

# Den äventyrliga vattenförvaltningen – om konflikter och möjligheter i mötet mellan ramvattendirektivet och den gröna omställningen\*

DAVID LANGLET\*\*

*EU:s ramdirektiv för vatten, som bland annat syftar till att skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem, har medfört stora förändringar av vattenförvaltningen och har, inte minst genom EU-domstolens tolkning, stärkt skyddet av vattenmiljön i relation till andra intressen, inklusive miljöintressen. Det har, bland annat hos den svenska lagstiftaren, funnits en oro att direktivet ska medföra alltför långtgående inskränkningar för verksamheter som påverkar vattenförekomster. I Sverige har det lett till skrivningar i förarbeten om att även verksamheter som försvårar uppnående av direktivets mål i många fall ska kunna ges tillstånd. Dessa har i praxis från mark- och miljööverdomstolen (MÖD) manifesterat sig i tolkningar som är svårförenliga med såväl direktivets syften som de krav det ställer på medlemsstaterna. Samtidig finns ett uppenbart behov av att minimera risken för att direktivet blir ett hinder för viktiga hållbarhetsåtgärder, något som inte är okomplicerat på grund av de begränsade möjligheter till undantag som ges i direktivet. I artikeln undersöks, med utgångspunkt i MÖD:s och EU-domstolens praxis, de rättsliga möjligheterna att skapa utrymme för verksamheter med stor hållbarhetsnytta, även i fall då de kan ha en negativ inverkan på den lokala vattenmiljön, utan att därigenom undergräva direktivets mål eller bryta mot EU-rättens krav.*

\* Denna text har genomgått vetenskaplig expertgranskning (peer review).

\*\* Professor i miljörett, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Arbetet med den här artikeln har finansierats genom Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag inom ramen för programmet ”Att navigera i det politiska landskapet: barriärer och synergier i strategier för klimat och biologisk mångfald” (2022-00115). Författaren vill tacka Anna Christiernsson och Aron Westholm samt kollegerna i det högre seminariet i miljörett vid Uppsala universitet för kommentarer på tidigare versioner. Ansvar för slutsatserna liksom eventuella fel och brister vilar uteslutande på författaren.

## 1. Inledning

Svensk vattenförvaltning präglas sedan mer än 20 år av EU:s ramdirektiv för vatten (ramvattendirektivet),<sup>1</sup> vars syften inbegriper att hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem samt främja en hållbar vattenanvändning. Direktivet har medfört ett förstärkt fokus på skydd och förvaltning av vattenmiljön jämfört med andra miljörättsliga områden och har i Sverige föranlett omvälvande förändringar i hur vattenförvaltningen organiseras.<sup>2</sup> En utgångspunkt för direktivet är att förvaltningen ska utgå ifrån vattnets naturliga flöde i form av avrinningsområden och att de åtgärder som vidtas för att nå miljökraven ska samordnas på den nivån.<sup>3</sup> Vattenförvaltningens organisering är emellertid inte i fokus här.<sup>4</sup> Istället är det de materiella krav som direktivet ställer upp, särskilt för ytvatten som sjöar, floder, och kustvatten,<sup>5</sup> och hur dessa har tolkats och genomförts i svensk rätt som diskuteras. Frågan har blivit särskilt aktuell efter Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) dom i det så kallade *Ragn-Sells-målet* i oktober 2023 vilken satte fokus på svårigheterna med att balansera ett långtgående skydd av vattenmiljön mot andra angelägna samhällsintressen, inte minst sådana som direkt kopplar till en hållbar omställning av industri och andra verksamheter. En viktig fråga är om ramvattendirektivet, inte minst genom EU-domstolens uttolkning, sätter så snäva ramar för att beakta andra viktiga hållbarhetsintressen än skyddet av vattenförekomster, att det leder till att ur hållbarhetssynpunkt viktiga åtgärder förhindras. Eller att sådana åtgärder genomförs genom att på nationell nivå tolka direktivets krav på sätt som uppenbart riskerar att undergräva direktivets syfte och bryta mot EU-rättsliga förpliktelser. Om så är fallet är det viktigt att undersöka alternativa sätt att förhålla sig till dessa svåra avvägningar och utmaningen att främja en vidare hållbarhet utan att undergräva skyddet för vattenmiljön eller bryta mot EU-rätten.

<sup>1</sup> Ramvattendirektivet (2000/60/EG).

<sup>2</sup> Prop. 2003/04:2 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

<sup>3</sup> Ramvattendirektivet art. 3. Med ”avrinningsområde” avses ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, eller vid en enda flodmyning eller ett enda delta. Ramvattendirektivet art. 2 p. 13.

<sup>4</sup> Se istället SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning – volym 1 och 2.

<sup>5</sup> Angående direktivets tillämpning på marina vatten och dess samspel med EU:s havsmiljödirektiv (2008/56/EG), se Langlet D., Scale, Space and Delimitation in Marine Legal Governance-Perspectives from the Baltic Sea, Marine Policy, 2018, s. 278.

## 2. Att bedöma status och sätta kvalitetskrav för ytvattenförekomster

Vad gäller ytvattenförekomster är kraven – i ramvattendirektivets artikel 4 betecknade ”miljömål” men i praktiken rättsliga krav – dels att förebygga försämring av statusen, dels att uppnå åtminstone god vattenstatus före utgången av 2015. Dock finns möjlighet att skjuta fram uppnåendet till år 2021 eller år 2027 och även att ställa lägre krav för vissa vatten.<sup>6</sup>

Den delvis komplicerade processen för att fastställa vad som utgör god status för en vattenförekomst har varit föremål för omfattande analys och diskussion.<sup>7</sup> Kortfattat kan sägas att för en ytvattenförekomst föreligger god status när såväl dess ekologiska som dess kemiska status är åtminstone god.<sup>8</sup> Den kemiska statusen anses som god om koncentrationerna av förorenande ämnen inte överskrider specifika gränsvärden vilka framgår av i första hand direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område. I annat fall betecknas statusen som ”uppnår ej god”. Den ekologiska statusen, som tar sikte på kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem förbundna med ytvatten, klassificeras istället enligt en femgradig skala (hög, god, måttlig, otillfredsställande samt dålig) i enlighet med definitioner i ramvattendirektivets bilaga V.<sup>9</sup> Klassningen innebär, något förenklat, att de faktiska förhållandena i en vattenförekomst jämförs med ett referensförhållande som utgörs av vattenförekomstens beskaffenhet om den var helt eller nästan helt opåverkad av mänsklig verksamhet,<sup>10</sup> vilket också utgör definitionen av hög status. Referensförhållandet kan fastställas specifikt för en viss ytvattenförekomst eller för typer av ytvattenförekomster.

<sup>6</sup> Ramvattendirektivet art. 4.1. Kraven för grundvattenförekomster är liknande men skiljer sig bland annat genom att de även omfattar säkerställande av en balans mellan uttag och grundvattenbildning.

<sup>7</sup> För en ingående diskussion se Lindegarth M., m.fl. (red.), 2016: Ecological Assessment of Swedish Water Bodies; development, harmonisation and integration of biological indicators. Final report of the research programme WATERS. Deliverable 1.1-4, WATERS report no 2016:10. Havsmiljöinstitutet, samt Naturvårdsverket, Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon, Naturvårdsverkets handbok 2007:4.

<sup>8</sup> Ramvattendirektivet art. 2 p. 18.

<sup>9</sup> Dessa regler genomförs i svensk rätt främst genom vattenförvaltningsförordningen (2004:660) 4 kap. samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten HVMFS 2019:25.

<sup>10</sup> De praktiska såväl som mer ontologiska problemen med att fastställa eller uppskatta vilka förhållanden som skulle råda i en vattenförekomst om den var opåverkad har diskuterats i Josefsson H., Ecological Status as a Legal Construct—Determining its Legal and Ecological Meaning, *Journal of Environmental Law*, 2015, s. 231 och Markus T., Changing the base: legal implications of scientific criteria and methodological standards on what constitutes good marine environmental status, *Transnational Environmental Law*, 2013, s. 145 (diskussionen i det senare arbetet förs dock i relation till havsmiljödirektivet, 2008/56/EG).

Jämförelsen mellan det faktiska tillståndet och referensförhållandet görs med avseende på ett antal kvalitetsfaktorer vilka delvis skiljer sig åt mellan sjöar, vattendrag, kustvatten och så kallade vatten i övergångszon. För alla slags vattenförekomster används dock samma övergripande typer av kvalitetsfaktorer: biologiska faktorer; hydromorfologiska faktorer; samt kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer. Exempel på biologiska faktorer för sjöar är sammansättning och förekomst av vattenväxter samt sammansättning, förekomst och åldersstruktur hos fiskfaunan. Hydromorfologiska faktorer omfattar, med floder som exempel, bland annat kvantitet och dynamik för vattenflöde samt strandzonens struktur. Till de kemiska och fysikalisk-kemiska faktorerna hör bland annat syreförhållanden och näringsförhållanden. Dit hör också faktorn särskilda förorenande ämnen som omfattar dels förorening från alla de prioriterade ämnen<sup>11</sup> vilka släpps ut i vattenförekomsten samt förorening från andra ämnen som släpps ut i betydande mängder i vattenförekomsten.<sup>12</sup>

De hydromorfologiska samt kemiska och fysikalisk-kemiska faktorerna utgör stöd för bedömningen av de biologiska faktorerna. Det är först om de biologiska kvalitetsfaktorerna ger resultatet hög eller god som de fysikalisk-kemiska faktorerna ska beaktas vid klassificeringen av vattenförekomstens ekologiska status. De kan då försämra den ekologiska statusen från hög till god eller måttlig alternativt från god till måttlig. Om de biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna tillsammans ger resultatet hög status ska de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna beaktas och kan då endast försämra den ekologiska statusen från hög till god.<sup>13</sup> Logiken är att om det akvatiska livet, vilket beskrivs genom de biologiska faktorerna, mår förhållandevis bra är det inte lika avgörande hur statusen är för de andra faktorerna. Vid sammanvägning av kvalitetsfaktorer är den kvalitetsfaktor utslagsgivande som klassificerats till sämst status. Detta brukar kallas ”sämst styr” eller ”one out, all out”, och innebär att den sämsta faktorn blir bestämmande för klassificeringen.<sup>14</sup> Till faktorerna finns också ett antal mer detaljerade så kallade parametrar kopplade, till exempel specifika arter eller ämnen, eller index, som används för att bestämma faktorernas status.<sup>15</sup>

För vattenförekomster som definieras som konstgjorda eller kraftigt modifierade gäller att de istället för att nå god status ska skyddas och förbättras i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Dessa listas i direktivets bil. X.

<sup>12</sup> Ramvattendirektivet, bilaga V, avsnitt 1.1.

<sup>13</sup> HVMFS 2019:25, 2 kap. 5 §.

<sup>14</sup> A.a.

<sup>15</sup> Se vidare HVMFS 2019:25, 2 kap. 4 § om hur de används i statusklassificeringen.

<sup>16</sup> Med konstgjord vattenförekomst menas en ytvattenförekomst som skapats genom mänsklig verksamhet, till exempel en grävd kanal eller ett vattenmagasin. En kraftigt modifierad vattenförekomst är en ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär, enligt vad som anges av medlemsstaten i enlighet med föreskrifter i direktivets bilaga II. Ramvattendirektivet, art. 2 p. 8 och 9. För en närmare analys av begreppet god ekologisk potential se Josefsson, H., Good Ecological Poten-

Sverige har klassificerat jämförelsevis få vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade,<sup>17</sup> och den fortsatta diskussionen kommer inte att närmare behandla de specifika förutsättningarna för sådana vattenförekomster.<sup>18</sup> Det ska dock noteras att klassificering av vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade kan vara av stor betydelse inte minst för vattenkraften och att det nu är ett krav att klassificera vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade om förutsättningarna för det är uppfyllda.<sup>19</sup>

## 2.1 Mindre stänga krav och längre frister

I vissa fall kan mindre stänga krav också ställas enligt direktivets artikel 4.5. I svensk rätt uttrycks det numera som att mindre stränga kvalitetskrav *ska* beslutas för en vattenförekomst om ett antal villkor är uppfyllda.<sup>20</sup> Till dessa hör att det på grund av mänsklig verksamhet eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå de strängare kraven. Vidare ska de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som den aktuella verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kunna tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön och alla möjliga åtgärder ska vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå bästa möjliga ekologiska och kemiska status. Vattnets kvalitet får inte heller riskera att försämras ytterligare. I Sverige tillämpas mindre stränga krav främst avseende vissa kemiska ämnen som är vitt spridda i miljön och vars halter är mycket svåra att få ner.<sup>21</sup>

Enligt direktivets artikel 4.4 finns också en möjlighet att förlänga tidsfristen för att nå god status om det skulle bli oproportionerligt kostsamt att slutföra förbättringar inom tidsramarna, om erforderliga förbättringar av tekniska skäl bara kan åstadkommas stegvis på ett sätt som spränger tidsramarna, eller om naturliga förhållanden omöjliggör tillräckligt snabb förbättring av vattenförekomstens status. Förutom när det handlar om naturliga förhållanden kan tidsgränsen som längst förlängas till 2027, varför detta tidsmässiga undantag snart förlorar mycket av sin relevans.

tial – A Credible Objective for Water Management?, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2016, s. 167.

<sup>17</sup> För en jämförelse se SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning – volym 1 och 2, s. 124.

<sup>18</sup> Se istället Christiernsson A. och Olsen Lundh C., *God ekologisk status i ytvattenförekomster*, Poseidon Förlag, 2024, s. 75 ff.

<sup>19</sup> Vattenförvaltningsförordningen 4 kap. 3 §. Angående tillämpningen av ramvattendirektivets krav på vattenkraftsverksamheter och den pågående omprövningen av vattenkraftens miljötillstånd, se Christiernsson och Olsen Lundh, s. 83 ff.

<sup>20</sup> Vattenförvaltningsförordningen 4 kap. 9 §.

<sup>21</sup> SOU 2022:56 En tryggad försörjning av metaller och mineral, s. 435.

Av vattenförvaltningsförordningen (2004:660) framgår att såvida inget undantag föreligger ska kvalitetskraven för ytvatten fastställas så att god ytvattenstatus uppnås och att tillståndet inte försämras.<sup>22</sup> Om den ekologiska statusen i en vattenförekomst har klassificerats till god, måttlig, otillfredsställande eller dålig ska kvalitetskravet därmed fastställas till god ekologisk status medan det ska fastställas till hög ekologisk status om klassificeringen däremot visar att vattenförekomsten har hög ekologisk status.<sup>23</sup> För kemisk ytvattenstatus finns som nämnts bara två klasser och kvalitetskravet fastställs därför till god kemisk ytvattenstatus.<sup>24</sup>

### 3. Rättsliga krav och undantag av betydelse för nya verksamheter

Det centrala instrumentet i ramvattendirektivet för att uppnå kvalitetskraven är fastställande och genomförande av nödvändiga åtgärder inom ramen för integrerade åtgärdsprogram.<sup>25</sup> Även om direktivet innefattar krav på åtgärdsprogrammets utformning och genomförande – bland annat att utsläpp från såväl punktkällor som diffusa källor som kan ge upphov till föroreningar ska vara föremål för förhandsreglering, förhandsprövning eller registrering och att relevanta tillstånd och godkännanden vid behov ska granskas och ses över<sup>26</sup> – lämnar det till synes en betydande frihet för medlemsstaterna vad gäller de specifika åtgärdernas utformning och genomförande.

#### 3.1 Weserdomen – krav på enskilda projekt

Denna frihetsgrad inskränktes emellertid genom EU-domstolens tolkning av direktivets artikel 4 i den så kallade *Weserdomen* från 2015.<sup>27</sup> Där slog domstolen fast att kraven på att förhindra försämring av en ytvattenförekomsts status ("icke-försämringskravet") och att uppnå minst god status inte bara gäller vid utarbetandet av åtgärdsprogram utan även i relation till enskilda projekt som påverkar vattenmiljön.<sup>28</sup> Såvida inte förutsättningar för något i direktivet angivet undantag föreligger måste varje försämring av statusen hos en vattenföre-

<sup>22</sup> Vattenförvaltningsförordningen 4 kap. 2 och 4 §§.

<sup>23</sup> HVMFS 2019:25 4 kap. 3 §.

<sup>24</sup> HVMFS 2019:25 4 kap. 4 §.

<sup>25</sup> Ramvattendirektivets 26 övervägande; mål C-559/19 *Détérioration de l'espace naturel de Doñana*, p. 126.

<sup>26</sup> Ramvattendirektivet art. 11, p. 3.

<sup>27</sup> Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*.

<sup>28</sup> A.a., p. 33.

komst förhindras, ”oberoende av den långsiktiga planeringen i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram”. Detta utgör en bindande skyldighet ”i varje skede av genomförandet” av direktivet.<sup>29</sup> En medlemsstat är därför skyldig att inte lämna tillstånd till ett projekt som är ”ägnat att försämra den aktuella vattenförekomstens status eller äventyra uppnåendet av en god status”,<sup>30</sup> såvida inte projektet omfattas av ett undantag enligt direktivets artikel 4.7.

I *Weserdomen* tolkade EU-domstolen även begreppet ”försämring av statusen” i en ytvattenförekomst och fastslog att det ska anses ske en försämring så snart statusen hos minst en kvalitetsfaktor blir försämrade med en klass (t.ex. från god till måttlig), även om försämringen inte leder till en försämring av statusklassningen av ytvattenförekomsten som helhet (därför att vattenförekomsten redan var i en lägre statusklass till följd av en annan kvalitetsfaktor). Men när en kvalitetsfaktor redan är i den lägsta klassen ska varje försämring av den kvalitetsfaktorn anses innebära en ”försämring av statusen”. Det skulle annars inte finnas något hinder mot ytterligare försämring av en kvalitetsfaktor som är i den lägsta klassen.<sup>31</sup>

### 3.2 Undantag från försämringsförbudet

Av ramvattendirektivets artikel 4.7 framgår två situationer då verksamheter som leder till en försämring av statusen ändå kan vara tillåtna.<sup>32</sup> Det ena undantaget gäller när god ekologisk status för ytvatten eller god grundvattenstatus inte uppnås eller försämring av statusen inte förebyggs och det är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos en grundvattenförekomst. Med fysiska karakteristika avses sådant som djup, höjdläge och sträckning, däremot inte till exempel siktdjup eller halten av näringsämnen och andra förorenande ämnen. Det andra undantaget är bara tillämpligt om statusen hos en ytvattenförekomst försämras från hög till god (vilket ju i sig är en acceptabel status men som i normalfallet ändå inte är tillåtet till följd av icke-försämringskravet) och försämringen är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter. Också här gäller att ytterligare villkor måste vara uppfyllda. Bland annat måste skälen för modifieringarna eller förändringarna vara ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för

<sup>29</sup> A.a., p. 50.

<sup>30</sup> A.a.

<sup>31</sup> I oktober 2025 enades medlemsstaterna (i COREPER) om en revidering av ramvattendirektivet som bl.a. innebär att den av EU-domstolen utvecklade definitionen av ”försämring av statusen” kodifieras som en ny punkt i art. 2. Outcome of Proceedings, 8 October 2025, 2022/0344 (COD).

<sup>32</sup> Angående tillfälliga försämringar som är ett resultat av omständigheter som orsakas av naturliga skäl, force majeure eller är en följd av olyckor, vilka inte behandlas närmare här, se ramvattendirektivets art. 4.6 och vattenförvaltningsförordningens 4 kap. 15 §.

miljön och samhället med att uppnå målen enligt artikel 4.1 inte uppväga fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling. Det krävs också att de nyttiga mål som modifieringarna eller förändringarna ska medföra, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte kan uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön. Dessutom måste alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.<sup>33</sup>

De många villkoren, men främst att de bara är tillämpliga vid försämring från hög till god status, respektive vid förändringar av en vattenförekomst fysiska karakteristika gör att dessa undantag saknar relevans i många fall av påverkan. Bara omkring vart sjätte vattendrag i Sverige uppnår hög status och de allra flesta av dessa finns i nordvästra Sveriges fjälltrakter,<sup>34</sup> varför det undantaget sällan blir aktuellt.

#### 4. Svensk rätt efter *Weserdomen*

I svensk rättspraxis åren efter *Weserdomen* framkom uppfattningen att de då gällande reglerna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. MB tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna i balkens 2 kap. var tillräckliga för att efterleva direktivets krav också så som de tolkats i *Weserdomen*.<sup>35</sup> Redan innan *Weserdomen* avkunnades hade emellertid EU-kommissionen initierat ett överträdelseärende mot Sverige för bristande genomförande av ramvattendirektivet.<sup>36</sup> I början av 2018 resulterade det i ett motiverat yttrande avseende brister i genomförandet av bland annat artikel 4.1 (om kravet på icke-försämring och minst god status) och artikel 4.7 (om vissa undantag).<sup>37</sup> Kritiken gick bland annat ut på att skyldigheterna enligt artikel 4.1 inte givits bindande verkan i svensk rätt i förhållande till prövning och omprövning av verksamheter som påverkar en vattenförekomst status.<sup>38</sup> Regeringen vidgick att det i svensk rätt inte fanns något förbud mot att tillåta en verksamhet även om den skulle innebära en försämring av vattenkvaliteten i strid med ramdirektivets krav. Kommissionen ansåg att den svenska

<sup>33</sup> I svensk rätt återfinns kriterierna i vattenförvaltningsförordningens 4 kap. 11 och 12 §§. MÖD har tolkat begreppet ”alla genomförbara åtgärder” bland annat i mål M 2327-22, *Malmö hamn*.

<sup>34</sup> SOU 2022:56, s. 438.

<sup>35</sup> Se bland annat MÖD M 8984-15 (*Värö bruk*) från 2016 där MÖD fann att 2 kap. miljöbalken ger utrymme för tolkningar som är förenliga med kraven i ramdirektivet för vatten och dess förtydligande genom *Weserdomen*.

<sup>36</sup> Överträdelseärende nr 2007/2239.

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft, s. 69.

<sup>38</sup> A.a.

regleringen också brast genom att inte i alla situationer säkerställa att god status eller potential kan uppnås eller åtminstone inte äventyras.<sup>39</sup>

För att hantera kritiken och undvika en fördragsbrottstalan inför EU-domstolen föreslog regeringen ändringar i miljöbalken som bland annat innebar en särreglering av miljökvalitetsnormer för vatten jämfört med andra miljökvalitetsnormer.<sup>40</sup> Förslaget resulterade i den sedan 2019 gällande 5 kap. 4 § MB samt en ändring i 2 kap. 7 § MB.<sup>41</sup>

Den nya 5 kap. 4 § MB lyder som följer:

4 § En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

Under remissförfarandet framkom en oro för hur ordet ”äventyrar” skulle komma att tolkas och att det skulle leda till ”att varje liten ökad risk för att försvåra arbetet med att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön” ska medföra nekat tillstånd och därmed hota många samhällsnyttiga verksamheter.<sup>42</sup> Regeringen var emellertid tydlig med att det inte var syftet och att den nya paragrafen inte var avsedd att medföra att tillstånd skulle vägras i någon större utsträckning än tidigare. Däremot skulle det bli ”nödvändigt att vara mer noggrann i fråga om att bestämma de tillståndsvillkor som gör att ett äventyrande eller en otillåten försämring undviks.”<sup>43</sup>

Skälet till att använda ordet *äventyrar* i 5 kap. 4 § MB anges i propositionen vara att det används i EU-rätten. Därefter ägnas ansenligt utrymme åt att utveckla innebörden av äventyrande. Bland annat klargörs det att ordet används ”för att markera att det ska vara fråga om ett risktagande av en sådan dignitet att Sveriges möjlighet att uppfylla direktivets krav hotas så allvarligt att risken måste betraktas som oacceptabel.” Vidare sägs att ”[h]anterliga risker – dvs. risker som bedöms kunna hanteras på ett sätt som gör att det inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder fortfarande är möjligt och sannolikt att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås – bör alltså kunna accepteras och inte betraktas som ett äventyrande.” Om det finns ”tydliga åtgärder” planerade vilka bedöms ”med stor säkerhet genomföras” bör de också kunna beaktas vid

<sup>39</sup> A.a., s. 142.

<sup>40</sup> Se prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft, som även behandlar så kallat moderna miljövillkor för vattenkraften.

<sup>41</sup> Lag om ändring i miljöbalken (SFS 2018:1407).

<sup>42</sup> Prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft, s. 144.

<sup>43</sup> A.a., s. 145.

bedömningen.<sup>44</sup> Äventyra kopplas också till begrepp som hasard, vågspel och chantage, med vilket förstås att man medvetet tar en så stor risk att den inte kan betraktas som acceptabel när det gäller möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet eller tillåter att möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet lämnas åt slumpen. Samtidigt sägs att det bör betraktas som oacceptabelt att tillåta en verksamhet eller åtgärd som medför en risk i strid med EU-rätten.<sup>45</sup> Den vidare utvecklingen av rättsläget inom EU-rätten behandlas i nästa avsnitt.

I propositionen klargörs också att kravet i 5 kap. 4 § MB inte bara gäller när en verksamhetsutövare har ansökt om ett nytt eller reviderat tillstånd utan att det även i fråga om verksamheter och åtgärder som bara anmäls eller som annars upptäcks inom ramen för tillsyn krävs att den ansvariga myndigheten eller kommunen ser till att verksamheten eller åtgärden inte tillåts i strid med bestämmelsen.<sup>46</sup>

Vad gäller ändringen i 2 kap. 7 § st. 2 MB innebar den ett tydliggörande av att de krav ska ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§ (den senare § avser miljökvalitetsnormer för annat än vatten) även om kraven skulle bedömas som orimliga enligt den avvägning, däribland mellan kostnaden och nyttan av åtgärder, som ska ske enligt 2 kap. 7 § st. 1 MB.

## 5. Efterföljande EU-rättslig praxis

Efter Weserdomen har EU-domstolen avkunnat några domar som ytterligare förtydligar hur ramvattendirektivets artikel 4 ska förstås och hur medlemsstaternas åtgärder ska bedömas i relation till kraven på icke-försämring och god status samt de undantag som kan vara tillämpliga.

Knappt ett år efter Weserdomen tolkade EU-domstolen begreppet *allmänintresse av större vikt*, dvs. ett av kriterierna för att få tillämpa undantagsreglerna i direktivets artikel 4.7, i mål C-346/14 *Schwarze Sulm*. Domstolen fann där att medlemsstaterna har getts ett visst utrymme för eget skön avseende om ett särskilt projekt omfattas av ett sådant intresse.<sup>47</sup> Åtgärden i fråga i målet var byggnation av ett vattenkraftverk och domstolen pekade på att främjande av el producerad från förnybara energikällor är en viktig prioritering för unionen, bland annat eftersom det bidrar till miljöskydd och hållbar utveckling.<sup>48</sup> Domstolen betonade också att myndigheterna inte bara allmänt hänvisat till att vattenkraft är ett allmänintresse av större vikt utan vägt projektets förväntade

<sup>44</sup> A.a.

<sup>45</sup> A.a.

<sup>46</sup> Prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft, s. 191.

<sup>47</sup> Mål C-346/14 *Schwarze Sulm*, p. 70. I svensk praxis har begreppet ”allmänintresse av större vikt” tolkats bl.a. i MÖD M 2327-22, *Malmö hamn*, där man hänvisar till *Schwarze Sulm*-målet.

<sup>48</sup> A.a., p. 73.

fördelar mot den försämring av statusen för ytvattenförekomsten som det medför och därvid utgått från en detaljerad vetenskaplig analys.<sup>49</sup> Viktigt att notera är att det handlade om en försämring från hög till god status för vattenförekomsten i enlighet med kriteriet i direktivets artikel 4.7 stycke 1 andra strecksatsen.

I målet C-529/15 *Gert Folk* fastslog domstolen 2017 att undantagen i artikel 4.7 inte bara gäller vid tillståndsprövning av projekt utan är tillämplig på alla situationer där statusen hos en vattenförekomst försämras och definierar när en medlemsstat kan acceptera en försämring utan att vidta åtgärder.<sup>50</sup>

Gränserna för försämring av statusen hos en grundvattenförekomst var år 2020 föremål för bedömning i mål C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*. Domstolen betonade emellertid att innebörden av begreppet *försämring av statusen* bestäms av samma principer, oavsett vilken typ av vatten det rör sig om, dvs. grund- eller ytvattenförekomster.<sup>51</sup> Principiellt betydelsefullt var att försämring av statusen enligt domstolen ska tolkas i förhållande till såväl en kvalitetsfaktor som till ett ämne.<sup>52</sup> Den tröskel över vilken det ska konstateras föreligga ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga en försämring av statusen ska även vara så låg som möjligt.<sup>53</sup> Åtminstone vad gäller förorenande ämnen enligt direktiv 2006/118 gäller att varje efterföljande ökning av koncentrationen av ett ämne som redan överskrider en fastställd miljökvalitetsnorm eller ett tröskelvärde utgör en försämring i ramvattendirektivets mening.<sup>54</sup>

I mål C-525/20 *Association France Nature Environnement*, avgjort år 2022, hade domstolen att bedöma om en försämring av en vattenförekomst är förenlig med direktivet endast på den grunden att den är tillfällig.<sup>55</sup> Bakgrunden var en regel i fransk rätt enligt vilken tillfällig, kortvarig påverkan utan långsiktiga konsekvenser inte skulle beaktas vid bedömningen av om ett program eller beslut är förenligt med kravet på att förebygga en försämring av vattenkvaliteten. Domstolen konstaterade, med hänvisning till sin egen tidigare praxis, att försämring av en vattenförekomsts status bara är tillåten om ”stränga villkor” är uppfyllda,<sup>56</sup> samt att detta gäller även om försämringen är övergående. Därför är det endast om det är ”uppenbart” att påverkan till sin natur bara kan ha liten inverkan på statusen och inte kan orsaka någon försämring i den mening som domstolen givit begreppet, som ett program eller projekt får godkännas utan att villkoren för undantag i direktivets artikel 4.7 är uppfyllda.<sup>57</sup>

<sup>49</sup> A.a., p. 74 och 80.

<sup>50</sup> Mål C-529/15 *Gert Folk*, p. 31–32.

<sup>51</sup> Mål C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, p. 94.

<sup>52</sup> A.a., p. 100.

<sup>53</sup> A.a., p. 108.

<sup>54</sup> A.a., p. 110.

<sup>55</sup> Mål C-525/20 *Association France Nature Environnement*.

<sup>56</sup> Detta hade domstolen redan uttalat i mål C-559/19 *Détérioration de l'espace naturel de Doñana*, p. 48.

<sup>57</sup> Mål C-525/20 *Association France Nature Environnement*, p. 45. Notera dock att medlemsstaterna i oktober 2025 enades (i COREPER) om en revidering av ramvattendirektivet som bl.a.

## 6. Svensk praxis avseende miljöbalken 5 kap. 4 §

Även om MÖD måste anses ha tillämpat reglerna i 5 kap. 4 § MB i ett antal mål de senaste åren är det bara i ett fåtal fall som domstolen gjort mer principiella uttalanden med bäring på hur icke-försämringskravet och kravet på att inte äventyra uppnående av god status ska tolkas.<sup>58</sup>

### 6.1 Ängens avloppsreningsverk

I mål MÖD M 8146-20 från februari 2022, avseende utsläpp av avloppsvatten från Ängens avloppsreningsverk behandlades frågan om utsläpp av ammoniumkväve kunde antas äventyra uppnåendet av god status för vattenförekomsten Lidan–Lovene. Domstolen konstaterade först att äventyrandebedömningen inte görs på kvalitetsfaktornivå utan i förhållande till den status som ska uppnås. Därför, menar domstolen, utgör en tillkommande förorening i ett vatten som har god ekologisk status inget äventyrande om statusen kommer att fortsätta att vara god. En förändring inom en klassgräns ska inte i sig anses äventyra möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön. Med hänvisning till uttalandena i propositionen fann domstolen att *äventyra* markerar att ”det handlar om att se till att verksamheten eller åtgärden inte innebär ett allvarligt hot mot möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön” samt att inte vilket försvårande som helst omfattas av begreppet förutsatt att det handlar om hanterliga risker och att det inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder ”fortfarande är möjligt och sannolikt” att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås.<sup>59</sup> Då MÖD fann det vara möjligt och sannolikt att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås även med den ansökta verksamhetens utsläpp förelåg inget hinder mot tillstånd.

### 6.2 Ragn-Sells-målet

I oktober 2023 avkunnade MÖD dom i mål (M 692-22, 2023-10-25), det så kallade *Ragn-Sells-målet*, vilket aktualiserar ett antal principiella frågor avseende ramvattendirektivets tillämpning. Bakgrunden var att ett företag inom Ragn-Sells-koncernen ansökt om tillstånd enligt MB att starta och driva en anläggning för återvinning av i huvudsak fosfor ur askor från förbränt avloppsslam och

innebär införande av ett undantag från försämringsförbudet för tillfälliga försämringar vilka upphör inom ett år eller max tre år för biologiska kvalitetsfaktorer. Outcome of Proceedings, 8 October 2025, 2022/0344 (COD).

<sup>58</sup> Flera mål som avgjorts efter paragrafens införande har bedömts med tillämpning av de tidigare bestämmelserna eftersom dessa varit tillämpliga när målen initierades.

<sup>59</sup> MÖD M 8146-20 (2022-02-18), s. 44.

andra fosforrika askor. Mark- och miljödomstolen (MMD) i Växjö avslag år 2021 ansökan med hänvisning till 5 kap. 4 § MB då verksamhetens utsläpp av arsenik, koppar, zink och kvicksilver till vattenförekomsten Helsingborgsområdet inte bedömdes förenlig med gällande miljökvalitetsnormer. MMD noterade att Naturvårdsverket betalat mångmiljonstöd för att underlätta etablering av den ansökta tekniken i Sverige och att verksamheten skulle kunna förbättra hushållningen med ändliga resurser och medföra minskade utsläpp av växthusgaser. Samtidigt betonade man att domstolen har att göra en prövning i sak utifrån tillämpliga bestämmelser i MB.

En viktig fråga i målet var om kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen (SFÄ) skulle anses vara i den lägsta klassen. SFÄ var klassificerad till måttlig status utifrån en sammanvägd bedömning avseende arsenik, koppar och zink. Även om det alltså handlar om kemiska ämnen ingår SFÄ som en av de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna vid bedömningen av den ekologiska statusen. Trots att ekologisk status klassificeras enligt en skala omfattande fem klasser finns enligt gällande forskrift för just SFÄ bara två klasser varav måttlig är den lägsta.<sup>60</sup> MMD fann därför att faktorn var i lägsta klassen i den mening som avses i *Weserdomen* och att varje försämring därmed var otillåten.

En annan central fråga handlade om vilken betydelse olika mätpunkter i vattenförekomsten ska ges. Mätpunkterna var huvudsakligen koncentrerade till en del av vattenförekomsten och särskilt en punkt (Bulkhamnen) uppvisade höga halter av framförallt koppar men även arsenik och zink medan övriga punkter huvudsakligen visade acceptabla halter. Enligt MMD kan det visserligen vara olyckligt om en provpunkt med höga halter innebär att statusen i en hel förekomst påverkas men det är samtidigt inte möjligt att bortse från vissa områden inom en vattenförekomst.<sup>61</sup> MMD förde ett liknande resonemang angående kvicksilver, som dock omfattas av regelverket för prioriterade ämnen,<sup>62</sup> inte SFÄ, och ingår i den kemiska statusen.

Mot denna bakgrund fann MMD att vattenförekomsten befann sig i den lägsta klassen och att inget utrymme fanns för någon ytterligare tillförsel av de aktuella ämnena. De planerade utsläppen bedömdes innebära en otillåten försämring av vattenmiljön och utgöra ett oacceptabelt risktagande som skulle äventyra uppnåendet av kvalitetskraven. Eftersom MMD inte bedömde det som möjligt att förse ett eventuellt tillstånd med tillräckligt långtgående och ekonomiskt godtagbara villkor som skulle innebära ett nollutsläpp var verksamheten oförenlig med förbudsregeln i 5 kap. 4 § MB och ansökan avslogs.

Målet överklagades till MÖD som, liksom MMD, fann att det för den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn SFÄ bara finns klasserna god och måttlig samt

<sup>60</sup> HVMFS 2019:25 1 kap. 3 §.

<sup>61</sup> MMD:s dom, s. 130.

<sup>62</sup> Se direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2008/105/EG) samt direktiv om prioriterade ämnen på vattenpolitikens område (2013/39/EU).

att SFÄ enligt gällande föreskrifter ska klassas till måttlig status om det värde som finns angivet i gällande föreskrifter överskrids för något ämne vid någon för ytvattenförekomsten representativ övervakningsstation.<sup>63</sup> SFÄ är alltså i den lägsta klassen när den är klassificerad till måttlig.<sup>64</sup> Med hänvisning till EU-domstolens avgörande i målet C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*<sup>65</sup> fann MÖD att *försämring* ska tolkas i förhållande till varje kvalitetsfaktor eller ämne samt att varje förutsägbar höjning av koncentrationen av ett förorenande ämne utgör en försämring när tröskelvärdet för ämnet redan har överskridits.<sup>66</sup>

I likhet med MMD fann alltså MÖD att flera SFÄ-ämnen och det prioriterade ämnet kvicksilver var klassificerade till den lägsta klassen.<sup>67</sup> Därefter gjorde emellertid MÖD en avsevärt annorlunda bedömning än MMD. Man konstaterade att vad som utgör en *förutsägbar höjning* av koncentrationen inte har specificerats närmare i praxis och hänvisade till att det enligt Havs- och vattenmyndigheten innebär att höjningen bör kunna mätas eller predikteras i någon för vattenförekomsten representativ övervakningsstation.<sup>68</sup> Länsstyrelsen hade i fallet bedömt att de aktuella utsläppen visserligen innebär ett tillskott som äventyrar möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormerna men att de inte skulle medföra någon mätbar försämring i någon övervakningsstation. MÖD poängterade att övervakningsstationerna ligger samlade inom en mindre del av vattenförekomsten vilket i alla fall för vissa ämnen har gjort att tillförlitligheten i klassningen har bedömts som låg avseende vattenförekomsten som helhet. Domstolen noterade också att bedömningsgrunden främst överskridits i andra övervakningsstationer än de som ligger närmast bolagets planerade utsläppspunkt och som i första hand kan förväntas påverkas av de tillkommande utsläppen av arsenik, zink och koppar.<sup>69</sup> Vad gäller statusklassningen avseende kvicksilver konstaterade MÖD att den baseras på en nationell klassificering och expertbedömning enligt vilken gränsvärdet i fisk överskrids i alla ytvattenförekomster till följd av luftburen spridning och atmosfärisk deposition. Vidare pekade MÖD på att det inte fanns specifikt underlag om halter och förhållandet mellan olika påverkanskällor för den aktuella vattenförekomsten.<sup>70</sup>

Mot denna bakgrund bedömde MÖD att det inte skulle bli fråga om en förutsägbar höjning av koncentrationen av aktuella SFÄ vid någon representativ

<sup>63</sup> MÖD hänvisar till HVMFS 2019:25 2 kap. 4 §.

<sup>64</sup> MÖD:s dom, s. 17.

<sup>65</sup> MÖD betecknar målet som ”*Bielefelddomen*” vilket är olyckligt eftersom orten Bielefeld inte alls omnämns i domen (utan bara i den tyska domstolens begäran om förhandsavgörande).

<sup>66</sup> MÖD:s dom, s. 17 med hänvisning till C-535/18, p. 94, 100 och 119. Som nämnts ovan handlade det senare målet visserligen om grundvatten men EU-domstolen uttalade att det är samma principer som bestämmer innebörden av begreppet försämring av statusen för grundvatten och ytvatten.

<sup>67</sup> A.a., s. 21.

<sup>68</sup> Se HVMFS 2019:25 2 kap. 4 §.

<sup>69</sup> MÖD:s dom, s. 22.

<sup>70</sup> A.a.

övervakningsstation eller av kvicksilver i biota på ett sätt som strider mot försämringsförbudet.<sup>71</sup> Inte heller ansåg MÖD att utsläppen kan anses innebära ett sådant risktagande som äventyrar uppnåendet av aktuella miljökvalitetsnormer. Inget hinder förelåg därmed enligt 5 kap. 4 § MB mot att ge tillstånd till verksamheten.<sup>72</sup>

Innan man kom till denna slutsats hade MÖD även citerat utförligt från specialmotiveringen till 5 kap. 4 § MB avseende lagstiftarens syn på begreppet *äventyra*. Bland annat att äventyra inte avser vilket försvårande som helst utan ett risktagande av en sådan dignitet att Sveriges möjlighet att uppfylla direktivets krav hotas så allvarligt att risken måste betraktas som oacceptabel. Man citerar vidare att ”[h]anterliga risker, dvs. risker som bedöms kunna hanteras på ett sätt som gör att det inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder fortfarande är möjligt och sannolikt att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås, bör alltså kunna accepteras och inte betraktas som ett äventyrande.” Liksom att ”det avgörande måste vara att det även om verksamheten eller åtgärden tillåts, med de villkor om försiktighetsmått som kan behövas och med hänsyn till utrymmet för att genom andra åtgärder kompensera för det försvårande som tillåtandet medför, fortfarande bedöms vara möjligt att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön.”<sup>73</sup>

## 7. Diskussion och slutsatser

*Weserdomen* innebar en stor förändring av tillämpningen av ramvattendirektivet, inte minst eftersom utgångspunkten tidigare varit att enskilda verksamheters påverkan på kvalitetsnormerna enligt direktivet primärt hanteras inom ramen för åtgärdsprogram, inte i tillståndsprövningar. Åtgärdsprogram har fördelen att de möjliggör förhållandevis fria avvägningar mellan olika samhällsintressen och en övervägd fördelning av kostnader mellan olika branscher och aktörer. Samtidigt har de kritiserats bland annat för att inte fungera ändamålsenligt, vara underfinansierade och lida brist på konkreta åtgärder.<sup>74</sup> Till det som kan ses som

<sup>71</sup> MÖD nämner även att det finns förutsättningar att efter en provotid genom villkor m.m. närmare reglera utsläppen. MÖD:s dom, s. 23. Detta bör dock i sig inte påverka bedömningen av om verksamheten kan ges tillstånd då det inte finns någon garanti för att det efter provotiden kan ställas krav som är tekniskt och ekonomiskt tillgängliga och tillräckliga för att hålla utsläppen inom de gränser direktivet uppställer.

<sup>72</sup> Eftersom det inte framgår att MMD gjort en fullständig prövning av övriga förutsättningar för tillstånd återförvisades målet till MMD.

<sup>73</sup> MÖD:s dom, s. 19–20 med hänvisning till prop. 2017/18:243, s. 193 f.

<sup>74</sup> Michanek, G., EU:s adaptiva vattenplanering och svenska miljörättsliga traditioner, i Bugge H. C. m.fl. (red.), *Lov, liv och laere – Festskrift til Inge Lorange Backer*, Universitetsforlaget, 2016, s. 361.

svagheter hör också att åtgärdsprogrammen endast riktar sig mot statliga och kommunala aktörer och saknar direkt verkan mot enskilda samt att vattenmyndigheterna, som är ansvariga för att upprätta förslag till och i normalfallet också fastställa åtgärdsprogram efter samråd,<sup>75</sup> saknar rättsliga medel att ta till om åtgärderna inte genomförs på ett bra sätt.

Att tillämpa direktivets kvalitetskrav i enskilda ärenden ger det rättsliga skyddet av vattenmiljön ett mer konkret genomslag. Samtidigt minskar det möjligheten till avvägningar mellan olika intressen – inklusive olika miljöintressen. Detta ökade förrättsligande av vattenförvaltningen har gjort det viktigare hur enskilda ord och begrepp i direktivet och EU-domstolens praxis förstås och tillämpas. Det har också inneburit att till synes väldigt tekniska frågor, som när kvalitetsfaktorn SFÄ ska anses vara i den lägsta klassen, eller vilken betydelse som ska tillmätas en av flera mätpunkter inom ett begränsat vattenområde, hamnat i fokus och fått potentiellt avgörande betydelse. Även om det i viss mån ligger i juridikens natur att ord och begrepp är viktiga tjänar det knappast intresset av en ekologiskt och socialt hållbar samhällsutveckling och samhällsomställning om detta tar fokus från de principiella dimensionerna eller gör det svårare att hitta lösningar som ur ett större perspektiv främjar hållbarhet.

Det är också viktigt att notera att en avsevärd del av den belastning som vattenmiljön utsätts för härrör från verksamheter inom jordbruket, skogsbruket och från olika transporter, som inte alls eller bara indirekt blir föremål för tillståndsprövning där 5 kap. 4 § MB tillämpas. Även om direktivets krav gäller även i andra situationer än när verksamhetsutövare ansöker om tillstånd, något som också bekräftas av förarbetena till 5 kap. 4 § MB, är det i praktiken främst i samband med tillstånd till ny eller ändrad verksamhet, eller när ett tidsbegränsat tillstånd ska förnyas, som kraven får effekt. Ansvariga myndigheter har klart begränsade resurser att på eget initiativ initiera en prövning eller omprövning av befintlig verksamhet. Detta innebär en uppenbar risk att ansvaret för att bidra till en förbättring av vattenmiljön i första hands läggs på vissa typer av verksamheter och branscher, liksom på nya eller uppgraderade anläggningar snarare än på gamla, även om de senare har större miljöpåverkan.<sup>76</sup> Det innebär också att ansvaret för att uppnå kvalitetskraven riskerar att fördelas på ett sätt som inte är kostnadseffektivt och som inte heller uppfattas som rimligt eller rättvist.

Att ramvattendirektivets tillämpning kan innebära att skyddet av vattenmiljön trumfar andra miljöintressen, som resurshushållning eller minskad klimatpåverkan, illustreras väl av MMD:s avgörande i *Ragn-Sells-målet*. Samtidigt som domstolen erkänner den planerade anläggningens betydelse för ett resurseffektivt omhändertagande av fosfor och för samhällets klimatomställning i

<sup>75</sup> Se vattenförvaltningsförordningens 6 kap.

<sup>76</sup> Ett viktigt undantag är vattenverksamheter för vattenkraftsel där verksamhetsutövarna har ålagts att ansöka om omprövning när det behövs för att verksamheten ska omfattas av så kallat moderna miljövillkor. Se närmare 11 kap. 27–28 §§ MB och prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft.

stort ser den inget utrymme för att tillmäta detta betydelse vid tillämpningen av regelverket. Om MÖD rent faktiskt beaktat denna betydelse är svårt att veta, men det har i alla fall inte kommit till uttryck i domskälen. Istället har MÖD tillåtit verksamheten – och i det enskilda fallet därmed rimligen mer bidragit till än skadat hållbarhetsintresset – genom en tolkning som kan ifrågasättas både rent rättsligt och ur ett vidare hållbarhetsperspektiv.

## 7.1 Problemen med den svenska rättsutvecklingen

Utifrån behovet av ekologiskt hållbar utveckling kan MÖD:s dom ses som en potentiellt skadlig försvagning av det rättsliga skyddet av vattenmiljön. Domstolens resonemang ansluter visserligen till uttalanden i förarbetena men de måste ändå anses tänja på gränserna för vad som är möjligt att förena med målet, uttryckt i 1 kap. 1 § MB, om att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Genom att inte på något sätt koppla sitt resonemang till de starka hållbarhetsintressen som den sökta verksamheten i *Ragn-Sells-målet* representerar har domstolen öppnat för att även verksamheter som helt saknar sådana värden ska åtnjuta det ”ganska stor[a] utrymme” som finns att tillåta verksamheter som gör det svårare att uppnå den kvalitet som krävs enligt direktivet. Det är inte svårt att se hur detta resonemang tillämpat i många andra situationer skulle medföra ökade risker för vattenmiljön utan någon tydlig nytta ur miljö- och klimatperspektiv eller rentav något hållbarhetsperspektiv alls.

Det är också svårt att se hur ett ganska stort utrymme att tillåta verksamheter som gör det svårare att nå direktivets mål går att förena med EU-domstolens påpekande i *Weserdomen* om att direktivet ställer krav på medlemsstaterna att genomföra ”alla åtgärder som är nödvändiga” för att uppnå målen att förebygga en försämring samt skydda och förbättra ytvattenförekomsternas status.<sup>77</sup> Att skyldigheten enligt direktivet föreligger vid genomförande av åtgärdsprogram utgör enligt domstolen inget hinder för att den ska medföra tvingande förpliktelser i enskilda prövningar. Domstolens bedömning av kortvarig påverkan i mål C-525/20 *Association France Nature Environnement* förstärker ytterligare intrycket av en strikt syn på medlemsstaternas förpliktelser.

Extra problematiskt är att såväl förarbetena som MÖD:s praxis kan tolkas som att det inte ens behöver vara sannolikt att rätt vattenkvalitet kan uppnås,<sup>78</sup> utan att det räcker att det är ”möjligt” samt att frågan om uppnående inte lämnas ”åt slumpen”.<sup>79</sup> Det finns rimligen ett betydande avstånd mellan att vidta alla

<sup>77</sup> Mål C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen, p. 32.

<sup>78</sup> Se MÖD M 8146-20 Ängens avloppsreningsverk, s. 44.

<sup>79</sup> I förarbetena, som MÖD återger, talas i ett sammanhang om hanterliga och därmed potentiellt acceptabla risker, vilket inkluderar att det fortsatt är ”möjligt och sannolikt att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås” men därefter sägs det avgörande vara ”att det även om verksamheten

nödvändiga eller åtminstone alla rimliga åtgärder och att inte lämna uppnåendet åt slumpen eller nöja sig med att det fortsatt är möjligt att målet uppnås. Att öppna för att tillåta verksamheter så länge det inte utesluter möjligheten att uppnå direktivets mål eller lämnar uppnåendet till slumpen är såväl ett hot mot vattenmiljön som ett brott mot de krav direktivet ställer på medlemsstaterna.

Det framstår som uppenbart att många svenska vattenförekomster, liksom många vattenförekomster i andra medlemsstater, inte kommer att uppnå den vattenstatus som direktivet föreskriver före utgången av 2027, dvs. den tidpunkt som uppnåendet i de flesta fall som längst kan skjutas fram till.<sup>80</sup> I litteraturen har det diskuterats huruvida direktivets miljömål – eller kvalitetskraven med svensk terminologi – ska ses som en resultatförpliktelse, dvs. att en medlemsstat bryter mot direktivet så fort de inte uppnås utan att någon formell undantagsgrund är tillämplig, eller om de istället utgör en ansträngningsförpliktelse, dvs. medlemsstaterna måste visa att de gjort vad de kan för att uppnå målen.<sup>81</sup> För det fall Sverige ställs till svars vid EU-domstolen för att miljömålen inte uppnåtts är det svårt att se hur ett uttryckligen ganska stort utrymme för verksamheter som gör det svårare, och därmed rimligen mindre sannolikt, att nå målen – utan att det föreligger något undantag eller ens något särskilt av direktivet eller EU-rätten i stort erkänt intresse som talar för att verksamheten i fråga bör tillåtas – går att förena med direktivets krav, antingen de ska betraktas som resultat- eller ansträngningsförpliktelser.

## 7.2 Vägen framåt

Hur situationen ska hanteras är ingen enkel fråga. Någon revidering av ramvattendirektivet som effektivt hanterar de utmaningar som diskuteras här är knappast att vänta.<sup>82</sup> Det gör det extra angeläget att finna sätt att agera inom de

eller åtgärden tillåts ... fortfarande bedöms vara möjligt att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön”. Prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft s. 193–194.

<sup>80</sup> Se bland annat Vatten i landskapet – från källa till hav, underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålen 2023, Havs- och vattenmyndigheten, rapport 2021:19.

<sup>81</sup> Se bland andra Olsen-Lundh, C., Miljökvalitetskrav eller miljökvalitetsnormer, Nordisk miljö-rättslig tidskrift 2014:2, s. 61 och van Kempen, J., Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law, Illustrated by an Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive, Journal of Environmental Law and Practice, 2012, s. 499.

<sup>82</sup> När kommissionen 2020 la fram resultaten av den ”fitness check” som man genomfört av bland annat ramvattendirektivet var slutsatsen att direktivet är ”largely fit for purpose”. Commission Staff Working Document, Executive Summary of the Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive SWD (2019) 440 final, s. 3. I oktober 2025 enades medlemsstaterna (i Coreper) om en revidering av ramvattendirektivet men den är huvudsakligen inriktad på annat än undantagsgrunder. Vissa ytterligare undantag föreslås visserligen i art. 4.7 men de handlar endast om tillfälliga försämringar (som upphör inom ett år eller max tre år för biologiska kvalitetsfaktorer) och försämringar som beror på omlokalisering av förorenat vatten eller sediment, utan att några

ramar som direktivet i sin nuvarande lydelse sätter, som möjliggör hänsyn till angelägna hållbarhetsintressen utan att underminera direktivets syfte och effekt. För att uppnå en bättre balans vore det önskvärt att i bedömningen kunna ge vikt åt miljö- och klimatomständiga hållbarhetsmål, inklusive resurshushållning, även i andra situationer än de som ryms inom de snäva undantagen i direktivets artikel 4.7, vilka ju förutsätter att det antingen handlar om en försämring från hög till god status, eller om modifieringar av en ytvattenförekomst fysiska karakteristika. Utrymmet för att ge större vikt åt till exempel klimathänsyn inom ramen för miljöbalkens regler har bedömts vara starkt begränsat, bland annat med hänvisning till ramvattendirektivets krav.<sup>83</sup> Däremot har det påpekats att det finns möjligheter att skapa bättre förutsättningar för verksamheter som påverkar vattenmiljön inom ramen för den övergripande planeringen av avrinningsområden och användningen av åtgärdsprogram.<sup>84</sup> Att genom olika åtgärder frigöra utrymme för nya, hållbara verksamheter är givetvis mycket önskvärt. Men det är ett arbete som tar tid, inte minst eftersom det kan dröja länge innan en sänkt belastning får genomslag i miljötillståndet. Det är också svårt att veta om det utrymme som skapas faktiskt kommer att utnyttjas för att främja angelägna hållbarhetsintressen.

I närtid finns ett behov av att möjliggöra att tillstånd ges till verksamheter som på ett tydligt sätt bidrar till prioriterade hållbarhetsmål utan att det sker genom att allmänt sänka skyddet för vattenmiljön och bryta mot ramvattendirektivets krav.

Möjligheten att i enlighet med direktivets artikel 4.5 ställa lägre krav – något som enligt svensk rätt inte bara är en möjlighet utan en skyldighet om vissa förutsättningar är uppfyllda – kan användas för att en medlemsstat inte ska anses bryta mot direktivet. Men det är av begränsad nytta för hanteringen av nya verksamheter, eftersom systematiken innebär att denna möjlighet handlar om befintlig påverkan, inte tillkommande verksamheters påverkan. De senare är istället hänvisade till undantagsgrunderna i artikel 4.7 med de begränsningar som gäller där.

Eftersom de formella undantagsgrunderna uppenbart inte är tillämpliga i många fall, även där det finns starka motstående hållbarhetsintressen kopplade till klimatomställning eller resurshushållning, är det rimligt att fokusera på hur själva kvalitetskraven ska tillämpas. Det är ju för övrigt vad som görs bland annat i *Ragn-Sells-målet*, dock med delvis olyckliga konsekvenser. Mer konstruktivt vore att tolka direktivets krav i ljuset av de andra värden som kommer till uttryck i den miljölagstiftning som ramvattendirektivet utgör en del av.<sup>85</sup> Sett till den allt större betydelse som tillmäts omställning av energisystemet liksom

nya föreningar tillkommer totalt sett. Outcome of Proceedings, 8 October 2025, 2022/0344 (COD).

<sup>83</sup> SOU 2022:21 Rätt för klimatet, s. 122 och s. 178.

<sup>84</sup> SOU 2022:56, s. 440.

<sup>85</sup> Med miljölagstiftning avses här lagstiftning som helt eller delvis har som mål att främja uppnåendet av miljömässiga målsättningar, inklusive minskning av utsläpp av växthusgaser, mins-

slutande av kretslopp och cirkularitet inom EU, och även den beredvillighet som EU-domstolen i vissa fall har visat att tillmäta sådana intressen betydelse,<sup>86</sup> är det nödvändigt att utvecklingen går mot en större acceptans för tolkningar som avväger starka hållbarhetsintressen mot varandra och realiserar mer övergripande hållbarhetsnytta.

En kontextuellt tolkning av rättsakter är central inom EU-rätten och EU-domstolen är inte främmande för att vid tolkningen av en rättsakt hänvisa till målen i annan relevant internationell- och EU lagstiftning.<sup>87</sup> Unionslagstiftaren har under senare år återkommande givit uttryck för en tydlig vilja att främja åtgärder som bidrar till lägre utsläpp av växthusgaser och en vidare grön omställning, bland annat genom omställning av energisystemet,<sup>88</sup> genom tillverkning av så kallad nettonollteknik,<sup>89</sup> samt genom säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial.<sup>90</sup> Även om ingen av dessa rättsakter uttryckligen behandlar tolkning eller tillämpning av målen i ramvattendirektivets artikel 4.1 utgör de en relevant kontext vid tolkningen av dessa. Att ge de ändamål som dessa rättsakter avser att främja en särskild vikt vid tolkningen av ramvattendirektivets krav är inte självklart, men mycket lättare att förena med EU-lagstiftarens intentioner och EU-domstolens praxis än den tolkning som kommer till uttryck i *Ragn-Sells-målet*.<sup>91</sup> En tolkning i ljuset av andra hållbarhetsintressen som tydligt främjas genom EU-lagstiftningen öppnar en möjlighet att, inom vissa ramar, tillåta verksamheter med tydligt värde för den gröna omställningen, utan att generellt sänka eller undergräva skyddet för vattenmiljön. Den är också väl förenlig med det övergripande målet för EU att verka för en hållbar utveckling i Europa vilket inbegriper en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö.<sup>92</sup> Dessa värden främjas varken av att allmänt urholka skyddet för akvatiska ekosystem, eller av att upprätthålla ett sådant skydd utan hänsyn till effekten på klimatomställning och resurshushållning.

kad resursanvändning och cirkularitet. Avgörande är inte om lagstiftningen är baserad på rättsgrunden för miljön, dvs. art. 192 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

<sup>86</sup> Se bland annat mål C-346/14 kommissionen mot Österrike, p. 73 och Mål C-379/98 Preussen-Elektra, p. 74.

<sup>87</sup> Se bland annat mål C-379/98 PreussenElektra, p. 74.

<sup>88</sup> Direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (2018/2001), särskilt art. 16f, samt ändringsdirektiv 2023/2413, särskilt ingressens p. 44.

<sup>89</sup> Förordning om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik (2024/1735), särskilt ingressens p. 1 och 35.

<sup>90</sup> Förordning om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial (2024/1252), särskilt ingressens p. 24 och 27.

<sup>91</sup> I det förslag till revidering av ramvattendirektivet som medlemsstaterna enades om (i Coreper) i oktober 2025 talas också, i ett nytt skäl 14(d), om svårigheterna med att förena delar av den gröna omställningen med ramvattendirektivet och behovet av att hantera motsättningar mellan dessa. Outcome of Proceedings, 8 October 2025, 2022/0344 (COD).

<sup>92</sup> Fördraget om Europeiska Unionen (konsoliderad version), art. 3.3.

Att genom lagstiftning eller i praxis koppla möjligheten att göra den typen av mycket tillåtande tolkning av 5 kap. 4 § MB, och därmed ramvattendirektivets artikel 4.1, som MÖD gör i *Ragn-Sells-målet* till situationer då det behövs för att ta tillvara starka hållbarhetsintressen kopplade till miljö- och klimatskydd samt resurshushållning skulle rimma väl med det övergripande målet för miljöbalken och de svenska miljömålen, liksom med grunderna för EU:s miljöpolitik. Det skulle också göra det avsevärt mycket enklare att rättfärdiga Sveriges förväntade misslyckande med att uppnå direktivets mål i många fall än vad fallet är med nuvarande tolkning.

Konkret kan det ske genom att möjligheten att tillåta verksamheter trots att de försvårar uppnående av kvalitetskraven eller medför en risk för försämring begränsas till situationer då man därigenom tydligt främjar ett annat hållbarhetsintresse erkänt av unionens miljöpolitik. Bara om en verksamhet tydligt främjar sådana intressen bör det finnas ett ”ganska stort utrymme” att tillåta verksamheter som ”gör det svårare” att uppnå den kvalitet som krävs enligt ramvattendirektivet.