



UPPSALA
UNIVERSITET

UPTEC W 18 003

Examensarbete 30 hp
Mars 2018

Implementering av miljö kvalitetsnormer för vatten i samband med miljökonsekvensbeskrivning

Nicole Österberg

REFERAT

Implementering av miljö kvalitetsnormer för vatten i samband med miljökonsekvensbeskrivning

Nicole Österberg

EU:s ramdirektiv för vatten kom år 2000 och har som uppgift att förbättra vattenkvaliteten inom unionen. Direktivet är rättsligt bindande för medlemsstaterna och har målet att samtliga vattenförekomster i EU ska nå minst god status. I arbetet med vattenförvaltningen används begreppen statusklassificering, som är ett mått på rådande vattenkvalitet i vattenförekomsten, och miljö kvalitetsnormer, som den vattenkvaliteten vattenförekomsten ska ha vid en viss tidpunkt. Statusklassificeringen består av ekologisk och kemisk status. Ekologisk status bedöms utifrån kvalitetsfaktorer (exempelvis *växtplankton*, *näringsämnen*), som bedöms av parametrar (exempelvis *biovolym*, *total fosfor*), och kemisk status utifrån EU bestämda gränsvärden för prioriterade ämnen. 2015 kom Weserdomen, som är ett förhandsavgörande från EU-domstolen om tolkning av ramdirektivet för vatten, rörande medlemsstaternas skyldighet att inte lämna tillstånd till projekt som orsakar en försämring av status eller äventyrar miljö kvalitetsnormen samt innebörden att en försämring av status föreligger då en kvalitetsfaktor ändras en statusklass. Weserdomen har förändrat rättsläget för miljö kvalitetsnormerna och har i Sverige skapat stora osäkerheter vid tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning (MKB), med behov av att på sikt förändra lagstiftningen.

Syftet med examensarbete är att studera hur Mark- och miljööverdomstolen hanterat Weserdomen vid prövning samt hur miljö kvalitetsnormerna för ytvatten bör hanteras i MKB för projekt. För att undersöka detta genomfördes en litteraturstudie, en rättsfallsstudie av Mark- och miljööverdomstolens domar samt en studie av detaljnivån på redovisningen av miljö kvalitetsnormerna i MKB för projekt.

Litteraturstudien visar att Weserdomen innebär ett skärpt rättsläge för miljö kvalitetsnormerna, att ekologisk status har fått samma rättsverkan som kemisk status samt att svensk lagstiftning behöver anpassas till det nya rättsläget. Rättsfallsstudien visade att miljö kvalitetsnormerna fått en viktig roll i tillståndsprövning och att bedömning av påverkan ska göras utifrån kvalitetsfaktorer och har stor betydelse vid prövning. Utifrån studien över detaljnivån i MKB ställs större krav på redovisning av påverkan på kvalitetsfaktornivå. Dock finns utrymme att förbättra motiveringen av relevanta och icke-relevanta kvalitetsfaktorer.

Nyckelord: EU:s ramdirektiv för vatten, miljö kvalitetsnormer, ytvatten, Weserdomen, C-461/13, miljökonsekvensbeskrivning, MKB

Juridiska institutionen, Uppsala Universitet Trädgårdsgatan 1, 20, Västra Ågatan 24, 26, Box 512, 751 20 Uppsala

ABSTRACT

Implementation of Environmental Quality Standards for Water in Connection with Environmental Impact Assessment

Nicole Österberg

The EU Water Framework Directive came in the year 2000 and its aim is to improve the water quality within the union. The directive is legally binding for all member states and sets out to achieve good status for Europe's all water bodies. In the work of water management are the following two terms commonly used, the concept of status classification, a measure of the water quality in a water body, and Environmental Quality Standards (EQS), the time when a certain water quality should be reached. The status classification consists of ecological quality and chemical quality. Ecological quality is assessed based on quality factors (e.g. phytoplankton, nutrients), which are assessed based on parameters (e.g. biovolume, total phosphorus), and chemical quality is assessed from an EU-defined limit value. In 2015 came the Weser ruling, a preliminary ruling by the European Court of Justice regarding interpretations in the Water Framework Directive. The Court found that the member states are required to not give permission to a project that could cause a deterioration of status or jeopardize current environmental quality standard in a water body. Regarding the interpretation of when a "deterioration of status" occurs, the Court found that it occurs when a quality factor is lowered by one status class. The Weser ruling has changed the legal situation around the environmental quality standards, which in Sweden has led to major uncertainties among authorizations and Environmental Impact Assessment (EIA). In Sweden, an adjustment of the law is considered needed.

This master thesis main purpose is to study how the Land and Environment Court of Appeal has dealt with the Weser ruling in trial and how Environmental Quality Standards for surface water should be managed in EIA for projects. The thesis consists of a literature study, a study of cases in the Land and Environment Court of Appeal and a study of the presentation of Environmental Quality Standards in EIA in projects.

The study shows that the Weser ruling leads to a stronger interpretation of the Environmental Quality Standards, gives the ecological statuses the same legal value as chemical statuses and lead to a need for adaption of the Swedish legalization to the new legal position. The case study shows that Environmental Quality Standards plays an important role during trial and that the impact assessment should be done on at the level of quality factors and is of great importance for the trial. The study of presentation in EIA shows higher demands on impact assessment at the level of quality factors, but still has room for improved motivation of relevant and non-relevant quality factors.

Keyword: EU Water Framework Directive, Environmental quality standards, surface water, the Weser case, the Weser Ruling, Environmental Impact Assessment, EIA

Department of Law, Uppsala University Trädgårdsgatan 1, 20, Västra Ågatan 24, 26, Box 512, SE-751 20 Uppsala

FÖRORD

Rapporten *Implementering av miljö kvalitetsnormer för vatten i samband med miljökonsekvensbeskrivning* är ett examensarbete omfattande 30 hp och det avslutande momentet i mina studier på civilingenjörsprogrammet i miljö- och vattenteknik vid Uppsala universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet. Arbetet har utförts på uppdrag av WSP Sverige AB och WSP Environmental i Uppsala.

Ett stort tack till min ämnesgranskare Gabriel Michanek, professor i juridik vid Uppsala universitet, som har diskuterat uppsatsen och dess ämne med mig samt till mina handledare på WSP, Maja Hemph Westerfelt, Jonas Sahlin och Carola Lindeberg, som gett mig vägledning och stöttat mig under arbetets gång. Jag vill även rikta ett stort tack till alla kollegor på WSP som jag kommit i kontakt med genom mitt arbete och som gjort min tid på WSP väldigt lärorik och rolig och som bidragit med glada tillrop och stöd vid behov. Stort tack även till alla dem som bidragit med projekt som jag kunnat granskas i arbetet.

Slutligen vill jag tacka min familj och vänner som har stått ut, hjälpt och stöttat mig under hela processen. Tack!

Nicole Österberg

Uppsala, januari 2018

Copyright © Nicole Österberg och Juridiska institutionen, Uppsala universitet.

UPTEC W 18 003 ISSN 1401-5765

Publicerad digitalt vid Institutionen för geovetenskaper, Uppsala universitet, Uppsala 2018.

POPULÄRVETENSKAPLIG SAMMANFATTNING

År 2000 antog EU ramdirektivet för vatten, med syfte att förbättra vattenkvaliteten och skydda alla vatten i unionen. I direktivet kallas vatten över en viss storlek för vattenförekomster och direktivets mål är att alla Europas vattenförekomster ska ha god status senast 2015. EU-direktiv måste följas av alla EU:s medlemsstater. I Sverige har direktivet införts i miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och i föreskrifter från olika myndigheter, bl.a. Havs- och vattenmyndigheten. I arbete med att förbättra vattenförekomsterna används begreppet statusklassificering som mått på ytvattnets nuvarande kvalité och miljökvalitetsnormer som juridiskt bindande mål på när god status ska vara uppnådd i vattenförekomsten. Förvaltningen av vattnen sker i sexåriga cykler, där statusklassificeringar görs, miljökvalitetsnormer beslutas och arbetet med att förbättra vattenmiljön görs.

För ytvatten, vatten som ligger ovan jord som sjöar, åar och kustvatten, är statusklassificeringen och miljökvalitetsnormerna uppdelade i ekologisk status och kemisk status, där den sämsta av de två bestämmer statusen på hela vattenförekomsten. Ekologisk status visar hur ekosystemet i vattenförekomsten mår genom en femgradig skala på hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig status. Statusen bestäms utifrån olika kvalitetsfaktorer, indelade i tre grupper, som i sin tur bygger på olika parametrar. Kemisk status bestäms utifrån god och ej god status och består av ett antal gränsvärden för EU bestämda ämnen som inte får överstigas i vattenförekomster.

För att driva olika verksamheter i Sverige behövs oftast tillstånd enligt miljöbalken. Verksamhetsutövaren måste då bevisa att verksamheten uppfyller kraven i miljöbalken och uppfyller de krav som ställs i miljöbalken. I många fall behövs en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), som är en process och ett dokument där den planerade verksamhetens effekter på miljö och människors hälsa bedöms och som ska möjliggöra bedömningen av verksamhetens miljöpåverkan. Bestämmelser om innehållet i en MKB står skrivet i miljöbalken, bland annat ska verksamhetens påverkan på vatten och miljökvalitetsnormerna beskrivas. MKB:n måste godkännas av myndigheten som fattar beslut om tillstånd innan tillståndsprocessen kan börja.

Den 1 juli 2015 kom en dom från EU-domstolen, kallad Weserdomen, där EU-domstolen svarade på några frågor ställda av Tyskland rörande ett nationellt projekt i floden Weser. Frågorna rörde tolkning av en artikel i ramdirektivet för vatten, som handlar om medlemsstaternas skyldighet att förebygga att en försämring av en vattenförekomsts status sker (kallat försämringsförbudet). Tysklands två första frågor var om medlemsstaterna är skyldiga att säga nej till en ansökan om projektet kan orsaka en försämring av status eller om det negativt påverkar möjligheten att nå god status i en vattenförekomst. Tysklands två andra frågor rörde vad begreppet ”försämring av status” innebär. EU-domstolens svar var att medlemsstaterna är skyldiga att inte ge tillstånd till projekt som kan orsaka en försämring av status i en vattenförekomst eller äventyrar uppfyllandet av god status samt att en ”försämring av status” sker om en kvalitetsfaktor försämrats en statusklass, även om den övergripande statusen för hela vattenförekomsten

blir densamma. Befinner sig dock vattenförekomsten i den lägsta statusklassen sker en försämring så fort en parameter försämras.

Weserdomen har förändrat tolkningen av kraven i ramdirektivet för vatten, som nu har blivit hårdare än den varit innan, speciellt för ekologisk status som efter domen blivit starkare. I Sverige har detta skapat problem då den svenska lagstiftningen inte inkluderat förbudet mot försämring på det sätt som Weserdomen gjort. EU-rätt har dessutom företrädare framför den svenska rätten, vilket gör att domstolar och myndigheter måste följa Weserdomen i sitt arbete. Den svenska lagstiftningen kommer behöva ändras för att inkludera slutsatserna i Weserdomen. Fram till dess måste domen hanteras genom rättspraxisen

I detta examensarbete var syfte och mål att undersöka hur miljö kvalitetsnormerna för ytvatten bör hanteras i MKB efter Weserdomen och ta fram rekommendationer till hanteringen i MKB. Först genomfördes en litteraturstudie där miljö kvalitetsnormerna, tillståndsprocessen och MKB utreddes samt i Weserdomen och dess konsekvenser för Sverige. Efter det studerades domar i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) där Weserdomen tagits upp för att se hur domstolen hanterat Weserdomen och hur viktig den och miljö kvalitetsnormerna var för målets utkomst. Just MÖD:s domar studerades då de har en vägledande roll inom svensk miljö rätt. Vidare studerades antalet kvalitetsfaktorer och parametrar som redovisats i olika MKB för projekt och om dessa utredningar fått några krav på komplettering av underlag vid prövning. Detta gjordes även för en MKB för de studerade domarna.

Utifrån rättsfallstudien ses att miljö kvalitetsnormerna har en viktig betydelse för prövning i MÖD, som prövar verksamheter mot försämringsförbudet och äventyrandet av uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna. Vid prövning i domarna utgår MÖD ifrån bedömningen av påverkan på relevanta kvalitetsfaktorer, vilket måste redovisas i lämnat underlag i sådan omfattning att domstolen kan fatta beslut i fallet. MÖD utgår från påverkan på kvalitetsfaktorerna utifrån vattenförekomsten som helhet, vilket tillåter viss påverkan i delar av vattenförekomsten så länge inte statusen för hela försämras. Denna tolkning går inte helt ihop med Weserdomen. Av studien framgår även att tillståndsunderlaget är viktigt vid prövning och kan komplettera bedömningarna i databasen Vatteninformation Sverige (VISS).

Då redovisningen av kvalitetsfaktorerna i MKB för projekt studerades framkom att många myndigheter kräver en redovisning som möjliggör påverkan på kvalitetsfaktornivå. I de studerade MKB:erna redovisades ofta de kvalitetsfaktorer som ansågs aktuella för omständigheterna i det enskilda fallet och ingen standard verkar finns för motivering av vilka som är aktuella och inte aktuella. För att följa de nya kraven borde en motivering vara viktig för att möta de nya kraven på redovisning. Detta stöds även i fördjupningen av ett rättsfall, där MÖD vid prövningen utgick från de kvalitetsfaktorer som bedömdes relevanta och som var beskrivna i VISS och MKB:n.

BETECKNINGAR OCH DEFINITIONER

EU	Europeiska unionen
MB	Miljöbalken (SFS 1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MMD	Mark- och miljödomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
VISS	Vatteninformationssystem Sverige, databas över Sveriges vattenförekomster

Ekologisk potential – ekologisk status för vattenförekomster som är klassade som kraftigt modifierade eller konstgjorda, ex till följd av vattenkraft (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

Ekologisk status – kvalitén på strukturen och funktionen hos det akvatiska ekosystemet i en vattenförekomst, baserat på kvalitetsfaktorer och parametrar (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

EU-direktiv – ett dokument med mål som medlemsstaterna är förbundna att uppnå (Europeiska unionen, 2017).

Förordning – en bindande rättsakt som alla medlemsstater ska tillämpa i sin helhet (Europeiska unionen, 2017).

Gränsvärdesnorm – föroreningsnivå eller störningsnivå som miljön eller naturen kan belastas med utan att skapa påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas (5 kap. 2 § 1 stycket MB).

Kemisk status – den kemiska kvalitén hos en vattenförekomst, som för ytvatten bestäms utifrån bestämda gränsvärden för vissa prioriterade ämnen som inte får överstigas i vattenförekomsten (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

Konnektivitet – möjligheten till och fri passage för djur och växter i uppströms och nedströms i ett vattendrag, mellan vattendrag eller mellan vattendrag och landområden (Havs- och vattenmyndigheten, 2016d).

Kustvatten – vatten som finns från kusten till en nautisk mil bortom den s.k. baslinjen (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

Kvalitetsfaktor – biologiska, fysikaliska-kemiska eller hydromorfologiska faktorer som ligger till grund för bedömningen av ekologisk status, består av en eller flera parametrar (Havs- och vattenmyndigheten, 2013).

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) – en process och ett dokument för bedömning av en verksamhets effekter på miljö och människors hälsa, som möjliggör en samlad bedömning av dessa effekter. Regleras i miljöbalkens 6 kap. och krävs som underlag vid tillståndsprövning av många verksamheter. (Miljöbalken, SFS 1998:808)

Miljökvalitetsnorm för ytvatten – den vattenkvalitet som ska uppnås i en ytvattenförekomst vid angiven tidpunkt (Vattenmyndigheterna, 2017c).

One out all out – principen om att sämst styr vid klassificering av status (VISS, 2017a).

Parameter – en del av en kvalitetsfaktor för bedömning av ekologisk status eller ett ämne eller ämnesgrupp för bedömning av kemisk status (Havs- och vattenmyndigheten, 2013).

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

Skyddade områden – område som har extra skydd enligt ramdirektivet för vatten, miljöbalken eller andra bestämmelser (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

Schwarze-Sulm-domen – EU-domstolens dom C-346/14, EU-kommission mot republiken Österrike gällande fördragsbrott.

Statusklassificering – tillståndet på vattenkvaliteten för en vattenförekomst. Bestäms för ytvatten utifrån dess ekologiska och kemiska status (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

Vattendistrikt – fem områden utifrån de fem större havsbassängerna som ansluter till Sveriges kust och där respektive Vattenmyndighet ansvarar för vattenförvaltningen (Vattenmyndigheterna, 2017a).

Vattenförvaltning – arbetet med förvaltningen av kvalitén på vattenmiljön (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

Vattenmyndighet – den länsstyrelsen som inom sitt vattendistrikt ansvarar för förvaltningen av vattenkvaliteten i distriktet (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

Weserdomen – EU-domstolens dom C-461/13, ett förhandsavgörande gällande tolkningsfrågor ställda av Tyskland rörande ramdirektivet för vatten.

Ytvattenförekomst – en avgränsad och betydande förekomst av ytvatten, som exempelvis en sjö, å eller ett kustvattenområde (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Referat	i
Abstract	ii
Förord.....	iii
Populärvetenskaplig sammanfattning	iv
Beteckningar och definitioner	vi
1 Inledning	1
1.1 Syfte och mål	2
1.2 Frågeställningar.....	3
1.3 Avgränsning.....	3
2 Teori	4
2.1 Svensk miljö rätt	4
2.2 Ramdirektivet för vatten och vattenförvaltning i Sverige	5
2.3 Statusklassificering och miljö kvalitetsnormer för ytvatten	7
2.3.1 Statusklassificeringens uppbyggnad.....	8
2.3.2 Grundläggande miljö kvalitetsnormer och tillämpning av undantag	8
2.3.3 Nuvarande statusklassificering av Sveriges vattenförekomster	9
2.4 Tillstånd, tillsyn och miljö konsekvensbeskrivning	11
2.4.1 Tillståndsprovning.....	11
2.4.2 Miljö konsekvensbeskrivning (MKB).....	13
2.4.3 Miljö kvalitetsnormer i tillstånd och MKB.....	15
2.5 Weserdomen (C-461/13)	16
2.5.1 Bakgrund.....	16
2.5.2 Frågor ställda i förhandsavgörandet	17
2.5.3 EU-domstolens svar.....	17
2.5.4 Weserdomen och det svenska rättsläget	18
2.6 EU:s kritik mot Sveriges införande av vattendirektivet	21
2.7 Relaterade EU-avgörande: Schwarze-Sulm (C-346/14)	22
3 Metod.....	24
3.1 Studiens upplägg	24
3.2 Förstudie	24
3.3 Rättsfallstudie	24
3.4 Studie över Detaljnivån på redovisning i projekt MKB	25

4	Resultat	27
4.1	Rättsfallsstudie	27
4.1.1	Insamling av rättsfall	27
4.1.2	Översikt över studerade mål	28
4.1.3	Mål M 9616-14, Hamn vid Norviksudden.....	29
4.1.4	Mål M 8984-15, Sulfatmassaproduktion i Värö, Varbergs kommun.....	30
4.1.5	Mål M 6574-15, Vattenkraft vid Näckån	31
4.1.6	Mål M 4160-15, Gruva vid Svappavaara, Kiruna kommun	34
4.1.7	Mål M 2620-16, M 8673-15 och M 8882-15, Fiskproduktion vid Nätrafjärden, Omnefjärden och Mjältösundet	35
4.1.8	Mål M 8374-15, Fiskodling vid Vattenviken, Storsjön.....	39
4.1.9	Mål M 2649-16 och M 2050-16, Lasele och Långbjörns kraftstation	40
4.2	Redovisningens detaljnivå i MKB för projekt	42
4.2.1	Översikt projekt.....	42
4.2.2	Detaljnivå vid redovisning av påverkan på ekologisk status	43
4.2.3	Kompletteringar och godkänt projekt.....	46
4.3	Fördjupning: Mål M 6574-15, Vattenkraft i Näckån	50
4.3.1	Redovisningens detaljnivå i MKB	50
5	Analys och diskussion	52
5.1	Tolkning av Weserdomen.....	52
5.2	Rättsfallsstudie	53
5.2.1	Varför Weserdomen åberopas.....	54
5.2.2	Tolkning av Weserdomen.....	54
5.2.3	Weserdomen och miljökvalitetsnormernas roll i prövning.....	56
5.3	Redovisningens detaljnivå i MKB för projekt.....	58
5.4	Fördjupning: Mål M 6574-15, vattenkraft i Näckån	60
5.5	Frågeställningar.....	61
5.6	Metodförbättringar och vidare studier	62
6	Slutsats och rekommendation	64
7	Referenslista.....	65
7.1	Offentligt tryck.....	65
7.1.1	Propositioner	65
7.1.2	Övrigt.....	65
7.2	Offentligt tryck från EU	65

7.3	Litteratur	65
7.4	Rättsfall.....	67
7.4.1	Svenska domar	67
7.4.2	EU domstolen.....	68
Appendix	69
Appendix A	– Kvalitetsfaktorer och parametrar för bedömning av ekologisk status.	69
Appendix B	– Dokument för studie av rättsfall i Mark- och miljööverdomstolen.....	72
Appendix C	– Mall för granskning av redovisningen av miljökvalitetsnormer i MKB för projekt	73

1 INLEDNING

”Vatten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant.”¹

(EU:s ramdirektiv för vatten, 2000, s.1)

År 2000 antog Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, hädanefter kallat ramdirektivet för vatten. Syftet med direktivet är att förbättra vattenkvaliteten och skydda vattenförekomsterna inom unionen. Direktivet omfattar alla vattenformer; ytvatten, markvatten, inlandsvatten och vatten i övergångszoner, som i direktivet kallas för vattenförekomster, och har som mål att Europas vattenförekomster ska uppnå ”god status” senast 2015. Alla EU:s medlemsstater måste följa direktivet.

Sverige har implementerat ramdirektivet för vatten genom miljöbalken (MB) (SFS 1998:808), vattenförvaltningsförordningen (SFS 2004:660) och föreskrifter från bl.a. Havs- och vattenmyndigheten. I vattenförvaltningsarbetet används statusklassificering som mått på ytvattnets kvalité och miljökvalitetsnormer som mål på när god vattenkvaliteten ska ha uppnåtts. Miljökvalitetsnormerna regleras i 5 kap. MB och ska beaktas vid bland annat prövning av tillstånd (Vattenmyndigheterna, 2017c). Grundnormen enligt ramdirektiv för vatten är god status 2015.

Statusklassificeringen och miljökvalitetsnormerna för ytvatten är uppdelade i ekologisk status och kemisk status, vilket bestäms i vattenförvaltningsförordningen. Ekologisk status visar på kvalitén på hos det akvatiska ekosystemet och bestäms utifrån olika kvalitetsfaktorer och parametrar i en femgradig nivåskala, där god status är den näst högsta. Kvalitetsfaktorn med lägst statusnivå styr vattenförekomstens slutgiltiga status, där de biologiska faktorerna är prioriterade och de fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska stödjande (Havs- och vattenmyndigheten, 2013). Kemisk status består av specifika gränsvärden för prioriterade ämnen som inte får överskridas vid utsläpp, och består av skalan god och ej god.

Utifrån 2 kap. 1 § MB och försiktighetsprincipen måste verksamhetsutövare i Sverige vid tillståndsansökan bevisa att verksamheten inte orsakar skada eller olägenheter för miljön och vidta åtgärder så att verksamheten uppfyller kraven i miljöbalken. För många verksamheter krävs vid prövning i regel en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt 6 kap. MB. Enligt miljöbalken är syftet med en MKB att bedöma den planerade verksamhetens effekter på miljö och människors hälsa samt möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter. Enligt bestämmelserna ska verksamhetens påverkan på vatten bedömas i MKB:n och åtgärderna som medverkar till att verksamheten inte hindrar att en miljökvalitetsnorm följs beskrivas.

Den 1 juli 2015 lämnade EU-domstolen besked i dom C 461/13, kallad Weserdomen², som är ett förhandsavgörande begärt av Tyskland rörande tolkningen av artikel 4.1 a i-iii i

¹Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s.1-73)

²Dom C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, ECLI: EU: C:2015:433.

ramdirektivet för vatten, som behandlar medlemsstaternas skyldighet att förebygga en försämring av status hos ytvattenförekomsten (det s.k. försämringsförbudet). Den tyska domstolens frågor var (förenklat) om medlemsstaterna är skyldiga att avslå en ansökan till ett projekt om projektet kan orsaka en försämring av status eller äventyrar uppnåendet av god status för en ytvattenförekomst samt vad begreppet ”försämring av status” innebär. EU-domstolen svarade att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt som kan orsaka en försämring av status eller som äventyrar uppnåendet av god status samt att en ”försämring av status” föreligger så snart statusen hos minst en kvalitetsfaktor försämras en klass, även om inte ytvattenförekomstens status som helhet försämras. Om aktuell kvalitetsfaktor redan befinner sig i den lägsta statusklassen innebär dock varje försämring av kvalitetsfaktorn en försämring av status.

Innebörden av Weserdomen är en striktare tolkning av ramdirektivet för vatten som har inneburit ett förändrat rättsläge gällande miljökvalitetsnormerna för medlemsstaterna (Havs- och vattenmyndigheten, 2016b). I Sverige har detta skapat problem då den svenska implementeringen av försämringsförbudet inte gjorts enligt Weserdomens tolkning av försämring av status (Olsen Lundh, 2016b). EU-rätten och prejudicerande domar av EU-domstolen har dock företrädde framför svensk rätt vilket innebär att Weserdomens slutsatser måste tillämpas av svenska myndigheter (Michanek & Zetterberg, 2017). Detta har skapat stora oklarheter kring hur miljökvalitetsnormerna för ytvatten ska behandlas vid tillstånd och hur de ska hanteras och redovisas i MKB.

Många verksamhetsutövare tar hjälp av konsultföretag för planering och genomförande av projekt och många konsultföretag erbjuder därmed specialistkunskap inom bland annat tillstånd och MKB. För dessa företag är det av stor vikt att kunna erbjuda goda kunskaper och kvalitativa tjänster för att uppfylla kundens och lagstiftningens krav. WSP Global Inc. (WSP) är ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag och erbjuder tjänster för hållbar samhällsutveckling inom hus och industri, transport och infrastruktur samt miljö och energi (WSP, 2017c). Företaget bildades 1969 i London och blev genom förvärvandet av företaget Parsons Brinckerhoff 2014 det femte största teknikkonsultbolaget i världen (WSP, 2017a). Företaget har 500 kontor i 40 länder och 4000 medarbetare i den svenska delen WSP Sverige AB (WSP, 2017c). På avdelningen WSP Environmental erbjuder företaget bland annat tjänster inom tillståndsprocess, miljöbedömning och MKB (WSP, 2017b).

Detta examensarbete är upplagt i tre delar; en förstudie i form av en litteraturstudie, en rättsfallsstudie samt en studie över redovisningsnivån av miljökvalitetsnormer i MKB för projekt. Uppsatsens disposition är inledning, teori (litteraturstudie), metod, resultat, diskussion samt slutsatser och rekommendationer, följt av referenser och bilagor.

1.1 SYFTE OCH MÅL

Syftet med examensarbetet är att undersöka hur Weserdomen påverkat hanteringen av miljökvalitetsnormer för ytvatten vid tillståndsprövning i Sverige och utreda hur miljökvalitetsnormer bör hanteras i en miljökonsekvensbeskrivning och utredningar vid tillståndsprövning av enskilda verksamheter.

Målet med examensarbetet är att ta fram rekommendationer för hanteringen av miljökvalitetsnormer i miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsunderlag, riktad till konsulter som arbetar med tillståndsprocessen.

1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR

För att uppfylla examensarbetets syfte och mål ställdes följande frågeställningar:

- Vad blir konsekvenserna av Weserdomen i Sverige?
- Hur har Weserdomen hanterats vid prövning av projekt i Mark- och miljööverdomstolen?
- Hur bör miljökvalitetsnormer för ytvatten hanteras i MKB?
- Hur ser kraven på utredning och redovisningen av miljökvalitetsnormer för ytvatten ut i MKB efter Weserdomen?

1.3 AVGRÄNSNING

De avgränsningar som har gjorts har varit för att begränsa studien till given tidsram och omfattning samt till att kunna uppfylla studiens syfte och mål. Då tolkningsfrågorna ställda i Weserdomen berörde ytvatten har endast miljökvalitetsnormer för ytvatten studerats samt projekt som rör miljökvalitetsnormer för ytvatten. Avgränsningar har även gjorts till att endast behandla projekt för att möjligheten att hantera ämnet inom given tidsram. Planer eller program behandlas därför inte i detta arbete. Då Weserdomen har större påverkan på ekologisk status än kemisk status har en större vikt lagts på ekologisk statusen.

I rättsfallsstudien gjordes en avgränsning till att endast omfatta mål i MÖD och domar där Weserdomen åberopats. Avgränsningen gjordes utifrån syfte att studera hur Weserdomen hanterats inom svensk rätt samt MÖD:s domars prejudicerande roll inom svensk miljö rätt som högsta instans inom de flesta miljörettsliga tillståndsprövningar. Inga domar från före 1 juli 2015 studerades. Till följd av examensarbetets omfattning begränsades sökningar till en begränsad period, en juridisk databas samt fördjupning i ett mål.

Kring studien av detaljnivå på redovisningen av miljökvalitetsnormer i MKB gjordes avgränsningen att endast röra projekt från ett företag utifrån begränsningar av tillgängliga dokument samt till att endast röra projekt där miljökvalitetsnormerna för vatten varit aktuella för att få ett bredare, relevant underlag för studien. Projekten samlades in genom en intern förfrågan på företaget. Antalet studerade projekt avgränsades utifrån tidsram och omfattning på examensarbetet samt ett representativt antal för underlag. Då Weserdomen främst påverkat rättsläget för ekologisk status lades ett större fokus på redovisningen av denna status.

I detta arbete har regleringarna kring MKB gjorts utifrån gamla 6 kap. MB, som upphörde 1 januari 2018. Vid tiden för författandet av teoridelen hade beslut i frågan om det nya 6 kap. MB ännu inte fattats. Det nya kapitlet är mer detaljerat och har fått en del nya begrepp men har samma grund. Då denna studie inte går in på MKB och miljöbedömning som princip och metod, har detta ingen direkt betydelse för detta examensarbete. Det nya kapitlet ställer dock högre krav på redovisningen av MKN som en följd av Weserdomen.

2 TEORI

I teoriavsnittet presenteras litteraturstudien från förstudien, där det studerade området introduceras. Först görs en översiktlig introduktion till svensk miljö rätt, ramdirektiv för vatten och implementeringen av direktivet i Sverige. Detta följs av introduktion till miljö kvalitetsnormerna för ytvatten samt tillståndsprocessen och MKB. Slutligen presenteras Weserdomen utifrån dom och litteratur och publikation kring domen.

2.1 SVENSK MILJÖ RÄTT

1 januari 1999 trädde miljöbalken (1998:808) i kraft i Sverige och ersatte sexton andra miljölagar (Michanek & Zetterberg, 2017). Miljöbalken är det centrala miljö rättsliga regelverket i Sverige och har under sig ett stort antal regeringsförordningar och föreskrifter från olika myndigheter. Balkens syfte är enligt 1 kap. 1 § att ”främja en ’hållbar utveckling’ för nuvarande och kommande generationer”. Miljöbalken innehåller allmänna hänsynsregler som har en mycket stor räckvidd mot olika typer av verksamheter och åtgärder som orsakar miljö påverkan. Den inledande delen innehåller hushållningsreglerna, miljö kvalitetsnormer och MKB. Andra och tredje avdelningen reglerar särskilda sektorer inom miljöområdet och övriga fyra reglerar prövningsförfaranden, processuella frågor, miljö rättslig organisation, tillstånds rättsverkan, omprövning av tillstånd och villkor, tillsyn, straff och påföljder samt civila och organisationers rätt att väcka talan i miljö brott. (Michanek & Zetterberg, 2017)

I och med Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) är svensk rättstillämpning i vissa situationer beroende av EU-rättsliga regler, i första hand förordningar (Michanek & Zetterberg, 2017). Inom EU-miljö rätt dominerar dock direktiv, där krav ställs på medlemsstaterna att anpassa sin lagstiftning och tolkning av nationella regler så att kraven i direktivet uppfylls. I vissa fall gäller EU-rätten direkt i medlemsstaterna, bland annat måste nationella myndigheter följa EU-domstolens rättspraxis. (Michanek & Zetterberg, 2017)

De mest centrala principerna inom miljö rätt är principen om en hållbar utveckling, försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar (Michanek & Zetterberg, 2017). Principen om en hållbar utveckling finns med i 1 kap. 1 § MB och syftar på att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Principen är central i både svensk, europeisk och internationell miljö rätt. Försiktighetsprincipen innebär att en vetenskaplig osäkerhet kring om en miljö skada kan uppkomma eller ej från ett ingrepp i miljön, inte får hindra att miljö rättsligt krav ställs i förebyggande syfte, (ex. krav på bästa möjliga teknik) eller att förbud mot verksamheten eller åtgärden som orsakar ingreppet råder. En följd av principen är att bevisbördan för att en verksamhet inte orsakar skada eller olägenheter för miljön ligger hos verksamhetsutövaren. Principen om att förorenaren betalar innebär att en verksamhetsutövare är skyldig att vidta försiktighetsmått om verksamheten eller åtgärden kan medföra föroreningar i miljön och själv står för kostnaden. Ytterligare en central princip är proportionalitetsprincipen, som i huvudsak innebär att ett ingrepp i miljö ska vara lämpligt och nödvändigt för att uppnå dess ändamål och att fördelarna ska stå i rimlig proportion till nackdelarna. (Michanek & Zetterberg, 2017)

I Sverige finns fem mark- och miljö domstolar (kallade MMD) och en mark- och miljö överdomstol (kallad MÖD) (Michanek & Zetterberg, 2017). Dessa domstolar dömer

främst miljömål enligt miljöbalken men även mål enligt plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) och fastighetsmål. MÖD:s avgöranden är prejudikatbildande för svensk miljö rätt och måste följas av underinstanserna (Michanek & Zetterberg, 2017).

Miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnormer är instrument som anger miljö tillståndet i ett visst område (Michanek & Zetterberg, 2017). Miljökvalitetsmål beskriver ett önskat tillstånd i allmänna termer som preciseras i miljökvalitetsnormerna, oftast genom siffervärden som inte får över- eller underskridas, och finns för luft, vatten, havsmiljö och buller (Michanek & Zetterberg, 2017; Olsen Lundh, 2016b). Detta examensarbete behandlar endast miljökvalitetsnormerna för ytvatten.

2.2 RAMDIREKTIVET FÖR VATTEN OCH VATTENFÖRVALTNING I SVERIGE

År 2000 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område³, kallat ramdirektivet för vatten, för att stoppa försämringen av vatten inom EU och uppnå ”god status” för alla Europas floder, sjöar och grundvatten senast 2015. Mer specifikt innefattar direktivet skydd av alla vattenformer (ytvatten, markvatten, inlandsvatten och vatten i övergångszoner), återställande av ekosystem i och kring vattenförekomster, minskande av föroreningar i vattenförekomster samt garanti för en hållbar vattenanvändning.

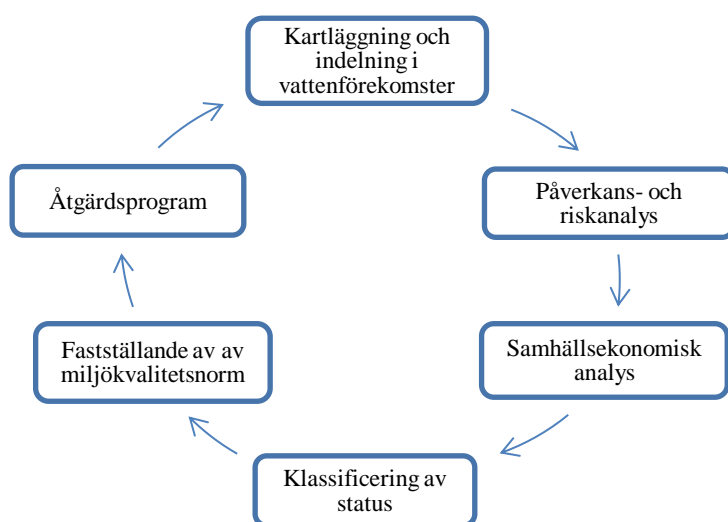
I Sverige implementeras EU:s ramdirektiv för vatten genom 5 kap. MB, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen) samt genom föreskrifter från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) och från vattendistriktet (Olsen Lundh, 2016b). Sverige har delats in i fem vattendistrikt utifrån de fem större havsbassängerna som ansluter till Sveriges kust (Vattenmyndigheterna, 2017a). I vattendistriktet ingår ytvatten, anslutande grundvatten och kustvattenområdet (kustvatten) en nautisk mil utanför den s.k. baslinjen, 12 nautiska mil utanför kusten (Olsen Lundh, 2016b). Vattendistriktet tar ingen hänsyn till administrativa gränser, vilket gör att län och kommuner kan tillhöra flera vattendistrikt och tre av distriktet delar även vatten med Norge och Finland (Vattenmyndigheterna, 2017a). En länsstyrelse i varje distrikt har utsetts till vattenmyndighet och de är dessa som ansvarar för distriktets vattenförvaltning (Olsen Lundh, 2016b). Vilken länsstyrelse som är vattenmyndighet i vilket distrikt regleras i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktioner och redovisas i tabell 1 (Vattenmyndigheterna, 2017a). Varje vattenmyndighet har en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndighetens område (Olsen Lundh, 2016b). Beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och vattenförvaltning fattas av vattendelegationerna. Utarbetandet av förslag till miljökvalitetskrav, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram, genomförande av åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvar för delområdets samordning samt beslutsfattande i övriga förvaltningsfrågor överläts till länsstyrelsen. Länsstyrelsen fattar även beslut i administration och övriga frågor som inte rör själva förvaltningen (Olsen Lundh, 2016b). Havs- och vattenmyndigheten har i uppgiften att rapportera arbetet med vattendirektivet till EU (Havs- och vattenmyndigheten, 2016e).

³Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1-73)

Tabell 1 De fem vattendistrikten i Sverige och ansvarig vattenmyndighet (Vattenmyndigheterna, 2017a).

Vattendistrikt	Ansvarig vattenmyndighet
Bottenvikens vattendistrikt	Länsstyrelsen i Norrbottens län
Bottenhavets vattendistrikt	Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Norra Östersjöns vattendistrikt	Länsstyrelsen i Västmanlands län
Södra Östersjöns vattendistrikt	Länsstyrelsen Kalmar län
Västerhavets vattendistrikt	Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Vattenförvaltningsarbetet är en cyklisk process med sexåriga förvaltningscykler (se figur 1). 2009 avslutades den första cykeln, 2015 den efterföljande, 2021 den nuvarande och 2027 den efterföljande (Vattenmyndigheterna, 2017a). Den sexåriga cykeln består av kartläggning och analys, kvalitetskrav, åtgärdsprogram, övervakning, förvaltningsplan och rapportering (Olsen Lundh, 2016b). Cykeln inleds med en kartläggning över vattenförekomster utifrån befintlig övervakning och uppdelning av vattenförekomster och vattentyper (Havs- och vattenmyndigheten, 2015). Sedan följer genomförandet av en påverkans- och riskanalys för att undersöka bakomliggande orsak till vattenförekomstens status och risken för framtida försämring samt en ekonomisk analys av vattenanvändningen. Detta blir underlaget för bedömning och klassificering av tillstånd och påverkan för vattenförekomsterna (Havs- och vattenmyndigheten, 2015). Bedömningsunderlaget används sedan för att fastställa miljökvalitetsnormer och vilka åtgärder som behövs för att god vattenkvalitet ska uppnås (Havs- och vattenmyndigheten, 2017b). Ett åtgärdsprogram utformas med efterföljande miljöövervakningsprogram för att se till att åtgärderna ger förväntad effekt (Olsen Lundh, 2016b). Förvaltningsplaner för arbetet upprättas och arbetet rapporteras till EU (Havs- och vattenmyndigheten, 2017b).



Figur 1 Vattenförvaltningens 6-åriga förvaltningscykel. Den första cykeln varade mellan 2004–2009, den andra mellan 2009–2015 och den senaste 2015–2021 (Havs- och vattenmyndigheten, 2015).

2.3 STATUSKLASSIFICERING OCH MILJÖKVALITETSNORMER FÖR YTVATTEN

Inom vattenförvaltningen används statusklassificering och miljö kvalitetsnormerna för att bedöma hur en vattenförekomst mår respektive när en viss status på vattenkvaliteten ska vara uppfylld. Skillnaden mellan dessa visar på förbättringsbehovet, vilket används som underlag för att ta fram ett åtgärdsprogram för vattenförekomsten (Vattenmyndigheterna, 2017c). Statusklassificeringen beskriver ytvattenförekomstens befintliga vattenkvalitet och miljö kvalitetsnormen beskriver vilken kvalitet som vattnet som minimum måste ha vid ett bestämt årtal. Miljö kvalitetsnormerna fungerar som ett rättsligt verktyg och fastställs med stöd av 5 kap. MB, vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 och HVMFS 2015:4 för ytvatten och Sveriges geologiska undersöknings föreskrift SGU-FS 2013:2 för grundvatten (Havs- och vattenmyndigheten, 2017). Gällande miljö kvalitetsnorm och senaste statusklassning för varje vattenförekomst publiceras i databasen Vatteninformationssystem Sverige (nedan kallad VISS) (Havs- och vattenmyndigheten, 2013).

Myndigheter och kommuner är enligt 5 kap. 3 § MB ansvariga för att miljö kvalitetsnormerna rättsligen följs, vilket gör att de behöver beaktas vid bl.a. tillståndsprövning samt vid planläggning och övriga ärenden enligt 2 kap. 2§ i PBL. Detta medför att myndigheter och kommuner vid provning och tillsyn kan ställa krav på bl.a. verksamhetsutövare att vidta förbättringsåtgärder. (Vattenmyndigheterna, 2017c)

Det finns fyra olika typer av miljö kvalitetsnormer, som regleras i 5 kap. 2 § MB. Den första typen är gränsvärdesnormer, som är rättsligt bindande vid beslut om enskilda verksamheter och består av ”föroreningsnivåer eller störningsnivåer” (Michanek & Zetterberg, 2017). Nivån kan vara ett högsta tillåtet värde eller ett lägsta tillåtet värde. Gränsvärdesnormen fungerar som ett minimikrav och ger aldrig rätt att förorena eller störa upp till respektive under nivån för gränsvärdesnormen. Den andra typen av miljö kvalitetsnorm är målsättningsvärden och riktvärden, där nivåer kan anges men som inte är direkt rättsligt bindande. Målsättningsnormerna och riktvärden är värden som ska eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas. Att inte göra något eller tillåta kontraproduktiva åtgärder kan innebära en överträdelse av dessa normer. Den tredje typen av miljö kvalitetsnormer är bioindikatorer, som inte är ett gräns- eller riktvärde utan anger ”högsta eller längsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna som ledning för bedömning av tillståndet i miljön”. Den fjärde typen är övriga normer som är ”de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”. Då formuleringen för övriga normer är mycket öppen innebär det att miljö kvalitetsnormer för många olika slags miljökrav från EU kan införas genom denna. (Michanek & Zetterberg, 2017)

Enligt Michanek & Zetterberg (2017) framgår det tydligt av 5 kap. 2 § 1–2 stycket MB att gränsvärdesnormerna är direkt rättsligt bindande samtidigt som målsättningsvärdena och riktvärdena inte medför någon strikt bundenhet till satt nivå. Dock framgår det inte tydligt vilken rättsverkan som gäller för indikatorer eller övriga normer, som regleras i 5 kap. 2 § 3–4 stycket (Michanek & Zetterberg, 2017).

2.3.1 Statusklassificeringens uppbyggnad

Statusklassificeringen visar vattenförekomstens nuvarande tillstånd eller status och (Havs- och vattenmyndigheten, 2013). Klassificeringen görs av vattenmyndigheterna och länsstyrelserna och utgår från Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 och HVMFS 2015:4 (Olsen Lundh, 2016b; Havs- och vattenmyndigheten, 2016c). För grundvatten gäller Sveriges geologiska undersöknings föreskrift SGU-FS 2013:2 för grundvatten (Havs- och vattenmyndigheten, 2016c). Naturvårdsverket har även publicerat handbok 2007:4 *Bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag*. Den senaste statusklassificeringen redovisas i bland annat VISS.

2.3.1.1 Statusklassificering av ytvatten

Enligt vattenförvaltningsförordningen (2004) består statusklassificeringen av ytvatten av ekologisk status och kemisk status, där den sämsta av dessa styr statusen för hela vattenförekomsten. Ekologisk status visar kvalitén på strukturen och funktionen hos vattenförekomstens akvatiska ekosystem och kan få hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig status. Klassificeringen görs utifrån biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, som bedöms utifrån olika parametrar, ibland utifrån en sammanvägning av flera parametrar till ett index (Havs- och vattenmyndigheten, 2013, 2016c). Den slutgiltiga bedömningen av ekologisk status görs utifrån en sammanvägning av de olika kvalitetsfaktorerna, där de biologiska kvalitetsfaktorerna väger tyngst men behöver stöd av de fysikaliska-kemiska faktorerna vid klassning av god eller hög status (Vattenförvaltningsförordningen, 2004). Visar denna sammanvägning hög status behöver detta även stödjas av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna. Utgångspunkten för nivåbestämmandet är ett närmast ursprungligt naturtillstånd, som i praktiken ofta är svårbedömt, och vid hög ekologisk status har inga eller mycket små antropogena förändringar skett, vilket omfattar mycket få vattenförekomster i Sverige (Michanek & Zetterberg, 2017). Vid klassificering av status styr den som är sämst, enligt principen ”sämst styr” eller ”one out – all out” (VISS, 2017a). Detta gäller även vid sammanvägning av parametrar till en kvalitetsfaktor (Naturvårdsverket, 2007). En tabell över samtliga parametrar och kvalitetsfaktorer för de olika vattentyperna hittas i appendix A.

Kemisk status utgår från EU-gemensamma gränsvärden som anges i bilaga V i ramdirektivet för vatten samt i artikel 3, 4 och 5 och bilaga 1 i dotterdirektivet 2008/105/EG för de prioriterade ämnena (Vattenförvaltningsförordningen, 2004). Även ämnen som finns i fiskvattendirektivet (2006/44/EG) och i skaldjursdirektivet (79/923/EEG) ska beaktas (Olsen Lundh, 2016b). Vid statusklassificering ska endast de ämnen som släpps ut eller på annat sätt tillförs vattenförekomsten beaktas (Havs- och vattenmyndigheten, 2013). Kemisk status uttrycks som god status eller ej god status (Vattenförvaltningsförordningen, 2004).

2.3.2 Grundläggande miljökvalitetsnormer och tillämpning av undantag

Miljökvalitetsnormen är kvalitetskrav för vattenförekomsten bestämd av vattenmyndigheterna (Vattenförvaltningsförordningen, 2004). Den består av en statusnivå som ska uppfyllas och ett årtal för när denna ska vara uppfylld, med huvudregeln god status 2015. Dessutom gäller försämringsförbudet eller icke-försämringskravet enligt 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen, som innebär att tillståndet i en vattenförekomst inte får

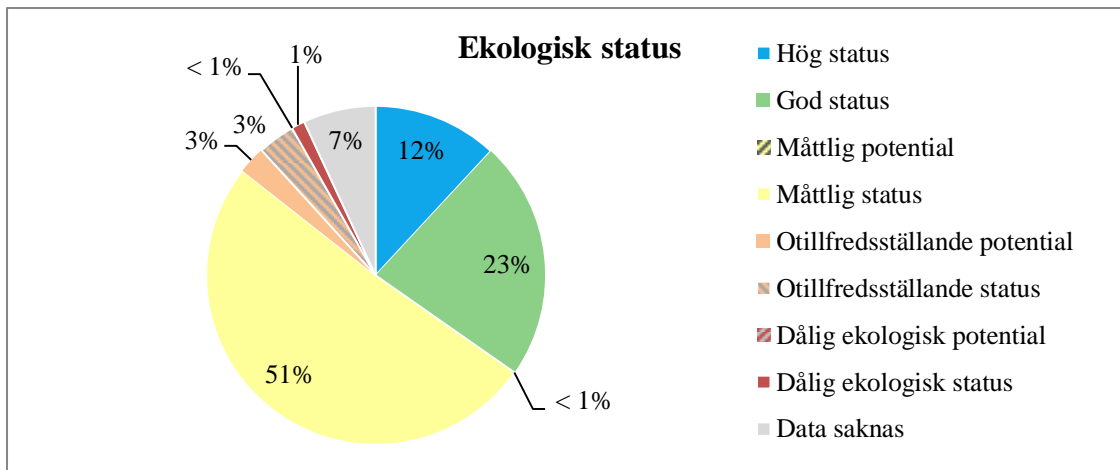
försämrar. Detta innebär att nya verksamheter eller förändringar vid en vattenförekomst inte får ha negativ påverkan på gällande status, vilket måste beaktas vid prövning (Vattenmyndigheterna, 2017b). Gällande miljökvalitetsnorm för alla vattenförekomster publiceras i databasen VISS.

Vattenmyndigheterna får besluta om undantag kravet enligt huvudregeln, enligt 4 kap 9–11 §§ i vattenförvaltningsförordningen samt artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten. Typer av undantag som kan ges utifrån vattenförvaltningsförordningen är att kvalitetskravet ska uppnås vid en senare tidpunkt än 2015 (9§), mindre stränga kvalitetskrav än god status (10§) eller undantag för samhällsviktiga verksamheter (11§) under vissa förutsättningar. De tre huvudsakliga skälen till att beslut om undantag kan fattas enligt 4 kap. 11 § är tekniska omöjligt, orimliga kostnader och naturliga förhållanden. Om en vattenförekomst även omfattas av andra skydds krav eller skyddade områden, exempelvis Natura 2000-områden, gäller enligt vattenförvaltningsförordningen det strängaste kravet. Kraven enligt ramdirektivet för vatten gäller så länge inget annat följer av lagstiftning för de skyddade området.

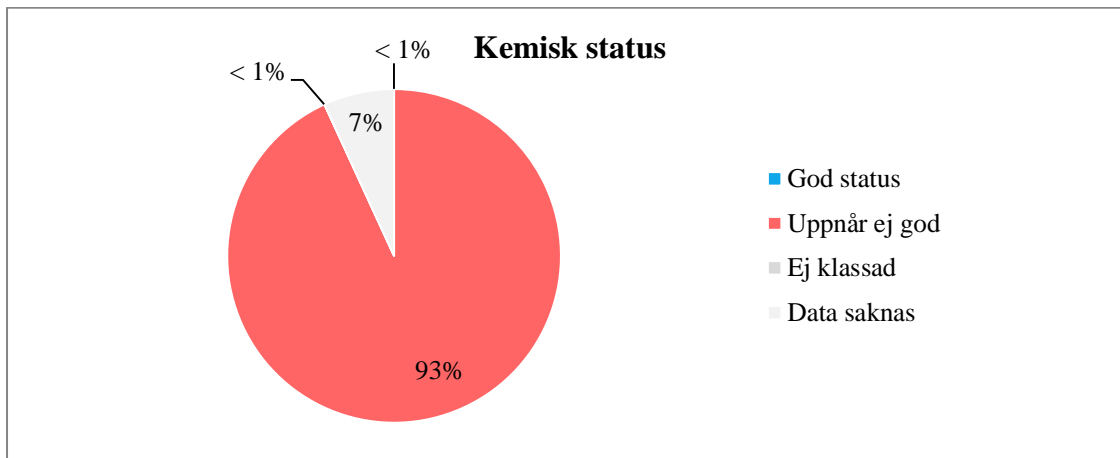
Om en vattenförekomst skapats av människor eller om vattenförekomstens fysiska karaktär väsentligen förändras till följd av mänsklig verksamhet och de förändringar som krävs för att uppnå god ekologisk status medför betydande negativ inverkan på miljö eller verksamhet kan vattenförekomsten enligt vattenförvaltningsförordningen omfattas av andra normer. Vattenmyndigheten kan enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen förklara dessa vattenförekomster som konstgjort vatten (KV) eller kraftigt modifierad vatten (KMV). Istället för ekologisk status får vattenförekomsten ekologisk potential, som är en anpassning av ekologisk status till de ekologiska förhållanden som bedöms kunna nås efter att alla mildrande hydromorfologiska åtgärder vidtagits och utan att orsaka negativt påverka på orsaken till vattenförekomstens konstgjorda eller modifierade karaktär (Havs- och vattenmyndigheten, 2013). Kemisk status är dock densamma. I Sverige har en bakomliggande orsak ofta varit vattenkraft och hamnar (Havs- och vattenmyndigheten, 2016a).

2.3.3 Nuvarande statusklassificering av Sveriges vattenförekomster

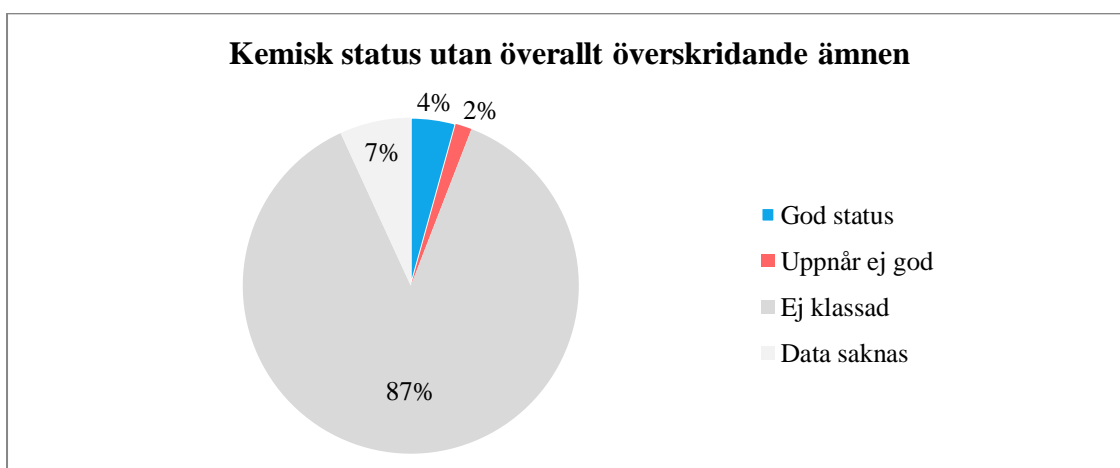
Enligt VISS (2017a) har totalt 23 818 vattenförekomster klassats i Sverige (baserat på data hämtad den 19 oktober 2017). Av dessa klassas 90 % som naturliga vatten, 3 % som kraftigt modifierade vatten och <1 % som konstgjorda vatten. För 7 % saknas data. I figur 2 visas statusklassningen för ekologisk status och i figur 3 och figur 4 visas kemisk status för samtliga vattenförekomster i Sverige, klassade den 19 oktober 2017. Ett nationellt undantag har satts för kvicksilver och polybromerade difenyleter (PBDE) utifrån skälet att det bedöms tekniskt omöjligt att sänka halterna till de nivåer som motsvarar god kemisk ytvattenstatus (källa). Halterna av kvicksilver beror i största grad av atmosfärisk deposition vars ursprung är långväga, globala atmosfäriska utsläpp från tung industri och förbränning av stenkol som ackumulerats i humuslager under lång tid och kontinuerligt läcker ut till ytvatten. Halterna av PBDE beror främst på påverkan från luftburna föroreningar. För båda ämnena bedöms omfattningen och karaktären vara på den nivån att det saknas tekniska förutsättningar att åtgärda den, dock får halterna inte öka. (VISS, 2017)



Figur 2 Ekologisk status för Sveriges klassade vattenförekomster baserat på underlag i VISS, hämtad den 19 oktober 2017.



Figur 3 Kemisk status för Sveriges klassade vattenförekomster baserat på underlag i VISS, hämtad den 19 oktober 2017.



Figur 4 Kemisk status utan överallt överskridande ämnen (kvicksilver och PBDE) för Sveriges klassade vattenförekomster baserat på underlag i VISS, hämtad den 19 oktober 2017.

2.4 TILLSTÅND, TILLSYN OCH MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING

I Sverige kan olika verksamheter och åtgärder komma att behöva tillstånd enligt miljöbalken och prövas på så sätt utifrån syftet och bestämmelserna i miljöbalken. I miljöbalken regleras även miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och annat beslutsunderlag (6 kap. MB). I avsnittet redogörs i stora drag för de svenska reglerna kring tillståndsprövning av enskilda verksamheter och MKB.

2.4.1 Tillståndsprövning

Vid tillståndsprövning tillämpas först miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap.) och hushållningsbestämmelser (3–4 kap.) samt, beroende på mål, miljökraven i miljöbalkens sektors kapitel, ex miljöfarlig verksamhet (9 kap.), vattenverksamhet (11 kap.), naturskydd (7 kap.) eller förordningar och myndighetsföreskrifter (Michanek & Zetterberg, 2017). Verksamhetensutövaren ansvarar för att ta fram beslutsunderlaget till en prövning och beslutsmyndigheten har ansvaret för att utredning blir tillfredsställande (Olsen Lundh, 2016b). Då åtgärder och verksamheter prövas blir resultatet oftast ett tillstånd, godkännande eller en dispens, som normalt innehåller villkor som ska följas (Michanek & Zetterberg, 2017).

Ett tillstånd eller en dispens ger en fysisk eller juridisk person rätt att utföra en specifik verksamhet eller vidta specifika åtgärder men även en skyldighet att följa tillstånd och givna villkor (Michanek & Zetterberg, 2017). Ett överträdande av tillståndsvillkor leder till stränga sanktioner och kan leda till att tillståndet dras in och straff för otillåten miljöverksamhet. Tillstånd till vattenverksamhet gäller för alla och ger innehavaren av tillståndet trygghet mot efterföljande krav på förbud och olika försiktighetsmått. Miljömyndigheter har dock möjligheten att lagligen skärpa miljökrav mot verksamheter genom omprövning. Under vissa förutsättningar kan ett tillstånd ändras, upphävas eller villkor tillsättas, exempelvis om villkor bryts eller miljösituationen är dålig. (Michanek & Zetterberg, 2017)

Oftast är länsstyrelserna första instans vid prövning av tillstånd och fungerar även som tillsynsmyndighet för enskilda verksamheter och åtgärder. Miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen står för prövningen enligt miljöbalken, framför allt för miljöfarlig verksamhet. Vissa prövningar sker dock på andra delar av länsstyrelsen, ex dispenser inom områden för strandskydd eller biotopskydd eller från reservatföreskrifter. Även kommunen har flera uppgifter enligt miljöbalken, bl.a. tillsyn över miljöfarlig verksamhet (främst sådan som inte kräver tillstånd) och hantering av avfall. MMD prövar ansökningar om tillstånd till omfattande miljöfarliga verksamheter, många vattenverksamheter och stämningssmål samt överklagade miljöärenden från bl.a. länsstyrelsen. Mål som överklagas i MMD avgörs av MÖD, dock krävs prövningstillstånd där den viktigaste grunden är målets vikt för rättstillämpningen, då MÖD:s domar har prejudicerande effekt. Vissa tillstånd till vattenverksamhet samt miljöfarlig A-verksamhet givna av MMD kan även överklagas till Högsta domstolen (även här krävs prövningstillstånd). Tillstånd till markavvattning och miljöfarlig B-verksamhet givna av länsstyrelsen överklagas till MMD, därefter till MÖD. Tillsynsbeslut från kommunen överklagas först till länsstyrelsen, sedan till MMD och till sist till MÖD. (Michanek & Zetterberg, 2017)

Vattenverksamhet regleras i 11 kap. MB och innefattar alla uppföranden, ändringar och vissa andra åtgärder med anläggningar i ytvatten (ex. dammar, broar, ledningar), åtgärder i ytvattenområden (ex. fyllning, vattenuttag, muddring, förändring av djup eller läge), åtgärder med grundvatten (ex. bortledande, tillförsel) och markavvattning (ex. utdikning av våtmark, invallning av sjö) (Michanek & Zetterberg, 2017). Även vattenanläggningar och anläggningar som tillkommit med vattenverksamheten (ex. dammar, fisktrappor, bropelare, bryggor) räknas som vattenverksamhet. Många vattenverksamheter kräver tillstånd enligt 11 kap. 9 § MB och provas normalt av MMD. För markavvattning krävs tillstånd enligt 11 kap. 13 § MB och provas oftast av länsstyrelsen. För vissa typer av vattenverksamhet, såsom mindre vattentäcker, odling av fisk, musslor eller kräftor samt värmeutvinning, finns undantag från huvudregeln om tillståndsplikt. De två senare regleras som miljöfarlig verksamhet och kräver tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. MB. Mindre vattenverksamheter med begränsad miljöpåverkan kräver endast anmälan. Ytterligare undantag från tillståndsplikt finns i 11 kap. 12§ MB. (Michanek & Zetterberg, 2017)

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap. 1 § MB och avser utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas till mark, byggnad eller anläggning i mark, ytvatten eller grundvatten, användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra olägenheter för människors hälsa och miljö genom det som nämns innan eller genom förorening av mark, luft, ytvatten eller grundvatten eller användning som medför olägenheter för omgivningen. Vissa typer av miljöfarliga verksamheter är tillstånds- eller anmälningspliktiga. De farligaste A-verksamheterna (ex. gruvanläggning, pappersmassefabrik) kräver tillstånd från MMD eller regeringen. Mindre farlig B-verksamhet (fiskodling, industrier, stora djurhållningsanläggningar, energianläggningar) kräver tillstånd från länsstyrelsen. Den minst farliga C-verksamheten (ex. små vindkraftverk, små slakterier) kräver endast anmälningsplikt hos kommunen. U-verksamheter (miljöfarlig verksamhet som ej tillhör någon kategori) omfattas endast av miljöbalkens övriga materiella krav (Michanek & Zetterberg, 2017).

7, 8 och 12 kap. MB fokuserar på rättsliga skydd för naturvärden. Det finns två kategorier av skydd: strategiska instrument, som fokuserar på skyddsobjekt (ex. biotopen, landskapet, arten), och instrument för kontroll, som fokuserar på verksamheter och åtgärder som hotar naturvärdena (ex. handel med hotade arter). De strategiska instrumenten kan användas för att skapa skyddade områden och fridlysa arter. I 7 kap. MB regleras skydd av naturvärden inom specifika mark- eller vattenområden. Här behandlas bland annat nationalpark, naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde, strandskyddsområde, miljöskyddsområde, djur- och växtskyddsområde, vattenskyddsområde samt särskilt skydds- och bevarandeområden (ex Natura 2000). Områdesskyddet reglerar vad som är otillåtet inom det bestämda geografiska området och ger naturskyddet en särskild tyngd vid prövning. Även krav från internationella miljökonventioner motiverar skyddsområden, exempelvis Natura 2000-områden som kopplas till EU:s fågeldirektiv samt art- och habitatdirektiv. 8 kap., tillsammans med artskyddsförordningen (SFS 2007:845), syftar till att skydda artindivider MB och reglerar fridlysnings av växt- och djurarter, utsättning av främmande arter samt handel, förvaring, försäljning och liknande åtgärder med hotade växt- och djurarter. (Michanek & Zetterberg, 2017)

Vid prövning av miljöfarlig verksamhet (9 kap.) eller vattenverksamhet (11 kap.) inleds sökandet med samråd med länsstyrelsen och andra enligt 6 kap. Ansökan med underlag lämnas till prövningsmyndigheten, innehållande en MKB. Vid prövning i MMD kan domstolen begära kompletteringar eller avvisa målet om ansökan anses vara otillräcklig. Tas ansökan upp, offentliggörs målet och samtliga handlingar skickas till berörda statliga myndigheter (ex Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelser, kommuner). Synpunkter samlas in av MMD och parterna kan under förberedelsen höras i målet. Vid behov kan domstolen inkalla särskilda sakkunniga och besluta om utförandet av särskilda platsundersökningar. Normalt följer sedan huvudförhandlingar där sökande, myndigheter, enskilda sakägare, miljöorganisationer och allmänheten ges möjlighet att delta och argumentera för sin sak. Normalt sker även platsbesök. Domstolen avgör sedan målet, som inom tre veckor kan överklagas. Länsstyrelsens ärendehantering är enklare än MMD:s. Efter MKB-förfarandet offentliggörs ärendet och länsstyrelsen samråder med statliga och kommunala myndigheter med intresse för ärendet samt berörda parter och vid behov sker en besiktning av platsen. Även här har allmänheten, miljöorganisationer och direkt berörda rätt att delta i sammanträdet, lämna synpunkter och överklaga domar och beslut. Handlingarna i ett tillståndsärende i första instans omfattas av offentlighetsprincipen, vilket som huvudregel innebär att ärendets handlingar är tillgängliga för allmänheten. Vid prövning av andra tillstånd än exempelvis miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet är deltagandemöjligheten av mindre omfattning. (Michanek & Zetterberg, 2017)

Enligt huvudregeln sker omprövning av tillstånd eller villkor 10 år efter lagligförande, detta för att ge verksamhetsutövaren möjligheten att skapa ekonomiska förutsättningar för nya miljöinvesteringar. Under vissa förutsättningar kan dock omprövning ske tidigare, exempelvis om en miljö kvalitetsnorm överskrids, tillstånd och villkor inte följs, olägenheter uppstår, tekniken utvecklats eller omgivningen väsentligen ändrats. En omprövning får dock inte leda till att villkoren ändras i den grad att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att utövningen försvåras avsevärt. Verksamhetsutövaren kan när som helst begära en ny prövning för att mildra eller upphäva villkor, dock med restriktiva förutsättningar. (Michanek & Zetterberg, 2017)

2.4.2 Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) i Sverige utgör ett beslutsunderlag som krävs i samband med prövning av verksamheter och åtgärder och regleras i 6 kap. MB. En MKB ska redovisa en bedömning av påverkan och riskerna på miljön från det aktuella projektet och underlättar bedömningen om ett projekt eller verksamhet är acceptabelt från miljösynpunkt samt vilka åtgärder som kan tas för att minska miljöpåverkan. I MKB:n ska även motstående intressen beskrivas, såsom verksamhetsutövarens kostnad och inverkan på sysselsättning i regionen. Huvudansvaret för MKB-utformningen ligger i Sverige på verksamhetsutövaren (Michanek & Zetterberg, 2017). Utgångspunkten för kravet på MKB är verksamhetsutövarens bevisbörda att projektet uppfyller hänsynsreglernas förpliktelser enligt 2 kap. MB samt kunskapskravet om verksamhetens miljö- och hälsoeffekter (Olsen Lundh, 2016b).

Kravet på MKB kommer från EU:s MKB-direktiv⁴. I Sverige ska en MKB upprättas i samband med tillståndsprövning enligt 9 kap. (miljöfarlig verksamhet), 11 kap. (vattenverksamhet), 12 kap. (vilthägn, m.m.), 17 kap (regeringens tillåtlighetsprövning av stora anläggningar) och 7 kap. 28 a § (prövning av verksamheter och åtgärder inom särskilt skydds- eller bevarandeområden). Regeringen kan även kräva en MKB för annat som prövas eller bedöms enligt MB, bl.a. prövning av dispens från skyddsområde och anmälan av miljöfarlig verksamhet (Michanek & Zetterberg, 2017).

Syftet med MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra. Detta görs utifrån hälso- och miljöeffekter, effekter på hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön samt effekter på hushållning med material, råvaror och energi. Innehållet i en MKB regleras av 6 kap 7 § MB. Uppgifter som ska finnas med är beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning, planerade åtgärder för att undvika, minska eller avhjälpa skadlig påverkan, verksamheten eller åtgärdens huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningsbestämmelserna, alternativa lokaliseringar och utformning med motivering, redovisning av nollalternativ (konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte blir av) samt en icke-teknisk sammanfattning, för att icke-specialister ska förstå innebörden av projektet. (Michanek & Zetterberg, 2017)

I MKB-processen sker ett samråd där lokaliseringen, omfattningen och utformningen av verksamheten samt förutsatta miljöpåverkan diskuteras med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och särskilt berörda enskilda, detta för att skapa verkliga möjligheter för samtliga berörda att påverka innehållet i kommande MKB och ansökan redan i planeringsstadiet (Michanek & Zetterberg, 2017). Samrådsretsen utökas om verksamheten eller åtgärden kan medföra betydande miljöpåverkan, vilket preciseras närmare i MKB-förordningen. Verksamhetsutövaren ansvarar för genomförandet av samråd och upprättandet av MKB samt kostnaderna för MKB-utredningen enligt principen om att förorenaren betalar (Olsen Lundh, 2016b; Michanek & Zetterberg, 2017). Då MKB:n upprättats ska denna göras tillgänglig för allmänheten att kommentera (Michanek & Zetterberg, 2017). Prövningsmyndigheten måste godkänna MKB-dokumentet enligt 6 kap. MB. Om det finns brister i kraven enligt 7 § eller i samrådsskyldigheten, kan kompletteringar begäras eller MKB:n avvisas. En godkänd MKB är ett obligatoriskt beslutsunderlag för tillståndsprövningen och är numera ofta det viktigaste i en prövning (Michanek & Zetterberg, 2017). Enligt Olsen Lundh (2016b) är en bristfällig MKB ett rättegångshinder.

Den 1 juni 2017 kom proposition 2016/17:200 om en omskrivning av 6 kap. i MB (Naturvårdsverket, 2017). Syftet med det nya kapitlet är att implementera de senaste ändringarna i MKB-direktivet⁵ i svensk rätt och i övrigt tillgodose kraven enligt EU-rättsliga och internationella åtaganden samt att effektivisera bestämmelserna om miljöbedömning i

⁴ Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om tillämpning av MKB-direktivet och dess verkan (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG och 2003/35/EG)

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

miljöbalken (Naturvårdsverket, 2017). Det nya kapitlet kommer få en ny struktur, flera nya begrepp och bl.a. nya och tydligare krav på innehållet i en MKB. Propositionen träder i kraft 1 januari 2018 (Regeringen, 2017a).

2.4.3 Miljö kvalitetsnormer i tillstånd och MKB

Tillståndsprövning av en verksamhet eller åtgärd där en miljö kvalitetsnorm påverkas regleras speciellt i 2 kap. 7 § 2–3 stycket MB (Michanek & Zetterberg, 2017). Där finns en principiell skillnad mellan gränsvärdesnormer och andra miljö kvalitetsnormer vid prövning av enskilda verksamheter. Endast gränsvärdesnormerna har rättsligt bindande verkan vid tillämpning av 2 kap. 7 § 2–3 stycket. Denna reglering utlöses inte av andra typer av gränsvärdesnormer men kan ses som vägledande även för dessa (Michanek & Zetterberg, 2017). I Sverige har endast ramdirektivets miljö kvalitetskrav avseende kemisk status implementerats som gränsvärdesnorm, övriga miljö kvalitetsnormer har implementerats som övrig norm, trots att många enligt Olsen Lundh (2016b) är av gränsvärdeskaraktär.

2 kap 7 § 1 stycket MB (rimlighetsavvägning) gör att kraven enligt 2 kap. 2–6 §§ (hänsynsreglerna samt val av plats) gäller, om dessa inte är orimliga. Orimligheten bedöms främst utifrån en jämförelse mellan kostnaden för försiktighetsmålet och antagen vunnna miljönytta. 7 § 2 stycket ändrar förutsättningarna när en gränsvärdesnorm riskeras att inte följas men riktar sig direkt till de domstolar och myndigheter som ställer kraven. Stycket innebär att myndigheterna normalt sett ska tillämpa kraven i 2–6 §§ fullt ut, utan avvägning mellan kostnad och miljönytta. 2 kap. 7 § tredje stycket är en stoppregel och tillämpas vid all typ av tillåtlighetsprövning och tillståndsprövning, godkännande eller dispensering. Regelen kan tillämpas då utgångspunkten är att prövningen gäller verksamheter eller åtgärder där en antagen ökad förorening eller störning inte obetydligt bidrar till att gränsvärdesnormen inte följs och där strängare krav enligt andra stycket inte räcker till. Undantag från detta kan dock gälla om verksamheten eller åtgärden är förenligt med gällande åtgärdsprogram, kompensande åtgärder kan föreläggas som ökar möjligheten att normen följs samt då det på kort sikt eller i ett litet geografiskt område kan vara svårt att följa miljö kvalitetsnormen men projektet ger väsentligt ökade förutsättningar på längre sikt eller i ett större geografiskt område. (Michanek & Zetterberg, 2017)

Tillståndsmyndigheten behöver, med stöd av underlag från verksamhetsutövaren, granska hur verksamheten påverkar miljö kvalitetsnormen, oavsett om det är gränsvärdesnorm eller någon annan norm, när krav på försiktighetsmål och skyddsåtgärder ställs (Olsen Lundh, 2016b). Enligt Olsen Lundh, (2016b) bör utgångspunkten för denna bedömning vara aktuell vattenstatus samt de kvalitetsfaktorer (parametrar eller de tillstånd som de indikerar) som sänker statusen och inte gällande miljö kvalitetsnorm och aktuella miljöproblem för vattenförekomsten. I förvaltningsplanerna finns en allmän sammanfattning av mänsklig påverkan och effekt på ytvattenstatus, där MKB-utredare kan identifiera vilka kvalitetsfaktorer som direkt eller indirekt kan påverkas av aktuell verksamhet (Olsen Lundh, 2016b). Enligt Olsen Lundh (2016b) borde en verksamhet utan anknytning till vatten men som innebär en risk för att miljö kvalitetsnormen överskrids medföra att vald plats är olämplig. För verksamheter som saknar alternativa lokaliseringar relaterar frågan mer till verksamhetens tillåtlighet (Olsen Lundh, 2016b). Enligt gamla och nya 6 kap. MB ska en MKB och en

miljöbedömning ta upp de åtgärder som planeras att tas för att verksamheten eller åtgärden ska undvika att bidra till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följas, om dessa åtgärder är relevant utifrån verksamhetens karaktär och omfattning (6 kap. 7 § 2 punkten MB i gamla kapitlet, 6 kap. 35 § 6 punkten MB i nya kapitlet).

2.5 WESERDOMEN (C-461/13)

Den 1 juli 2015 lämnade EU-domstolens ett förhandsavgörande genom dom C-461/13⁶, den s.k. Weserdomen, som Tyskland begärt genom ställda frågor som uppkommit i prövningen av ett nationellt projekt rörande utbyggnad av floden Weser, en av landets största floder och en federal vattenväg. Förhandsavgörandet rörde tolkningen av artikel 4.1 a i–iii i ramdirektivet, mer specifikt om skyldigheterna av försämringsförbudet vid prövning av enskilda verksamheter samt tolkningen av begreppet ”försämring av status”.

2.5.1 Bakgrund

Följande är en sammanfattning av bakgrunden i Weserdomen (svensk version). Av domen framgår att ärendet har sin början i ett nationellt mål i Tyskland, rörande tre projekt med avsikt att bygga ut och fördjupa delar av floden Weser för att möjliggöra transport av större containerfartyg till hamnarna Bremerhaven, Brake och Bremen. Fördjupningen var på upp till 1,16 meter och projektet skulle åstadkommas genom muddring av segelrännorna, följt av regelbunden underhållsmuddring. I huvudsak skulle de uppkomna muddringsmassorna dumpas på platser i nedre Weser samt Wesers mynning, som tidigare använts för detta. Utöver de direkta konsekvenserna av muddring och dumpning bedömdes andra hydrologiska och morfologiska följder tillkomma. Några av dessa var ökad strömningshastighet vid ebb och flod, högre vattennivåer vid högvatten och lägre vid lågvatten, ökad salthalt i nedre Weser, uppströms förskjutning av gränsen för bräckt vatten i nedre Weser samt ökad igenslamning av flodbädden utanför segelrännan, samtliga med påverkan på flodens ekologiska status. Projekten ansågs påverka flera vattenförekomster, både naturliga och kraftigt modifierade, samt natura 2000-områden. Projekten godkändes av en federal förvaltningsmyndighet och överklagades av en miljöorganisation till den tyska förvaltningsdomstolen, som konstaterade att målet var beroende av flera tolkningar i ramdirektivet för vatten och valde därför att ställa ett antal tolkningsfrågor till EU-domstolen. Frågorna rörde artikel 4.1 a i–iii i ramdirektivet för vatten, som lyder enligt följande [citat]:

”1. Vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt skall medlemsstaterna

a) när det gäller ytvatten

i) genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster, om inte annat följer av tillämpningen av punkterna 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,

ii) skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster om inte annat följer av tillämpningen av punkt iii när det gäller konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast 15 år efter detta direktivs ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, om inte annat följer av tillämpningen av de förlängningar som beslutats i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,

⁶Dom C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, ECLI: EU: C:2015:433

iii) skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus senast 15 år efter detta direktivs ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, om inte annat följer av tillämpningen av de förlängningar som beslutats i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8.”

2.5.2 Frågor ställda i förhandsavgörandet

Frågorna som ställdes av den tyska förvaltningsdomstolen, inkomna till EU-domstolen 22 augusti 2013, var följande⁷ [citat]:

”1) Ska artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60 tolkas så, att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att avslå ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet kan orsaka en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst, eller utgör denna bestämmelse enbart ett mål för förvaltningsplaneringen?

2) Ska begreppet ’försämring av statusen’ i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60 tolkas så, att det bara omfattar sådana negativa förändringar som leder till klassificering i en lägre klass enligt bilaga V i direktivet?

3) För det fall fråga 2 besvaras nekande: Under vilka förutsättningar föreligger en ’försämring av statusen’ i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60?

4) Ska artikel 4.1 a ii och iii i direktiv 2000/60 tolkas så, att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att avslå en ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus vid den tidpunkt som anges i direktivet, eller utgör bestämmelsen enbart ett mål för förvaltningsplaneringen?”

2.5.3 EU-domstolens svar

I Weserdomen valde EU-domstolen att svara på fråga 1 och 4 i ett sammanhang (enligt punkt 1) och punkt 2 och 3 i ett sammanhang (punkt 2), och svarade enligt följande⁸:

”1) Artikel 4.1 a i–iii i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område ska tolkas så, att medlemsstaterna – med förbehåll för att undantag kan beviljas – är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.

2) Begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, vilket återfinns i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60, ska tolkas så, att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrade med en klass, även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60.”

Vid behandlandet av tolkning av ”försämring av status”, gör EU-domstolen, med rekommendation av generaladvokaten, skillnad på om begreppet ska tolkas utifrån att omfatta en försämring som medför att hela vattenförekomstens klassning sänks minst en klass (statusklassteorin) eller om begreppet omfattar varje förändring av en vattenförekomst (status quo-teorin). Teorin som erkändes av domstolen var status quo-teorin.

⁷Dom C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, ECLI: EU: C:2015:433

⁸Dom C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, ECLI: EU: C:2015:433

2.5.4 Weserdomen och det svenska rättsläget

Som prejudicerande EU-dom måste Weserdomen följas av svenska myndigheter och domstolar. I detta avsnitt behandlas Weserdomens påverkan på det svenska rättsläget utifrån vad myndigheter och sakkunniga sagt om domen.

2.5.4.1 Tolkning av EU-domstolens svar på fråga 1 och 4

I rapport 2016:30 *Följder av Weserdomen* tolkar Havs- och vattenmyndigheten (2016b) EU-domstolens svar på fråga 1 och 4 att medlemsstaterna är skyldiga att inte ge tillstånd till en verksamhet som riskerar att försämra statusen i en vattenförekomst eller förhindra uppfyllandet av god status. Myndighetens tolkning är att miljö kvalitetsnormerna blir bindande genom Weserdomen och verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av status endast kan beviljas i undantagsfall (Havs- och vattenmyndigheten, 2016b). Vattenmyndigheterna (u.å.) tolkar också Weserdomen som att miljö kvalitetsnormerna nu är tvingande och att tillstånd inte kan ges till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av status eller som riskerar att god ekologisk eller kemisk status inte uppnås, om inte undantag gäller.

Enligt Olsen Lundh (2016b) bekräftade Weserdomen att artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten anger de miljömål som medlemsstaterna är skyldiga att uppnå. I artikel bestäms två mål: i artikel 4.1 a i) åläggs medlemsstaterna skyldigheten att förebygga en försämring av status och i artikel 4.1 a ii) och iii) åläggs skyldigheten att förbättra statusen hos en vattenförekomst. Enligt Olsen Lundh (2016b) konstaterar Weserdomen att artikel 4.1 a innebär en skyldighet för medlemsstaterna att agera så att alla nödvändiga åtgärder vidtas så att en försämring inte sker. Detta innebär att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till projekt som kan orsaka en försämring av status eller äventyra uppnåendet av en miljö kvalitetsnorm (Michanek, 2015; Olsen Lundh, 2016a; Michanek & Zetterberg, 2017) Enligt Michanek (2015) blir artikel 4.1 a i) tvingande genom Weserdomen, vilket gör att artikeln även gäller vid tillståndsprövning av verksamheter. Även Havs- och vattenmyndigheten (2016b) gör bedömningen att Weserdomens slutsatser är tillämpliga vid tillståndsprövning och även kan få påverkan i andra lagar där hänvisning till miljö kvalitetsnormerna för ytvatten görs, exempelvis PBL och väglagen, en syn som delas av Michanek & Zetterberg (2017). Domen har även direkt inverkan på vattenverksamhet och indirekt inverkan på utformningen av MKB som beslutsunderlag (Olsen Lundh, 2016b; Michanek, 2015).

2.5.4.2 Tolkning av EU-domstolens svar på fråga 2 och 3

Rörande EU-domstolens svar på fråga 2 och 3 tolkar Havs- och vattenmyndigheten (2016b) och Vattenmyndigheterna (u.å.) svaret som att begreppet ”försämring av status” gäller på kvalitetsfaktornivå och att en försämring av status sker så fort statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna försämras en klass, även om den sammanvägda statusen som helhet inte försämras. För kvalitetsfaktorer i den lägsta statusklassen är ingen försämring tillåten (Vattenmyndigheterna, u.å.). Enligt både Michanek (2015), Olsen Lundh (2016a, b) och Michanek & Zetterberg (2017) tolkar Weserdomen begreppet ”försämring av status” enligt status quo-teorin; att en försämring sker så fort statusen hos minst en kvalitetsfaktor försämras en klass, även om detta inte innebär en försämring av vattenförekomstens status som helhet. För en kvalitetsfaktor i lägsta statusklassen innebär dock varje försämring av kvalitetsfaktorn

en försämring av status (Michanek, 2015). Olsen Lundh (2016b) anser att skyldigheten till förebyggandet av försämring även gäller inom statusklasserna.

Enligt Olsen Lundh (2016b) omfattar en tolkning enligt status quo-teorin varje förändring som kan äventyra genomförandet av målen i ramdirektivet för vatten. Författaren menar att denna tolkning bibehåller försämringsförbudets ändamålsenliga verkan. En tolkning enligt statusklassteorin skulle enligt författaren äventyra genomförandet av direktivets mål och tillsammans med regeln *one out – all out* leda till att vattenförekomster i den lägsta statusklassen inte omfattas av försämringsförbudet och att vattenförekomster i de högre klasserna får ett svagare skydd (Olsen Lundh, 2016b).

2.5.4.3 Konsekvenserna för svensk rätt

Weserdomen får stora konsekvenser för svensk rätt (Michanek & Zetterberg, 2017). Enligt Michanek (2015) gör Weserdomen att artikel 4.1 a i) får direkt effekt, vilket innebär att domen måste tillämpas av svenska myndigheter. Sverige och övriga medlemsstater, är därmed skyldiga att inte lämna tillstånd till verksamheten som kan leda till en försämring av status eller äventyra uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna. Innebär en ansökan en försämring av status måste ansökan avslås, om inte undantag kan tillämpas. Enligt Michanek (2015) gäller Weserdomen även vid andra situationer än vid tillståndsprövning, då domen innebär att åtgärder som behövs för att förhindra en försämring av status ska vidtas. Indirekt ställer Weserdomen krav på medlemsstaterna att förhindra aktiviteter som kan orsaka en försämring av status och aktivt förebygger en statusförsämring (Michanek *et al.*, 2016). Undantagsregeln i artikel 4.7 i direktivet har dock inte direkt effekt i enskilda fall och skapar inga rättigheter till verksamhetsutövare (Michanek, 2015). Weserdomens tolkning måste dock prövas av svenska myndigheter och domstolar för att skapa en praxis i svensk rätt (Michanek, 2015).

Enligt Havs- och vattenmyndigheten (2016b) blir en konsekvens av Weserdomen i Sverige strängare krav på underlag vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken, för att möjliggöra bedömningen av påverkan på (relevanta) kvalitetsfaktorer. En annan konsekvens blir indelning av vattenförekomster och statusklassificering, bland annat då en vattenförekomst storlek får betydelse för hur mycket den kan påverkas utan att statusen påverkas. Hänsyn bör tas till påverkan på vattenförekomstens status som helhet, även i det icke-primära området. Statusklassificeringen av vattenförekomster blir viktigare då de utgör en utgångspunkt i bedömningen. Då verksamhetsutövaren bär bevisbördan för att en verksamhet uppfyller kraven i miljöbalken, är det verksamhetsutövaren som ska visa att verksamheten inte leder till en försämring av någon relevant kvalitetsfaktor eller att miljökvalitetsnormerna riskerar att inte uppfyllas. Detta leder till strängare krav på underlag vid prövning och tillsyn (Vattenmyndigheterna, u.å.; Havs- och vattenmyndigheten, 2016b).

Weserdomen leder även till att ekologisk status, som tidigare varit en icke-bindande, övrig norm, får en bindande karaktär vilket skapar ett nytt rättsläge (Havs- och vattenmyndigheten, 2016a; Michanek & Zetterberg, 2017). Detta leder till att kemisk och ekologisk status båda ska ses som gränsvärdesnormer och får samma rättsverkan, vilket kan leda till att vissa verksamheter inte tillåts, strängare krav samt att möjligheten till undantag blir viktigare (Havs- och vattenmyndigheten, 2016b).

Olsen Lundh (2016a) ser det som nödvändigt att svenska domstolar granskar faktorer och parametrar med avseende på försämringsförbudet för att följa Weserdomen, detta då både inverkan av försämringsförbudet och äventyrandet av uppnåendet av miljökvalitetsnormerna prövas vid prövning av enskilda projekt. Bjällås *et al.* (2015) anser att Weserdomen medför krav på redovisning av nuvarande status för varje relevant kvalitetsfaktor i MKB. Även försiktighetsmått och skyddsåtgärder för att hindra en försämring av relevanta kvalitetsfaktorer samt verksamhetens eller åtgärdens påverkan på dessa ska redovisas. Som relevanta kvalitetsfaktorer räknas de kvalitetsfaktorer som kan komma att påverkas av projektet. Enligt Bjällås *et al.* (2015) kan klassningen av enskilda kvalitetsfaktorer bli avgörande vid den rättsliga bedömningen. Många statusklassningar är dock gjorda utifrån expertbedömningar och det saknas mätningar för många nödvändiga parametrar som avgör kvalitetsfaktorernas status. Bjällås *et al.* (2015) anser det därför nödvändigt att regelverket ger tillståndsmyndigheterna möjlighet att avvika från dessa bedömningar, om de visar sig vara felaktiga, då bedömningarna får avgörande betydelse vid tillståndsprövning. Olsen Lundh (2016a) menar att andra bedömningar av tillståndet i en vattenförekomst än underlaget i VISS bör kunna ligga till grund för överväganden hos tillståndsmyndigheten, förutsatt att underlaget uppfyller vissa kvalitetskrav och gärna bättre än bedömningen i VISS.

Enligt Olsen Lundh (2016b) ställer ramdirektivet för vatten krav på aktivt handlande då försämringsförbudet ställer krav på att vidta åtgärder för att förebygga försämring. Om en försämring uppstår tyder det på att inte alla nödvändiga åtgärder vidtagits för att förhindra att den uppstår. Dock innebär det inte automatiskt att medlemsstaten inte följt direktivet och försämringen är endast ursäktlig om den varit omöjligt att förebygga. I förslaget till avgörande i Weserdomen, konstaterades att en medlemsstat även är skyldig att vägra godkänna ett projekt som äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormen, om inte undantag gäller. Eftersom det rör sig om ett förebyggande är även orsaken bakom försämringen viktig, då den, tillsammans med åtgärderna, ligger till grund för om det varit möjligt att förebygga den (Olsen Lundh, 2016b). Enligt Olsen Lundh (2016a) är försämringsförbudet i direktivet skarpare formulerat än kravet att uppnå god status, vilket gör att en rimlighetsavvägning inte kan göras vid försämring av status och det är svårt eller omöjligt att lämna tillstånd vid en försämring av status.

Enligt Michanek (2015) är den viktigaste konsekvensen av Weserdomen behovet av en ändrad svensk lagstiftning. Denna lagstiftning behöver klart och precist kräva att tillstånd inte får ges om en verksamhet leder till en försämring av status eller äventyrar möjligheten att uppnå gällande miljökvalitetsnormer. Det uppkommer även ett starkt behov att kunna meddela undantag i enskilda fall, bl.a. gällande undantag i artikel 4.7, då artikel 4.1 a tillämpas på enskilda fall (Michanek, 2015; Michanek & Zetterberg, 2017). Lagstiftningen behöver även ändras i detta avseende. Olsen Lundh (2016a) instämmer med Michanek och anser att ändringen måste föras både gällande förbud av en verksamhet som innebär en försämring eller äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormerna samt möjligheten till undantag vid prövning. Michanek (2015) anser även att Weserdomen får effekt på andra beslut än tillståndsprövning, exempelvis i samband med tillsyn och fysisk planering som följer av åtgärdsprogram, och att lagstiftningen även måste ändras i detta avseende. Enligt

Michanek *et al.* (2016) har Weserdomen klargjort att Sveriges implementering av ramdirektivet för vatten inte motsvarar skyldigheterna enligt direktivets krav. Detta gör att EU-rätten och svensk lagstiftning inte är samstämmiga, och skapar svårigheter i att förutse hur direktivet ska tolkas och implementeras i det svenska rättsväsendet. Enligt Michanek *et al.* (2016) är det inte valfritt för Sverige att ändra lagstiftningen eller ej, dock finns alternativa utformningar för att uppfylla Weserdomens krav.

2.6 EU:S KRITIK MOT SVERIGES INFÖRANDE AV VATTENDIREKTIVET

I september 2016 mottog Sverige en tredje underrättelse från EU-kommissionen som kritiserade Sverige för att inte ha implementerat ramdirektivet för vatten korrekt (Olsen Lundh, 2016a; b). Kritiken rörde bl.a. ekologiska miljö kvalitetsnormer och undantag i artikel 4.7. Kommissionen menar att svenska tillståndsmyndigheter enligt svensk lagstiftning inte är bundna av miljömålen i artikel 4.1 och villkoren i artikel 4.7 vid tillståndsbeslut och att svensk rätt inte kräver att projekt uppfyller direktivets strikta villkor. Kommissionen anser även att Weserdomen innebär att möjligheten till undantag och godkännande av projekt inte kan prövas separat och att tillståndsgivningen för verksamheter enligt svensk lag måste uppfylla direktivets krav, även gällande undantag och särskilt kraven på undantag i artikel 4.7 (Olsen Lundh, 2016a).

Den 29 juni 2017 kom promemoria M2017/01639 vattenmiljö och vattenkraft, med förslag för genomförandet av de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna, samt syfte att förtydliga Sveriges genomförande av ramdirektiv för vatten rörande skyldigheten att säkerställa att rätt status nås och att bl.a. förenliga det svenska regelverket med Weserdomen. I promemorian föreslås de förslagna lagändringarna träda i kraft 1 mars 2018 och förslaget var ute på remiss till den 2 oktober 2017 (Regeringen, 2017c).

I promemorian föreslås en ändring av 5 kap. 3 § MB för att inför slutsatserna i Weserdomen. Ändringen är ett tillägg som handlar om att myndigheter och kommuner inte får tillåta att verksamheter eller åtgärder påbörjas eller ändras som äventyrar möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. 2§ (samtliga typer av normer) som avser vattenmiljö eller försämrar vattenmiljön i strid med normen. Ändringen innebär även ett tillägg om att det i beslut vid nya tillstånd ska innehålla bestämmelser och villkor som säkerställer att inte miljö kvalitetsnormerna äventyras eller en försämring uppkommer (Regeringen, 2017b). Vidare förändringar som föreslås är ändring av 2 kap 7 § (rimlighetsavvägning), där andra och tredje stycket utvidgas för att, utöver att tänka miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. 2 §, även inkludera att kraven i de allmänna hänsynsreglerna samt val av lokalisering (2 kap. 2–6 §§) ställa krav enligt de nya bestämmelserna i 5 kap. 3 § ovan (Regeringen, 2017b). Förslagen innebär en implementering av skyldigheterna i Weserdomen att inte lämna tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av status eller äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna.

2.7 RELATERADE EU-AVGÖRANDE: SCHWARZE-SULM (C-346/14)

Den 4 maj 2016, kom EU-domstolens dom C-346/14, den s.k. Schwarze-Sulm domen⁹, där Weserdomen återopades. Domen rörde möjligheten till undantag från försämringsförbudet för en vattenförekomst enligt artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten. Enligt domen (svensk översättning) handlade målet om att EU-kommissionen anklagade Republiken Österrike om fördragsbrott då en myndighet i Österrike lämnat tillstånd till anläggandet av ett nytt vattenkraftverk i floden Schwarze-Sulm, utifrån undantag enligt artikel 4.7. Det nya kraftverket innebar att flodens höga ekologiska ytvattenstatus skulle sänkas till god ekologisk status. Den totala påverkade sträckan längs floden var 8 km. Kommissionen förde talan om fördragsbrott då de ansåg att beslutet om undantag inte uppfyllde villkoren i artikel 4.7. Republiken Österrike bestred inte att projektet skulle leda till en försämring av ytvattenstatus men hänvisade till undantaget i artikel 4.7 och att det fanns ett allmänintresse av större vikt rörande förnybara energikällor som vattenkraft. I domen konstaterar EU-domstolen att det nationella beslutet baserats på en detaljerad och vetenskaplig analys gjord av ett forskningsinstitut, att projektet dömts i sin helhet och att fördelarna vägts mot den negativa inverkan på ytvattenstatusen. EU-domstolen tyckte inte att EU-kommissionen kunnat bevisa påstådda fördragsbrott, förklarade kommissionens talan ogiltig och fastställde att undantaget.

Artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten lyder enligt följande:

7. Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse av detta direktiv i följande fall:

- om god grundvattenstatus, god ekologisk status eller, i förekommande fall, god ekologisk potential inte uppnås eller försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs, och detta är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster, eller

- om en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter,

och om samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

b) Skälen för ändringarna anges särskilt och förklaras i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13 och målen ses över vart sjätte år.

c) Skälen för dessa modifieringar eller förändringar är ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt punkt 1 uppväger inte fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.

d) De nyttiga mål som dessa modifieringar eller förändringar av vattenförekomsten skall medföra kan, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.

⁹Domstolens dom av den 4 maj 2016, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, C-346/14, ECLI: EU: C:2016:322

Michanek & Zetterberg (2017) anser att EU-domstolen bekräftade uttalandena i Weserdomen genom Schwarze-Sulm och godtog den bedömning av undantagsregeln som domstolen i Österrike gjort. Enligt Havs- och vattenmyndigheten (2016) visar domen att alla punkter i artikel 4.7 måste beaktas vid beslut om undantag men att ett visst skönsmässigt utrymme att väga in olika aspekter finns hos de nationella myndigheterna. Den österrikiska myndigheten anser dock inte att domen kan tolkas så att produktion av förnybar energi är av ett sådant stort allmänintresse att undantag enligt artikel 4.7 alltid kan tillämpas, utan att varje enskilt fall måste beaktas och nog övervägas innan undantag kan ges (Havs- och vattenmyndigheten, 2016b). Enligt Olsen Lundh (2016a) kan det ur Schwarze-Sulm-domen troligen utläsas att tillståndsmyndigheten i varje fall måste beakta och göra avvägningar i kring samtliga villkor i artikel 4.7 och det inte räcker att abstrakt åberopa något i det allmänna fallet. Enligt EU-domstolen hade den detaljerade och särskilt vetenskapliga analysen av det prövade projektet legat till grund för slutsatsen att villkoren för undantag var uppfyllda, istället för att endast ett allmänintresse av större vikt, i form av produktion av förnybar energi, hade åberopats (Olsen Lundh, 2016a). Enligt Michanek & Zetterberg (2017) är en sannolik förklaring till EU-domstolens beslut i domen att EU-kommissionen, som har bevisbördan i överträdelseärenden, inte framfört specifika anmärkningar mot den åberopade studien som gjorts och som kunnat visa att studien var ofullständig eller felaktig.

3 METOD

I metodavsnittet presenteras de metoder som använts vid genomförandet av studien, vilket inkluderar studiens upplägg samt metoden i studiens olika delar.

3.1 STUDIENS UPPLÄGG

Studien är uppdelad i tre huvuddelar: förstudie, rättsfallsstudie med fördjupning samt studie över detaljnivån på redovisning av miljö kvalitetsnormer för ytvatten i projekt. Upplägget valdes för att skapa en bild av hur rättstillämpningen av Weserdomen i Sverige i prejudicerande domar ser ut och jämföra denna mot hur hanteringen och redovisningen av miljö kvalitetsnormer för ytvatten i MKB för projekt ser ut idag. Genom att jämföra hur domstolarna hanterar Weserdomen samt hur miljö kvalitetsnormerna för ytvatten hanteras i MKB för projekt kan rekommendationer tas fram för hur miljö kvalitetsnormerna för ytvatten bör hanteras i MKB för projekt. Fördjupningen i ett rättsfall, där domen i målet samt MKB-handlingarna studerades, utfördes för att se hur redovisningen i MKB:n och domstolens prövning kopplas ihop.

3.2 FÖRSTUDIE

I förstudien genomfördes en litteraturstudie gällande miljö kvalitetsnormer för ytvatten, MKB och tillstånd i Sverige samt Weserdomens betydelse och konsekvenser för svensk rättstillämpning utifrån vad myndigheter och sakkunniga sagt om domen, utan att gå in på rättsfall i svenska domstolar. Upplägget valdes för att skapa en kunskapsbas på området. Studien bygger på litteratur inom området, publikationer och information från ansvariga myndigheter, berörda lagar, direktiv och förordningar samt forskningsprojekt. Nyckelorden vid sökning har varit miljö kvalitetsnormer för ytvatten, ekologisk status, kemisk status, miljö rätt, tillståndsprövning och miljö konsekvensbeskrivning (inklusive MKB). Information kring miljö kvalitetsnormerna hämtades från ansvariga myndigheter, miljö balken och litteratur. Information kring miljö rätt och tillståndsprövning hämtades från litteratur inom miljö rätt, miljö balken (SFS 1998:808) och EU-direktiv. Information kring Weserdomen och dess konsekvenser för Sverige hämtades från publikationer, uttalanden och litteratur. Vid sökning användes de vanliga beteckningarna på domen: Weserdomen, Bremendomen samt C-461/13. Nyckelorden kombinerades med fraser som ”med påverkan på svensk rätt”, ”i Sverige”, ”betydelse för Sverige” och ”betydelse”. En bedömning av trovärdighet och tyngd har gjorts vid urval. EU-direktiv och EU-domar har hämtats från EUR-Lex, databas över all europeisk unionsrätt, i svensk översättning. Ingen jämförelse mellan språkversioner gjordes inom studien.

3.3 RÄTTSFALLSTUDIE

Rättsfallsstudien rörde mål i MÖD där Weserdomen tagits upp. Målen studerades med avseende på varför Weserdomen tas upp, vem som tar upp domen, tolkningar av domen samt vilken betydelse domen fått i argumentation, domskäl och utfall (se appendix B). Rättsfallsstudien som metod valdes då Weserdomen ännu inte implementerats i svensk lagstiftning men har genom EU-rätten, och som prejudicerande dom från EU-domstolen, företrädde framför svensk rätt och måste följas av svenska domstolar. I Sverige är författningstext (lagar, förordningar och föreskrifter) bindande och andra källor, exempelvis domar, är vägledande. Prejudicerande avgöranden har dock en särskild vikt då de i praktiken

nästan alltid följs av underinstanserna. Av tradition har även förarbeten i praktiken en betydande inverkan. Inom svensk miljö rätt har MÖD:s domar en prejudicerande verkan och är starkt styrande för samtliga underinstanser. Genom att studera hur MÖD har hanterat Weserdomen vid prövning kan en bild skapas över hur EU-domen ska hanteras i Sverige av svenska domstolar och tillståndsmyndigheter.

De rättsfall som studerats är mål i MÖD som prövats efter den 1 juli 2015 (efter Weserdomen), som berör miljö kvalitetsnormerna för ytvatten och där Weserdomen tagits upp i domstolens prövning. Rättsfallen valdes ut genom sökning i den juridiska databanken JP Miljönet, driven av JP Infonet, då databasen möjliggjorde sökning med sökord i domarnas text. Insamlandet av rättsfall gjordes mellan 2017-09-28 och 2017-10-05 och gjordes i huvudsak med sökorden Weserdomen, Bremendomen och C-461/13 (de vanligaste benämningarna på domen). Totalt studerades 19 rättsfall. Rättsfallen studerades utifrån projekttyp, verksamhet, kapitel i miljöbalken (ex 9 eller 11 kap), varför Weserdomen åberopas samt EU-domens och miljö kvalitetsnormernas roll i prövning, domskäl och utfall. Aspekterna valdes för att skapa en bild av hur MÖD hanterar Weserdomen och miljö kvalitetsnormerna för ytvatten i prövningen utifrån det nya rättsläget.

För att djupare studera kravet på hantering och redovisning i MKB och tillstånd vid prövning i MÖD gjordes en fördjupande studie på mål M 6574-15, ansökan om tillstånd till uppförande och drift av ett nytt vattenkraftverk i Näckån i Torsby kommun. I fördjupningen studeras domstolens prövning och MKB-handlingarna med avseende på redovisad detaljnivå av miljö kvalitetsnormerna för ytvatten samt miljö kvalitetsnormernas betydelse vid prövning. Syftet med fördjupningen var att jämföra underlaget med prövningen för att utreda hur kravet på underlag ser ut sedan Weserdomen och vad som kan anses vara tillräckligt underlag. Mål M 6574-15 valdes till fördjupningen då det var det första prejudicerande målet efter Weserdomen för prövning av nytt tillstånd och av betydelse för hur MÖD anser att Weserdomen ska hanteras.

3.4 STUDIE ÖVER DETALJNIVÅN PÅ REDOVISNING I PROJEKT MKB

I examensarbetets tredje del utfördes en studie över hur miljö kvalitetsnormerna för ytvatten har hanterats i MKB för projekt inom konsultbolaget WSP Sverige AB. Studien utfördes med avsikt att undersöka hur Weserdomen påverkat kravet på underlag och redovisning av miljö kvalitetsnormerna för ytvatten vid tillståndsprövning. Metoden valdes för att studera hur nivån på redovisning ser ut i MKB:n och hur de har mottagits av tillsynsmyndigheterna. Projekten som studerades valdes med krav på att processen inte avslutats innan 1 juli 2015, att miljö kvalitetsnormer för ytvatten varit aktuella och att MKB:n var tillräckligt färdiga för att granskas. Total granskades 19 olika projekt, vilket ansågs vara ett tillräckligt antal för underlag utifrån examensarbetets omfattning.

Dokumenterna studerades utifrån verksamhet, påverkan, vattenförekomst, detaljnivå på beskrivning kring projektets påverkan på miljö kvalitetsnormer för ytvatten (nuvarande statusklassning, gällande miljö kvalitetsnorm, ekologisk och kemisk status, klassificerade kvalitetsfaktorer och parametrar, redovisning av påverkan, motivering), granskning av tillsynsmyndighet, begärda kompletteringar, projektet status samt övriga noteringar (för

fullständigt frågeformulär, se appendix C). Större vikt lades på redovisning av ekologisk status då Weserdomen i högre grad påverkat det juridiska rättsläget kring ekologisk status än kemisk status. Bedömningen gjordes antingen utifrån en ja/nej-fråga (exempelvis görs en beskrivning av verksamhetens påverkan på kvalitetsfaktornivå? Ja/nej) eller utifrån en bedömningsskala mellan 0–10 (exempelvis omfattning av beskrivningen av påverkan?). Nivåerna i bedömningsskalan bestämdes enligt tabell 2. Förenklingar gjordes för kvalitetsfaktorn *särskilt förorenande ämnen*, som sattes som en parameter även om fler föroreningsämnen redovisade, då kvalitetsfaktorn bedöms utifrån gränshalter av olika ämnen. Ingen bedömning har lagts vid huruvida redovisade kvalitetsfaktorer eller parametrar varit relevanta eller om en högre detaljnivå med fler kvalitetsfaktorer eller parametrar varit relevanta i projektet, vilket gör att bedömningsskalan endast visar på detaljeringsgraden. Tillvägagångssättet valdes för att objektivt kunna bedöma projekt med olika karaktär.

Tabell 2 Bedömningsgrund för bedömningsskalan vid bedömning av redovisningens detaljnivå i studerade projekt. Siffrorna redovisar vilka krav som ställdes på redovisningen för olika nivåer, där utgångspunkten är siffrorna utanför parantes och siffrorna i parantes på detaljnivåer som också bedömts få samma nivå exempelvis en mindre grupp men många kvalitetsfaktorer redovisade.

Nivå	Antalet för de olika nivåerna i bedömningsskalan		
	Grupper	Kvalitetsfaktorer	Parametrar
0	0	0	0
1	1 (0)	0 (1–2)	0
2	1 (2)	1–5 (0/1–2)	0
3	3 (2)	0 (5-max)	0
4	3 (3)	4–7 (7–12/7–9/6–10)	0
5	3	12/9/10	0
6	3	12/9/10	5/4/2
7	3	12/9/10	9/9/5
8	3	12/9/10	15/14/9
9	3	12/9/10	20/19/14
10	3	12/9/10	26/24/19

4 RESULTAT

Avsnittet resultat är indelat efter studiens tre delar. Först presenteras resultatet från rättsfallsstudien om hanteringen av Weserdomen i MÖD. Sedan presenteras resultatet i redovisningen av miljö kvalitetsnormernas i MKB för projekt i tre delar: redovisningens detaljnivå, kompletteringsbegäran samt allmänna observationer. Slutligen presenteras resultatet från fördjupningen av dom M 6574-15.

4.1 RÄTTSFALLSSTUDIE

I detta avsnitt presenteras resultatet av rättsfallsstudien. Först presenteras resultaten från sökningen. Sedan följer en översiktlig presentation samt enskilda presentationer av studerade rättsfall i kronologisk ordning, där rättsfall som delvis haft en gemensam rättsprocess presenteras gemensamt.

4.1.1 Insamling av rättsfall

Sökning i den juridiska databasen JP Infonet gav 19 rättsfall i MÖD där Weserdom tas upp (se tabell 3). För överklagade mål i bifogas som regel MMD:s dom till MÖD:s, vilket gav träffar där Weserdomen tas upp i den överklagade domen men inte i MÖD. I MÖD togs Weserdomen upp i 11 mål.

Tabell 3 Sökresultatet av rättsfall i MÖD från sökning på Weserdomen (och alternativa benämningar) vid sökning i databasen JP Infonet, period 28 september till 5 oktober 2017. Sökträffar gavs även på överklagade mål i MÖD, där underinstansens dom bifogats.

Rättsfall	Datum	Domstol	Weserdomen
M 9616-14	2015-10-30	MÖD	Ja
M 10031-14	2016-01-22	MÖD	Nej
M 11184-15	2016-06-27	MÖD	Nej
M 11173-15	2016-07-01	MÖD	Nej
M 8984-15	2016-08-30	MÖD	Ja
M 6574-15	2016-09-15	MÖD	Ja
M 4160-15	2016-10-18	MÖD	Ja
M 5416-16	2016-11-30	MÖD	Nej
M 1538-16	2017-01-26	MÖD	Nej
M 2620-16	2017-03-13	MÖD	Ja
M 8882-15	2017-03-13	MÖD	Ja
M 8673-15	2017-03-13	MÖD	Ja
M 8374-15	2017-03-13	MÖD	Ja
M 2649-15	2017-04-21	MÖD	Ja
M 2650-16	2017-04-21	MÖD	Ja
M 3924-16	2017-05-03	MÖD	Nej
M 9227-16	2017-05-19	MÖD	Ja
M 5593-16	2017-05-23	MÖD	Nej
M 10180-15	2017-06-09	MÖD	Nej

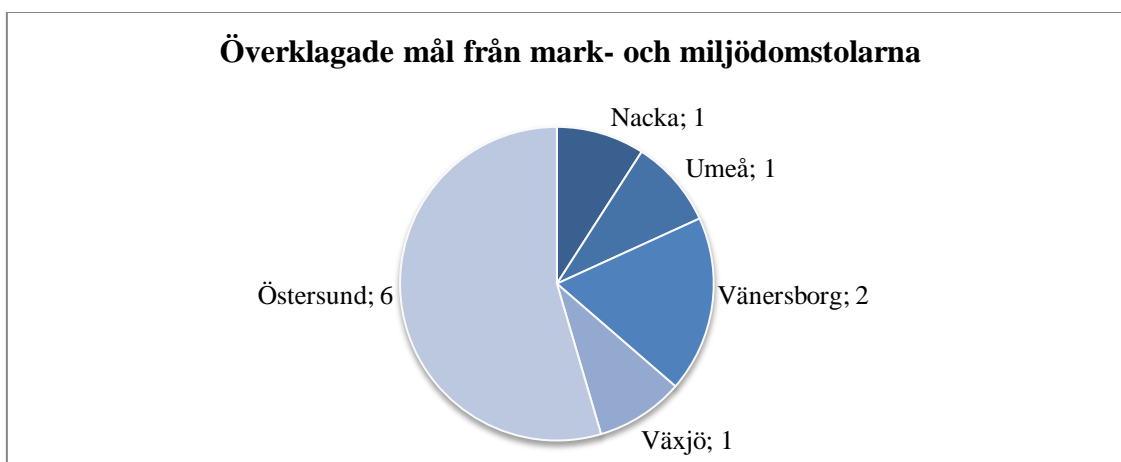
4.1.2 Översikt över studerade mål

Efter att rättsfallen där Weserdomen endast nämns i undre instansens sorterats bort återstod 11 mål (se tabell 4). Samtliga domar var överklagade mål från de olika MMD där samtliga fem var representerade (se figur 5). Sex olika typer av verksamheter prövades i de olika målen (se figur 6) utifrån olika kapitel i miljöbalken (se figur 7). Då en godkänd MKB är en förutsättning för prövning av tillåtlighet för de berörda verksamheterna har MKB:n (inklusive kompletteringar) godkänts i varje dom, vilket inte skrivs i sammanfattningarna.

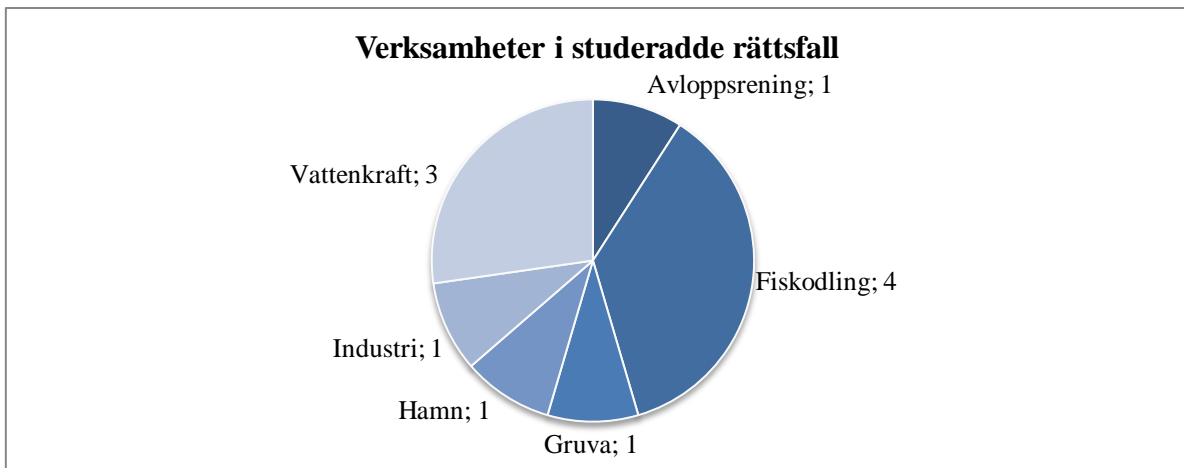
I rättsfall M 9227-16 hanteras en formell processfråga som har grund i att Weserdomen ändrat rättsläget under pågående process i MMD. MÖD dömer att rättegångsfel begåtts i underinstansen och skickar tillbaka målet för omprövning. Då domen saknar relevans för studiens syfte och frågeställningarna har ingen redovisning av domen gjorts i denna rapport.

Tabell 4 Studerade 11 rättsfall från MÖD där Weserdomen behandlats i domstolens rättsprocess (kronologisk ordning).

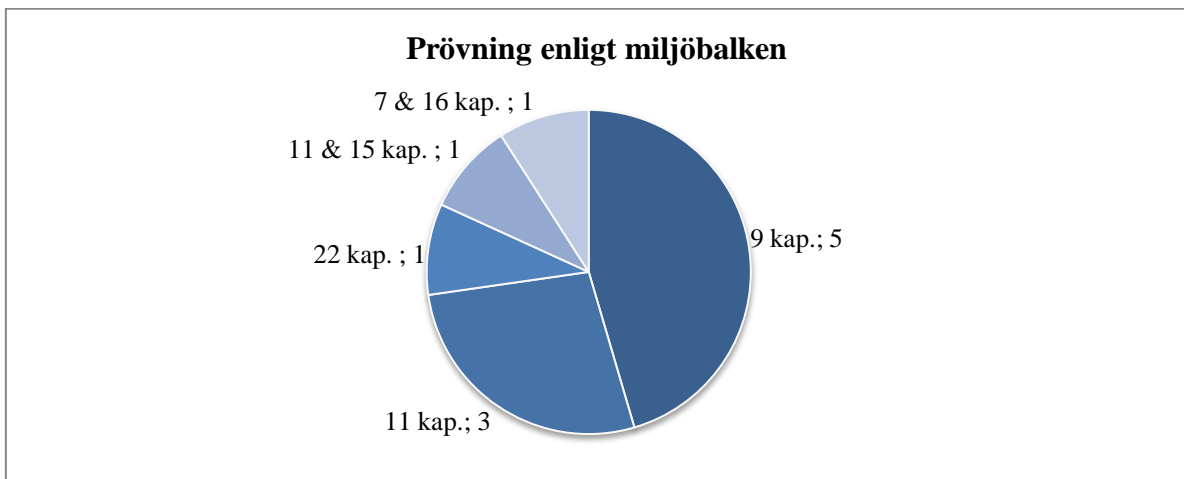
Mål	Datum	Domstol	Verksamhetstyp	Kap. i MB	Underinstans
M 9616-14	2015-10-30	MÖD	Hamn	11 & 15 kap.	Nacka
M 8984-15	2016-08-30	MÖD	Industri	22 kap.	Vänersborg
M 6574-15	2016-09-15	MÖD	Vattenkraft	11 kap.	Vänersborg
M 4160-15	2016-10-18	MÖD	Gruva	7 & 16 kap.	Umeå
M 2620-16	2017-03-13	MÖD	Fiskodling	9 kap.	Östersund
M 8673-15	2017-03-13	MÖD	Fiskodling	9 kap.	Östersund
M 8882-15	2017-03-13	MÖD	Fiskodling	9 kap.	Östersund
M 8374-15	2017-03-13	MÖD	Fiskodling	9 kap.	Östersund
M 2649-16	2017-04-21	MÖD	Vattenkraft	11 kap.	Östersund
M 2650-16	2017-04-21	MÖD	Vattenkraft	11 kap.	Östersund
M 9227-16	2017-05-19	MÖD	Avloppsrening	9 kap.	Växjö



Figur 5 Antal studerade överklagade mål från respektive MMD.



Figur 6 Fördelning av prövade verksamheter i studerade rättsfall. Siffrorna visar antalet rättsfall där denna typ av verksamhet har prövats.



Figur 7 Fördelningen av rättsfallen utifrån vilka kapitel i miljöbalken som prövningen har rört 7 kap. skyddade områden (ex Natura 2000), 9 kap. miljöfarlig verksamhet, 11 kap. vattenverksamhet, 15 kap. avfall, kap. 16 allmänna prövningsregler, och 22 kap. förfarande vid MMD i ansökningsmål. Siffrorna visar antalet rättsfall som prövas enligt kapitlet.

4.1.3 Mål M 9616-14, Hamn vid Norviksudden

Dom 20 oktober 2015, mål M 9616-14 handlar om villkor för anläggande och drift av hamn vid Norvikudden i Nynäshamns kommun. Stockholms hamn AB (bolaget) ansökte och fick tillstånd enligt 11 och 15 kap. MB. för anläggandet av hamnen genom Miljööverdomstolens dom den 22 december 2010, mål 10319-09. Målet är ett överklagande från Kammarkollegiet, privata sakägare och Naturskyddsföreningarna i Stockholms län och Nynäshamn av MMD Nackas dom 10 oktober 2014, mål 2414-12 om fastställda villkor. MÖD fastställde MMD Nackas dom med ändringar av vissa villkor.

Weserdomen återopas då den bidragit till nya omständigheter vid tillståndsprövning sedan MMD:s dom 2014 och kan ha betydelse för tillåtligheten, då ändrade krav kring miljö kvalitetsnormerna gäller. I målet prövas risken för spridning av förorenade sediment utmed den planerade farleden upp som, påverkan från bygg- och driftsfas av hamnen samt dumpningen av muddermassorna mot miljö kvalitetsnormerna. I målet tolkar MÖD

Weserdomen som ett tydliggörande av medlemsstaternas skyldighet att inte lämna tillstånd till verksamheter som kan orsaka en försämring av status hos en vattenförekomst eller äventyrar uppnåendet av god status samt att begreppet ”försämring av status” innebär en försämring av en kvalitetsfaktor en klass. Enligt MÖD tydliggör Weserdomen dock inte om försämringsförbudet även avser delar av ett vattenområde och vilken utbredning ett delområde i så fall kan ha. MÖD gör tolkningen att underlag som utgör utgångspunkten för bedömningen av en kvalitetsfaktors status ska vara representativt för hela vattenförekomsten, vilket vinner stöd från sakkunniga i målet.

Utifrån bedömningen av påverkan på vattenförekomsten som helhet och den aktuella vattenförekomstens stora vattenvolym, finner MÖD att en betydande påverkan på en kvalitetsfaktor krävs för att hela vattenförekomsten ska påverkas. Domstolen anser att bolaget redovisat påverkan på de kvalitetsfaktorer som bedöms kunna påverkas och finner inga skäl att kräva redovisning av påverkan på andra kvalitetsfaktorer. Utifrån presenterat underlag finner MÖD att vare sig miljökvalitetsnormerna eller miljöbalkens krav utgör något hinder för verksamhetens tillåtlighet utifrån ställda krav och finner inga skäl att ge särskilda villkor om skyddsåtgärder för fartygstrafiken.

4.1.4 Mål M 8984-15, Sulfatmassaproduktion i Värö, Varbergs kommun

Deldom 30 augusti 2016, mål 8984-15, rörande Södra Skogsägarnas (bolaget) ansökan om tillstånd enligt 22 kap. till fortsatt och utökad produktion vid Värö bruk i Varbergs kommun. Målet är en överklagad deldom från MMD Vänersborg om tillstånd med villkor till produktion av 850 000 ton oblekt sulfatmassa per år och som överklagats av Älvräddarnas Samorganisation (Älvräddarna) och bolaget. Länsstyrelsen i Hallands län (länsstyrelsen), Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket yttrade sig också i målet. MÖD beslutade att villkor om utsläpp till vatten i domen tills vidare inte gällde.

Älvräddarna tar upp Weserdomen i domen då de anser att MKB:n inte tillräckligt redogör för att miljökvalitetsnormerna följs eller att verksamheten inte kommer påverka statusen eller någon kvalitetsfaktor eller äventyrar miljökvalitetsnormerna på ett sätt att tillstånd inte kan ges. Bolagets åsikt är att vattenförekomsternas status inte påverkas, ens på kvalitetsfaktornivå. Länsstyrelsen anser att verksamhetens totala utsläpp inte bör tillåtas öka och att teknik finns som kan förhindra en utsläppsökning. Verksamheten är enligt länsstyrelsen den enskilt största punktkällan längs kusten, vilket gör det angeläget med långtgående krav på reningsåtgärder. Samtliga parter är eniga om att de slutliga villkoren bör skjutas upp tills efter prövotiden för att ta fram underlag för rimliga gränsvärden. Havs- och vattenmyndighetens tolkning av Weserdomen är att ekologisk status ska ha samma effekt som en gränsvärdesnorm. Enligt Havs- och vattenmyndigheten är inte aktuell verksamhet tillåten om inte undantag enligt 3 kap. 11 § i ramdirektivet för vatten gäller och om den sökta verksamheten riskerar att bidra till en försämring, alternativt måste strängare krav ställas så att en försämring förhindras. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det finns möjlighet att begränsa utsläppen till vatten genom villkor så att påverkan på vattenmiljön blir godtagbar och inte innebär någon försämring. Havs- och vattenmyndigheten anser även att MMD har utvidgat utrymmet i 2 kap. 7 § första stycket MB på ett sätt som kan anses vara en tolkning av de svenska bestämmelserna i ljuset av Weserdomen.

Med bakgrund av Weserdomens nya krav på tillåtlighet gjorde MÖD bedömningen att domstolen inte var förhindrad att pröva verksamhetens tillåtlighet även om den överklagade domen fått laga kraft. MÖD hänvisar till skyldigheterna i ramdirektivet för vatten, bland annat skyldigheterna enligt artikel 4.1 a i) och ii) och Weserdomen, att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till verksamheter som kan orsaka en försämring av status eller äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna samt att en försämring av status föreligger så snart statusen hos en ekologisk kvalitetsfaktor försämras en klass, även om vattenförekomstens status som helhet inte påverkas. I den överklagade domen drog MMD slutsatsen att ett ökat utsläpp till vatten utifrån bolagets villkorsförslag riskerar att försämma vattenförekomstens status eller i alla fall försvåra uppfyllandet av god status. Domstolen gjorde även bedömningen att ramdirektivet för vatten inte implementerats i svensk rätt på ett sätt som inrymmer tolkning av försämringsförbudet enligt Weserdomen. MÖD var dock av uppfattningen att 2 kap. MB ger utrymme för tolkningar förenliga med Weserdomen och möjliggör en EU-konform tolkning.

Industriverksamheten utgör en betydande punktkälla och produktionsökningen kommer succesivt öka under provotiden. Vattenförekomsten har dock stor yta och volym och stor vattenomsättning vilket ger en kraftig utspädning kort efter utsläppspunkten så att bakgrunds nivåerna snabbt nås. Utifrån detta bedömer MÖD att de ökade utsläppen under provotiden inte bör medföra en försämrad klassificering av aktuella kvalitetsfaktorer eller försämrar förutsättningarna att förbättra dessa, utan anser att svårigheterna att uppnå god ekologisk status inte beror av verksamheten och att de gällande miljö kvalitetsnormerna inte hindras. Mot detta gör domstolen bedömningen att frågan om försämringsförbudet inte aktualiseras i målet. Även om utspädningen är stor och utsläppen som helhet blir små utgör dock verksamhetens utsläpp en förhållandevis stor utsläppskälla som inte är oväsentliga ur miljösynpunkt. Domstolen bedömer att en tillämpning av miljöbalkens övriga hänsynsregler kan leda till långtgående begränsningskrav även om inte bestämmelserna om miljö kvalitetsnormerna gör det. Av den anledningen anser MÖD det lämpligt att, likt MMD, skjuta upp avgörandet om villkor gällande utsläpp till vatten i avvaktan på utredning. Utifrån detta fastslår MÖD den överklagade domen och upphäver bland annat villkoren gällande utsläpp till vatten.

4.1.5 Mål M 6574-15, Vattenkraft vid Näckån

Dom 15 september 2015, mål M 6574, rör ansökan om tillstånd enligt 11 kap. till uppförande och drift av ett nytt vattenkraftverk i Näckån i Torsby kommun. MMD Vänersborg beviljade ansökan. Domen överklagades av Länsstyrelsen i Värmlands län och Älvräddarnas Samorganisation (Älvräddarna) till MÖD, med Näckåns Energi Aktiebolag (bolaget) som motpart. MÖD ändrade den överklagade domen endast gällande villkors lydelse.

I målet lyfts Weserdomen av Älvräddarna, som yrkar på inhämtande av förhandsbesked från EU-domstolen om MÖD fann att miljö kvalitetsnormerna inte ska betraktas som gränsvärdesnormer i enlighet med Weserdomen. Yrkandet fick avslag. Weserdomen lyfts även av länsstyrelsen, som anser att domen förtydligat medlemsstaternas skyldighet att inte lämna tillstånd till projekt som kan orsaka en försämring av status hos en vattenförekomst eller som äventyrar uppnåendet av god status eller god ekologisk potential samt att begreppet

försämring av status föreligger så snart statusen hos minst en kvalitetsfaktor försämras en klass. Länsstyrelsen anser att Weserdomen visat att försämringsförbudet har direkt effekt och är tillräcklig klart för att tillämpas av nationella domstolar, som är skyldiga att göra en direktivkonform tolkning. Länsstyrelsen yrkar på att MÖD ska upphäva den överklagade domen och avslå ansökan, då tillstånd strider mot försämringsförbudet och omöjliggör uppnåendet av god ekologisk status i vattenförekomsten. Älvräddarna anser att försämringsförbudet inte korrekt beaktats av MMD och att Weserdomen visar att myndigheterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till en verksamhet som riskerar att orsaka en försämring av status eller uppnåendet av miljökvalitetsnormerna samt att inga underliggande kvalitetsfaktorer får försämras, även om statusen som helhet inte försämras. Älvräddarna anser att miljökvalitetsnormerna genom Weserdomen blivit rättsligt bindande och att MKB:n inte innehåller en utredning på kvalitetsfaktornivå som visar att försämringsförbudet uppfylls.

Bolaget hävdar att klassificeringen av kvalitetsfaktorerna för Näckån är motsägelsefull och att en tydlig beskrivning av referensförhållandena saknas. Enligt bolaget kommer statusen hos de biologiska kvalitetsfaktorerna inte förändras till följd av verksamheten. Bolaget ifrågasätter även möjligheten att tillämpa försämringsförbudet genom direkt effekt och hävdar att målsättningen med ramdirektivet för vatten istället borde tillämpas, snarare än att enskilda kvalitetsfaktorer ges en avgörande betydelse, detta i synnerhet då gällande statusklassificering inte korrekt återspeglar de verkliga förhållandena. Enligt bolaget är kvalitetsfaktorerna endast ett instrument för att uppnå ramdirektivets syfte. Bolaget anser att verksamheten inte strider mot detta och att verksamheten därför är tillåtlig. De ovanligt gynnsamma förutsättningarna för vattenkraft i vattenförekomsten gör enligt bolaget målet dessutom unikt. Den striktare tolkningen av ramdirektivet som förespråkas i målet anser bolaget dramatiskt förändrar möjligheterna att vidta åtgärder i vattenområden och leder i praktiken till ett utbyggnadsförbud för vattenkraft.

MÖD tolkar Weserdomen i domen som att medlemsstaterna är skyldiga att inte ge tillstånd till projekt som kan leda till en försämring av status eller äventyrar uppnåendet av god status samt att försämring av status föreligger så fort en kvalitetsfaktor försämras en klass. MÖD lyfter att försämringsförbudet är infört i svensk rätt i 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen, där det framgår att tillståndet i alla ytvattenförekomster inte får försämras, om undantag inte gäller. MÖD lyfter att statusklassificering och bedömning av om en vattenförekomst når miljökvalitetsnormerna, inte är matematiskt exakta modeller. Domstolen konstaterar även att prövningen kan påverkas av att inte alla ytvatten i Sverige klassats som vattenförekomster. MÖD delar även åsikten att förhållandena i vattenförekomsten i vissa avseenden är speciella, speciellt då tänkt sträcka har en fallhöjd som är ovanligt lämpad för vattenkraft. Både definitiva och partiella vandringshinder finns i Näckån, bland annat finns en tillståndsgiven damm uppströms Näckån, med syfte att motverka översvämningar. Näckån är dock inte klassad som ett kraftigt modifierat vatten och i den antagna förvaltningsplanen har det inte klargjorts om översvämningsskyddet ska behållas eller överges och rivs ut, en osäkerhet som påverkar prövningen. Då länsstyrelsen i målet gör gällande att dammen på sikt bör rivs eller tappningen miljöanpassas, gör domstolen bedömningen att översvämningsskyddet inte varit av stor vikt vid upprättande av förvaltningsplan eller statusklassificering.

Statusklassificeringen för Näckån baseras på den biologiska kvalitetsfaktorn *bottenfauna* och de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna *konnektivitet* och *hydrologisk regim*, där främst de senare bedöms påverkas av ett vattenkraftverk. MÖD gör bedömningen att förutsättning att nå god status i Näckån saknas. Nedan kraftverkets tilltänkta plats rinner Näckån ihop med en bäck av samma flödesstorlek men som inte är klassad som en vattenförekomst.

Utifrån svenska domstolars skyldighet att tolka nationell rätt enligt EU-rätten, gör MÖD bedömningen att prövningen i målet ska göras utifrån miljöbalken och slutsatserna i Weserdomen. Frågan i målet är om anläggandet av ett kraftverk enligt ansökan medför negativ påverkan på miljökvalitetsnormerna och strider mot Weserdomen och EU-rätten. Först behandlade domstolen frågan om projektet medför en försämring av statusen hos vattenförekomst och sedan om det äventyrar uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna. Vid prövning utifrån försämringsförbudet bedömer MÖD att utgångspunkten för prövningen måste vara vattendragets nuvarande reglering, med befintlig damm, då oklarheter råder kring en framtida omprövning av dammen. I prövningen utgår MÖD från Weserdomen och Havs- och vattenmyndighetens gällande föreskrifter och anser att MMD:s prövning visat att bedömningen av försämringsförbudet ska göras på faktornivå i relevanta delar. I målet går domstolen igenom påverkan på samtliga klassade kvalitetsfaktorer i VISS; de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna (och parametrarna) *konnektivitet* (*uppströms, nedströms* (ej klassad)), *hydrologisk regim* (*specifik flödesenergi, volymavvikelse, flödets förändringstakt, vattenståndets förändringstakt*) och *morfologiskt tillstånd* (sammanvägning av parametrar), de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna *försurning* och *allmänna förhållanden* samt de biologiska kvalitetsfaktorerna *bottenfauna* och *fisk*. Domstolens sammantagna bedömning är att verksamheten i delar av vattenförekomsten kommer påverka kvalitetsfaktorerna men att påverkan utifrån hela vattenförekomsten inte riskerar att försämma någon bedömd kvalitetsfaktor någon klass och därmed påverkar vattenförekomstens ekologiska status, så länge tillståndet förenas med villkor om försiktighetsmått. Domstolen anser dock att minimitappningen i MMD:s dom måste ökas samt krav på större utrymme för flödesvariation ställas för att verksamheten ska vara tillåtlig.

Vid prövning av projektets påverkan på målet god ekologisk status och äventyrande av uppnåendet av miljökvalitetsnormerna konstaterar MÖD att förvaltningsplanen för Näckån och ovanliggande vattenförekomsten inte redovisar hur målet ska nås. Vid omprövning kan översvämningsskyddet leda till undantag enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten och MÖD hänvisar då till EU-dom C-356/14 Schwarze-Sulm, om undantag enligt artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten, där en sänkning från hög status till god tilläts. Domstolen finner det problematiskt att förvaltningsplan saknar ställningstagande till den långsiktiga vattenförvaltningen och hur förslagen miljökvalitetsnorm ska vägas mot behovet av det befintliga översvämningsskyddet. Domstolen anser att de förslagna miljökvalitetsnormerna och gällande vattendom inte går ihop, något som inte varit ett problem om Näckån varit opåverkat. De ändrade förutsättningarna som följd av Weserdomen och det skärpta rättsläget kring ramdirektivet för vatten medför att en försämring ska bedömas på kvalitetsfaktornivå. Enligt MÖD medför detta att större anledning finns att överväga behovet av undantag och utpekning av vattenförekomster som kraftigt modifierade vatten. Weserdomen innebär även

att storlek och avgränsning hos vattenförekomster får större betydelse, frågor som domstolen bedömer att vattenmyndigheterna inte haft utrymme att överväga. Enligt MÖD finns det i Sverige mycket få exempel på undantag enligt ramdirektivet för vatten annat än tidsmässig uppskjutning av uppnåendet av god status. Utpekandet av vattenförekomster som kraftigt modifierade vatten har enligt domstolen varit begränsat i vattenförvaltningens första cykel.

I fallet Näckån gör MÖD, som domstolen i många avseenden anser unikt, bedömningen att tidigare beslutade och nu föreslagna miljö kvalitetsnormer starkt måste ifrågasättas utifrån den sammantagna bilden. Detta gäller framförallt då en dom om reglering till förmån för allmänna intressen av översvämningsskydd gör att det inte inom en överskådlig framtid kommer vara möjligt att uppnå god status och behålla översvämningsskyddet. Då det saknas tydligt ställningstagande om att låta vattendraget helt återgå till sitt naturliga flöde och åter förutsätta samhället nedströms för högre översvämningsskydd kan MÖD inte se att ett visst fortsatt översvämningsskydd kommer göras gällande. Enligt domstolens bedömning kommer utgångspunkten vara fortsatt reglering till förmån för översvämningsskydd. Detta leder enligt domstolen till att vattenförekomsterna sannolikt behöver förklaras som kraftigt modifierat vatten eller på annat sätt få undantag. MÖD ser det som mer sannolikt att en miljöanpassning av flödet görs än att dammen vid framtida omprövning rivs ut och att utrymme för framtida modifieringar av tappningsstrategin i ett tillstånd till ny verksamhet i Näckån måste kunna göras. Domstolen gör utifrån detta bedömningen att verksamhet inte äventyrar uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna.

MÖD anser att Näckån ur skyddssynpunkt har samma skyddsvärde som strömmande vatten i allmänhet men att den naturliga fallhöjden ur kraftutvinningssynpunkt gör förutsättningarna gynnsamma för ett mindre kraftverk med förnyelsebar produktion av el. I målet står intresset för förnyelsebar kraftutvinning och det allmänna intresset av skydd av vattendrag mot varandra. MÖD gör samma bedömning som MMD, att de allmänna kraven enligt 2 kap. MB är uppfyllda och att verksamhetens fördelar från allmän och enskild synpunkt överstiger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna enligt 11 kap. MB. Domstolen anser det dock nödvändigt att tillståndet förenas med villkor om en skyldighet för tillståndsinnehavaren att utan ersättning underkasta sig förluster av en stor del av produktionsvärdet med krav på variation i flödet, då osäkerhet råden kring den framtida tappningsstrategin vid den befintliga damm, som kan komma att omprövas av miljöskäl, samt att tillståndet rör ny verksamhet. Genom föreskrift om ökad minimitappning med viss flödesvariation, delegering till tillsynsmyndigheten att föreskriva om hur minimitappningen får varieras under året, samt att en förlust av en femtedel av det strömmande vattnet får tålas utan ersättning vid framtida omprövning, finner MÖD att tillstånd kan lämnas till ett nytt kraftverk i Näckån.

4.1.6 Mål M 4160-15, Gruva vid Svappavaara, Kiruna kommun

Dom 18 oktober 2016, mål M 4160-15 rör ett ändringstillstånd till gruvanläggning för brytning samt krossning och sovring av järnmalm vid Svappavaara i Kiruna Kommun. MÖD beslutade i deldom den 2 april 2015, mål M 12–14 att ansökan kan prövas som ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § och fann att ett Natura 2000-tillstånd krävdes. Både Länsstyrelsen i Norrbottens län (länsstyrelsen) samt Luossavaara-Kiirunavaara AB (bolaget)

överklagade domen till MÖD, som prövade villkor för utsläppsnivåer för en provotid på tre år, då villkoren för återstående tillståndsperiod ska prövas utifrån provotidsutredningen.

Weserdomen åberopas av samtliga parter i målet vid diskussion om formuleringen av villkor för att inte miljö kvalitetsnormerna eller vattenförekomstens status ska påverkas. MÖD tolkar Weserdomen i domskälen (liksom i tidigare domar) och drar slutsatsen att normerna för ekologisk status i och med Weserdomen har fått en striktare innebörd än tidigare. Frågan i målet blir vilka utsläppsnivåer som är godtagbara under provotiden utan att miljö kvalitetsnormerna för vattenförekomsterna påverkas negativt. Enligt MÖD måste denna bedömning ta sin utgångspunkt i försiktighetsprincipen och i halter som inte medför en försämring av status eller äventyrar uppnåendet av god status.

Underlaget som tillhandahållits av bolaget i målet ger inget helt entydigt eller exakt svar på frågan om tillåtliga utsläppsnivåer av berörda ämnen utan någon negativ påverkan. MÖD anser att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering av status för vattenförekomster är av mer generell bedömning och att värdena inte automatiskt kan omformuleras som villkor. Istället måste en bedömning baseras på tillgänglig kunskap och underlag och utgå från försiktighetsprincipen. Även faktumet att verksamhetens produktion under provotiden är mindre än den slutliga måste beaktas, tillsammans med de särskilda förutsättningar som råder. Då det bland annat råder stora säsongsvariationer av näringsämnen i de berörda vattenförekomsterna, gör MÖD bedömningen att föreskrift av årsmedelvärden inte är tillräckligt utan att även 30-dagars medelvärden är motiverat för att säkerställa att för höga koncentrationer inte uppstår tillfälligt.

MÖD gör bedömningen att de av MMD föreskrivna utsläppsvärdena för provotiden inte skapar konflikt i förhållande till miljö kvalitetsnormerna, och ändrar inte den delen av den överklagade domen. Dock anser domstolen, med hänsyn till möjliga skyddsåtgärder, att maxvärden bör utredas under provotiden. MÖD kompletterar även tillståndet med utsläppsvillkor för ammoniakkväve, som ingår i förorenande ämnen, då risken för höga halter processvatten finns. Även maximala utsläppsvärden föreskrivs samt att maxhalten och 30-dagars medelvärden ska utredas under provotiden. Mot bakgrund av att full produktion inte uppnås under provotiden bedömer MÖD att statusen inte riskerar att äventyras.

MÖD gör slutligen bedömningen att uppnåendet av god status inte äventyras och att statusen inte bedöms försämrats utifrån utsläppsvärdena för provotiden i den överklagade domen. Verksamheten bedöms klara de föreskrivna villkoren, som vidare ska kompletteras med vissa krav på skyddsåtgärder. MÖD ändrade MMD:s dom i några punkter, bland annat gällande utredningsvillkor och provotidsföreskrifter samt 30-dagars medelvärden.

4.1.7 Mål M 2620-16, M 8673-15 och M 8882-15, Fiskproduktion vid Nätrafjärden, Omnefjärden och Mjältösundet

De tre domarna från 13 mars 2017, mål M 2620-16, M 8673-15 och M 8882-15 rör samtliga tillstånd till fiskodling enligt 9 kap. MB, i dom M 2620-16 även för vinterförvaring av fisk. Huvudförhandlingarna i målen hölls vid samma tillfälle och behandlas därför gemensamt. MÖD beslutar i alla tre målen att tillstånd enligt överklagad dom endast ska gälla t.o.m. den 13 mars 2020. Det bör klargöras att det i Länsstyrelsens tillstånd anges en maximal

årsproduktion i ton fisk och MMD och MÖD:s domar i ton fiskfoder. Då det är fodermängderna och dess innehåll av fosfor och kväve som styr mängden utsläpp av näringsämnen

Prövningen i mål M 2620-16 gällde ansökan om ett förnyat och utökat tillstånd till fiskodling och vinterförvaring i Nätrafjärden, Örnsköldsviks kommun. Ansökan inkom och prövades först av Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län, som 2014 lämnade tillstånd till en maximal årsproduktion av 1000 ton fiskfoder t.o.m. den 31 december 2024. Beslutet överklagades först till MMD Östersund, som gav tillstånd till en maximal årsproduktion om 690 ton fiskfoder t.o.m. den 31 december 2021, sedan till MÖD. De överklagande var Örnsköldsviks kommun, Nedre Nätraälvens fiskevårdsområdesförening, privata sakägare samt Nordic Trout Sweden AB (bolaget).

Prövningen i dom M 8673-15 gällde ansökan om förnyat och utökat tillstånd till fiskodling i Omnefjärden, Kramfors kommun. Ansökan inkom och prövades först av Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län, som 2014 lämnade tillstånd till en årsproduktion om upp till 700 ton fiskfoder samt övervintring av årsproduktionen t.o.m. 31 december 2014. Beslutet överklagades till MMD Östersund, som lämnade tillstånd till en maximal årlig förbrukning av 500 ton fiskfoder t.o.m. den 31 december 2021. Domen överklagades av privata sakägare, Höga kusten – Ådalarnas Naturskyddsförening och Naturskyddsföreningens Länsförbund i Västernorrland samt av Mjälloms Fisk AB (bolaget) till MÖD.

Prövningen i dom M 8882-15 gällde ansökan om förnyat och utökat tillstånd till fiskodling i Mjältösundet. Mjältö. Ansökan inkom och prövades först av Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län, som 2014 lämnade tillstånd till en maximal årsproduktion av 725 ton fiskfoder på vardera två fastigheter t.o.m. den 31 december 2022. Beslutet överklagades först till MMD Östersunds som i dom 25 september 2015, mål M 184-15 lämnade tillstånd till en maximal årlig förbrukning av 530 ton fiskfoder t.o.m. den 31 december 2021, sedan till MÖD. De överklagande var Havs- och vattenmyndigheten, två naturskyddsföreningar, Nedre Nätraälvens fiskevårdsområdesförening, Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund (Sportfiskarna), privata sakägare samt av Nordic Trout Sweden AB (bolaget) till MÖD.

Weserdomen åberopas av bolagen i samtliga mål, som anser att det inte går att ändra tidigare beslut utifrån Weserdomens tolkning av försämringsförbudet då detta inte är implementerad i svensk rätt. Bolagen anser att ekologisk status i svensk rätt är implementerad som övrig norm och en utökning av grändsvärdesnormerna till att innefatta övriga normer är en radikalt annorlunda tillämpning av svensk implementering av ramdirektivet för vatten. Enligt bolagen skulle detta innebära en betungande skärpning av tillståndsansökan. Weserdomens slutsatser är enligt bolagen inte tillämpliga vid prövning av tillstånd till befintlig verksamhet som tillkommit före domen eller då verksamheten ska bedrivas i oförändrad form. Istället anser bolagen att proportionalitetsprincipen bör tillämpas även vid en tillämpning av försämringsförbudet och den striktare tolkningen enligt Weserdomen. Vid tillstånd till fortsatt verksamhet, och speciellt vid oförändrad produktionsomfattning, anser bolaget att

proportionalitetsprincipen bör vara särskilt gällande. Bolagen gör även bedömningen att verksamheten inte påverkar vattenförekomsternas status eller riskerar att uppfylla miljökvalitetsnormerna. Om tillstånd däremot uteblir kommer det innebära stora ekonomiska förluster och negativt påverka det lokala näringslivet som bolaget inte anser överväger de positiva miljöeffekterna. I mål M 8673-15 tar även en privat sakägare upp Weserdomen och anser att den är tillämplig i målet då verksamheten genom övergödning kraftigt försämrat vattenförekomstens status. Även i mål M 8882-15 tar en privat sakägare upp Weserdomen och menar på att verksamheten mot bakgrund av Weserdomen inte kan få tillstånd då verksamheten utgör en stor punktkälla för näringsutsläpp och lokalt har en starkt negativ påverkan på berörda vattenförekomster.

I samtliga mål tar bolagen upp ekologisk status och kvalitetsfaktorerna *växtplankton, bottenfauna, makroalger* och *gömfröiga växter, näringsämnen* och *syrgasförhållandena* samt bland annat påverkan på sediment, utsläpp av närsalter, påverkan från transporter av odlingskassar, sakägarnas bildmaterial, iakttagelser och utsagor samt fiskslakteriet, påverkan på skyddade områden bästa möjliga teknik i sitt anförande. Samtliga bolag hävdar att verksamheten inte påverkar statusen hos vattenförekomsterna eller möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormerna och att eventuella statusförsämringar istället beror på andra utsläppskällor.

I mål M 2620-15 är bedömningen av ekologisk status för de berörda vattenförekomsterna i VISS gjord utifrån expertbedömning. Samtliga parter i målet gör dock gällande att en kommande statusklassning, genom vattenförvaltningens andra cykel, kommer visa lägre status för vattenförekomsterna. Bolaget anser att deras verksamheter inte påverkat statusen för någon av vattenförekomsterna eller påverkat möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormerna. Då bedömningen i VISS är gjord utifrån expertbedömningar anser bolaget att en omklassning till sämre status inte innebär att verksamheterna orsakat denna försämring. Kommunen anser att bedömning bör göras utifrån den kommande statusklassningen och att vattenförvaltningens statusklassning i VISS, med större tillgång på data och analyser, väger tyngre än bolagets egen. Kommunen delar inte heller bolagets slutsatser om att ingen förändring har skett och lyfter att tecken på syrefria miljöer finns i området. Kommunen anser att den valda lokaliseringen för verksamheten inte är förenlig med kraven i miljöbalken samt att området är utpekade som olämpligt för fiskodling i kommunens detaljplan. Länsstyrelsen delar kommunens uppfattning och anser att det finns en inbyggd eftersläpning i bedömningen av statusklassningen, vilket gör att det vid tillståndsprövning behöver göras kompletterande bedömningar och datainsamling. En bedömning om en verksamhet riskerar att påverka miljökvalitetsnormerna måste kunna göras närsomhelst under hela vattenförvaltningscykeln och Länsstyrelsen anser det orimligt att en ny fastställd status inväntas för att beslut ska fattas.

I mål M 8673-15 anför bolaget att VISS inte innehåller all tillgängliga data. Bolaget anser att deras utredning är omfattande och att om VISS kompletterades med det underlag bolaget presenterat, skulle bilden i VISS motsvara den som bolaget redogjort för i målet. Länsstyrelsen motsäger sig detta och anser att statusklassningen i VISS ska vara utgångspunkt för domstolens bedömning av aktuell status. Enligt Länsstyrelsen tyder bolagets presenterade data på att en försämring av status förekommit. I mål M 8882-15 anser länsstyrelsen också att

det är den senaste statusbedömningen i VISS som bör användas som aktuellt mått på vattenförekomsternas status i målet. Länsstyrelsen anser även i det målet att miljökonsekvenserna inte är tillräckligt utreda om fri fördelning av fiskfoder mellan odlingsplatserna, utan någon maxgräns per odlingsplats.

Även Havs- och vattenmyndigheten har uttalat sig i alla tre målen. Bland annat anser Havs- och vattenmyndigheten att tillstånd inte kan ges till fiskodling i öppna kassar med utsläpp av betydande mängder näringsämne i vattenförekomster där uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna äventyras eller där statusen riskerar att försämrans på grund av övergödning. Betydande utsläpp kan även komma att påverka statusen i närliggande vattenförekomster. I mål M 8882-15 förtydligar myndigheten att beskrivningar av svavelbakterier på havsbotten kring kassarna tyder på syrebrist och försvårar upptag av fosfor. Då det i minst ett av målen rör sig kring övergångar mellan två statusklassningar eller möjligen en statusförändring i två steg signalerar det tydligt enligt Havs- och vattenmyndigheten att något hänt och försiktighetsprincipen bör tillämpas. Havs- och vattenmyndigheten delar åsikten om att Weserdomen inte överensstämmer med Sveriges implementering av ramdirektivet för vatten men anser att svenska domstolar måste tillämpa miljöbalken så att EU-rätten inte åsidosätts. Enligt Havs- och vattenmyndigheten görs detta genom tillräckliga krav så att en försämring av status förhindras. Havs- och vattenmyndigheten ser ingen anledning att ifrågasätta klassningar i VISS då bedömningar av påverkan på vattnets ekologi är komplext. I kritiken mot att Sveriges indelning av kustvattenförekomster är för små svarar myndigheten att EU:s kritik mot Sveriges implementering av direktivet inte berört den frågan.

Då gällande tillstånd löpt ut vid tiden för prövning drar MÖD slutsatsen i samtliga mål att verksamheterna ska prövas som nya verksamheter, utifrån rimlighetsavvägning och miljö kvalitetsnormerna. Domstolens tolkning av Weserdomen är att EU-domen förtydligar medlemsstaternas skyldighet att inte lämna tillstånd till verksamheter som riskerar att försämra en ytvattenförekomsts status eller äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna samt att en försämring av status föreligger så snart minst en ekologisk kvalitetsfaktor försämrans en klass, även om statusen för vattenförekomsten som helhet inte försämrans.

Då ansökningarna skulle prövas som om det gällde ansökan om ny verksamhet prövades först frågan om verksamhetens tillåtlighet. Utifrån förhandlingarna i målen gör MÖD bedömningen att osäkerhet råder kring bedömningen av verksamhetens påverkan i stort, speciellt rörande ekologisk status och verksamhetens lokala påverkan. Ett bidrag till osäkerheterna bedöms vara de speciella förhållandena i de aktuella vattenförekomsterna, som ligger i ett gränsområde mellan näringsfattigt vatten och vatten som uppvisar övergödningssymptom, samt att den ekologiska statusen ligger mellan två statusklasser. Detta gör recipienten mer sårbar för näringsbelastning och leder till en ökad osäkerhet kring statusklassningen. Material och utredningar från de olika parterna är dessutom inte helt jämförbara då de gjorts vid olika tidsperioder och innehåller brister då relevanta kvalitetsfaktorer inte kunnat bedömas utifrån tillräckliga underlag. Vattenförekomsterna i målen ingår även i områden för riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB. MÖD gör bedömningen att tecken på övergödning och betydande lokal påverkan finns i anknytning till verksamheterna, att utsläppen av näringsämnen är ansenliga i

förhållande till andra utsläppskällor och att vald teknik inte medger någon metod som begränsar utsläppen, något som andra verksamheter får tåla höga kostnader för. Mot bakgrunden av vald teknik, osäkerheterna i miljöpåverkansbedömningen samt lokalisering i ett område med ogynnsamma recipientförhållanden, bedömer MÖD att fiskodling i öppna kassar inte kan tillåtas på de aktuella platserna och avslår ansökningarna i samtliga mål. Med hänsyn till de befintliga verksamheternas historiska drifttid och framkomna svårigheter med en snabb avveckling lämnar MÖD, i samtliga mål, tillstånd till drift t.o.m. 13 mars 2020 i enlighet med MMD:s domar. En efterbehandlingsplan ska anmälas och inlämnas senast ett år innan verksamheten upphör.

4.1.8 Mål M 8374-15, Fiskodling vid Vattenviken, Storsjön

Dom 13 mars 2017, mål M 8374-15 rör tillstånd enligt 9 kap. för fiskodling i Vattenviken i Storsjön samt slakteriverksamhet vid närliggande fastigheter. Målets första instans var miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Västernorrland, som lämnade tillstånd till fiskodling motsvarande en förbrukning av upp till 550 ton fiskfoder per år. Beslutet överklagades av Wangensten Fisk AB (bolaget) samt Storsjön-Bergs Fiskevårdsförbund och privata sakägare till MMD Östersund, som lämnade tillstånd till produktion upp till 849 ton fiskfoder per år. Länsstyrelsen i Jämtland och privata sakägare överklagade denna dom till MÖD, som avslag MMD:s dom och fastställde miljöprövningsdelegationens beslut.

I domen åberopas Weserdomen av bolaget, som anser att Weserdomen vid prövning av tillstånd bör tillämpas utifrån ramdirektivet för vatten och inte Havs- och vattenmyndigheternas föreskrifter. Bolaget motiverar detta med att de svenska kvalitetsfaktorerna ska ha fått högre detaljeringsgrad än vad direktivet kräver, att stora tolkningsutrymmen finns vid bestämmande av vad som anses utgöra de olika statusnivåerna för olika kvalitetsfaktorer samt att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter inte följer de EU-rättsliga kraven för vissa kvalitetsfaktorer. Bolaget anser även att tolkningen försämringsförbudet i Weserdomen inte är anpassade till miljöbalkens hänsynsregler. MÖD tolkar Weserdomens som att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av en vattenförekomsts status eller äventyra uppnåendet av god status samt EU-domen fastslagit att en försämring av status föreligger så snart statusen hos minst en av de ekologiska kvalitetsfaktorerna försämras en klass, även om denna försämring inte påverkar vattenförekomstens status som helhet. MÖD anser även att hela vattenförekomsten måste beaktas vid bedömning av påverkan på miljökvalitetsnormerna och att verksamhetens påverkan på hela vattenförekomsten måste ligga till grund för om verksamheten riskerar att försämra den aktuella statusen eller äventyra uppnåendet av god status.

I domskälen bedömer MÖD att prövningen inte kan göra en mer långtgående ändring till bolagets nackdel än vad som motsvarade nivån som miljöprövningsdelegationen tillåtit, då länsstyrelse inte överklagat detta beslut. Domstolen konstaterar att verksamheten främst förväntas påverka den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn näringsämnen och parametern totalfosfor. I utförda utredningar som gjorts har olika modeller använts för att beräkna belastningen som recipienten klarar av. MÖD gör bedömningen att dessa beräkningar visar att miljökvalitetsnormerna inte utgör något hinder för verksamheten enligt omfattningen i

MMD:s dom, dock finns svårigheter i bedömningen av verksamhetens påverkan på miljön. Domstolen gör även bedömningen att vald teknik inte medger någon metod som begränsar utsläppen av näringsämnen, något som andra verksamheter får tåla höga kostnader för och anser att användningen av bästa möjliga teknik kan ifrågasättas. Mot bakgrunden av vald teknik, osäkerheterna i bedömningen av miljöpåverkan samt lokalisering valts till en insjö med naturligt låga halter av näringsämnen, bedömer MÖD att en produktion av omfattningen enligt överklagad dom inte kan tillåtas, avslår därför MMD:s dom och fastställer Miljöprövningsdelegationens beslut enligt ovan.

4.1.9 Mål M 2649-16 och M 2050-16, Lasele och Långbjörns kraftstation

Dom 21 april 2017, mål M 2649-16 och mål M 2050-16 rör tillstånd enligt 11 kap. till ökad avledning av vatten vid Lasele respektive Långbjörns kraftstation i Sollefteå kommun. Ansökningarna kom först in till MMD Östersund som i båda målen lämnade tillstånd till ökad vattenavledning vid kraftverken på upptill 340 m³/s. Kammarkollegiet och Länsstyrelsen i Västernorrlands län (länsstyrelsen) överklagade båda målen till MÖD. Vattenfall Vattenkraft AB (bolaget) stod som motpart i båda målen. MÖD avslog överklagan och fastslog MMD:s domar. Huvudförhandlingarna för de överklagade målen hölls vid samma tillfälle och behandlas därför gemensamt.

Kammarkollegiet lyfter Weserdomen då de anser att en bedömning av verksamheternas påverkan på vattenförekomsternas status inte gjorts i MMD. Denna bedömning ska enligt Kammarkollegiet, göras på parameternivå för de kvalitetsfaktorer som klassificerar den ekologiska statusen. Enligt Kammarkollegiet visar Weserdomen på hur bedömningen av försämring av status ska göras och att tillstånd inte kan ges om verksamheten leder till en försämring av status. Samhällsekonomiska nyttor kan, enligt Kammarkollegiet, endast beaktas om beslut om undantag finns för vattenförekomsten, vilket inte är fallet i målen. Länsstyrelsen anser att Kammarkollegiets beskrivning av verksamheternas påverkan på miljö kvalitetsnormerna tydligt visar på en försämring och att försämringsförbudet enligt Weserdomen inte uppfylls. Att ifrågasätta Weserdomens relevans i målen utifrån antaganden om miljö kvalitetsnormerna och prövningarnas geografiska storleksskillnader, innebär enligt länsstyrelsen stora avvägningssvårigheter för tillståndsmål och tillsynsmyndigheternas avvägning vid påverkan på vattenförekomster. Verksamheter som leder till mindre vatten i naturfåran borde, utifrån en direktivkonform tolkning, försvåra uppnåendet av god ekologisk potential enligt Länsstyrelsen. Bolaget anser att verksamheten uppfyller tillåtlighetskraven enligt miljöbalken och EU-rätten. Enligt bolaget saknas förutsättningar för kontinuerligt akvatiskt liv i naturfåran och en ökad avledning ändrar inte förhållandena. Även utifrån Weserdomen, hävdar bolaget att den ökade avledningen inte förändrar klassificeringen för någon berörd parameter och inte heller påverkar möjligheten att vidta åtgärder då miljö kvalitetsnormerna fastställts. Havs- och vattenmyndigheten anser att det inte går att utesluta att verksamheterna innebär en försämring av ekologisk status eller risk att äventyra av miljö kvalitetsnormerna. Energimyndigheten pekade på kraftverkens stora betydelse för Sveriges reglerperspektiv, lokaliseringen i redan exploaterat vatten, betydande tillskott av förnybar el från ökad avledning samt lokaliseringen i reglersystem som kan bli aktuella för ytterligare framtida reglering.

I målen prövar MÖD om verksamheterna skulle medföra en försämring av status hos aktuella vattenförekomster samt om projekten äventyrar uppnåendet av god ekologisk potential. Domstolen gör bedömningen att tre vattenförekomster kring kraftstationerna kan påverkas av den ökade tappningen; uppströms, naturfåran och nedströms, där naturfåran främst påverkas. I VISS anges att lämpliga och rimliga åtgärder för att nå god ekologisk potential ska fastställas av Vattendelegeringen senast 2018. För vattenförekomsterna i båda målen var endast den hydromorfologiska kvalitetsfaktorn *hydrologisk regim* klassad och endast tre av fyra ingående parameter för kvalitetsfaktorn. De biologiska kvalitetsfaktorerna och kvalitetsfaktorerna *konnektivitet* och *morfologiskt tillstånd* var klassade inte klassade, troligen beroende på vattendragets speciella utformning på grund av påverkan från vattenkraft. Beräkningar som bolaget redovisat i målet, som är gjorda utifrån Havs- och vattenmyndigheternas föreskrifter och faktiska data, skiljer sig från resultatet i VISS. Skillnad har i domen inte kunnat förklaras men bedöms vara ett resultat av tillämpningen av föreskrifterna. MÖD utgår i prövningen, med samtliga parter medhåll, från bolagets beräkningar för att göra prövningen reell.

MÖD anser att Weserdomen inte kan tolkas så att varje faktisk försämring på parameternivå är förbjuden om en vattenförekomst har den sämsta klassningen, men att en ytterligare försämring inte kan vara tillåten för parametrarna i sämsta klassen¹⁰. Då verksamheterna främst bedöms påverka de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna bedömer MÖD att en försämring i de aktuella målen måste ha en reell inverkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna för att försämringsförbudet ska inträda eftersom de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna endast fungerar som stöd till de biologiska och endast kan sänka den ekologiska potentialen till som lägst måttlig status. Då klassificeringarna av aktuella vattenförekomster i målet bygger på bedömningar med varierande precision beroende på det tillgängliga underlagets kvalité anser domstolen att viss försiktighet bör iakttas. I frågan om försämring gör MÖD bedömningen att den ökade tappningen innebär att naturfåran, utöver minimitappning och lokal tillrinning, är torr ytterligare någon vecka per år men anser att det motverkas något av ökad minimitappning enligt de överklagade domarna. Det akvatiska livet i naturfåran bör enligt domstolen vara anpassat till det låga flödet och eventuell påverkan på det biologiska livet i hela vattenförekomsten kan anses vara försumbart. Enligt MÖD kan endast en mycket begränsad försämring av vissa hydromorfologiska parametrar förväntas ske men ingen som kan anses otillåten¹¹. MÖD:s sammantagna bedömning är att tillstånd enligt ansökningarna inte riskerar att försämma vattenförekomstens ekologiska potential.

I frågan om äventyrande av uppnåendet av miljökvalitetsnormerna konstaterar MÖD att ingen åtgärdsplan för vattenförekomsten finns, utan den ska antas 2018. Vid tidpunkten för prövning är det inte känt vad som kan klassas som god ekologisk potential för vattenförekomsterna. MÖD gör bedömningen att den ökade tiden med endast minimitappning i naturfåran inte bör försvåra möjliga åtgärder för att god ekologisk potential ska uppnås. Åtgärderna som behöver genomföras kommer även gälla under tiden med endast

¹⁰Då endast kvalitetsfaktorn *hydrologisk regim* är klassad i VISS för de aktuella vattenförekomsterna samt att vattenkraft främst påverkar de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna utgår MÖD från påverkan på parametrarna i sin prövning.

¹¹Enligt Weserdomen får försämring ske på parameternivå så länge kvalitetsfaktorn inte försämras en klass eller befinner sig i den lägsta statusklassen.

minimitappning. MÖD:s bedömning är att ökad avledning av vatten vid de båda kraftverken inte äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormen.

Vid prövning av projektens förenlighet med gällande rätt i övrigt, görs i domarna bedömningen att verksamheternas lokalisering är lämplig då stora befintliga kraftverk finns på valda platser, stora samhällsekonomiska vinster görs med begränsat ingrepp i naturmiljön samt förenlighet med tillstånd enligt 11 kap. MÖD finner inga hinder och inga skäl att föreskriva skadeförebyggande åtgärder. MÖD fastställer de överklagade domarna och lämnar tillstånd till ökad vattenavledning vid båda kraftverken i enlighet med MMD:s domar.

4.2 REDOVISNINGENS DETALJNIVÅ I MKB FÖR PROJEKT

I detta avsnitt presenteras resultaten för studien rörande detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljökvalitetsnormer i MKB för projekt. Först görs en översiktlig presentation av de studerade projekten, sedan en presentation av resultatet av detaljnivån på redovisningen av miljökvalitetsnormerna i MKB-dokument (inklusive bilagor), följt av eventuella krav på komplettering från tillsynsmyndigheter samt observationer som gjorts i studien. Av sekretesskäl har projekten anonymiserats om de ej offentliggjorts genom beslut om tillstånd

4.2.1 Översikt projekt

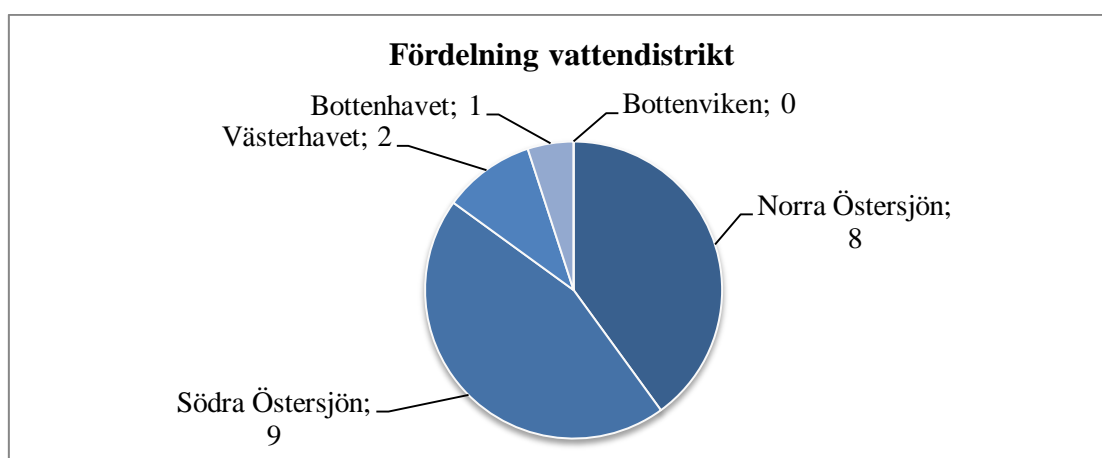
Totalt studerades MKB-dokument och tillhörande bilagor för 19 projekt som alla rörde miljökvalitetsnormer för vatten. Projekten hade alla olika karaktär och rörde totalt sju olika verksamhetsområden, se tabell 5. Ett projekt kan påverka flera vattenförekomster och olika typer av vattenförekomster. Antalet vattenförekomster, totalt och av de olika typerna, samt medelvärde, högsta och minsta presenteras i tabell 6. I figur 8 presenterar antalet projekt utifrån Sveriges fem vattendistrikt.

Tabell 5 Antalet projekt inom olika verksamhetsområden.

Verksamhetsområde	Antal projekt
Avfallsanläggning	2
Avloppsrening	4
Förorenad mark	1
Hamn	1
Infrastruktur	4
Täkt	4
Dricksvattenproduktion	1

Tabell 6 Antalet berörda vattenförekomster, totalt samt utifrån typ; kustvatten och vatten i övergångszon, sjö samt vattendrag, och antalet vattenförekomster per projekt.

Typ av vattenförekomster	Antal
Kustvatten/vatten i övergångszon	13
Sjö	8
Vattendrag	23
Totalt	44
Medel per projekt	2,3
Högsta antal i ett projekt	6
Minsta antal i ett projekt	1



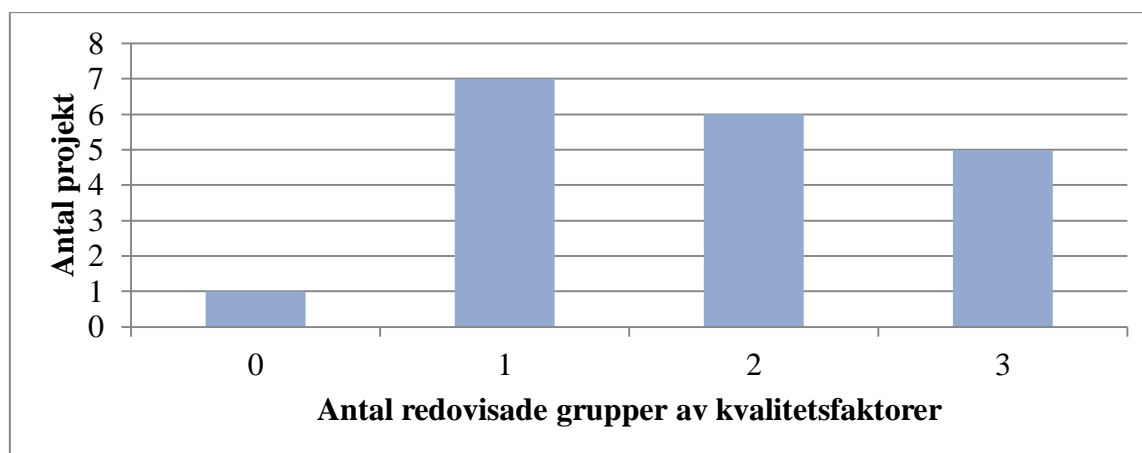
Figur 8 Fördelningen av studerade projekt utifrån Sveriges fem olika vattendistrikt (inklusive antal projekt i varje distrikt).

4.2.2 Detaljnivå vid redovisning av påverkan på ekologisk status

Resultatet för de i metoden ställda ja/nej frågor kring redovisningen av miljökvalitetsnormer i MKB redovisas i tabell 7. Resultatet av antalet projekt som redovisar påverkan på någon kvalitetsfaktorgrupp, kvalitetsfaktorer och parametrar i MKB redovisas i figur 9, figur 10 och figur 11. Antalet projekt som redovisar minst en kvalitetsfaktor i respektive grupp redovisas i tabell 8. Frekventast redovisade kvalitetsfaktor i respektive grupp redovisas i tabell 9. Den totala detaljnivån redovisas utifrån en skala, se figur 12.

Tabell 7 Redovisning av antalet projekt som beskriver olika studerade variabler i MKB:n, exempelvis: tar MKB-dokumentet upp aktuell statusklassificering för berörda vattenförekomster? Ja/nej. Tabellen redovisar antalet projekt där svaret varit ja.

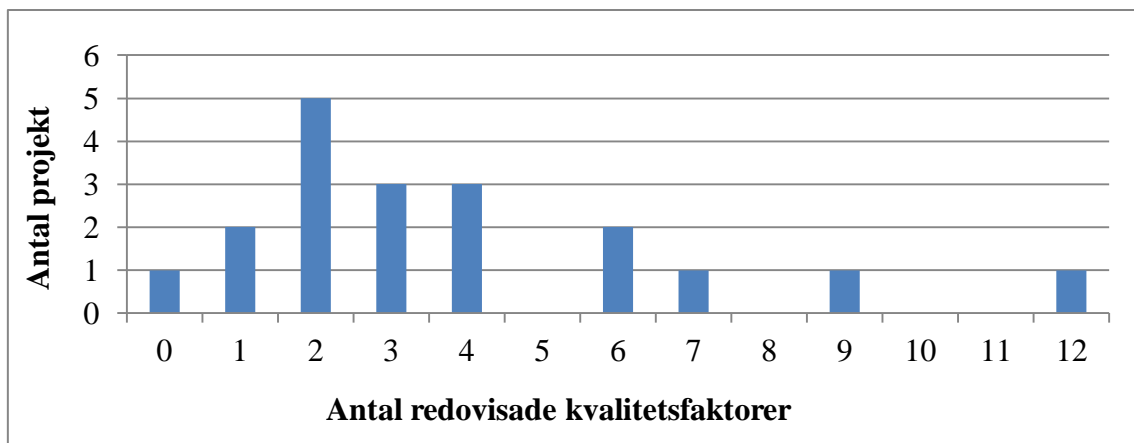
Redogör MKB:n för...	Antal projekt	Andel
... aktuell statusklassificering	19	100 %
... gällande miljö kvalitetsnormer	19	100 %
påverkan på...		
... statusklassning	18	95 %
... kemisk status	15	79 %
... ekologisk status/potential	18	95 %
... kvalitetsfaktornivå	16	84 %
... parameternivå	15	79 %
uppfyllandet av...		
... miljö kvalitetsnormer	17	89 %
... miljö kvalitetsnormerna i eget avsnitt	16	84 %
Motivering av medtagna kvalitetsfaktorer	9	47 %



Figur 9 Antalet projekt som redovisar påverkan på en, två, tre eller inga av grupperna om kvalitetsfaktorer; biologiska kvalitetsfaktorer, fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Gruppen kvalitetsfaktor som helhet eller minst en kvalitetsfaktor i gruppen har redovisats i MKB:n för att gruppen ska räknas.

Tabell 8 Antalet projekt som tar upp minst en av respektive grupp av kvalitetsfaktorer eller minst en kvalitetsfaktor i gruppen samt andelen. Kvalitetsfaktorgruppen som helhet eller minst en kvalitetsfaktor i gruppen ska ha redovisats i MKB:n för att gruppen ska räknas.

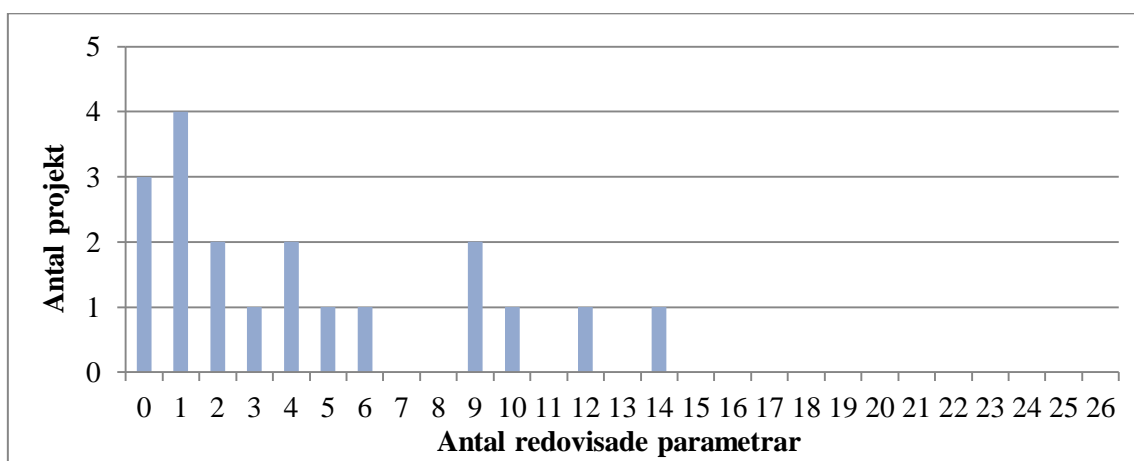
Faktorgrupp	Antal projekt	Andel
Biologiska kvalitetsfaktorer	10	53 %
Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer	18	94 %
Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer	10	53 %



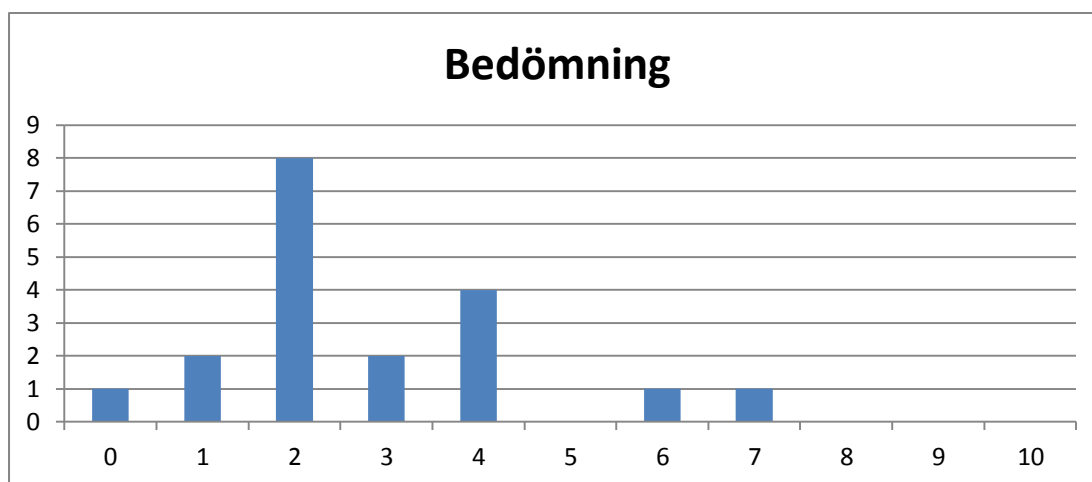
Figur 10 Antal projekt som redovisar påverkan på X antal ekologiska kvalitetsfaktorer, som identifierats utifrån benämning i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19. Beroende på typ av vattenförekomst finns olika antal ekologiska parametrar i bedömningsgrunden: kustvatten har 10 st, sjöar 12 st och vattendrag 10 st.

Tabell 9 Kvalitetsfaktorerna i respektive grupp av kvalitetsfaktorer som förekom i flest projekt. Viktigt att observera att kvalitetsfaktorerna skiljer sig mellan olika typer av vattenförekomster, där vissa är gemensamma för alla typer och vissa unika för en typ.

Främst redovisade kvalitetsfaktor	Antal projekt	Andel
Bottenfauna	9	47 %
Näringsämnen	17	89 %
Morfologiskt tillstånd	10	53 %



Figur 11 Antal projekt som redovisar påverkan på X antal ekologiska parametrar, som identifieras utifrån benämning i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19. Beroende på typ av vattenförekomst finns olika antal ekologiska parametrar i bedömningsgrunden: kustvatten har 18 st, sjöar 26 st och vattendrag 24 st.



Figur 12 Bedömning av detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljö kvalitetsnormerna utifrån bedömningsskalan i Tabell 2.

4.2.3 Kompletteringar och godkänt projekt

För 10 av de 19 studerade projekten hade tillståndsansökan inklusive MKB skickats till ansvarig tillsynsmyndighet (se tabell 10). För flera projekt hade kompletteringar begärts, en del gällande miljö kvalitetsnormerna för vatten, där ett projekt har avslutad prövning. Ett projekt hade fått beslut utan att komplettering krävts. Samtliga projekt med kompletteringar rörande miljö kvalitetsnormer för ytvatten redovisas nedan.

Tabell 10 Antalet projekt som blivit granskade av tillsynsmyndighet, vilka av dessa som har fått någon form av kompletteringsbegäran från tillsynsmyndigheten samt antalet kompletteringar som rört miljö kvalitetsnormer för ytvatten.

	Antal projekt	Andel
Granskade av tillsynsmyndigheter	10	53 % ⁱ
Kompletteringsbegäran	9	90 % ⁱⁱ
Komplettering kring miljö kvalitetsnormer för ytvatten	5	56 % ⁱⁱⁱ

ⁱav totala antalet projekt

ⁱⁱav antalet granskade projekt

ⁱⁱⁱav antalet projekt med kompletteringsbegäran

4.2.3.1 Avloppsreningsverk i södra Sverige

Projektet rörde en tillståndsansökan om utökade utsläpp för ett kommunalt avloppsreningsverk i södra Sverige. Bedömning av påverkan gjordes i MKB:n på fyra vattenförekomster, ett kustvatten, en sjö och två vattendrag, vissa med Natura 2000- och badvattenskydd. Aktuella statusklassificeringarna var måttlig eller otillfredsställande ekologisk status samt ej god kemisk status. Aktuella miljö kvalitetsnormerna var god ekologisk status 2021 eller 2027 samt god kemisk status 2021. 1 grupp, 3 kvalitetsfaktorer och 4 parametrar för ekologisk status redovisades i MKB:n, som dateras maj 2015. Tillsynsmyndigheten som mottog ansökan begärde olika komplettering i tre omgångar. Den första rörde komplettering med en utredning som möjliggör bedömning av om någon av kvalitetsfaktorerna riskerar att försämrans och om

verksamheten riskerar att äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna, med hänsyn till tillförda mängder och uppnådda halter i recipienten. I andra kompletteringskravet begärdes ett förtydligande och en sammanställning av påverkan från utgående vatten vid sökt belastning på kvalitetsfaktornivå, halter som släpps ut samt en beskrivning av vilket område i vattenförekomsten som beräkningarna avser. Även redovisning av underlaget för slutsatserna i ansökan begärdes. I den tredje kompletteringen ansåg tillsynsmyndigheten att det insända underlaget inte redogjort för vilka beräkningar, undersökningar, mätningar osv. som låg till grund för slutsatserna och begärde att en kompletterande nulägesbeskrivning för vattenförekomsterna togs fram där det framgår vilka undersökningar, utredningar osv. som utförts i recipienten, vilka skulle presenteras och slutsatserna skulle redovisas. Även de miljömässiga konsekvenserna av alternativa utsläppspunkter skulle redovisas, en samlad påverkansbild av samtliga påverkanskällor, nuvarande och framtida och deras påverkan på vattenkvaliteten samt bland annat skulle frågan om hur miljökvalitetsnormerna för vattenförekomsten påverkades av avledningen besvaras. Detaljeringsnivån i MKB:n före och efter komplettering redovisas i tabell 11. MKB:n har godkänts och tillståndsansökan skickats till domstol.

Tabell 11 Detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljökvalitetsnormer i MKB före och efter komplettering begärd av tillsynsmyndigheten för en tillståndsansökan för ökade utsläpp från ett kommunalt avloppsreningsverk i södra Sverige.

	Antal grupper	Antal kvalitetsfaktorer	Antal parametrar
<i>Inlämnad MKB</i>	1	3	4
<i>Komplettering 1</i>	2	3	4
<i>Komplettering 2</i>	2	5	5
<i>Komplettering 3</i>	3	6	6

4.2.3.2 *Industri i södra, centrala Sverige*

Projektet rörde en tillståndsansökan för befintlig och utökad produktion för en industri i södra centrala Sverige. Påverkansbedömning gjordes för en vattenförekomst, ett vattendrag, med Natura 2000- och dricksvattenskydd. Aktuell statusklassificering var måttlig ekologisk status och ej god kemisk status. Aktuell miljökvalitetsnorm var god ekologisk status 2021 och god kemisk status 2015. 3 grupper, 9 kvalitetsfaktorer och 14 parametrar för ekologisk status redovisades i MKB:n, som daterar juli 2017. Tillsynsmyndigheten som mottog ansökan ansåg att bolaget gjort en sammanfattande bedömning av verksamhetens påverkan på recipienten men begärde en komplettering med precisering av påverkan i siffror för andelen transporterade föroreningsmängder i vattenförekomsten för nuvarande och planerad verksamhet. Detaljeringsnivån i MKB:n före och efter komplettering redovisas i tabell 12. Tillståndsprocessen är vid granskning inte avslutad.

Tabell 12 Detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljökvalitetsnormer i MKB före och efter komplettering begärd av tillsynsmyndigheten för en tillståndsansökan för befintlig och utökad produktion för *en industri i södra Sverige*.

	Antal grupper	Antal kvalitetsfaktorer	Antal parametrar
<i>Inlämnad MKB</i>	3	9	14
<i>Komplettering 1</i>	-	-	-

4.2.3.3 *Avloppsreningsverk i sydöstra Sverige*

Projektet rörde en tillståndsansökan för utbyggnad av ett kommunalt avloppsreningsverk i sydöstra Sverige. Bedömning av påverkan gjordes för tre vattenförekomster, en sjö och två vattendrag, utan övrigt skydd. Aktuella statusklassificeringar var måttlig eller otillfredsställande ekologisk status och ej god kemisk status. Aktuella miljökvalitetsnormer var god ekologisk status 2027 och god kemisk status 2015. 3 grupper, 12 kvalitetsfaktorer och 5 parametrar för ekologisk status redovisades i MKB:n, som daterar februari 2017. Tillsynsmyndigheten som mottog ansökan begärde komplettering med uppskattning av kostnaden för att klara olika begränsningsvärden, med motiveringen att det ansågs viktig för att möjliggöra en saklig bedömning av innebörden av olika begränsningsvärden utifrån nuvarande status, gällande miljökvalitetsnormer och de uppskattat ökade utsläppen från utbyggnaden. Detaljeringsnivån i MKB:n före komplettering redovisas i tabell 13. Tillståndprocessen är vid denna granskning inte avslutad.

Tabell 13 Detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljökvalitetsnormer i MKB före och efter komplettering begärd av tillsynsmyndigheten för en tillståndsansökan för utbyggnad av ett *kommunalt avloppsreningsverk i sydöstra Sverige*.

	Antal grupper	Antal kvalitetsfaktorer	Antal parametrar
<i>Inlämnad MKB</i>	3	12	5
<i>Komplettering 1</i>	-	-	-

4.2.3.4 *Avloppsreningsverk i sydöstra Sverige*

Projektet rörde en tillståndsansökan för bräddning av avloppsvatten vid ett kommunalt avloppsreningsverk i sydöstra Sverige. Bedömning av påverkan gjordes för sex vattenförekomster, två kustvatten och fyra vattendrag, utan övrigt skydd. Aktuella statusklassificeringar var måttlig ekologisk status och god eller ej god kemisk status. Aktuella miljökvalitetsnormer var god ekologisk status 2021 eller 2027 och god kemisk status 2015. 3 grupper, 6 kvalitetsfaktorer och 10 parametrar för ekologisk status redovisades i MKB:n, som daterar januari 2017. Tillståndsmyndigheten som mottog ansökan begärde komplettering av redogörelse för utsläppens lämplighet mot bakgrund av recipientens status på parameternivå och bedömning av projektets inverkan på kvalitetsfaktornivå samt underlag som möjliggör bedömning av om sökt belastning riskerar att äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna. De begärde även redogörelse för vilka utsläppsmängder som beräknas släppas ut i recipienten utifrån olika villkor, villkorens påverkan på recipienterna samt redovisning av eventuella åtgärder och kostnader som behövs för att klara villkorshalterna och en jämförelse med sökta villkorshalter och nuvarande bedrivna verksamhet och tillstånd. Detaljeringsnivån

i MKB:n före komplettering redovisas i tabell 14. Tillståndprocessen är vid denna granskning inte avslutad.

Tabell 14 Detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljökvalitetsnormer i MKB före och efter komplettering begärd av tillsynsmyndigheten för en tillståndsansökan för breddning av avloppsvatten vid *ett kommunalt avloppsreningsverk i södra Sverige*.

	Antal grupper	Antal kvalitetsfaktorer	Antal parametrar
<i>Inlämnad MKB</i>	3	6	10
<i>Komplettering 1</i>	-	-	-

4.2.3.5 Förläggning av sjökabel i östra, centrala Sverige

Projektet rörde en tillståndsansökan för vattenverksamhet för förläggning av sjökabel i Mälaren i Stockholm. Bedömning av påverkan gjordes för en vattenförekomst av typen sjö, med skydd av badvatten, dricksvatten och fiskvatten. Aktuell statusklassificering var god ekologisk status och ej god kemisk status. Aktuell miljökvalitetsnorm var fortsatt god ekologisk status och god kemisk status 2015. 2 grupper, 2 kvalitetsfaktorer och 1 parameter för ekologisk status redovisades i MKB:n, som daterar februari 2017. Tillståndsmyndigheten som mottog ansökan var MMD Nacka, som begärde kompletteringar av redogörelse för påverkan på miljökvalitetsnormerna på kvalitetsfaktornivå samt möjligheten att nå god kemisk status. Detaljningsnivån i MKB:n före och efter komplettering redovisas i tabell 15. MKB:n godkändes efter komplettering och MMD Nacka lämnade den 24 november 2017, mål M 921-17, tillstånd till verksamheten.

Tabell 15 Detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljökvalitetsnormer i MKB före och efter komplettering begärd av tillsynsmyndigheten för en tillståndsansökan för befintlig och utökad produktion vid *en industri i södra centrala Sverige*.

	Antal grupper	Antal kvalitetsfaktorer	Antal parametrar
<i>Inlämnad MKB</i>	2	2	1
<i>Komplettering 1</i>	3	12	0

4.2.3.6 Utfyllnad i vatten vid hamn i södra Sverige

Projektet rörde en tillståndsansökan för utfyllnad i vatten vid hamn i industriområde i södra Sverige. Bedömning av påverkan gjordes för två vattenförekomster, två kustvatten, utan övrigt skydd och klassade som kraftigt modifierade vatten. Aktuella statusklassificeringar var måttlig ekologisk potential och ej god kemisk status. Aktuella miljökvalitetsnormer var god ekologisk potential 2021 och god kemisk status 2015. 1 grupp, 2 kvalitetsfaktorer och 0 parametrar för ekologisk status redovisades i MKB:n, som daterar april 2017. Tillsynsmyndigheten som mottog ansökan var MMD Växjö, som godkände MKB:n och lämnade tillstånd till verksamheten genom dom M 2831-14. Målet överklagades till MÖD, där en komplettering av MKB:n gjordes med redovisning av påverkan på 3 grupper, 12 kvalitetsfaktorer och 0 parametrar. MÖD godkände MKB:n med kompletteringar och lämnade tillstånd till verksamheten i dom M 288-16. Detaljningsnivån i MKB:n i MMD och MÖD redovisas i tabell 16.

Tabell 16 Detaljnivån på redovisningen av påverkan på miljö kvalitetsnormer i MKB före och efter komplettering begärd av tillsynsmyndigheten för en tillståndsansökan för utbyggnad av ett kommunalt avloppsreningsverk i sydöstra Sverige.

	Antal grupper	Antal kvalitetsfaktorer	Antal parametrar
MMD	1	2	0
MÖD	3	12	0

4.2.3.7 Observationer

Observationer som gjorts i denna studie:

- Om en kvalitetsfaktor ej varit klassad i VISS har oftast ingen bedömning gjorts av verksamhetens påverkan på kvalitetsfaktorn i MKB:n.
- Motiveringen av relevanta och icke-relevanta kvalitetsfaktorer görs ofta inte i MKB:n utan görs subjektivt utifrån verksamhetens antagna miljöpåverkan.
- Påverkan av uppfyllandet av miljö kvalitetsnormen görs oftast utifrån bedömning om påverkan på kvalitetsfaktorernas framtida status.

4.3 FÖRDJUPNING: MÅL M 6574-15, VATTENKRAFT I NÄCKÅN

I detta avsnitt presenteras resultatet av den fördjupade rättsfallsstudien av rättsfall M 6574-15, rörande en ansökan om tillstånd enligt 11 kap. till ett nytt vattenkraftverk i Näckån, där detaljnivån på redovisningen av miljö kvalitetsnormerna i MKB:n studerats. En sammanfattning av domen presenteras i avsnitt 4.1.5.

4.3.1 Redovisningens detaljnivå i MKB

MKB:n för mål M 6574-15 i MÖD daterar från den 12 februari 2014 och kom först in till MMD Vänersborg i juni 2014. Enligt MÖD:s domar har vissa kompletteringar av MKB:n gjorts och domstolen godkände MKB:n med kompletteringarna. Berörd vattenförekomst i MKB:n är Näckån, se tabell 17. Granskningen gjordes utifrån samma metod som i tidigare delstudie och resultatet utifrån de översiktliga frågorna presenteras i tabell 18 och antalet redovisade kvalitetsfaktorer och parametrar i tabell 19.

Tabell 17 Presentation av vattenförekomsten Näckån utifrån MKB och VISS.

Näckån	
Verksamhetstyp	Vattenkraft (VISS)
Vattendistrikt	Västerhavet
Vattenförekomster	
- antal	1 st
- typ	Vattendrag
Statusklassificering	
- ekologisk status	Måttlig status
- kemisk status	God status
Gällande miljö kvalitetsnormer	
- ekologisk status	God status 2015
- kemisk status	God status 2015

Tabell 18 Redovisning av om vissa studerade variabler tagits upp i MKB:n till rättsfall M 6574-15, rörande tillstånd till ett nytt vattenkraftverk i vattendraget Näckån.

Redogör MKB:n för...	Ja eller nej
... aktuell statusklassificering	Ja
... gällande miljö kvalitetsnormer	Ja
påverkan på...	
... statusklassning	Ja
... kemisk status	Ja
... ekologisk status/potential	Ja
... kvalitetsfaktornivå	Ja
... parameternivå	Ja
uppfyllandet av...	
... miljö kvalitetsnormerna...	Nej
Eget avsnitt för miljö kvalitetsnormer	
	Ja
Motivering av medtagna kvalitetsfaktorer	
	Ja

Tabell 19 Antalet kvalitetsfaktorer och parametrar som bedömningen av påverkan på vattenförekomstens ekologiska status som tas upp i MKB:n i rättsfall M 6574-15, rörande tillstånd till ett nytt vattenkraftverk i vattendraget Näckån. Bedömningsnivån utgår från en bedömningsskala i tabell 2.

	Antal kvalitetsfaktorer	Antal parametrar
Biologiska kvalitetsfaktorer	2	3
Fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorer	1	0
Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer	2	5
Totalt	5	8
Bedömningsnivå		
	4	-

5 ANALYS OCH DISKUSSION

I detta avsnitt analyseras och diskuteras resultatet presenterat i resultatavsnittet. Först diskuteras resultatet från varje delstudie, sedan diskuteras studiens resultat som helhet, i jämförelse mellan de olika delarna samt utifrån ställda frågeställningar. Slutligen diskuteras metodförbättringar och vidare studier.

5.1 TOLKNING AV WESERDOMEN

Weserdomens slutsatser är tydliga. Medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till projekt som kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomst status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst i enlighet med tidpunkten i direktivet, om inte undantag kan beviljas. Betydelse av denna slutsats är tydlig och innebär att miljökvalitetsnormerna är bindande vid tillståndsprövning av projekt, vilket även stöds av tolkningen i litteraturen. Det är också tydligt att Weserdomen får direkta konsekvenser för prövning av tillstånd till projekt och verksamheter. Som medlemsstat i EU är Sverige skyldiga att följa EU-rätten och tolka tänja den svenska lagstiftningen så att den möjliggör en fördragsenlig tolkning. Den svenska lagstiftningen kommer dock behöva ändras för att bli samstämmig med Weserdomen för att göra rättsläget förutsägbart. Då tillståndsprövsprocessen påverkas, påverkas indirekt även MKB och miljöbedömningsprocessen och dess utformning för att visa att projektet uppfyller de nya kraven. Även om slutsatserna i Weserdomen är klara skapar dock det förändrade rättsläget och den bristande samstämmigheten i lagstiftning att problem och osäkerheter uppkommer i praktiken.

Weserdomens andra slutsats är att det är status quo-teorin som gäller vid tolkandet av begreppet försämring av status. Detta innebär att en försämring inträffar så fort minst en kvalitetsfaktor försämras minst en klass, med undantag för kvalitetsfaktorer med den lägsta statusklassen där varje försämring innebär en försämring. Detta gäller oavsett klass och även om vattenförekomstens status som helhet inte försämras. Weserdomen klargör dock inte om försämringen på kvalitetsfaktornivå endast gäller på vattenförekomsten som helhet eller även på lokala försämringar inom vattenförekomsten. Definitionen av försämring på kvalitetsfaktornivå ställer högre krav på att verksamheter och projekt inte påverkar en vattenförekomst negativt. Detta leder till att krav på MKB och tillståndsupplägg att kunna visa påverkan på kvalitetsfaktornivå för berörda vattenförekomster för att ett projekts tillåtelse ska kunna prövas enligt Weserdomens krav. Weserdomens definition av försämring av status förtydligar kraven på verksamheter och projekt att inte påverka en vattenförekomst negativt och förtydligar därmed att artikel 4.1 ska tolkas enligt status quo-teorin. Tolkningen innebär högre krav än många tidigare synsätt kring tolkningen av artikel 4.1, som ofta mer gick i linje med statusklass-teorin. Att beviskravet ökar är tydligt utifrån Weserdomen men innebär i praktiken oklarheter för bland annat graden av bevisning och hur stor en påverkan på en kvalitetsfaktor får vara.

Weserdomens slutsatser går i linje med syftet i ramdirektivet för vatten, vilket är att hindra ytterligare försämringar samt skydda och förbättra statusen hos unionens vattenförekomster. I sin prövning to EU-domstolen hänsyn till detta syfte vid prövning i

Weserdomen och utifrån uppfyllandet av detta syfte ansåg EU-domen att tolkning bör göras utifrån status quo-teorin, vilket bland annat ledde till beslut enligt status quo-teorin. Att ekologisk status får en starkare karaktär och samma rättsliga verkan som kemisk status ger ett starkare och bredare miljöskydd. De strängare kraven är bra från miljöskyddssynpunkt och bidrar till en mer hållbar hantering av ytvatten och ger även positiva effekter för människors hälsa, miljö och vatten som resurs. Kraven leder även till att projekt och verksamheter kommer behöva ta större hänsyn till vattenförekomster och kan även driva på en framtida teknikutveckling. Dock har kraven även betydelse för samhällsutvecklingen då det blir svårare och dyrare att få tillstånd samt att prövning och utredningskostnader på grund av ökade beviskrav. Konsekvenserna blir störst för städer och samhällen vid mindre eller känsliga vattenförekomster. Även om kraven i Weserdomen är rimliga enligt syftet med ramdirektivet för vatten måste EU-domens slutsatser ställas mot samhällsutvecklingen. En hållbar samhällsutveckling måste kunna ske utifrån ett nationellt intresse inom rimliga gränser. Weserdomen är mycket väl förenlig med detta, speciellt som skydd för miljö och hälsa för nuvarande och framtida generationer, men det måste även finnas tydliga möjligheter till undantag. Exempelvis måste ingrepp i en vattenförekomst med avsikt att skapa översvämningsskydd för framtida klimatanpassning vara ett möjligt undantag samt möjligheten att göra ingrepp för att förbättra statusen för flertalet kvalitetsfaktorer, möjligen på bekostnad av en kvalitetsfaktor. Möjligheten till undantag är viktigt i de fall en vattenförekomst prioriterade användning är för verksamheter som innebär att god status inte kan uppnås.

Även om slutsatserna och krav enligt Weserdomen anses rimliga utifrån syftet med ramdirektivet för vatten och en hållbar utveckling, kan det ur verksamhetsutövarens perspektiv anses orimliga. Kraven, tydlighet inom lagstiftning i vad som gäller samt möjligheten till undantag är därmed viktigt. En korrekt standard för klassificering av status som speglar verkligheten måste även det gälla och det är viktigt att verksamhetsutövaren har möjlighet att kunna göra en bedömning i en ansökan inom rimliga gränser, vilket inte bör kunna innebära att en ny statusklassning tas fram, vilket även MÖD konstaterat.

5.2 RÄTTSFALLSSTUDIE

Antalet studerade rättsfall om 10 domar tyder på att Weserdomen blivit aktuell vid prövning i MÖD. Då prövningstillstånd krävs i MÖD har målen varit av vikt för svensk rättstillämpning vilket troligen beror på att Weserdomen aktualiserats. Detta visar på att betydelsen av Weserdomen och de oklarheter som råder i och med det nya rättsläget. Då den första sökningen gav 19 rättsfall tyder det på att Weserdomen även aktualiserats i mål i MMD och har haft betydelse för prövning i dessa mål.

Omfattningen av antalet studerade mål begränsades av antalet domar som hittades vid sökning. Då Weserdomen kom den 1 juli 2015 borde 10 prejudicerande domar ge en representativ bild över hur det svenska rättsväsendet hanterar prövning enligt det nya rättsläget. Då sex olika verksamhetsområden och 4–5 domar rör prövning enligt 9 och 11 kap. finns en viss spridning i hantering av verksamheter som kan ge underlag för mer generella slutsatser, än om flertalet endast rört en verksamhetstyp eller ett kapitel i

miljöbalken. Utifrån detta borde det anses rimligt att kunna dra vissa generella slutsatser kring hanteringen av Weserdomen och miljö kvalitetsnormer för ytvatten i MKB. Det är dock svårt att dra slutsatser utifrån hanteringen geografiskt utifrån vilka MMD som de överklagade målen kommer ifrån.

5.2.1 Varför Weserdomen åberopas

I samtliga domar är Weserdomen anledningen till att domarna överklagas och tas upp för prövning i MÖD. Åberopandet av Weserdomen görs av olika parter, mest frekvent av den överklagande parten som anser att underinstansen inte tagit hänsyn till Weserdomens slutsatser på ett korrekt sätt eller att domen inte borde gälla för målet, beroende på partens bakomliggande intresse. Mer specifikt är anledningarna till att Weserdomen åberopas:

- de nya omständigheterna vid tillståndsprövning (M 9616-14)
- inte tillräcklig redogörelse av påverkan på miljö kvalitetsnormerna eller påverkan på status och kvalitetsfaktorer i MKB:n (M 8984-15) eller underinstansens bedömning (M 2649-16, M 2050-16, M 9227-16)
- inhämtande av förhandsbesked om beaktandet av försämringsförbudet enligt yrkande (M 6574-15)
- att underinstanser inte korrekt beaktat försämringsförbudet (M 6574-15), nya krav på skyldighet att inte lämna tillstånd (M 6574-15)
- påverkan på miljö kvalitetsnormerna (M 4160-15)
- implementering av försämringsförbudet och miljö kvalitetsnormerna i Sverige (M 2660-16, M 8673-15, M 8882-15, M 8374-15)

Detta tyder på att osäkerheter för Weserdomen går ihop med den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten. I samtliga fall har Weserdomen varit av vikt för prövningen i MÖD.

5.2.2 Tolkning av Weserdomen

I samtliga studerade domar tolkar MÖD Weserdomen. Tolkningen är samstämmig i alla domar och Weserdomen tolkas som ett förtydligande att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till verksamheter eller projekt som kan orsaka en försämring av status hos en vattenförekomst eller äventyrar uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna i vattenförekomsten. Gällande Weserdomens definition av begreppet ”försämring av status” sker en försämring då en kvalitetsfaktor försämras en klass, även om vattenförekomstens status som helhet inte försämras. I dom M 4160-15 (*Svappavaara-gruvan*) formulerar sig även domstolen som att Weserdomens slutsatser givit en skärpt innebörd för normerna för ekologisk status än tidigare, vilket stämmer med tolkningen av Weserdomen i teorin.

I dom M 9616-14 (*Norviks hamn*) gör MÖD bedömningen att Weserdomen inte tydliggör om försämringsförbudet även avser delar av en vattenförekomst och vilken utbredning ett delområde i så fall ska ha. MÖD:s tolkning i domen är att underlaget som utgör utgångspunkten för bedömningen av en kvalitetsfaktors status ska vara

representativ för vattenförekomsten som helhet och får i målet stöd av en sakkunnig. I dom M 8374-15 (*fiskodling vid Vattenviken*) anser domstolen att hela vattenförekomsten måste beaktas vid bedömning av påverkan på miljökvalitetsnormerna och att påverkan på hela vattenförekomsten ska vara grund för om verksamheten riskerar att försämra aktuell status eller äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna i enlighet med status quo-teorin. MÖD bedömning pekar mot att påverkan på kvalitetsfaktorerna ska göras utifrån hela vattenförekomsten, vilket då även bör vara fallet för bedömningen i ansökan.

Weserdomen ger inget tydligt svar på om bedömningen ska göras utifrån hela vattenförekomsten. Direktivets artikel 4.1 a i), som genom Weserdomen blivit bindande, anger dock att alla nödvändiga åtgärder för att förebygga en försämring av status ska genomföras. Utifrån Weserdomens definition om försämring av status på kvalitetsfaktornivå, tyder denna definition tillsammans med artikel 4.1 a i) på att även en försämring hos en kvalitetsfaktor i en del av en vattenförekomst inte borde vara tillåten. Förenligheten mellan Weserdomens slutsatser och MÖD:s synsätt kan utifrån detta vara tveksamt då Weserdomen gör en mer specificering av ramdirektivet för vatten och innebär en förstärkning av direktivets regler. En bedömning av påverkan utifrån vattenförekomsten som helhet är en mindre specificering än om även försämring i delar av en vattenförekomst inte tillåts. En bedömning av påverkan utifrån hela vattenförekomsten påverkas även av storleken på vattenförekomsten, där en stor vattenförekomst tål en större påverkan utan att kvalitetsfaktorn försämras än en mindre. Dock kan en ytterligare specificering leda till att det blir mycket svårt eller omöjligt att få tillstånd till ett projekt i samband med en mindre vattenförekomst utan undantag, vilket möjligen inte helt kan anses rimligt.

I dom M 8984-15 (*Värö bruk*) bedömer MÖD också att ramdirektivet för vatten inte implementerats i svensk rätt på ett sätt som inrymmer Weserdomens tolkning av försämringsförbudet. Domstolen är dock av uppfattningen att 2 kap. MB ger utrymme för tolkningar förenliga med Weserdomen, vilket möjliggör en EU-konform tolkning av miljöbalken. Denna uppfattning delas i målet av Havs- och vattenmyndigheten. Förutom EU-domens direkta effekt finns det därmed en möjlighet att förenliga den svenska miljörätten med Weserdomen tills den svenska lagstiftningen justerats. I dom M 6474-15 (*Näckån*) lyfter MÖD att försämringsförbudet i Sverige införts i 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen och att det där framgår att tillståndet i en ytvattenförekomst inte får försämrats, om inte undantag gäller. Detta är dock endast tillämpligt vid beslut om förvaltningsplaner och kan inte tillämpas i tillståndsärenden. Behovet av att ändra den svenska lagstiftningen för att inkludera Weserdomens slutsatser kvarstår dock även om det går att göra en direktivkonformtolkning av svensk miljö rätt för att justera den svenska rätten till EU:s.

5.2.3 Weserdomen och miljö kvalitetsnormernas roll i prövning

Eftersom Weserdomen tas upp i rättsfallen spelar den även en viktig roll för prövningens utformning. I samtliga fall har projektens tillåtlighet prövats utifrån försämringsförbudet och äventyrandet av uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna (god status), vilket är en tydlig konsekvens av Weserdomens slutsatser. Prövningen i domstolen har utgått från verksamhetens påverkan på vattenförekomsterna utifrån underlaget i VISS och rättegångshandlingarna (inklusive MKB). MÖD har i prövningen utgått från påverkan på aktuell/relevanta kvalitetsfaktorer¹² eller parametrar¹³ klassade i VISS och gjort en bedömning för varje enskild kvalitetsfaktor. Slutsatsen kan dras att MÖD anser att bedömningen vid prövning ska göras utifrån påverkan på kvalitetsfaktornivå, vilket är direkt förenligt med Weserdomen och status quo-teorin. Vid prövning blir därmed tillståndunderlaget direkt viktigt för prövning.

Effekterna av Weserdomen syns även tydligt då domstolen vid prövning går igenom och enskilt bedömer varje kvalitetsfaktor. Om en bedömning av varje kvalitetsfaktor görs bör förfarandet ses som förenligt med EU-domen, dock kan den ifrågasättas i de fall då domstolen endast utgår ifrån påverkan på relevanta kvalitetsfaktorer, då det inte får ske en försämring på någon kvalitetsfaktor. Prövningsmyndigheterna är därmed skyldiga att se till att ingen kvalitetsfaktor försämras. För att detta ska vara förenligt med Weserdomen måste prövningsunderlaget i målet tydligt visa vilka kvalitetsfaktorer som bedöms påverkas och vilka som inte bedöms påverkas. Om underlaget uppfyller detta krav bör prövningen om tillåtlig enligt försämringsförbudet och äventyrandet av miljö kvalitetsnormerna kunna göras utifrån de kvalitetsfaktorer som bedöms orsaka en påverkan och därmed är relevanta för prövningen. Exempelvis borde en relevant kvalitetsfaktor för tillstånd om ökade utsläpp från ett befintligt avloppsreningsverk till en sjö vara *näringsämnen* och en icke-relevant vara *konnektivitet i sjöar*, då verksamheten bedöms orsaka större utsläpp till sjön men inte påverka konnektivitet, så länge inga fysiska ingrepp behöver göras. Dock bör detta kunna motiveras för att en kvalitetsfaktor ska kunna ses som icke-relevant, vilket ställer krav på prövningsunderlag gällande bedömningen av påverkan på miljö kvalitetsnormerna, bland annat i MKB. Det bör dock inte vara förenligt med Weserdomen att en kvalitetsfaktor kan ses som icke-relevant endast för att den inte är klassad i VISS.

Vid prövning i flera domar konstaterar MÖD att en bedömning av påverkan ska göras på vattenförekomsten som helhet, vilket diskuterats ovan. I dom M 6574-15 (*Näckån*) gör MÖD bedömningen att relevanta kvalitetsfaktorerna kommer påverkas negativt i delar av vattenförekomsten men att påverkan utifrån hela vattenförekomsten inte riskerar att försämra någon bedömd kvalitetsfaktor. Denna bedömnings förenlighet med Weserdomen måste ifrågasättas enligt diskussion ovan. Även i domarna M 2649-16 (*Lasele kraftstation*) och M 2050-16 (*Långbjörn kraftstation*) gör MÖD bedömningen att projektens påverkan på det biologiska livet i hela vattenförekomsten anses vara försumbar och tillåter en begränsad försämring av de hydromorfologiska

¹² Rättsfall M 9616-14, M 8984-15, M 4160-15, M 2620-16, 8673-15, M 882-15, M 2649-16, M 2050-16

¹³ Rättsfall M 6574-15

kvalitetsfaktorerna, då dessa inte avsevärt förväntas påverka de biologiska kvalitetsfaktorerna. Domstolen utgår helt enkelt från att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna enligt direktivet är stödjande till de biologiska kvalitetsfaktorerna och endast måste stödja den sammanvägda statusklassningen då de biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna visar på hög status. Enligt Weserdomen och status quo-teorin får dock ingen kvalitetsfaktor försämrans och i EU-domen görs ingen skillnad mellan olika typer av kvalitetsfaktorer. Resonemang kan därför anses sakna stöd i Weserdomen och även om försämring sker på parameternivå bör beslutets förenlighet med Weserdomen ifrågasättas. I domarna råder även stora osäkerheter kring statusklassningen i VISS då endast en kvalitetsfaktor är klassad, vilket är anledningen till varför parametrarna har en stor roll i prövningen. MÖD utgår dock från att den klassade kvalitetsfaktorn inte får försämrans.

Liksom inlämnat prövningsunderlag får även underlaget i VISS större vikt med Weserdomen. MÖD gjorde i flertalet domar bedömning att statusklassificeringar inte är exakta modeller och att underlagsmaterialet kan vara bristfälligt, vilket kan påverka målet. I dom M 6574-15 (*Näckån*) påverkas prövningen av att endast ett fåtal kvalitetsfaktorer klassats i VISS, gjorda utifrån expertbedömning, samt att osäkerhet råder kring vattenförekomstens förvaltningsplan. Domstolen utgår dock från de klassade kvalitetsfaktorerna samt inlämnat underlag i prövningen. MÖD konstaterar dock i domen att detta rättsfall är lite speciellt. Även i domarna M 2620-16, M 8673-15 och M 8882-15 (*fiskodling*) drar MÖD slutsatsen att det råder stora osäkerheter kring bedömningen av påverkan lokalt och på ekologisk status. Dock görs det klart i domarna att en prövning om tillstånd inte kan förskjutas för att invänta en ny statusklassificering, vilket måste anses förenligt med ramdirektivet för vatten. Istället har verksamhetsutövaren bevisbördan och ska tillhandahålla underlag för prövningen. Även i dom M 2649-16 (*Lasele kraftstation*) och M 2050-16 (*Långbjörn kraftstation*) råder skillnader i resultat mellan inlämnat material och VISS, vilket bedömdes bero på olika tillämpning av föreskrifterna. MÖD utgick i dessa fall, med samtliga parter medhåll, istället från bolagets beräkningar för att göra prövningen reell. Ett bristande underlag i VISS kan därmed kompenseras av verksamhetsutövare, vilket kan vara nödvändigt för att en prövning ska kunna göras i enlighet med Weserdomen. Det borde dock inte vara rimligt att en verksamhetsutövare ska statusklassificera en vattenförekomst.

Weserdomens striktare krav syns tydligt i utgången i domarna M 2620-16, M 8673-15 och M 8882-15 (*fiskodling*), där tillstånd till fiskodling i öppna kassar fick avslag i samtliga fall. MÖD prövar frågan om tillåtlighet utifrån försämringsförbudet samt äventyrandet av miljökvalitetsnormerna och gör bedömning att utsläppen av näringsämnen från verksamheterna är betydande, att vald teknik inte kan anses uppfylla kraven på bästa möjliga teknik, att osäkerheter råder i MKB:n samt att vald lokalisering är i ett område med ogynnsamma förhållanden. Utifrån detta bedömer domstolen att verksamheten inte kan anses tillåten, vilket bör anses förenligt med Weserdomen. Domarna leder även till att fiskodling i öppna kassar inte kan anses tillåten utifrån gällande rätt. I samtliga domar lämnades dock tillstånd till fortsatt drift i ytterligare 3 år

innan avveckling, detta då MMD lämnade verkställighetstillstånd och verksamheterna fått fortsätta trots att överklagan. Då verksamheten inte anses tillätlig måste beslutets förenlighet med Weserdomen starkt ifrågasättas. I dom M 8374-15 (*fiskodling Vattenviken*), även ansökan om tillstånd till fiskodling i öppna kassar, gör MÖD en liknande bedömning som i de andre tre fiskodlingsmålen, men fastställer Miljöprövningsdelegationens beslut. Detta beror på begränsning i prövningens ram då länsstyrelsens endast överklagade MMD:s dom i sitt yrkande och inte miljöprövningsdelegationens beslut. Även om domen inte kan anses förenlig med Weserdomen kan MÖD inte gå längre i prövningen, vilket i jämförelse med de övriga tre fiskodlingsfallen troligen skulle fått en liknande utgång.

I domarna M 2649-16 (*Lasele kraftstation*) och M 2050-16 (*Långbjörn kraftstation*) anser MÖD att Weserdomen inte kan tolkas som att varje faktisk försämring på parameternivå är förbjuden om en vattenförekomst befinner sig i den sämsta klassen. Däremot är ingen ytterligare försämring av de sämsta parametrarna tillåten. Försämringen av en parameter får dock inte vara så stor att kvalitetsfaktorn försämras. Utifrån Weserdomen gäller försämringsförbudet på kvalitetsfaktornivå men då målen rör vattenkraft är förändringarna på parameternivå ofta stora vilket kan leda till att kvalitetsfaktorn försämras en klass. Detta kan vara anledning till att domstolen väljer att kommentera detta. Så länge ingen försämring på parameternivån inte är så stor att den sänker en kvalitetsfaktor eller att parametern eller kvalitetsfaktorn har den lägsta statusen så borde en försämring på parameternivå vara förenligt med Weserdomen.

5.3 REDOVISNINGENS DETALJNIVÅ I MKB FÖR PROJEKT

Vid prövning ska bedömning göras på samtliga vattenförekomster som berörs av verksamheten. Hur många som påverkas beror på projektets karaktär och geografisk lokalisering. Här råder stor skillnad mellan olika verksamheter. Exempelvis kan utsläpp från ett kommunalt avloppsreningsverk förväntas påverka flera vattenförekomster, samtidigt som ett fysiskt ingrepp genom en utbyggnad av en befintlig hamn främst förväntas påverka vattenförekomsten den befinner sig i. I MKB-dokumenterna är det viktigt att verksamhetens påverkansområde beskrivs i avsnitt, där samtliga berörda vattenförekomster bör tas upp. Av de studerade projekten har mer än hälften varit projekt i sydöstra Sverige, vilket gör att geografiska slutsatser inte går att dra. Rörande antalet projekt som redovisade aktuell statusklassificering och gällande miljökvalitetsnorm beror den fullständiga redovisningen på avgränsningen vid insamlande av projekt. Då syftet med studien var att studera redovisningen av miljökvalitetsnormerna för ytvatten samlades endast projekt som berörde detta in. Det kan inte heller anses vara konstigt att redovisningen av ekologisk och kemisk status är hög, då denna redovisning bör ha varit krav redan innan Weserdomen.

Antalet redovisade grupper av kvalitetsfaktorer som togs upp i ett projekt beror mycket på projekts karaktär och vilken typ av verksamhet som projektet omfattade. Att den vanligaste gruppen av kvalitetsfaktorer var de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna beror mycket på att många verksamheter orsakade utsläpp av näringsämnen. Vanligast var att ta upp två kvalitetsfaktorer och en eller inga parametrar. Detta kan bero på att

verksamheten inte förväntades påverka övriga kvalitetsfaktorer eller parametrar och därför redovisas inte påverkan av dessa. Att ett projekt inte tar upp alla kvalitetsfaktorer eller de flesta parametrar innebär alltså inte att den gjorda bedömningen i sig är dålig, vilket tydligare illustreras av bedömningsskalan.

Då ingen försämring får ske på någon kvalitetsfaktor enligt Weserdomen kan man dock undra varför inte fler projekt tar upp flertalet kvalitetsfaktorer eller i alla fall gör en översiktlig bedömning av samtliga tre grupper av kvalitetsfaktorer, speciellt då bevisbördan ligger hos verksamhetsutövaren. I studien gjordes observationen att det oftast saknas en tydlig motivering för de kvalitetsfaktorer som ansågs påverkas av verksamheten och varför övriga kvalitetsfaktorer inte anses orsaka en försämring och därmed inte tas upp. Utifrån Weserdomen och bevisbördan bör detta göras för att prövningen ska vara förenlig med Weserdomen. Utifrån syftet med MKB enligt gamla 6 kap. MB (upphörde 2018-01-01) samt med miljöbedömning enligt nya 6 kap. MB (gäller från 2018-01-01) bör detta ingå i en MKB då de bland annat ska beskriva påverkan på vatten och de åtgärder som planeras för att miljökvalitetsnormerna ska uppfyllas. I en del MKB-dokument presenterades med samtliga kvalitetsfaktorer med statusklassning i VISS i tabellform. I något fall gjordes även en bedömning av om en kvalitetsfaktor skulle påverkas av projektet eller ej. Detta sätt att bedöma påverkan på samtliga kvalitetsfaktorer och sedan djupare utreda påverkan på de kvalitetsfaktorer som kan förväntas orsaka en påverkan bör vara en redovisningsnivå som uppfyller kraven i Weserdomen. Om en kvalitetsfaktor utifrån projektets karaktär som helhet inte kommer påverkas borde minimikravet för en MKB vara att denna motivering skrivs ut för att kvalitetsfaktorn ska avskrivas som icke-relevant.

Ett exempel kan vara ökade utsläpp av näringsämnen från ett befintligt avloppsreningsverk. Eftersom inga fysiska ingrepp kommer göras i vattenförekomsten borde det kunna anses säker att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna (som grupp) inte kommer påverkas. Även om detta är självklart från början av projektet och det utifrån projektet karaktär kan anses självklart att vissa kvalitetsfaktorer inte kommer påverkas bör det vara bättre att redovisa detta i MKB-dokumentet då detta tydliggör att samtliga kvalitetsfaktorer bedömts.

I vissa fall framkom det i MKB:n att inte alla kvalitetsfaktorer var klassade i VISS. I en del projekt gjordes därför inte någon bedömning av dessa kvalitetsfaktorer. Då verksamhetsutövaren bär bevisbördan borde kan det dock ifrågasättas om dessa kvalitetsfaktorn per automatik inte anses vara relevanta och att kvalitetsfaktorn inte vidare utreds. Som framkommit i rättsfallsstudien så har MÖD kompletterat underlag i VISS med material i ansökan och möjliggjort för verksamhetsutövaren att lämna in mer detaljerat material som används vid prövning. Det bör dock inte kunna anses vara förenligt med Weserdomens krav att verksamhetsutövaren inte bedömer påverkan på en kvalitetsfaktor som inte är klassad i VISS om projektet kan tänkas påverka kvalitetsfaktorn. Hur detta ska behandlas i praktiken är dock oklart i dagsläget. I diskussionen kring rättsfallsstudien ifrågasattes om MÖD:s prövning är förenlig med Weserdomen, just för att domstolen inte bedömer påverkan på alla kvalitetsfaktorer.

Utifrån bevisbördan bör en bedömning av påverkan ändå behövas vid prövning, dock borde denna vara på en rimlig nivå utan att en ful statusklassning görs av den oklassade kvalitetsfaktorn (vilket nästan blir fallet vid redovisning av påverkan på parameternivå). Det är vattenmyndigheterna som har det lagliga ansvaret att göra klassificeringar av de svenska vattenförekomsterna. Detta ansvar talar emot att ansvaret ska läggas på verksamhetsutövaren enligt 2 kap 1 § MB.

De kompletteringskrav som projekten fått rörde redovisningskrav på bedömning av verksamhetens påverkan på kvalitetsfaktornivå, beskrivning av recipientens status på parameternivå, precisering av underlaget i siffror, kostnadsuppskattningar för olika gränsvärdesvillkor och underlag som möjliggör bedömning av om sökt belastning riskerar att äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna. I de flesta fall redovisades ett stort antal kvalitetsfaktorer och parametrar i projekten. Kompletteringskraven tyder därmed på ökade krav på beskrivning för att möjliggöra en bedömning av påverkan vid prövning, vilket bör anses förväntat utifrån Weserdomens krav. Det godkända och avslutade projektet rörande förläggning av sjökabel utökade redovisningen efter begärd komplettering och motiverade då samtliga kvalitetsfaktorer utifrån om de påverkades av projektet eller inte, vilket godkändes av prövningsmyndigheten. Kompletteringskraven gällande komplett redovisning av påverkan på kvalitetsfaktornivå är därmed direkt förenligt med Weserdomen. Dock kan kravet på redovisning av status på parameternivå anses vara ett för stort krav. Då tillståndsmyndigheten är skyldig att bedöma försämringen på kvalitetsfaktornivå kan en redovisning på parameternivå möjliggöra denna bedömning och anses därmed mer rimlig.

5.4 FÖRDJUPNING: MÅL M 6574-15, VATTENKRAFT I NÄCKÅN

I rättsfallet M 6574-15, rörande tillstånd för upprättande av ett nytt vattenkraftverk i Näckån, hade miljökvalitetsnormerna stor vikt vid prövningen i målet. MÖD gick igenom påverkan på samtliga relevanta kvalitetsfaktorer som var klassade i VISS och bedömde påverkan på samtliga kvalitetsfaktorer. I MKB:n redovisades totalt 5 kvalitetsfaktorer och 8 parametrar. På bedömningsskalan fick MKB:n 4, vilket är lite högre än de flesta av de projekt som studerades i studiens andra del. Poängterass ska göras att MKB:n färdigställdes 2014, innan Weserdomen, men godkändes med kompletteringar i MÖD 2016.

I prövningen framgår att oklarheter kring bedömningen av kvalitetsfaktorerna i VISS finns för vattenförekomsten Näckån samt att oklarheter råder kring ett befintligt översvämningsskydd uppströms. MÖD visar dock tydligt att en bedömning ska göras på relevanta kvalitetsfaktorer och domstolen går igenom påverkan från de kvalitetsfaktorer som är klassade i VISS och som de anser går att bedöma. MÖD klargör även att de hydrologiska kvalitetsfaktorerna, som verksamheten främst påverkar, kommer behöva ha stor påverkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna för att dessa ska sänkas med en klass samt att en påverkan på en kvalitetsfaktor är tillåten så länge kvalitetsfaktorn för vattenförekomsten som helhet inte påverkas. Denna prövnings förenlighet med Weserdomen kan dock ifrågasättas då ingen försämring på kvalitetsfaktornivå är tillåten. Dessutom görs inte bedömningen på samtliga kvalitetsfaktorer utan endast på

de som har klassats i VISS eller bedömts i MKB:n, som färdigställdes 2014, innan Weserdomen. Hanteringen av målet i domen hanteras dock till viss del som ett specialfall på grund av osäkerheterna kring intresset för det befintliga översvämningsskyddet, oklarheterna i bedömningen i VISS samt den mycket väl lämpade, valda lokaliseringen för det tänkta projektet. Även om speciella omständigheter råder kan domens förenlighet med Weserdomen ifrågasättas.

Domen kan jämföras med EU-avgörandet Schwarze-Sulm. Där undantag till ett nytt vattenkraftverk i Österrike enligt artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten gavs. MÖD åberopar dock inte undantag i målet, men utgår från att det naturliga vattendraget kommer klassas som ett modifierat vatten på grund av den regleringen i den uppströmsliggande översvämningsskyddet. Undantaget kan även motiveras utifrån den mycket väl anpassade lokaliseringen och förhållandet i vattenförekomsten, vilket ligger till grund för MÖD:s dom. I EU-avgörandet ansåg EU-domstolen projektet förenligt med artikel 4.7 bland annat med bakgrund av den mycket detaljerade och vetenskapliga analysen som gjorts av ett forskningsinstitut. I jämförelse med kraven från Weserdomen som gällde vid denna prövning samt detaljnivån på redovisningen i MKB bör inte detta vara fallet för Näckån.

5.5 FRÅGESTÄLLNINGAR

I detta avsnitt diskuteras frågeställningarna som ställts i detta examensarbete.

- *Vad blir konsekvenserna av Weserdomen i Sverige?*

Konsekvenserna för Weserdomen i Sverige är ett förändrat rättsläge och därmed ett behov av en förändrad lagstiftning som är förenlig med de nya kraven. Detta omfattar bland annat miljöbalken. Denna bör även förändras utifrån den kritik som EU riktat mot Sveriges hantering av ramdirektivet för vatten. Weserdomen leder även till en förändring av prövningen av tillstånd där projekt som rör vatten kommer behöva prövas utifrån försämringsförbudet och äventyrande av uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna. Bedömningen ska göras på kvalitetsfaktornivå, vilket medför att MKB och underlag vid prövningen behöver innehålla uppgifter som möjliggör en bedömning av projektets påverkan på kvalitetsfaktorerna. Detta leder till ett ökade redovisningskrav och en skärpt prövning kring miljökvalitetsnormerna i Sverige.

- *Hur har Weserdomen hanterats vid prövning av projekt i Mark- och miljööverdomstolen?*

Utifrån rättsfallsstudien har Weserdomen påverkat prövningen av projekt i MÖD på så sätt att domstolen prövar projektets tillåtlighet utifrån försämringsförbudet och äventyrandet av uppnåendet av miljökvalitetsnormerna. I prövningen utgår domstolen från bedömningen av påverkan på kvalitetsfaktornivå för alla relevanta kvalitetsfaktorer. Weserdomen har inneburit att MÖD:s i prövning nu lägger större vikt vid miljökvalitetsnormerna, främst ekologisk status, och kan finna att ett projekt inte är tillåtet utifrån detta. Vid prövning utgår domstolen från påverkan på kvalitetsfaktorerna för vattenförekomsten som helhet, något som kan ifrågasättas utifrån Weserdomens

specificering av försämring av status. Även om projektet är tillåtligt utifrån kraven i Weserdomen prövar domstolen även projektens tillåtlighet utifrån övrig svensk miljö rätt. Indirekt ställer även Weserdomen större krav på åtgärder som gör att projekt inte påverkar miljö kvalitetsnormerna, exempelvis bästa möjliga teknik.

- *Hur bör miljö kvalitetsnormer för ytvatten hanteras i MKB? Hur ser kraven på utredning och redovisningen av miljö kvalitetsnormer för ytvatten ut i MKB efter Weserdomen?*

Då prövningen av miljö kvalitetsnormerna blivit mer omfattande i och med Weserdomen ställer det högre krav på utredning och redovisning i MKB. MKB måste nu möjliggöra prövning på kvalitetsfaktornivå, vilket innebär att redovisningen och utredningen bör göras av påverkan på kvalitetsfaktorerna. Då Weserdomen inte tillåter en försämring av någon kvalitetsfaktor och varje projekt har mycket olika karaktär, bör en mer detaljerad bedömning av påverkan göras på de kvalitetsfaktorer som bedöms påverkas av projektet. För de kvalitetsfaktorer som inte bedöms påverkas utifrån projektets karaktär så bör en motivering av varför kvalitetsfaktorn inte bedöms påverkas vara med i MKB:n för att kvalitetsfaktorn ska kunna avfärdas. Detta bör även kunna motiveras utifrån MKB-regleringen. Nya 6 kap. 35§ 6 stycket MB (och enligt 6 kap. 7 § 2 stycket MB, gamla kapitlet) som säger att planerade åtgärder som ska tas för att undvika att projektet påverkar miljö kvalitetsnormerna ska beskrivas i bedömningen. Enligt MÖD ska detta göras på vattenförekomsten som helhet. I nulägesbeskrivningen i MKB:n bör även gällande statusklassificering och miljö kvalitetsnorm samt annan relevant information redovisas. Saknad av klassificering i VISS bör inte vara nog motivering till att kvalitetsfaktorn inte bedöms vara relevant utifrån påverkan och verksamhetsutövare och MKB-utredare bör vara förberedda för att ta fram underlag som kan kompensera för bristande information.

5.6 METODFÖRBÄTTRINGAR OCH VIDARE STUDIER

För att vidga studien skulle även rättsfall i MMD, där Weserdomen åberopas, studeras för att få en bredare bild av hur de svenska domstolarna hanterar Weserdomen. MMD har troligen hanterat fler domar där Weserdomen åberopas än MÖD. Även dessa domar påverkar rättstillämpningen för underinstanser till MMD. Intressant vore även se hur MMD som underinstans har hanterat domarna i MÖD. Studien kan även breddas genom att studera rättsfall där miljö kvalitetsnormerna för ytvatten eller ekologisk status tagits upp och där Weserdomen inte nödvändigtvis nämns. Genom denna breddning hade studien fått en bredare bild över hur miljö kvalitetsnormerna för ytvatten hanteras i tillståndsprovning. En jämförelse med hur hanteringen sett ut innan Weserdomen mot hur den ser ut i dagsläget vore också intressant. Avgränsning kan även göras till hanteringen av miljö kvalitetsnormerna för ytvatten vid provning av specifika verksamheter för att djupare studera hur miljö kvalitetsnormerna bör hanteras för olika verksamheter. Även en fördjupning av MKB-handlingarna eller provningsunderlag skulle kunna studeras för flera domar. Detta skulle även bidra med en bredare bild av hur en MKB ser ut i de mål som tas upp i MÖD.

Avgränsning för denna studie gjordes till att endast omfatta miljö kvalitetsnormer för ytvatten. Ramdirektivet för vatten omfattar även grundvatten och det skulle även vara intressant att studera hanteringen av miljö kvalitetsnormerna för grundvatten i prövning och MKB utifrån EU-direktivet. Grundvatten omfattas dock inte av Weserdomen. Det vore även intressant att studera Weserdomens effekter utifrån arbete med detalj- och översiktsplaner och MKB för detalj- och översiktsplaner samt för mer specifika frågor, som exempelvis hanteringen av dagvatten och klimatanpassning.

En metodförbättring för studien är att tydligt definiera bedömningsskalan i början av studien, för att undvika att behöva göra dubbelt arbete. Detta skulle även möjliggöra studie över detaljeringsgraden på kemisk status. Intressant hade även varit att utöka antalet projekt, få flera projekt inom samma verksamhetsområde och olika geografiska delar samt fler projekt som godkänts eller granskats av tillsynsmyndigheter för att bättre kunna dra slutsatser kring dessa aspekter. Förbättringar hade även kunnat göras vid granskandet av antalet parametrar och kvalitetsfaktorer för att tydligare veta vilka som redovisats. Intressant vore även att se om skillnader finns mellan olika typer av vattendrag och vid hantering av olika skyddsområden, exempelvis Natura 2000. Det vore även intressant att studera kompletterings- och redovisningskrav ur ett geografiskt perspektiv och på så sätt identifiera skillnader i krav hos olika länsstyrelser.

6 SLUTSATS OCH REKOMMENDATION

Utifrån litteraturstudien kan slutsatsen dras att Weserdomen påverkat den svenska prövningen av miljö kvalitetsnormer och att EU-domen har inneburit ett skarpare rättsläge för miljö kvalitetsnormer. Ekologisk status klassas nu som gränsvärdesnorm, precis som kemisk status. Det kan även konstateras att den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten bör ses över och svensk lagstiftning ändras utifrån Weserdomens och EU-domstolens kritik.

En slutsats som kan dras från rättsfallsstudien är att miljö kvalitetsnormerna för ytvatten har fått en betydande roll vid prövning av tillstånd till projekt. Detta leder till att MKB och inlämnat underlag utgör en viktig utgångspunkt vid prövning. I fall där brister finns hos statusklassificering och underlag i VISS har prövningsunderlaget fått en viktigare betydelse. Vid prövning måste underlaget möjliggöra en bedömning av påverkan på kvalitetsfaktornivå, då projektet prövas mot försämringsförbudet samt risken att äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna. Enligt MÖD ska denna bedömning göras utifrån vattenförekomsten i sin helhet. Enligt Weserdomen får ingen försämring ske på någon kvalitetsfaktor, vilket bör motivera att en motivering görs för respektive kvalitetsfaktor relevans eller icke-relevans utifrån projektets påverkan i MKB:n. Och att vidare bedömningen av påverkan på relevanta kvalitetsfaktorer sedan görs och redovisas i sådan omfattning att den möjliggör prövning.

Utifrån från studien av redovisningens detaljnivå kan slutsatsen om högre redovisningskrav göras. Slutsatsen kan, liksom ovan, dras att bedömningen bör ske på kvalitetsfaktornivå, att motivering av relevans och icke-relevans bör göras för samtliga kvalitetsfaktorer samt att bedömning av påverkan på relevanta kvalitetsfaktorer bör redovisas i den grad som möjliggör en bedömning. Krav kan även ställas på redovisning av bedömning utifrån flera villkorskrav, exempelvis om detta gäller utsläpp. Utifrån givna kompletteringar har kraven på redovisning från myndigheterna ökat och det kan även här konstateras att Weserdomen resulterat i högre krav på redovisning och större vikt för miljö kvalitetsnormerna i MKB.

Rekommendationerna för hanteringen av miljö kvalitetsnormerna i MKB för projekt:

- Bedömning av påverkan bör göras på kvalitetsfaktornivå och utifrån vattenförekomsten som helhet.
- Samtliga kvalitetsfaktorer bör motiveras utifrån relevans och icke-relevans för projektets påverkan på vattenförekomsten
- Underlaget bör utformas för att kunna ligga till grund för prövning försämringsförbudet och äventyrandet av miljö kvalitetsnormen för samtliga, relevanta kvalitetsfaktorer
- Aktuell status och miljö kvalitetsnorm bör redovisas i nulägesbeskrivningen tillsammans med vattnets problematik för samtliga berörda vattenförekomster

7 REFERENSLISTA

7.1 OFFENTLIGT TRYCK

7.1.1 Propositioner

Prop. 2016/17:200 Miljöbedömningar

7.1.2 Övrigt

Promemoria M2017/01639 Vattenmiljö och vattenkraft

7.2 OFFENTLIGT TRYCK FRÅN EU

32000L0060 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s.1–73)

52009DC0387 Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om tillämpning av MKB-direktivet och dess verkan (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG och 2003/35/EG)

32014L0052 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

7.3 LITTERATUR

Bjällås, U., Fröberg, M. & Sundelin, A. (2015). *Hur ska EU-domstolens dom i mål C-461/13 (Weserdomen) tolkas och vad får den för betydelse?* Fröberg & Lundholm Advokatbyrå.

Europeiska unionen (2017). *Förordningar, direktiv och andra rättsakter*. Available from: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_sv [Accessed 2017-12-26]

Havs- och vattenmyndigheten (2013). *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten* [online]. HVMFS. Available from: <https://www.havochvatten.se/download/18.6d9c45e9158fa37fe9f91a59/1482332110140/2013-19-keu-2017-01-01.pdf> [Accessed 2017-12-22]

Havs- och vattenmyndigheten (2015). *Kartläggning av ytvatten*. Available from: <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/vattenforvaltning/om-vattenforvaltning/kartlaggning-av-ytvatten.html>. [Accessed 2017-10-18]

Havs- och vattenmyndigheten (2016a). *Att förklara ett vatten som kraftigt modifierat*. Available from: <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/vattendirektivet/konstgjorda-och-modifierade-vatten.html> [Accessed 2017-10-18]

Havs- och vattenmyndigheten (2016b). *Följder av Weserdomen - analys av rättsläge med sammanställning av domar* [online]. Havs- och vattenmyndigheten. (2016:30).

Havs- och vattenmyndigheten (2016c). *Hur är miljökvalitetsnormerna uppbyggda?* Available from: <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning-->

- [lagar/vagledning/provning-och-tillsyn/miljokvalitetsnormer-vid-provning-och-tillsyn/hur-ar-miljokvalitetsnormerna-uppbyggda.htm](#) [Accessed 2017-10-18]
- Havs- och vattenmyndigheten (2016d). Ordbok konnektivitet. Available from: <https://www.havochvatten.se/funktioner/ordbok/ordbok/j---m/ordbok-j-m/2016-03-01-konnektivitet.html>. [Accessed 2018-01-25].
- Havs- och vattenmyndigheten (2016e). Ramdirektivet för vatten - utgångspunkt för svensk vattenförvaltning. Available from: <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/vattendirektivet.html> [Accessed 2017-10-18]
- Havs- och vattenmyndigheten (2017a). Miljökvalitetsnormer för ytvatten. Available from: <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/vattendirektivet/miljokvalitetsnormer-for-ytvatten.html> [Accessed 2017-10-18]
- Havs- och vattenmyndigheten (2017b). Vattenförvaltning. Available from: <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledning/vattenforvaltning/om-vattenforvaltning.html> [Accessed 2017-10-18]
- Michanek, G. (2015). Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller uppnåendet av god ytvatten-status äventyras - analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13. *J.P. Infonet*.
- Michanek, G., Darpö, J., Jagers, S., Sundblad, E.-L., Söderholm, P., Gipperth, L., Persson, L., Sevä, M. & Söderberg, C. (2016). Genomförandet av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer. SPEQS. ISBN 978-91-982291-4-1.
- Michanek, G. & Zetterberg, C. (2017). *Den svenska miljörätten*. Fjärde upplagan. Uppsala: Iustus Förlag. ISBN 978-91-7678-951-3.
- Naturvårdsverket (2007). *Kartläggning och analys: handbok för tillämpningen av 3 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Stockholm: Naturvårdsverket. ISBN 978-91-620-0146-9.
- Naturvårdsverket (2017). Ett nytt 6 kap. i miljöbalken. Available from: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Miljobedomningar-av-planer-och-program/Ett-nytt-6-kap-i-miljobalken/?id=20750> [Accessed 2017-10-23]
- Olsen Lundh, C. (2016a). Norm är norm - om flyttande normprövning och implementering av ramdirektivet för vatten. *Nordic Environmental Law Journal* [online], 2016:3(3). Available from: <http://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/Olsen%20Lundh%20NMT%202016-3.pdf> [Accessed 2017-09-27]
- Olsen Lundh, C. (2016b). *Panta rei - om miljökrav och miljökrav och miljökrav*. Malmö: Havsmiljöinstitutet, Göteborgs universitet. ISBN 978-91-982291-1-0.
- Regeringen (2017a). Miljöbedömningar, ID-nummer: Prop. 2016/17:200. Available from: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2017/06/prop.-201617200/> [Accessed 2017-10-23]
- Regeringen (2017b). *Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft* [online]. Available from: <http://www.regeringen.se/49f0c3/contentassets/c632594bfb654ac6bd815a788cf62100/promemoria-vattenmiljo-och-vattenkraft.pdf> [Accessed 2018-01-11]
- Regeringen (2017c). Remiss av promemoria vattenmiljö och vattenkraft. Available from: <http://www.regeringen.se/remisser/2017/07/remiss-av-promemoria-vattenmiljo-och-vattenkraft/> [Accessed 2018-01-11]
- Vattenförvaltningsförordningen (2004). *Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön* [online]. SFS. Available from:

- https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2004660-om-forvaltning-av_sfs-2004-660
[Accessed 2017-12-22]
- Vattenmyndigheterna (u.å.). Weserdomen - EU-domstolens dom i mål C461/13. Available from:
<http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/gemensamt/utbildningsmaterial/mkn-utbildning/5%20Weserdomen.pdf> [Accessed 2017-10-18]
- Vattenmyndigheterna (2017a). Introduktion till vattenförvaltning. Available from:
<http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/Pages/default.aspx> [Accessed 2017-10-18]
- Vattenmyndigheterna (2017b). Måste alla vatten uppnå god status? Available from:
<http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/vattenforvaltningens-mal/maste-alla-vatten-uppna-god-status/Sidor/default.aspx> [Accessed 2017-10-18]
- Vattenmyndigheterna (2017c). Om miljö kvalitetsnormer för vatten. Available from:
<http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/vattenforvaltningens-mal/om-miljokvalitetsnormer-for-vatten/Sidor/default.aspx> [Accessed 2017-10-18]
- VISS (2017a). Ekologisk status/potential. Available from:
<http://extra.lansstyrelsen.se/viss/Sv/detta-beskrivs-i-viss/statusklassning/ekologisk-statuspotential/Pages/ekologisk%20status.aspx>
[Accessed 2017-10-18]
- VISS (2017b). Sverige - land Områdesstatistik. Available from:
<http://viss.lansstyrelsen.se/AreaStatisticsForm.aspx?area=10,1&subUnitType=0#68a27b547f1bf4337cc2715dbe98f1df> [Accessed 2017-10-19]
- WSP (2017a). Ledning och historik. Available from: <http://www.wsp-pb.com/sv/WSP-Sverige/Vilka-vi-ar/The-WSP-Way/Ledning-och-historik/> [Accessed 2017-12-22]
- WSP (2017b). Mark och vatten. Available from: <http://www.wsp-pb.com/sv/WSP-Sverige/Vad-vi-gor/Vara-tjanster/Tjanster-A-O/Mark-och-vatten/> [Accessed 2017-12-22]
- WSP (2017c). Om WSP. Available from: <http://www.wsp-pb.com/sv/WSP-Sverige/Vilka-vi-ar/The-WSP-Way/> [Accessed 2017-12-22]

7.4 RÄTTSFALL

7.4.1 Svenska domar

- Mark- och miljööverdomstolen dom 2015-10-30 i mål nr M 9616-14
- Mark- och miljööverdomstolen dom 2016-08-30 i mål nr M 8984-15
- Mark- och miljööverdomstolen dom 2016-09-15 i mål nr M 6574-15
- Mark- och miljööverdomstolen dom 2016-10-18 i mål nr M 4160-15
- Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-01-26 i mål nr M 1538-16
- Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-03-13 i mål nr M 2620-16
- Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-03-13 i mål nr M 8673-15
- Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-03-13 i mål nr M 8882-15

Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-03-13 i mål nr M 8374-15

Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-04-21 i mål nr M 2649-16

Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-04-21 i mål nr M 2650-16

Mark- och miljööverdomstolen dom 2017-05-19 i mål nr M 9227-16

7.4.2 EU domstolen

Domstolens dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, ECLI: EU: C:2015:433

Domstolens dom av den 4 maj 2016, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, C-346/14, ECLI: EU: C:2016:322

APPENDIX

APPENDIX A – KVALITETSFAKTORER OCH PARAMETRAR FÖR BEDÖMNING AV EKOLOGISK STATUS

Kvalitetsfaktorer och parametrar för bedömning av ekologisk status för olika typer av vattendrag enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) visas i tabell A1, tabell A2 och tabell A3.

Tabell A1 Kvalitetsfaktorer och parametrar/index för bedömning av ekologisk status för *sjöar*, enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytwater.

Sjöar	Kvalitetsfaktor	Parameter/index
Biologiska faktorer	Växtplankton	<ul style="list-style-type: none"> Total biomassa Trofiskt planktonindex (TPI) Andel cyanobakterier Artantal Klorofyll
	Makrofyter	<ul style="list-style-type: none"> Trofiindex (TMI)
	Bottenfauna	<ul style="list-style-type: none"> Bottenfaunaindex ASPT Bottenfaunaindex BQI Bottenfaunaindex MILA
	Fisk	<ul style="list-style-type: none"> Fiskindex EQR8
Fysikalisk-kemiska faktorer	Näringsämnen	<ul style="list-style-type: none"> Total-fosfor i sjöar
	Siktdjup	<ul style="list-style-type: none"> Siktdjup
	Syrgas	<ul style="list-style-type: none"> Syrgaskoncentration
	Försurning	<ul style="list-style-type: none"> MAGIC-bibliotek pH-förändring i sjöar
	Särskilda förorenande ämnen	<ul style="list-style-type: none"> De ämnen som släpps ut i betydande mängd
Hydromorfologiska faktorer	Konnektivitet i sjöar	<ul style="list-style-type: none"> Längsgående konnektivitet i sjöar Konnektivitet till närområde och svämplan kring sjöar
	Hydrologisk regim i sjöar	<ul style="list-style-type: none"> Vattenståndsvariation i sjöar Avvikelser i vinter- eller sommarvattenstånd Vattenståndets förändringstakt i sjöar
	Morfologiska förhållanden	<ul style="list-style-type: none"> Förändring i sjöars planform Bottensubstrat i sjöar Struktur på det grunda vattenområdet i sjöar Närområdet runt sjöar Svämplanets strukturer och funktion runt sjöar
3	12	26

Tabell A2 Kvalitetsfaktorer och parametrar/index för bedömning av ekologisk status för vattendrag, enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytwater.

Vattendrag	Kvalitetsfaktor	Parameter/index
Biologiska faktorer	Kiselalger	<ul style="list-style-type: none"> • IPS • Surhetsindex ACID
	Bottenfauna	<ul style="list-style-type: none"> • Bottenfaunaindex ASPT • Bottenfaunaindex DJ-index • Bottenfaunaindex MISA
	Fisk	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskindex EQR8
Fysikalisk-kemiska faktorer	Näringsämnen	<ul style="list-style-type: none"> • Total-fosfor i vattendrag
	Försurning	<ul style="list-style-type: none"> • MAGIC-bibliotek • pH-förändring i sjöar
	Särskilda förorenande ämnen	<ul style="list-style-type: none"> • De ämnen som släpps ut i betydande mängd
Hydromorfologiska faktorer	Konnektivitet i vattendrag	<ul style="list-style-type: none"> • Konnektivitet i uppströms och nedströms riktning • Konnektivitet i sidled till närområde och svämplan i vattendrag
	Hydrologisk regim i vattendrag	<ul style="list-style-type: none"> • Specifik flödesenergi • Volymsavvikelse • Flödets förändringstakt • Vattenståndets förändringstakt
	Morfologiska förhållanden	<ul style="list-style-type: none"> • Vattendragsfårans form • Vattendragets planform • Vattendragsfårans bottensubstrat • Död ved i vattendrag • Struktur i vattendraget • Vattenfårans kanter • Vattendragets närområde • Svämplanets strukturer och funktion i vattendrag
3	9	24

Tabell A3 Kvalitetsfaktorer och parametrar/index för bedömning av ekologisk status för *kustvatten* och *vatten i övergångszon*, enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

Kustvatten och vatten i övergångszon	Kvalitetsfaktor	Parameter/index
Biologiska faktorer	Bottenfauna	<ul style="list-style-type: none"> • Bottenfaunaindex Bqlm
	Makroalger och gömfröiga växter	<ul style="list-style-type: none"> • Djuputbredning
Fysikalisk-kemiska faktorer	Växtplankton	<ul style="list-style-type: none"> • Biovolym och klorofyll a
	Näringsämnen	<ul style="list-style-type: none"> • Total-kväve • Total-fosfor • Löst oorganiskt kväve • Löst oorganiskt fosfor
	Siktdjup	
	Syrebalans	<ul style="list-style-type: none"> • Syrgasbrist
Hydromorfologiska faktorer	Särskilda förorenande ämnen	<ul style="list-style-type: none"> • De ämnen som släpps ut i betydande mängd
	Konnektivitet i sjöar	<ul style="list-style-type: none"> • Längsgående konnektivitet i kustvatten och vatten i övergångszon • Konnektivitet mellan kustvatten och vatten i övergångszon och kustnära områden
	Hydrologisk regim i sjöar	<ul style="list-style-type: none"> • Tidsvattenregim och vattenståndsvariation • Strömningsförhållanden • Vågregim • Sötvatteninflöde och vattenutbyte
	Morfologiska förhållanden	<ul style="list-style-type: none"> • Grunda vattenområdets morfologi • Bottensubstrat och sedimentdynamik • Bottenstrukturer
2	10	18

APPENDIX B – DOKUMENT FÖR STUDIE AV RÄTTSFALL I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

I rättsfallstudien användes ett Excel-dokument (se tabell B1) med olika frågor för att föra anteckningar och som hjälp med att sortera ut och sammanfattning av de studerade rättsfallen i avsnitt 4.1 *Rättsfallsstudie*.

Tabell B1 Excel-dokument som sammanställningen av anteckningar från av rättsfallsstudien gjordes i samt de frågor som tittades efter. Anteckningarna i dokumentet blev grunden till sammanställningen av domarna i avsnitt 4.1 *Rättsfallsstudie*.

Nr	DOMnr	Namn /sak	Datum	Region	Domstol	Överklagat ärende? [ja/nej]	Överklagad dom	Instans	Klagande	Motpart	Typ av projekt	Projekt-område	Verksamhet	Kap. MB tillstånd	Vad handlar domen om?	Prövning i domen	Weser-domen i domskäl?	Varför åberopades Weserdomen?	Utkomst	Domskal	Beslut	Övrigt
1																						
2																						
3																						
4																						
5																						
6																						
7																						
8																						
9																						
10																						
11																						
12																						
13																						
14																						
15																						
16																						
17																						
18																						
19																						

