och omprövning enligt miljöbalken av

a) miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap.,

b) förorenade områden enligt 10 kap., och

c) jordbruk och annan verksamhet enligt 12 kap.,

så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas och för att skydda kvaliteten på dricksvatten.

Detta innebär att kommunerna i sin tillsynsplanering ska prioritera sin tillsyn av verksamheter. Kommunerna ska därefter i sin tillsyn av verksamheter ställa de krav som behövs där miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten riskerar att inte följas till följd av betydande påverkan från den aktuella verksamheten och för att skydda kvaliteten på dricksvatten. Kommunen ska följa upp och säkerställa att det vid de verksamheter som påverkar vattenkvaliteten genomförs de åtgärder som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten och för att skydda kvaliteten på dricksvatten.

Om det uppstår behov av att genomföra omprövningar av tillstånd eller villkor eller återkallelser av tillstånd för att få nödvändiga åtgärder ska komma till stånd, ska kommunerna ta initiativ till att det genomförs.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med andra kommuner inom samma avrinningsområde respektive tillrinningsområde för grundvatten.

Åtgärdsprogrammens styrning av fysiska åtgärder





Några av problemen?

- I Sverige är ÅP främst ett instrument för planering och samordning och tillför få ytterligare verktyg eller finansiering
- Vattendelegationen kan inte föreskriva specifika och tydliga krav på enskilda verksamhetsutövare eller markägare – har inte lagstiftningsmakt
- De verktyg som miljölagstiftningen erbjuder syftar i huvudsak på att dämpa och hindra påverkan från ny eller befintlig verksamhet som påverkar eller kan påverka miljön – inte att initiera restaurering m.m.
- Svårt för myndigheter att planera för genomförande av åtgärder även instruktioner och regleringsbrev ger anvisningar om att efterleva åtgärdsprogram och det finns möjlighet att äska medel.

Vattenförvaltning – ett av Sveriges svåraste förvaltningsuppdrag

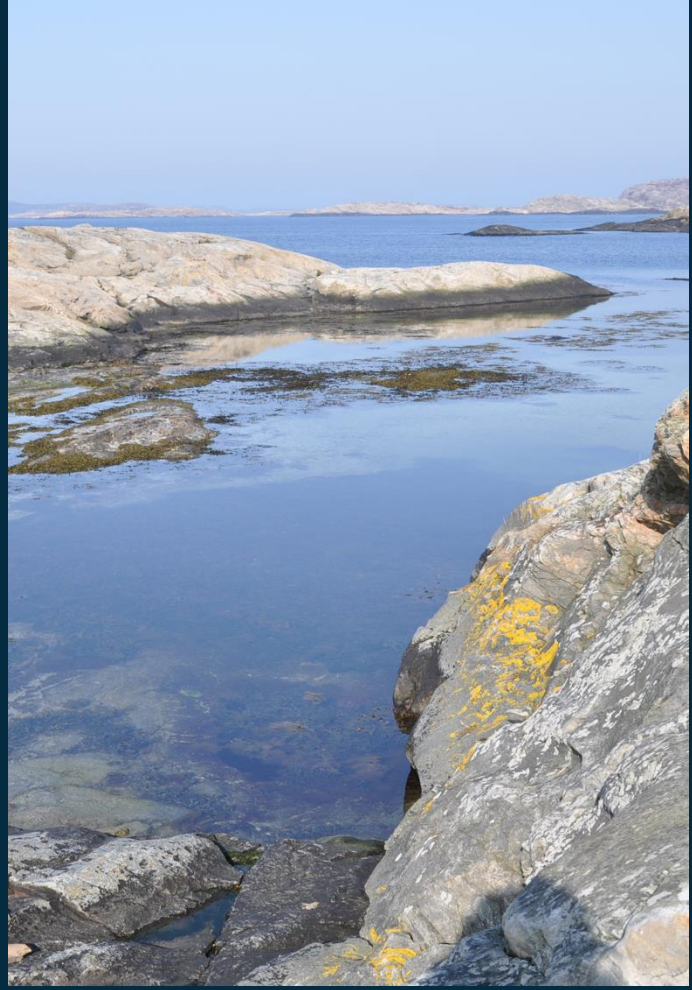
- Problem som uppkommit under lång tid
- Vissa problem är komplexa även om inte alla problem är komplicerade.
- En organisation över flera nivåer – från EU, nationellt, regionalt, lokalt och omfattar många olika sektorer.
- Precisa krav på vattnets status som kan vara svåra och ta lång tid att följa upp
- Fortfarande brist på kunskap särskilt vad gäller åtgärders effekter
- Brist på finansiering



Möjliga vägar framåt

- Regeringen beslutar om åtgärdsprogrammen som då kan innehålla direkta och precisa krav på fysiska åtgärder för ett geografiskt område och eller sektor.
- Det tydliggörs där så är möjligt vad som är förväntade effekter på vattenstatusen av åtgärderna

Se vidare SOU 2023:72, 2019:66, 2005:113



Tack!

Kontakt: lena.gipperth@law.gu.se



Åtgärdsprogrammet ska bl.a. innehålla

- åtgärder för att åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet
- åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen
- åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential ska kunna nås när det gäller vattenförekomsters hydromorfologiska förhållanden
- de föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder ska kunna genomföras.

6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen